



MANAGERKREIS DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

-Langfassung-

SOZIALE GERECHTIGKEIT MORGEN

Autor:

Ulrich Pfeiffer

Berlin, Januar 2007

Inhaltsverzeichnis

I.	VERSUCHE ZU GLÜCK UND GERECHTIGKEIT IM WOHLFAHRTSSTAAT DES 21. JAHRHUNDERTS	1
1.	Soziale Gerechtigkeit – Beobachtungen	1
1.1	Slow Motion	1
1.2	Neue Bewegung!	8
1.3	Erfahrungsgestützte Reformpolitik	10
1.4	Das Bewusstsein der Wähler und die Wirklichkeit	11
1.5	Mehr Gleichheit nur durch gleichheitsfördernde Evolution – Die gemeinsame Botschaft	13
2.	Konzepte der sozialen Gerechtigkeit: Anmerkungen zur theoretischen Debatte	14
2.1	Eine erste Schlüsselfrage: Bürgerrechte versus Reziprozität oder Ansprüche versus eigene Leistungen?	14
2.2	Eine zweite Schlüsselfrage: Gleichheit und Meritokratie?	15
2.3	Zur Diskussion in der SPD	16
2.4	Glück und Gerechtigkeit – Auseinandersetzung mit theoretischen Konzepten	19
2.5	Offene Fragen	24
II.	FREIHEIT, SOLIDARITÄT, GERECHTIGKEIT – DIE HISTORISCHE DIMENSION	25
1.	Soziale Gerechtigkeit durch Evolution der Wirtschaft und Evolution der Politik	25
2.	Deutschland: Globalisierungs- und Industrialisierungsgewinner	29
3.	Entwicklung in der Weimarer Zeit	30
4.	Evolution der Politik und Evolution der Wirtschaft – Folgerungen	31
5.	Expansion und Lähmung einer wiederkehrenden Erfahrung	33
III.	ÜBERGANGSKRISE ÜBERWINDEN	36
1.	Nach der selbsterzeugten Erosion ein Sofortprogramm	36
1.1	Politikversagen – Marktversagen?	36
1.2	Unzureichende Angebotspolitik von links (eine ideologische Barriere)	37

2.	Modernisierung der sozialen Marktwirtschaft – die Reformlandschaft	39
3.	Schlüssel I: Weitere Arbeitsmarktreformen	41
3.1	Unterschätzte Bedeutung der Lokalisierung der Arbeitsmärkte	41
3.2	Lohnergänzungsleistungen für Niedrigqualifizierte	43
3.3	Das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften erhöhen	45
3.4	Beschäftigungsorientierte Lohnpolitik	45
3.5	Einen qualifikationssparenden technischen Fortschritt fördern	45
4.	Schlüssel II: Bildungsreform	46
5.	Schlüssel III: Neues Vertrauen in den Staat und seine Finanzen	47
5.1	Vertrauensverlust durch Schuldenabbau stoppen	47
5.2	Zurechnung statt Herumverteilung	48
6.	Schlüssel IV: Sofortige Sozialstaatsreformen	50
7.	Schlüssel V: Auf dem Wege zu einer Geburtenpolitik	54
8.	Schlüssel VI: Integration der Einwanderer als staatliche Verantwortung	55
IV.	SOZIALE GERECHTIGKEIT IN DER ZUKUNFT – DIE LANGE FRIST	56
1.	Konzeptionelle Grundlagen	56
1.1	Eine intensivere Globalisierung	56
1.2	Vier Gewissheiten über die Wirklichkeit des 21. Jahrhunderts	56
1.3	Wertewandel und Verhaltensänderungen für das 21. Jahrhundert	59
2.	Die emotionale Bewältigung der Globalisierung bei Lokalisierung der Arbeitsmärkte	60
2.1	Weltoffenheit und globale Solidarität	60
2.2	Lokale Solidarität oder Solidarität in der Nachbarschaft	63
3.	Zurechnung der ökologischen Kosten zur Eingrenzung des ökologischen Raubbauindividualismus – die ewig richtige und notwendige Strategie	64
4.	Mehr demografische Stabilität als zentrale Grundlage einer gedeihlichen Evolution	65
4.1	Zur Bedeutung	65
4.2	Einwanderung	65

4.3	Eine neue Rolle der Familien	67
5.	Umbau des Staatssektors	69
5.1	Der Sozialstaatskeil – Restrukturierung des Budgets	69
5.2	Ein neuer Sozialpakt zur Finanzierung der hochwertigen öffentlichen Dienstleistungen zur Vermeidung neuer Armut	73
6.	Ein wachstumsförderndes und verhaltensprägendes Einnahmesystem (Ressourcensteuern erhöhen, Einkommensteuern senken)	74
6.1	Bodennutzung verteuern (erhöhte Besteuerung von Immobilien)	74
6.2	Energieverbrauch und Mobilität verteuern bleibt richtig	76
6.3	Umschichtungen – Überblick	77
7.	Ungleiche Chancen verringern	78
8.	Mehr Generationengerechtigkeit – ein neues Fundament	81
8.1	Schicksalsgenerationen	81
8.2	Die Rentabilität der Rentenversicherung als Indikator der Generationengerechtigkeit	83
8.3	Reformstau verletzt die Generationengerechtigkeit	83
8.4	Ein Steuersystem für mehr Generationengerechtigkeit	85
9.	Politische Dezentralisierung oder mehr Autonomie in Kommunen und Nachbarschaften	85
9.1	Bekannte Mängel – unerprobte Lösungen	85
9.2	Nachbarschaftsschulen	87
9.3	Umfassende Nachbarschaftsentwicklung	88
9.4	Erfolgreiche Nachbarschaftsentwicklung als Voraussetzung von mehr Chancengleichheit	89
9.5	Mitwirkung bei der Aufstellung lokaler Budgets – Empowerment	89
10.	Die Zeit rennt	90

Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 1:	DIE GEBURTENRATE IN DEUTSCHLAND	2
ABBILDUNG 2:	ANZAHL DER SCHULABGÄNGER UND ABSOLVENTEN SEIT 1970	3
ABBILDUNG 3:	ANTEIL DER SCHULABGÄNGER OHNE ABSCHLUSS	4
ABBILDUNG 4:	ANTEIL DER MÄDCHEN AN DEN SCHULABGÄNGERN OHNE ABSCHLUSS	4
ABBILDUNG 5:	ABITURIENTEN NACH GESCHLECHT (ABSOLUT)	5
ABBILDUNG 6:	ABITURIENTEN NACH GESCHLECHT (IN %)	5
ABBILDUNG 7:	EINKOMMENSBELASTUNG DURCH SOZIALABGABEN UND STEUERN 1958-2005	8
ABBILDUNG 8:	ARBEITSLOSIGKEIT IN DEUTSCHLAND: REGISTRIERTE ARBEITSLOSIGKEIT UND ARBEITSLOSENQUOTEN	10
ABBILDUNG 9:	PHÄNOMEN DER VERFESTIGTEN ARBEITSLOSIGKEIT IN AUSGEWÄHLTEN LÄNDERN	12
ABBILDUNG 10:	ALLGEMEINER ANSTIEG DER ÖFFENTLICHEN SOZIALAUSGABEN VON 1980 BIS 2001	13
ABBILDUNG 11:	SEKTORALE ENTWICKLUNG DER BESCHÄFTIGUNG, DEUTSCHLAND, 1800 BIS 2000	26
ABBILDUNG 12:	THE GROWTH OF WORLD POPULATION AND SOME MAJOR EVENTS IN THE HISTORY OF TECHNOLOGY	28
ABBILDUNG 13:	BIP PRO KOPF IN AUSGEWÄHLTEN LÄNDERN, 1700-2000	34
ABBILDUNG 14:	EINFLÜSSE UND VERÄNDERUNGEN DER WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN KONZEPTIONEN NACH DEM ZWEITEN WELTKRIEG	41
ABBILDUNG 15:	BESCHÄFTIGUNGSENTWICKLUNG IN DER EXPORTBASIS	42
ABBILDUNG 16:	BESCHÄFTIGUNGSENTWICKLUNG IN LOKALEN SEKTOREN	43
ABBILDUNG 17:	SZENARIEN DER KÜNFTIGEN ERWERBSPERSONENZAHLEN	52
ABBILDUNG 18:	ÄLTERE BESCHÄFTIGTE SIND TEURER ALS JÜNGERE	53
ABBILDUNG 19:	KONSUMPOTENTIAL VON AKADEMIKERN – KINDERLOSE VS. FAMILIEN	54
ABBILDUNG 20:	INTERNATIONALE DIREKTINVESTITIONEN	58
ABBILDUNG 21:	REDUZIERTER ABGABENLAST UND ERHÖHTES VORSORGE SPAREN	72
ABBILDUNG 22:	BUNDESHAUSHALT 2004 UND 2050 (DETAILLIERT) – LÖSUNGSWEG MAßNAHMENMIX	73
ABBILDUNG 23:	ANGEBOTSKNAPPHEIT IN DEUTSCHLAND: KRÄFTIGER ANSTIEG DER BODENPREISE BEI RÜCKLÄUFIGER BAUTÄTIGKEIT	76
ABBILDUNG 24:	HOCHSCHULZUGANG NACH SOZIALER HERKUNFT	78
ABBILDUNG 25:	ABHÄNGIGKEIT DES SCHULABSCHLUSSES VOM ABSCHLUSS DES VATERS	79
ABBILDUNG 26:	ZUSAMMENHANG ZWISCHEN EINKOMMEN UND LEBENSERWARTUNG; ALLE ERWERBSTÄTIGEN IN DEUTSCHLAND	80

ABBILDUNG 27:	NOMINALE RENDITEN FÜR LEDIGE MÄNNER DER JAHRGÄNGE 1950-2040 BEI ANHEBUNG DES GESETZLICHEN RENTENEINTRITTSALTERS (OBERE LOHN- UND BESCHÄFTIGUNGSVARIANTE)	84
ABBILDUNG 28:	KONTAKTE DURCH EINEN „TRANSFERMULTI“ MIT EINER VIELZAHL VON BERECHTIGUNGEN	86

Tabellenverzeichnis

TABELLE 1:	ALTER BEI AUSTRITT AUS ERWERBSTÄTIGKEIT NACH BRANCHEN, 1998-2003	6
TABELLE 2:	TOTAL WEALTH, 2000 – \$ PER CAPITA AND PERCENTAGE SHARES	27
TABELLE 3:	DAS KONSOLIDIERUNGSPROGRAMM BIS 1998 (IN MRD. SEK)	48
TABELLE 4:	ZUWANDERUNG – KRITERIEN VON AUSWAHLVERFAHREN IN AUSGEWÄHLTEN LÄNDERN	67

I. VERSUCHE ZU GLÜCK UND GERECHTIGKEIT IM WOHLFAHRTSSTAAT DES 21. JAHRHUNDERTS

1. Soziale Gerechtigkeit – Beobachtungen

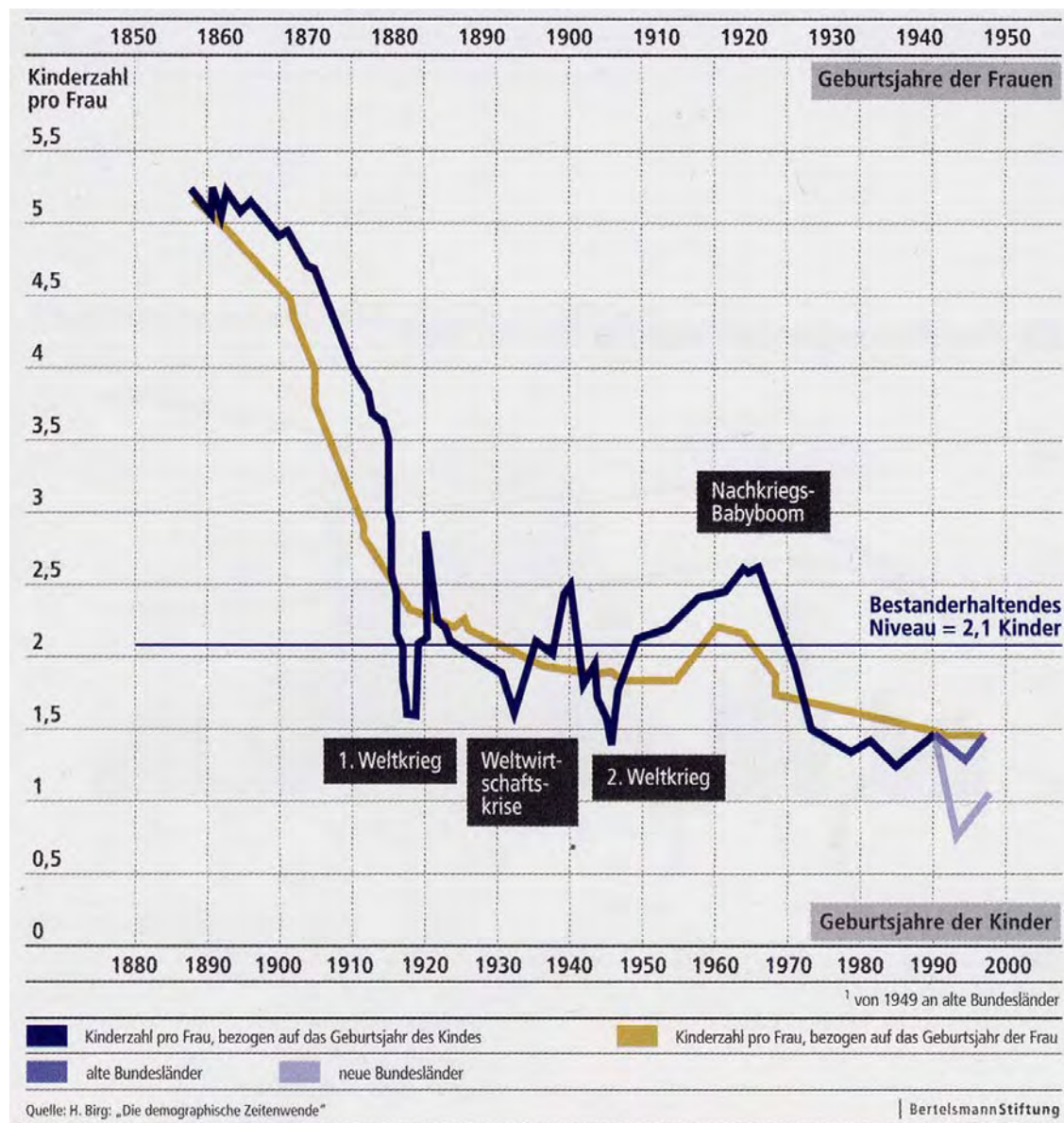
Spruchwort

Wenn du ein Jahr in Wohlstand leben willst, züchte Getreide. Wenn du zehn Jahre in Wohlstand leben willst, pflanze Bäume. Wenn du 100 Jahre in Wohlstand leben willst, erziehe Menschen.

1.1 Slow Motion

Am Beginn des 21. Jahrhunderts sind die deutschen Erwartungen in die Zukunft der wirtschaftlichen Entwicklung, die Verlässlichkeit des Rentensystems und der sozialen Gerechtigkeit gedämpft. Die hohe zählebige Arbeitslosigkeit wurde zum Symbol ohnmächtiger und auch verfehlter Politik und zur zentralen Quelle einer neuen Ungleichheit. Falsche politische Konzepte wie eine sinkende Lebensarbeitszeit bei steigender Lebenserwartung und reduzierten Geburtenrate (vgl. Abbildung 1) haben die Finanzierungskrisen im öffentlichen Sektor verstärkt.

Abbildung 1: Die Geburtenrate in Deutschland

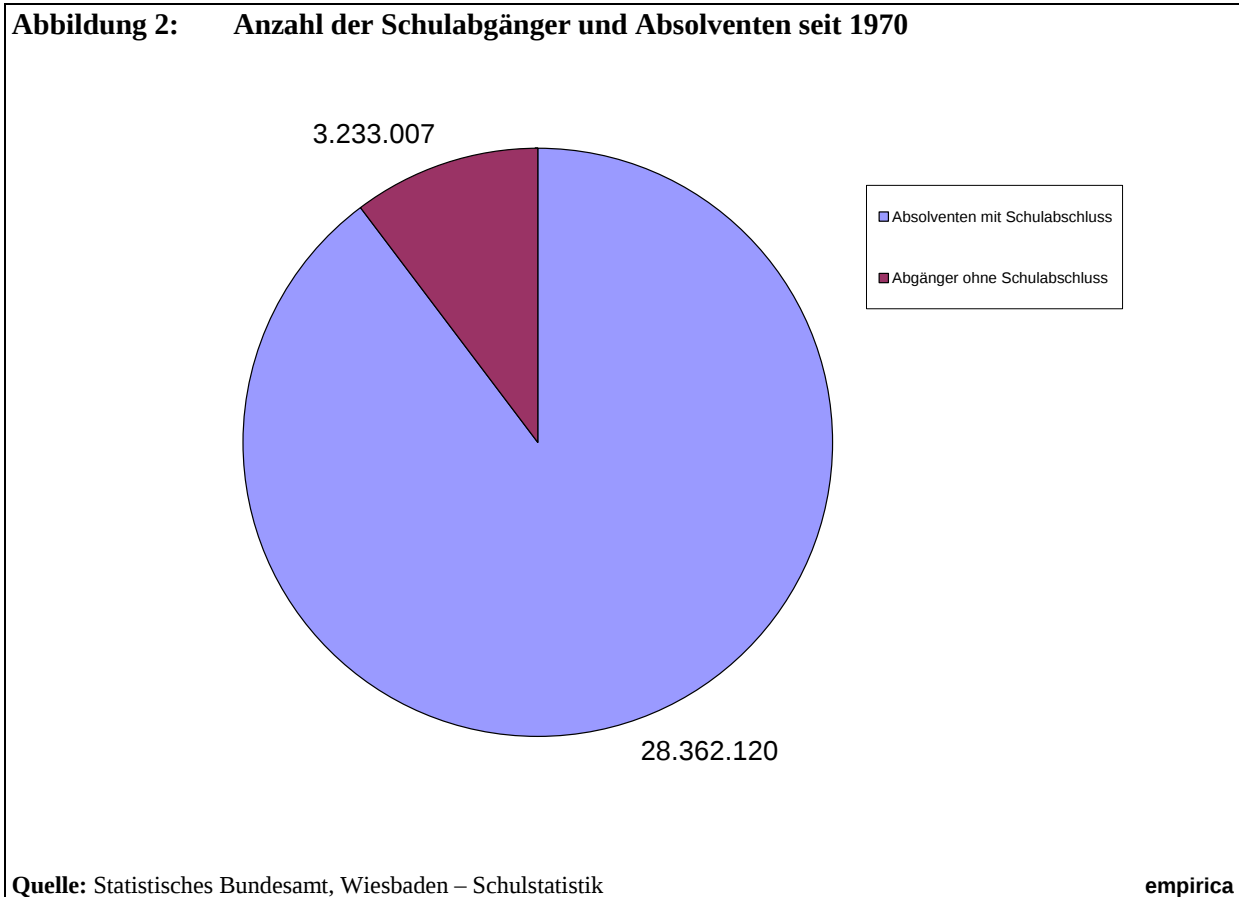


Quelle: Forum Demographischer Wandel des Bundespräsidenten 2005: 27

empirica

Der Versuch, Unterbeschäftigung durch Arbeitszeitverkürzung zu verringern, war von Anfang an verfehlt, denn Arbeit entsteht aus (qualifizierter) Arbeit. Durch mehr Wettbewerb wird der Kuchen vergrößert und kein Aufteilungskonflikt verschärft. Eine politisch nicht gesteuerte oder sogar negierte Einwanderung seit den 70er Jahren von überwiegend Niedrigqualifizierten hat Arbeitslosigkeit und Ungleichheit verstärkt. Der Rückgang der Geburten seit 1970 kann nur als Kapitulation vor den Nachteilen einer Elternschaft und im Ergebnis als Aufkündigung einer Solidarität zwischen den Generationen interpretiert werden. Der Staat und der internationale Wettbewerb treiben die Wirtschaft z.T. aus guten Gründen in ein Hightech-Wachstum, in anderen Fällen liefern die tarifvertraglich vereinbarten Lohnsteigerungen den Antrieb, was immer höhere Qualifikationen von den Arbeitnehmern erfor-

dert, während der gleiche Staat das Angebot an niedrigqualifizierten Arbeitskräften erhöht. (vgl. Abbildung 2)



Die Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss ist seit Jahrzehnten zu hoch. Bildungspotentiale werden nicht ausgeschöpft – als neuer Missstand viel zu wenig bei den Jungen.

Abbildung 3: Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss

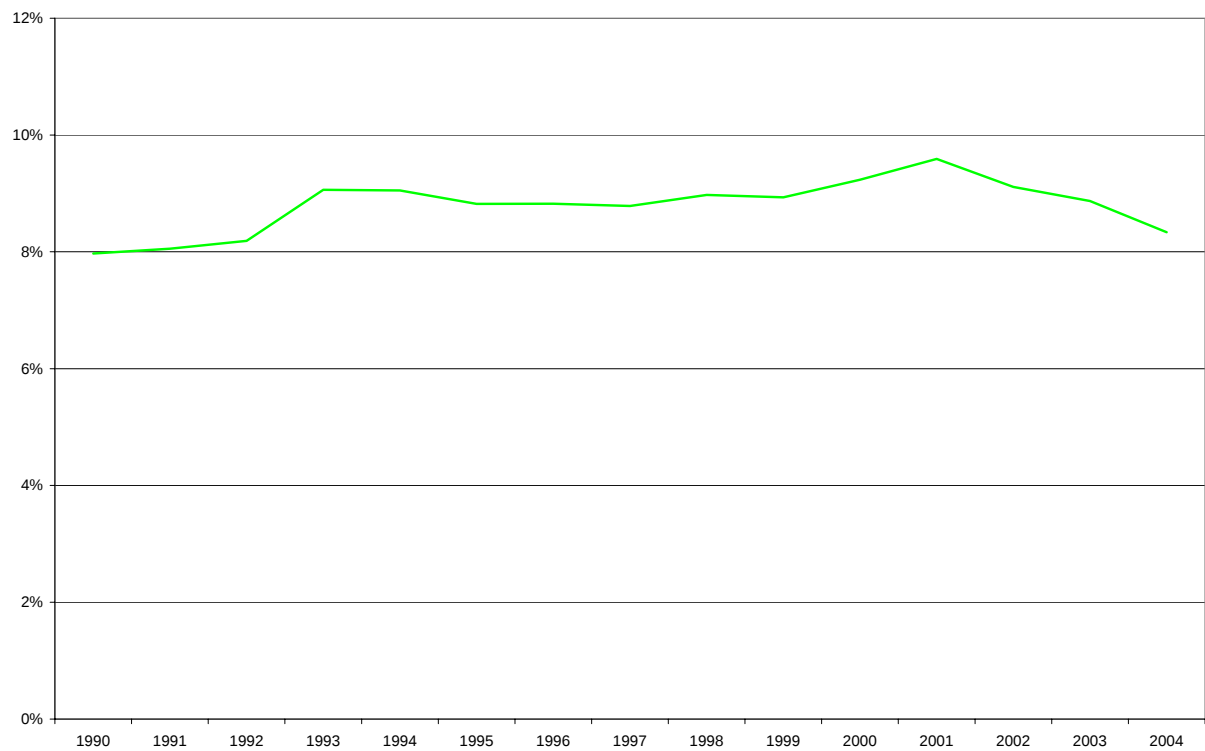
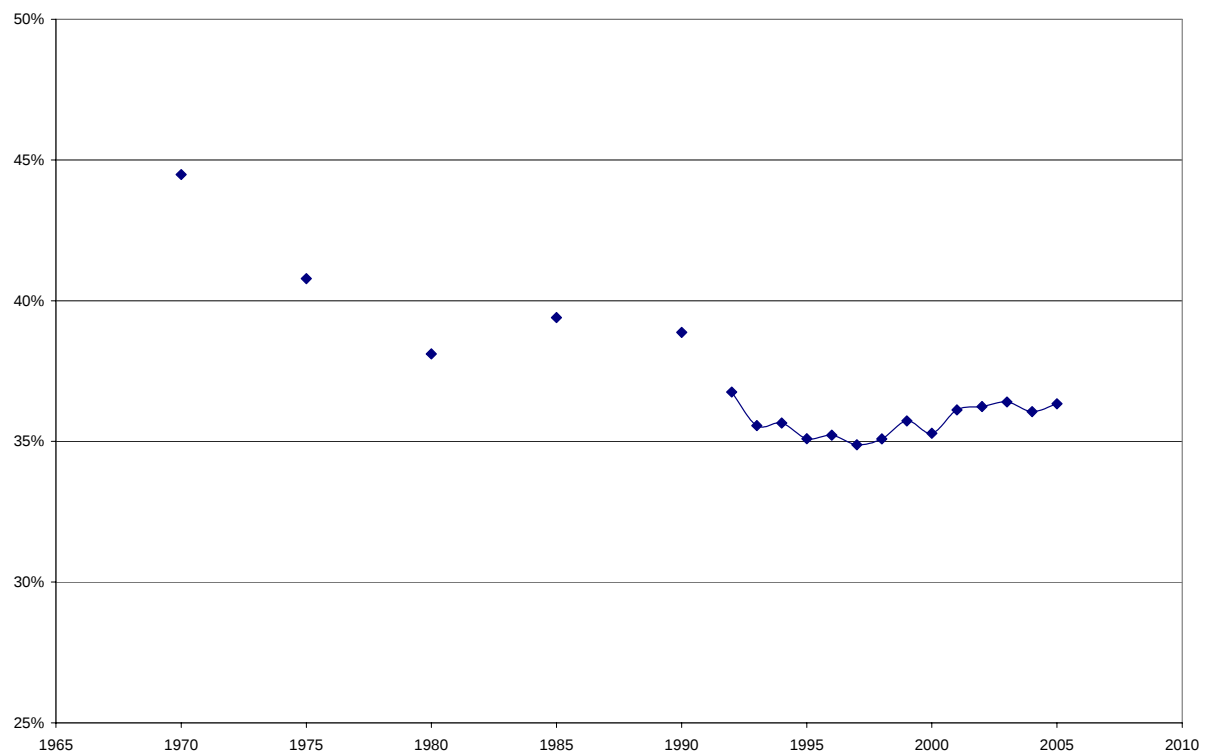


Abbildung 4: Anteil der Mädchen an den Schulabgängern ohne Abschluss



Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden – Schulstatistik

empirica

Abbildung 5: Abiturienten nach Geschlecht (absolut)

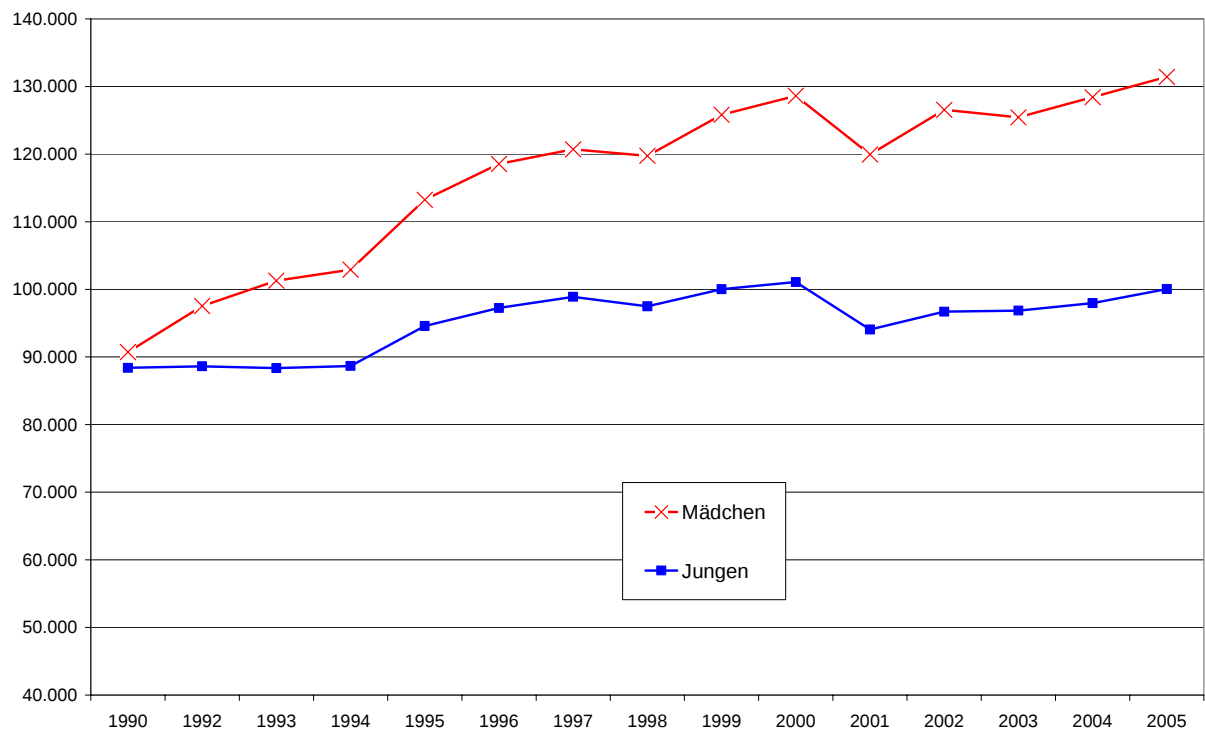
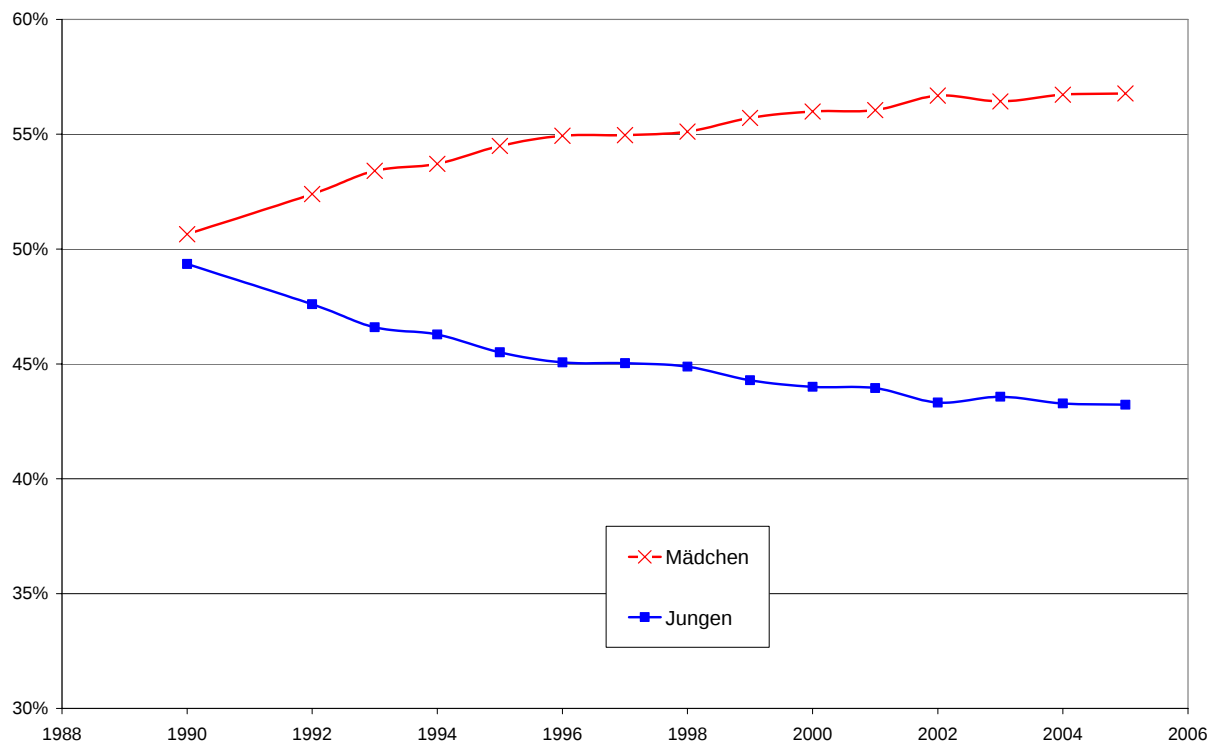


Abbildung 6: Abiturienten nach Geschlecht (in %)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden – Schulstatistik

empirica

Das Wachstum wurde schwächer, doch die Ansprüche an den Sozialstaat werden lawinenartig anschwellen. Erhebliche Ungleichheit entstand durch extrem unterschiedlich lange Lebensarbeitszeiten, die zurückgehen auf unterschiedliche Gewerkschaftsmacht, berufsständische monopolähnliche Positionen – einschließlich der Fähigkeit von Berufsständen, die Gesellschaft zu überzeugen, ihr Berufsstress sei besonders hoch (Lehrer).

Tabelle 1: Alter bei Austritt aus Erwerbstätigkeit nach Branchen, 1998-2003

Das Erwerbsaustrittsalter ist nicht identisch mit dem Renteneintrittsalter, dass durch Vorruhestand, Altersteilzeit und Arbeitslosigkeit einige Jahre davor liegt.

	Erwerbs- austrittsalter		Erwerbs- austrittsalter
Übrige unternehmensorientierte Dienstleistungen	65,5	Gießerei	59,3
Gebäudereinigung	64,3	Kreditinstitute	59,3
Grundstückswesen	64,1	Eisenbahnen	59,1
Rechts und Wirtschaftsberatung	63,5	Papierherzeugung	59,0
Vermietung beweglicher Sachen	63,2	Gummi, Asbest	59,0
Wirtschaftswerbung	63,0	Chemie	59,0
Straßenverkehr	62,6	EBM-Waren	58,9
Medien	62,3	Getränke	58,8
Private Haushalt	62,2	Papierverarbeitung	58,7
Private Organisationen ohne Erwerbszweck	62,1	Druckerei	58,5
Bildung	62,0	Glas	58,4
Gebietskörperschaften	61,3	Elektrotechnik	58,3
Gastgewerbe	61,3	Ausbaugewerbe	58,3
Übriger Verkehr	61,1	Musik, Schmuck	58,1
Luftfahrzeugbau	61,1	Forstwirtschaft	58,1
Gesundheitswesen	61,1	Stahlbau	58,0
Sozialversicherungen	60,6	Steine, Erden	57,9
Technische Beratung	60,6	EDV, Büromaschinen	57,7
Landwirtschaft	60,6	Lederverarbeitung	57,7
Stahlverformung	60,5	Eisen, Stahl	57,7
Verlagswesen	60,2	Feinkeramik	57,7
Versicherungen	60,1	Übrige persönliche Dienstleistungen	57,4
Mittelwert	60,0	Energie, Wasser	57,4
Maschinenbau	60,0	Mineralöl	57,2
Schiffbau	59,9	Holzverarbeitung	57,2
Schifffahrt	59,8	Holzbearbeitung	57,2
Straßenfahrzeug	59,8	Bauhauptgewerbe	56,8
Feinmechanik ,Optik	59,7	Textil	56,7
Reinigung, Körperpflege	59,6	Tabak	56,1
Kunststoff	59,6	Kleidung	55,9
Ernährung	59,5	Bundespost	55,6
Großhandel	59,4	Übriger Bergbau	55,6
NE-Metalle	59,4	Kohlenbergbau	51,3
Einzelhandel	59,4		

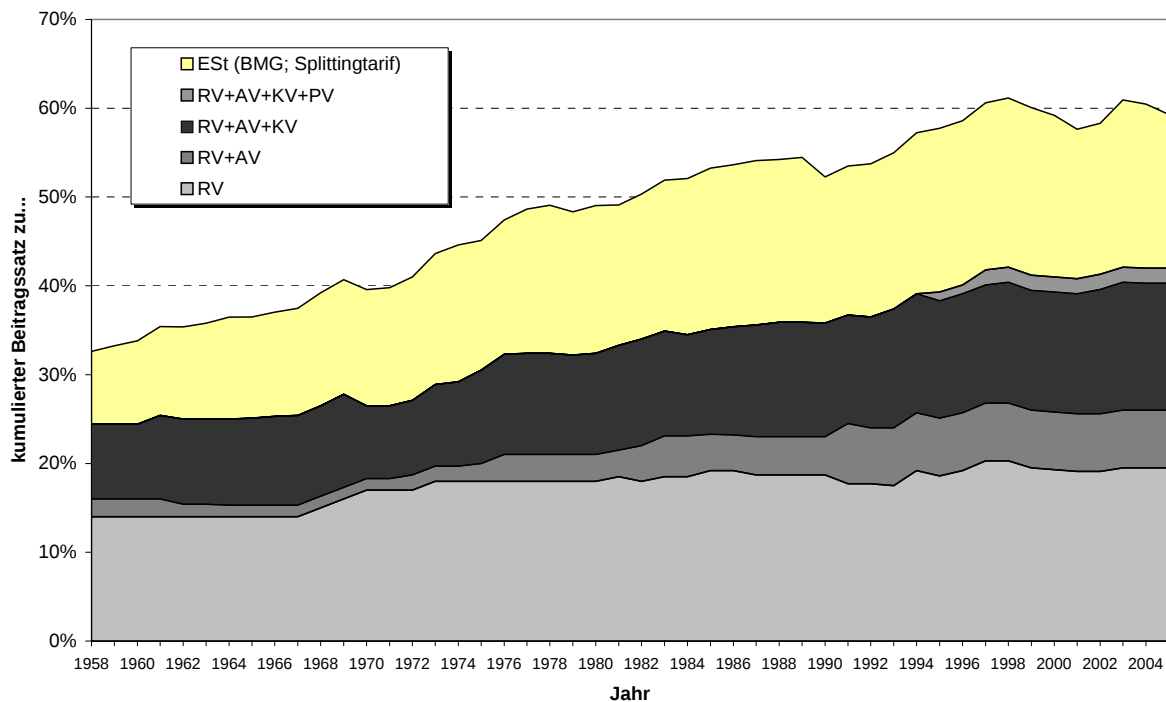
Quelle: Eigene Berechnungen aus SVP-Statistik

empirica

Die Menschen spüren die inneren Widersprüche. Die Stimmungen schwanken zwischen Reformaufbruch und lähmenden Kontroversen und seit kurzem auch wieder neuen Wachstumshoffnungen. Dennoch: Die Bevölkerung erwartet: „Es muss sich was ändern.“ Doch über den Inhalt des „Was“ gibt es keinen tragfähigen Konsens, wie die Teilohnmacht der stimmenmächtigen Großen Koalition zeigt. Einigkeit besteht allenfalls, dass die schwer erkämpfte und hart erarbeitete traditionelle soziale Gerechtigkeit etabliert in einem Satz von Rechten, Sicherheiten und Ansprüchen (gute, insbesondere auch lange Absicherung gegen Arbeitslosigkeit, bei Krankheit oder Pflege, hohes Rentenniveau, hohes soziales Mindesteinkommen, hohe Sicherheit der Miet- und Arbeitsverträge) möglichst unversehrt

bewahrt werden soll. Dabei wird soziale Gerechtigkeit als Ergebnis einer staatlichen Korrektur marktwirtschaftlicher Prozesse verstanden – erreicht aus einer Kombination von Transferzahlungen, Sozialversicherungen, progressivem Steuersystem und Regulierungen. Eine Fortsetzung dieser Politik der sozialen Gerechtigkeit erfordert in jedem Fall eine höhere Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft. Sie wird nur entstehen, wenn wesentliche ökonomische Grundregeln eingehalten werden.¹ Es reicht nicht aus, wenn sich die SPD als „Partei der sozialen Gerechtigkeit“ versteht, was oft auch als soziale Besitzstandswahrung interpretiert wird, ohne bei schwachem Wachstum über die Mittel zu verfügen, diese Erwartungen zu erfüllen. Heute muss jede Partei zuerst „Partei des Wachstums“ sein, weil die anhaltende Wachstumsschwäche sich als Quelle der größten sozialen Ungerechtigkeit erwiesen hat und auch für ökologische Lösungen nur magere Ressourcen mobilisieren konnte. **Soziale Gerechtigkeit als mehr Gleichheit der Chancen, insbesondere durch Vollbeschäftigung, kann nur in einer rascheren und Gleichheit schaffenden Evolution in einem auch „Pro Poor-Wachstum“ zurückgewonnen werden. Die absolut zentrale Aufgabe bleibt eine wirtschaftliche Evolution, in der Arbeit – auch einfache Arbeit – wieder knapp wird. Es gibt keine Sofortgerechtigkeit durch eine klassische Umverteilungspolitik.**

¹ In sozialdemokratischen Diskussionen werden immer wieder auch die nordischen Länder als Beispiel beschworen. Dabei wird häufig verdrängt, wie streng Finnland, Schweden oder Dänemark seit längerem auf Einhalten ökonomischer Grundregeln (niedrige Staatsverschuldung, niedrige Besteuerung von Einkommen aus Kapital, ausreichende ökonomische Anreize, Begrenzung der Rentenansprüche) achten. Der Kürzungskatalog von Sozialstaatsleistungen 1992 in der schwedischen Finanzierungs Krise wäre von den Schwedenbewunderern niemals befürwortet worden.

Abbildung 7: Einkommensbelastung durch Sozialabgaben und Steuern 1958-2005

RV = Rentenversicherung; AV = Arbeitslosenversicherung; KV = Krankenversicherung; PV = Pflegeversicherung;
 ESt = Einkommensteuer; ESt (BMG; Splittingtarif) = Einkommensteuerlast eines verheirateten Paares bei einem Bruttoeinkommen in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze zur Rentenversicherung.

Quellen: diverse

empirica

Arbeitslosigkeit, vor allem **Arbeitslosigkeit der Niedrigqualifizierten**, wird immer mehr zur **ungewollten Nebenwirkung des Sozialstaats bzw. Abgabenstatus**. (vgl. Abbildung 7) **Der Sozialstaat frisst seine eigenen Ziele**. Mehr Umverteilungsgerechtigkeit erzeugt durch die Rückwirkung über Märkte andere Ungerechtigkeiten. Kontraproduktiv wäre es auch, mobiles Kapital in einer Welt ständiger Standortsuche und verschärften Standortwettbewerbs stärker zu belasten. Schlechte Ökonomie führt direkt in die Ungleichheit.

1.2 Neue Bewegung!

Neben den bekannten Verwerfungen gibt es auch in Deutschland vielfältige und z.T. weitreichende Anpassungserfolge. Das politische „Slow-Motion-Country“ gerät in Bewegung. Trotz Wachstumschwäche in den letzten 15 Jahren halten sich die Verschlechterungen der Einkommensverteilung – allerdings um den Preis höherer Belastungen der Erwerbstätigen – in Grenzen. Günstig wirkten sich die ständig preiswerter werdenden Industriegüter aus. Dahinter stehen jedoch oft Produktivitätssteigerungen, die größer sind als die Markterweiterung und der Folge sinkender Zahl der Arbeitsplätze. Doch die Sorge, dann würde ständig Binnennachfrage für ausreichende Beschäftigung fehlen, ist zumindest

übertrieben, weil die Realeinkommenseffekte günstigerer Preise zu automatischen Nachfragesteigerungen in anderen Sektoren führen – wie anders wäre in den 50er Jahren bei steigender Sparquote und staatlichen Budgetüberschüssen ein ständiges Beschäftigungswachstum möglich gewesen.

Die Kapitalmärkte sind internationaler geworden. Die beständigen Erfolge der Exportwirtschaft beruhen auf genauso beständigen Modernisierungen. Die europäischen Konzerne internationalisieren sich durch Direktinvestitionen (Steigerung um mehr als 20 % zwischen 2003 und 2005) auch außerhalb der EU rapide. Die Länder versuchen, das Schulsystem zu verbessern – bisher leider ohne durchschlagenden Erfolg.. Deutschland will endlich familienfreundlicher werden. Verschiedene Dienstleistungen sind kundennäher geworden, insbesondere der Einzelhandel wurde wettbewerbsintensiver und trägt zu beachtlichen Wohlfahrtssteigerungen bei. Die Lohnbildungsprozesse reagieren sensibler auf die Wettbewerbssituation der einzelnen Unternehmen und Branchen. Die Lohnstruktur wurde nachfragegerechter. Die Gewerkschaften sehen es nicht mehr als vorrangiges Ziel an, die Lohnspreizung (z.B. durch hohe Sockelbeträge bei Lohnerhöhungen) ständig zu verringern. Das jetzt angekündigte System „Bonus für Arbeit“ kann bei adäquater Ausgestaltung zusätzliche Beschäftigungseffekte und mehr preiswerte Dienstleistungen bringen. Zwei große strukturelle Verwerfungen sind überwunden:

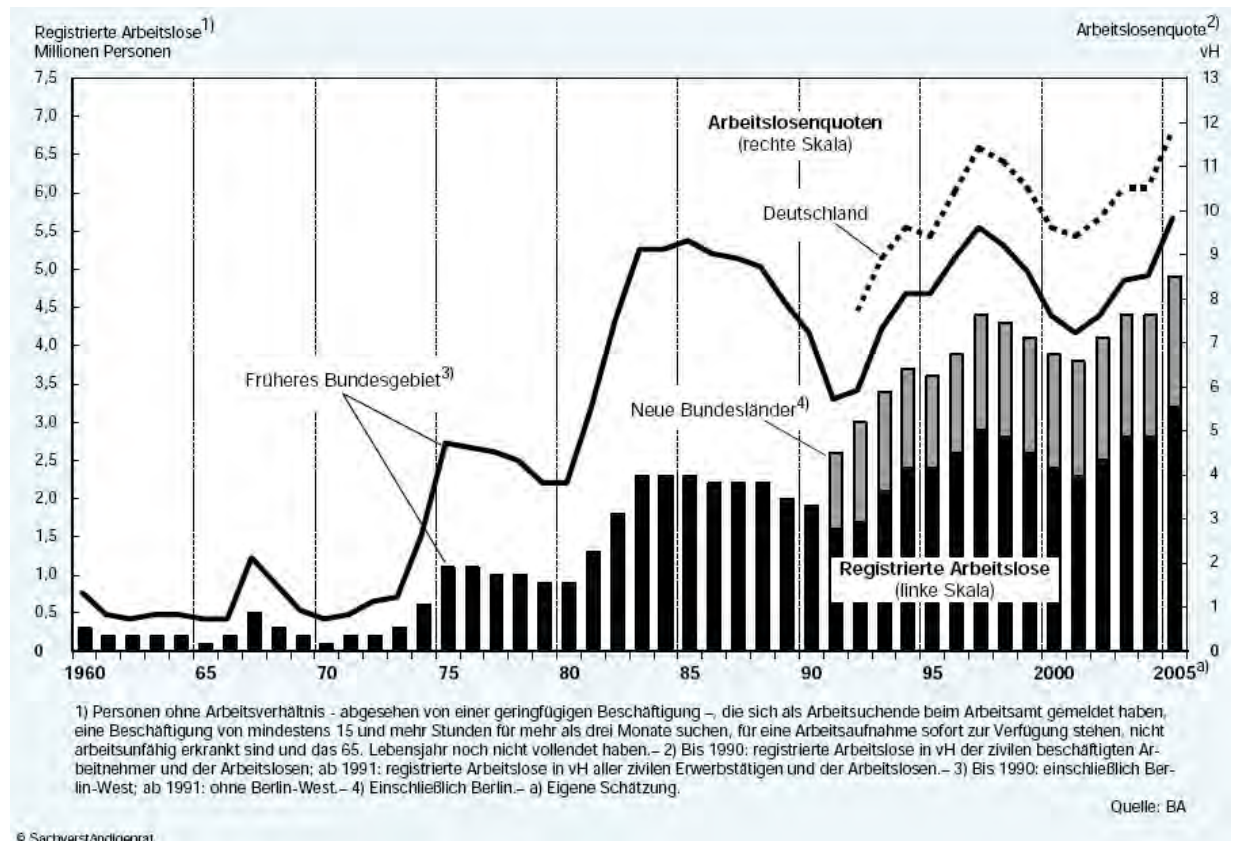
- Aus den Übergangsbremsen der Währungsunion (hohe Realzinsen, Wachstumsbremse durch relativ niedrige Inflation in Deutschland) entwickelten sich inzwischen Wachstumsmotoren, weil deutsche Güter im internationalen Wettbewerb gerade innerhalb der Währungsunion preiswerter geworden sind und Länder wie Italien nicht mehr durch Abwertungen ihrer Währung eine bessere Wettbewerbsfähigkeit zurückgewinnen können. (Es sei denn, sie setzen die Währungsunion aufs Spiel.)
- Die sektoralen Verzerrungen, die nach der Wiedervereinigung ganz unvermeidbar entstanden (vorübergehend aufgeblähte Bauwirtschaft), sind weitgehend überwunden.

Wir ernten jetzt und in der näheren Zukunft die Früchte der Anpassungen aus den Jahren vorher. Das wird – wie sich schon jetzt andeutet – insbesondere Beschäftigungseffekte auslösen. **Breite Schichten der Bevölkerung erleben – auch durch die beschleunigte Globalisierung – weiterhin vielfältige gleichheitsfördernde Preissenkungen bei wichtigen (importierten) Gütern (z.B. Textilien aus Asien). Das dämpft die Inflation und begünstigt niedrige Zinsen.** Eine latente Reformbereitschaft scheint zu wachsen, obwohl dagegen die immer an Gegenwartsbedürfnissen orientierte viel zu ausgeprägte Lobbykratie der gut organisierten Gruppen ihr Quasi-Grundrecht auf Besitzstandswahrung verteidigt. Optimisten sehen schon einen neuen Wachstumstrend. Doch es wäre leichtfertig, schon darauf zu setzen und z.B. Reformbemühungen zu reduzieren. „**Reformen jetzt und gerade jetzt**“ bleibt die bessere Antwort.

1.3 Erfahrungsgestützte Reformpolitik

Zu skeptischer Selbstkritik sollte dennoch führen, dass alle Regierungswechsel seit 1966 Reaktionen auf eine allmählich immer deutlicher werdende Evolutionskrise waren, ohne dass die Folgeregerungen jemals ihre versprochenen durchgreifenden Lösungen realisieren konnten. **Ludwig Erhard wurde 1966 wegen 500.000 Arbeitsloser abgewählt, Helmut Schmidt nach vergeblichen Versuchen, das Wachstum zu stärken, 1982 wegen einer Million, Helmut Kohl 1998 wegen 4 Millionen, die fast ohne Gegenwehr hingenommen wurden, und Gerhard Schröder verlor 2005 seine Wahl wegen 5 Millionen Arbeitsloser (vgl. Abbildung 8), wobei sich der Zorn vieler Wähler gerade gegen Reformkonzepte richtete, die Deutschland hätten voranbringen können. Die politische Ohnmachtstreppe zeugt von Selbstbetrug und muss politische Autorität untergraben. Die Wähler brauchen eine wirtschaftliche Wachstums-, Vollbeschäftigungs- und Gerechtigkeitsperspektive gleichzeitig.**

Abbildung 8: Arbeitslosigkeit in Deutschland: Registrierte Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenquoten



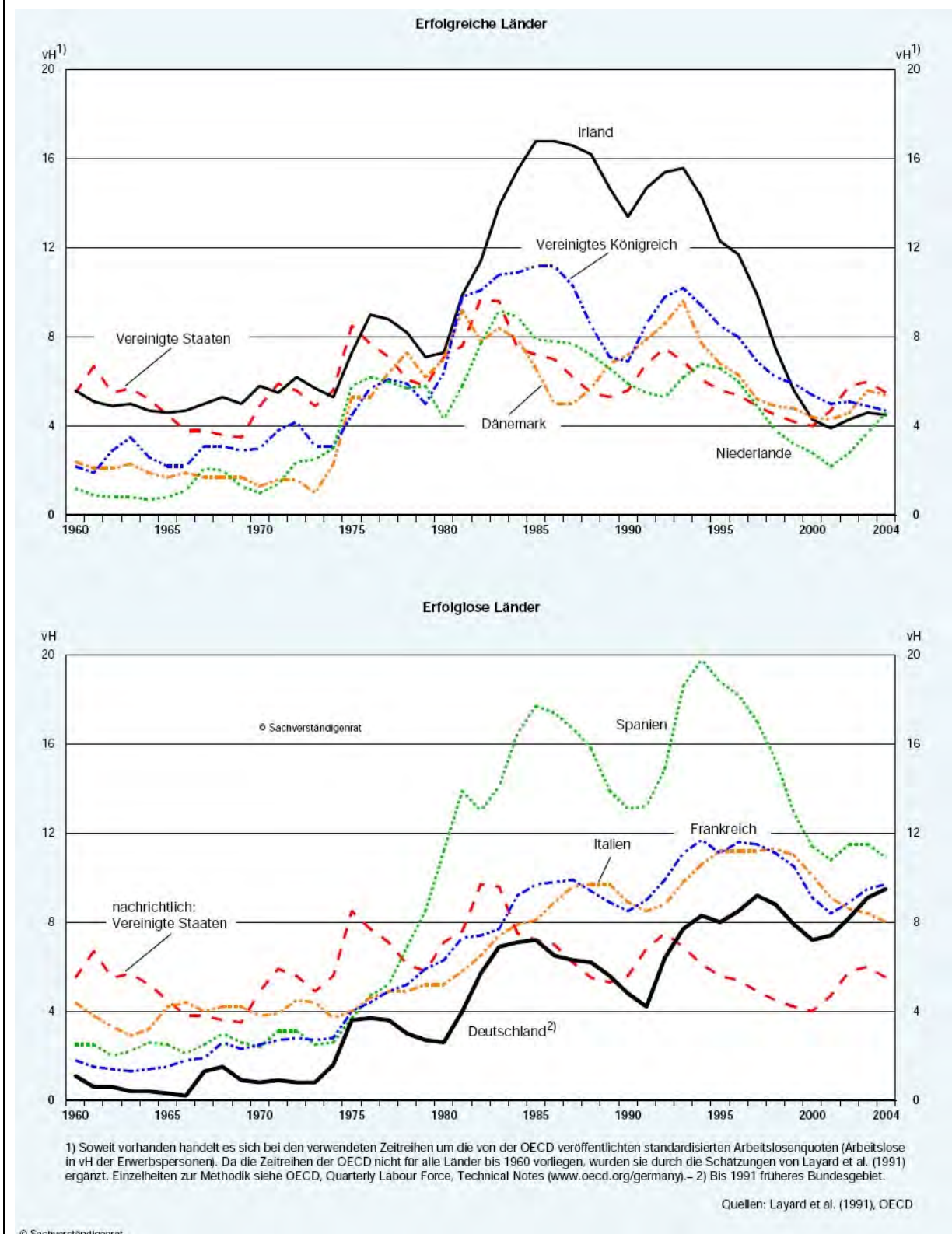
Quelle: Sachverständigenrat Wirtschaft 2005: 133

empirica

1.4 Das Bewusstsein der Wähler und die Wirklichkeit

Die Wähler müssen gerade durch die Zeitenwende der Alterung der Bevölkerung verinnerlichen, dass sie keine Politzuschauer sind, die gegenüber Politakteuren, die in einem Stadium für sie kämpfen, den Daumen heben oder senken. Unsere Wirklichkeit ist durch die Wähler und die von ihnen seit langem definierten Weichenstellungen, Verhaltensweisen – insbesondere Verringerung der Geburtenraten – einschließlich ihrer Vorurteile geprägt. Nachdem Deutschland über Jahrzehnte so überaus erfolgreich war und diese Erfolge weiterwirken, fehlt für ein neues radikaleres Reformbewusstsein noch immer die Einsicht, an diesem Niedergang selbst aktiv mitgewirkt zu haben. Die Schwierigkeiten werden viel zu sehr als exogene Bedrohung erlebt. Die Politik steht damit vor einem schwierigen Balanceakt. Sie muss das Vertrauen in die Stabilität und Anpassungsfähigkeit stabilisieren. Die Menschen erwarten Sicherheit. Diese Sicherheit darf aber nicht dazu führen, dass Energien für einen neuen Aufbruch und eine Renaissance ausbleiben, denn der Wettbewerb wird schärfer. Die ebenfalls wachsenden Chancen können nur wahrgenommen werden, wenn die Leistungsfähigkeit steigt. Auch in einer Welt der Chancen ist weiterer Niedergang möglich. Eine nicht nur symbolische Bedeutung erhält der Umgang mit Betriebsverlagerungen ins Ausland oder der Abbau von Arbeitsplätzen durch technischen Fortschritt und Globalisierung. Sie sind wesentliches Element der Evolution. Sie müssen trotz der Anpassungslasten akzeptiert und angenommen werden. Eine Verhinderung im Wege der Subventionierung würde in die Selbstüberforderung und Lähmung führen. „Weiter so“ ist deshalb keine Option. Die strukturellen Bereinigungen im industriellen Sektor dürfen wir deshalb nicht selbstquälerisch als Niederlage abqualifizieren oder ein Neuaustarieren zwischen Belastungen der Erwerbstätigen und Leistungen für die Transferempfänger nicht als klassenkämpferischen Sozialabbau diskreditieren. Gleich mehrere Nachbarländer zeigen uns, wie aus einem oft schmerzhaften Neuaustarieren eine neue gleichheitsfördernde und sozialstaatlich abgesicherte Evolution entstand.

Die nachfolgende Abbildung 9 zeigt die Arbeitslosenquoten in einer Gruppe erfolgreicher Länder, in denen die Wähler die Bedeutung drastischer oder auch radikaler Maßnahmen akzeptierten, und im Vergleich die erfolglosen Länder, wobei Deutschland zu den erfolglosen Ländern zählt.

Abbildung 9: Phänomen der verfestigten Arbeitslosigkeit in ausgewählten Ländern


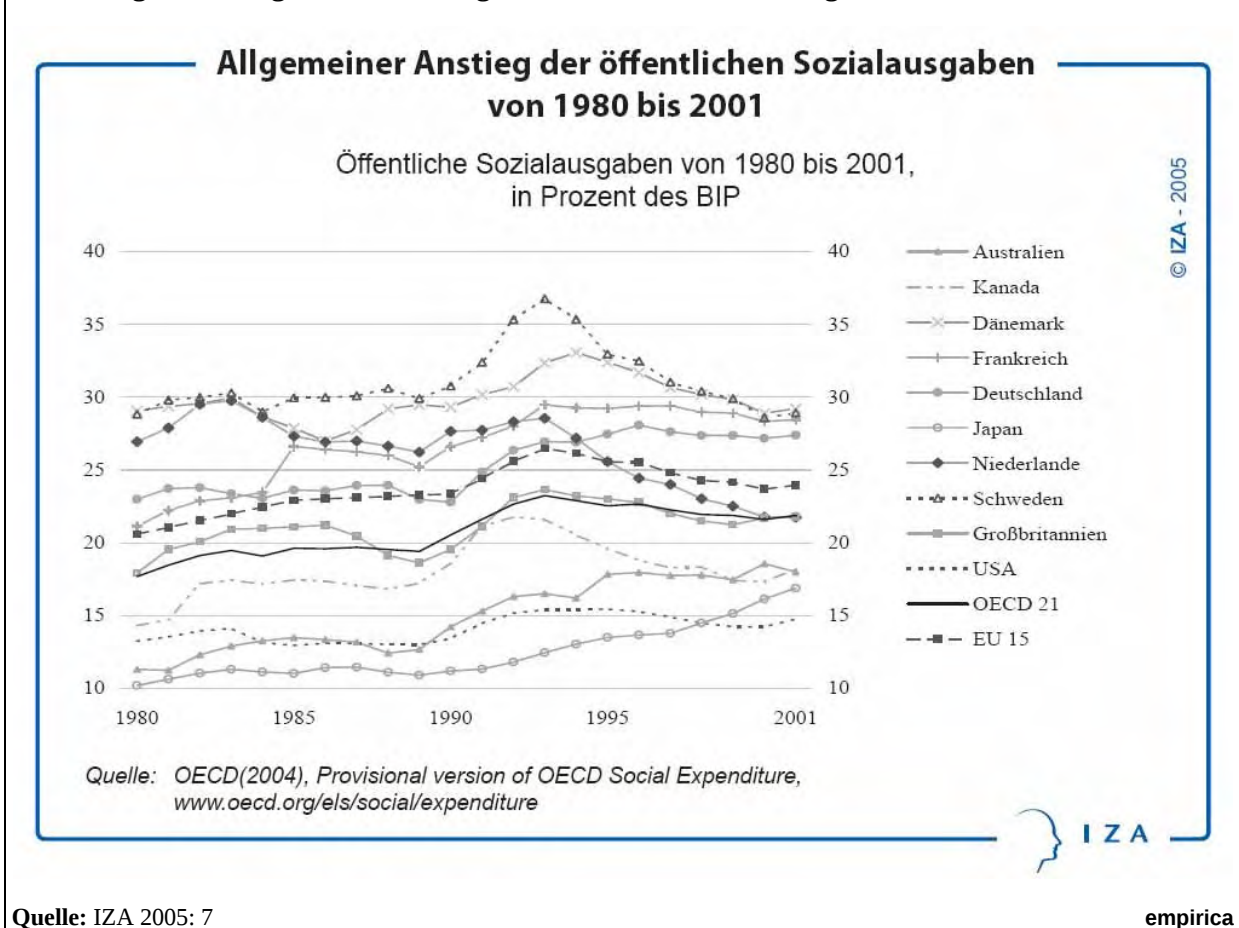
Quelle: Sachverständigenrat Wirtschaft 2005: 148

empirica

Die Unterschiede zeigen: Politik zählt, denn alle Länder erlebten die gleiche Globalisierung und den gleichen technischen Fortschritt. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Anpassungen der Sozialleistun-

gen. Die schwedische Wende seit 1992 war begleitet von einem Sozialabbau, der stärker war als im Thatcher-Großbritannien, doch ohne diese Anpassungen wäre die notwendige fiskalische Konsolidierung nicht möglich gewesen.

Abbildung 10: Allgemeiner Anstieg der öffentlichen Sozialausgaben von 1980 bis 2001



Hinweis: Hier sind die Bruttoausgaben dargestellt. Die Nettosozialstaatsquoten zeigen ein anderes Bild. Hier sind Deutschland und Frankreich Spitzenreiter, weil in Schweden die Rentner durch hohe Konsumsteuern ihre Sozialleistungen stärker selbst finanzieren. Transferzahlungen werden auch häufiger als Teil des Einkommens in der Einkommensteuer erfasst.

1.5 Mehr Gleichheit nur durch gleichheitsfördernde Evolution – Die gemeinsame Botschaft

In dieser schon klassischen Unübersichtlichkeit (Habermas) werden – Freiheit, Solidarität, Gerechtigkeit – als Grundwerte und einigende Klammer beschworen. Doch es fehlt nicht an Grundsätzen und Grundwerten. Es fehlt auch nicht an der Bereitschaft, Ressourcen für Gemeinwohlzwecke, wie z.B. für die Entwicklung Ostdeutschlands (4 % des BIP) aufzuwenden. **Hartz IV führte zu beachtlichen**

Mehrausgaben für einkommensschwache Haushalte.² Dennoch werden Hartz IV-Reformen kaum als Symbol für Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit erlebt. Die Defizite bürokratisch verabreichter sozialer Gerechtigkeit sind offensichtlich komplex. Die fast unvermeidbaren strengen Bewirtschaftungsregeln der sozialen Ressourcen müssen Respekt und Selbstachtung der Empfänger untergraben.³ **Der Sozialstaat fördert eine Mindestgleichheit der Einkommen, aber keine Gleichheit des Respekts. In vielen Fällen stigmatisiert er seine Klientel.** Dennoch grassiert – vor allem in der Linkspartei – ein sozialstaatlicher Fundamentalismus, der ungeduldig Transferzahlungen als Pauschallösung für eine Sofortgerechtigkeit fordert. **Ein systematisches Befähigungswachstum rangiert viel zu weit unten auf der Skala politischer Aktivitäten. Die eigene Wirtschaftsgeschichte zeigt: Mehr Gleichheit – insbesondere der Chancen – wird nur durch mehr Wachstum in einer gleichheitsfördernden Evolution – insbesondere durch Verknappung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte – entstehen.**

2. Konzepte der sozialen Gerechtigkeit: Anmerkungen zur theoretischen Debatte

2.1 Eine erste Schlüsselfrage: Bürgerrechte versus Reziprozität oder Ansprüche versus eigene Leistungen?

Arbeit und die Stellung im Arbeitsmarkt bestimmen sehr weitgehend die Rolle der Menschen in der Gesellschaft. Arbeit bleibt wichtige Quelle von Selbstachtung und Selbstverwirklichung. Um Arbeit bitten zu müssen, bedeutet immer Erniedrigung. Schwache Arbeitsmärkte erzeugen Ströme der Erniedrigung. Nach einer Auffassung soll deshalb jeder Bürger eines Sozialstaates unabhängig von seinen Beiträgen für die Gesellschaft einen Anspruch auf bestimmte Leistungen haben. Auf der Hand liegt, dass es Freiheits- und Gestaltungsrechte für jeden Einzelnen geben muss, die der Staat sichert, wenn keine Chancen für eine autonome Lebensführung meist gestützt auf Arbeit bestehen. In der reinsten Form wird dieses Konzept durch ein Grundeinkommen garantiert, das jedem als Bürgerrecht zustehen soll. Der Entwurf des Grundsatzprogramms formuliert diese Rechte unmissverständlich.

Doch es geht um eine wichtige Balance. Die Erfahrungen mit der Praxis des Sozialstaats müssen unseres Erachtens zu der Folgerung zwingen, die Verpflichtungen zu eigenen Leistungen (sehr weit definiert) gleichwertig daneben zu stellen. Die staatlichen Leistungen sollten auch als Ergebnis einer grundsätzlichen Reziprozität interpretiert werden. **Die Gesellschaft muss auch aus Fairness gegenüber denen, die die Leistungen aus ihrer Wertschöpfung abzweigen, die Forderung stellen, die eigenen Befähigungen einzusetzen, um an den gesellschaftlichen Sozialleistungen zu partizipie-**

² Ausgaben für erwerbsfähige Hilfsbedürftige in 2004 38,6 Mrd. €, 2005 44,4 Mrd. €, 2006 46,8 Mrd. €.

³ Die Leitsätze auf dem Wege zu einem neuen Grundsatzprogramm sind ein Dokument maximaler Demonstration guter Motive und Ziele bei minimalen Darlegungen über ihre Umsetzung. So kann man Führung in Deutschland nicht beanspruchen.

ren. Erst danach wären sie Ergebnis eines reinen Bürgerstatus. Zumutbar muss dabei grundsätzlich jede Leistung sein, die man selbst für eigene Bedürfnisse in Anspruch nimmt. Die Betonung der Reziprozität geht von der Sorge aus, dass die Gesellschaft mit Solidarität als einem knappen Gut sehr sorgfältig umgehen muss.⁴

2.2 Eine zweite Schlüsselfrage: Gleichheit und Meritokratie?

Es besteht Einigkeit: Bessere Bildung und Förderung aller Begabungen gehört ins Zentrum jeder künftigen Politik, die Gerechtigkeit und Freiheit zum Ziel hat. Allerdings dürfte sich herausstellen, dass eine nachwuchssarme und damit talentarme, aber gleichzeitig talenthungrige Gesellschaft wieder ungleicher wird. **Die weltweite künftige Talentknappheit wird zu riesigen Talentrenten für Personen mit knappen Qualifikationen führen, was sich schon jetzt zeigt.**⁵

In der Gesellschaft scheint jedoch Einigkeit zu bestehen, dass Talente und besondere Fähigkeiten, die in der Regel auch auf besonderen Anstrengungen beruhen, ihren Preis haben. Meritokratisch entstandene durch Leistung verdiente Ungleichheit statt ererbter Ungleichheit gilt bisher weithin als tolerabel, obwohl die Bandbreite der möglichen Einkommen und Einflusspositionen immer größer werden. In der Praxis mischen sich gerade bei Spitzenverdienern meritokratische Leistungseinkommen mit Einkommen, die auch auf Macht und die manipulative Gestaltung der Bedingungen zur Erzielung dieser Einkommen zurückgehen. Mit Recht wächst hier der Widerstand gegen exorbitante Vorstandsgehälter und andere auf unkontrollierter Macht beruhender Ungleichheit. Weltumspannende Netzwerkverbindungen generieren extreme Vermögenskonzentrationen und für eine neue Klasse der „Working Rich“ extreme Belohnungen. Auch progressive Besteuerung wird an Grenzen stoßen, weil der ohnehin bestehende Braindrain dadurch weiter anschwellen dürfte. **Man kann und soll mit richtiger Politik die**

⁴ Der große englische Sozialreformer Beveridge schrieb noch im Zweiten Weltkrieg in Vorbereitung der Sozialstaatsreformen für die Nachkriegszeit, dass es entscheidend sei, „das unterstützte Personen ein ausreichendes Motiv behalten, sich auf eigene Einkommen oder Versicherungsleistungen zu stützen“ (Beveridge 1942: 11). In der Wachstumsphase der 50er und 60er Jahre unter dem Eindruck eines davon profitierenden expansiven Keynesianismus konnte die Vorstellung entstehen, dass immer mehr Leistungen ohne negative Nebenwirkungen (Arbeitsanreize) aufgebracht werden könnten.

Das Label „neoliberal“ wird inzwischen auf alle Positionen geklebt, die ökonomische Analysen in Bereichen anwenden, die als Domäne reinen Gerechtigkeitsdenkens behandelt werden sollen. Diese Tabuisierung ganzer Politikfelder gegenüber rationalen Kosten-Nutzen-Überlegungen oder kritischen Analysen von Nebenwirkungen ist engstirnig und läuft auf die Einladung hinaus, Wirkungen und Nebenwirkungen nicht systematisch zu untersuchen.

⁵ Neuere Studien zeigen, dass in Europa die Einkommensunterschiede innerhalb der Gruppe der Akademiker zunehmen. Die Ausweitung der Akademikerquoten und die Differenzierung der Arbeitsmärkte und neue nicht in akademischen Zeugnissen zum Ausdruck kommende Quellen der Produktivität führen zu neuer (meritokratischer?) Ungleichheit.

Auch hier gilt: Es ist natürlich wichtig, dass Millionenerbschaften steuerlich belastet werden, aber weit wichtiger bleibt, dass die „Vererbung negativer Milieus“ reduziert wird. Die klassische Industriegesellschaft der 60er Jahre in ihrer Wachstumsphase mit hoher Nachfrage nach anlernwilligen Arbeitern bot einfachere gleichheitsfördernde Konstellationen, deren ökonomische Basis heute erodiert.

Zahl der Sozialhilfeempfänger reduzieren – aber weit schwerer oder gar nicht die Zahl der Millionäre.⁶

Parallel zu der Hierarchie der Einkommen bestehen in einer zweiten Meritokratie meist von Berufspolitikern beherrschte Hierarchien der politisch/administrativen Steuerung, die ebenfalls ein „Oben“ und „Unten“ erzeugen und damit eine Einfluss- und Achtungsschichtung. Auch der zentralistische bürokratische Wohlfahrts- und Steuerungsstaat erzeugt subtile Ungleichheiten der Achtung. Er bringt u.a. eine Klasse von „Mandarin“ hervor, die ausgestattet mit Herrschaftswissen eine eigene Steuerungsmacht erhalten. Ungleichheit bleibt ein Charakteristikum aller hierarchischen Gesellschaften. (Es gibt immer nur einen Bundeskanzler und damit denotwendig Ungleichheit der Machtverteilung.) Hierarchien sind an der Spitze statistisch dünn besetzt. Die kapitalistische Ungleichheit wird ergänzt durch bürokratische und politische Einflussungleichheit.⁷

Menschliche Achtung und Anerkennung in einer Gesellschaft sollte deshalb so wenig wie möglich auf Einkommen und bürokratisch/politische oder ökonomische Machtpositionen begründet sein. Soziale Gerechtigkeit, die mehr Gleichheit des Respekts oder soziale Anerkennung anstrebt, muss soviel dezentralisieren wie möglich und Hierarchien soweit wie möglich abbauen.

In jedem Fall werden meritokratische Gesellschaften ungleich bleiben oder noch ungleicher werden. Talentknappheit, Globalisierung und die neue Netzwerkökonomie bringen eine neue Ungleichheit der verdienten Einkommen und Vermögen hervor. Gleichzeitig droht eine zunehmende schichtenspezifische Verfestigung. In den USA und Großbritannien nimmt die Durchlässigkeit der Schichtungen ab. Steigende Aufstiegschancen von Kindern der Unterschichten beobachtet man in Schweden. Es bleibt staatliche und gesellschaftliche Aufgabe, Milieuunterschiede in den Aufstiegschancen zu kompensieren, damit aus meritokratischer Ungleichheit nicht stabile Schichtenungleichheit entsteht.

2.3 Zur Diskussion in der SPD

Formulierungen zur sozialen Gerechtigkeit oder Gerechtigkeit überhaupt sind weitgehend ritualisiert. Im Entwurf zum neuen Grundsatzprogramm (Stand: November 2006) heißt es: „**Gerechtigkeit** bedeutet gleiche Freiheit und gleiche Chancen unabhängig von Herkunft oder Geschlecht. (...) Gerechtigkeit

⁶ Großbritannien hat hier unter Labour seit 1998 in einer Phase hohen Wachstums spürbare Erfolge erzielt. Wachstum und mehr Gleichheit wurden erreicht. Weitere Umverteilungen durch Transferzahlungen sind jedoch nach allgemeiner Auffassung nicht finanzierbar. Jetzt müssten die relativen Preise selbst zu Gunsten Niedrigqualifizierter verändert werden. Dies dürfte in einer stark durch Dienstleistungen geprägten Wirtschaft leichter sein als in der Bundesrepublik.

⁷ Treten z.B. Bürokraten aus Brüssel in irgendwelchen nationalen Konferenzen auf, dann wird ihnen, selbst wenn sie nur mittlere und niedrige Positionen innehaben, als Folge ihres Herrschaftswissen eine Ehrfurcht als Wahrheitssponder und Heilsbringer entgegengebracht, die sie nicht verdienen. Ihre Adressaten hoffen auf die Zuwendungen oder Unterstützung im Konkurrenzkampf um Ressourcen. Als Repräsentanten einer zentralen mächtigen Bürokratie genießen sie steuerliche Privilegien und persönliche Anerkennung, die sie gestützt auf eigene Fähigkeiten nie erreichen würden.

verlangt gleiche Chancen im Leben und gleiche Teilhabemöglichkeiten an Bildung, Arbeit, Kultur und Demokratie. Gerecht ist, was die sozialen Herkunftsunterschiede nicht zum Schicksal werden lässt. Gerecht ist, dass diejenigen, die etwas für unsere Gesellschaft leisten, angemessen teilhaben an ihrem Wohlstand und ihren Entscheidungen. Gerechte Politik garantiert gleiche Zugangsmöglichkeiten zu öffentlichen Gütern, Chancengleichheit, faire Einkommens- und Vermögensverteilung.“ Und: „Sie gewährleistet, dass jeder Mensch unabhängig von seiner Leistungsfähigkeit frei von materieller Not leben kann.“ Olaf Scholz kondensiert noch weiter: „Dem sozialdemokratischen Menschenbild entspricht nur ein Verständnis von Gerechtigkeit, das den Bezug zur Freiheit immer im Blick behält. Gerecht ist, was Menschen in die Lage versetzt, ihr Leben so zu gestalten, wie sie es selbst gerne gestalten möchten. Deshalb bedingen sich Freiheit und Gerechtigkeit wechselseitig: Eine Politik, die Menschen dauerhaft in Abhängigkeit bringt, sie entmündigt und ihnen ihre Selbstachtung nimmt, ist weder gerecht noch freiheitlich. Gerecht ist in diesem Sinne also eine Politik, die immer wieder die Voraussetzung dafür schafft und erneuert, dass Menschen ihre eigenen Pläne verfolgen können“ (in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 9/2003: 15). Gegenüber solchen Bewertungen gibt es kaum Widerspruchsmöglichkeiten. Die Probleme beginnen dann, wenn man versucht, zwischen diesem Wertehimmel und den Realitäten demokratischer Politik eine Verbindung herzustellen.

Das Grundsatzprogramm ist durch eine ziemlich realistische Beschreibung unserer Welt charakterisiert. Die formulierten Ziele sind nachvollziehbar: Vollbeschäftigung, Entlastung der Arbeitskosten von Lohnnebenkosten und Teilhabe. Der „Vorsorgende Sozialstaat“ dürfte eher zum überfordernden Sozialstaat werden, wenn es heißt: „Er fördert Existenz sichernde Erwerbsarbeit, hilft bei der Erziehung, setzt auf Gesundheitsprävention und verhindert Armut. Er gestaltet den demografischen Wandel und begreift Bildung als zentrales Element der Sozialpolitik. (...) Zugleich sichert der Vorsorgende Sozialstaat die großen Lebensrisiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Pflegebedürftigkeit solidarisch ab und garantiert Altersvorsorge.“ Hier werden innere Widersprüche ausgeblendet: so der Widerspruch zwischen hohen und unter geltendem Recht weiter steigenden Sozialabgaben bei relativ sinkenden Renten und Vollbeschäftigung für niedrigqualifizierte Erwerbstätige, so der Widerspruch zwischen hoher sozialer Absicherung, insbesondere im Alter, und den daraus entstehenden dramatischen Mehrbelastungen und dem Ziel eines hohen Wachstums (langfristig Beitragssätze in der Rentenversicherung um 24 % in 2050 – Schätzung Ottnad/Schnabel. Prognos kommt schon in 2030 zu Beitragssätzen von 25,4 %). Die Renditen der Einzahlungen in das Rentensystem sinken dramatisch. Das eigene Alterssicherungssparen muss deutlich höher werden, als durch Riestersparen vorgesehen. Die Struktur der Verwendung der privaten Einkommen muss sich genauso ändern wie die Ausgabenstruktur in den öffentlichen Budgets. Zwischen dem Sozialstaat, den formulierten Zielen und den Finanzierungsmöglichkeiten angesichts des hohen und steigenden Bedarfs für Infrastruktur, Forschung, Bildung oder Familienpolitik bestehen in der Wirklichkeit massive Widersprüche. Es fehlen glaubwürdige Umsetzungsstrategien. Außerdem muss man mit einer weiteren Evolution der Inhalte von sozialer Gerechtigkeit und mit neuen Zielen rechnen – z.B. Angleichung der Lebenserwartung oder

effektivere Gleichheit der Bildungschancen. Der Staat ist für die Bildung verantwortlich und toleriert seit Jahrzehnten eine unerträgliche Ungleichheit. Ein Grundsatzprogramm, das seit Jahrzehnten bekräftigte Ziele neu formuliert, ohne zu sagen, warum die neue Zielformulierung die Wirklichkeit verändern soll, kann nicht zufriedenstellen. Kaum erwähnt wird die Bedeutung der wirtschaftlichen Evolution, die weitestgehend durch Wettbewerb gesteuert und vorangetrieben wird und in ihren gleichheitsschaffenden Wirkungen ganz offensichtlich unterschätzt wird. Ein Grundsatzprogramm sollte Ort grundsätzlicher Auseinandersetzungen und Klärungen sein und kein Ort der Wunschmaximierung ohne Klärung der Realisierungsmöglichkeiten.

These: Der Übergang von Sense und Dreschflegel zum Mähdrescher oder der Übergang vom Waschbrett zur Waschmaschine mit eingebautem Trockner haben für die Freiheit und Wohlfahrt der Menschen mehr bewirkt als viele sozialpolitische Maßnahmen. Hier scheint eine andere Balance erforderlich.

Im gesamten Grundsatzprogramm wird nur erwähnt, dass die Agrarsubventionen gekürzt werden sollen; es fehlt der Hinweis, dass ohne einen radikalen und endgültigen Subventionsabbau und das Ende des Herumverteilungsstaats die so wichtigen sozialen Ziele nicht erreichbar werden.

Genauso blass bleiben die Erklärungen dafür, wie Solidarität gestärkt und stärker in das Leben der Menschen integriert werden soll. Solidarität als Quelle sozialer Gerechtigkeit wirkt – in der Zivilgesellschaft und in der Sphäre des politisch bürokratisch organisierten Staates. Ganz ohne Zweifel werden die großen Transfersysteme niemals von zivilgesellschaftlichen oder rein privat organisierten Sicherungssystemen verdrängt oder ersetzt werden können. Doch in der Unmittelbarkeit der Zivilgesellschaft und ihren verhaltensprägenden Erfahrungen hat Solidarität ihre existentielle Basis. In der staatlichen Sphäre wird – von den Schulen abgesehen – Solidarität meist bürokratisch vermittelt und von beamteten oder beauftragten Profis exekutiert. Hier entstehen Rechtsansprüche und Berechtigungen sowie gesetzliche Verpflichtungen mit geringen emotionalen Bindungen zwischen „Kunden“ und Leistungsbürokratie. Abgaben erscheinen als schon ewig bestehende Tribute. Leistungen – auch Umverteilungsleistungen – werden ungerührt als Ergebnisse von einklagbaren Rechten in Anspruch angenommen, meist ohne Empfinden oder gar Dankbarkeit für die Verzicht, die von Belasteten erbracht werden.

Soziale Gerechtigkeit sollte Abbild einer erlebten oder auch gelebten Solidarität sein und auf der Erfahrung beruhen, mit den anderen in der Gesellschaft verbunden zu sein als Teil von etwas Größerem und zeitlich generationenübergreifend Beständigem. Dies klingt wie eine Beschwörungsformel, doch **in der Wirklichkeit kommt es darauf an, gesellschaftliche Bedingungen zu schaffen, in denen Solidarität oder Verpflichtungserlebnisse wachsen.** In der Bundesrepublik erleben wir seit längerem eher das Gegenteil. Der Sozialstaat wurde nicht zuletzt wegen einer Vernachlässigung von Re-

ziprozität fast zum Ausbeuter der Solidarität oder **Solidarität wurde vergeudet und soziale Gerechtigkeit verkümmert zu oft zur Transfersymmetrie.**⁸

2.4 Glück und Gerechtigkeit – Auseinandersetzung mit theoretischen Konzepten

2.4.1 Warum Glück als Maßstab?

Am Beginn der Demokratiebewegung formulierte die amerikanische Unabhängigkeitserklärung:

„We hold these truths to be self-evident that all men are created equal, that they are endowed by their creator with certain unalienable rights, that among these are life, liberty and the pursuit of happiness.“

Man kann sich diesem Text in seiner Einfachheit und Klarheit kaum entziehen. Alle Menschen sind als „Gleiche mit unveräußerlichen Rechten geschaffen“. Dazu gehören „Leben, Freiheit und das Streben nach Glück.“ Die Aufklärung hatte die Menschen freigesetzt aus dem Glauben, dass Glück weitgehend Schicksal sei und ihnen psychisch die Möglichkeit geboten, ihr Glück selbst in die Hand zu nehmen, was zu der Forderung der Unabhängigkeitserklärung führte, dass die Regierungen ihnen dazu die Möglichkeit lassen oder eröffnen müssten. Wir haben heute eine Scheu, dem Streben nach Glück eine so direkte politische Schlüsselrolle zuzuweisen. Glück bleibt in unserem Verständnis eine Kategorie der persönlichen Lebensplanung und Lebensgestaltung. Allerdings erleben wir aus verschiedenen Anzeichen und in unterschiedlichem Umfeld gerade einen erstaunlichen Politikwandel. Der neue Führer der konservativen Partei in Großbritannien David Cameron formuliert: „It’s time we admitted that there’s more to life than money, and it’s time we focused not just on GDP, but on GWB -- General Wellbeing“ (*happiness?*). Prospect kommentiert: „However Camerons contrast implies that increased GWB might have to come at the expense of GDP growth...“ (Prospect-Magazine, Oktober 2006: 12). Getrennt durch zwei Jahrhunderte werden hier ähnliche Vorstellungen sichtbar.

Tatsächlich wird das Streben nach Glück auf vielfältige Weise durch Politik bestimmt oder zumindest beeinflusst. Immer mehr Menschen versagen sich ein Glück in der Familie. Die widrigen wirtschaftlichen Bedingungen haben den Preis zu hoch werden lassen. Unterschiede der Gesundheit und Lebenserwartung, die beide als wesentlich für ein glückliches Leben angesehen werden, entstehen immer weniger aus gesundheitsverschleißender Arbeit, sondern mehr oder weniger aus gesundheitsverschleißenden Lebensstil (Unterschiede der Lebenserwartung zwischen wohlhabenden und armen Männern in Deutschland rd. 8 Jahre). Das Glück der Einzelnen wird auch beeinträchtigt durch gesellschaftliche Ungleichheit, weil die eigene Position immer in Relation zu anderen bewertet wird. Ein erfolgreiches persönliches Streben nach Glück setzt eine fair organisierte Gesellschaft voraus. Es gibt eine akzeptable für das Wohlergehen der Menschen förderliche (optimale?) Ungleichheit. Gemessen an den

⁸ Richard Sennets „Respekt“ enthält viele Anregungen zum Thema.

Glücksvorstellungen der Menschen bzw. vom Wunsch nach einem reichen und erfüllten Leben erscheint das Konzept „soziale Gerechtigkeit“ mit seiner Konzentration auf Einkommen zu einseitig. Es wird dominiert von der Forderung, eine möglichst hohe Einkommensgleichheit notfalls durch Transferzahlungen zulasten der Steuerzahler herzustellen, obwohl Gerechtigkeit immer weniger über die Einkommensverteilung definiert wird und selbst gleiche Einkommen durch unterschiedliche Erfolge in der Verwendung oder in den Verwendungsmöglichkeiten und -fähigkeiten ungleiches Wohlergehen hervorbringen. Es macht deshalb Sinn, Auswirkungen auf das Streben nach Glück oder nach einem erfüllten Leben in die Erörterung von Fragen der Gerechtigkeit einzubeziehen. Dabei zeigt sich, dass die Glückserwartungen, die sich auf Einkommenssteigerungen beziehen, offensichtlich überzogen sind. Layard formuliert: „Most people want more income and strive for it. Yet as western societies have gotten richer, their people have become no happier“ (Layard 2005: 3). Weil alle anderen die gleichen (Konsum-)Fortschritte machen, werden die eigenen Steigerungen entwertet. „The problem is that we all put massive effort into changing what cannot in total be changed“ (Layard 2005: 151). Demgegenüber versuchen Medien, Werbung und die Konsummodelle der kapitalistischen Anbieter ständig den Eindruck zu erwecken, dass immer neue und bessere Güter auch neuen Status und neues Glück bringen. Doch dieser „struggle (...) is totally self defeating“ (Layard 2005: 151). Das Denkmodell der Konsumentensouveränität hatte in der Praxis nicht die Auswirkungen, die ihm zugeschrieben werden. Weder Glück noch Gerechtigkeit nehmen trotz Wachstum in einem Maße zu, das die Menschen erwartet haben oder das ihnen direkt und indirekt versprochen wurde. Es entsteht der Eindruck, als habe sich eine menschliche Evolution, soweit sie sich auf wirtschaftliches Wachstum stützt, in Europa gleich in mehrerer Hinsicht erschöpft und als sei Europa gleichzeitig der Globalisierung, die es in Gang gesetzt hat, nicht mehr gewachsen.

2.4.2 Wirtschaftsentwicklung und Glück (Layard)

Layard empfiehlt in einer angelsächsisch utilitaristischen Tradition stehend, Gerechtigkeitsvorstellungen an den Glückserfahrungen der Menschen und ihren Bedingungen zu messen. Politik muss sich dementsprechend unmittelbar mit dem Bewusstsein und den Empfindungen der Menschen auseinandersetzen, die durch Politik tangiert und beeinflusst werden. Durch diesen Denkansatz werden Türen aufgerissen, an denen sonst Leistungen gleichsam abgelegt werden. Solidarität kann nicht mit den Zahlungsströmen enden, sondern muss die Folgewirkungen staatlich organisierter Solidarität, wie sie empirisch beobachtet werden kann, mit in ihr Kalkül einbeziehen. Ein Wachstum des Sozialbudgets führt nicht automatisch zu einem Glückswachstum, wie die Mehrausgaben für Hartz IV zeigen. Allerdings haben diese Vorstellungen natürlich auch massive Schwächen. In der empirischen Basis stützen sie sich auf Befragungsergebnisse, in denen die Befragten beschreiben, was sie als Glück empfinden. Es werden zeitgebundene stark hedonistisch geprägte Bewusstseinsinhalte reproduziert. Einkommenswachstum hat danach die Menschen nicht glücklicher gemacht. Doch würde man ihnen anbieten,

sich auf ein niedrigeres Einkommensniveau zurückzubewegen, wären sie offensichtlich sehr unglücklich. Diese Asymmetrie wird auch im Entwicklungsprozess selbst deutlich. Höheres wirtschaftliches Wachstum bringt offensichtlich weniger Glück hervor, als ex ante erwartet wurde. Ausbleibendes Wachstum erzeugt dagegen Spannungen, Konflikte, Unbehagen und Zukunftsängste. Politik muss sich offensichtlich stärker damit auseinandersetzen, welche Entfaltungsmöglichkeiten, Gestaltungsmöglichkeiten oder tatsächliche Gestaltungsmacht Menschen in der Evolution effektiv erreichen können, weil hier ein Schlüssel für die tatsächlich erlebte Befriedigung liegt. Offen bleibt auch, wie sich aus dem Glücksstreben der Einzelnen, das im Zentrum der Gerechtigkeitsüberlegungen steht, ein Gefühl der Solidarität entfalten kann.

Die Schwäche der Theorie entsteht daraus, dass Menschen in realen Gesellschaften mit bestimmten Erfahrungen, ethischen Normen und vor allem auch mit dem Gefühl der Zugehörigkeit zu einer sie unterstützenden oder auch beschützenden Gesellschaft seit Anbeginn gelebt haben. Eine Theorie der Gerechtigkeit muss auf diese realen Erfahrungen rekurrieren, um wirksamer und gehaltvoll zu sein. Glück, so wie es die Glücksforschung in seinen Determinanten aufhellt und in seinen Bedingungen erklärt, erfasst eine rein individualistische Befriedigung. Eine stärkere Rücksichtnahme darauf würde politische Ziele nicht durch reine Transferströme definieren, sondern die Befriedigung durch Gestaltung der eigenen Umwelt und durch Erfüllung in der Familie, durch stärkere Einflussnahme auf den Erziehungsprozess der eigenen Kinder stärker gewichten. Politik kann die Verteilung von Glück beeinflussen, aber Politik muss noch – und das ist wichtiger – beeinflussen, dass die Menschen substantiell bereit sind, sich für das Glück anderer Menschen einzusetzen und es als Teil ihrer eigenen Glücksvorstellung zu empfinden. Diese Einstellung fällt nicht vom Himmel, sondern muss in gemeinsamen Projekten und Erfahrungen erlebt werden.

2.4.3 Rawls Gerechtigkeit als Fairness

Rawls formuliert seine Theorie der Gerechtigkeit vor dem Hintergrund einer konstruierten „chemisch reinen“ Situation. Er empfiehlt uns ein Gedankenexperiment, in dem wir über Gerechtigkeit in einer Gesellschaft entscheiden, ohne zu wissen, über welche Fähigkeiten, Eigenschaften oder Vermögen wir verfügen. Diese Unwissenheit einer „original position“, soll uns zum neutralen Denken verpflichten. Rawls unterstellt, dass sich die Menschen an ihren Eigeninteressen orientieren. Nach seiner Auffassung würden rationale Individuen zu zwei Regeln kommen:

„1. Each Person has an equal right to a fully adequate scheme of equal basic liberties which is compatible with a similar scheme of liberties for all.

2. Social and economic inequalities are to satisfy two conditions. First, they must be attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity; and second, they must be to the great benefit of the least advantaged members of society”⁹ (zit. in Sen 1992: 75).

Die erste Forderung soll sicherstellen, dass die Menschen gleiche Chancen erhalten, die für sie fundamentalen Güter zu erreichen. Beide Regeln zusammen liefern die Grundlagen für einen sowohl liberalen wie auch sozialen Staat. Als Kriterium für die Auswahl dieser Güter kann man auch unterstellen, dass solche Güter und Leistungen bzw. Zustände angestrebt werden, die für das Glück der Menschen relevant sind. Allerdings reicht das Kriterium Güterausstattung nicht aus, es sei denn, man interpretiert Güter so weit, dass davon auch Befähigungen zu einer autonomen Lebensgestaltung oder zu erfolgreichen Lebensstilen umfasst sind.

Zweck der Rawlschen Regeln ist es, eine gerechte Ordnung unabhängig von religiösen und ideologischen Vorprägungen zu formulieren. Damit diese Ordnung effektiv werden kann, muss das Prinzip einer Toleranz als zentrales Element gelten. Die Regeln lassen Ungleichheiten in der Gesellschaft zu. Sie ermöglichen ein Konzept optimaler Ungleichheit, nicht nur unvermeidbarer Ungleichheit. Trotz ihres hohen Grades der Abstraktion und des Mangels an emotionalem Gehalt ermöglichen sie eine klare Orientierung.

Genauso wie bei Layard entsteht doch die Frage, wie solche konzeptionellen Entwürfe mit einem formalen Regelwerk substantiell angefüllt werden sollen. Ebenso wie bei Layard wird keine Mühe darauf verwendet, deutlich zu machen, wie die Menschen verpflichtet werden könnten oder sich verpflichtet fühlen könnten, nach diesen Regeln zu agieren. Natürlich entstehen auch massive empirische Fragen, über die Wirksamkeit der Anreize ihrer Ungleichheit entstehen. Eine Beobachtung der konkreten Kontroversen über Gerechtigkeitsfragen machen wieder deutlich, dass kaum Kontroversen über Grundwerte bestehen, sondern ganz wesentlich über die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen. Es ist weniger streitig, was eine gerechte Gesellschaft charakterisiert, dafür ist umso streitiger, wie Gerechtigkeitspolitik tatsächlich wirken wird.¹⁰

⁹ In einer späteren Formulierung sind die Prinzipien etwas abgewandelt: „a) Jede Person hat den gleichen unabdingbaren Anspruch auf ein völlig adäquates System gleicher Grundfreiheiten, das mit demselben System von Freiheiten für alle vereinbar ist. b) Soziale und ökonomische Ungleichheiten müssen zwei Bedingungen erfüllen: erstens müssen sie mit Ämtern und Positionen verbunden sein, die unter Bedingungen fairer Chancengleichheit allen offenstehen; und zweitens müssen sie den am wenigsten begünstigten Angehörigen der Gesellschaft den größten Vorteil bringen (Differenzprinzip)“ (Rawls 2003: 78).

¹⁰ Ein Beispiel: Alle sind sich einig, dass Arbeitslosigkeit überwunden werden soll. Eine aus marktwirtschaftlichem Denken formulierte These lautet, die Lohnkosten sind zu hoch, zu den herrschenden Löhnen und der herrschenden Grundstruktur wird es keine Vollbeschäftigung geben. Das Überangebot an Niedrigqualifizierten ermöglicht Vollbeschäftigung mit nur sehr niedrigen Löhnen, die dann deutlichen Zusatzzahlungen sollen zu einem erträglichen Einkommen führen. Die Gegner unterstellen massive Mitnehmereffekte. Sie schlagen aber deshalb Kürzungen und mehr Nachfrage vor. Die tatsächliche Kontroverse ist keine Gerechtigkeitskontroverse, sondern beruht auf einem unterschiedlichen Verständnis über die Funktionsweise einer globalisierten Volkswirtschaft. In der Praxis werden Gerechtigkeitsfragen zu empirischen Fragen. Entscheidend wird sein, welche Konzeption reale Wirtschaft adäquater erfasst und dementsprechend wirksamer sein wird.

2.4.4 Amartya Sen – Development as freedom

Eine grundsätzlich optimistische Position und Interpretation formuliert Amartya Sen aus der Erfahrung des Entwicklungsprozess oder der Evolution. In „Development as Freedom“ (2000) unterstellt er, dass Freiheit das zentrale Ziel und gleichzeitig Schlüsselinstrument der Entwicklung sei. Entwicklung bietet Menschen die Freiheit, ihre Lebenspläne besser zu verwirklichen. Freiheit ist nicht nur Möglichkeit, sondern genutzte Verwirklichungschance in Bereichen, die für Menschen wertvoll sind. Freiheit als genutzte Verwirklichungschance hat einen Eigenwert und ist Motor der Entwicklung. Die Menschen schätzen sie als solche. Es geht nicht nur um ein liberales Ordnungskriterium, sondern die ausgeschöpfte und durch Entwicklung ausschöpfbare und gestaltete Freiheit. Menschen benötigen Ressourcen, Entwicklung ihrer Fähigkeiten, um diese Freiheit zu erreichen. Die Evolution der Produktivität und der menschlichen Möglichkeiten war insofern auch ein Prozess zu mehr Freiheit. Allerdings geht es immer um die realisierten Verwirklichungschancen (Capabilities), diese Güter in materieller Freiheit zu nutzen. Ressourcen und Primary Goods, wie sie Rawls fordert, müssen in effektive Freiheit transformiert werden. Sen betont damit eine „Resource-Based Interpersonal Comparison“. Ein reiner Ressourcen- oder Einkommensvergleich, sogar die Ausstattung mit primären Gütern, reicht nicht aus, weil es immer um die materiellen Befähigungen und Chancen geht, diese Ressourcen optimal zu nutzen. „Was die Menschen tatsächlich erreichen können, wird durch ihre ökonomischen Chancen, politischen Freiheiten, sozialen Einflussmöglichkeiten und die Gestaltungschancen, die aus einer guten Gesundheit, Bildung und die Ermutigung sowie oder Kultivierung von Initiativen beeinflusst“ (vgl. Sen 2000). Menschliche Freiheiten stützen sich gegenseitig. Sie müssen durch Gestaltungsmöglichkeiten in politischen Entscheidungsprozessen abgesichert sein. Unter den Bedingungen solcher Verwirklichungschancen werden die Menschen Ziele anstreben, die für sie am wichtigsten sind und ihre Einkommensverwendung daran orientieren. Bildung und Beteiligung am öffentlichen Leben müssen in Freiheit gestaltet werden. Dabei sind Märkte nicht wichtig, weil sie erlauben, Einkommen optimal zu verwenden oder Einkommen zu erzielen. Doch erzielt Einkommen oder Ausstattung mit Gütern liefern nicht den alleinigen Maßstab, weil Märkte selbst und das Agieren auf Märkten die Voraussetzung persönlicher Freiheit liefern. Das Recht auf Märkten autonom zu agieren, konstituiert eine Grundfreiheit, die vor allen Ergebnissen einen besonderen Wert darstellt. Erst durch die Freiheit auf Märkten kann abgeschätzt werden, ob Ressourcen für Ziele eingesetzt werden, die von den Menschen als Wert angesehen werden. Erst in Freiheit werden Energien freigesetzt, die wiederum materielle Freiheiten ermöglichen.

Der moderne Sozialstaat will mehr Gleichheit. Die Evolution drängt auf mehr Freiheit für materiell genutzte Verwirklichungschancen für ein gesundes möglichst selbstbestimmtes Leben. Die Menschen wünschen Wohlergehen. Wohlergehen ist mehr als BIP je Einwohner oder Einkommen. Wohlergehen, darauf verweist Sen in immer neuen Variationen, hat mehrere von den Menschen selbst definierte Dimensionen, die in demokratischer Auseinandersetzung in den Prozess für mehr soziale Gerechtig-

keit eingehen. Wobei mein Anspruch auf Verwirklichungschance auch beinhaltet, die gleiche materielle Chance allen anderen zu ermöglichen.

2.5 Offene Fragen

In den Konsequenzen unterscheiden sich die drei Konzepte erheblich:

- Rawls liefert eine Konzeption der optimalen Ungleichheit, weil er von der Vorstellung ausgeht, dass wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Erfolg einzelner Bürger das Wohlergehen anderer positiv beeinflusst.
- Layard verdeutlicht, dass hohe Ungleichheit für Haushalte mit geringem Einkommen ihre Position entwertet. Respekt und Selbstachtung können untergraben werden. Ein bloßes Einkommenswachstum bringt kaum Zuwachs an Glück. Hinzukommen müssen Vertrauen, Gestaltungsmöglichkeiten, Anerkennung. Die Konzentration auf die Dimension Einkommen vernachlässigt diese Vielfalt und berücksichtigt die psychischen Bedürfnisse der Menschen zu wenig. Die systematische Berücksichtigung von Glück bei Gerechtigkeitsüberlegungen würde auch ein hohes Maß von Gleichheit der Ergebnisse erfordern.
- Amartya Sen geht von der Erwartung aus, dass eine angemessene Ausstattung mit materieller Freiheit zu einer weiteren Expansion und Verbesserung der Lebenslagen und Lebenschancen führt. Fragen der Einkommensverteilung treten in den Hintergrund. Allerdings erhalten die materiellen Möglichkeiten, die Verwirklichungschancen eine Schlüsselrolle. Sie werden im Ergebnis zu Ungleichheit der Ausstattung mit Einkommen oder anderen Ressourcen führen, nicht zuletzt weil in Sens Konzeption die Unterschiedlichkeit der Menschen in ihren Befähigungen und Bedürfnissen durch ihre materiell genutzten Freiheiten zum Ausdruck kommt.

In allen drei Konzepten bleibt ungeklärt, wie die materiellen Verpflichtungserlebnisse zwischen den Mitgliedern einer Gesellschaft, die immer heterogener wird, als Grundlage der Solidarität gestärkt werden können. Mögliche Widersprüche zwischen bürokratischem Versorgungsstaat und dem Bedarf nach aktiver Solidarität werden nicht systematisch thematisiert.

II. FREIHEIT, SOLIDARITÄT, GERECHTIGKEIT – DIE HISTORISCHE DIMENSION

1. Soziale Gerechtigkeit durch Evolution der Wirtschaft und Evolution der Politik

Die 70er Jahre brachten in vielen Ländern der westlichen Welt eine Periode maximaler Gleichheit durch erfolgreiche wirtschaftliche Evolution und einen ausgleichenden Sozialstaat. Gleichheitsfördernd waren:

- Eine lange Periode stabiler Bevölkerung bei günstiger Altersschichtung. Das hohe Verelendungswachstum der Bevölkerung aus dem 19. Jahrhundert war überwunden.
- Hohe Produktivitätssteigerungen in Industrie und Landwirtschaft, die auf Dauer immer zu einem Rückgang der Beschäftigung in diesen Bereiche führten.
- Hohe industrielle Arbeitsnachfrage auch nach niedrigqualifizierten Erwerbstätigen bis in die 60er und frühen 70er Jahre, als 2 Mio. Gastarbeiter mit überwiegend niedrigen Qualifikationen Arbeitsplätze erhielten.
- Umfassende sozialstaatliche Absicherung finanziert aus dem Wachstum.

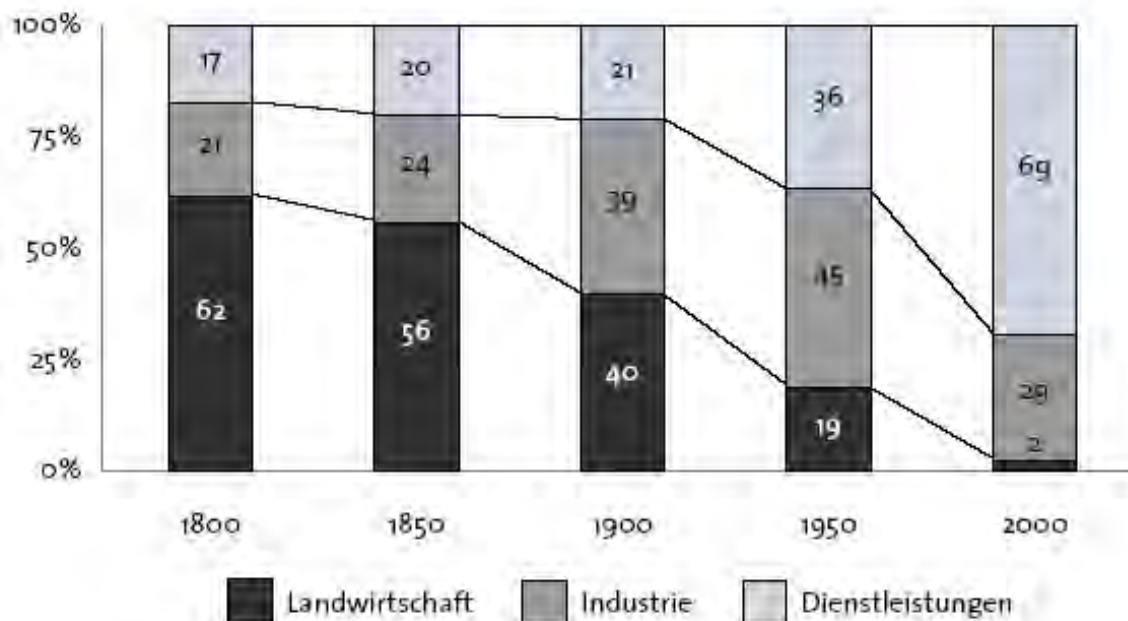
Die jahrzehntelang weit über das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) hinausgehende Expansion des Staates haben vielfach den Eindruck entstehen lassen, als sei das höhere Maß an Wohlstand und Gleichheit vor allem als eine autonome Leistung staatlicher Politik oder auch durch die Interessenvertretung der Gewerkschaften zustande gekommen. **Tatsächlich hat die vor rd. 300 Jahren einsetzende agrarische und industrielle Revolution durch Produktivitätsfortschritte und die Möglichkeit, vor allem Grundbedürfnisse (Wohnen, Nahrungsmittel, Kleidung) relativ zum Einkommen immer preiswerter zu erfüllen, unabhängig von allen staatlichen Interventionen in einem historischen Prozess zu freieren und gesünderen Lebensbedingungen, ständig steigender Lebenserwartung, zu steigendem Lebensstandard und mehr Gleichheit geführt.**¹¹

Die wirtschaftliche Entwicklung war gleichzeitig Voraussetzung für eine menschliche Evolution – für mehr Lernen und Bewusstseinsbildung. Staatliche Sozialpolitik wird als autonome Kraft überschätzt.

¹¹ „The "Gini ratio", which is also called the "concentration ratio", is the measure of the inequality of the income distribution most widely used by economists. This measure varies between 0 (perfect equality) and 1 (maximum inequality). In the case of England, for example, which has the longest series of income distributions, the Gini ratio stood at about 0.65 near the beginning of the eighteenth century, at about 0.55 near the beginning of the twentieth century, and at 0.32 in 1973, when it bottomed out, not only in Britain but also in the United States and other rich nations. This measure indicates that over two-thirds of the reduction in the inequality of income distributions between 1700 and 1973 took place during the twentieth century. The large decrease in such inequality, coupled with the rapid increase in the average real income of the English population, means that the per capita income of the lower classes was rising much more rapidly than those of the middle or upper classes“ (Fogel 2004: 39f).

Noch zur Mitte des 19. Jahrhunderts mussten Arbeiter zwei Drittel ihres Einkommens für eine kümmerliche Ernährung aufwenden, wobei mehr als die Hälfte der Arbeitskräfte erforderlich waren, um diese Nahrungsmittel zu erzeugen. Verteilt auf 150 Jahre kam es bei den Arbeiterhaushalten zu einem Absturz der Ernährungsaufwendungen um etwa die Hälfte ihres Einkommens. Diese Hälfte der Lebensarbeitszeit wurde für andere Verwendungen freigesetzt. Immer preiswertere Industriegüter erzeugen bis heute einen parallelen Prozess der Wohlstandssteigerungen und der vermehrten Gleichheit. Der Übergang vom Waschbrett zur Waschmaschine mit Trockner oder von der Sense zum Mähdrehscher – darauf haben wir schon verwiesen – hat mehr als viele politische Maßnahmen zur Emanzipation und Freiheit beigetragen. Die marktwirtschaftliche Evolution, zu der die Globalisierung gehört, war für die Bundesrepublik gleichheitsfördernd. Sie war nur möglich, weil ständig Arbeitskräfte aus alten Industrien für neue Tätigkeiten freigesetzt wurden.¹² Die gegenwärtige Krise kann man auch als Störung im Zusammenspiel von Sozialstaat und dezentral gesteuerter Evolution interpretieren. Soziale Gerechtigkeit wird in der Diskussion der SPD zu sehr als ein öffentliches Gut interpretiert.

Abbildung 11: Sektorale Entwicklung der Beschäftigung, Deutschland, 1800 bis 2000



Quelle: MEA 2006: 2

empirica

Auch die Quellen des Wohlstands verschieben sich ständig. Investitionen in Humankapital wurden im 20. Jahrhundert immer bedeutsamer. **Das 21. Jahrhundert wird ein Jahrhundert des immateriellen**

¹² Der bloße Blick auf Abbildung 11 zerstört im Übrigen die Vermutung, dass der Strukturwandel sich ständig beschleunigte.

Vermögens. Dabei wird natürlich die Bewertung der Natur als Kapazität in der Wertschöpfung ihrer unersetzlichen Rolle als Lebensgrundlage nicht gerecht.

Tabelle 2: Total Wealth, 2000 – \$ per capita and percentage shares

Income group	Natural capital	Produced capital	Intangible capital	Total wealth	Natured capital share	Produced capital share	Intangible capital share
Low-income countries	1,925	1,174	4,434	7,532	26%	16%	59%
Middle-income countries	3,496	5,347	18,773	27,616	13%	19%	68%
High-income OECD countries	9,531	76,193	353,339	439,063	2%	17%	80%
World	4,011	16,850	74,998	95,860	4%	18%	78%

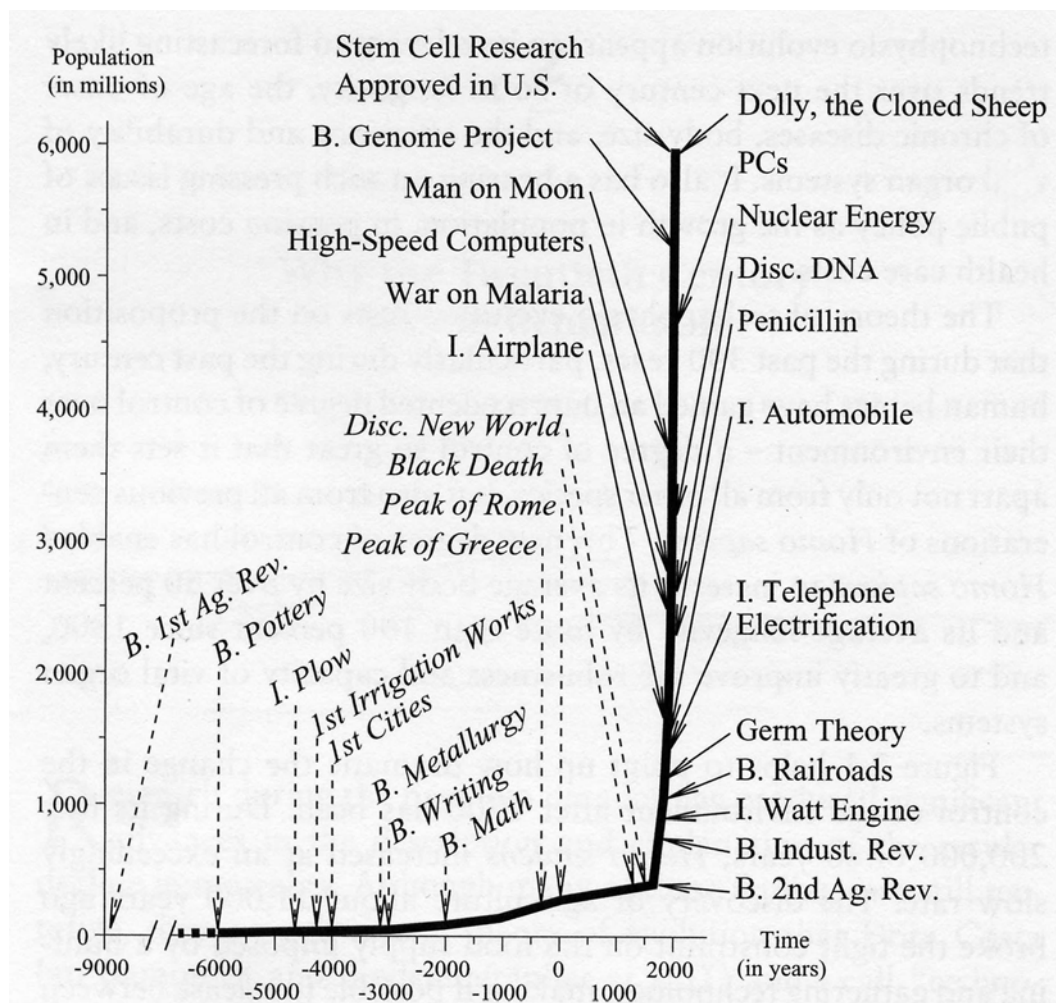
Sources: Authors.

Notes: All dollars at nominal exchange rates. Oil states are excluded. OECD: Organisation for Economics Co-operation and Develoement.

Quelle: The World Bank 2006: 4

empirica

Voraussetzung für dieses Wohlstandswachstum war natürlich eine ständige Freisetzung von Arbeit. **95 % aller Arbeitsplätze in der Landwirtschaft und fast ein Drittel in der Industrie mussten „vernichtet“ werden – um diesen absurden Begriff zu gebrauchen –, damit wir schon jetzt (künftig noch viel mehr) z.B. über 10 % des BIP für Gesundheit und Pflege ausgeben können.** Die Einkommen der unteren Einkommensschichten stiegen ohne staatliche Umverteilung schneller als im Durchschnitt. Abbildung 12 symbolisiert diesen Fortschrittprozess und seine Beschleunigung, der bei einer explosionsartigen Zunahme der Bevölkerung und steigender Lebenserwartung für breite Schichten ein ständiges Einkommens- und Wohlstandswachstum für die Bürger ermöglichte.

Abbildung 12: The Growth of World Population and Some Major Events in the History of Technology**Figure 2.1 The Growth of World Population and Some Major Events in the History of Technology.**

Sources: Cipolla 1974; Clark 1961; Fagan 1977; McNeill 1971; Piggott 1965; Derry and Williams 1960; Trewartha 1969. See also Allen 1992, 1994; Slicher van Bath 1963; Wrigley 1987.

Note: There is usually a lag between the invention (I) of a process or a machine and its general application to production. "Beginning" (B) usually means the earliest stage of this diffusion process.

Quelle: Fogel 2004: 22

empirica

Robert William Fogel (2004) hat die Formen und Bedingungen dieser Evolution untersucht und immer wieder herausgearbeitet: Menschen werden heute von gesünderen Müttern geboren und schon im Mutterleib besser ernährt. Sie sind mit mehr „Gesundheitskapital“ ausgestattet – gesünder und leistungsfähiger. Die steigende Lebenserwartung und Lebensarbeitszeit, wachsende Energie und Ausdauer sind zu einer eigenen Quelle des Wohlstands geworden. Humankapital wird besser und länger (steigende Lebenserwartung) genutzt. Staatliche Sozialpolitik und marktwirtschaftliches Evolutionsergebnis sind untrennbar miteinander verwoben. Ohne die Erweiterung der materiellen Spielräume durch den kapita-

listischen Entwicklungsprozess wäre Politik ohnmächtig geblieben. Die wirklich dramatischen Verbesserungen durch das Produktivitätswachstum werden erst deutlich, wenn man sich die noch harten Lebensbedingungen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts vergegenwärtigt.

2. Deutschland: Globalisierungs- und Industrialisierungsgewinner

Deutschland hat die wirtschaftliche Evolution der entwickelten Länder in einer erstaunlich günstigen Variante miterlebt und mitgestaltet. Die günstigen Ergebnisse der ökonomischen Evolution aus den letzten 150 Jahren gehen zurück

- auf eine erfolgreiche Deagrarisierung und besonders expansive Industrialisierung. (Der Strukturwandel einschließlich Verstädterung zwischen 1850 und 1900 war nicht geringer als zwischen 1950 und 2000.) Berlin war nach 1850 das Silicon Valley des 19. Jahrhunderts.
- auf eine erfolgreiche Teilnahme an den Prozessen der Globalisierung vor dem Ersten Weltkrieg und nach dem Zweiten Weltkrieg, wobei es gleichzeitig gelang, sozialstaatliche Transfermechanismen zu entwickeln, die Verlierer zu erheblichen Teilen sozial abzusichern.¹³

Deutschland war ein Spätling der industriellen Entwicklung oder Schwellenland, wie wir heute sagen würden, zur Mitte des 19. Jahrhunderts. In der Industrialisierung konzentrierte sich Deutschland als Globalisierungsgewinner auf die neuen Wachstumsindustrien: Elektro, Chemie, Maschinenbau, z.T. Schiffbau und auch Stahlproduktion. Für die Bürger kam es zu einer Steigerung des Lebensstandards, insbesondere durch deutliche gleichheitsfördernde Preissenkungen (zumindest relativ zum Einkommen) für praktisch alle Güter des täglichen Bedarfs. In den 15 Jahren vor dem Ersten Weltkrieg wurden durchschnittliche reale Wachstumsraten von über 3 % erreicht.

Anders als in der Vergangenheit kann der Verlust von industriellen Arbeitsplätzen seit Jahren nicht mehr befriedigend durch Expansion der Beschäftigung in anderen Wirtschaftsbereichen kompensiert werden. Erwerbstätige in Sektoren und Regionen, die dadurch zur Umstrukturierung ihrer Produktionsprozesse gezwungen werden, geraten in Schwierigkeiten. Dabei ist eine doppelte Wirkung nicht neu. Die billigen Nahrungsmittel, die z.B. den ärmeren Familien besonders zugutekam (Weizen aus den USA und aus der Ukraine), die im 19. Jahrhundert durch Dampfschiffe und Eisenbahnen möglich wurden, haben viele westeuropäische Bauern und Landarbeiter verarmen lassen.

Die Globalisierung und die Produktivitätssteigerungen werden auch künftig auf der Produktionsseite immer wieder Verlierer hervorrufen. Die Auswahl der Gewinner und Verlierer folgt keinen Gerechtigkeitsprinzipien. Die Verlierer werden durch die oft Jahrzehnte später entste-

¹³ Beispiel: Im späten 19. Jahrhundert, als die Eisenbahn, die Schifffahrt und die transatlantischen Kabel integrierte Märkte hervorbrachten, wurden gleichzeitig zahlreiche Sicherheitsgesetze etabliert, damit die Globalisierung für die Verlierer auch akzeptabel wurde.

henden Gewinner meist nicht kompensiert. Wir genießen heute die Ergebnisse der „Vernichtung“ großer Teile der alten agrarischen und industriellen Arbeitsplätze in Form von preiswerten Lebensmitteln, weniger belastender Arbeit, einer Flut von neuen Produkten bei höherem Lebensstandard und freieren städtischen Lebensformen. Dabei stehen wir auf den Schultern der Generation vor uns, die uns diese Lebensmöglichkeiten oft unter großen Entbehrungen geschaffen haben. Diese Entbehrungen sind heute meist vergessen. Sie waren vorübergehend. Hätte es mächtige Globalisierungsgegner und Gegner des technischen Fortschritts mit monopolistischer Abschottungsmacht gegeben, wir wären noch heute bitter arm.

Die wirtschaftlichen Erfolge des deutschen Reiches vor dem Ersten Weltkrieg fielen nicht einfach vom Himmel. Sie waren Ergebnis einer innovativen Entwicklungspolitik.

- Schon 1830 erreichte Preußen zusammen mit den USA die höchsten Schülerquoten in der Welt. Die wirtschaftlichen Erfolge beruhten auch auf einer expansiven sehr früh einsetzenden Massenbildung. Bildungsinvestitionen und die Förderung von Humankapital spielten schon zur Zeit Friedrichs des Großen eine überragende Rolle in der preußischen Politik.
- Meilensteine: Gründung der Bergbauakademie 1778, Technische Universität 1799, Universität 1808. Namen wie Humboldt, Virchow, Robert Koch, Kirchhoff, Hertz, Röntgen, von Liebig zeugen von bemerkenswerten intellektuellen und wissenschaftlichen Leistungen.
- Firmen wie Siemens und Halske oder AEG repräsentierten vor dem ersten Weltkrieg die neuen High-Tech-Industrien.

Die ökonomisch technische Expansion war begleitet von einer für damalige Erfahrungen und Kapazitäten unglaublichen Verstädterung. Berlin wuchs von 1871 bis 1914 von gut 800.000 Einwohnern auf 4 Mio. Die Bevölkerung des deutschen Reiches stieg von 40 auf 67 Mio. Dabei sanken die Geburtenraten als Voraussetzung des Wohlstandswachstums seit Mitte des 19. Jahrhunderts rasch ab (Geburtsjahrgang der Frauen aus 1860 5 Kinder, 1900 2 Kinder, 1962 1,3 Kinder). Das Verelendungswachstum der Bevölkerung kam Ende des 19. Jahrhunderts zum Erliegen. Heute müssen wir uns fragen, ob die niedrigen Geburtenraten nicht zu einer neuen Altersarmut führen werden.

3. Entwicklung in der Weimarer Zeit

Für die Arbeiter waren die Lebensbedingungen bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts gemessen an heutigen Erfahrungen trotz ständiger Fortschritte lange Zeit von hohen Risiken und wiederkehrender Not bestimmt.

Trotz des hohen Zuwachses der Zahl der Einwohner in den Städten und des Anwachsens der industriellen Beschäftigung kam es jedoch zu einer ständigen Steigerung des Lebensstandards – nicht zu-

letzt wegen der abnehmenden Zahl der Kinder pro Familie. Die ökonomischen Veränderungen wurden politisch durch die Arbeiterbewegung und ihre Erfolge in der gesetzgeberischen und der praktischen Sozialpolitik unterstützt. Ein Meilenstein waren die Sozialgesetze Bismarcks, die in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg weiter ausgebaut und wirksamer gestaltet wurden. Die administrativen Kapazitäten zur Steuerung der Kriegswirtschaft waren eine wichtige Voraussetzung für den Aufbau einer wohlfahrtsstaatlichen Bürokratie. Hier sind insbesondere zu nennen:

- Acht-Stunden-Tag und seine allmähliche Umsetzung in die 48-Stunden-Woche besonders ab 1924
- Verstärkter Arbeitsschutz
- Ladenschluss um 19:00 Uhr ab 1916
- Ausbau der Erwerbslosenfürsorge
- Ausweitung der Krankenversicherung
- Kommunalen Wohnungsbau
- Mutterschutz
- Betriebsratsgesetz
- Verstärkter Unfallschutz

Als Folge der wirtschaftlichen und sozialpolitischen Entwicklung kam es bis 1929 zu einem steigenden Lebensstandard, dann allerdings durch die Wirtschaftskrise seit 1929 zu Arbeitslosigkeit und Einkommensminderungen. **Insgesamt war die Weimarer Zeit gerade in der SPD charakterisiert durch einen ständigen Widerspruch zwischen klassenkämpferischen Zielen und praktischer sozialer Ausgleichspolitik.** Hier gab es eine differenzierte theoretische Debatte. 1929 schrieb Heimann in „Soziale Theorie des Kapitalismus“ der Sozialpolitik die Funktion zu, ein Mittel zur Erhaltung des Kapitalismus zu sein, mit dem Ziel, die „Sozialpolitik im Sozialismus abzubauen“. In einer Gegenposition bezeichnete Paul J. Tillich die Sozialpolitik als den „institutionellen Niederschlag der sozialen Idee im Kapitalismus“. Diese Sozialpolitik auf der Grundlage der Idee der „Freiheit und Würde der Arbeiter in der großbetrieblichen Arbeitswelt“ hat nach seiner Auffassung ein „konservativ-revolutionäres Doppelwesen“. Sie „verwirklicht Stück um Stück die soziale Idee innerhalb des Kapitalismus und sichert dadurch seinen geordneten Fortgang“. Das Konzept einer sozialen Marktwirtschaft ist hier schon vorformuliert.

4. Evolution der Politik und Evolution der Wirtschaft – Folgerungen

Die sozialstaatlichen Erfolge wurden in der Regel nur durch Umverteilung im Zuwachs – nicht in demokratischen Nullsummenspielen – erreicht. Allerdings wurde die erfolgreiche wirtschaft-

liche Evolution auch durch politisch erzeugte und gesteuerte Grundlagen (Bildung, Infrastruktur) möglich. Die Bedeutung des Staates, insbesondere die Art der Rahmensetzungen oder der ordnungspolitischen Entscheidungen für die wirtschaftliche Entwicklung, nahm ständig zu. Die Privatwirtschaft musste dem Staat wachsende Anteile für Umverteilung und Wachstumsgrundlagen „abtreten“. Es ist die zunehmende Verschränkung zwischen den Welten des Politischen und des Ökonomischen, die schon das 19. und erst recht das 20. Jahrhundert charakterisierten. Es gibt keine von der wirtschaftlichen Evolution abgekoppelte Politik der sozialen Gerechtigkeit. 1957 konnte Deutschland bei demografischer Stabilität und robustem Wachstum der Wirtschaftswunderperiode ein dynamisches Rentensystem auf Umlagebasis etablieren. Die Umwälzungen des Krieges steigerten den Bedarf und die Bereitschaft zu einer großzügigen generationenübergreifenden Alterssicherung. 1969 war in der ersten Großen Koalition unter den Bedingungen eines Booms bei drastisch steigenden Gewinnen und optimistischen Zukunftserwartungen die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall für Arbeiter realisierbar. 1972, gestützt auf die Expansionserfahrungen der Jahre 1968-72, schien es in Übertoptimismus möglich, die Lebensarbeitszeit nachhaltig zu verkürzen. Damit wurde eine lange Fehlentwicklung eingeleitet.

Deutschland mit seiner sozialen Marktwirtschaft nach dem Kriege ist exemplarisch für den Ausbau von Absicherungssystemen, die der Willkür der Auswahl im marktwirtschaftlichen Strukturwandel begegnen sollen. **Solange es mangels ausreichender Ressourcen keinen leistungsfähigen bürokratisch organisierten Staat gab, konnte nur eine nicht abwertend gemeinte Almosengerechtigkeit geben. Die Erfolge vor allem zwischen 1870 und 1970 waren weniger das Ergebnis eines autonomen Wertewandels oder wachsender Solidarität, sondern einer ökonomischen, technischen und menschlichen Evolution. Wirtschaftliches Wachstum und Sozialstaatsaufbau gingen Hand in Hand. Die Dimensionen dessen, was unter sozialer Gerechtigkeit angestrebt wurde, haben sich dabei ständig aufgefächert.**

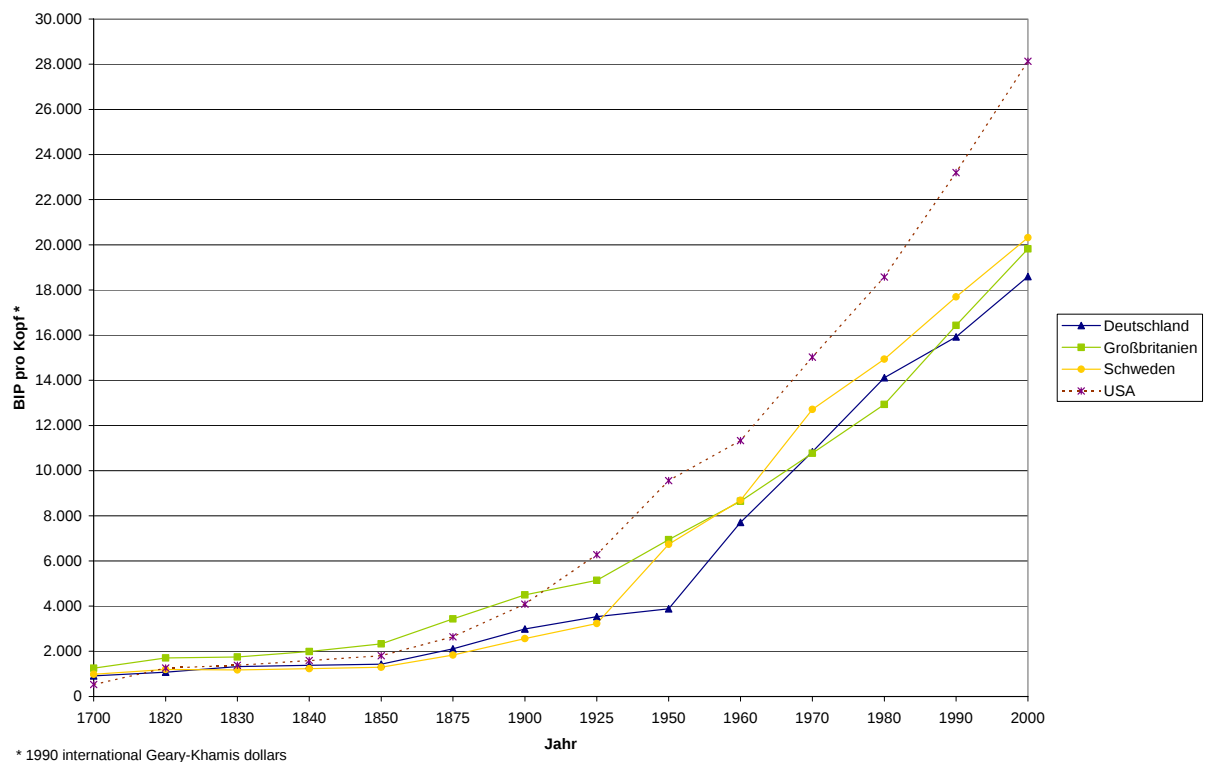
Am Anfang waren mehr Einkommen und damit mehr Nahrungsmittel und Industriegüter essentiell. Inzwischen zählen Bildung, Gesundheit, steigende und gleichere Lebenserwartung, kulturelle und politische Partizipation, emotionale und intellektuelle Selbstverwirklichung oder auch Empowerment zu den relevanter gewordenen Inhalten einer mehrdimensionalen Evolution, durch die sich die Menschen selbst verändert haben. Der Sozialstaat muss sich an das durch Evolution veränderte Bewusstsein der Menschen in seinen Zielen und Methoden anpassen. Das praktizierte Konzept soziale Gerechtigkeit hat mit dieser Evolution nicht Schritt gehalten. Es blieb zu sehr auf eine Gleichheitspolitik der Einkommen und Politik der Risikovermeidung durch Transferzahlungen, Sozialversicherungen und Schutzrechte konzentriert. Man merkt ihm seine Expansionsphase unter dem Eindruck eines makroökonomische orientierten Keynesianismus noch an, in der die Welt durch die Steuerung von Geldströmen reformiert werden sollte. Die wirtschaftliche Evolution, komplexere Steuerungsvorstellungen und die Bewusstseinsveränderungen der Menschen müssen auch mit einer Evolution des Sozialstaats beantwortet werden.

Das Wissen um diese komplexe Aufgabe besteht seit langem, wurde jedoch unzureichend weiterentwickelt.

Karl Schiller schrieb 1964: „Die großen industriellen *Strukturwandlungen*, die sich in Substitutionschüben durchsetzen, manifestieren sich in neuen «aktiven» und «passiven» Sektoren. Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es hier im allgemeinen, solche Vorgänge nicht zurückzustauen, sondern gerade für Flexibilität und erhöhte Umstellungsfähigkeit zu sorgen.“ (Schiller 1964: 81). „(...) *das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit* [bedingt] eine entsprechende staatliche Einkommenspolitik, Preispolitik, Steuerpolitik, so erheischt das *Recht auf den Arbeitsplatz* eine Beschäftigungs- und Strukturpolitik, so macht die Forderung nach Vervollkommen und Sicherung der *gesellschaftlichen Freiheit* den gesetzlichen Schutz des Leistungswettbewerbs, den Verbraucherschutz, den Arbeiterschutz notwendig, und die *Forderung nach Gleichheit der sozialen Chancen* oder nach *sozialer Startgerechtigkeit* setzt eine weitere Vielzahl von sogenannten soziotechnischen Maßnahmen voraus“ (Schiller 1964: 32). „Ohne ökonomische Expansion ist sicherlich keine gerechtere Verteilung des volkswirtschaftlichen Arbeitsergebnisses möglich, und eine Betonung lediglich des Verteilungsaspektes führt zu einem Zustand, in dem schließlich nur die Armut verteilt wird. Jedoch, wir wissen auch, daß wir das marktwirtschaftliche Ergebnis als «primäre» Einkommensverteilung so nicht hinnehmen können. Seit den Anfängen einer modernen Sozial- und Finanzpolitik gibt es deshalb eine «sekundäre» Einkommensverteilung! Diese Einkommensverteilung wird heute gern als Ausgeburt des Wohlfahrtsstaates betrachtet. Es ist aber eine unbewiesene Behauptung, daß Marktwirtschaft und Wohlfahrtspolitik *immer* einander widersprechen (...). Manche Länder zeigen in Wahrheit, daß das System der sozialen Sicherung mit gewaltigen volkswirtschaftlichen Produktivitätsfortschritten verbunden ist. Schließlich verschafft ein Minimum allgemeiner sozialer Sicherung erstmal Freiheit von Furcht und Sorge für den einzelnen, d.h. sie erhöht sein Lebensgefühl und seine Tatkraft. Natürlich kann das System so weit getrieben werden, daß die allgemeine Effizienz zusammenbricht, weil die Leistungsanreize abgetötet werden (weil Produktivkräfte und Produktionsverhältnisse nicht mehr übereinstimmen) oder auch, weil man mehr Einkommen sekundär verteilt, als primär geschaffen sind, d.h. weil man inflationiert. Solche Irrwege oder Exzesse sollten vermieden werden“ (Schiller 1964: 61f). Diese noch heute gültigen Formulierungen machen den ständigen Prozess komplexer Abwägungen deutlich. Die Zielgewichte verschieben sich situationsgebunden.

5. Expansion und Lähmung einer wiederkehrenden Erfahrung

Abbildung 13 zeigt für ausgewählte Länder seit 1700 die geringen Steigerungen des Einkommens je Einwohner bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts. Hier wirkten noch hohes Bevölkerungswachstum und geringer technischer Fortschritt in die gleiche Richtung. Dann kommt es parallel zu einer Beschleunigung, die allmählich alle heute entwickelten Länder erfasst.

Abbildung 13: BIP pro Kopf in ausgewählten Ländern, 1700-2000

Quelle: Eigene Darstellung nach Maddison 2003: 58ff

empirica

Bemerkenswert bleibt:

Die USA hielten während des ganzen 20. Jahrhunderts eine Spitzenposition, die vorher über 200 Jahre von Großbritannien eingenommen worden war. In Großbritannien folgte nach 1900 eine Periode der relativen Lähmung bis etwa 1980. Auf den langen relativen Abstieg, der in der Spätphase auch die Mittelschichten beeinträchtigte, folgte in den 80er Jahren die als radikal erlebte Thatcher-Revolution, die in einem langen neuen Aufschwung mündete. In den letzten zehn Jahren wurden in Großbritannien unter Führung von „New Labour“ mehr Wachstum und mehr Gleichheit trotz Globalisierung bei mehr Beschäftigung möglich.

Schweden organisierte zwischen 1925 und 1970 eine erstaunliche Entwicklung, überholte Großbritannien und Deutschland, um dann bis in den 90er Jahre relativ nachzulassen. In einer Radikalkur wurde nach 1992 durch eine Koalition aller wichtigen politischen Richtungen eine neue Wachstumsphase eingeleitet.

Was sich im langfristigen Trend als allmähliche relative Verschiebung zwischen Ländern darstellt, wird von den Betroffenen weit dramatischer erlebt. Das zeigte sich in der Krise des Sozialstaats zu Beginn der 90er Jahre in Schweden genauso wie in den krisenhaften Konflikten mit den Gewerkschaften in Großbritannien. Perioden der inneren Lähmung des relativen Abstiegs können sich über Jahr-

zehnte hinziehen, bis es zu Gegenstrategien kommt, die meist aus krisenhaften, insbesondere auch fiskalischen Finanzierungsengpässen entstehen.

Eine wiederkehrende Erfahrung: **Erst wenn breite Schichten für eine Erneuerung mobilisiert werden, gelingt es, die gut organisierten Spezialinteressen und ihre Blockadepolitik zu überwinden.**

Das Bewusstsein und der Wille der Wähler zählen in einer Demokratie. Kleine Länder scheinen dabei oft besonders erfolgreich zu sein, weil die engen persönlichen Kontakte das Misstrauen zwischen unterschiedlichen Interessen reduzieren und die Schäden egoistischen Gruppenverhaltens früher kommuniziert werden.

III. ÜBERGANGSKRISE ÜBERWINDEN

Ein Vorspann

Habermas „Die neue Unübersichtlichkeit“: „Und je komplexer die steuerungsbedürftigen Systeme werden, um so größer wird die Wahrscheinlichkeit dysfunktionaler Nebenfolgen. Wir erfahren täglich, daß sich Produktivkräfte in Destruktivkräfte, Planungskapazitäten in Störpotentiale verwandeln. Deshalb nimmt es nicht wunder, daß heute vor allem jene Theorien an Einfluß gewinnen, die zeigen möchten, daß dieselben Kräfte der Machtsteigerung, aus denen die Moderne einst ihr Selbstbewußtsein und ihre utopischen Erwartungen geschöpft hat, tatsächlich Autonomie in Abhängigkeit, Emanzipation in Unterdrückung, Rationalität in Unvernunft umschlagen lassen“ (Habermas 1985: 144).

„Die rechtlich-administrativen Mittel der Umsetzung sozialstaatlicher Programme stellen kein passives, gleichsam eigenschaftsloses Medium dar. Vielmehr ist mit ihnen eine Praxis der Tatbestandsvereinzelung, der Normalisierung und der Überwachung verknüpft, deren verdinglichende und subjektivierende Gewalt Foucault bis in die feinsten kapillarischen Verästelungen der Alltagskommunikation hinein verfolgt hat. Die Verformungen einer reglementierten, zergliederten, kontrollierten und betreuten Lebenswelt sind gewiß sublimier als die handgreiflichen Formen von materieller Ausbeutung und Verelendung; aber die aufs Psychische und Körperliche abgewälzten und verinnerlichten sozialen Konflikte sind darum nicht weniger destruktiv. Kurzum, dem sozialstaatlichen Projekt als solchem wohnt der Widerspruch zwischen Ziel und Methode inne“ (Habermas 1985: 151).

„Die Globalisierung vergrößert die Ungleichheit. Kapital profitiert, während die Löhne unter Druck sind. Wenn die Regierungen nicht handeln, drohen gesellschaftliche Unruhen“ (Kenneth Rogoff in FTD Financial Times Deutschland, 01.11.2005).

1. Nach der selbsterzeugten Erosion ein Sofortprogramm

1.1 Politikversagen – Marktversagen?

Die SPD verdrängt zu sehr – das gilt auch für den Entwurf des Grundsatzprogramms (Stand: November 2006) –, dass die Entwicklungsschwäche der jüngeren Vergangenheit mit ihrer Tendenz zu mehr Ungleichheit auch zurückgeht auf Versagen staatlicher Politik. Wolfgang Merkel formuliert als Fazit einer vergleichenden Studie europäischer Sozialdemokratie, dass „die konservativen Sozialdemokraten“ in Europa geringere Anpassungserfolge erzielt haben als die „Modernisierer“, die einen langfristigen Reformprozess gestärkt haben. Neben Sofortmaßnahmen muss eine Diskussion um den langfristigen Umbau des Staates (Einnahme- und Ausgabeseite einschließlich Transfersysteme (vgl. Kapitel

IV) zu umsetzbaren Reformergebnissen führen. Dieser Prozess kann von dem plausiblen Wissen getragen sein: **Wirtschaftswunder dauern nicht ewig**. Die spezifische Wettbewerbsintensität und Wettbewerbsbereitschaft der Nachkriegszeit ließ sich nicht konservieren. Wohlstand macht träge. Hohe Sozialstaatsleistungen reduzieren Anpassungsbereitschaft. Die Fähigkeit, Strukturwandel zu bewältigen, schwächte sich ab. Die wachsende Lobbykratie der Besitzstandswahrer blockierte zu oft politische Bewegung. Für Renaissance muss jetzt Bewusstsein über die eigenen Versäumnisse wachsen.¹⁴ Eine Reformpause jetzt wäre ein Türöffner für neue Krisen. Angesichts der eingetretenen Verwerfungen sind Lösungen nicht in ein oder zwei Legislaturperioden möglich. Bis 2010 sollten dringlichste Reparaturaufgaben bewältigt werden. Die Umgestaltung von Politik und Staatssektor muss aber weitergehen.

1.2 Unzureichende Angebotspolitik von links (eine ideologische Barriere)

Seit der Zeit der ersten Großen Koalition dominierte im Denken der SPD die Nachfragepolitik. Sie sollte für ein neues Zeitalter gesteuerten Wirtschaftswachstums sorgen. Diese Politik war vorübergehend wirksam, nutzte sich allerdings rasch ab – durch negative Erwartungen, kumulativen Schuldenaufbau und wachsende Defizite auf der Angebotsseite der Märkte. Am Ende stand Stagflation sowohl beim Übergang in die 80er Jahre wie nach der Wiedervereinigung. Im Entwurf zum Grundsatzprogramm wird in einem neuen Verständnis von einer Angebotspolitik von links gesprochen. Dies sollte das Ende der überoptimistischen Erwartungen gegenüber fiskalpolitischer Nachfragesteuerungen der Wirtschaft in der Konzeption des demokratischen Sozialismus bedeuten. Die beiden nachfolgenden Zitate von Crosland und Solow zeigen den weiten Weg und die erhebliche Relevanz einer solchen konzeptionellen Veränderung.

¹⁴ Allerdings herrscht keine völlige Starrheit. Insbesondere der Lohnbildungsprozess hat sich unter dem Druck des verstärkten internationalen Wettbewerbs und drohender Arbeitsplatzverluste erheblich verändert.

Zwei Steuerungskonzepte

Im Bestseller **Anthony Croslands** „Die Zukunft des Sozialismus“ (Erstauflage 1954, noch bis in die 70er Jahre wiederaufgelegt) spürt man noch heute den neuen keynesianisch begründeten Optimismus und das neue Selbstbewusstsein des demokratischen Sozialismus gegenüber einer Marktwirtschaft, die noch in den 30er Jahren als kaum beeinflussbare Krisenwirtschaft erlebt wurde, deren Ergebnisse sich gegen die Arbeiterklasse richteten. Die neue Steuerungsvorstellung ermöglichte es den Arbeitern und den Gewerkschaften ihren Frieden mit der Marktwirtschaft (auf z.T. illusionärer Basis) zu schließen. Crossland schrieb: „Heute hat die Kapitalistenklasse ihre Befehlsgewalt verloren. Ihr unmittelbarer und sichtbarer Verlust an wirtschaftlicher Macht entstand gegenüber der politischen Macht, die jetzt die Kontrolle über einen weit größeren Anteil ökonomischer Entscheidungen ausübt als vor dem Krieg. Die öffentliche Hand beschäftigt heute nicht nur 25 Prozent der gesamten Erwerbstätigen. Sie ist auch verantwortlich für über 50 Prozent der Gesamtinvestitionen. Sie hat weit größeren Einfluß auf die Unternehmensentscheidungen, selbst wenn sie nominal in privater Hand verbleiben.“

Das ist großenteils die Konsequenz einer Anerkennung der Verantwortlichkeit der Regierung für die Vollbeschäftigung, die Wachstumsraten, die Zahlungsbilanz und die Einkommensverteilung. Das wichtigste Instrument, um diese Verantwortung auszuüben, ist die Fiskalpolitik. Vor allem durch das öffentliche Budget – natürlich unterstützt durch andere Instrumente – kann die Regierung jeden Einfluß, den sie wünscht, auf die Einkommensverteilung ausüben, und sie kann auch innerhalb weiterer Grenzen die Aufteilung des gesamten Outputs zwischen Konsum, Investitionen, Export und Sozialausgaben bestimmen.

Aber die Regierung übt auch einen starken Einfluß auf die Produktionsentscheidungen in den einzelnen Industrien aus – nicht nur durch weitreichende positive und negative indirekte Steuern (besonders Konsumsteuern). Dadurch wird die Zusammensetzung der Nachfrage verändert und in der Konsequenz die relative Attraktivität für Produzenten in verschiedenen Bereichen. Was noch wichtiger ist, die Regierung übt Einfluß aus durch geldpolitische Kontrollen, durch Rechtsetzung, direkte Gestaltung und Anstellungs- sowie Kaufverträge. Oft sind Regierungen nicht erfolgreich genug, um diese Kontrolle so effektiv auszuüben, wie die Kritiker dies möchten. Dennoch nutzt die Regierung sie in einem Ausmaß, das zu einer starken Begrenzung der Autonomie in den Unternehmerentscheidungen führt, wenn man dies mit der Vorkriegszeit vergleicht.“

Anthony Crosland 1954

Robert Solow hat diese komplexere Vorstellung von der wirtschaftlichen Entwicklung und damit den Aufgaben der Wirtschaftspolitik wie folgt artikuliert: Die Unterscheidung zwischen Trend und Schwankungen um den Trend ist nicht rein deskriptiv. Sie repräsentiert unterschiedliche Mechanismen. Nach der konventionellen Vorstellung wird der generelle Aufwärtstrend hauptsächlich durch Faktoren der Angebotsseite getrieben: durch Verbesserungen der Bildung, der Ausbildung und der Qualifikation der Arbeitskräfte, durch technologische Innovationen und durch steigenden Maschinenpark und steigende Ausrüstung pro Arbeitskraft sowie den Prozess der Ablösung alter Ausrüstung durch neue Varianten, die an die jüngste und produktivste Technik angepasst sind.

Die kurzfristigen Fluktuationen sind demgegenüber stärker durch Nachfragefaktoren bestimmt. Wenn das reale Bruttoinlandsprodukt unter sein Potenzial absinkt, dann heißt das nicht, dass irgendein Faktor die Fähigkeit der Wirtschaft zur Produktion verringert hat. Es heißt nur, dass Produzenten und Verkäufer nicht genügend Käufer zu den Preisen finden, die sie fordern. Man darf jetzt nicht zu der Folgerung springen, dass eine Runde der Preissenkungen dieses Problem heilen könnte. Niedrigere Preise würde noch niedrigere Einkommen bedeuten und vielleicht die Erwartung nach weiteren Preissenkungen wecken. Wenn es das Ziel sein sollte, den Wachstumstrend steiler zu machen, dann sollte sich die Politik darauf konzentrieren, Qualifikation der Arbeitskräfte zu erhöhen, Forschung und Entwicklung anzuregen und Investitionen zu fördern. Wenn es das Ziel ist, eine Rezession nach einem kurzfristigen Wachstumseinbruch zu überwinden, um die Wirtschaft an ihr Outputpotenzial heranzuführen, dann sollte die Politik öffentliche und private Ausgaben erhöhen. Das private Investitionen beides - kurzfristiges und langfristiges Wachstum - erhöhen können, soll daran erinnern, dass Nachfrage und Angebotsfaktoren nicht völlig unabhängig voneinander sind

Robert Solow 2005

Die beiden Formulierungen repräsentieren die Bandbreite der Veränderungen in den Vorstellungen über eine optimale Steuerung der Wirtschaft, aus einer Zeit des vereinfachenden Keynesianismus in den späten 50er bis in die 70er Jahre bis zu einer neuen Angebotspolitik, wie sie heute unter Ökonomen weitgehend Konsens ist. In der Bundesrepublik besteht bis heute im linken Politikspektrum die Neigung, der Konzeption des demokratischen Sozialismus, so wie er nach dem Kriege besonders klar von Crosland artikuliert wurde, mehr zu vertrauen als dem komplexen Verständnis einer Kombination aus langfristig orientierter Angebotspolitik und kurzfristig orientierter Politik zur Vermeidung von konjunkturellen Ungleichgewichten. Im Grundsatzprogramm wird jetzt erstmals zu unserer Freude der Terminus Angebotspolitik von links gebraucht, den wir seit 15 Jahren politikfähig zu machen versuchen. Die Entscheidung zu Gunsten von Lohnergänzungsleistungen demonstriert diese Wende.

2. Modernisierung der sozialen Marktwirtschaft – die Reformlandschaft

Das deutsche Konzept einer sozialen Marktwirtschaft braucht jetzt eine zügige Erneuerung. **Die real existierende soziale Marktwirtschaft wird ihren Ansprüchen seit langem nicht mehr gerecht und verkommt zur ritualisierten Beschwörung.** Dabei geht es um mehr als eine Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, die wegen hoher Produktivitätssteigerungen nur zu einem joblosen Wachstum führt. Deutschland muss nach Jahrzehnten der Unterinvestition in Humankapital ein arbeitsintensiveres Bruttosozialprodukt erzeugen, in dem auch Niedrigqualifizierte mehr Beschäftigung finden. Wichtig wird auch ein qualifikationssparender technischer Fortschritt, statt wie bisher alle Energien auf einen arbeitssparenden technischen Fortschritt zu lenken, der immer höhere Qualifikationen erfordert. Notwendig wird eine generell steigende Anpassungsflexibilität gerade auch in den lokalen Wirtschaftsbereichen (Einzelhandel, haushaltsbezogene Dienstleistungen, öffentliche Verwaltung, Bildungssektor, Gesundheit und Pflege, Transportsektor, Bauwirtschaft).

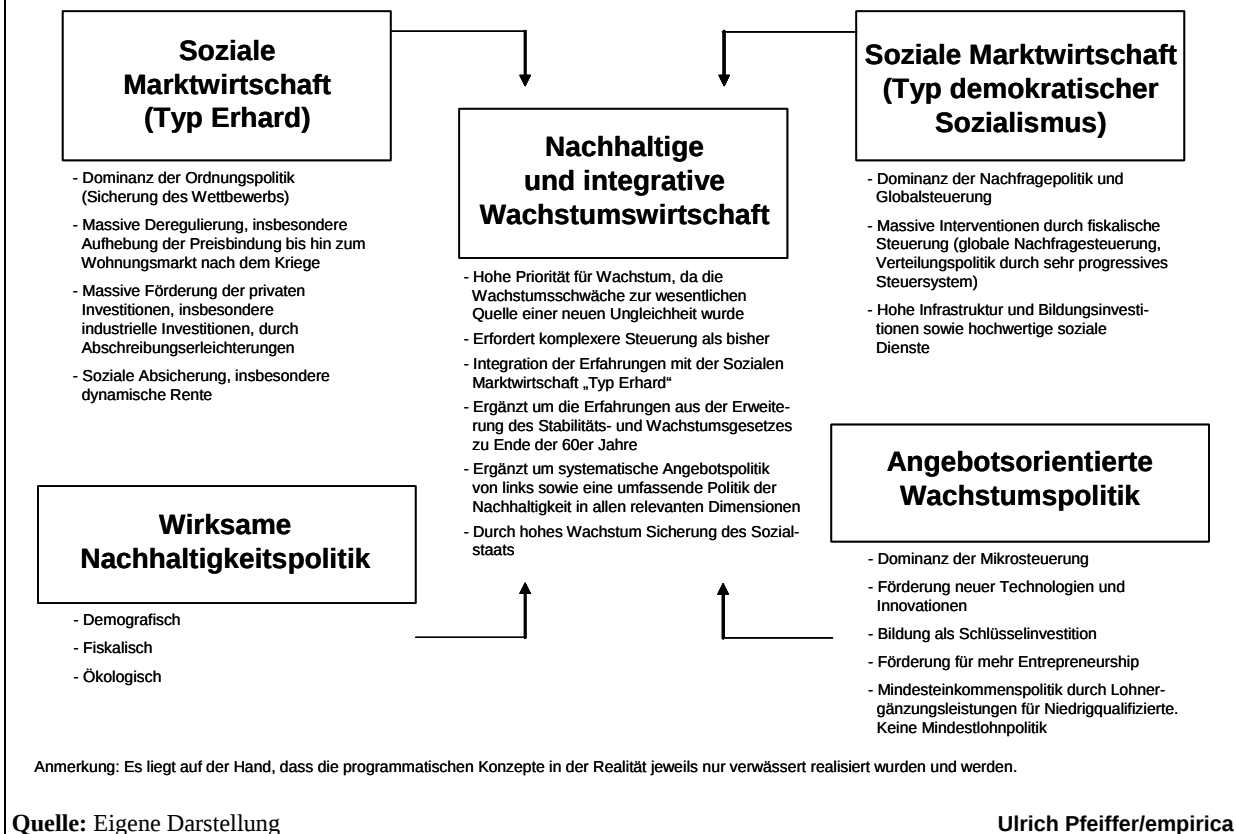
Insgesamt brauchen wir eine Bereitschaft, die Einseitigkeiten der sozialen Marktwirtschaft, so wie wir sie kennen, zu überwinden. Abbildung 14 verdeutlicht:

- Die soziale Marktwirtschaft Ludwig Erhards mit ihrer Dominanz der Ordnungspolitik und ihrer einseitigen Industriepolitik und fehlenden Dienstleistungspolitik (hohe Abschreibungserleichterungen) hat demonstriert, welche Energien durch die Gestaltungsfreiheiten freigesetzt wurden. Aus der einseitigen Industrialisierung und der rasch wachsenden Nachfrage nach Massenproduktion entstanden jedoch eine einseitige industrielle Orientierung mit zunächst drastisch steigender – auch einfacher – Beschäftigung, die jedoch schon in den 70er Jahren rasch zurückging. Wichtigstes Zeichen bleibt der bis heute schwach entwickelte Dienstleistungssektor,
- Die Ergänzung der sozialen Marktwirtschaft Ludwig Erhards durch die Globalsteuerung, insbesondere die fiskalische Nachfragepolitik Karl Schillers, brachte eine materielle und konzeptionelle Erweiterung, die im Übergang zu den siebziger Jahren nochmals erstaunliche wirtschaftliche Er-

folge ermöglichte. Immer deutlicher wurde jedoch später, dass die Konzentration auf eine Nachfrageanregung als Wachstumspolitik ziemlich wirkungslos verpuffte. Der gewaltige Nachfrageschub nach der Wiedervereinigung endete in steigenden Preisen und steigender Arbeitslosigkeit.

- Die Wachstumsschwäche zumindest der letzten 15 Jahre macht deutlich, dass die Probleme jetzt durch eine bessere Angebotspolitik gelöst werden müssen. Mehr Gleichheit wird nur durch ein arbeitsintensiveres Bruttosozialprodukt erreicht werden. **Das erfordert eine Veränderung der relativen Preise, z.B. durch eine Absenkung der Bruttolöhne auf Arbeitsmärkten mit Überangebot. Statt einer Mindestlohnpolitik sollte eine Mindesteinkommenspolitik gestartet werden**, die sicherstellt, dass auch bei niedrigen Löhnen durch Lohnergänzungsleistungen ein ausreichendes Einkommen erwirtschaftet werden kann. Hier hat sich die SPD zu einem neuen Konzept durchgerungen.
- Neben solchen Pauschalstrategien sind in verschiedenen Bereichen detaillierte Strategien der Wachstumsförderung erforderlich. Hier können nur Überschriften aufgelistet werden: Steigerung der Kapitalproduktivität durch effektivere Märkte für Eigenkapital (Private-Equity-Märkte). Im Ergebnis geht es um raschere Umschichtungen von Kapital in die neuen Wachstumsmärkte und Technologien. Leistungsfähigere Märkte für Venture Capital u.a. durch förderlicheres Steuerrecht. Konzentration der Forschungsförderung auf wachstumsträchtige Bereiche. Weiterer Abbau von Erhaltungssubventionen.
- Fragen der Nachhaltigkeit in ihren verschiedenen Dimensionen – demografisch, ökologisch und fiskalisch – müssen zumindest im Sinne von Einstiegen gelöst werden. Dies erfordert auch zugunsten einer Generationengerechtigkeit insbesondere die konjunkturellen Mehreinnahmen für die Schuldentilgung zu verwenden. Überforderung durch wachsende Abgaben nach 2020 muss vermieden werden. Fiskalische Gesundung und materielle Senkung der Lohnnebenkosten¹⁵ sind ein Gebot der Generationengerechtigkeit und der ökonomischen Vernunft. Schon glaubwürdige Weichenstellungen bringen als Nebenwirkung positive Erwartungen.

¹⁵ Debatten um Senkungen von 0,2- oder 0,3-Punkte der Beitragssätze sind gespenstische Symbolpolitik.

Abbildung 14: Einflüsse und Veränderungen der wirtschaftspolitischen Konzeptionen nach dem Zweiten Weltkrieg

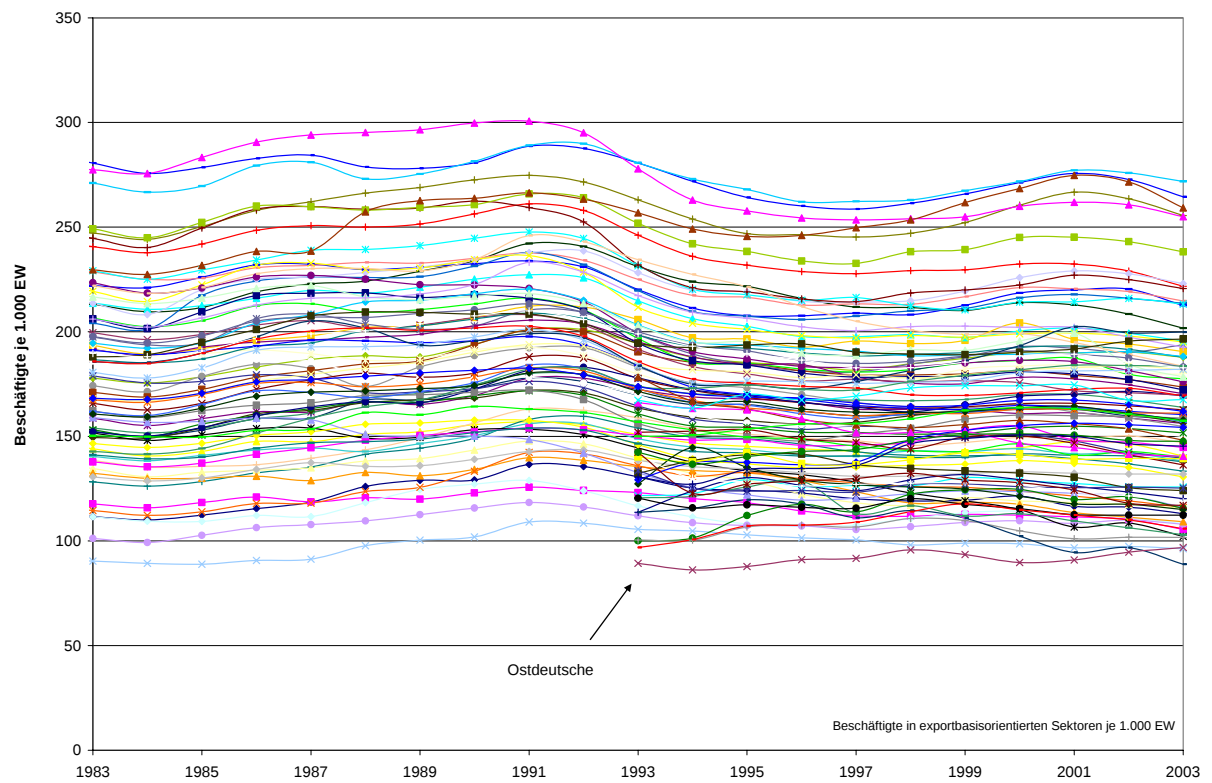
3. Schlüssel I: Weitere Arbeitsmarktreformen

3.1 Unterschätzte Bedeutung der Lokalisierung der Arbeitsmärkte

Wir haben dargestellt, wie sehr sich die Arbeitslosigkeit auf Niedrigqualifizierte konzentriert und wie wenig Mehrbeschäftigung in der Exportwirtschaft entstehen kann. Abbildung 15 und Abbildung 16 spalten die Beschäftigung nach lokalen Wirtschaftszweigen und überregional verflochtenen Wirtschaftszweigen (Exportbasis) auf.

Abbildung 15: Beschäftigungsentwicklung in der Exportbasis

Differenziert nach Raumordnungsregionen (Auswahl)



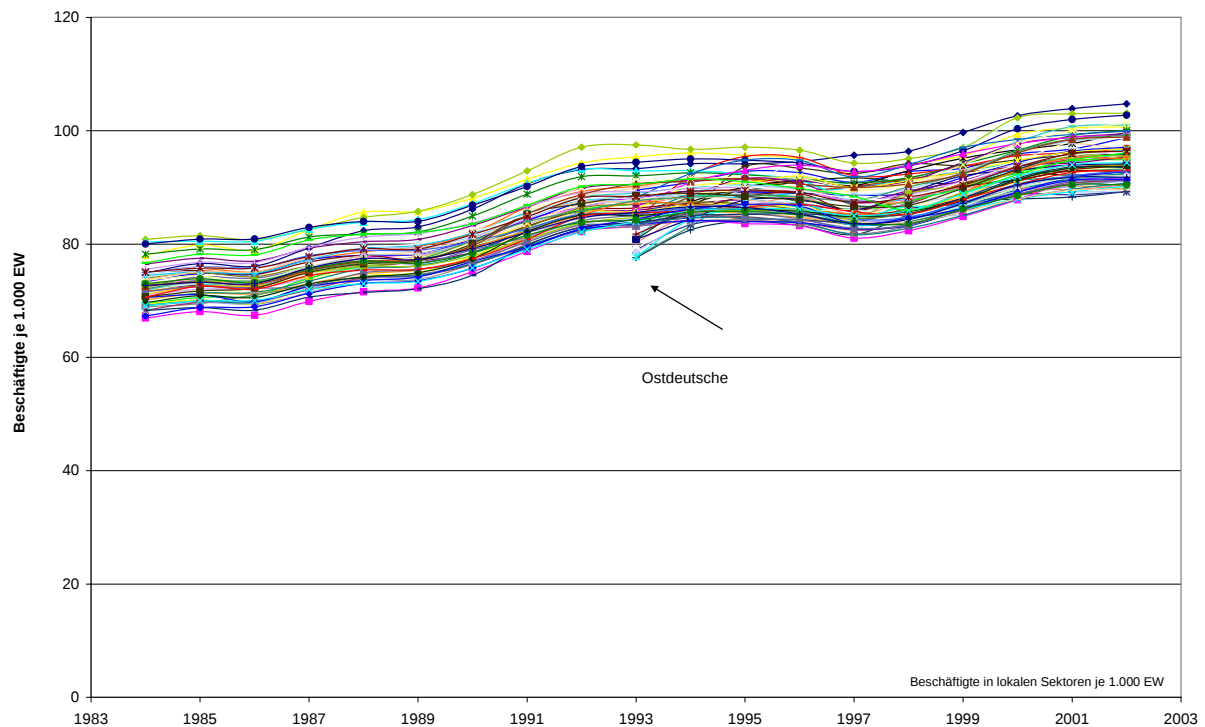
Exportbasis (im regionalwissenschaftlichen Sinn): Beschäftigte in Sektoren, die ihre Leistungen außerhalb der jeweiligen Region vermarkten.

Quelle: Eigene Berechnungen aus SVP-Beschäftigtenstatistik

empirica

Abbildung 16: Beschäftigungsentwicklung in lokalen Sektoren

Differenziert nach Raumordnungsregionen (Auswahl)



Lokale Sektoren: Beschäftigte in Sektoren, die ihre Leistungen innerhalb der jeweiligen Region vermarkten.

Quelle: Eigene Berechnungen aus SVP-Beschäftigtenstatistik

empirica

Die zentrale Botschaft aus beiden Abbildungen: **Die Arbeitsmärkte lokalisieren sich ganz allmählich. Arbeitslosigkeit würde daher immer mehr hausgemacht oder kann in der Umkehrung durch nationale Maßnahmen verringert werden.** Die Beschäftigung in der Exportbasis, d.h. in den überregional verflochtenen Sektoren, schrumpft in den meisten Regionen und wird weiter schrumpfen. Beschäftigung wird gesichert, wenn die weiterlaufende Transformation einschließlich der Mehrbeschäftigung in den heimischen Sektoren möglichst reibungslos vorankommt. Flexibilität bleibt mehr noch als bisher die Voraussetzung der Beteiligung möglichst vieler Erwerbspersonen im wirtschaftlichen Wertschöpfungsprozess. Eine Ausweitung der Beschäftigung und damit eine Verbesserung der Lebenschancen erfordert ein arbeitsintensiveres BIP, damit die Beschäftigungschancen in der Exportbasis und in den lokalen Sektoren ausgeschöpft und ausgeweitet werden können.

3.2 Lohnergänzungsleistungen für Niedrigqualifizierte

Solange Güter knapp sind, ist Arbeit knapp. Die Arbeit geht uns nur bei schlechter deutscher Ausbildung, deutschen Abgaben und zu geringer Anpassungsflexibilität der Märkte aus. Bei Vollbeschäfti-

gung als Marktlösung müssten die Löhne unter ein Existenzminimum sinken. Deshalb ist die jetzt begonnene Diskussion um Lohnergänzungsleistungen in der SPD von zentraler Bedeutung.

Die hohen Sozialabgaben führen zu hohen Mindestlöhnen, bei denen sich arbeiten lohnt. Sie verteuern die Arbeitsergebnisse und reduzieren die Nachfrage. Dieses strukturelle Dilemma des Sozistaats lässt sich grundsätzlich in den Ursachen nicht beseitigen. Strukturelle Arbeitslosigkeit von Niedrigqualifizierten wird nahezu programmiert. Der Sachverständigenrat hat in einem Konzept vorgeschlagen, erwerbsfähigen Empfängern von Arbeitslosengeld II (ALG II) die Ansprüche um 30 % zu senken, ihnen aber gleichzeitig die Möglichkeit zu einem Zuverdienst auch zu sehr niedrigen Löhnen zu bieten, der ihnen ein höheres Einkommen als bisher ermöglicht. Die SPD hat sich jetzt für die Variante einer negativen Einkommensteuer entschieden. Sie haben den Vorzug, dass sie zunächst auf bestimmte Gruppen konzentriert werden können, um die Arbeitsmärkte und den Fiskus nicht zu überfordern. Die Logik dieser Lösungen ist einfach. Die Nettolöhne (Arbeitnehmerlöhne) übersteigen durch Einkommensteuergutschriften die Bruttolöhne (Unternehmerlöhne bzw. von den Konsumenten zu tragenden Löhne). Damit erhöht sich die Nachfrage vor allem nach einfachen Dienstleistungen. Unternehmen können die für sie niedrigeren Löhne in ihren Kalkulationen berücksichtigen und billiger anbieten.

Die Ausweitung der Märkte durch Lohnergänzungsleistungen muss man vor dem Hintergrund wachsender Nachfrage für einfache lokale Dienste sehen. Dieser Trend würde beschleunigt und verstärkt. Die Beschäftigungseffekte können bei effektiver Ausgestaltung beachtlich sein. Das Dilemma der Nachfrageschwäche in einer Wirtschaft mit hohen Abgaben bleibt dennoch in jedem Fall bestehen. Dienstleistungen werden aus Nettoeinkommen finanziert und zu Bruttolöhnen plus Overheadkosten angeboten. Nachfrager mit durchschnittlichen oder erst recht mit unterdurchschnittlichen Einkommen müssen dann mehrere Stunden eigener Arbeit aufwenden, um sich eine Dienstleistungsstunde zu kaufen. Dieses ökonomische Gesetz wird in einer Wirtschaft mit wachsendem Bedarf nach einfachen Dienstleistungen zu einer Beschäftigungsfalle oder auch Armutsfalle. Neben der Senkung der Abgabenlast durch Lohnergänzung kann die Falle durch Schwarzarbeit oder informelle Hilfen in Netzwerken überwunden werden.

Bei der Ausgestaltung der Lohnergänzungsleistungen wird der hohe Finanzbedarf zu sehr unangenehmen Zielkonflikten führen. Setzen die Subventionen bei relativ hohen Löhnen an, die zu Lebensstandards oberhalb des ALG II führen, dann müssen die Subventionen hoch sein und bis in hohe Einkommensbereiche fortgeführt werden, weil sonst die marginalen Entzugseffekte des Subventionsabbaus bei Lohnerhöhungen zu hoch werden. Die fiskalischen Kosten werden kaum tragbar sein. Bei einem gegebenen Finanzrahmen sind die Beschäftigungseffekte gering. Dies gilt auch, wenn hohe Mindestlöhne festgesetzt werden. Effektiver und im Ergebnis gerechter wäre eine Absenkung der Transferzahlungen für Erwerbsfähige, denen eine Arbeit mit der Maßgabe geboten werden kann, dass sich alle besser stehen, die arbeiten.

3.3 Das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften erhöhen

Mehr Arbeit für Niedrigqualifizierte entsteht aus mehr qualifizierter Arbeit. Arbeit ist komplementär. Der Engpass bei qualifizierten Arbeitskräften wird auf Dauer nicht durch eigenen Nachwuchs beseitigt werden können. Es empfiehlt sich, neben einer massiven Verbesserung von Bildung und Ausbildung auch die Zahl der ausländischen Studenten auf Hochschulen mit ausgedehnten Kapazitäten zu erhöhen, um Integrationspotentiale der Universitäten zu nutzen.

3.4 Beschäftigungsorientierte Lohnpolitik

Produktivitätsorientierte Lohnbildungsmechanismen, insbesondere bei starren Flächentarifverträgen, begünstigen bei Hineinschrumpfen des Angebots in leistungsfähige Bereiche die Arbeitslosigkeit, weil sie die Anreize für Rationalisierungsinvestitionen erhöhen und die Beschäftigungsmöglichkeiten verringern. **Eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik müsste sich stärker daran orientieren, ob auf den einzelnen Teilmärkten des Arbeitsmarktes Überangebot an entsprechend qualifizierten Beschäftigten besteht oder nicht.** Bei Überangebot lassen sich reale Steigerungen unabhängig von der Produktivitätsentwicklung kaum rechtfertigen. Eine starke Flexibilisierung der Flächentarifverträge und eine Orientierung der Lohnsteigerungen an den Arbeitsmarktverhältnissen würde Beschäftigungssteigerungen auslösen. **Es sollte deshalb jetzt nicht der Eindruck verstärkt werden, dass die Löhne generell einen Nachholbedarf haben. Es besteht ein genereller Differenzierungsbedarf.**

3.5 Einen qualifikationssparenden technischen Fortschritt fördern

Der Staat toleriert die Unterausbildung und fördert gleichzeitig im Widerspruch dazu einen technischen Fortschritt, der zu immer höheren Qualitätsanforderungen führt. Zahlreiche Fähigkeiten und Qualifikationen werden knapper und teurer. Durch die gestiegene „Reichweite“ von Leistungen entstehen weltweit erzeugte Qualifikationsrenten. Gleichzeitig können sich vermögensreiche Menschen Beratungen und das Management von Kapitalanlagen kaufen. Damit entstehen immer mehr Vermögen durch reine Transaktionen im Kapitalmarktüberbau. Solche Ungleichheitstendenzen konnten durch systematische Suche nach einem qualifikationssparenden technischen Fortschritt abgemildert werden. Die wirtschaftliche Entwicklung sollte – wo immer möglich – so beeinflusst werden, dass auch die Nachfrage nach einfacher Arbeit steigt, weil kaum vorstellbar ist, dass die Ausbildungslücken geschlossen werden können. Neue einfache, aber wirksame Technologien erscheinen wie ein Traum. Ihre volkswirtschaftlichen Erträge können gewaltig sein.

4. Schlüssel II: Bildungsreform

Die Verbesserung des Humankapitals in Deutschland bleibt deutlich hinter anderen Ländern zurück.¹⁶ Deutschland rangiert bei den Ausgaben für Schüler im Primarschulbereich weit hinter Ländern wie Dänemark, Schweiz, Österreich, Norwegen, Schweden und selbst Italien. Rasche Reformen erlauben keinen Aufschub. Langfristige strukturelle Veränderungen müssen vorbereitet werden. Die ungünstigen, insbesondere ungleichen Pisa-Ergebnisse sind bekannt. Etwa 25 % der 15-Jährigen verfügen über keine ausreichenden Fähigkeiten. Wahrscheinlich besteht zwischen der extrem hohen Quote der Jugendlichen ohne ausreichende Lesefähigkeit und der Arbeitslosigkeit niedrigqualifizierter Erwerbstätiger ein Zusammenhang. **Die Ungleichheit der Bildung ist mit sozialer Gerechtigkeit unvereinbar. Sie ist auch wirtschaftlich unvernünftig, weil eine bessere Ausbildung von Hauptschülern eine hohe volkswirtschaftliche Rendite erbringen dürfte, ganz unabhängig von dem Zuwachs an Wohlergehen und Zufriedenheit.**

Rasch wirkende Reformen müssen in verschiedenen Bereichen gleichzeitig ansetzen:

- Frühere Einschulung, bessere Vorbereitung für die Schulen in Kindergärten und Vorschulen¹⁷
- Integration von Hauptschule und Realschule
- Verkürzung der gymnasialen Ausbildung auf zwölf Schuljahre
- Vermehrung der Zahl der Ganztagschulen
- Allmähliche Integration der Hauptschulen in die Realschulen, um die Stigmatisierung der Hauptschulen als Restschulen zu vermeiden.
- **Verkürzung der Studiengänge und insbesondere Aufwertung des Bachelorexamens, z.B. mit dem Ergebnis, dass die meisten Lehrer nur bis zum Bachelor ausgebildet werden. Dies würde natürlich erfordern, dass im Verlaufe des Berufslebens Nachausbildungen, vorübergehende Beschäftigung in anderen Sektoren und andere „Auffrischungen“ praktiziert werden.**

Es reicht nicht aus, im geltenden Schulsystem einfach mehr Ressourcen zu investieren. Der Umbau des Bildungssystems wird uns noch lange beschäftigen, weil die verschiedenen Reformversuche bisher kaum wirksam waren.

¹⁶ Einen interessanten Einblick gibt der Vergleich der Quote der jüngeren Erwerbstätigen mit Hochschulabschluss (25 bis 34 Jahre) zu den älteren (55 bis 64 Jahre). Hier haben bildungsaktive Länder wie Portugal und Spanien drastisch Verbesserungen erreicht. Der Koeffizient steigt in Spanien auf 3, in Portugal auf fast 3,7 (d.h. Humankapital wächst) und verharrt in Deutschland bei 1,4.

¹⁷ Das effektive Einschulungsalter ist mit 6,5 Jahren extrem hoch. Dabei war die Diskussion schon 1970 sehr viel weiter. In einem Bericht der Bundesregierung, unterzeichnet von Willy Brandt, schlug die Regierung damals vor: Vorschulalterbeginn mit 3 Jahren, Einschulung in Grundschule mit 5, Abitur mit 17. Dies hätte ein Bachelorexamen mit 20/21 Jahren ermöglicht. Die Umsetzung dieser Vorschläge scheiterte am Widerstand der Berufsverbände und damals auch an konservativen Sorgen. Der Bildungsföderalismus war zu eindeutigen Positionen nicht in der Lage.

5. Schlüssel III: Neues Vertrauen in den Staat und seine Finanzen

5.1 Vertrauensverlust durch Schuldenabbau stoppen

Der gegenwärtige Zustand der öffentlichen Haushalte dämpft Erwartungen und belastet die wirtschaftliche Entwicklung durch hohe Schulden (über 60 % des BIP, hinzu kommen die gesamten Alterslasten von zusammen rd. 270 % des BIP) und die Pensionslasten des Bundes, die allein im Barwert so hoch wie seine Schulden sind.

- Die Preisfrage der kommenden Jahre: Wie kann in einer Demokratie mit vierjährigem Wahlrhythmus ein möglichst rascher Schuldenabbau eingeleitet werden? Nachhaltige Erfolge erfordern dann einen Umbau der Einnahmesysteme und Ausgaben.
- Weitere Anpassungen in den Leistungen des Sozialstaats sowie der Finanzierung der Alterssicherung (mehr privates Alterssicherungssparen) sind auch erforderlich.

Vertrauen in eine nachhaltige Haushaltspolitik wird die wesentliche Grundlage für eine erfolgreiche Wachstumspolitik, wie die Beispiele der meisten „Turn-around-Länder“ zeigen. In Schweden stand die Haushaltskonsolidierung 1992 sogar im Mittelpunkt aller Krisenbewältigung (Schuldenabbau, Umschichtung in Richtung Bildung, Forschung und Innovationsförderung bei Abbau wachstumshemmender und verteilungspolitisch schädlicher Subventionen). Allein im Sozialbereich wurden die Ausgaben um 4 % des BIP verringert. (vgl. Tabelle 1) In Deutschland erreichen die Sozialausgaben rd. 50 % des Bundeshaushalts. Jede Haushaltskonsolidierung muss sie ins Kalkül ziehen.

Tabelle 3: Das Konsolidierungsprogramm bis 1998 (in Mrd. SEK)

Einnahmeerhöhungen		Ausgabenkürzungen	
<i>November 1994</i>	<i>32</i>	<i>November 1994</i>	<i>25</i>
Davon:		Davon:	
Doppelte Besteuerung der Dividenden	3,0	Abschaffung spezieller Kindergelder	3,2
Dividendenbesteuerung	3,5	Reform der Familienunterstützung	3,7
Steuererhöhung bei Einkommen aus		Kürzungen bei Arbeitsunfähigkeitsrenten	4,3
Privatrenten	2,0	Gekürzte Militärausgaben	4,0
Erhöhte Vermögensteuer	4,5	Gesenkter staatlicher Verbrauch	2,0
Gesenkte Indexierung von Steuerbefreiungen	4,5	Gesenkte Indexierung der Renten	8,4
Abgabe zur Krankenversicherung	14,1	Andere Senkungen	0,9
Einkommensteuer für höhere Einkommen	4,3		
Andere Einnahmeerhöhungen	0,7		
Reduzierte Steuereinnahmen*	-4,7		
<i>April 1995</i>	<i>-11</i>	<i>April 1995</i>	<i>33</i>
Davon:		Davon:	
Reduzierte Steuereinnahmen	-5,3	Geringeres Kindergeld und niedrigere	
Gesenkte Mehrwertsteuer	-7,7	Transfers aus der Familienversicherung	3,6
Kleinere Erhöhungen	2,5	Geringere Renten	3,8
		Kürzungen der Krankenversicherung	1,5
		Geringere Infrastrukturinvestitionen	2,7
		Geringere Ausgaben für tertiäre Bildung	1,0
		Geringere Kompensation bei Teilnahme an	
		der aktiven Arbeitsmarktpolitik	2,4
		Gekürzte Zuschüsse an den Arbeitsmarkt-	
		fonds	8,2
		Andere Kürzungen	
		Senkung der Sätze in der Arbeitslosen-, Kran-	3,8
		ken- und Elternversicherung	1,2
		Gesenkte Wohnungsbeihilfen	
		Kürzungen aufgrund von geänderten Regeln	1,2
		in der aktiven Arbeitsmarktpolitik	
Konsolidierung insgesamt		79,2	
Zum Vergleich: Konsolidierung der Vorgängerregierung		18,3	

* Da sozialstaatliche Transfers in der Regel steuerpflichtig sind, führen gesenkte Leistungen zu geringeren Steuereinnahmen.

Quelle: OECD 1995a: 32.

Quelle: Merkel et al. 2006: 284

empirica

In der gegenwärtigen Überraschungskonjunktur wird ein Rückführen der Kreditaufnahme politisch noch relativ einfach möglich sein. Wie immer kommt der Härtestest für eine Haushaltskonsolidierung dann, wenn die Konjunktur nachlässt. Die große Koalition sollte diesen Härtestest bestehen.

5.2 Zurechnung statt Herumverteilung

Eine Politik der sozialen Gerechtigkeit sollte die Lebenschancen der am meisten benachteiligten Haushalte verbessern (Rawls). Lobbykratie und ideologische Einseitigkeiten haben in weiten Bereichen zu einem ungerechten Herumverteilungsstaat geführt, der Gruppen nach Einflussmacht, nach traditionellen Besitzstandswahrungskonzepten oder auch nach falschen Vorstellungen über die Wir-

kungen von Maßnahmen begünstigt. Es gibt für viele Maßnahmen oder Unterlassungen keine verteilungspolitischen oder wachstumspolitischen Rechtfertigungen.

Eine Liste von nicht vertretbaren Einzelmaßnahmen und Einzelstrategien:

- Arbeitnehmersparzulage und Bausparprämie erfüllen keine sinnvollen Zwecke. Selbst die speziellen Prämien für das Alterssicherungssparen sind schwer zu rechtfertigen, weil sie das Problem der Sparfalle nicht lösen. Der Staat sollte die nachgelagerte Besteuerung ausbauen und den Personenkreis und die Anlagemöglichkeiten erweitern.
- Nachtarbeitszuschläge sollten von den Nachfragern der erstellten Güter (auch von Krankenhäusern) getragen werden und nicht von den Steuerzahlern. Sie sind ungerecht und den Steuerzahlern nicht zuzumuten.
- Eine ökologisch motivierte Verknappungspolitik von Bauland fördert ineffektive Märkte, hält die Immobilienpreise hoch und führt zu riesigen privaten Vermögensvorteilen der Immobilieneigentümer, deren Potential weit größer ist als alles, was der Staat sonst an Umverteilung bewirkt. Ökologische Windfallprofits sind degutanter als marktwirtschaftliche, weil sie durch Marktreaktionen nicht überwunden werden können.
- „Wir sind kein Einwanderungsland.“ Diese Verweigerungshaltung hat zu lange eine zu hohe Zuwanderung von Niedrigqualifizierten begünstigt und eine intensive Auseinandersetzung um eine aktive Integrationspolitik bis in die Gegenwart verschoben. Sie ist noch immer nicht überwunden. Als Folge werden die Steuerzahler durch sozialstaatliche Folgekosten übermäßig betroffen. Die (hoffentlich) vergangene Praxis war volkswirtschaftlich verschwenderisch und ungerecht.
- Das staatliche Bildungssystem erzeugt unerträgliche Ungleichheit. Rund 20 % der Kinder von Ausländern (in den belasteten Nachbarschaften der Großstädte steigen die Quoten auf 30 bis 40 %) wird kein Hauptschulabschluss ermöglicht, während Studenten die weitgehend rentablen Investitionen in ihre eigene Ausbildung als freie Güter erhalten. Ähnlich ungerecht ist die Belastung der jungen Familien mit Kindergartengebühren bei freien Studienplätzen.
- Die Beibehaltung von hohen Subventionen zugunsten von Schrumpfungssektoren (Landwirtschaft und Bergbau an der Spitze), obwohl ihre Unwirksamkeit ziemlich offensichtlich ist. Die Subventionsversprechen haben ständig neue Erwerbstätige in die subventionierten Sektoren gelockt, die dort kein ausreichendes marktwirtschaftliches Lebenseinkommen erzielen konnten.
- Die Nichtbelastung von motorisierten Berufspendlern, die tägliche Staus erzeugen, erhöht die volkswirtschaftlichen und ökologischen Kosten ihres Verhaltens und verlagert Staukosten auf andere.

- Ständige implizite Subventionierung von Eigenheimbesitzern in Städten, die nicht entsprechend der von ihnen erzeugten Kosten oder entsprechend der Knappheiten besteuert werden.
- Zu wenig Kontrolle der politischen Bedingungen des eigenen Lebens, insbesondere in der örtlichen Gemeinschaft (Schulen) zulasten von Fremdbestimmung durch zentralistische bürokratische Politik, gesteuert von Berufspolitikern mit eigenen Machtinteressen, verstärkt die Ohnmachtsgefühle von Bürgern und die Distanz gegenüber dem Staat. Sie ist genauso entsolidarisierend wie ein ständiger hedonistischer Konsumwettlauf.

Langfristig zu realisierende Konzepte (vgl. Kapitel IV):

- Wir leben in einem Straßensozialismus. Fernstraßen werden individuell genutzt und kollektiv finanziert. Technisch wird es möglich, belastungsabhängige gerechtere Mautgebühren zu erheben und dafür andere Einnahmequellen zu reduzieren. Die Kapazitäten würden effektiver genutzt.
- Ähnliches gilt für den Ausbau und drastischen **Erhöhung der Grundsteuer** zu einer echten Äquivalenzsteuer. Insbesondere die städtischen Eigenheim- und Villenbewohner würden dann stärker belastet, die Bewohner dicht bebauter Geschosswohnungsgebiete würden entlastet.
- Studiengebühren sollen sicherstellen, dass in der Regel hoch rentables Studieren nicht „umsonst“ gewährt wird.

Die Hinweise demonstrieren die Dimensionen einer langfristigen Renaissance der sozialen Marktwirtschaft und damit Erfolgchancen einer Politik der sozialen Gerechtigkeit.

6. Schlüssel IV: Sofortige Sozialstaatsreformen

Die niedrigen Geburtenraten seit 1970 haben die Elterngeneration entlastet und den Kinderlosen oder Einkindfamilien einen höheren Lebenskonsum, aber auch hohe Vermögensbildung und hohe Rentenansprüche (u.a. durch hohe Erwerbsquoten) ermöglicht. Auch die verkürzte Lebensarbeitszeit wurde von den meisten als Wohlfahrtsgewinn interpretiert. Deutschland hat inzwischen die höchsten Netto-sozialstaatsquoten – höher als Schweden – erreicht, wo die Rentner durch hohe Abgaben zu einer stärkeren „Selbstfinanzierung“ ihrer Transferzahlungen beitragen. Als Ergebnis sind die Erwerbstätigen in Deutschland stärker belastet als in Schweden. Lebensarbeitszeit und Sparquote werden aus Eigeninteresse steigen müssen.

- Durch das höhere Renteneintrittsalter („Rente mit 67“) wurde hier eine wichtige Entscheidung gefällt. Jetzt geht es darum, sie umzusetzen. Es wäre nicht gerechtfertigt, eine volle abschlagsfreie Rente nach 45 Beitragsjahren, die gegenwärtig rd. 50 % aller männlichen Versicherten erreichen,

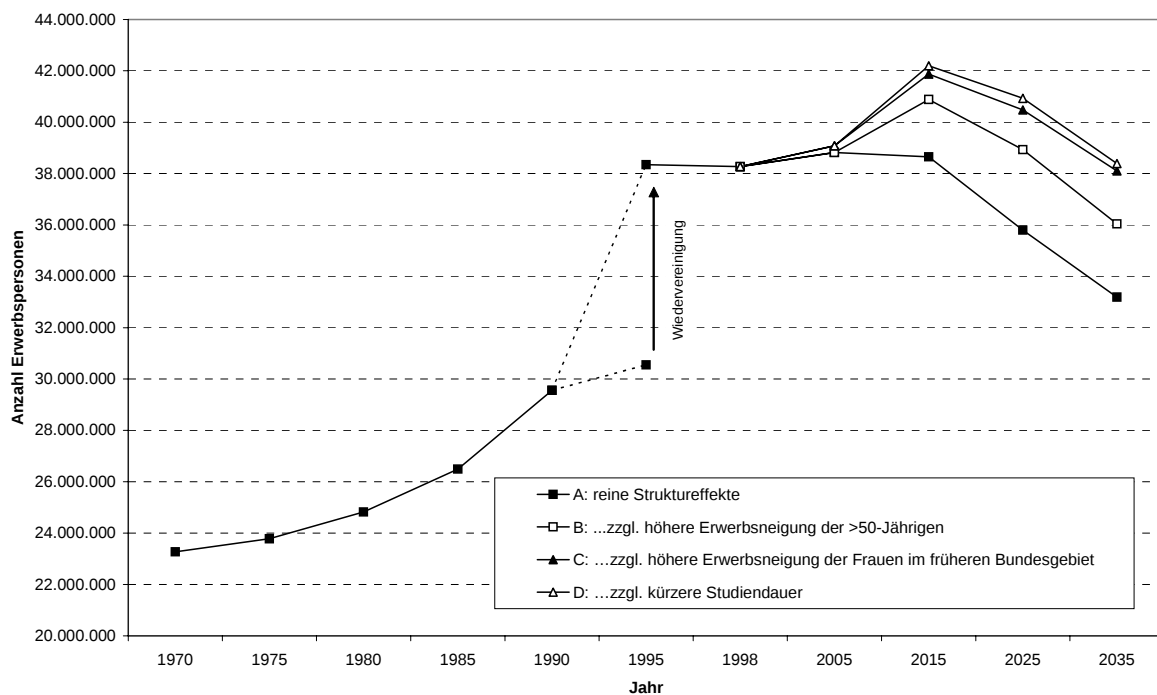
zuzulassen. Die gegenwärtigen Maßnahmen zur Sicherung eines künftigen Rentenniveaus für die jetzt Erwerbstätigen verbessern die Generationsgerechtigkeit dennoch nur marginal.¹⁸

- Das vor Steuern mögliche Alterssicherungssparen sollte weiter ausgeweitet werden und im Lebenszyklus flexibel zu gestalten sein. Wohneigentum sollte gleichgestellt werden. Gerade Familien mit Kindern, besonders wenn sie Wohneigentum erwerben, sind während längerer Jahre in ihrer Sparfähigkeit eingeschränkt. Hier sollten Nachholeffekte möglich sein. Die Sozialpolitiker haben noch immer die Neigung, das Riesterparen in Analogie zu einem Rentenbeitrag zu organisieren.

Exkurs

Durch ein späteres Renteneintrittsalter und den steigenden Bedarf nach höherem Alterssicherungssparen wird sich das Arbeitsangebot der über 55-Jährigen deutlich erhöhen. Die Quote der älteren Arbeitnehmer in den Betrieben wird ab 2015 sprunghaft zunehmen. **Die nachfolgende Abbildung 17 verdeutlicht dies. Durch den Vorruhestand und diverse andere Regelungen wurde das effektive Erwerbsaustrittsalter seit langem gesenkt. Periode einer reduzierten Lebensarbeitszeit geht gerade dann zu Ende, wenn die geburtenstarken Jahrgänge über 60 werden. Unternehmen und Arbeitnehmer werden erhebliche Anpassungen zu bewältigen haben.**

¹⁸ In der sozialpolitischen Diskussion verwenden wir ständig nur die Bruttosozialstaatsquoten. Wiederkehrende Berechnungen der Nettosozialstaatsquote (Bruttoausgaben abzüglich der gezahlten Steuern und Abgaben der Transferempfänger) zeigen, dass die Nettosozialstaatsquote in Schweden nicht höher ist als in Deutschland, weil höhere Mehrwertsteuer und stärkere Erfassung von Renten und anderen Transferzahlungen in der Einkommensteuer zu einer höheren „Selbstfinanzierungsquote“ des Sozialstaats führen.

Abbildung 17: Szenarien der künftigen Erwerbspersonenzahlen

Variante A = cet.par-Szenario (unwahrscheinlich): Veränderungen durch unterschiedliche Besetzung der Altersklassen im Generationenwechsel, sowie Veränderungen durch unterschiedliche Charakteristika: mehr Akademiker, mehr Geschiedene etc.

Variante B = „alle arbeiten länger“: Erwerbsneigung der 50- bis 54-Jährigen wie 45- bis 49-Jährige, 55- bis 59-Jährige wie 50-54-Jährige und Renteneintritt 2015 zwei Jahre später, 2025 drei und 2035 vier Jahre später.

Variante C = „alle arbeiten länger und Frauen arbeiten öfter“: Erwerbsneigung der Frauen im früheren Bundesgebiet wie Frauen in den neuen Ländern.

Variante D = „alle arbeiten länger und Frauen arbeiten öfter und kürzere Studiendauer“: mittleres Alter bei Studienabschluss sinkt um 2 Jahre (Anteil Studierender pro Geburtsjahrgang bleibt konstant).

Anmerkung: Struktureffekte sind unterschiedliche Geburtsjahrgangsstärken, sowie höhere Quote von Geschiedenen, von Akademikern und von Ausländern, geringere Quote von Frauen, die nie erwerbstätig waren, sowie das Auslaufen spezieller Vorruhestandsregelungen in den neuen Ländern; späterer Erwerbsaustritt heißt bis zum Jahr 2015 erstmalig zwei Jahre später und dann alle 10 Jahre ein weiteres Jahr später.

Quelle: Eigene Berechnungen

empirica

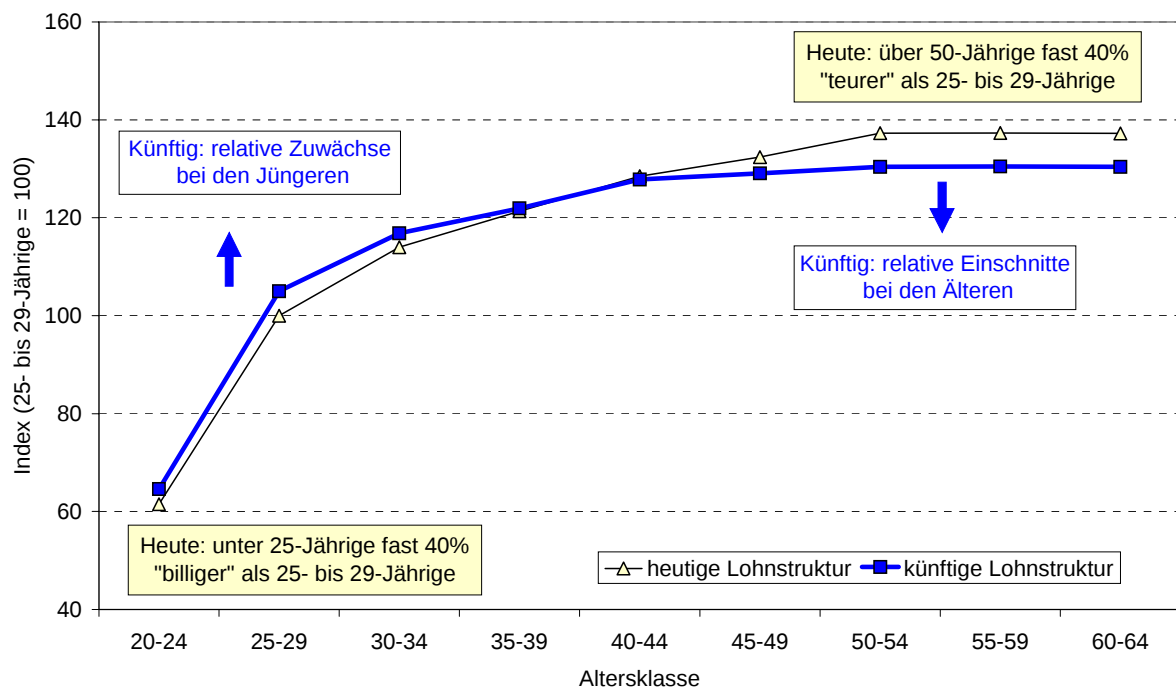
Abbildung 18 verdeutlicht die heutige Einkommensschichtung nach Lebensalter. Ältere Arbeitnehmer erzielen heute überdurchschnittliche Einkommen. Diese Einkommenshierarchie kann nicht aufrechterhalten werden. Die zweite Kurve verdeutlicht stilisiert, die Veränderungsrichtung. Eine solche Umwälzung, die auch mit einem Ende der traditionellen Senioritätsregeln verbunden sein dürfte, kommt glücklicherweise in kleinen Schritten. Entsprechende vertragliche und tarifliche Änderungen müssten jedoch frühzeitig vorbereitet sein.

Bei heutigen Lohnstrukturen verdienen ältere Arbeitnehmer mehr als ihre jüngeren Kollegen. Wenn durch früheren Berufseintritt künftig etwas mehr „preiswerte“ Berufseinsteiger zur Verfügung stehen, verlieren die „teuren“, älteren Arbeitskräfte etwas an Gewicht. Als direkte Folge daraus würden die durchschnittlichen Lohnkosten für die Arbeitgeber weniger stark ansteigen. Anpassungsreaktionen im

Lohnniveau und/oder in der Lohnstruktur sind aber auch nach Verkürzung der Ausbildungszeiten noch sehr wahrscheinlich, wenn auch weniger heftig. Falls infolge der zunehmenden Beschäftigung das Sozialprodukt steigt, dann wirkt sich der entstehende Lohndruck weniger schmerzlich aus. Gleichwohl gilt auch dann, dass die Reallöhne langsamer als das Volkseinkommen steigen dürfen, wenn die Lohnquote konstant bleiben soll.

Abbildung 18: Ältere Beschäftigte sind teurer als jüngere

Lohnstrukturen 1998



Anmerkung: Die Steigerung des Lohnindex um knapp 40 % zwischen den Altersklassen 25-29 Jahre und 60-64 Jahre überschätzt den tatsächlichen Effekt, weil es infolge des Prozesses der Frühverrentung bzw. des frühen Erwerbsaustritts zu einer gewissen Auslese gekommen ist. Andererseits unterschätzt unser Modell die altersabhängigen Lohndifferenzen – zumindest im Vergleich mit den Größenordnungen aus anderen empirischen Studien. Knoll und Störk (1993) schätzen auf Basis der SOEP-Daten für Absolventen von Fachschulen, Berufsfachschulen und Lehrberufen eine Steigerung von 40-50 % sowie für Absolventen von Fachhochschulen 90-100 % und für Universitätsabschlüsse sogar rund 130 %.

Quelle: Eigene Berechnungen aus EVS 1998

empirica

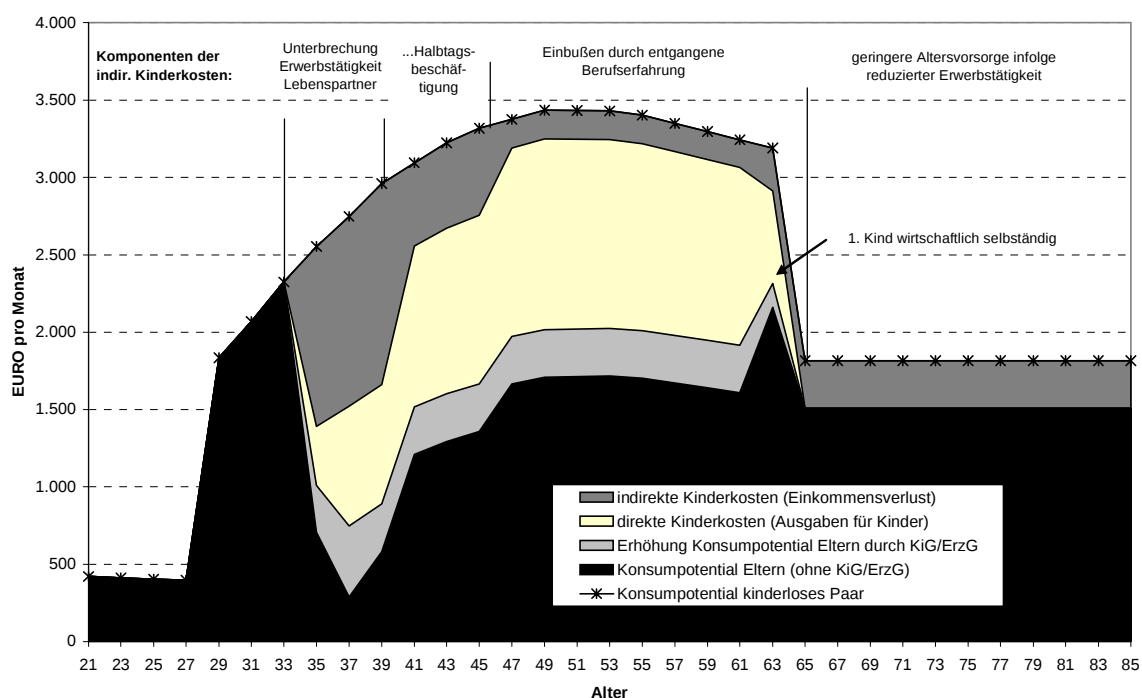
Wir haben ein Szenarium kalkuliert, um modellhaft die Größenordnungen abzuschätzen. Dabei wird ein real konstantes Sozialprodukt unterstellt. Wir nehmen an, dass die gesamtwirtschaftliche Lohnquote ihr altes Niveau durch ein relatives Absenken des allgemeinen Lohnniveaus wieder erreicht. Dabei sinkt das Lohnniveau der über 50-jährigen Arbeitnehmer zunächst überproportional um 5 %. Dies berücksichtigt den Umstand, dass bisher nur die gesunden und leistungsfähigsten Arbeitnehmer bis zur Erreichung des gesetzlichen Rentenalters erwerbstätig waren. Das allgemeine Lohnniveau aller anderen Altersschichten müsste dann – relativ zur Entwicklung des Volkseinkommens – nur noch um

durchschnittlich rd. 1 % absinken. Ohne die größeren Einschnitte bei den Älteren müsste das allgemeine Lohnniveau um 3-4 % absinken.

7. Schlüssel V: Auf dem Wege zu einer Geburtenpolitik

Eine höhere Geburtenrate erfordert eine rundum wieder familienfreundlichere Gesellschaft gestützt auf einen langfristigen Wertewandel und entsprechende Anreize. Jetzt steht eine Abgabengerechtigkeit zwischen Familien und Kinderlosen an. Der Staat muss vor allem die Familienpolitik weniger als Sozialpolitik und mehr als kompensatorische Politik für Eltern im Vergleich zu Kinderlosen ansehen. Dies erfordert steuerliche Entlastungen mit Progressionswirkung, wie sie mit dem Elterngeld beschlossen wurden, und flexiblen Dienstleistungen, insbesondere für erwerbstätige Mütter. Das Prinzip steigender Entlastung sollte jedoch erweiterte Gültigkeit haben. Ausgaben für Kinder sind kein steuerpflichtiges Einkommen der Eltern.

Abbildung 19: Konsumpotential von Akademikern – Kinderlose vs. Familien



Quelle: Berechnungen mit dem Simulationsprogramm *Lebensökonomie*

empirica

Abbildung 19 verdeutlicht die massiven Verwerfungen in der horizontalen Gerechtigkeit zwischen Familien mit relativ hohem Einkommen und Kinderlosen. Das verfügbare Einkommen der Eltern ist weit geringer als das von kinderlosen Paaren. Bei hohen Einkommen wirken die sozialpolitisch motivierten Entlastungen (Kindergeld) nur schwach. Das verfügbare Einkommen der Eltern sinkt drastisch

ab. Die Erhöhung des Konsumpotentials der Eltern durch Kindergeld ist relativ gering. Die horizontale Gerechtigkeit wird massiv verletzt. Das jetzt beschlossene Elterngeld bringt eine wichtige und richtige Entlastung in der Phase der hohen zeitlichen Beanspruchungen durch kleine Kinder – löst jedoch das lebenslange Problem der horizontalen Gerechtigkeit nicht. Hier sind höhere steuerliche Kinderfreibeträge erforderlich.

Man muss vermuten, dass die Einkommensentlastungen und Hilfen nicht ausreichen werden, um das Leben in einer Familie für junge Erwachsene in ihren Lebensplanungen wieder hinreichend attraktiver zu machen. Die Anregung von Peer Steinbrück, mehr für die Kinderbetreuung zulasten eines etwas abgesenkten Kindergeldes zu tun, war relevant und richtig, weil sie auf die Beseitigung eines weiter bestehenden Engpasses zielt.

8. Schlüssel VI: Integration der Einwanderer als staatliche Verantwortung

Nach nunmehr drei Jahrzehnten der Einwanderung wurde immerhin erreicht, dass die Einwanderung und die Integration der Einwanderer in die deutsche Gesellschaft als zentrales politisches Thema anerkannt wird. Dennoch sind wirklich durchgreifende Erfolge bisher nicht erreicht. Nach Schätzungen des IZA „kostet“ jedes neugeborene ausländische Kind den Staat in seiner ganzen Lebensökonomie bei unverändertem Verhalten und Soziaastaatssystem gut 30.000 €. Deutlicher kann man die Konsequenzen unzureichender Integration nicht artikulieren. Die Schulergebnisse junger Ausländer sind nach wie vor völlig unzureichend. Ihre Bildungsneigung ist unter den Einflüssen ihrer Umwelt und den Erfahrungen der Eltern aus der alten Heimat meist zu gering oder führt angesichts der Vorbelastungen nur zu unbefriedigenden Ergebnissen. Nach wie vor sind die staatlichen Schulen nicht hinreichend differenziert. Kurzfristig können Ganztagschulen Verbesserungen bringen. Auch die gestarteten Programme zur „Sozialen Stadt“ zielen in die richtige Richtung. Sie sollen die Lebenswelt der Einwanderer aufwerten. Bisher kann jedoch kaum beobachtet werden, dass z.B. in den Gebieten der „Sozialen Stadt“ harte quantifizierte Ziele, wie z.B. Erhöhung der Übergangsquoten in die Gymnasien, erreicht werden. Die Projekte erhöhen in der Masse die Lebensqualität nicht, aber die Lebenschancen – insbesondere die Bildungschancen. Wir stehen erst am Anfang der Entwicklung für eine effektive Integrationspolitik. Über Einwanderung und ihre Bewältigung muss radikal neu nachgedacht werden, um wirksamer zu handeln.

IV. SOZIALE GERECHTIGKEIT IN DER ZUKUNFT – DIE LANGE FRIST

1. Konzeptionelle Grundlagen

1.1 Eine intensivere Globalisierung

In der langen Übergangskrise Deutschlands entstehen nach 150 Jahren als Globalisierungsgewinner und Champion der Industrialisierung Zweifel, ob diese Erfolgsgeschichte unter den Bedingungen einer verschärften Globalisierung u.a. durch die massive Ausweitung des globalisierungsfähigen Arbeitsangebots um fast 300 % eine Fortsetzung finden kann. Doch es gilt weiterhin, dass der eigene Wohlstand auch künftig von den unverändert möglichen Produktivitätssteigerungen in Deutschland abhängt und in geringerem Umfang auch von der Verbesserung der Wechselkursrelationen zugunsten des Euro. Ohne Zweifel sind die Grenzen von Nationalstaaten für viele Strategien – z.B. Nachfragepolitik, Besteuerung von Kapitalerträgen – keine angemessenen Referenzsysteme. **Doch trotz der sich weiter globalisierenden Weltwirtschaft bleiben die Nationalstaaten auch im 21. Jahrhundert und erst recht die EU durchaus wichtige Akteure, weil sie die eigenen Standort- und Angebotsbedingungen durch Bildung, Infrastruktur, Regulierungssysteme, Rechtsordnung, innovative Milieus, Förderung von Unternehmensgründungen und neuen Technologien, innere Sicherheit und viele andere Elemente bestimmen. Wie anders wäre es möglich, dass gerade kleine Länder von Singapur über Taiwan, Neuseeland, Finnland, Irland, Dänemark, Schweden bis hin zu Österreich in der Bewältigung der Globalisierung besonders erfolgreich waren. Hier wird auch deutlich, dass es in vielen Fällen um Anpassungen individuellen Verhaltens geht, die in kleinen Ländern besser zu kommunizieren und zu organisieren sind (deutlich sichtbar an den erfolgreichen Schulreformen). Wir müssen lernen, dass unsere Leistungsstandards, unsere Flexibilitätsanforderungen durch die global vernetzten Märkte vorgegeben werden. Es hat keinen Sinn, dagegen emotionale Widerstände zu mobilisieren.**

1.2 Vier Gewissheiten über die Wirklichkeit des 21. Jahrhunderts

Kein Zweifel kann daran bestehen, dass die **erste Hälfte des 21. Jahrhunderts von vier Gewissheiten dominiert sein sollte, die als Leitlinien für die Politik Gewicht erhalten sollten:**

1. Das Tempo der Alterung der Bevölkerung als eine starke Veränderungskraft lässt sich in Fristen von 20-30 Jahren fast nicht beeinflussen. Würden die Geburtenraten jedoch bis 2015 von heute 1,3 auf ein Niveau von etwa 1,7 steigen und würde die Zuwanderung von Hochqualifizierten nachhal-

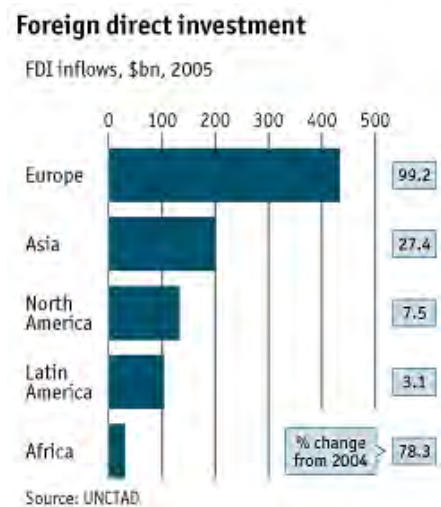
tig erhöht, dann könnten bis 2050 die Veränderungsraten auf ein erträglicheres Maß reduziert werden. Sehr langfristig angelegte demografische Strategien sind nicht wirkungslos.¹⁹

2. Die Prognosen über die Klimaveränderungen haben inzwischen einen hohen Grad an Plausibilität erreicht. Es geht nicht mehr um quasi religiöse Erweckungen. Es geht um die Anwendung praktischer Vernunft bei der Abwehr von Risiken und nicht hinnehmbaren Schäden zu erträglichen Kosten. (Statt der wahrscheinlichen Erwärmung um 2-3 Grad bis 2100 werden inzwischen auch 3-5 Grad für durchaus möglich angesehen.) Diese Restrukturierung in Permanenz muss wie ein kollektives Zähneputzen Routine werden. Es gibt keine rationalen Argumente mehr, wirksame Maßnahmen hinauszuschieben. Jeder Bürger und jedes Unternehmen muss einen Deckungsbeitrag erbringen.
3. Die Beschleunigung und Verbreiterung der seit Jahrhunderten wirkenden Globalisierung bleibt Begleiter und Antrieb der künftigen Evolution. Trotz Alterung wird uns eine neue Wettbewerbsintensität aufgezwungen. Wir wissen, es ist relativ einfach, in einer frühen Phase der wirtschaftlichen Entwicklung Produktionstechniken zu übernehmen, zu importieren oder zu imitieren (55 % der chinesischen Exporte werden von ausländischen Firmen erbracht). Gerade deshalb müssen wir an der schwierigen Innovationsfront dauerhaft ständige und nachhaltige Fortschritte erzielen. Gleichheit und Wohlfahrt in der Welt nehmen zu, wenn Kühlschränke und andere technologisch einfache Produkte in den Niedriglohnländern produziert werden und die Hochlohnländer sich auf kapitalintensive High-Tech-Bereiche konzentrieren. Flexibilität und Innovationsfähigkeit werden es ermöglichen, die weitere Globalisierung auch für uns zu nutzen.²⁰

Die Verteilung der internationalen Direktinvestitionen zeigt, dass die Investoren Europa noch nicht abgeschrieben haben.

¹⁹ Alle gegenwärtigen Schwierigkeiten haben noch nichts mit der Alterung zu tun. Eine demografische Nachhaltigkeit ist in der Politik noch nicht einmal definiert. Wirksame politische Veränderungen befinden sich im frühen Versuchsstadium.

²⁰ Der Spiegel schreibt in seiner Titelgeschichte „Weltkrieg um Wohlstand“: „Es gibt an jeder Ecke Waschmaschinen mit eingebautem Sozialstaat, die kommen von AEG aus Nürnberg, sind im Rhythmus der 38 Wochenstunden produziert, zu höheren Löhnen und unter Aufsicht des Betriebsrats. Aber gleich nebenan gibt es die Waschmaschine pur, dann stammt sie aus Taiwan, China oder Polen, wo die Wochenstundenzahlen hoch und die Löhne niedrig sind. Ein Sozialstaat unserer Prägung existiert dort nicht“ (Der Spiegel 37/2006: 62). Doch solche Sorgen um das Verschwinden einer Produktion vom Typus Waschmaschinen sind nur real, insofern es uns nicht gelingt, mehr Bankautomaten, Flugzeuge, hochwertige medizinische Geräte, Umwelttechnologien oder auch Finanzdienstleistungen abzusetzen.

Abbildung 20: Internationale Direktinvestitionen


Quelle: The Economist 21.10.2006: 114

empirica

Es liegt auf der Hand, dass Nordamerika optisch zu schlecht wegkommt, weil eine Direktinvestition aus Chicago nach Alabama keine Grenze überschreitet, eine Investition aus München in Mailand dagegen schon. Außerdem zählen auch Immobilienkäufe alter Wohnungen zu den Direktinvestitionen und generieren natürlich nur magere wirtschaftliche Fortschritte.

4. In der Entwicklung der staatlichen Budgets müssen wesentliche Trends des 20. Jahrhunderts gebrochen werden. Subventionen, Infrastruktur, auch staatliche Beschäftigung waren Wachstumsbereiche. In 2050 wird ein regelrecht umgekneter Bundeshaushalt weit mehr als heute ein Sozialhaushalt sein, der Umverteilungen für Gesundheit und Pflege, Alterssicherung und Unterstützungen für Familien finanziert. Das gilt vor allem dann, wenn mit dem dringlichen Vorhaben ernst gemacht wird, die Lohnnebenkosten zu senken, was die Steuerquote in der Sozialversicherung erhöhen würde. Es könnte nur noch weit weniger öffentliche Bedienstete geben als heute. Es wird weit weniger öffentliche Bedienstete geben. Der Staat muss Arbeitsplätze wegrationalisieren. Der Versuch in NRW zeigt, wie schwierig dies beim gegenwärtigen Stand des Bewusstseins ist. Daneben muss es gelingen, Investitionen in Humankapital und in Innovationen – allerdings weit effektiver als heute – zu verbessern. Die Infrastrukturfinanzierung muss aus den öffentlichen Budgets weitgehend ausgelagert sein. Die Verwaltung muss einfacher werden. **Der expansive aufgabenimperialistische Staat des 20. Jahrhunderts wird durch die Sprengkraft der Zusatzbelastungen der Alterung und der verbesserten Gesundheitsleistungen in seinen sonstigen Bereichen regelrecht zusammengequetscht. Statt „soviel Staat wie nötig“ muss es dann heißen „nur soviel Staat wie unvermeidbar“.**

1.3 Wertewandel und Verhaltensänderungen für das 21. Jahrhundert

Die neuen Gewissheiten für das politische Handeln im 21. Jahrhundert erfordern Entsprechungen in den Werten und Verhalten der Individuen: Tatsächlich breitet sich seit langem ein massenhafter sozialstaatlich abgesicherter banalhedonistischer Macchiatoindividualismus im Erscheinungsbild vorfabrizierter Lebensstilbausteine aus – bei hoher Unempfindlichkeit für seine demografischen und ökologischen Folgen. Die kulturellen Widersprüche zwischen konsumhedonistischen Lebensstilen, einer Zerstreuungsindustrie und immer häufiger auch gewaltverherrlichenden Medienprodukten und modernen Lernerfordernissen werden größer und erschweren ein Hineinwachsen der Kinder und Jugendlichen in die kulturellen Traditionen und Werte unserer Gesellschaft.

Als neues Zeichen solcher Schwierigkeiten kann das wachsende Schulversagen der Jungen gelten, deren Quote an der Gesamtzahl der Abiturienten von 50 % auf 44 % abgesunken ist. (In absoluten Zahlen: Auf 130.000 Abiturientinnen kommen noch 100.000 männliche Abiturienten.) Die Zerstreuungsindustrien erschweren Jungen und jungen Männern das Hineinwachsen in die Gesellschaft offensichtlich ganz besonders. Es bleibt alarmierend, dass die offizielle Bildungspolitik von solchen strukturellen Verwerfungen noch nicht umgetrieben wird. Als weiteres Krisensymptom bleibt zu nennen, dass die wachsenden gegenseitigen Abhängigkeiten – auch von der Solidarität der anderen – im Marktalltag und im Sozialstaatsalltag zu sehr verdrängt werden. Die staatlich organisierte bürokratische Solidarität hat persönliche Netzwerke genauso zerstört oder zumindest nicht gestärkt wie die kapitalistischen Märkte. Parallel werden jetzt auch Grenzen der Wirksamkeit und der Finanzierbarkeit erreicht.

Die oben abstrakt formulierten Gewissheiten für das 21. Jahrhundert müssen ihre Entsprechung in den Werten und Verhaltensweisen der Menschen finden.

- Im 20. Jahrhundert machten die sozialstaatlichen Absicherungen Kinder als Quelle der individuellen Alterssicherung erstmals in der Geschichte weithin überflüssig, obwohl sie kollektiv als Investition nicht ersetzbar sind. **Im Verlauf des 21. Jahrhunderts müssen individuelle Geburtenentscheidungen und kollektive Erfordernisse wieder in Übereinstimmung gelangen.** Staatliche Anreize, veränderte Verhalten der Unternehmen (Work-Life-Balance) und individueller Werte- und Verhaltenswandel müssen zusammenwirken.
- **Das ökologische Belastungsgewicht jedes Bürgers ist explosionsartig angeschwollen.** Nach der „ökologischen Aufblähung“ der Menschen müssen individuelle Verhalten und Wertungen mit der ökologischen Belastbarkeit der Welt gestützt auf staatliche Rahmenbedingungen in Übereinstimmung gebracht werden.²¹

²¹ Es ist absurd, dass ein Versuch zu sparsamen Umgang mit Energie durch Vermarktung des Lupos von VW scheitert, während ein Touareg Verkaufsrekorde erzielt.

- Die sozialstaatlichen Dienste können die Isolierungsdefizite nicht ausgleichen. Dem steht allein die Spezialisierung und Professionalisierung auch in den sogenannten Wohlfahrtsverbänden entgegen, die inzwischen staatlich alimentierte monopolistische und bürokratische Dienstleister geworden sind. Bei einem Anwachsen der Zahl der pflegebedürftigen Personen um 1 Mio. je Jahrzehnt bei schrumpfender Zahl der Erwerbspersonen müssen professionelle Pflegeleistungen immer knapper und teurer werden. Hier entsteht nicht nur ein Finanzierungsproblem, sondern ein dauernder Angebots- und damit Qualitätsengpass. Die langfristigen Bedarfslawinen werden in den bisherigen Formen nicht bewältigt werden können.

Das erfordert, den verantwortungsfreien Individualismus einzugrenzen. Ein Egoismus nach der Prämisse „Die Kinder der anderen werden schon für meine Alterssicherung sorgen.“ gefährdet die weitere Evolution. Genauso darf es kein nationales oder individuelles Verhalten nach dem Motto geben: „Die anderen werden schon umweltschonend leben und mir meinen zu hohen Ökoverbrauch ermöglichen“. Auch die Dienstleistungen auf Abruf durch Knopfdruck wird es nicht unbegrenzt geben. Nachdem die Kapazitäten der Familien schrumpfen, werden Gruppen in unterstützenden Nachbarschaften Lücken füllen müssen.

Es geht um eine erweiterte soziale Gerechtigkeit inkl. einer direkt spürbaren ökologischen Verantwortung durch einen verpflichteten Individualismus und eine verstärkte persönliche Solidarität. Jeder soll in Freiheit sein Leben gestalten, doch die Freiheit beinhaltet nicht, dass Lasten auf andere abgewälzt werden. Die Bumerangeffekte individuellen Verhaltens treffen inzwischen alle. Es kann insbesondere nicht angehen, die Solidarität der Jüngeren in einer Art „Sozialhaft“ zu erzwingen, indem sie durch unerträglich hohe Abgaben verpflichtet werden, die jeweils Älteren auch bei unsolidarischem Verhalten zu gewohnten Standards zu alimentieren.

2. Die emotionale Bewältigung der Globalisierung bei Lokalisierung der Arbeitsmärkte

2.1 Weltoffenheit und globale Solidarität

Tempo und Breite der Globalisierung werden weiter zunehmen, die ökonomischen Mechanismen sind bekannt und werden sich nicht wesentlich ändern. Wir Europäer müssen dabei anerkennen, noch nie gab es einen Prozess, in dem so viele Menschen in der Welt sich mit Aussicht auf Erfolg gleichzeitig aufmachten, um ein wirtschaftliches Kümmerdasein zu überwinden. Eine globalisierte Solidarität sollte dem mit Sympathie begegnen. Außerdem gilt: Die Globalisierung ist auf Dauer alles andere als ein Nullsummenspiel. Neue Wettbewerber stehlen uns nicht unseren Reichtum. Auch unsere Gewinnchancen steigen, denn die neuen Konkurrenzländer werden auf Dauer auch zu wirtschaftlich gleichwertigen Kunden und Partnern. Aus Imitatoren werden Innovateure, immer wichtigere Kunden

und Investoren.²² **Globale Solidarität erfordert es, den Aufholländern, zu ihren Sozialstandards eine uneingeschränkte Beteiligung am internationalen Wettbewerb zu ermöglichen, auch wenn dabei Arbeitsplatzverluste entstehen. Beschleunigte Globalisierung erfordert mehr innere Solidarität und effektivere Förderung der eigenen Wirtschaftsentwicklung.**²³ Der Engpass in dieser Transformation werden hochausgebildete innovative Menschen sein, wenn überhaupt, dann könnte man den „Weltkrieg um Wohlstand“, den der Spiegel befürchtet, in einen „Weltkrieg um Talente“ umdeuten, denn die Talente werden knapp und knapper. Arbeit entsteht aus innovativer Arbeit, Wachstum aus Innovationen und steigender Kapitalintensität. **Humankapital wird immer wichtiger. Die Humankapitalisten werden mit den traditionellen Kapitalisten in stärkeren Wettstreit treten.**

In der Diskussion wird oft übersehen, dass in den von Globalisierung betroffenen Sektoren immer weniger Erwerbspersonen bei allerdings hoher Wertschöpfung Beschäftigung finden. Neben der schon erörterten technischen Bewältigung der Anpassungen geht es um eine nachhaltige emotionale Bewältigung, die dann umso leichter fällt, wenn die Politik für eine flexible Wirtschaftsstruktur und für ausreichend qualifizierte Erwerbstätige sorgt. Bedeutsamer wird ein Wertesystem, das globalisierungskonform bleibt. Die wohl wichtigste politische Eigenschaft und Wertgrundlage der globalisierten Welt wird deshalb künftig eine stärker von Solidarität gepräg-

²² Auch die Bundesrepublik hat 1969 ihre Politik der Unterbewertung der DM als Instrument der Exportförderung aufgegeben. Im Streit um die Aufwertung der DM zwischen Karl Schiller und Franz Josef Strauß ging es im Kern um die Frage: Exportförderung versus Verbesserung der Kaufkraft für die Konsumenten. Dieser exemplarische sich wiederholende Konflikt wird jetzt in China ähnlich entschieden werden müssen. Es widerspricht den chinesischen Interessen, immer mehr Devisenreserven (gegenwärtig 900 Mrd. \$) anzuhäufen und damit niedrig verzinst und entwertungsgefährdete amerikanische Staatspapiere zu kaufen. Gleichzeitig steigert das Wohlstandswachstum (8-10 % pro Jahr) in den Schwellenländern und damit die Nachfrage auch nach Produkten der Industrieländer und verringern sich die Lohnkostenvorteile ständig. Auch die extrem hohen Sparquoten werden nicht auf dem jetzigen Niveau verharren. Die Arbeitszeit wird verkürzt werden. Solche Veränderungen erleichtern unsere eigenen Anpassungen. Wettbewerbsvorteile verschwinden.

Die Chinapaniker seien an die Panikprognosen aus den 60er und 70er Jahren erinnert, die uns bis 2000 und darüber hinaus ein japanisches Zeitalter vorhersagten, weil sie innere strukturelle Veränderungen in Japan ausklammerten und die Entwicklungsschwäche der USA aus den 70er Jahren einfach verlängerten. In der Bundesrepublik wurde in der ersten Langfristprognose des Wirtschaftsministeriums 1970 bis 1985 ein permanentes Vollbeschäftigungswachstum von 3-4 % unterstellt, das u.a. bis 1985 zu 4 Mio! – fast doppelt so viele als tatsächlich beschäftigt – ausländische Erwerbspersonen ohne die entsprechende Familieneinwanderung und z.B. die 35-Stunden-Woche für 1985 erwartete. Man sollte sich die typischen Prognoseblindheiten immer vergegenwärtigen. Wir erleben gegenwärtig wieder, dass die Institute in ihren Prognosen die Zyklen fast immer glätten. Im Abschwung werden zu hohe Wachstumsraten erwartet, im Aufschwung zu niedrige. Die jeweiligen Finanzminister erhalten von den Experten im Abschwung zu günstige Prognosen der Steuereinnahmen und gelten in der Öffentlichkeit dann als Versager, wenn die Defizite als Folge falscher Prognosen wachsen. Theo Weigel und Hans Eichel haben das erlebt. Peer Steinbrück wird gerade zum wundersamen Geldvermehrter, weil der Aufschwung unterschätzt wurde. Sein Erfolg wäre es, wenn ihm das Kunststück gelingt, die unerwarteten Mehreinnahmen voll für Schuldentilgung zu verwenden.

²³ Nicht ausgeschöpft sind bisher Übereinkommen der entwickelten Länder mit ihren multinationalen Unternehmen, Mindeststandards der Arbeitsplatzqualität oder Sicherheit einzuhalten. Ein Sozialprotektionismus für deutsche Industriearbeiter widerspräche allerdings auch unseren eigenen langfristigen Interessen. Als reiches Land muss sich unsere Wettbewerbsfähigkeit auf hochwertige Infrastruktur, Humankapital, hohes technisches/organisatorisches Wissen und hohe Kapitalintensität stützen. Die armen Länder – und das war immer so – konkurrieren durch niedrige Löhne und härtere Arbeit und versuchen dadurch, internationales Kapital anzulocken.

Internationale Direktinvestitionen betragen 2005 in China 8 %, in den USA 10 % und in Europa über 40 %. Allerdings sind hier auch innereuropäische gegenseitige Direktinvestitionen enthalten. Die Kapitalisten dieser Welt glauben offensichtlich mehr als viele Europäer selbst an die Zukunft Europas. Es lohnt sich, dass Deutschland sich aufmacht, seine Erfahrungen in der Gestaltung und Bewältigung der Evolution zu aktivieren.

te Weltoffenheit sein. Weltoffenheit erfordert, dass die reichen Länder in der strukturellen Anpassung nicht nach Schutz durch staatliche nationale Hilfen, sondern nach Lösungen durch alternative Entwicklungen und neue Wachstumsgrundlagen suchen.²⁴

Nationale Grenzen dürfen immer weniger Solidaritätsgrenzen bleiben. Die EU demonstriert durch ihre Strukturpolitik eine Entwicklungssolidarität über die nationalen Grenzen hinweg. Allerdings reicht die europäische Solidarität oft nur bis zu den rumänischen Bauern und klammert die brasilianischen schon weitgehend aus.²⁵ Ein umfassender internationaler Wettbewerb muss auch durch politische Austauschorganisationen, Kapitalmarktregulierungen, Entwicklungshilfe, Abkommen zur Zusammenarbeit oder eine Praxis der Imitation unterstützt werden. Erforderlich bleiben immer wieder an neue Marktprozesse angepasste Regeln der Finanzierung, der Bankenkontrolle und auch Regeln für neue Formen der Kapitalanlagen. „Basel II“ hat Fortschritte gebracht. Allerdings bleibt dabei Nüchternheit notwendig. Es ist absurd, im Wettbewerb von Lohndumping zu reden, wenn Anbieter aus armen Ländern ihre Arbeitsleistungen billig verkaufen wollen, weil ihnen andere Instrumente, sich empor zu arbeiten, nicht zur Verfügung stehen. Es ist auch absurd, es als illegitim anzusehen, wenn Private Equity Fonds überkapitalisierte relativ risikoarme Unternehmen aufkaufen, um Eigenkapital herauszulösen, das dann in anderen risikoreicheren Bereichen eingesetzt wird.²⁶ Natürlich gibt es in Einzelfällen Missbrauch von Marktmacht, doch das ist nicht die Essenz der Veränderung.

Eine traditionelle Fabrikatorsolidarität der gleichen Milieus, die den Staat verpflichten will, traditionelle Standorte abzusichern, neigt dazu, die gleichheitsschaffende Wirkung der Globalisierung auszublenden. Es gab lange Zeit einen Internationalismus der Arbeiterklasse. Künftig geht es vermehrt um eine Solidarität für die Evolutionsinteressen der Menschheit. Solidarität wird weniger aus der Erfahrung der unmittelbaren und gleichen Interessen geboren, sondern aus der Erfahrung des gemeinsamen gleichen Schicksals in der ökologisch und ökonomisch kleiner oder interdependenter gewordenen Welt. Die Zukunft erfordert globale Solidarität und eine Politik im Referenzsystem der globalisierten Welt.

²⁴ Dies gilt gerade in einer Phase, in der sich die Bedeutung der Finanzierung durch Banken verringert und die direkten Finanzierungen über Kapitalmärkte zunehmen.

²⁵ Durch eine technokratisch schlechte Politik wird allerdings auch ermöglicht, dass italienische Großagrарrier halbe rumänische Landkreise zu rumänischen Spottpreisen aufkaufen, um sie dann mit westlicher Technologie effektiver als die westeuropäischen Familienbetriebe mit billigen rumänischen Landarbeitern zu exorbitanten Kapitalrenditen zu bewirtschaften. Merke: In allen komplexen staatlichen Subventionssystemen gibt es Renten für wohlfahrtsstaatlich begünstigte und indirekt erzeugte Heuschrecken. Der einzige Unterschied: Die Politiker bedecken sie mit einem Mantel des Schweigens.

²⁶ Standortoptimierungen werden leicht verdächtig, wie die folgende Äußerung zeigt: „Unanständig ist es, wenn man den Standort, an dem man groß geworden ist, an dem mancher auch reich geworden ist und an dem die Arbeitnehmer zu Hause sind, im Stich lässt. (...) Aber es gibt genug [Unternehmen], die einfach des Profits wegen gehen, ohne Rücksicht auf die Arbeitnehmer, die bei ihnen beschäftigt sind“ (Franz Müntefering, zit. in Die Zeit 28.04.2005 Nr. 18: 3).

2.2 Lokale Solidarität oder Solidarität in der Nachbarschaft

Der wachsende Bedarf nach schwer rationalisierbaren lokalen Dienstleistungen mit oft hoher persönlicher Bedeutung (Pflege, Gesundheit, Bildung, lokale Versorgung) und steigender Knappheit erfordert parallel auch eine stärker lokale auf Gruppen und Personen im eigenen Lebensbereich gerichtete Solidarität, die der Sozialstaat vielfach beiseite gelassen hat. Sinkende räumliche Mobilität durch Alterung bei wachsenden Bedürfnissen nach persönlichen Dienstleistungen und eine Schrumpfung der Unterstützungskapazitäten in den Familien werden die Antriebskräfte für neue sich ganz allmählich durchsetzende Formen lokaler oft informell erbrachter Dienstleistungen bieten, den der Staat und die Kommunen unterstützen müssen. Lokale nachbarschaftliche Beziehungen und Institutionen müssen die wachsende Kapazitätsschwäche der Familien (In den Familien wurden in der Vergangenheit rd. 80 % aller Pflegeleistungen erbracht.) und die strukturelle Schwäche des Sozialstaats überwinden helfen. Hier häufen sich schon jetzt die Beispiele, in denen konkrete neue Formen, z.B. in lokalen Vereinen von Unterstützungsnetzwerken, etabliert werden. **Lokale nachbarschaftliche Solidarität hat andere Formen der Vermittlung hervorgebracht als der bürokratische Sozialstaat mit seiner indirekten Vermittlung durch Übertragung (oder sollte man sagen: des Freikaufens) der Hilfsverantwortung auf beamtete Personen oder professionelle Organisationen (Wohlfahrtsverbände).** Unter der zunehmenden Knappheit öffentlicher Ressourcen drohen künftig erhebliche Defizite. Pflege- wie Gesundheitsleistungen müssen immer mehr in durchrationalisierten und genau bemessenen Portionen bereitgestellt werden. Der Wunsch der Menschen nach umfassender und emotionaler Zuwendung muss dabei zu kurz kommen. Durch die wachsende Pflegebedürftigkeit droht ein Berg von einem neuen psychischen Mangel, der durch die wirtschaftliche Entwicklung – anders als der Gütermangel – nicht automatisch überwunden wird.

Eine lokal organisierte Solidarität könnte auch dazu beitragen, dem Mangel an Respekt und Selbstachtung, der entsteht, wenn Menschen ihren Lebensunterhalt aus genau zugemessenen Transferzahlungen in Nachbarschaften der Unterschichten bestreiten müssen, zu begegnen. Die Armut des Staates zwingt dazu, solche Leistungen nach detaillierten Bedarfskatalogen genau zu bemessen, was aus den Prozessen heraus oft entwürdigend und deprimierend wirkt. Das Dilemma, dass eine bürokratische organisierte Solidarität unter den Bedingungen hoher Dauerarbeitslosigkeit und künftiger Alterung die Menschen zu Trägern von Berechtigungen macht, dabei aber auch zu oft ihre Selbstachtung untergräbt, war in der Logik der Organisation des Sozialstaates schwer zu vermeiden. Auch die sogenannten privaten Wohlfahrtsverbände ändern an diesem strukturellen Dilemma wenig. Sie sind Organisationen mit einem Gesamtumsatz von rd. 55 Mrd. und einer Beschäftigung allein in der Caritas von 500.000 (Handelsblatt 15.12.2006), wobei rd. 80 % der Einnahmen aus Zuwendungen des Staates stammen. Auch hier ist ein großer Verwaltungsapparat erforderlich, um die Mittel zu verwalten und zuzumessen. Ein Wettbewerb wird so weit wie möglich ausgeschaltet. Der Bedarf nach persönlichen stärker perso-

nenzentrierten Leistungen wird nur unzureichend erfüllt. Dem Sozialstaat ist es nicht gelungen, intimere Formen der Versorgung aufzubauen.

Gegenwärtig beginnt ein Umdenken in den Städten und Gemeinden, die wieder familienfreundlicher werden wollen. Es beginnt ein Umdenken in den Schulen, die eine neue Verantwortung gegenüber ihrer jeweiligen Nachbarschaft und den Eltern zu entwickeln versuchen. Es beginnt ein Umdenken in den großen Wohnungsunternehmen, die erkennen, dass sie mehr sein müssen als bloße Vermieter, denn sie können ihren Bewohnern eine unterstützende Lebenswelt oder unterstützende Nachbarschaften ermöglichen, in der die Isolierung und Armut an persönlicher Hilfe abgebaut werden. Diese Schlaglichter können Richtungen langfristiger gesellschaftlicher Veränderungen verdeutlichen. Man kann abstrakt beschreiben, wie bessere Lösungen aussehen könnten. Sicher werden auch künftig riesige professionelle Organisationen erforderlich sein, um den massenhaft auftretenden Bedarfen gerecht zu werden. Allerdings sollten diese Leistungen sehr viel stärker durch Kontakte und Unterstützung in der Nachbarschaft und im Kreise von Freunden und Bekannten ergänzt werden, wobei oft die Qualität der Beziehungen das Wichtige sein dürfte. Solche Leistungen entstehen nicht in einem Vakuum. Sie beruhen auf Kompetenzen und Entscheidungsmöglichkeiten, die auf Gruppen und Repräsentanten in der Nachbarschaft delegiert sind. Sie beruhen auf lokalen Projekten und auf Einflussmöglichkeiten, die etwa der Kontrolle der Schulen, der Nachbarschaftszentren oder Jugendeinrichtungen übertragen sind. Im Sozialstaat und in den hierarchisch organisierten Verwaltungen sind seit langem strukturelle Defizite entstanden, die nicht durch einige Novellen zur Verwaltungsreform überwunden werden können. Erforderlich wird ein Zusammenspiel zwischen Verwaltungsreform, veränderten Verhaltensweisen der Bewohner in Nachbarschaften mit hohen lokalen Dienstleistungsbedarfen und veränderten Zuständigkeiten bei der Verwendung öffentlicher Mittel oder der Bereitstellung öffentlicher Leistungen.

3. Zurechnung der ökologischen Kosten zur Eingrenzung des ökologischen Raubbauindividualismus – die ewig richtige und notwendige Strategie

Die Umweltpolitik hat sich in den letzten Jahren fester etabliert. Ihr Instrumentarium ist vielfältiger geworden. Für alle staatlichen Steuerungsaufgaben gilt jedoch in Zukunft, dass sie allein wegen der wachsenden Personalengpässe möglichst einfach und automatisch wirken sollten. Nach wie vor werden Wettbewerb, Märkte und die relative Verteuerung von Umweltgütern zu wenig eingesetzt. Es gibt zu viele Subventionen (z.B. bei den nachwachsenden Rohstoffen und ihrer Verwendung). Bessere ökonomische Zurechnung als bisher bleibt ein ständiges Thema. In einem langen Anpassungsprozess können mehr und mehr Verschmutzungsrechte direkt oder indirekt auf Märkten gehandelt werden. Gegenwärtig sind solche Techniken auf einige wenige Bereiche konzentriert. Ziel muss es bleiben, durch die Beeinflussung der relativen Preise, z.B. Verteuerung von Energie, einen sparsameren Um-

gang direkt zu erreichen. Gleichzeitig entstehen neue Einnahmenquellen für den Staat, die günstiger sind als die Belastungen des Einkommens, die ohnehin gesenkt werden sollten.

4. Mehr demografische Stabilität als zentrale Grundlage einer gedeihlichen Evolution

4.1 Zur Bedeutung

Ein demografisches Verelendungswachstum gehört in Europa der Vergangenheit an. Seit gut 100 Jahren ermöglichte die Bevölkerungsstabilität trotz der großen Krisen und der beiden Weltkriege mehr soziale Gerechtigkeit. Die Jahre der demografischen Stabilität werden jetzt abgelöst durch eine Periode, in der es zu einer „Verarmungsschrumpfung“ kommen könnte. Statt vier Kinder pro überfordertes Elternpaar, wie häufig im 19. Jahrhundert, werden nun oft zwei Kinder die Sorgen von vier alten Eltern mittragen müssen. Der deutsche Weltrekord an Kinderlosigkeit wird dazu führen, dass für immer mehr Menschen die Familie als Unterstützungsorganisation im Alter ausfällt. Kollektiv und individuell muss für alle Zukunft eine stabilere Abfolge von Generationen zu einem zentralen Ziel werden. **Eine Bevölkerungsschrumpfung ist langfristig durchaus eine rationale Option. Schwer verkraftbar ist die rasche Verschiebung der Altersschichtung in den nächsten gut 40 -50 Jahren. Steigende Geburten und höhere Einwanderung könnten die Anpassungslasten verringern.** Gegenwärtig besteht noch eine Scheu, quantifizierte Geburtenziele (z.B. Geburtenraten von etwa 1,7 – das sind die Raten in Holland oder Großbritannien) als gemeinsames Vorhaben ins Zentrum der Politik zu stellen und es besteht eine Scheu, sich unbekümmert und eindeutig als Einwanderungsland zu definieren.

4.2 Einwanderung

Deutschland ist seit langem eines der intensivsten Einwanderungsländer der Welt. Etwa 12,5 % der Einwohner sind im Ausland geboren (in den USA gut 11 %). Zählt man die Kinder der Zuwanderer hinzu, dann kommt man auf 18,5 % „Einwohner mit Migrationshintergrund“. Das ist nicht unbedeutend, denn nach einer Studie des IZA (vgl. IZA Compact, Dezember 2006) werden Ausländer, die hier geboren wurden, unter konstanten Bedingungen im Laufe ihres Lebens rd. 31.000 € mehr an Transfers erhalten, als sie Steuern zahlen. Dieser negative Finanzierungsbeitrag in ihrer gesamten Lebensökonomie ist natürlich bedingt durch die häufig schlechte Ausbildung, die Einwandererkinder erhalten. Die negativen fiskalischen Salden, die Menschen ohne Hauptschulabschluss erreichen, werden sicher die rd. 30.000 € um ein Mehrfaches übersteigen. Wir verhalten uns nicht nur inhuman, sondern ökonomisch masochistisch, weil wir den hier geborenen Einwandererkindern einen Sozialstaatstribut zahlen, statt ihre Wertschöpfung und wirtschaftliche Integration zu erhöhen. Investitionen in bessere Ausbildung der Kinder von Einwanderern, aber auch Kinder aus deutschen Unterschichten, wären nicht

nur sozial gerecht, sondern sicher hoch rentabel. Die gesamten Integrationsbeteuerungen bleiben Schall und Rauch, wenn die Schulen überfordert bleiben, weil ihnen die Mittel und Methoden und die Beispiele einer aktiven Integration fehlen. **Das weiter bestehende Dreiklassensystem in den deutschen Schulen ist generell unsozial, weil es zur Vererbung von Milieuunterschieden beiträgt, und es ist integrations- und einwanderungsfeindlich. Alle Bundesländer versagen als Bildungsanbieter und Verantwortliche für die Integration.** Statt der vielen unverbindlichen Bekenntnisse muss Deutschland und die deutsche Bevölkerung eine erfolgreiche Einwanderung auch in ihren Voraussetzungen wirklich aktiv wollen. Deutschland als perfektionistisches Land der Prüfungen und Berechtigungsscheine braucht eine einwanderungsfreundliche Deregulierung, damit Einwanderer ihre Fähigkeiten, insbesondere ihre Fähigkeiten des Learning by Doing, voll ausschöpfen können.

Deutschland braucht mehr Einwanderer mit hohen Qualifikationen. Zu dieser Logik gehört auch, die Abwanderung von Hochqualifizierten zu bremsen. Allerdings muss man aus einer Abwanderung von rd. 145.000 Deutschen und einer Zuwanderung von lediglich 128.000 in 2005 noch keinen Abwanderungstrend herauslesen. Solche Salden können allein daraus entstehen, dass mehr junge Erwerbstätige einige Zeit im Ausland verbringen, um ihre Karriere zu fördern. Dennoch wird deutlich, der internationale Wettbewerb um knappen Nachwuchs hat sich schon verschärft und wird sich weiter verschärfen.

Um die Einwanderung zu stärken sind, verschiedene rationale Lösungen möglich. So könnte die Zahl der ausländischen Studenten in einer Welt, in der Studiengebühren zunehmend angewendet werden, steigen, wobei eine Befreiung an einen längeren Arbeitsaufenthalt nach dem Studium in der Bundesrepublik gekoppelt werden könnte. Die nachfolgende Tabelle 4 zeigt das bunte System für verschiedene Länder beim Auswahlverfahren von Einwanderern. Langfristig dürften solche Techniken von Auswahlverfahren von Einwanderern wie in anderen Länder unerlässlich sein. Bis auf weiteres dürfte sich als Engpass erweisen, dass die „Weltoffenheit“ gegenüber Einwanderern und eine gelebte Toleranz gegenüber Bewohnern mit anderen Lebensstilen fehlen. Das wird nur erreicht werden, wenn es gelingt, die hohe räumliche Konzentration der Ausländer in dadurch überforderten Nachbarschaften mit Einkommensarmut und Netzwerkarmut der Großstädte zu überwinden. Die neurotische Sorge, dass Einwanderer die deutsche Sprache nicht lernen, ist nach den internationalen Erfahrungen übertrieben. Sie wird immer mehr als Waffe zur Ablehnung benutzt. Ein erfolgreiches Einwanderungsland behandelt Einwanderer tatsächlich als Gleichwertige und Gleichberechtigte und akzeptiert, dass diese sich dem Abwanderungsland noch längere Zeit verpflichtet fühlen. Die Amerikaner sprechen dann von Italian Americans, Chinese Americans und so fort. Sie anerkennen durch diese Sprachfigur die doppelte Loyalität oder auch Identität der Einwanderer als einen Normalfall, der für das Zuwanderungsland auch eine Bereicherung bedeuten kann. Nach einer Nichtintegration in der Vergangenheit scheint jetzt oft eine Sofortintegration gefordert zu werden. Dabei ziehen sich Integrationsprozesse oft über zwei Generationen hin.

Tabelle 4: Zuwanderung – Kriterien von Auswahlverfahren in ausgewählten Ländern

Maximale Punkte im Auswahlverfahren für:	Australien	Kanada	Neuseeland	Tschechische Republik	Vereinigtes Königreich
Qualifikation	60	25	55	15	30
Qualifikation im Einwanderungsland erworben	15	–	–	–	–
Sprachen	20	24	–	9	–
Berufserfahrung	10	21	30	6	50
Lebensalter	30	10	30	8	5
konkretes Stellenangebot	15	10	60	12	–
Integrationsfähigkeit*	15	10	–	6	–
Kinder	–	–	–	10	–
Bonuspunkte	5	–	45	–	35**
Höchstpunktzahl	170	100	220	66	120

Kriterien von Auswahlverfahren in ausgewählten Ländern

*) etwa Ehepartner wandern ebenfalls ein, familiäre Bindung oder frühere Studien- oder Arbeitsaufenthalte im Einwanderungsland.

**) für besondere beziehungsweise internationale Reputation im eigenen Arbeitsgebiet 15 beziehungsweise 25 Punkte, und für einen ebenfalls qualifizierten Partner 10 Punkte

Quelle: Straubhaar 2006: 160

empirica

Es liegt in unserem eigenen nationalen Interesse, die nationalen Abschottungsinstitute abzuschalten und eine globalisierte Weltoffenheit gerade in der Einwanderungspolitik zu verfolgen und die Einwanderer unter dem Dach unserer bisher ausgeprägten nationalen Solidarität aufzunehmen. Einwanderungsland zu sein erfordert mehr als politische Integrationsversprechen.

4.3 Eine neue Rolle der Familien

Konzeptionell geht es darum, neue Prioritäten zu setzen.

- Relativ an Bedeutung verlieren kann Familienpolitik als Sozialpolitik, die dafür sorgt, dass Kinder in ihrem Lebensstandard und in ihrer Lebensqualität unabhängig vom Einkommen der Eltern ein bestimmtes Mindestniveau erreichen.
- Wichtig bleibt eine bessere horizontale Gleichbehandlung auf allen Einkommensniveaus, damit Eltern gegenüber Kinderlosen mithalten können und auch bei hohem Bruttoeinkommen nicht benachteiligt oder durch die zeitliche Beanspruchung überfordert werden. Wichtiger werden auch erträgliche Belastungen am Arbeitsplatz.
- Neu konzipiert werden sollte eine kollektive Geburtenpolitik, die eine bestimmte Mindestgeburtenrate anstrebt und so lange an besseren Bedingungen für Familien arbeitet, bis dieses quantifizierte Ziel erreicht wurde. Eine explizite Geburtenpolitik wird bisher nur in Ansätzen propagiert. Wir wissen nicht, inwieweit sie überhaupt gelingen wird. In keinem Fall kann es jedoch ausreichen, einem bestimmten Kodex von Maßnahmen zu realisieren, der ohne Kenntnis über die langfristigen Wirkungen bestimmt wurde.
- Schließlich geht es um einen kaum planbaren Wertewandel.

In der kollektiven Geburtenpolitik sind bisher noch nicht einmal Ziele definiert. Wahrscheinlich reicht für die innere Stabilität des Systems eine Geburtenrate von 1,7 aus. In der Methodik spielen Zweckmäßigkeitsfragen eine Rolle. (So kann es leichter möglich sein, die Zahl der Familien mit drei Kindern zu erhöhen, als die Zahl der Kinderlosen zu reduzieren.²⁷) Die kollektive Geburtenpolitik kann weitestgehend nach pragmatischen Wirksamkeitsgesichtspunkten gestaltet werden, während bei der unterstützenden Familienpolitik die tatsächlichen Belastungen, die von den Eltern empfunden werden, im Zentrum stehen. Eine Strategie zur Erhöhung der Geburtenraten sollte in den kommenden Jahren vielfältig weiterentwickelt werden, wobei die Anforderungen und Lebensplanungen der Eltern selbst den Ausschlag geben sollten.

Familien sollten künftig im Bewusstsein der Einzelnen und in der Politik wieder eine höhere Bedeutung haben. Das ist natürlich nicht beliebig planbar und ist nicht nur eine Sache der familienpolitischen Spezialisten. Es ist eine Sache der Medien, der Mitbewohner in Nachbarschaften, der Kindergärten und Schulen, der Universitäten und Ausbildungsstätten. Auch die Arbeitgeber müssen eine Work-Life-Balance aktiv fördern, um einen unlauteren Wettbewerb gegen Eltern zu unterbinden.

Noch weitreichender wäre ein fundamentaler durch den Staat, die Arbeitgeber und die Zivilgesellschaft gestützter Wertewandel. Es geht um (Selbst-)Aufklärung, um Erziehung durch die Eltern, um

²⁷ Hinweis: In den USA haben anteilmäßig doppelt so viele Familien zwei Kinder wie in Deutschland. Internationale Vergleiche des Geburtenverhaltens können verdeutlichen, unter welchen Bedingungen Mehrkinderfamilien häufiger als in Deutschland sind oder auch unter welchen Bedingungen Kinderlosigkeit hinter den deutschen Werten zurückbleibt.

die Art, wie Eltern ihre Elternschaft heute bewältigen und damit Beispiele für die nächste Generation bieten.

Moderne Gesellschaften waren offensichtlich in den Großstädten schon seit langem nicht familienfreundlich. Die Wanderungen aus den Dörfern haben diese Defizite kompensiert. Diese Übergangsphase ist jetzt zu Ende. Die verstädterte Gesellschaft muss sich als familienfreundliche Gesellschaft neu erfinden. Eine solche Stadtverwandlung (mehr als Stadtumbau) beginnt bei familienfreundlichem Wohnen, bei Netzwerken für familienfreundliche Dienstleistungen und reicht bis zur Work-Life-Balance, d.h. bis hin zum familienfreundlichen Arbeitsplatz. Diese oft örtliche Politik muss durch zeitliche Entlastungen ergänzt werden. Die Lösungen reichen vom kommunalen Kindergarten bis zu privaten Lösungen, wobei die Aufwendungen bis zu einer gewissen Höhe steuerlich als Werbungskosten geltend gemacht werden können. Familienfreundlich wären endlich preiswerte Eigenheime. Der deutsche Preisrekord ist durch staatliche Politik gemacht. Der Wohnungsbestand in den Städten (zu viele kleine Wohnungen in zu großen Häusern) ist familienfeindlich – auch eine Folge öffentlicher Planungen und Regulierungen. Familienfeindlich sind genauso die zu langen deutschen Ausbildungszeiten. Junge Erwerbstätige können die Geburt und die Erziehung zweier Kinder bei langwierigen und schwierigen/risikoreichen Einstiegen in den Beruf vielfach nicht mehr bewältigen. **Hier wird durch Ausbildung und Arbeitsmarkt regelrechter Lebensstress erzeugt. In einer zeitarmen Gesellschaft wurden die zeitlichen Belastungen und die relativen Kosten der Kindererziehung immer schwerer tragbar.** Es fehlte an ausreichender Anerkennung. Heute sind wir so weit, dass junge Erwachsene schon weniger als zwei Kinder planen und nicht erst durch widrige Umstände dazu kommen. Die neue Familienpolitik hat beachtliche Fortschritte und auch eine höhere Aufmerksamkeit gebracht, dennoch geht es um eine so grundlegende und langfristig angelegte Neuorientierung, dass wir uns auf einen langen Prozess der Umwertung und der Umsteuerung einstellen müssen.

5. Umbau des Staatssektors

5.1 Der Sozialstaatskeil – Restrukturierung des Budgets

Der demografische Wandel wird parallel zur Globalisierung und dem weiterlaufenden technischen Fortschritt bis 2050 zu einer dominanten Veränderungskraft. Die Zahl der unter 20-Jährigen schrumpft unter den üblichen Annahmen (Geburtenrate 1,4; Einwanderung pro Jahr 200.000) von 16,6 Mio. auf knapp 14 Mio. Die Altersgruppe der über 65-Jährigen steigt von 6 Mio. auf 21,8 Mio. (20-64-Jährige Rückgang um 4,7 Mio.). Ohne nähere Analysen wird unmittelbar deutlich, dass die Transferzahlungen zugunsten der älteren Menschen im Renten- und Krankenversicherungssystem und Pflegesystem dramatisch ansteigen müssen. Schon gegenwärtig beträgt der gesamte Beitragssatz aller gesetzlichen Sozialversicherungen bei 42 % des Bruttolohns bis zur Beitragsbemessungsgrenze (Rentenversicherung

19,5 % ab 2007 19,9 %, Krankenversicherung 14 % langfristig stark steigend, Arbeitslosenversicherung 6,5 % wahrscheinlich deutlich sinkend, Pflegeversicherung 2,5 % langfristig stark steigend oder steigernde Überschwappeffekte in die Sozialhilfe, Unfallversicherung 1,3 %). Nach den jetzigen Planungen sollen die Rentenbeiträge bis 2030 22 % nicht übersteigen. Die Pflege- und Krankenversicherung bergen erhebliche aber in der Höhe unbekannte Risiken. Wir schlagen seit längerem vor, dass anteilig von Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanzierte Sozialversicherungsbeiträge nur noch bei der Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung bestehen sollten. Der Beitragssatz für die Rentenversicherung sollte entgegen der Planungen auf Dauer wie in Schweden deutlich unter 20 % festgeschrieben werden. Arbeitgeber und Arbeitnehmer sollten einen deutlich geringeren Beitragssatz zu tragen haben (Arbeitslosenversicherung 3-4 %). Der Bund übernimmt alle Ausgaben der Bundesagentur, die nicht als Versicherungsleistungen anfallen, um die Arbeitskosten zu senken. Die Lohnnebenkosten würden zur besseren Funktionsweise der Arbeitsmärkte auch als Voraussetzung für soziale Gerechtigkeit deutlich niedriger festgeschrieben. Die Auswirkungen für die öffentlichen Budgets werden langfristig dramatisch. Möglich wäre auch die Entlastung der Arbeitseinkommen stärker auf untere Lohngruppen oder Einkommen zu konzentrieren, um den Effekt der Armutsfalle am Arbeitsmarkt zu verringern. Die Krankenversicherung wäre aus einer Pauschale zu finanzieren, die bei unteren Einkommensschichten im Zeitablauf stärker alimentiert wird.

Der Staatskorridor kann trotz dieser Umschichtungserfordernisse auch langfristig nur noch sehr begrenzt ausgeweitet werden, weil sonst negative Nebenwirkungen für die wirtschaftliche Entwicklung progressiv zunehmen.

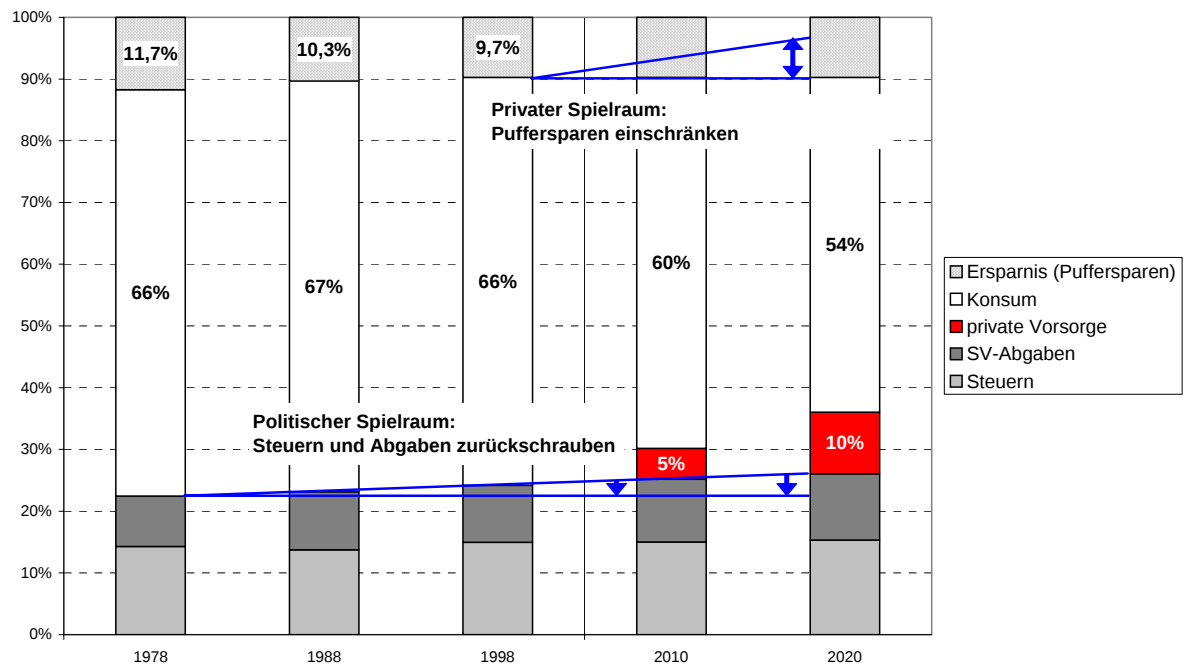
Dabei ist zu berücksichtigen, dass schon jetzt, d. h. durch die verschiedenen Reformen bis 2005 – sehr deutliche Kürzungen realisiert worden sind. Otnad/Schnabel errechnen: „Wird auch künftig ein Drittel der gesamten Rentenausgaben über Steuern (Bundeszuwendungen) finanziert, steigt der Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung ohne Anhebung der Regelaltersgrenze bis 2050 auf knapp 24 bis 25 Prozent“ (vgl. DIA 2006b: 65). Dennoch würde das Rentenniveau relativ um rd. ein Viertel gegenüber dem Niveau, das bis 2005 galt, absinken. (Prognos erwartet schon 2030 einen Beitragssatz der Rentenversicherung von 25 % und müsste dementsprechend bis 2050 weitere Steigerungen oder deutlichere Absenkungen des Rentenniveaus kalkulieren.) Es droht eine Verarmung der Rentner. Eine gewisse Linderung würde die jetzt beschlossene Anhebung der Altersgrenze auf 67 Jahre bringen. Allerdings sind die fiskalischen Entlastungen weit geringer als man erwarten dürfte, weil eine längere Arbeitszeit auch zu höheren Rentenansprüchen führt und weil durch die steigende Zahl der Erwerbstätigen der sogenannte Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenberechnung gedämpft würde. Beachtliche negative Auswirkungen hätte auch eine Rente mit 65 für all diejenigen, die auf 45 Jahre Beitragszeiten zurückblicken können. Eine solche Regel wäre unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung und wegen ihrer fiskalischen Auswirkungen nicht zu vertreten.

Gemessen an solchen Status-quo-Entwicklungen sind unsere Forderungen nach einer Absenkung der Lohnnebenkosten zur Verbesserung der Funktionsweise der Arbeitsmärkte noch weit ehrgeiziger und würden dazu zwingen, die staatlichen Zuschüsse zur Rentenversicherung wirklich dramatisch zu steigern. Drastisch steigen müsste zur Kompensation der Absenkung des Rentenniveaus das private Alterssicherungssparen, sofern die Rentner ihren bisherigen relativen Lebensstandard im Vergleich zu den Erwerbstätigen aufrechterhalten wollen. Durch die Bedarfssteigerungen für die Transfersysteme wird in die Budgets der privaten Haushalte wie in dem Bundeshaushalt ein dicker Keil gedroschen, der alle anderen Ausgaben zusammenquetscht.

Bis 2050 werden für den Sozialstaat einschließlich Familienpolitik, Bildung und private Alterssicherung wahrscheinlich zusätzlich zwischen 4 und 7 % des BIP umgeschichtet werden müssen. Auch die Umweltrestriktionen laufen im Ergebnis auf Umschichtungen in den öffentlichen und privaten Budgets hinaus. Diese wachsenden Anforderungen wirken wie ein Keil, der die bisherige Ausgabenstruktur sprengt. Es wird nicht ausreichen, wie zur Überwindung der jetzigen Krise gefordert, die Subventionen abzubauen. Ohne Subventionsabbau wird die jetzige Krise, die noch nicht durch die demografischen Veränderungen hervorgerufen wurde, nicht überwunden. Die langfristigen Veränderungen der Altersschichtung erfordern dann weitere Runden der Anpassungen.

Abbildung 21 illustriert eine mögliche Entwicklung, ohne die steigende private Altersvorsorge, wobei offen bleibt, welche bisherigen Ausgabekomponenten zurückgedrängt werden. Im Bundeshaushalt selbst werden die Zuschüsse zu den Sozialversicherungen zu den expansiven Titeln, wenn die Lohnnebenkosten gesenkt werden sollen. Ohne eine Ausweitung des Staatskorridors werden vor allem die sonstigen Bereiche zusammengedrückt. Offen bleibt, welche Bereiche des privaten Konsums reduziert werden und ob das private Alterssicherungssparen tatsächlich ein Niveau von 10 % erreichen muss. Erhebliche Einsparungsmöglichkeiten entstehen bei den Wohnkosten und natürlich bei Freizeit und Urlaubsausgaben. Die öffentliche Armut führt zumindest auch zu einer partiellen privaten Armut.

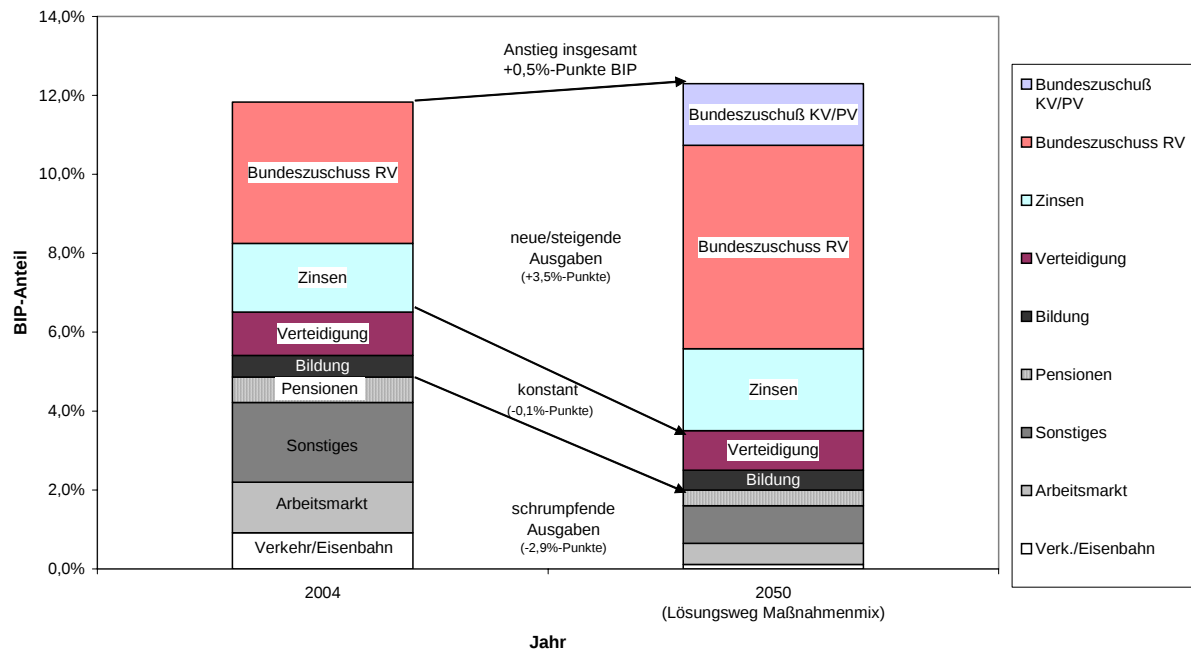
Abbildung 21 und Abbildung 22 sind als Illustration – nicht als Prognose – gedacht. Die Vielzahl der meist auch politisch bedingten Einflussfaktoren macht Prognosen unmöglich.

Abbildung 21: Reduzierte Abgabenlast und erhöhtes Vorsorgespargen


Annahme: Steuern werden gesenkt und SV-Abgaben eingefroren, dafür steigt der private Vorsorgebedarf stärker an.

Quelle: Eigene Berechnungen aus EVS

empirica

Abbildung 22: Bundeshaushalt 2004 und 2050 (detailliert) – Lösungsweg Maßnahmenmix


Lesebeispiel: Derzeit beträgt der Etat des Bundes 11,8 % des BIP. Wenn die Ausgaben für Verteidigung und Bildung eingefroren werden sowie die Ausgaben für den Arbeitsmarkt, Verkehr/Eisenbahn und „Sonstiges“ um zusammen 2,9 BIP-Punkte gekürzt werden, dann kann der zusätzlich notwendige Bundeszuschuss für die Sozialversicherungen (KV, PV und RV) bis zum Jahr 2050 finanziert werden, ohne die BIP-Quote des Bundeshaushaltes bzw. die Steuerquote drastisch anzuheben. Wenn die Steuerquote des Bundes – wie angenommen – um 2,5 Prozentpunkte erhöht wird, dann steigt die BIP-Quote der Ausgaben des Bundes nur um 0,5 % (eine geringere Erhöhung der Steuerquote würde eine höhere Verschuldung verursachen, so dass die Zinsausgaben und damit die BIP-Quote der Ausgaben des Bundes stärker ansteigen würde).

Unter „Sonstiges“ fallen u.a. „Sonstige soziale Sicherung“, „Landwirtschaftliche Sozialpolitik“, „Wirtschaftsförderung“.

Quelle: Statistisches Jahrbuch, eigene Berechnungen

empirica

Als Folge muss eine direkte staatliche Verantwortung für die Bereitstellung von Gütern und Leistungen auf wirkliche Kernaufgaben reduziert werden. Der erforderliche Umbau des Staates als Folge der Finanzknappheit wird uns ziemlich sicher mehrere Jahrzehnte begleiten. **Deutschland ist gemessen an der Nettosozialstaatsquote (rd. 30 % BIP) schon jetzt bei noch günstiger Altersschichtung Sozialstaatsweltmeister. Deutsche und französische Erwerbstätige tragen schon heute die welt-höchsten Sozialstaatslasten.** Die wachsenden Belastungen aus der Alterung liegen noch vor uns.

5.2 Ein neuer Sozialpakt zur Finanzierung der hochwertigen öffentlichen Dienstleistungen zur Vermeidung neuer Armut

Soziale Gerechtigkeit bei den personenzentralen hochwertigen Dienstleistungen (Gesundheit, Pflege, Bildung) erfordert **wachsende Umverteilungsquoten bei Leistungen, deren Anteil am BIP (Gesundheit, Pflege, Bildung, Alterssicherung) wächst.** Das Umverteilungsvolumen steigt bei den hochwertigen Dienstleistungen (Gesundheit, Pflege, Bildung) mit „doppelten“ Wachstumsraten, weil

die weithin nicht rationalisierbaren Leistungen relativ zu den Einkommen immer teurer werden (vor allem wenn z.B. Lehrer bis 30 ausgebildet werden, mit 60 den Beruf an den Nagel hängen und bis 85 oder künftig 90 ihre Pension verzehren) und weil gerade eine alternde Bevölkerung quantitativ und qualitativ immer mehr Leistungen benötigt. Die Bandbreite der Prognosen ist erheblich. Haushalte mit geringen Einkommen werden sich Mindeststandards bzw. die entsprechenden Versicherungsbeiträge aus eigenem Einkommen nicht leisten können. **Die Mittel- und Oberschichten müssen sich darauf einstellen, ein ständig als Anteil am BIP steigendes Transfervolumen durch eine Umverteilung für Gesundheit, Pflege und Bildung zu finanzieren. Dies wird der große Sozialpakt des 21. Jahrhunderts.** Als Vorsorge muss jetzt der klassische Herumverteilungsstaat zurückgedrängt werden, sonst wird die neue Armut unausweichlich.

Die skizzierten Umschichtungen werden auch erforderlich, weil die industriellen Massengüter oder auch Informationsdienste, die durch Rationalisierung immer billiger werden, in den privaten Budgets an Bedeutung verlieren und die Bedeutung der hochwertigen Dienstleistungen wächst, wie allein die Steigerung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) von 8,2 % im Jahr 1970 bis auf 14,3 % bis 2004 zeigt. **Durch die Verteuerung der wichtigen Dienstleistungen droht der historische Gleichheitsprozess durch relativ zum Einkommen immer billiger werdende Industriegüter an Bedeutung zu verlieren.** Die steigenden Finanzierungsanforderungen müssen bei gleichzeitiger Entlastung des Faktors Arbeit erreicht werden, um eine zentrale Fehlentwicklung des Sozialstaats zu stoppen. Vollbeschäftigung wird sonst nur schwer möglich.

6. Ein wachstumsförderndes und verhaltensprägendes Einnahmesystem (Ressourcensteuern erhöhen, Einkommensteuern senken)

6.1 Bodennutzung verteuern (erhöhte Besteuerung von Immobilien)

Höhere Einnahmen des Staates können durch Mehrbelastungen des Konsums und durch weit höhere Belastungen von Immobilien erreicht werden, die immerhin 80 % des Volksvermögens ausmachen. Die Besteuerung dieses Vermögens erbringt gegenwärtig gerade 0,6 % des Bruttoinlandsprodukts. In den USA erzielt die Grundsteuer Einnahmen von über 3 %. Eine Anhebung der Grundsteuer auf gut 1 % BIP würde Mehreinnahmen von rd. 10 Mrd. € erbringen und könnte die Einkommensteuer entlasten. Schon 1973 hat die SPD auf ihrem Parteitag in Hannover einstimmig beschlossen, die Bemessungsgrundlage in der Grundsteuer drastisch zu verändern. Statt der pauschalierten Ertragswerte wie bisher sollten die Verkehrswerte des Bodens und pauschalierte Gebäudewerte herangezogen werden. In einem längeren Prozess (10-15 Jahre) könnte die Grundsteuer wieder zu einer gewichtigen Kommunalsteuer ausgebaut werden. Der Einstieg noch in dieser oder der nächsten Legislaturperiode hätte erhebliche Bedeutung. Eine Besteuerung von Immobilien hat den Vorzug, dass keine internationalen Ausweichreaktionen und Allokationsverzerrungen entstehen. Boden wandert nicht aus und wird bei

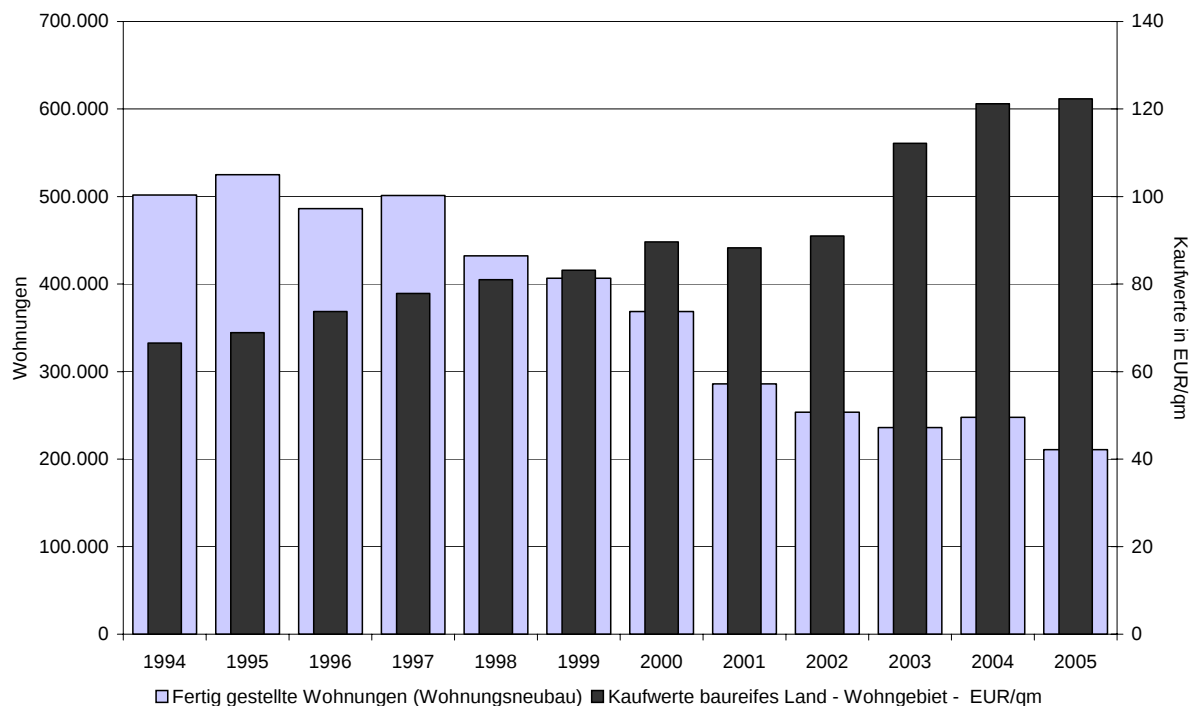
höherer Besteuerung intensiver genutzt. Allerdings können die Marktpreise in einer Übergangsphase deutlich weniger steigen oder im Extremfall sogar sinken. Die Vermögensdispositionen vieler Haushalte würden gestört. Deshalb sind längere Fristen (10-15 Jahre) einer Steigerung der Besteuerung erforderlich. Bei einer solchen Umgestaltung der Grundsteuer wird immer unterstellt, dass dadurch die Mieten steigen. Tatsächlich dürfte das Mietniveau eher sinken, weil das Bodenangebot und die Immobilienpreise sinken und zusätzliche Wohn- und Bodenflächen auf den Markt kommen. Eine entsprechende steuerliche Umgestaltung hätte ökologisch, verteilungspolitisch und allokatonspolitisch erhebliche Vorteile. Verteilungspolitisch könnte es zu einer Umschichtung der Steuerzahlungen zulasten der locker bebauten Wohngebiete der Wohlhabenden und zugunsten der dichter bebauten klassischen Mietwohnungsgebiete kommen. Nachdem einkommensstarke Haushalte auf hochwertigem Boden in günstigen Lagen zu relativ niedrigen Baudichten leben, wäre eine Bodenwertbesteuerung progressiver als jede Einkommensteuer. In der SPD gibt es dennoch Vorbehalte gegen erhöhte Grundsteuern.

Eine wirksame Grundsteuer würde erhebliche Teile der Subventionen im Wohnungs- und Städtebau entbehrlich machen, die weithin dazu dienen, die Immobilienwerte hochzuhalten (Denkmalschutz, Sofortabschreibung von Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen, Stadtumbau und Stadtsanierungssubventionen).

Die unvermeidbaren Anpassungsrichtungen im Budget sind eindeutig. Die konkreten Pfade können deutlich abweichen. Abbildung 23 verdeutlicht, dass durch die bisher schon sehr eindeutige Politik zur Verknappung von Bauland ständig Preissteigerungen trotz Verringerung der Nachfrage auftraten. Hier könnte eine stärkere Belastung der Bodenwerte zur Angebotsmobilisierung führen und dadurch verteilungspolitisch und für die effektive Verwertung der Grundstücke nützlich sein.

Es ist betrüblich, dass eine ökologisch, ökonomisch und verteilungspolitisch so gewichtige und sinnvolle Reform aus leider falsch verstandenen Interessen von den Wohnungspolitikern und den Wohnungsunternehmen seit Jahren in ihren Auswirkungen verzerrt dargestellt wird. Hinzu kommen die nach wie vor bestehenden unsinnigen Subventionen zugunsten des Mietwohnungsbaus. Allein die Sofortabschreibung von Modernisierungen und Instandsetzungsinvestitionen belastet die öffentlichen Budgets jährlich mit mehreren Milliarden. Ständig wurden der Mietwohnungsbau und die Bewirtschaftung von Mietwohnungen gegenüber selbstgenutzten Wohnraum begünstigt. Hätten in Deutschland Rahmenbedingungen wie in Holland oder in Großbritannien geherrscht, dann wären allein in Westdeutschland seit 1970 mehr als 5 Mio. zusätzliche Wohneigentümer mit einem Immobilienvermögen von rd. 500 Mrd. € entstanden. Nachdem Immobilienvermögen rd. 80 % des privaten Volksvermögens ausmacht, wurde hier seit Jahrzehnten eine Chance zur breiten Vermögensbildung vertan. Es ist jetzt an der Zeit die ausformulierte Grundsteuerreform tatsächlich umzusetzen. Denn neben den unmittelbaren Wirkungen wird es auch immer dringlicher, alle Besteuerungsmöglichkeiten, die nicht zur Belastung von Einkommen führen, auszuschöpfen.

Abbildung 23: Angebotsknappheit in Deutschland: Kräftiger Anstieg der Bodenpreise bei rückläufiger Bautätigkeit



Werte für 2005 vorläufig (Fertigstellungen) bzw. aus Quartalswerten hochgerechnet (Kaufwerte).

Quelle: Statistisches Bundesamt

empirica

6.2 Energieverbrauch und Mobilität verteuern bleibt richtig

Hier sind z.T. pauschale steuerliche Abgaben – am besten auf den CO₂-Ausstoß sinnvoll. Im Verkehr geht es um die Einführung einer belastungsabhängigen Maut (auch auf wichtigen Stadtstraßen), die Anreize bietet, PKWs und Straßen bzw. Autobahnen intensiver zu nutzen. Vor allem gegen höhere Belastungen der Automobilität wird sich erheblicher Widerstand regen. Die Autofahrer wollen nicht zur Melkkuh der Nation werden. Folgt man dieser emotionalen Position, dann ergeben sich höhere Belastungen des Einkommens, die in jedem Fall problematischer wären. Eine an der Nutzungsintensität und den Staukosten orientierte Belastung hat keine negativen Ausweichreaktionen zur Folge und führt dafür zu erheblichen volkswirtschaftlichen Ersparnissen durch effektivere Nutzung (z.B. höhere Besetzungsziffern durch belastungsabhängige PKW-Maut). Die Logik dieser rationalen Steuerung, die Hans Matthöfer schon in den 80er Jahren formuliert hatte, muss allmählich verinnerlicht werden.

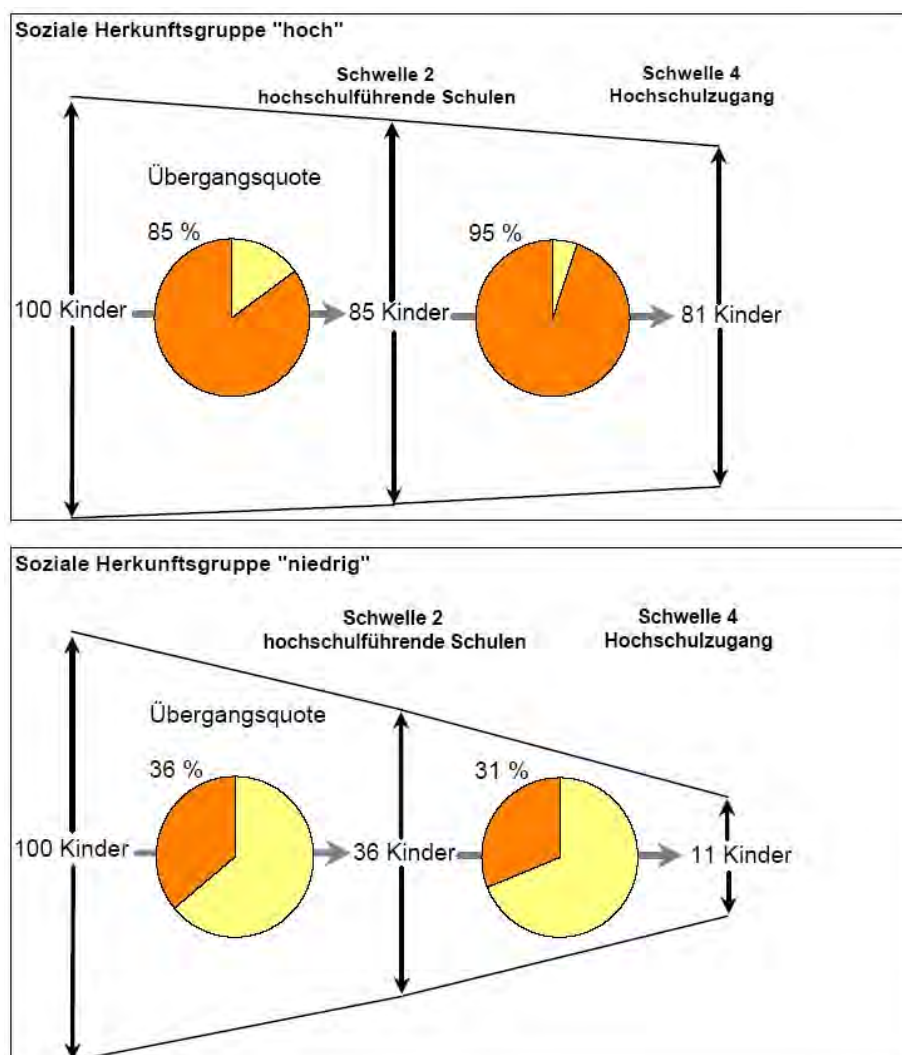
6.3 Umschichtungen – Überblick

Ausgabenseite	Einnahmenseite
Sinken müssen – Subventionen (Wohnungs- und Städtebau, insbesondere die fiskalisch teure Sofortabschreibung von Instandhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen in Wohngebäuden, Landwirtschaft, gewerbliche Wirtschaft....) – Selbst die ökologisch motivierten Subventionen könnten z.T. entfallen, wenn die Politik ökologische Knappheiten in den Preisen zum Ausdruck brächte, um ökologisch rationales Verhalten zu fördern. – Subventionen für das Alterssicherungssparen, weil das Sparziel durch eine Grundsicherung vielfach schon erreicht wird und für viele Haushalte eine Sparfalle droht. – Öffentliche Ausgaben für Infrastruktur, Verwaltung – Zins- und Tilgungsleistungen durch Schuldenabbau Steigen müssen – Staatliche Zuschüsse zu den Sozialversicherungen, insbesondere Renten, Gesundheit und Pflege – Ausgaben für Bildung und Familien, Forschung und Innovationen – Steigende Freibeträge für wachsendes Alterssicherungssparen – Möglicherweise soziale Absicherungen von wirtschaftlichen Umstrukturierungen	Sinken müssen – Abgaben auf das Einkommen. Steigen müssen – Steuern und Abgaben auf Grundstücksnutzung, Energienutzung sowie Mobilität – Steuern auf Konsum

7. Ungleiche Chancen verringern

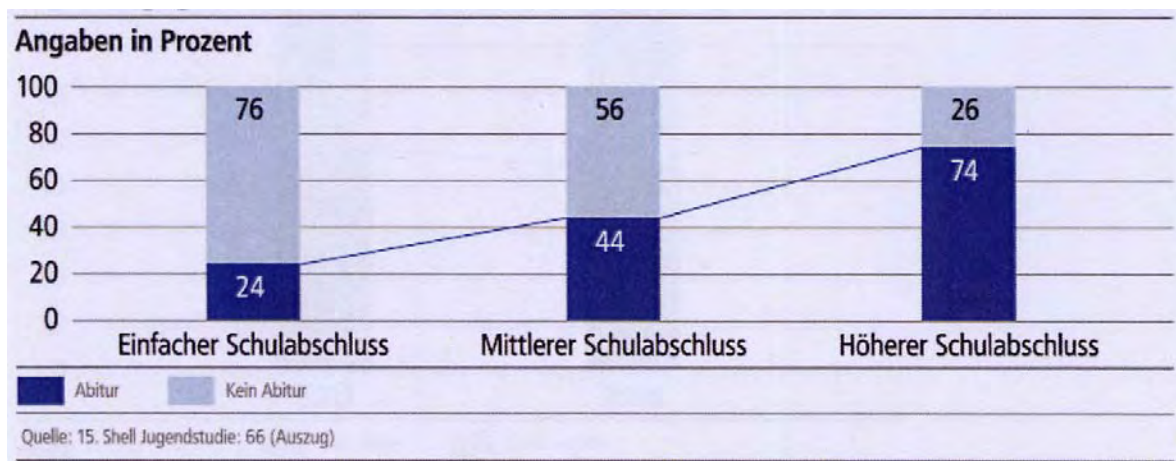
Alle historischen Gesellschaften waren Gesellschaften extremer Ungleichheit. Die physio-technische Revolution, wie Fogel sie nennt, hat einen erstaunlichen Gleichheitsprozess in den Einkommen eingeleitet. Die Produktivitätssteigerungen in der Industrie und in der Landwirtschaft haben wichtige Güter (Nahrungsmittel, Wohnen, Kleidung, Haushaltsgeräte oder PKWs) immer preiswerter und für breite Schichten in erstaunlicher Menge und Qualität erschwinglich gemacht. Dennoch blieb bis heute eine Schichten- oder Klassengesellschaft bestehen. **Die Ungleichheit der Bildungschancen und der Lebenserwartung bleibt erschreckend hoch.** (vgl. Abbildung 24, Abbildung 25, Abbildung 26) Chancengleichheit dürfte gegenwärtig eher wieder auf dem Rückzug sein. Ein Indikator bleibt der niedrige Hochschulzugang von Jugendlichen der Unterschichten.

Abbildung 24: Hochschulzugang nach sozialer Herkunft



Quelle: Bundesregierung 2005: 95

empirica

Abbildung 25: Abhängigkeit des Schulabschlusses vom Abschluss des Vaters

Quelle: Forum Demographischer Wandel des Bundespräsidenten 2006: 11

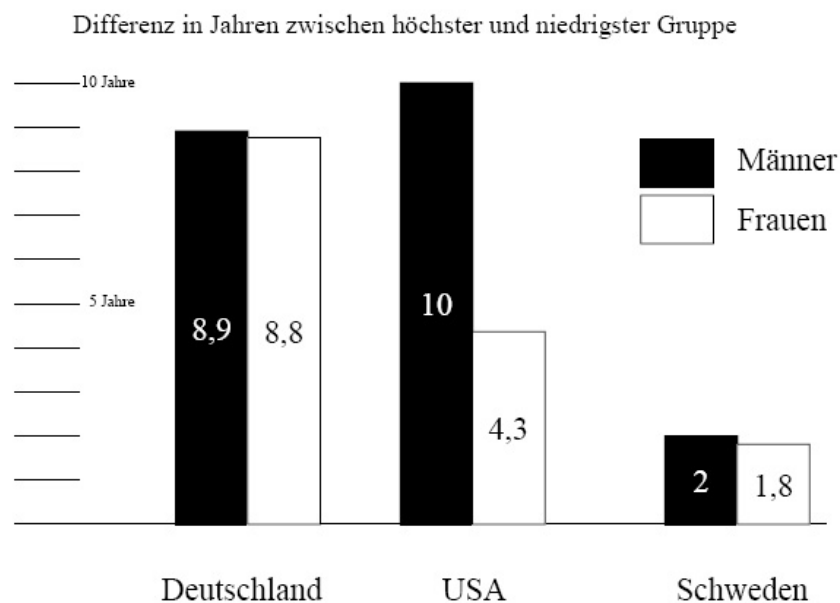
empirica

Diese ungleichen Bildungschancen werden noch auf Jahrzehnte hinaus neue Ungleichheit festschreiben. Damit hat sich an einem uralten Misstand wenig geändert. Alle bisherigen Schulreformen haben nicht ausgereicht, die Benachteiligungen der Kinder aus Unterschichten deutlich zu verringern. Eine Abhilfe ist auch im Rahmen des Dreiklassenschulsystems, das in Deutschland noch immer gegen internationale Trends praktiziert wird, mit seinen beamteten Lehrern und zentralistischer Schulverwaltung, nicht zu erwarten. Schulen müssen wirklich autonom werden und ihre Budgets aufgrund pauschaler Zuweisungen selbst gestalten. Sie brauchen einen lokalen Aufsichtsrat, der z.B. von den Kommunalparlamenten eingesetzt werden könnte. Schulen brauchen lokale Kontrollen und müssen ihren jeweiligen Nachbarschaften verantwortlich sein. Zwischen Schulen muss Wettbewerb herrschen. Damit die Aufsichtsräte ihre Rolle ausfüllen können, brauchen sie ständige externe durch die Länder vorgenommene Performancemessungen, in denen auch die einzelnen Lehrer ein Ranking erfahren. Dies ist auch für die Eltern wichtig, damit sie eine rationale Schulwahl vornehmen können. Solche drastischen Strukturreformen des Schulsystems, die zu anderen Anreizen, Kontrollen und zu einer anderen Einbindung der Schulen führen, werden gegenwärtig nicht einmal in Ansätzen diskutiert (in „guten Pisa-Ländern“, z.B. in Neuseeland, seit langem realisiert). Es geht also nicht darum, abstrakte Prinzipien durchzusetzen, sondern erfahrungsgestützt Imitationspolitik zu betreiben.

Das alles lässt sich nicht in ein bis zwei Legislaturperioden erreichen. Schulen müssen sich zugunsten der Voraussetzungen und Bedürfnisse ihrer Kunden radikal neu organisieren und müssen ihre Verantwortung ausweiten. **Der alte Satz „Die Schule ist nicht in der Lage, die Probleme der Gesellschaft zu lösen.“ muss umgedreht werden. Die Schulen müssen in die Lage versetzt werden, die negativen Folgen einer nicht gesteuerten Einwanderung zu kompensieren.** Sie müssen Defizite der Eltern in enger Zusammenarbeit mit ihnen kompensieren.

Genauso unverändert sind trotz medizinischen Fortschritts die Unterschiede der Lebenserwartung zwischen Sozialschichten. Sie gehen immer mehr zurück auf Unterschiede in den Lebens- und Konsumstilen: Allerdings zeigt das Beispiel Schwedens, dass eine Angleichung von Lebensstilen und damit Lebenserwartungen möglich ist. Erreicht werden dürfte dies in einem längeren Prozess, durch eine andere Qualität des Bildungssystems, einen anderen Umgang zwischen Menschen unterschiedlicher Herkunft oder auch eine weitere Demokratisierung der Gesellschaft.

Abbildung 26: Zusammenhang zwischen Einkommen und Lebenserwartung; Alle Erwerbstätigen in Deutschland



Quelle: Lauterbach et al. 2006: 7

empirica

Eine Strategie größerer Gleichheit der Lebensstile muss neben einer wirksamen Schulbildung vor allem die räumlichen Konzentrationen von Menschen aus den Unterschichten reduzieren. Bisher gibt es hier keine durchgreifenden Erfolge. Das gegenwärtige Schulsystem kompensiert die schichtenspezifischen Unterschiede der Lernkompetenz und zum Teil auch Lernmotivation nicht. Nirgendwo sind die Pisa-Ergebnisse zwischen Kindern der Unterschichten und der Oberschichten so groß wie in *Deutschland*. Auch die Fähigkeit, sich der Netzwerke zu bedienen, die unsere Gesellschaft als Voraussetzung für persönliche Erfolge bietet, bleibt erschreckend ungleich.

Eine Lebensstilpolitik ist ganz offensichtlich nicht in einem Fachressort anzusiedeln, wie etwa Straßenbau oder Filmförderung. Lebensstile sind kulturell geprägt und allenfalls in den Schulen direkt beeinflussbar, wenn es gelingt, kulturelle Interessen zu wecken, Weltoffenheit oder Lernbereitschaft über die Schulzeit hinaus anzuregen. Eine deutliche Veränderung der Lebensstile wird sich durch eine weitere Veränderung der Arbeitswelt ganz besonders durch die Verweiblichung des Arbeitslebens und

die Wissensorientierung herausbilden. Arbeit in der Dienstleistungsgesellschaft wird Lebensstile stärker prägen. Es ist auffällig, dass die Ungleichheit der Lebenserwartung zwischen Sozialschichten sich vor allem bei Männern mit geringer Schulbildung und weniger bei Frauen auswirkt. Frauen praktizieren offensichtlich einen weniger Raubbau erzeugenden Lebensstil. Man könnte auch sagen, sie sind zivilisatorisch angepasster als Männer, die mit Dienstleistungsgesellschaften häufiger Schwierigkeiten zu haben scheinen. In die gleiche Richtung würde eine weitere Demokratisierung des Lebens, und hier insbesondere der Abbau von Hierarchien und Machtkonzentrationen, ergeben. Unterschiede in den Lebensstilen werden ganz offensichtlich gefördert durch die verschärfte Segregation in ethnisch oder durch Unterschichten geprägten Nachbarschaften. Erst in den letzten Jahren entwickelt sich hier schrittweise eine noch vorsichtige Politik unter der zu eng gefassten Überschrift „Soziale Stadt“. Integration und Mischung wären die wohl wichtigeren Ziele dieser Politik. In jedem Fall symbolisieren Unterschiede in den Lebenserwartungen und den dahinter stehenden Unterschiede im Gesundheitszustand der Menschen eine weiter bestehende Ungleichheit, die in den Einkommensmaßstäben gar nicht richtig zum Ausdruck kommt und deren Relevanz in der üblichen Politik für mehr soziale Gerechtigkeit unterschätzt wird.

8. Mehr Generationengerechtigkeit – ein neues Fundament

8.1 Schicksalsgenerationen

Sehr vereinfacht kann man gegenwärtig fünf Generationen unterscheiden:

1. **Die Kriegs- und Krisengeneration** (die gebeutelte Generation) der vor 1930 Geborenen und heute über 75-Jährigen hat Weltwirtschaftskrise, Weltkrieg, die Teilung Deutschlands und Wiederaufbau erlebt und erlitten, aber nicht selbst zu verantworten. Diese Generation hat das Wirtschaftswunder geschaffen, war dann aber zu alt, um vom Vermögensaufbau einschließlich der Rentenanwartschaften davon voll zu profitieren.
2. **Die Wirtschaftswundergeneration** der nach 1930 und vor 1950 Geborenen hat z.T. den Krieg noch traumatisch erlebt, war jedoch jung genug, in das Wirtschaftswunder hineinzuwachsen und von ihm voll zu profitieren. Sie ist gleichsam in einen Wirtschaftsfahrstuhl gestiegen, wobei viele früh Karriere machen konnten, weil die damals mittlere Kriegsgeneration durch den Krieg erheblich dezimiert war. Die Wirtschaftswundergeneration hat viel Vermögen gebildet, die höchsten Einkommenssteigerungen in ihrer Lebensökonomie erlebt, die jemals eine Generation erfahren konnte. Ihre Rentenanwartschaften sind höher als je zuvor und werden früher in Anspruch genommen. Die Älteren haben noch den Babyboom mit hervorgebracht. Die Jüngeren haben sich schon durch niedrige Geburtenraten entlastet und damit ihr verfügbares Lebenseinkommen erhöht.

3. **Die Babyboomgeneration der nach 1950 und vor 1970** geborenen startete nach dem Auslaufen des Wirtschaftswunders ins Berufsleben. Die Universitäten und später die Arbeitsmärkte waren verstopft und wenig einladend. Sie wurden liberal und soft erzogen, in einer Periode des Optimismus, in der die Eltern glaubten, es wird immer so weitergehen. Nach einer entlasteten, optimistischen Jugend starteten sie erwartungsfroh ins Berufsleben und mussten erkennen, „it is brutal to educate soft children into a brutal world“. Die Welt ihrer Jugendzeit passte so gar nicht zu dem wettbewerbsintensiven, harten Berufsleben, dem sie später gegenüberstand. Im Berufsleben wird diese Generation erleben, dass ihre Renten gekürzt wurden und sie höhere Beiträge erarbeiten müssen als erwartet, um einer neuen Altersarmut zu entgehen. Wahrscheinlich wird dies die erste Generation nach der erfolgreichen Industrialisierung in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts sein, die sich nicht bis zur Pensionierung an steigenden Einkommen und kürzerer Lebensarbeitszeit erfreuen kann. Das Senioritätsprinzip wird zurückgedrängt. Doch die Babyboomgeneration ist seit der Jugend daran gewöhnt, wirtschaftliche Enttäuschungen zu verarbeiten. Sie wird auch dies politisch und ökonomisch verkraften.
4. **Die Generation Knappheit** wurde nach 1970 geboren. Die Jüngeren werden schon erleben, dass die Nachfrage nach ihren Arbeitsleistungen wieder steigt. Es gibt individuelle wirtschaftliche Vorteile, einer knappen Generation anzugehören. Die Kehrseite dieser Knappheit als Folge geringer zahlenmäßiger Stärke ist eine ständige Überforderung. Man könnte auch von der Generation der Überforderung sprechen, die wieder mehr Kinder erziehen soll, deren Renditen für höhere Sozialversicherungsbeiträge deutlich sinken und z.T. negativ werden können, die früher und länger arbeiten, mehr sparen, mehr Abgaben tragen und die eine große ältere Generation zu ernähren und zu pflegen haben. Gemessen an der Wirtschaftswundergeneration klaffen zwischen den Lebenserfahrungen, Lebensgefühlen und den Lebenserfolgen der Generation Knappheit und der Wirtschaftswundergeneration Welten. Die Generation Knappheit wurde mit großen ökologischen und demografischen Hypotheken geboren. Man würde wünschen, dass vor allem die Wirtschaftswundergeneration ihr dabei hilft, diese Hypotheken abzutragen. Politisch hat sich die Wirtschaftswundergeneration jedoch bisher als sehr ruppig und durchsetzungsfähig erwiesen. Sie kokettiert mit der Kriegserfahrung aus der Kinderzeit und erwartet deshalb besondere Solidarität. Das ist scheinheilig und kaum begründbar. Die Wirtschaftswundergeneration sollte gerade jetzt im Rentenalter einen Beitrag leisten, die ökonomischen Verknappungsprozesse zulasten der jüngeren Generation abzumildern.
5. **Die Generation 90** verlässt jetzt die Hauptschule und wird in den nächsten Jahren den Markt für Ausbildungsplätze erreichen. Sie beginnt das Berufsleben in der Erwartung bis 67 zu arbeiten. Im Unterschied zur Generation Knappheit, die ihr Berufsleben noch weitgehend in einer Phase hinter sich bringt, die noch nicht von der Alterung, sondern vor allem durch die Arbeitslosigkeit geprägt war, wird diese Generation wieder erleben, dass sie selbst knapp ist. Der Berufseinstieg wird wieder leichter. Allerdings werden die öffentlichen Lasten höher sein. Die Generation 90 wird die erste

sein, deren Erwerbsphase durch die Alterung aktuell geprägt ist. Das bedeutet z.B. die privaten Sparquoten müssen steigen. Da die Mehrheit der Wähler schon in 10 Jahren über 50 sein wird, kann man erwarten, dass Leistungskürzungen zulasten der Älteren im Rentensystem oder stärkere Belastungen zur Finanzierung der steigenden Gesundheitskosten den Interessen dieser schwächer besetzten Generationen kaum entsprechen dürften. Die Generation 90 wird von den Lasten der Alterung während des größeren Teils des Erwerbslebens getroffen.

8.2 Die Rentabilität der Rentenversicherung als Indikator der Generationengerechtigkeit

Generationengerechtigkeit entzieht sich einer exakten Definition und Messung, wie die groben Skizzen gezeigt haben. Jede Generation hat sehr typische Konstellationen, denen sie nicht ausweichen konnte oder bewältigen kann oder sie kann wie die Wirtschaftswundergeneration eine typische vorteilhafte Konstellation, die ihr in den Schoß fiel, ausnutzen. Allerdings sind solche Vorteilskonstellationen seit der Generation „Knappheit“ nicht mehr wahrscheinlich. Alle Generationen haben den Vorzug, dass sie einen größeren Kapitalstock als ihre Elterngeneration und ihr technisches Wissen übernehmen konnten. Allerdings waren die aus der wirtschaftlichen Entwicklung stammenden Kumulationen unbewältigter Probleme jeweils sehr unterschiedlich. Am schwierigsten dürfte sich für die Generation 90 erweisen, dass sie die Auswirkungen der Alterung fast während ihres gesamten Erwerbslebens bewältigen muss. Dabei ist schon jetzt absehbar, dass die Rentabilität ihrer Einzahlung in das Rentensystem weiter absinken und z.T. negativ werden kann.

Abbildung 27 verdeutlicht die Entwicklung der Renditen für unterschiedliche Jahrgänge bei Anhebung des gesetzlichen Rentenalters unter der Annahme einer günstigen wirtschaftlichen Entwicklung. Die Rechnungen verdeutlichen, dass eine Generationengerechtigkeit im Sinne gleicher Renditen für die Einzahlungen in das Rentensystem nicht oder nur sehr begrenzt erreicht wird. Allerdings wird am Beispiel des Rentensystems nur ein Ausschnitt allgemeiner Gerechtigkeitsüberlegungen demonstriert.

8.3 Reformstau verletzt die Generationengerechtigkeit

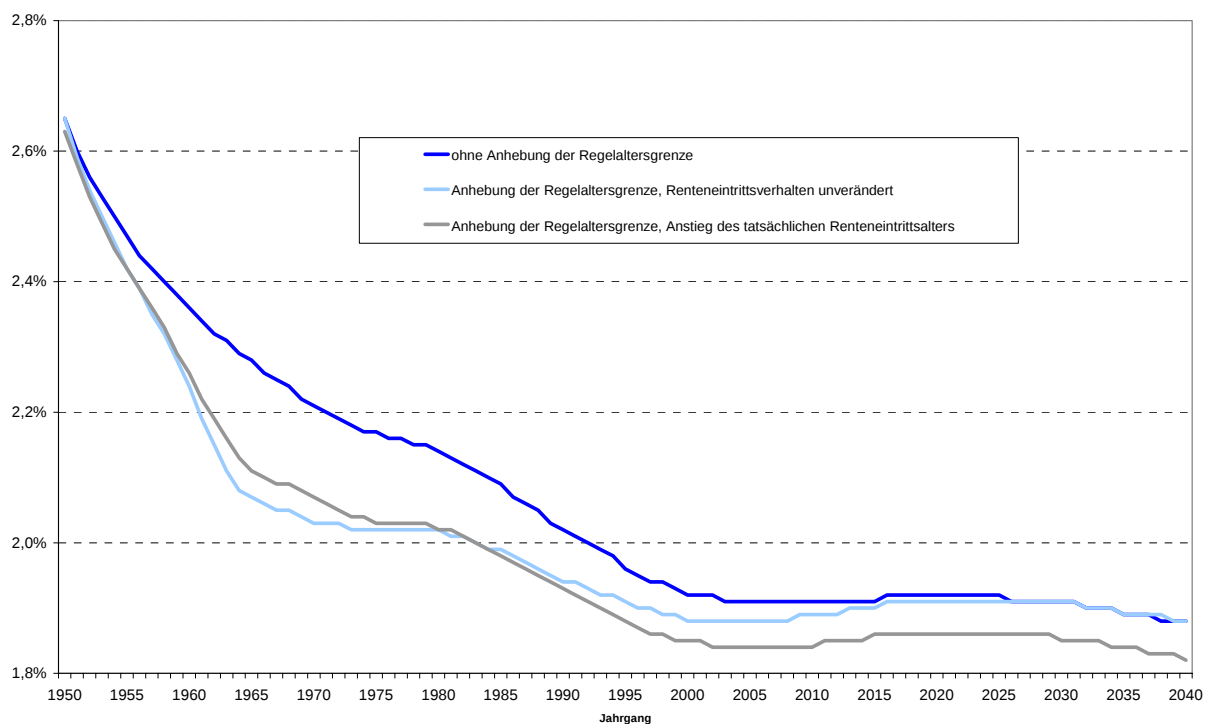
Wichtig für die verschiedenen Generationen sind rechtzeitige Umsetzungen struktureller Reformen, die es z.B. einer nächsten Generation erleichtern, den internationalen Wettbewerb besser zu bestehen oder die strukturellen Veränderungen im eigenen Lande möglichst ohne unnötige Belastungen zu bewältigen.

Ein Beispiel:

Bis in die jüngste Vergangenheit dominierte der bornierte Satz „Wir sind kein Einwanderungsland.“ die politische Diskussion, während in vielen Großstadtschulen schon 90 % der Schüler im Ausland geborene Eltern hatten. Das verzögerte die Integration und wird die jetzt jüngeren Erwerbstätigen noch

lange unnötig belasten. Generell gilt: Das Aufschieben struktureller Reformen aufgrund akuter Widerstände der jeweils betroffenen Interessenten belastet jüngere Generationen, weil dann größere Anpassungsleistungen zu erbringen sind. Die Frage, wie viel Reformstau kann den jeweils Jüngeren hinterlassen werden, ist sicher nicht objektiv zu entscheiden. Mit Blick auf die Belastungen aus der Alterung sollten die Elterngenerationen – insbesondere die Rentner – in den kommenden Jahren zumindest eine adäquate Bereitschaft zeigen, strukturelle Reformen zügig umzusetzen, damit die nachwachsenden Erwerbstätigen günstige Voraussetzungen für ihr Berufsleben und ihre wirtschaftliche Entwicklung erreichen. Reformstau und Alterung zusammen können zu massiver Überforderung führen oder auch zu Ausweichreaktionen, z.B. Abwanderung von Qualifizierten in attraktive Länder, was die Altersarmut verschärfen müsste. Die Bewältigung der Alterung erfordern ein hohes Maß an politische Rationalität und die Bereitschaft, die in der Vergangenheit so mächtige Lobbykratie zu überwinden. Das Quasi-Grundrecht auf Besitzstandswahrung würde es schwer machen, die Alterung zu bewältigen.

Abbildung 27: Nominale Renditen für ledige Männer der Jahrgänge 1950-2040 bei Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters (obere Lohn- und Beschäftigungsvariante)



Ledige westdeutsche Standardrentner, d.h. Durchschnittsverdiener mit 45 Entgeltpunkten, Renteneintrittsalter 65 Jahre – bei Anstieg des gesetzlichen und des tatsächlichen Renteneintrittsalters steigend auf 47 Entgeltpunkte, Renteneintrittsalter 67 Jahre.

Interne Rendite bezogen auf 80 Prozent der gezahlten Rentenbeiträge (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil) und ohne Berücksichtigung des Bundeszuschusses.

Quelle: DIA 2006b: 77

empirica

8.4 Ein Steuersystem für mehr Generationsgerechtigkeit

Generationsgerechtigkeit wird auf absehbare Zeit erhöht, wenn die jüngeren Altersschichten von Abgaben entlastet werden. In dieser Richtung wirken:

- Höhere Grundsteuer mit einer Bemessungsgrundlage, die Bodenwerte stärker erfasst. Ältere Haushalte mit höheren Einkommen würden stärker belastet, da ältere Haushalte häufiger in Einfamilienhäusern mit geringer Baudichte bei größeren Wohnflächen pro Kopf leben. Eine steigende Bereitschaft, sich an den gesunkenen Wohnbedarf im Alter anzupassen, würde z.B. schon bald jeden Wohnungsneubau weitestgehend überflüssig machen und damit Ersparnisse für die Alterssicherung freisetzen.
- Verwendung der höheren Mehrwertsteuer zu stärkerer Schuldentilgung – nicht nur zur Verringerung der Neuverschuldung. Zulasten des gegenwärtigen Konsums aller Generationen würden dann die Erwerbstätigen nach etwa 2015 geringere Steuerbelastungen zu tragen haben.
- Erhöhung der Freibeträge, die aus dem Bruttoeinkommen zur Alterssicherung gespart werden können. Volle Einbeziehung des Wohneigentums in das Alterssicherungssparen. Dies käme vor allem den Familien zugute, die Wohneigentum bilden wollen und damit höhere Sparleistungen für ihre eigene Alterssicherung erbringen.

In der politischen Diskussion sind solche expliziten Diskussionen über Generationsinteressen bisher vermieden worden. Das Thema taucht im Grundsatzprogramm nicht auf. Im Ergebnis führt dies dazu, dass die Ungleichbehandlung zwischen den Generationen verschärft und die jeweils später Geborenen durch den öffentlichen Sektor stärker belastet werden. Je jünger, umso niedriger sind die Renditen der Sozialversicherungsbeiträge. Es wäre fair und entspräche einer Solidarität zwischen den Generationen, die unterschiedlichen ökonomischen Lebensschicksale bzw. die unterschiedlichen Lebensökonomien der einzelnen Generationen stärker zu berücksichtigen.

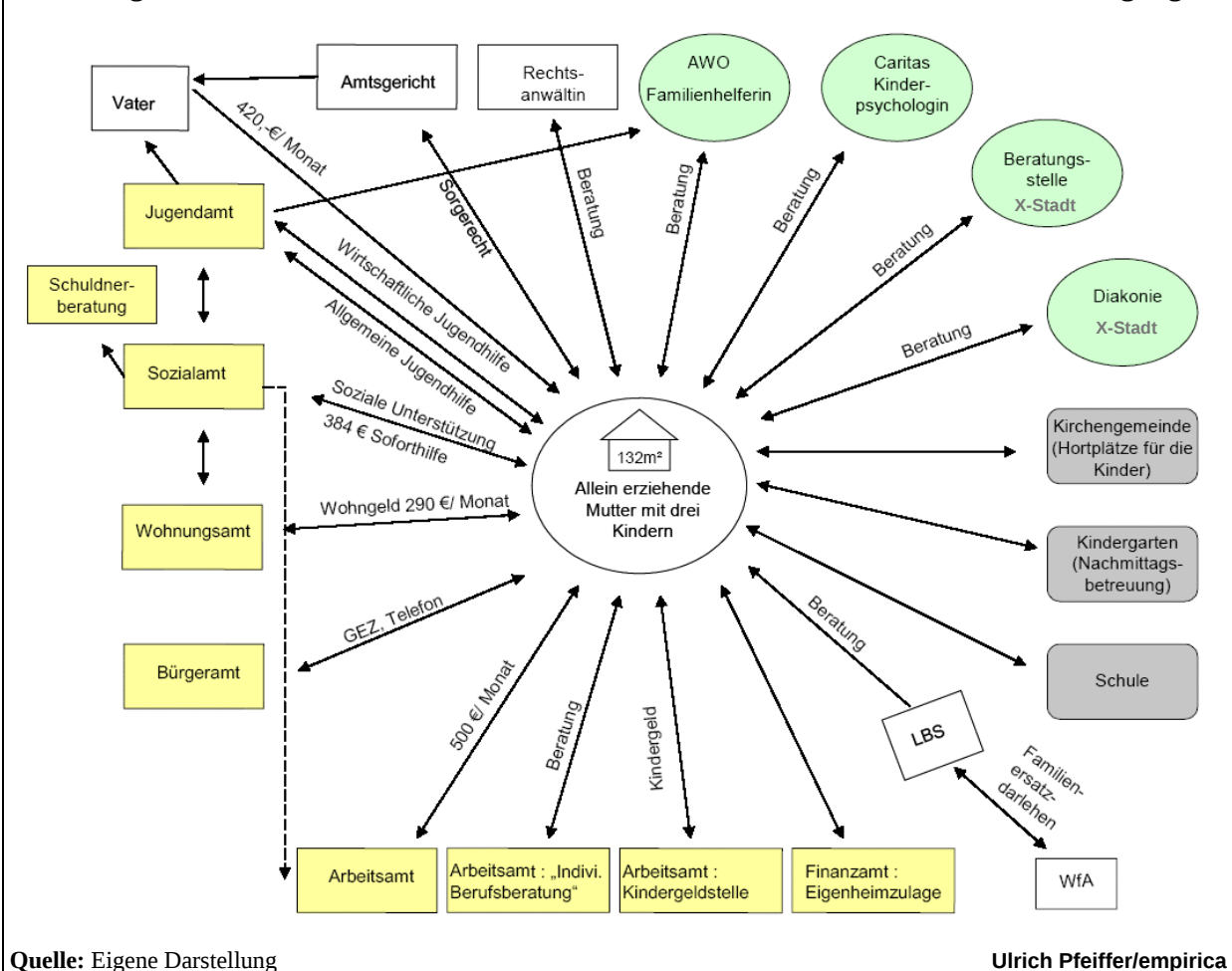
9. Politische Dezentralisierung oder mehr Autonomie in Kommunen und Nachbarschaften

9.1 Bekannte Mängel – unerprobte Lösungen

Die Differenzierung der sozialstaatlichen Leistungen hat zu einer immer größeren Vielfalt an Maßnahmen und Ansprüchen geführt. Abbildung 28 verdeutlicht am Beispiel einer alleinerziehenden Mutter von drei Kindern (zugegeben ein Extremfall), dass in unserer Gesellschaft arm und arbeitslos zu sein, in den zeitlichen Beanspruchungen mit Bewilligungsstellen, sonstigen Ämtern und Beratern vielfach einem Fulltime-Job gleichkommt. Die diffuse Vielfalt der Leistungen und Anspruchsgrundlagen soll eine genaue und auf den Einzelfall abgestellte Bemessung von Leistungen nach Art und Umfang

ermöglichen. Für den Adressaten entstehen auf diese Weise vielfältige Hilfen, aber es fehlen verlässliche Partner, die über eine umfassende Kompetenz und für das Vorankommen ihrer Kunden insgesamt engagiert sind.

Abbildung 28: Kontakte durch einen „Transfermulti“ mit einer Vielzahl von Berechtigungen



Analog zur schwer überschaubaren Konstellation von Leistungen und Berechtigungen sind auch die politischen administrativen Zuständigkeiten nur schwer zu überschauen und für viele Wähler nicht mehr transparent. Der Föderalismus reduziert zurechenbare Verantwortung. Besonders ärgerlich für die Bürger ist dabei, dass die Kompetenzen der Kommunen systematisch durch ein Mitregieren der „höheren“ Ebenen auch bei lokalen Aufgaben eingeschränkt sind. Nach wie vor gilt das Vorurteil, dass die übergeordneten Parlamente als höherwertig angesehen werden, obwohl sie nur über einen größeren Zuständigkeitsbereich verfügen und tatsächlich in größerer Distanz zu ihren Wählern agieren. Die Glücksforschung hat gezeigt, dass die Zufriedenheit der Menschen zunimmt, wenn sie ihre örtlichen Angelegenheiten direkter selbst bestimmen können. Gleichzeitig verändern sich Aufgaben, etwa durch die Alterung, die es nahelegen, z.B. stärker nachbarschaftsorientierte Dienstleistungen in einer Kombination von formellen und informellen Lösungen zu erbringen. Eine der großen politischen

Reformen der kommenden Jahrzehnte sollte darin bestehen, die Kommunen zu stärken und ihnen mehr Kompetenzen und mehr Autonomie zurückzugeben, die dann wiederum wo immer möglich auf Nachbarschaften und ihre Repräsentanten delegiert werden. Es ist leichter, familien- und altenfreundliche Kommunen zu schaffen als familienfreundliche Länder oder Bundesverwaltungen. Direkt verantwortliche Kommunen könnten die Schulen wirksamer machen, sie mit Vorschulen und Kindergärten integrieren, sie gegenüber ihren Nachbarschaften für vielfältige Aufgaben öffnen und direkter verantwortlich machen.

Die hier nur skizzenhaft dargestellten Veränderungen erfordern eine Praxis und theoretische Differenzierungen. Tatsächlich wird sich erst durch ein Learning by Doing herausstellen, welche Lösungen und Methoden wirksam sind und von den Adressaten als Bereicherung empfunden werden. Es geht eher um einen langfristigen Veränderungsprozess und nicht um eine Art großer Verwaltungsreform, in der in einem einmaligen Akt Zuständigkeiten umverteilt werden, was nicht ausreichen würde, weil es darum geht, die Bürger in unterschiedlichen Rollen jeweils auch direkt an der Bereitstellung von Leistungen zu beteiligen. Angesichts der Vielfalt der Leistungen wird auch eine Vielfalt von situationsbedingten Lösungen notwendig.

9.2 Nachbarschaftsschulen

Schulen müssen in ihren Inhalten und Methoden stärker an die lokalen Bedürfnisse angepasst sein, sich den Nachbarschaften gegenüber verantwortlich fühlen und den Eltern die Möglichkeit bieten, direkt auf ihre Schulen Einfluss zu nehmen. Schulen sollten deshalb rekommunalisiert werden. Die Kommunen könnten die Kontrollzuständigkeiten auf lokale Aufsichtsräte übertragen, in denen Eltern, aber auch Personen des öffentlichen Lebens vertreten sind. Diese Aufsichtsräte würden Schulleiter ernennen und bei der Ausfüllung der Personalhoheit mitwirken. Sie würden über die Verwendung der staatlich zugeordneten Budgets entscheiden und insbesondere auch dafür sorgen, dass in den Schulen ergänzende Kompetenzen angesiedelt werden.

Die Schulen als Einproduktunternehmen sollten der Vergangenheit angehören. Vor allem in überforderten Nachbarschaften müssen sie Defizite, die durch die Eltern entstehen, weitgehend kompensieren. Sie müssen Bildungsmotivation wecken, Orientierung für das Alltagsleben geben, Kontakte und Erfahrungen mit der Wirtschaft und dem Arbeitsmarkt ermöglichen, Gemeinschaftsprojekte im Einzugsbereich modernisieren, dazu beitragen, dass Konflikte im Zusammenleben reduziert werden und ausländische und einheimische Minderheiten konstruktiv miteinander umgehen. Das erfordert zumindest die lokale Kontrolle und Steuerung. Solche organisatorischen Neuordnungen und neuen Anreize sind wichtiger als neue ausgefeilte Lehrpläne, die verschärfte Kontrollen und auch Evaluationen vorsehen. Einen ähnlichen Kompetenzzuwachs sollte es bei Kindergärten geben.

9.3 Umfassende Nachbarschaftsentwicklung

Nach Schätzungen leben in den Großstädten rund 15 bis 20 % aller Einwohner in überforderten Nachbarschaften der Unterschicht, die durch unzureichende Schulbildung der Jugendlichen, hoher Arbeitslosigkeit, hohen Anteil von armen Haushalten, geringe Zahl von Bewohnern mit Einfluss und Gestaltungsmacht in den Kommunen charakterisiert sind. Die Bewohner erleben eine hohe Intensität und Häufigkeit von Konflikten, die sich aus dem Zusammenleben unterschiedlicher ethnischer Gruppen, aus dem Zusammenleben von Arbeitslosen und Erwerbstätigen ergeben. Die hohe Arbeitslosigkeit und der hohe Anteil wirtschaftlich inaktiver Bevölkerung und der Mangel an positiven Beispielen führen zu Lähmung und Lethargie. Nur durch eine umfassende Nachbarschaftsentwicklung kann verhindert werden, dass ein Leben in diesen Gebieten zu Stigmatisierungen oder Benachteiligung am Arbeitsmarkt führt. Die seit einigen Jahren praktizierten Programme der „Sozialen Stadt“ sind ein richtiger und wichtiger Ansatz, um eingetretene Defizite zu überwinden. Allerdings reicht die Wirkung der bisherigen Maßnahmen bei Weitem nicht aus. Schwierigkeiten ergeben sich aus der Zersplitterung der zuständigen öffentlichen Träger (Schulen werden vom Land, Kindergärten von den Kommunen, lokale Dienste von den Kommunen, die Polizei vom Land gesteuert) was eine effektive Kooperation erschwert. Die Mängel gehen auch auf Versagen der öffentlichen Anbieter, insbesondere auf Versagen der Schulen, zurück. Schlechte Schulen sind ein wesentlicher Grund für selektive Wanderungen und Segregation. Eine umfassende innere Entwicklung anzuregen, hat sich als äußerst schwierig erwiesen. Tatsächlich müssen alle öffentlichen Leistungen mit einem räumlichen Bezug in den belasteten Gebieten Teil einer Gesamtstrategie sein. Ergänzend muss ein Quartiersmanagement vor Ort als Brücke zwischen Bewohnern und Verwaltung, aber auch als Katalysator zwischen unterschiedlichen Bewohnergruppen wirken, damit nicht Leistungen einfach verabreicht werden, sondern zur Stützung und Unterstützung lokaler Projekte, zur Stärkung der Hilfen in der Nachbarschaft und zum Zusammenwirken zwischen formellen Dienstleistungen und informell erbrachter Selbsthilfe dienen. Es ist leicht, die Veränderungsrichtungen darzustellen. In der Praxis zeigt sich immer wieder, wie schwer es ist, z.B. das Konzept „Empowerment“ tatsächlich mit Leben zu füllen. Noch im traditionellen Rahmen bewegen sich etwa Nachbarschaftszentren, Altentreffs und ähnliche Einrichtungen schwerer im Betrieb dieser Zentren, Eigeninitiative zu wecken und Nutzer oder Bewohnergruppen dazu anzuregen, solche Einrichtungen mit eigenem Leben zu füllen. Allerdings zeigen herausragende Beispiele von besonders innovativen Schulen, ein besonders innovatives Verkehrsmanagement und Pionierleistungen von ethnischen Gruppen, von lokaler Förderung kleiner Unternehmen, z.B. durch Bereitstellung von Mikrokrediten, wie innere Entwicklung in Gang kommen kann und welche Veränderungen möglich werden. Jetzt muss in einer alternden und ungleicher gewordenen Gesellschaft Nachbarschaftsentwicklung einen entsprechenden Stellenwert erhalten, denn die Nachbarschaft ist der Ort der Integration von Einwanderern und der Ort, an dem informelle Hilfen für Ältere organisiert werden können. In der Nachbarschaft werden die Bewohner nicht als Träger spezieller Rollen oder Berechtigungen auf Märkten oder im Sozialstaat erlebt. Es steigen die Chancen zu einem personenbezogenen und weniger rol-

lenbezogenen Umgang miteinander. Respekt und Selbstachtung kann sich eher abkoppeln von den Erfolgen auf Märkten oder in staatliche Hierarchien.

9.4 Erfolgreiche Nachbarschaftsentwicklung als Voraussetzung von mehr Chancengleichheit

Wir wissen nicht, wie weit eine Strategie der inneren Entwicklung von Nachbarschaften zu mehr Gleichheit gelangen wird. Die gesellschaftlichen Renditen einer erfolgreichen Strategie wären erheblich. Selbst wenn es nicht gelingt, die Ungleichheit der Einkommen und Vermögen wesentlich zu verringern, so sollten doch Unterschiede der Lebensstile, die zu so dramatischer Ungleichheit der Lebenserwartung führen, verringert werden. Als Mindestziel sollte eine größere Durchlässigkeit der sozialen Schichtungen erreicht werden. Dies erfordert z.B. eine gezielte Begabungsförderung, das Herstellen von Kontakten zu Personen von wirtschaftlicher und politischer Bedeutung. Patenschaften, wo Elternschaft ohnmächtig versagt, könnten ein probates Mittel genauso wie die Unterstützung bei eigenen Projekten werden. Die Gründung von Unternehmen ist nicht nur in den High-Tech-Bereichen wichtig. Gerade belastete Nachbarschaften bieten in der ethnischen Ökonomie erhebliche Entfaltungschancen, die sich im Lauf der Zeit erweitern. Begrenzungen ergeben sich im Zugang zu Krediten, in der Organisation von Unternehmen oder bei der Beschaffung von Räumen. Genauso vielfältig und komplex wie die Ursachen der Ungleichheit müssen die permanenten Gegenmaßnahmen sein, denn es entstehen zwar immer wieder neue Aufstiegschancen, doch die Voraussetzungen sie wahrzunehmen werden immer spezifischer. In einer Welt der wachsenden und sich ausdifferenzierenden Möglichkeiten wird eine verfestigte Unterschicht, in der Einkommens- und Netzwerkarmut vererbt werden, Symbol eines dauernden Staats- und Politikversagens. Eine Verfestigung über 30 Jahre hinweg dauert schon viel zu lange. Unter den Bedingungen der Alterung kann staatliche Politik durch den wachsenden Talentmangel Rückenwind erhalten. Er sollte genutzt werden.

9.5 Mitwirkung bei der Aufstellung lokaler Budgets – Empowerment

In verschiedenen Ländern hat es sich als besonders erfolgversprechend erwiesen, die Verwendung öffentlicher Ressourcen in den jeweiligen Nachbarschaften in einem breit angelegten Prozess zu bestimmen, wobei Prioritäten oder Kosten und Nutzen oft neu definiert wurden. Eine solche Lokalisierung der Entscheidungen über öffentliche Budgets führt zu hohem Engagement der Bürger, weil es um reale Kompetenzen geht. Besonders eindeutig sind die Erfahrungen in Schulen, deren Budgets von öffentlichen Aufsichtsräten unter Beteiligung der Eltern und Lehrer festgelegt werden. Analog können auch andere Mittel unter Beteiligung lokaler Repräsentanten in ihrer Verwendung gesteuert werden. Die dominante Erfahrung der Bewohner von belasteten Nachbarschaften bleibt gegenwärtig ein Gefühl der Ohnmacht und des Abgeschnittenseins. Kompetenzen werden allerdings nicht abstrakt gewonnenen, sondern wachsen bei der Bewältigung von Problemen und bei der Suche nach Lösungen

bzw. ihrer Erprobung. Die Entwicklung des deutschen Wohlfahrtsstaates lässt sich als eine ständige Verlagerung von Kompetenzen auf professionelle Bükratien oder Leistungsorganisationen interpretieren. Dies hat die Aufstiegschancen, das Selbstwertgefühl oder die Erfahrung, Einfluss nehmen zu können, in Wohngebieten der Unterschicht nicht gestärkt. Auch hier sind Änderungen dringlich und möglich.

10. Die Zeit rennt

Die klassischen Steuerungsvorstellungen, wie sie in der SPD aus den 60er und 70er Jahren überkommen sind, haben vielfach ausgedient. Eine systematische Angebotspolitik als Ergänzung bisheriger Steuerung wird in Schritten entwickelt und entwickelt werden können. Deutschland ist auf der Suche nach einem zweiten Wirtschaftswunderkonsens, der wie in Irland zu einem Boom oder wie in Schweden zu einer Versöhnung zwischen Sozialstaatserfordernissen und der wirtschaftlichen Evolution führt. Die Erfolgssehnsucht ist da. Der Erfolgswille bleibt diffus, weil alte Rechte, Konzepte und Ansprüche als Reformblockade wirken. Auch die große Koalition kapituliert bisher vor der Aufgabe, einen tragfähigen Reformkonsens zu schließen. Allerdings darf man sich keine Big-Bang-Reformen vorstellen. Der Reformdruck wird weiter steigen, weil allein die öffentliche Armut zum Denken und Handeln zwingt. Reformlust wird geweckt, weil in günstigen konjunkturellen Konstellationen die Reformrendite plötzlich steigt. Außerdem gibt es einen Aufklärungstrend, weil sich Erfahrungen akkumulieren und nicht wegzudiskutieren sind, weil ausländische Beispiele anspornen und weil die Pensionslawinen näher rücken. Die Staatsschuld drückt immer stärker, genauso wie die täglich direkt erfahrenen Abgabenlasten. Die Bürger beanspruchen mehr Leistung für ihr hart verdientes Geld, das der Staat in hohen Quoten verwendet. So wie die Krise schleichend auf vielen Wegen entstanden ist, wird sie auf vielen Wegen überwunden werden müssen. Die weithin autonom ablaufende wirtschaftliche und menschliche Evolution muss durch den Staat mitgesteuert und abgesichert werden, denn es entsteht immer neues Marktversagen (neue Dimensionen der Umweltbelastungen, neue Vermachtung von Märkten, neue Formen des Strukturwandels, neue Abhängigkeiten von staatlichen Leistungen). Allerdings gibt es auch eine ständige Obsoleszenz von Politik, verursacht durch die Evolution der Bedürfnisse und der Produktionsstrukturen. Eine solche Politikobsoleszenz wird gefährlich, wenn sie verbunden ist mit einem beharrlichen Fundamentalismus (Beispiele: Beharren auf einem abgenutzten und veralteten Keynesianismus, auf einem inflexiblen und veralteten Beamtenrecht, auf steuerfinanzierten Fernstraßen als preisfreier Infrastruktur trotz seit langem technisch möglicher Zurechnung von Kosten und Knappheiten). Gesellschaftliche, marktwirtschaftliche und politische Evolutionsprozesse sollen Gerechtigkeit, ein reiches Leben und erfolgreiches Glücksstreben ermöglichen, erfordern ständige Aufklärung und ständiges Lernen. Immer neue oder auch alte Formen von Fundamentalismus (z.B. christlicher Fundamentalismus in den USA, sozialistischer Fundamentalismus in Europa) und Realitätsverweigerungen in unterschiedlichen Formen stören und gefährden Fortschrittsprozesse.

Wir leben mit einer asymmetrischen Situation. Wachstum, wirtschaftliche Entwicklung und weiterer Ausbau des Sozialstaats werden die Menschen in den gegenwärtigen Strukturen nur wenig glücklicher machen. Doch ohne Wachstum werden wir der bedrückenden Krise nicht entinnen und an inneren Konflikten ersticken. Glück und Gerechtigkeit bleiben dann auf der Strecke. Wir müssen wirtschaftliches Wachstum ohne überzogene Erwartungen in Anerkennung der Prinzipien des Wettbewerbs weiter organisieren. Die Analogie zum Fahrrad, das umfällt, wenn es nicht mehr weiterfährt, bleibt bis auf Weiteres richtig. Damit bleibt auch Arbeit für fast alle Menschen zentral. Arbeit bleibt die Quelle des Selbstbewusstseins und die Brücke in die Gesellschaft. Arbeit definiert das gesellschaftliche Umfeld, Status, Freundschaften und die Art des Familienlebens. Wenn Wirtschaftswachstum keine Glücksverheißungen erfüllen kann, so bleibt es doch Basis eines entspannten, emanzipierten Lebens. Deshalb lohnt es sich, mit einem Schuss Skepsis und einem Schuss ökologischer Sorgen, Wachstum gerade auch als Voraussetzung für eine Politik für mehr Glück und Gerechtigkeit besser zu organisieren.

Eine Voraussetzung bleibt eine erfolgreiche Befähigungspolitik, die mehr ist als eine bloße Wissensvermittlung. Befähigungspolitik hat eine menschliche und eine Wissensdimension. Es geht auch um eine „Emotional Intelligence“ (vgl. Goleman 1996).

In den nächsten drei Jahrzehnten muss der große historische Betriebsunfall der zu niedrigen Geburtenraten der vergangenen 30 Jahre durch eine besser angepasste Einwanderung und höhere Geburtenraten wieder ausgeglichen werden. Das wird nicht leicht sein, hat aber durchaus menschlich bewegend und anregende Dimensionen. Die Gesellschaft tut auch gut daran, gleichzeitig ein neues Altern zu lernen.

Die Demokratie muss Begeisterung und Engagement wecken für einen wirtschaftlichen Entwicklungsprozess, der mehr effektive Freiheit und Glück durch mehr Autonomie ermöglicht. Sie darf keinen Sozialstaat etablieren, der sich darauf konzentriert, die Zahl der Millionäre zu verringern, wo es doch darauf ankommt, die Zahl der Sozialhilfeempfänger durch eigene Arbeit zu verringern.

Die Demokratie muss ihre soziale Verantwortung aus einer sozialen und liberalen Grundstimmung heraus gerecht werden. Wenn es die verbindende gesellschaftliche Theorie und Bestimmung der Politik nicht gibt, bleibt nur die Möglichkeit, für die Freiheitsrechte des Einzelnen und seine Autonomie einzutreten – immer in der Erwartung, dass jeder Einzelne Solidarität mit denjenigen zeigt, die sich nicht selbst helfen können, die benachteiligt sind.

Zurücknehmen muss sich der Staat als Produzent von Gütern und Leistungen. Er verfügt nicht über ausreichende Kontrollmöglichkeiten, um Qualität zu sichern. Als Anbieter von massenhaften Bildungsgütern in zentralistisch gesteuerten Staatsbetrieben und Verkehrsleistungen wird er weniger gebraucht. Was bleibt, ist die staatliche Aufgabe, den Zugang zur Bildung und zu den Leistungen des Gesundheitswesens sicherzustellen.

Das alles wird nicht in den gegenwärtigen demokratischen Formen zu bewältigen sein. Dezentralisierung und weitere Demokratisierung sind Voraussetzungen dafür, dass die Wünsche der Wähler ernst

genommen werden und sie mehr selbst gestalten können. Die bisherige Organisation demokratischer Herrschaft hat die Wähler zu weit entmachtet. Den Politprofis und den Bürokratien wurde in einem verflochtenen viel zu komplexen Vierebenensystem von EU, Bund, Ländern und Gemeinden zu viel autonome Macht oder Macht verschafft, die auch die Einflüsse der gut organisierten Interessen ins Kraut schießen ließen.

Öffentliche oder politische Innovationen waren zu selten. Singapur könnte Lehrmeister im Verkehrsmanagement der Großstädte sein. Von Brasilien könnte über die Mobilisierung der Zivilgesellschaft für soziale Aufgaben gelernt werden, von Hongkong über die Finanzierung kommunaler Aufgaben aus der Grundrente, von Australien etwas über die Einführung von Studiengebühren, von Neuseeland ein dezentraler gesteuertes Schulsystem mit strenger Leistungsmessung, von Kanada die Steuerung der Einwanderung, von Irland die Organisation eines Aufholwachstums. Das Modell Deutschland muss ergänzt werden. Die Unmöglichkeit, politische Lösungen im Experiment zu erproben, muss durch systematische Beobachtung und Imitation von Politik kompensiert werden. Die Welt ist ein riesiges Politiklabor, in dem man risikomindernd Experimente über Machbarkeit und Effektivität, Gerechtigkeit und politische Einflüsse auf das Glück der Menschen studieren und imitieren kann. Die Arroganz, die aus der schlichten Erinnerung an einen deutschen Supererfolg stammt, wird zum Entwicklungshindernis. In den Dimensionen der Verhaltensänderungen geht es um eine zweite Ludwig-Erhard-Revolution. Sie muss aber um vieles komplizierter ausfallen. Der Staat muss – von der Integration der Einwanderer bis zur Hochschulreform – die komplizierte Aufgabe bewältigen, zu „jäten und zu säen“ (Karl Schiller 1969). Er muss dies in einer Radikalität leisten, die alles übersteigt, was in den letzten 20 Jahren ausprobiert wurde. Erforderlich wird massenhafte Selbstaufklärung.

Soweit Wähler nur wie Zuschauer auf überdachten Rängen sitzen und die Akteure je nach Laune auspeifen oder anspornen, sollten sie an das aufgeklärte Selbstinteresse erinnert werden. Voraussetzung für Glück und Gerechtigkeit sind materielle Freiheiten, wie von den Einzelnen eine Kontrolle über ihre Lebensbedingungen ausgefüllt werden können. Die Aufgabe ist riesig; doch die Macht der Zinsezinseffekte hat auch in der Politik große Wirkungen. Kleine Anfänge können sich zu großen Ergebnissen aufaddieren. Dagegen besteht der Zukunftswert einer aufgezinnten Resignation in großen, auch individuellen glücksmindernden Verlusten und Beschränkungen.