

MEMO-FORUM

**Zirkular
der
«Arbeitsgruppe
Alternative Wirtschaftspolitik»**

Nr. 9

**mit dem Schwerpunktthema
«Sozialpolitik»**

**und der Stellungnahme
«Die Werften haben eine Zukunft –
Alternativen zum Arbeitsplatzabbau»**

Bremen, Oktober 1986

Am 17. September dieses Jahres hat die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik auf einer Pressekonferenz in Bremen eine Stellungnahme mit dem Titel **'Die Werften haben eine Zukunft – Alternativen zum Arbeitsplatzabbau'** vorgestellt. Bereits im MEMORANDUM '83 hatten wir uns ausführlicher mit der Krise im Schiffbau befaßt und konkrete Forderungen gegen den Abbau von Arbeitsplätzen auf den Werften entwickelt. Angesichts der erneuten Absicht der Werfteigner und verantwortlichen Minister/Senatoren der Küstenländer, in den nächsten Jahren weitere 7.000 bis 10.000 Arbeitsplätze auf den Werften zu vernichten, haben wir unsere Vorstellungen zum Erhalt aller Werften und Werftarbeitsplätze in der Stellungnahme zusammengefaßt.

Schwerpunktthema dieses MEMO-FORUM sind Teilbereiche der Sozialpolitik. Nachdem dieser Themenbereich im Mittelpunkt unserer Sommertagung stand und dort ausführlich diskutiert wurde, sind die meisten der dort gehaltenen Referat überarbeitet und in diese Ausgabe aufgenommen worden.

Das im MEMO-FORUM Nr. 8 offerierte Sonderangebot eines MEMORANDUM-BÜCHERPAKETS gilt auch weiterhin: Die fünf MEMORANDEN '82 bis '86 können gegen Einsendung von DM 35.- (als Scheck oder in bar) über unsere Kontaktschrift bezogen werden.

Ende Oktober 1986 wird als PIW-Forschungsbericht Nr. 3 eine Studie mit dem Titel **'DAIMLER-BENZ – der Multi im Musterländle'** erscheinen. Diese von Angelina Sörgel unter Mitarbeit von H.Kaluza, W.Voß, D.Düe und H.Bontrup verfaßte Untersuchung entstand im Auftrag der GRÜNEN im Landtag von Baden-Württemberg und kann beim PIW ab sofort zum Preis von DM 20.- bestellt werden (siehe Anzeige am Ende des Heftes).

Ebenfalls dort kann eine Studie von Charles Roberts **'Arbeitnehmerinteressen in den Mühlen der Wirtschaftspolitik – Analyse und Gegenkonzeption'** bezogen werden. Die Untersuchung umfaßt ca. 120 Seiten und kostet DM 9,80.

ARBEITSGRUPPE ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK

Postfach 33 04 47, 2800 Bremen 33

| | |
|-------------------|--|
| Redaktion: | Axel Troost |
| Preis: | Einzelheft (auch im Abonnement) jeweils DM 3.- ab 10 Exemplare DM 2,50 |
| Bankverbindungen: | Axel Troost-Sonderkonto, Postgiroamt Hamburg Konto-Nr.: 1000 11 - 203 für Daueraufträge zur Finanzierung der Mitarbeiterstelle: Axel Troost-Sonderkonto, Postgiroamt Hamburg, Konto-Nr. 2184 74 - 201 |

ISSN: 0176-5833

Inhalt

Seite

| | |
|---|---|
| Die Werften haben eine Zukunft – Alternativen zum Arbeitsplatzabbau (Stellungnahme der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik) | 2 |
|---|---|

Schwerpunktthema: Sozialpolitik

| | |
|---|----|
| Sozialpolitische Umverteilung und private Produktion (Hagen Kühn) | 17 |
| Grundsicherung statt Erwerbsbeteiligung? – Arbeitsmarktpolitische Aspekte der Diskussion um die Grundsicherung – (Klaus Hofemann) | 36 |
| Krankenversicherung und Gesundheitspolitik – Zur Einführung in Strukturen und Probleme (Hagen Kühn) | 46 |
| Bevölkerungsentwicklung und Alterssicherung – Argumente und Scheinargumente, Probleme und Scheinprobleme (Gerhard Bäcker) | 56 |

Diskussionsforum

| | |
|---|----|
| Begriff, Ideologie und Bedeutung des kapitalistischen Privateigentums – Zur Kontroverse um die Forderung nach Vergesellschaftung im Rahmen wirtschaftspolitischer Alternativen (Hans-Peter Kremer/Wolfgang Scholz) | 73 |
|---|----|

Stellungnahme der
ARBEITSGRUPPE ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK*

Die Werften haben eine Zukunft – Alternativen zum Arbeitsplatzabbau

Seit dem Sommer 1986 stehen weitere Massenentlassungen und Betriebsstilllegungen im Schiffbau an der norddeutschen Küste an. Der Konkursantrag der Harmstorff-Gruppe und die Stilllegung der Rickmers Werft symbolisieren den anhaltenden Niedergang der Werften in der Bundesrepublik.

Innerhalb von 10 Jahren sank die Zahl der Beschäftigten im Schiffbau von 78.000 auf 44.000. Im Neubau von Handelsschiffen sind 1986 kaum mehr als 20.000 Arbeitnehmer beschäftigt. Das tatsächliche Ausmaß der Krise ist mit diesen Zahlen zum Abbau der Werftarbeitsplätze aber nur unzureichend beschrieben. Mit dem Schiffbau geriet auch die für die norddeutsche Küste wichtige Zulieferindustrie in die Krise. Dort wurden mindestens weitere 40.000 hochqualifizierte Arbeitsplätze abgebaut. Ersatzarbeitsplätze standen zusätzlich in der Region nicht zur Verfügung.

In den norddeutschen Küstenstädten ist die Arbeitslosigkeit weit über den Bundesdurchschnitt angestiegen. Eine Wende in der negativen Arbeitsmarktentwicklung fand in dieser Region nicht statt und ist auch nicht in Sicht. Mit der Vernichtung qualifizierter Arbeitsplätze im Werftenbereich vollzieht sich eine bedrohliche Deindustrialisierung.

Die Schiffbaukrise brach jedoch nicht als 'Naturkatastrophe' herein, sondern wurde durch das an kurzfristiger Rentabilitätssicherung ausgerichtete Investitionsverhalten von Reedern und Werften, durch den subventionierten Kampf um Marktanteile im Weltschiffbau und eine verfehlte Schiffbau- und Schifffahrtspolitik ausgelöst und verstärkt. Wer angesichts dieser Lage auf das Vertrauen in die Marktkräfte setzt, wird diese Krise nicht lösen und nicht verhindern, daß auch die letzten noch bestehenden Arbeitsplätze vernichtet werden. Aber auch die Anpassung an den Markt durch einen staatlich subventionierten Kapazitätsabbau kann die verbleibenden Arbeitsplätze in keiner Weise sichern. Dies zeigen die Erfahrungen der vergangenen drei Jahre.

*) Am 17.9.1986 auf einer Pressekonferenz in Bremen vorgestellt

Ohne den Erhalt der heutigen Werftenkapazitäten durch Sicherung von Schiffbau und Umstrukturierung der Produktion hat die norddeutsche Küste wirtschaftlich und sozial keine Zukunft. Notwendig ist eine entschiedene politische Neuorientierung. Erforderlich und möglich ist eine Politik des Bundes und der Küstenländer, die heute den Bestand aller Arbeitsplätze auf den Werften garantiert, um den notwendigen Schiffbau mit höchsten Sicherheitsstandards zu sichern und um künftig die zukunftsorientierte Umstrukturierung der Produktion zu ermöglichen.

Ursachen der Schiffbaukrise

Auch nach 10 Krisenjahren kennzeichnen hohe Überkapazitäten bei anhaltender Nachfrageschwäche die Situation im Weltschiffbau. Der westeuropäische Schiffbau ist besonders betroffen.

Diese Krise wurde durch eine an kurzfristiger Rentabilität ausgerichtete Investitionsstrategie der Reeder und Werften ausgelöst. In der Boomphase des Welthandels und Weltseeverkehrs hatten die Reeder oft mit nur wenigen Fahrten die Produktionskosten großer Öltanker amortisiert. In Erwartung weiter expandierender Nachfrage und Gewinne wurden immer mehr und immer größere Schiffe bestellt. Die meisten großen Werften in Westeuropa und auch in der Bundesrepublik expandierten im – technisch anspruchslosen – Großtankerbau und reduzierten ihre Kapazitäten im Spezialschiffbau. Die Nutzung und Weiterentwicklung moderner Technologien sowie eines hohen Qualifikationspotentials der Belegschaften wurde verpaßt.

Als dann die Tankerkrise eintrat, gelang vielen Werften die Rückkehr auf die Märkte des Spezialschiffbau nicht mehr. Die Probleme verschärften sich, weil bei sinkender Nachfrage nach Schiffen zunächst die weltweiten Produktionskapazitäten der Werften sogar noch ausgeweitet wurden. Dieser Kapazitätsausbau in der Krise erfolgte vor allem in den sog. Schwellenländern, in denen der Schiffbau als eine Schlüsselbranche zur Industrialisierung betrachtet wird. Der eigentliche Grund der Schiffbaukrise ist ein Mengenproblem: Überkapazitäten einerseits und rückläufige Transportnachfrage andererseits. Extrem niedrige Löhne und gezielte Subventionen gelten dann nur noch als Instrumente, um den Anteil am global geschrumpften Werften-Weltmarkt auszuweiten.

Der weltweite, unkontrollierte Subventionswettbewerb hat ganz erheblich

dazu beigetragen, daß in den letzten Jahren keine Anpassung der Überkapazitäten - auch durch Umstrukturierung - erfolgte. Die Subventionen bewirkten, daß Werften auch dann noch Schiffe bauen konnten, als die Kosten schon deutlich über den gesunkenen Neubaupreisen lagen. Sie lenkten noch Kapital in die Schifffahrt, als die sinkenden Frachtraten auf vielen Märkten keine befriedigende Rendite mehr sicherten.

Über die Kritik am internationalen Subventionswettlauf hinaus, innerhalb dessen die westdeutschen Werften wegen eines Subventionsgefälles relativ benachteiligt wurden, ist jedoch die insgesamt hohe Subventionierung der deutschen Werften und Reeder zu betonen.

Nach Berechnungen des IFO-Instituts betrug der Anteil der Subventionen an der Wertschöpfung 1980 über 30 %. Heute liegt dieser Anteil erheblich höher. Für Bezieher hoher Einkommen waren auch noch in der Phase der Werftenkrise steuerbegünstigte Kapitalanlagen in der Schifffahrt mit hohen Renditen verbunden. Die Subventionen an Schifffahrt und Schiffbau haben zwar unrentable Kapazitäten am Markt erhalten, die Umstrukturierung der Werften wurde dadurch aber nicht gefördert und somit der mittelfristig verstärkte Arbeitsplatzabbau finanziell vorbereitet.

Über die Weltmarktentwicklung und verfehlte Subventionspolitik hinaus gibt es jedoch aus 'hausgemachte' Ursachen für die Werftenkrise. Bis Mitte der siebziger Jahre sind die deutschen Reeder wichtigster Auftraggeber für die Werften gewesen. Danach wurden jedoch immer mehr Schiffe ausgeflaggt. Die Reeder haben zudem Teile ihrer Flotte verkauft und vermehrt ausländische Schiffe zum Transport der Waren gechartert. In diese Richtung weisen die jüngsten Pläne des Hapag Lloyd-Konzern, denenzufolge fast ein Drittel der noch bestehenden Flotte (mit Gewinn) verkauft werden soll. Auf diese Weise wird die Basis der inländischen Nachfrage für die deutschen Werften zunehmend untergraben. Gerade die rapide gesunkene Inlandsnachfrage nach Schiffen ist es, die maßgeblich den aktuellen Kriseneinbruch des Jahres 1986 ausgelöst hat.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung sind die Zukunftsperspektiven für die Werften in der Bundesrepublik düster. Der wiederholt vorhergesagte Aufschwung im Weltseeverkehr und im Weltschiffbau traf nicht ein. Darüber hinaus ist es äußerst fraglich, ob sich ein Aufschwung des Weltseeverkehrs überhaupt in den Auftragsbüchern des Schiffbaus in der Bundesrepublik wesentlich niederschlagen würde. Einerseits bestehen im Werftenbereich

immer noch hohe Überkapazitäten, die auch durch einen Anstieg der Nachfrage nach Schiffen kaum ausgelastet werden können. Andererseits ist davon auszugehen, daß jede Expansion der Nachfrage nach Schiffen gleichzeitig zu einem Auftreten von neuen Ländern und Unternehmen auf dem Weltschiffbaumarkt führen wird.

Die Erwartung eines erneuten Aufschwungs im Weltschiffbau hat keine Basis; sie bietet keine Perspektive für die heute noch bestehenden Werften in der Bundesrepublik. Mehr denn je ist deshalb gezieltes politisches Handeln geboten, um die Produktionskapazitäten und damit die Arbeitsplätze an der Küste sinnvoll zu sichern.

Unternehmensstrategien in der Krise – Keine Perspektive für Belegschaften und Regionen

Der Verband der Deutschen Schiffbauindustrie (VDS) vertritt ein schlichtes wie unzutreffendes Konzept: Abbau von Werftkapazitäten bei Ausweitung von staatlichen Subventionen, lautet die Devise der Unternehmer.

Zwischen 1976 und 1982 hatten die Werften bereits ein Viertel ihrer Belegschaften entlassen. Dieser Personalabbau erfolgte jedoch weitgehend ohne eine Verringerung der Kapazitäten. Als sich die Hoffnungen auf einen erneuten Aufschwung im Weltschiffbau nicht erfüllten, wurden 1982/83 erstmals die Regierungen der Küstenländer durch den VDS aufgefordert, "sich unternehmerischen Entscheidungen, Kapazitäten stillzulegen oder zu reduzieren, nicht zu widersetzen und es zu unterlassen, Betriebe, die aus dem Markt müßten, durch finanzielle Forderungen oder die Gründung von Auffanggesellschaften künstlich am Leben zu erhalten."

Im April 1983 legte der VDS den Küstenländern einen Forderungskatalog vor, demzufolge die weitere Vergabe von Subventionen mit der Schließung ganzer Betriebsstätten, insbesondere im Bereich der Großwerften, verbunden werden sollte. Mit dem Abbau von 9.000 Arbeitsplätzen sollten "auf privatwirtschaftlicher Ebene die Voraussetzungen zur Strukturbereinigung geschaffen werden". Massenentlassungen sind dann erfolgt. Die AG 'Weser' in Bremen wurde geschlossen, der Handelsschiffbau in Hamburg wurde weitgehend eingestellt, die Subventionen sind erhöht worden. Dieses Konzept der Unternehmer ist mittlerweile verwirklicht, die Sicherung der verbliebenen Arbeitsplätze jedoch gescheitert.

Die Strukturbereinigung hat stattgefunden, doch nun sind weitere Werften in die Krise geraten: Der starke Kapazitätsabbau hat die verbliebenen Arbeitsplätze nicht sichern können. Die öffentlichen Subventionen haben gleichzeitig die notwendige Umstrukturierung nicht einmal ansatzweise gefördert. Im Gegenteil: Ein Werftgutachten aus diesem Jahr, das die Regierungen der Küstenländer in Auftrag gaben, weist nach, daß in den vergangenen 3 Jahren der Anteil schiffbaufremder Fertigung auf den Werften sogar zurückgegangen ist.

Ungeachtet dieser deprimierenden Erfahrungen legt der Unternehmerverband in diesem Sommer erneut einen Forderungskatalog vor, der nichts anderes als eine Kopie des gescheiterten Konzepts aus dem Jahre 1983 ist:

- weitere 7.000 bis 10.000 Arbeitsplätze sollen abgebaut werden;
- die Kosten des Kapazitätsabbaus sollen weitgehend vom Staat getragen werden (Zuschuß zu Sozialplänen und Abschreibungen);
- die danach verbleibende Werftkapazität soll wiederum stärker subventioniert werden;
- die Umstrukturierung der Werften soll, wenn überhaupt, dann staatlich subventioniert werden.

Die Rolle der Unternehmer und Eigentümer wird dagegen in diesem Konzept nicht angesprochen. Ohnehin haben sich in der Vergangenheit immer mehr private Eigentümer (z.B. Krupp und Thyssen-Bornemisza) aus dem Schiffbau zurückgezogen.

Das Konzept des Verbandes der Deutschen Schiffbauindustrie verfügt über keine Perspektive für die Beschäftigten in der Küstenregion. Denn seine Verwirklichung sichert - wie schon die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen - nicht einmal die dann noch verbleibenden Werftarbeitsplätze. In wenigen Jahren werden weitere Subventionen und Massenentlassungen folgen, und in nicht allzu ferner Zukunft wird der Schiffbau in der Bundesrepublik auf einen kleinen strategischen Rest konzentriert: den Kriegsschiffbau.

Staatliche Schiffbaupolitik: Subventionen ohne Kontrolle und Erfolg

Viele Milliarden DM sind in den vergangenen Jahren an den Schiffbau und die Schifffahrt geflossen. Die staatlichen Mittel von Bund und Ländern

übertreffen mittlerweile bei weitem das Eigenkapital der Unternehmen. Ohne die enormen staatlichen Subventionen würden die meisten Werften in der Bundesrepublik schon heute nicht mehr existieren.

Die vielfältigen staatlichen Zuschüsse haben sich inzwischen zu einem undurchsichtigen Subventionsdschungel ausgeweitet: Reeder, die Schiffe bei deutschen Werften in Auftrag geben, erhalten einen Zuschuß von 12,5 %, für den Umbau von Schiffen inzwischen sogar 20 %. Die Werften erhalten einen Zuschuß zu den Baukosten der Schiffe von ebenfalls 12,5 %. Es gibt Zinsbeihilfen und zusätzlich werden Exporthilfen gefordert. Im Rahmen der Entwicklungshilfe können Schiffe gezielt subventioniert werden. Obere Einkommensbezieher haben die Möglichkeit, mit hohen Verlustzuweisungen in der Schifffahrt zu spekulieren. Investitionen der Werften werden darüber hinaus vielfach durch Regionalprogramme des Bundes und der Länder zusätzlich subventioniert. Auch für Forschung und Entwicklung gibt es hohe Zuschüsse. Zu alledem haben die betroffenen Bundesländer weitere zusätzliche staatliche Mittel bewilligt, um Werften vor dem Konkurs zu bewahren.

Im Jahr 1983 hatten sich die Ministerpräsidenten der Küstenländer das Unternehmerkonzept zu eigen gemacht, mit dem erstmals die weitere Vergabe von Subventionen an die Schließung ganzer Betriebsstätten gebunden wurde. Im Jahr 1986 wird von den Landesregierungen erneut das Unternehmerkonzept ohne Widerspruch zur Kenntnis genommen und ein "verringertes Kapazitätsniveau", d.h. der Abbau von Arbeitsplätzen für erforderlich gehalten. Mit diesen Subventionen konnte und kann jedoch der weitere Arbeitsplatzabbau nicht gestoppt und die notwendige Umstrukturierung der Werften nicht in Gang gesetzt werden.

Hierbei ist zu betonen, daß insbesondere die Bundesregierung ihrer Verantwortung für die Schifffahrt, den Schiffbau und damit für die norddeutsche Küstenregion nicht gerecht wird. Über die Vergabe von unkontrollierten Zuschüssen hinaus überließ die Bundesregierung einerseits die Werften bisher einem ohnehin fiktiven 'marktwirtschaftlichen Selbstlauf', während andererseits der internationale Subventionswettbewerb nicht einmal ansatzweise überwunden wurde und somit der Niedergang der Werftindustrie billiger in Kauf genommen wurde und wird. Akzeptiert wurden nicht nur die Weltmarktbedingungen, sondern auch der subventionierte Konkurrenzkampf der bundesdeutschen Werften untereinander.

Das Konzept, das die Wirtschafts- und Verkehrsminister der Küstenländer im August 1986 vorlegten, knüpft weitgehend an die schiffbaupolitische Tradition der Vergangenheit an und wird den Zukunftserfordernissen nicht gerecht. Insbesondere zeigen die Küstenländer in ihrem Forderungskatalog nicht, wie denn alle heute noch bestehenden Arbeitsplätze auf den Werften erhalten werden können. Der Erhalt dieser Arbeitsplätze ist aber das Gebot der Stunde.

Das bisherige Konzept der Küstenländer umfaßt zwei wesentliche Elemente:

1. die Förderung von Ersatzarbeitsplätzen (500 Mio. DM in 3 Jahren) und die Subventionierung des Kapazitätsabbaus (350 Mio. DM);
2. die Beibehaltung und Ausweitung der bisherigen, insbesondere absatzbezogenen Subventionen für Werften und Reeder.

Zu Recht wenden sich die Küstenländer mit ihren Forderungen an die Bundesregierung. Der Erhalt von Schiffbau und Schifffahrt und der industriellen Basis an der Küste ist eine bundesstaatlich zu garantierende Aufgabe.

Gleichwohl bedarf der Vorschlag der Küstenländer einer grundlegenden Kritik. Besonders fragwürdig ist es, daß mit dem vorgeschlagenen Programm gleichzeitig der Abbau von Arbeitsplätzen einerseits und die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen andererseits gefördert werden soll und dabei völlig darauf verzichtet wird, anzugeben, welche Ersatzarbeitsplätze denn mit welchen Mitteln und von wem, wo und für was geschaffen werden sollen. So liegt der Verdacht nahe, daß unter dem Etikett 'Ersatzarbeitsplätze' lediglich die traditionelle Industrieansiedlungs- und Gewerbeflächenpolitik der Vergangenheit fortgesetzt und ausgeweitet werden soll.

Die Förderung des Arbeitsplatzabbaus auf den Werften und die parallele Förderung des Aufbaus von Ersatzarbeitsplätzen stellt einen unsicheren, teuren und unnützen Umweg dar. Erfolgversprechender ist stattdessen, alle Mittel konzentriert und gezielt für den Erhalt und die Umstrukturierung der Werften einzusetzen. Der Bestandserhaltung und zukunftsorientierten Umstrukturierung ist Priorität gegenüber der ungewissen Ansiedlungsförderung zu geben.

Unter den bestehenden Weltmarktbedingungen und angesichts des kurzfristig nicht beeinflussbaren internationalen Subventionswettlaufs ist sicher auch die Aufrechterhaltung und Verbesserung der Absatzhilfen für die Werften

nicht zu umgehen. Gleichwohl ist aber darauf hinzuweisen, daß eine solche Beteiligung der Werften am weltweiten Subventionswettbewerb dann ohne Perspektive ist, wenn sie sich darauf beschränkt, lediglich wie in der Vergangenheit Kostenunterschiede auszugleichen. Die Subventionen bieten nur dann eine Perspektive, wenn sie mit politischen Vorgaben verbunden sind, in welchem Umfang und in welcher Struktur Schifffahrt und Schiffbau in der Bundesrepublik Deutschland langfristig notwendig und deshalb zu sichern sind. Dazu finden sich allerdings keine Anhaltspunkte in dem Konzept der zuständigen Minister der Küstenländer. Die Vorschläge sind zudem viel zu kurzfristig (3 Jahre), nicht in eine wirtschafts- und beschäftigungspolitische Gesamtstrategie eingebettet und in ihrem Volumen nicht ausreichend, um einen Erhalt der Werftarbeitsplätze zu erreichen.

Die Werften haben eine Zukunft - Alternativen zum Arbeitsplatzabbau

Der Erhalt der heute bestehenden Arbeitsplätze auf den Werften ist möglich und notwendig. Die Werften haben eine Zukunft. Diese Zukunft jedoch wird nicht mehr wie bisher nahezu ausschließlich und dominierend im Bau und der Reparatur von Schiffen liegen. Die Aufgabe, die heute ansteht, ist vielmehr die Entwicklung eines Umstrukturierungsprozesses, in dessen Verlauf aus den gegenwärtigen Schiffbaubetrieben flexible maritime Produktionswerkstätten werden, die außerdem im Bereich der Umweltschutztechnik und der Energietechnik produzieren.

Der Erhalt der Werften ist **notwendig**, denn im Bereich der Meerestechnik sowie des maritimen Umweltschutzes besteht ein wachsender Bedarf. Weiterhin wird es auch Nachfrage nach spezialisierten, sicherheitstechnisch hochwertigen Schiffen geben, um zukünftig die ökologische Bedrohung der Meere und Meeresstrände durch Havarien wegen unzureichender Sicherheitsstandards zu vermeiden.

Der Erhalt der Werften ist **möglich**, denn auf den Werften besteht ein technologisches Potential und eine qualifizierte Belegschaft, die über gute Voraussetzungen verfügt, um maritime Produkte, Umweltschutz- und Energietechniken sowie hochwertige Spezialschiffe konkurrenzfähig herzustellen.

Die in dem Konzept der Küstenländer vorgesehene Förderung von Ersatz-

arbeitsplätzen darf deshalb auch nicht zur Kompensation für den weiteren Wegfall von Arbeitsplätzen auf den Werften dienen. Es ist überhaupt nicht einzusehen, warum es erfolgsversprechender und effektiver sein soll, erst Beschäftigte aus den Werften zu entlassen, um sie dann in völlig neuen, noch aufzubauenden Betrieben wiederum zu beschäftigen, wenn die schiffbauferne Zusatzproduktion auch auf den Werften gesichert werden kann. Ersatzarbeitsplätze müssen deshalb nicht für heute noch beschäftigte Werftbelegschaften, sondern für die bereits Arbeitslosen in der Küstenregion geschaffen werden.

Die von uns geforderte und bereits in unserem MEMORANDUM '83 entwickelte Politik umfaßt im wesentlichen die folgenden 6 Elemente:

1. Koordinierte nationale Schifffahrts-, Schiffbau und Hafenpolitik;
2. Langfristiges, zukunftsorientiertes staatliches Beschäftigungsprogramm mit einem Schwerpunkt Küste;
3. Ausweitung zukunftsorientierter alternativer Produktion auf den Werften;
4. Kontrollierter Einsatz staatlicher Schiffbausubventionen mit Auflagen;
5. Vergesellschaftung der Großwerften zur effizienten Durchsetzung des Umbauprogrammes im Schiffbau;
6. Verkürzung der Arbeitszeit.

1. Koordinierte nationale Schifffahrts-, Schiffbau- und Hafenpolitik

Um den Bestand der Werften und des Schiffbaus auf den Werften langfristig zu sichern, bedarf es eines Gesamtkonzepts einer koordinierten Schifffahrts-, Schiffbau- und Hafenpolitik, denn der Erhalt einer eigenständigen Handelsflotte ist eine unerläßliche Voraussetzung, um den Neubau von Schiffen in der Bundesrepublik zu ermöglichen.

Von gewerkschaftlicher Seite sind hierzu wiederholt Vorschläge vorgelegt worden (siehe dazu das Schifffahrtsprogramm der ÖTV).

Wir erneuern hier unseren Vorschlag, der bereits in unserem MEMORANDUM '83 vorgelegt worden ist.

Im Rahmen eines Schifffahrtsprogramms sind Aufgaben und Größe einer nationalen Handelsflotte festzuschreiben und Maßnahmen gegen die Ausflaggung von Schiffen zu Billigflaggenschiffen sowie den weiteren Ausverkauf der deutschen Handelsflotte einzuleiten.

Eine Verbesserung der Sicherheitsstandards für Schiffe und verschärfte Umweltschutzaufgaben führen zu Aufträgen zum Erhalt von Arbeitsplätzen einerseits. Andererseits verringern sie ökologische Katastrophen auf den Meeren und an den Meeresküsten durch Schiffshavarien, die in den letzten Jahren immer wieder vorgekommen sind. Dazu gehört z.B. die Begrenzung der Größe von Tankschiffen, der Einbau doppelter Wände in Chemikalientankern sowie separater Ballasttanks. Eine intensivere Kontrolle der Schiffe, die westeuropäische Häfen anlaufen, auf die Einhaltung der Umweltschutz- und Sicherheitsbestimmungen ist erforderlich. Staatliche Subventionen an Reeder sind daran zu binden, daß die entsprechenden Sicherheits- und Umweltschutzbestimmungen auf technologisch höchstem Niveau eingehalten werden.

Die Durchsetzung eines sicherheitstechnisch und ökologisch hochwertigen Schiffahrts- und Schiffbauprogramms darf nicht bis zur Realisierung internationaler Abkommen innerhalb der OECD oder der EG hinausgeschoben werden. Angesichts der immer noch großen Bedeutung der deutschen Seehäfen, Reedereien und Werften kann auch ein nationales Programm eine wichtige Pionierfunktion erfüllen. Damit wird zugleich für eine Übernahme in anderen Ländern bzw. durch internationale Abkommen geworben. Beispielhaft muß hier auf die Durchsetzung bleifreien Benzins hingewiesen werden. Der Alleingang der Bundesrepublik wird zu verstärkten Anschlußaktivitäten in den EG-Ländern führen.

2. Beschäftigungsprogramm für qualitatives Wachstum

Zentrale Bedeutung einer Politik der Erhaltung der Werftstandorte und Arbeitsplätze kommt der dringend erforderlichen Verwirklichung eines bundesweiten Beschäftigungsprogramms in den Feldern qualitativen Wachstums zu. Einerseits trägt dieses Programm zur Sicherung und Schaffung vollwertiger Arbeitsplätze in zukunftsorientierten und gesellschaftlich relevanten Produktionsbereichen dazu bei, global die gesamtwirtschaftliche Nachfrage um einen über das Programmvolumen hinausgehenden Wert zu erhöhen. Andererseits wird damit direkt, aber auch über die Umweltpolitik mit den Instrumenten der Auflagen und Abgaben indirekt, Nachfrage nach Produkten geschaffen, die bei vergleichsweise geringen Umstellungsaktivitäten auch auf den Werften produziert werden können.

Mit dieser Programmpolitik gilt es den Widerspruch zu überwinden: Während auf den Werften mangels Nachfrage vollwertige Arbeitsplätze abgebaut wer-

den, gibt es im Rahmen einer Strategie qualitativen Wachstums dringenden alternativen Produktionsbedarf, der von den Werften eingelöst werden kann.

Im MEMORANDUM '86 haben wir ein sofort zu realisierendes Beschäftigungsprogramm mit einem Volumen von 100 Mrd. DM für die gesamte Bundesrepublik Deutschland zur Einleitung einer arbeitsplatzorientierten qualitativen Wachstumspolitik gefordert. Es kann - auch durch internationale Studien - belegt werden, daß diese Politik in der Lage ist, Arbeitsplätze zu sichern bzw. zu schaffen.

Während eine bundeseinheitliche finanzielle Absicherung dieses qualitativen Beschäftigungsprogrammes vorgenommen werden muß, ist es wichtig, dessen Realisierung auf die spezifischen Arbeitsmarkt- und Produktionsbedingungen einzelner Regionen auszurichten.

Vor allem bei der Definition dringend erforderlicher Produktionsaktivitäten im Bereich der ökologischen Nach- und Vorsorge ergeben sich existenzsichernde Anhaltspunkte für die Werften. Unter Berücksichtigung der Fertigungsbedingungen lassen sich für die Werften folgende alternative Produktionsschwerpunkte im Sinne einer Diversifikationsstrategie festhalten:

- Abwassertechnik (Komponentenbau für Grenz- oder Gegensteuer-Waschverfahren, Kaskadenschaltungen, Behälter und Leitungssysteme);
- Abfallwirtschaft (Anlagen zur Entgasung von Mülldeponien, Sonderbehälter);
- Luftreinhaltung (Anlagen zur Rauchgasentschwefelung, Komponenten für Feuerungsanlagen);
- Lärmbekämpfung (Schallschutzvorrichtungen);
- Abwärmenutzung, insb. Nah- und Fernwärme (Anlagenbau und Komponenten);
- Alternative Energiesysteme (Windanlagen, Blockheizkraftwerke, Biogasanlagen).

Dieser Katalog vermittelt lediglich einen ersten Einblick in energie- und ökologierelevante Produkte, die in die Palette schiffbauerner Produktion der Werften aufgenommen werden könnte. Dabei wird nicht übersehen, daß sich auf diese Produktionsbereiche national und international mittlerweile Firmen des Anlagenbaus konzentriert haben. Zum einen gibt es aber hier auch noch unterentwickelte Produktionsbereiche, die für die Werften interessant sein könnten. Zum anderen verursacht ein qualitatives Beschäftigungsprogramm insgesamt eine Ausweitung der Nachfrage nach diesen Produkten, deren Herstellung auch auf den Werften vorgenommen werden kann. Zusätzlich ist dieses für die Werften bedeutsame Beschäftigungsprogramm mit der Regional- und Arbeitsmarktpolitik zu koordinieren.

3. Ausweitung zukunftsorientierter Produktionen auf den Werften

Die Realisierung des Beschäftigungsprogramms mit einem Schwerpunkt in der Küstenregion schafft über die entsprechende Nachfrage die Voraussetzungen, um die Herstellung neuer und zukunftsorientierter Produkte auf den Werften zu beginnen bzw. auszuweiten.

Die Erweiterung der Produktionspalette um alternative Produkte, wie sie wiederholt von gewerkschaftlichen und betrieblichen Arbeitskreisen vorgeschlagen wurde, ist möglich. Die Verwirklichung des Beschäftigungsprogramms schafft die notwendige Nachfrage für eine Strategie der Diversifizierung der Werften. Verhindert wurde die Erweiterung schiffbauunabhängiger Fertigung auf den konzernabhängigen Werften in der Vergangenheit vielfach deswegen, weil auf stagnierenden Märkten bereits andere Betriebe des gleichen Konzerns tätig waren.

Die Umstrukturierung der Werften auf neue Produktionsfelder erfordert jedoch auch Anpassungszeit. Die Produktionsstätten müssen zum Teil umgerüstet und neue Techniken ergänzend installiert werden; die Qualifikationsstruktur muß durch Umschulung und Weiterbildung verändert werden; die Forschung und Entwicklung ist auszuweiten. Statt zur Finanzierung von Arbeitslosigkeit ist es aber in jedem Falle sinnvoller, öffentliche Mittel für diese Umstrukturierung einzusetzen. So ist die Qualifizierung Beschäftigter im Betrieb mit öffentlicher Unterstützung statt der Qualifizierung entlassener Arbeitsloser auch unter Kostengesichtspunkten, wenn man eine gesamtwirtschaftliche Kostenrechnung zugrunde legt, vernünftiger. Die Qualifizierung von Arbeitnehmern, die Produktinnovation, d.h. die Fertigung alternativer Produkte, und die Humanisierung der Arbeitsplätze sowie Arbeitsbedingungen sind stärker miteinander zu verbinden und aufeinander abzustimmen.

Im Vorgriff auf ein bundesweites Beschäftigungsprogramm sind unverzüglich durch den Bund für den hier vorgezeichneten Umstrukturierungsprozeß der Werften zugunsten alternativer Produkte zum Erhalt der Arbeitsplätze 1,2 Mrd. DM zur Verfügung zu stellen.

4. Kontrollierter Einsatz staatlicher Schiffbausubventionen mit Auflagen

Angesichts der Weltmarktbedingungen ist kurz- und mittelfristig der Neubau von Handelsschiffen in der Bundesrepublik ohne Subventionen nicht möglich. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen jedoch, daß eine gezielte Kontrolle der Mittelverwendung weitgehend unterblieb.

Soweit zukünftig Subventionen für Investitionsvorhaben der Werften bereitgestellt werden, sind diese in Form von Kapitalbeteiligungen zu gewähren. Bei Subventionen für den Bau von Schiffen ist sicherzustellen, daß diese nur für den hochwertigen Spezialschiffbau eingesetzt werden.

Die Vergabe von Subventionen ist von der Vorlage eines Investitions- und Beschäftigungsplans abhängig zu machen. Während der Laufzeit der Subventionen darf die Zahl der Beschäftigten nicht reduziert werden.

5. Vergesellschaftung der Großwerften

Die Existenzsicherung der bundesdeutschen Werften kann nicht den Managern und den privaten Eigentümern überlassen bleiben. Ohnehin haben sich die meisten privaten Eigentümer in der Vergangenheit aus dem Schiffbau zurückgezogen und zeigen keine Bereitschaft, Kapital für eine zukunftsorientierte Umstrukturierung der Werften bereitzustellen.

Im Gegenteil, in der Abhängigkeit vieler Werften von Konzernen der Stahlindustrie, die gleichzeitig Besitzer von Maschinenbauunternehmen sind, liegt ein wesentlicher Grund für die bisher kaum vollzogene Umstrukturierung.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß die staatlichen Subventionen, die in den vergangenen Jahren an den Schiffbau geflossen sind, mittlerweile bei weitem das Eigenkapital dieser Unternehmen übertreffen. Ohne diese öffentlichen Mittel würden die meisten Werften in der Bundesrepublik schon heute nicht mehr existieren.

Wir erneuern daher unseren bereits im MEMORANDUM '83 vorgelegten Vorschlag der Vergesellschaftung der Großwerften. Auf privatwirtschaftlicher Basis haben die staatlich subventionierten Großwerften keine Zukunftsperspektive. Die Vergesellschaftung der Großwerften bietet allein die Gewähr dafür, daß die hier entwickelten Perspektiven einer umfassenden koordinierten Schiffbaupolitik realisiert und damit zukunftssichere Arbeitsplätze

geschaffen werden können.

Mit der Vergesellschaftung der Produktion soll die Sicherheit der Arbeitsplätze, die Qualität der Arbeitsbedingungen und der Umstieg auf die Herstellung nützlicher Produkte für den gesellschaftlichen Bedarf zum Unternehmensziel gemacht werden. Dies setzt eine umfassende und gegenüber der gesetzlichen Regelung erweiterte Mitbestimmung von Betriebsräten und Belegschaften voraus.

In diesem Sinn geht die Vergesellschaftung der Großwerften deutlich über die bisherige Form der Verstaatlichung, wie sie in der Bundesrepublik und in Westeuropa in vielen Werften bereits vollzogen worden ist, hinaus. Denn der Verzicht auf eine Einbindung in ein gesamtwirtschaftliches Konzept aktiver Beschäftigungs- und Umweltpolitik sowie ein Verzicht auf eine Ausweitung der Mitbestimmung und auf eine demokratische Steuerung der Produktion sichert weder Arbeitsplätze noch Betriebe.

Die Vergesellschaftung der Großwerften ist ein unerläßlicher integraler Bestandteil der von uns hier vorgeschlagenen Alternativen. Sie kann die Realisierung einer gesamtwirtschaftlichen Politik des qualitativen Wachstums und die Sicherung der Beschäftigung garantieren.

Bei der Vergesellschaftung der Großwerften ist allerdings auch zu berücksichtigen, daß angesichts der Vielfalt der zukünftigen Produktionsfelder der Werften die Produktionsstruktur und Fertigungsprogramme stark variieren. Dies erfordert eine große Entscheidungskompetenz auf dezentraler Ebene. Gleichzeitig ist aber auch eine langfristige Abstimmung der Produktionskapazitäten und der Investitionen unverzichtbar.

Aus diesem Grund wiederholen wir unseren Vorschlag, eine **nationale Werft AG** zu bilden, an der die Bundesregierung einerseits und die vier norddeutschen Küstenländer andererseits jeweils zur Hälfte beteiligt sind. Diese nationale Werft AG gliedert sich in einzelne Betriebsführungsgesellschaften, die den jetzigen Unternehmen entsprechen.

Die Betriebsführungsgesellschaften stellen Produktions-, Investitions- und Personalbedarfspläne auf. Diese werden von einem **Werft-Rat** zur kurz- und mittelfristigen Kapazitäts- und Investitionsplanung zusammengefaßt. Besondere Bedeutung kommt der Koordination und Konzentration der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten zu.

Im Rahmen der norddeutschen Küstenkonferenz ist die Entwicklung der Werften in eine regionale Entwicklungsstrategie einzubetten. Dabei sind auch die Belange der privaten Werften zu berücksichtigen. Ein Verdrängungswettbewerb der privaten durch die staatlichen Betriebe ist dabei zu verhindern.

6. Verkürzung der Arbeitszeit

In den vergangenen zwei Jahren haben die Werften ihre Stammebelegschaft reduziert und gleichzeitig die Mehrarbeit und die Leiharbeit ausgeweitet. 1985 entfiel ein Viertel aller Fertigungsstunden auf Überstunden und Leiharbeitnehmer. Dies ist ein gesellschaftlicher Skandal.

Auch wenn der Auftragsanfall und Arbeitsablauf auf den Werften flexible Arbeitszeitregelungen erfordert, sind diese auf einem drastisch reduzierten Niveau und unter Ausschaltung der Leiharbeit möglich. Die zwischenbetriebliche Kooperation der Werften kann weitgehend den Ausgleich der Beschäftigungsschwankungen ermöglichen. Statt Ausweitung von Leiharbeit ist eine betriebsübergreifende Beschäftigungspolitik erforderlich.

Langfristig ist die Vollbeschäftigung in der Bundesrepublik und an der norddeutschen Küste nur zu erreichen, wenn es neben der qualitativen Wachstumspolitik zu einer deutlichen Verkürzung der Arbeitszeit - zunächst auf die 35-Stunden-Woche bei vollem Lohnausgleich - kommt. Auch auf den Werften ist die weitere Arbeitszeitverkürzung ein wichtiger Schritt zur Stabilisierung der Beschäftigung.

Die Erfahrungen zeigen, daß der Beschäftigungsanstieg in der Bundesrepublik seit 1985 erheblich durch die Verkürzung der Arbeitszeit bewirkt wurde.

Der Erhalt aller Werften und Werftarbeitsplätze an der norddeutschen Küste ist möglich und notwendig. Die Umstrukturierung der Werften zu flexiblen maritimen Produktionswerkstätten und der Beibehalt des Baus hochwertiger Schiffe ist eine vorrangige politische Aufgabe des Bundes und der Küstenländer.

Nur durch eine abgestimmte Schifffahrts-, Schiffbau- und Hafenpolitik, eine zukunftsorientierte Beschäftigungspolitik mit einem küstenspezifischen Schwerpunktprogramm für qualitatives Wachstum sowie die Vergesellschaftung der Großwerften haben die Werften und mit ihnen die direkt und indirekt durch sie Beschäftigten sowie die Küstenregion insgesamt eine Perspektive.

Hagen Kühn

SOZIALPOLITISCHE UMVERTEILUNG UND PRIVATE PRODUKTION

Die sozialpolitische Entwicklung wird in den Memoranden der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik analysiert im Zusammenhang mit der Tendenz zur "privatwirtschaftlichen Ökonomisierung" von Politik und Staat. Im folgenden geht es darum, dieses Konzept speziell für die Sozialpolitik durch eine deutlichere Beachtung der Strukturen zu vertiefen. Denn vieles von dem, was an "angebotsorientierter" Sozialpolitik zu verzeichnen und noch zu erwarten ist, kann nur ausschnittshaft erfaßt werden mit dem Blick auf "Strategien" und gesetzgeberische Aktivität. Am Beispiel der monetären Sozialleistungen läßt sich zeigen, wie grundlegende strukturelle Eigenheiten die Erfordernisse der privaten Produktion in sozialpolitische Probleme und Handlungszwänge transformieren. Die dabei sehr wirksame Struktur des "Steuerstaates", die durch die Gleichzeitigkeit von restriktiven Finanzierungsmöglichkeiten und expandierenden Anforderungen aufgrund derselben Ursache Ökonomisierungsdruck ausübt, soll hier der Bedeutung halber erwähnt, aber als bekannt vorausgesetzt werden.¹ Die hier interessierenden produktionspolitischen Bezogenheiten der sozialpolitischen Umverteilung bestehen zum einen darin, daß Probleme und Kosten der privaten Produktion in das Sozialleistungssystem externalisiert werden. Zum anderen wirkt die Qualität der Sozialleistungen steuernd und regulierend auf die Produktion, die Reservearmee aus unsicher Beschäftigten und Arbeitslosen.

1. Sozialstaatliche Regulierung zwischen Markt und Gesellschaft

Sozialstaatliche Regulierung schränkt in ihrem Kern den Warencharakter der Arbeitskraft ein. Sie führt dazu, daß die Nichteigentümer von Erwerbsvermögen ihre Arbeitskraft nicht in jeder Lebenslage und unter allen Bedingungen der Arbeit anbieten müssen. Die menschliche Arbeitsfähigkeit wird zerrüttet, wo sie gänzlich als Ware behandelt und dem

¹ Vgl. dazu: Grauhan, R. u. R. Hickel: Krise des Steuerstaates?, in: Beilage zur Wochenzeitung das Parlament, B. 46/77, Bonn 1977, S. 3 ff.

freien Tausch ausgeliefert ist. Die körperlichen und geistigen Anlagen zur Arbeit lassen sich nicht vom "restlichen" Leben des Menschen abtrennen und - wie gewöhnliche Waren - aufbewahren, verteilen, nutzen oder auch brachlegen, ohne daß der an der Arbeitskraft "hängende" Mensch dabei zu Schaden kommen müßte.² Sozialstaatliche Schutzmechanismen im umfassenden Sinne beziehen sich auf das Ausmaß und die Bedingungen des Tauschzwangs der Lohnarbeit auf den folgenden vier Ebenen:

- (1) Der Verausgabung und dem Verschleiß der Arbeitskraft in der Produktion werden Grenzen gesetzt (durch individuelles und kollektives Arbeitsrecht, Arbeitsschutz usw.).
- (2) Die primäre Einkommensverteilung zwischen den Lohn- und Gewinneinkommen wird beeinflußt (Koalitionsfreiheit, Arbeitskämpfrecht, Lohnpolitik usw.).
- (3) Durch die Umverteilungssysteme (Sozialversicherung, Sozialhilfe, Steuerpolitik) und durch den Ausbau der "sozialen Infrastruktur" (sozialstaatliche Dienstleistungsangebote) wird die Primärverteilung korrigiert und kompensiert. Für bestimmte definierte Lebenssituationen (z. B. Krankheit) wird ein Einkommen ohne Arbeitsleistung gewährt.
- (4) Schließlich können die staatlichen Beeinflussungsmöglichkeiten der Strukturen und Prozesse der Wirtschaftsentwicklung für sozialpolitische Ziele (Vollbeschäftigung, regionale Chancengleichheit usw.) genutzt werden.

In dieser Gesamtheit lassen sich produktionspolitische und umverteilungspolitische Elemente unterscheiden. Dabei wird unter "Sozialpolitik" im engeren Sinne sicher nicht dieses gesamte Interventionsspektrum verstanden. Nicht nur der Kürze halber soll hier eine akademische Definition vermieden werden. Denn inwieweit beispielsweise das Sozialprodukt beansprucht wird, in welchem Verhältnis produktionspolitische Interven-

2 Eine interessante Studie am historischen Material über den Tauschzwang-Aspekt der Lohnarbeit (allerdings unter Geringschätzung der Ausbeutung innerhalb der Produktion) liefert K. Polanyi: The Great Transformation, Frankfurt 1978 (zuerst 1944).

tionen zur sozialpolitischen Umverteilung stehen, welches Gewicht die staatlichen, tarifparteilichen oder betrieblichen Handlungsebenen zueinander haben - all dies wird jeweils durch die realen Bedingungen der politisch-ökonomischen Dynamik mit ihren aktuellen oder auch institutionell stillgelegten Interessenkonflikten bestimmt. Somit sind die Definitionen eher eine Sache der Analyse, als der Kunst, mit zusammengesetzten Substantiven zu hantieren. Die bunte Vielfalt der Abgrenzungen von Sozialpolitik gegenüber dem gesamten Spektrum möglicher sozialstaatlicher Interventionen in die Marktökonomie erschließt sich, wenn man das jeweils zugrunde liegende Verständnis von den kapitalistischen Produktionsverhältnissen betrachtet. Am einen Ende der Skala rangiert dann der Liberalismus (als neokonservative Wirtschaftsauffassung), der der Sozialpolitik die eng begrenzte Aufgabe einer staatlich organisierten Anpassungshilfe zur Unterordnung der Gesellschaft unter die, primär vom Markt zu regulierenden, Kapitalverwertungserfordernisse zuweist. Am anderen Extrempunkt steht reformistischer Indeterminismus. Die ökonomischen Verhältnisse werden hier als weißes Blatt angesehen. Und die sozialpolitische Dynamik besteht dann in der Konkurrenz der politischen Subjekte, dieses Blatt mit ihren jeweiligen Konzepten und Modellen zu beschriften. Die erstgenannte Richtung geht auf Minimierung und die zweite auf Überfrachtung der Sozialpolitik hinaus.

Sozialpolitik wirkt, als Teilpolitik, auf den betrieblichen, tariflichen und staatlichen Politikebenen unter antagonistischen Bedingungen auf die gesellschaftliche Reproduktion der Arbeitskraft³ bzw. der arbeitenden Bevölkerung ein. In einer marktbeherrschten (und solchermaßen ökonomisierten) Gesellschaft muß sie zuerst in der Widerspruchsbeziehung zwischen Erhaltung der menschlichen Arbeitsfähigkeit sowie deren Verwertung analysiert werden. Sozialpolitik ist also Vermittlung zwischen zwei Sphären von gänzlich unterschiedlichen inneren Folgerichtigkeiten: Auf der einen Seite die Reproduktionserfordernisse der Gesellschaft, welche keine Macht über ihre Ökonomie besitzt, da sie deren Anhängsel ist.⁴ Auf der anderen Seite die Verwertungserfordernisse ei-

3 Diesen theoretischen Zusammenhang der politischen Ökonomie der Sozialpolitik habe ich an anderer Stelle ausführlich dargelegt. Vgl. H. Kühn: Politisch-ökonomische Entwicklungsbedingungen des Gesundheitswesens, Königstein 1980, S. 140 - 221.

4 In der herrschenden Sichtweise wird die Ohnmacht der Gesellschaft gegenüber der verselbständigten Ökonomie nicht beklagt, sondern ist

ner Ökonomie, die an Gesellschaft prinzipiell nur als Arbeitskräftereservoir und Absatzmarkt interessiert ist. Die Sozialpolitik ist ein institutionalisierter Kompromiß zwischen diesen beiden Sphären. Ihre Lösungen sind partielle, oft auch tragfähige Stilllegungen existenter Widersprüche. Indem sie Unvereinbares vereinbart, muß sie stets "unlogisch" sein, je nach dem, ob man sie auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung oder die Verwertungserfordernisse des Kapitals bezieht. Ein widerspruchsfreies Theoriegebäude der Sozialpolitik mag es geben, nur wird man dann lange nach der dazu passenden Wirklichkeit suchen müssen. Diese Widersprüchlichkeit zwischen der gesellschaftlichen und der marktökonomischen Bezogenheit kann man zwar begrifflich einebnen, ist dadurch aber keineswegs dagegen geschützt, dennoch darüber zu stolpern. Beispiele für dieses Stolpern auf selbstgeglättetem Parkett gibt es genug. So propagierte Karl Schiller schon 1956 den "sozialen Fortschritt über marktkonforme Maßnahmen" und in diesem Rahmen eine "marktwirtschaftliche Sozialpolitik". Sein Konzept bestand darin, "den sozialen Zweck zu sichern, ohne störend in die Marktapparatur einzugreifen" und ohne die Politik "mit den Marktkräften in Konflikt zu bringen".⁵ Solche sprachlichen Planierungen antagonistischer Realitäten scheinen noch heute zu überzeugen. Man merkt das beispielsweise, wenn sozialdemokratische Wirtschafts- und Sozialpolitiker mit der erstaunten Empörung des zu Unrecht Mißverstandenen reagieren, wenn sie ins Schußfeld besagter "Marktkräfte" geraten. Völlig unabhängig davon, ob nämlich die sozialen Einschränkungen des Warencharakters der Arbeitskraft zugleich auch die Reproduktion der kapitalistischen Marktwirtschaft (mit-)sichern, oder ob sie darüber hinausgehen, sie werden in jedem Fall von der privaten Produktion als Gegenprinzip erfahren und stehen damit im Konflikt. Sozialpolitik ist nicht dann realistisch, wenn sie diesen Konflikt vermeiden will, sondern wenn sie ihn aushält.

oberste Norm. Beispielsweise bedeutet das Verdikt gegen den "Dirigismus" das Verbot der gesellschaftlichen (und gar demokratischen) Eimischung in die Produktion. Der Sachverständigenrat führt folglicherweise auch die Beschäftigungskrise ("Anpassungskrise") darauf zurück, daß die Gesellschaft sich den Erfordernissen der Marktökonomie nicht hinreichend unterworfen habe.

5 K. Schiller: Soziale Marktwirtschaft, HWdSW (1956)., S. 391.

2. Umverteilung statt Produktionspolitik

Inwieweit nun das Sozialleistungssystem wirkungsvoll soziale Probleme mildert oder löst, läßt sich allein an der Quantität der Ausgaben nicht ablesen. Deren Höhe kann sogar Zeichen besonderer Ineffizienz sein. Beispiele dafür sind die Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung oder die gesetzlichen Krankenkassen, die mit der Anzahl der Arbeitslosen und Kranken steigen. Es offenbart sich hier ein wichtiges Strukturmerkmal der sozialpolitischen Sicherungssysteme: sie neigen in der Tendenz dazu, produktionspolitische Lösungen durch verteilungspolitische Kompensationen zu ersetzen. Dabei geht es nicht um ein Entweder-Oder, sondern um die prinzipielle Orientierung. Das wird aus zwei Richtungen kritisiert: Die wirtschaftsliberale Effizienzkritik der Konservativen legitimiert den Abbau und ist Munition im Verteilungskampf. Mit der inneren Logik ist es dabei so bestellt, als wolle man übergroße Kälte bekämpfen, indem man den davon Betroffenen die schlechtsitzenden Kleider wegnimmt, anstatt den Raum zu heizen. Die Beschneidung finanzieller Mittel gibt keine Beschäftigung und macht niemanden gesund, verschärft jedoch die Folgen von Arbeitslosigkeit und Krankheit.

Aber auch immanent motivierte Klagen über die unzureichende Ursachenbezogenheit sozialstaatlicher Interventionen sind nur dann nicht billig, wenn sie selbst ursachenbezogen sind. Dem kommt man näher durch die Analyse der sozialpartnerschaftlichen Politikstrukturen, die der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Form und Inhalt gegeben haben. Diese Strukturen boten bislang den unbestreitbaren Vorteil, daß viele Probleme überhaupt als einer sozialpolitischen Lösung bedürftig anerkannt worden sind. Das System sozialstaatlicher Regulierungen ist nicht zuletzt deshalb in der Bundesrepublik und in den skandinavischen Ländern flächendeckender als etwa in Frankreich und in Italien. Die starke Wachstumsabhängigkeit dieses Modells, als eine Seite seines Nachteils, tritt mit der Krise zutage. Die andere Seite liegt in seiner Prägung auf Inhalte und Profil der Interventionen in die Marktökonomie. Der (sozialpartnerschaftliche) Konsens zwischen Ungleichem hebt die Ungleichheit nicht auf, sondern führt zu asymmetrischen Lösungen. Mit anderen Worten: dieses Modell transformiert die ungleichen Realisierungsschancen ökonomischer Interessen in der privaten Produktion auf die sozialpolitische Ebene. Bereits die Definition eines sozialpolitischen Problems (entweder als Entstehungs- oder als Versorgungsproblem) und

erst recht seine Lösungen können im sozialpartnerschaftlichen Modell nur entlang des Weges des geringsten Widerstandes verlaufen. Und dieser Weg ist es, der von der Produktionssphäre hin zur Ebene der Kompensation mittels verteilungspolitischer Maßnahmen führt.

Das Interventionsprofil der Sozialpolitik wird also weniger durch die objektive Beschaffenheit des jeweils zu bewältigenden Problems, als durch dieses spezifische und institutionalisierte Gefälle der Durchsetzungsmöglichkeiten bestimmt. Die Unternehmer setzen Eingriffen in die Produktionssphäre stets einen kompromißlosen Widerstand entgegen. Die verbreitete Verwunderung darüber, daß die Haltung gegen die 35-Stunden-Woche (d. h. eine Einschränkung der zeitlichen Nutzung der Arbeitskraft in der Produktion) ungleich viel härter ist, als sie es bei einer Lohnerhöhung mit vergleichbaren Kosten wäre,⁶ zeigt, daß die darin enthaltende Interessenposition nicht auf Anhieb sichtbar wird. Die Abwehr von produktionspolitischen Interventionen gilt ja nicht nur (und möglicherweise noch nicht einmal vorwiegend) den betrieblichen Kosten, sondern der damit verbundenen Beschneidung des privaten Eigentumsrechts, der Herrschaft über die Arbeit. Auch kann Produktionspolitik meist nicht so leicht neutralisiert oder gar instrumentalisiert werden wie Verteilungs- und Umverteilungspolitik. So wird beispielsweise die Verteilungswirkung tarifpolitischer Lohnerhöhungen "unpolitisch", sozusagen im normalen Geschäftsgang, immer wieder neutralisiert durch betriebliche Rationalisierung und schleichende Inflation. Bei inhaltlichen Einschränkungen der Verfügungsgewalt über die Produktion ist hingegen meistens erheblicher politischer Aufwand nötig, wenn sie wieder rückgängig gemacht werden sollen. Man trifft also die Interessenlage der Unternehmen nicht, wenn die Tragbarkeit von Arbeitsverkürzungen dadurch ermittelt wird, daß die Kosten berechnet werden.

⁶ Vgl. zum Beispiel K. G. Zinn: Soll den Gewerkschaften das Rückrat gebrochen werden?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2/1984, S. 174 ff. Er engt mit seiner Quantifizierung die politisch-ökonomischen Kapitalinteressen auf betriebswirtschaftliche ein. Damit kann er sich dann aber zu recht die Kompromißlosigkeit nicht erklären und muß hilfweise eher machiavellistische Vermutungen anstellen. Diese mögen nicht unberechtigt sein, jedoch ihr Gewicht (und darauf kommt es ja bei einer Lagebeurteilung an) muß an den "normalen" Unternehmensinteressen relativiert werden. In dieselbe Richtung geht auch das Memorandum 1984, S. 251 f.

Werden nun gar ursprünglich betriebliche Gefährdungen des Arbeitsvermögens über das sozialpolitische Umverteilungssystem aufgefangen, dann muß davon noch nicht einmal zwingend die Verteilungsrelation zwischen Lohn- und Gewinneinkommen berührt werden. Damit wäre im Rahmen sozialstaatlicher Regulierung das höchste Maß der Problemexternalisierung erreicht.

Um die Möglichkeit der verteilungspolitischen Neutralisierung der in das Sozialleistungssystem abgeschobenen Produktionsprobleme analytisch fassen zu können, ist es sinnvoll, die Verteilungskategorien nach der gesellschaftlichen Funktion ihrer Verwendung zu definieren. Dann ist das begriffliche Äquivalent der gesamtwirtschaftlichen "Lohnquote" die Quote des "Reproduktionsfonds der Arbeitskraft",⁷ der sich aus folgenden Elementen zusammensetzt:

- (1) Dem Anteil des individuellen Lohns, der nach Steuer- und Beitragsabzügen für den Kauf von Gütern und Diensten verfügbar ist;
- (2) dem Anteil der monetären Sozialleistungen, die die Lohnabhängigen (einschließlich der Familienangehörigen) erhalten, und der nach Abzügen verfügbar ist; und
- (3) dem Anteil des Werts der gesellschaftlichen Dienstleistungen, der von Lohnabhängigen (einschließlich Familien) kostenlos und zu ermäßigten Preisen (Gebühren) benutzt wird (nur für den nicht bezahlten Teil).

Wie schon aus dieser Aufteilung deutlich wird, lassen sich sozialpolitische Geld- und Dienstleistungen durch Umschichtungen innerhalb des Reproduktionsfonds der Arbeitskraft zu Lasten der Nettolöhne (durch zusätzliche Beitrags- und Steuerbelastung) oder anderer sozialpolitischer Verwendungen bei Neutralität der vertikalen Einkommensverteilung finanzieren.

Nimmt man das bisher Gesagte zusammen, dann wird man zögern, die säkulare Anteilvergrößerung der gesellschaftlich umverteilten Elemente des Reproduktionsfonds als Maß des sozialpolitischen Fortschritts und

7 S. Anm. 2

der Lebensqualität gelten zu lassen. Sie ist vielmehr ein widerspruchsvoller Ausdruck von Tendenzen der Vergesellschaftung der Reproduktion unter privaten Bedingungen der Produktion. Auf der einen Seite steht die Schutz- und Versorgungsfunktion, auf der anderen Seite dient ein nicht geringer Teil der dazu verwendeten Ressourcen der Kompensation von Gefährdungen, die zu verhindern den privaten Horizont der Produktion überschreiten würde. Ohne Zweifel ist das bei der Arbeitslosigkeit der Fall. Ein anderes Beispiel ist die Zunahme der Frühinvalidität. Der Anteil von Erwerbsunfähigkeits- und Berufsunfähigkeits-Renten an den Neuzugängen der Arbeiterrentenversicherung betrug 1983 59 Prozent bei den Frauen und 55 Prozent bei den Männern (Angestellte: 42,7 Prozent und 32,7 Prozent). Warum ist Arbeit nicht so organisiert, daß sie unbeschadet bis zum Rentenalter durchgehalten werden kann? Den Institutionen stellt sich diese Frage nicht. Die Frühinvalidität interessiert für sie in ihren haushaltspolitischen Erscheinungsformen. Dabei wird die geschädigte Arbeits- und Lebensfähigkeit nicht handlungsrelevant und fällt meist gänzlich durch die ökonomisierten Wahrnehmungsraster der Politikakteure (der große Anteil der vorzeitig Verstorbenen findet noch nicht einmal statistische Berücksichtigung). Entscheidend ist, daß für die einzelnen Unternehmen mit der Frühinvalidität keinerlei Sanktionen verbunden sind. Dieses Problem wird produktionspolitisch ignoriert. Die betriebliche Nutzung der Arbeitskraft kann also weit über die Grenzen ausgedehnt werden, deren Einhaltung nötig wäre, um die Lohnabhängigen bis ins Alter arbeitsfähig zu erhalten.

Einem nicht geringen Teil der Sozialabgaben der Unternehmen kommt somit durchaus der Charakter von Abblatzahlungen zu, durch die ihnen die Sühnemaßnahme produktionspolitischer Einschränkungen zu Arbeitszeit, Arbeitstempo, Arbeitsumwelt usw. erspart bleibt. Staatliche Politik sorgt sogar noch dafür, daß diese Zahlungen möglichst von den Opfern selbst getragen werden. Um am Beispiel der Rentenfinanzen zu bleiben, so wurden deren Haushalte zwischen 1982 und 1986 unter anderem durch folgende Maßnahmen ausgeglichen: die Rentenanpassung wurde verschoben und "aktualisiert", ein individueller Krankenversicherungsbeitrag für die Rentner eingeführt und erhöht (wodurch die Pauschalzahlungen der Rentenversicherungen an die Krankenkassen gesenkt werden konnten), Sonderzahlungen und Krankengeld wurden beitragspflichtig usw. Am Ende konnte sich gar noch der Bundeshaushalt zu Lasten der Ren-

tenkassen von Zuschußpflichten entlasten.⁸ Sozialpolitische Mehraufwendungen wurden also aus dem Reproduktionsfonds selbstfinanziert. Und wenn solche Operationen nur kompliziert genug verlaufen, können unter dem Strich sogar noch Dritte aus den "leeren Kassen" bedient werden. Die oppositionelle Kritik dieser Finanzierungsmethoden ist heftig und substanzlos. Mit dem Vorwurf des finanzpolitischen "Verschiebeparkplatzes" verbleibt man an der Oberfläche der Institutionen und bemängelt fehlende Systematik, ohne zu sehen, daß unter dem Gesichtspunkt der gesellschaftlichen Umverteilung durchaus systematisch vorgegangen wird. Produktionspolitische Probleme werden also nicht nur externalisiert, sondern unter verteilungspolitisch passenden Bedingungen können die so entstehenden gesellschaftlichen Aufwendungen sogar noch durch horizontale Umverteilung innerhalb des Reproduktionsfonds finanziert werden.

Wenn und so weit sich sozialstaatliche Interventionen nicht gänzlich verhindern lassen, liegt es also durchaus im Interesse der Unternehmen, sie auf die Umverteilungsebene zu verlagern. Dagegen können auch Nachweise nicht imponieren, wonach ursachenorientierte Eingriffe in die Produktion (beispielsweise zur gesundheitlichen Prävention) auf mittlere Sicht zur Kostenentlastung der Sozialhaushalte führen würden, die größer wären als der aktuell dazu notwendige betriebliche Mehraufwand.

Über der kapitalorientierten Opposition gegen die sozialpolitische Umverteilung wird oft vergessen, daß verschiedene Sozialleistungen auch eine Entlastungsfunktion für die individuellen Löhne haben. Einzelne Reproduktionsanforderungen bei Krankheit, Alter oder Kinderaufzucht, die sozialpolitisch gezielt abgedeckt werden, müßten ansonsten pauschal im durchschnittlichen Lohn Einkommen enthalten sein. Die verteilungspolitische Seite des mit der Massenarbeitslosigkeit einhergehenden Drucks auf die Sozialleistungen ist nicht spezifisch gegen die Sozialpolitik gerichtet, sondern auf die Erhöhung der Profitquote; und hier ist jede Senkung eines der Elemente des Reproduktionsfonds recht. Der kompensatorische Charakter der Sozialpolitik hingegen, betrifft eher die produktionspolitische Seite als die Verteilungsinteressen und ist deshalb nicht primär ein Kostenproblem. Hier steht das Tabu der unternehmeri-

⁸ Vgl. den anschaulichen Überblick im Jahresgutachten 1985/86 des Sachverständigenrates, BT-DS 10/4295, S. 91.

schen Eigentumsfreiheit mit der herrschaftlichen Verfügung über die Arbeit im Vordergrund. Die häufig und zu recht kritisierte Konzeptionsarmut der Sozialpolitiker angesichts der Krisenerscheinungen hat oft einen nüchternen Grund: die Wege zu den Ursachen der Probleme führen geradewegs in diese Tabuzone, in der kein sozialpartnerschaftlicher Konsens erzielbar ist. Konzepte, die diesen Konsens aber nicht erwarten lassen, gelten nach herrschendem Verständnis als "unrealistisch"; und der daraus resultierende Realismus hat den immer größer werdenden Nachteil, wirkungslos zu sein.

Allerdings sollte auch der Gegensatz von kompensatorischer und ursachenbezogener bzw. präventiver Sozialpolitik nicht zu arg strapaziert werden. Sozialpolitik ist dem Wesen nach eine Teilpolitik. Wenn sie grundsätzlich und umfassend ursachenbezogen sein könnte, so müßten ihre Ziele objektiv im Gesamtzusammenhang der Produktionsverhältnisse aufhebbar und aufgehoben sein.

3. Umverteilung als Produktionspolitik

Sozialpolitische Umverteilung ist also einerseits Kompensation für soziale Fehlsteuerung der Produktion (einschließlich der daraus resultierenden Primärverteilung), sie hat andererseits auch selbst durchaus produktionspolitische Eigenschaften. Das geht auf den Grundsachverhalt zurück, nach dem sich das Zustandekommen des kapitalistischen Produktionsprozesses dem stummen Zwang der Lohnabhängigkeit verdankt. Diese konstitutive Bedingung wird von den Möglichkeiten geschwächt, Einkommen auch ohne die Unterwerfung unter entfremdete Arbeits- und Herrschaftsverhältnisse erlangen zu können. Arbeitsbedingungen und Lohnhöhe sind eine positive Funktion dieser Möglichkeiten, da der Anspruch auf Lohnfortzahlung, Arbeitslosengeld oder Erwerbsunfähigkeitsrente sowohl die Empfänger als auch alle potentiell Anspruchsberechtigten sichert und damit ihre Stellung in der Produktion stärkt. Indem also die Sozialleistungen die Verwertbarkeit der Arbeitskraft erhalten, limitieren sie sie auch. Das Maß dieser Begrenzung ist nicht nur die Höhe, sondern ebenso die Rechtssicherheit und die Zugänglichkeit des Leistungsanspruches. Darum steht - unabhängig von der jeweiligen politischen Thematisierung - immer die Gesamtheit dieser quantitativen und qualitativen Aspekte im Brennpunkt der sozialpolitischen Auseinandersetzungen. Lei-

stungskürzungen und "Flexibilisierung der Produktion" sind zwei Seiten des kapitalorientierten Sozialabbaus; Ausbau der sozialen Sicherung und menschenwürdige Arbeit sind die entgegengesetzten Dimensionen ihres sozialpolitischen Gegenprinzips.

In diesem Zusammenhang wird nochmals deutlich, daß die Wirkung der Sozialleistungen auf die Profitrate keineswegs identisch ist mit der Summe ihrer entsprechenden Steuer- und Beitragsanteile. Auch hier macht Quantifizierung alle Katzen grau. Wie gezeigt, sind die Sozialleistungen in vieler Hinsicht lohnsparend. Sie verbessern andererseits aber auch die Lohnposition der Arbeitnehmer im Verteilungskampf durch ihren Einfluß auf das politisch-ökonomische Kräfteverhältnis zwischen den Antagonisten des Produktionsprozesses. Beispiele dafür, daß diese Zusammenhänge zwischen Umverteilung und Produktion zum festen Bestand des Herrschaftswissens zählen, gibt es genug. So müssen etwa nach dem Bundessozialhilfegesetz die Regelsätze "unter dem durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt unterer Lohngruppen zuzüglich Kindergeld bleiben" (§ 4 RegelsVO). Man unterstellt zurecht, daß die unteren Lohngruppen auch die am meisten belastenden Arbeitsbedingungen aufweisen und kann sich offenbar nicht vorstellen, daß diese Zustände aufrecht erhalten werden könnten, wenn den dort Beschäftigten ein vergleichbares Versorgungsniveau durch Sozialeinkommen erreichbar wäre. Auch bei den Kürzungen der Geldleistungen der Arbeitslosenversicherung bzw. Arbeitslosenhilfe dürfte das Motiv im Spiele gewesen sein, durch den Abschreckungseffekt der Arbeitslosigkeit die Anpassungswilligkeit der Beschäftigten zu erhöhen.

Wenn es richtig ist, daß Veränderungen im Sozialleistungssystem meist auch eine produktionspolitische Seite haben, dann muß das auch bei fortschrittlichen Reformkonzepten bedacht werden. Es reicht dabei noch nicht einmal aus, wenn heute zu Modellen einer sozialen Grundsicherung solide Finanzierungsrechnungen vorgelegt werden.⁹ Gerade hier ist das Durchsetzungsproblem zu einem erheblichen Teil produktionspolitischer Natur. Mit einer Grundsicherung, die ihren Namen verdiente, würden dem Industrie- und Dienstleistungsbereich Arbeitskräfte für ungesicherte, schlecht bezahlte und hoch belastete Stellen entzogen. Das ist angesichts der Kombination von Massenarbeitslosigkeit und Deregulierung

9 Vgl. den Beitrag von K. Hofemann.

der Arbeitsbeziehungen ein unbedingt notwendiges Ziel. Wer aber an der Herrschaft der Unternehmen über die Arbeit in einem so zentralen Bereich rütteln will, der vergreift sich in Kaliber, wenn er dazu lediglich ein sozialpolitisches Umverteilungsmodell kreiert. Dazu bedürfte es enormer Verschiebungen des politisch-ökonomischen Kräfteverhältnisses in der Produktion, die sich nicht als Mitnahmeeffekte bei der Etablierung von Sozialleistungen erzielen lassen. Und um die dazu erforderliche Politisierung des Problems zu erreichen, muß man es zumindest ansprechen. Hier fehlt es an der Art von Realismus, die Ernst Bloch als "Einheit von Hoffnung und Prozeßkenntnis" definiert hat.

Die Interdependenz und partielle Substituierbarkeit von verteilungs- und produktionspolitischen Maßnahmen führt zu typischen Schwerpunktverlagerungen kapitalorientierter Sozialpolitik im Konjunkturverlauf: bei schlechter Konjunktur wird der Hebel an den Umverteilungssystemen angesetzt. Vor allem die Beitragsfinanzierung der Sozialversicherung macht deren finanzielle Situation unmittelbar von der Lohnhöhe und der Beschäftigtenzahl abhängig. Konjunktureller Rückgang produziert sofort und automatisch klaffende Defizite und damit die für sich selbst sprechende Legitimation für sogenannte Sparmaßnahmen. Das ist um so verständlicher, als die alternativen Deckungsverfahren durch Kreditaufnahme, Steuer- oder Beitragserhöhung seit Ende der siebziger Jahre weitgehend tabuisiert sind. Die Kehrseite dieser völlig bedarfsfernen und rein haushaltspolitischen Legitimation von Sozialpolitik besteht darin, daß sie sich in der Konjunktur bei ausgeglichenen Haushalten nicht fortsetzen läßt. Auch sind Sparmaßnahmen und Aufwärtspropaganda nicht einfach unter einen Hut zu bringen. Darum wird nun auf der Produktionsseite angesetzt. Es liegt auf der Hand, daß das Beschäftigungsförderungsgesetz oder der geänderte Paragraph 116 des Arbeitsförderungsgesetzes das Kräftegleichgewicht durch die individuelle und kollektive Schwächung der Arbeitnehmer zugunsten des Kapitals verschiebt und diesem damit wiederum Vorteile auf der Verteilungsebene bringt, die durch staatliche Einnahmeverzichte zugunsten der Ober- und Mittelklassen (Steuerreform) noch vergrößert werden. Das wiederum verstärkt die Haushaltsdefizite am Ende des Zyklus, erhöht paradoxerweise dann auch die legitimatorische Kraft der "leeren Kassen" und erleichtert den erneuten Umstieg in den Leistungsabbau - ceteris paribus!

4. Umverteilung als soziale Regulierung

Trotz des vergleichsweise hohen Niveaus der sozialen Sicherung ist in der Bundesrepublik keineswegs ein "Wohlfahrtsstaat" entstanden. Die Sozialpolitik und ihre Institutionen sind integrierte Bestandteile der industriell-kapitalistischen Gesellschaft. Nehmen wir die Sozialleistungen, so sind diese ein ersichtlicher Schutz gegen den Markt (im Alter, bei Krankheit, Arbeitslosigkeit, Invalidität, Mutterschaft usw.). Allerdings sichern sie nicht ein abstraktes "Arbeitsvermögen", sondern konkret-historisches, gesellschaftlich benötigtes Vermögen zur Lohnarbeit. Dazu muß sie zwar den Markt partiell außer Kraft setzen, aber dessen Auslese-, Verteilungs- und Sanktionskriterien werden - sozusagen in sozial-verträglicher Form - nachvollzogen. Auf die vielfältigen politisch-ökonomischen, ethischen, institutionellen und sozialpsychologischen Faktoren, die dafür ausschlaggebend sind, kann hier nicht eingegangen werden. Aber vom Resultat her läßt sich sagen: gesamtwirtschaftlich haben die Sozialeinkommen den relativen Rückgang der Löhne nicht etwa kompensiert, sondern sie sind ihnen gefolgt. Trotz krisenbedingten Mehrbedarfs sank die Sozialleistungsquote im Gefolge des Drucks der industriellen Reservearmee ebenso wie die Lohnquote. Mit der gesamtwirtschaftlichen Statistik deckt sich auch die individuelle Erfahrung: diejenigen, die am Markt besonders schlecht abschneiden, werden keineswegs besonders gut behandelt - wie man es ja in einem "Wohlfahrtsstaat" tunlichst erwarten könnte. Im Gegenteil, je schlechter die Position auf dem Arbeitsmarkt, desto geringer, unsicherer und teilweise auch unwürdiger ist die sozialpolitische Absicherung.

Mit der Dauer der Massenarbeitslosigkeit profilieren sich die Einkommens- und Teilhabechancen der Lohnabhängigen immer stärker nach dem Kriterium der Verkaufschancen ihrer Arbeitskraft. Die Lebenslage hierarchisiert sich innerhalb der sozialen Klasse entlang der folgenden Schichtung: die immer noch überwiegende Mehrheit befindet sich in relativ sicheren Beschäftigungsverhältnissen; es folgen Personen mit ungesicherter Beschäftigung, davon setzen sich die vorübergehend Arbeitslosen ab, schließlich die langfristig Arbeitslosen mit fließendem Übergang zu den Ausgegrenzten.

Oben wurde festgestellt, daß sozialstaatliche Regulierung die Tendenz aufweist, direkte Interventionen in die Produktion, wie überhaupt deren

Nähe, zu vermeiden. Aus der Sicht der Lohnabhängigen ergibt sich gerade die umgekehrte Beziehung: je weiter sie vom Produktionsprozeß entfernt sind, desto geringer ist ihre soziale Sicherung. Man kann diese Abstufung sogar als Indikator für die Funktionsfähigkeit des Sozialleistungssystems als marktergänzender Mechanismus der Transformation von Arbeitskraft in Lohnarbeit nehmen.¹⁰

Es soll nun gezeigt werden, wie diese absteigende Rangfolge, die der Markt den mehr oder weniger sicher Beschäftigten und den mehr oder weniger integrierbaren Arbeitslosen (und den jeweiligen Familienangehörigen) zuweist, exakt auch dem Gefälle im gruppenspezifischen Niveau ihrer sozialpolitischen Absicherung entspricht. Dabei verstehe ich unter "Niveau" u. a. die Rechtssicherheit des Leistungsanspruches, seine Höhe und schließlich den Charakter der gesamten Interaktionsbeziehung zwischen sozialpolitischer Institution (Sozialversicherung, Sozialamt usw.) und dem betroffenen Klienten, nennen wir es einmal den "Grad der Menschenwürde".

Das Sozialleistungs-Gefälle sieht wie folgt aus:

(1) Die relativ sicher Beschäftigten im Normalarbeitsverhältnis verkehren mit dem Sozialleistungssystem selten; wenn überhaupt, dann telefonisch oder schriftlich. Die Beiträge gehen vom Lohn ab, Krankenscheine werden zugeschickt, die Rentenversicherung meldet sich eines Tages mit einem automatisch berechneten Rentenkonto und einem vollen gesetzlichen Rentenanspruch.

(2) Die unsicher Beschäftigten und kurzzeitig Arbeitslosen haben einen Rechtsanspruch auf Arbeitslosengeld als Versicherungsleistung. Das gibt zunächst einen gewissen Grad an Sicherheit. Allerdings sind die daran geknüpften Bedingungen schwerer geworden und zwingen zum Wohlvverhalten: so muß "zumutbare" Arbeit angenommen werden, d. h. die Lockerung des Verkaufszwangs bzw. des Warencharakters der Arbeitskraft wird teilweise rückgängig gemacht. Zumutbar sind nun auch erhebliche Status- und Lohnverschlechterungen. Auch die neuen Arbeitgeber haben es nun leichter, wenn ein Arbeitsplatz vermittelt oder gefunden wurde.

10 Vgl. F. Naschold: Zum Zusammenhang von Arbeit, sozialer Sicherung und Politik, in: ders. (Hg.): Arbeit und Politik, Frankfurt/Main, New York 1985, S. 174.

Denn, wenn der Beschäftigte von sich aus kündigen sollte, dann verhängt das Arbeitsamt drei Monate Sperrzeit, ebenso bei "verschuldeter" Kündigung. Außerdem sind dann wiederum noch weitere Verschlechterungen zumutbar, da bei der Stellenzuweisung immer vom letzterreichten Niveau ausgegangen wird. Auch wenn der Arbeitslose später einmal Rentner sein wird, wird er die zeitweise Unverkäuflichkeit seiner Arbeitskraft noch spüren. Denn die Beiträge zur Rentenversicherung sind auf den Beitragssatz vom Arbeitslosengeld gesenkt worden (zuvor war es das letzte Lohneinkommen). Selbstverständlich sind auch Krankengeld, Witwenrente usw. vom Nachvollzug der Marktwirkungen nicht ausgenommen.

Dem Arbeitslosen sitzen in der Sozialverwaltung Sachbearbeiter und Vermittler gegenüber. Ihre Zahl ist nahezu gleich geblieben, während sich die Arbeitslosenzahlen vervielfacht haben. Dadurch stehen sie unter Zeit-, Leistungs- und Anpassungsdruck. Trotz Überschüssen in den Kassen der Bundesanstalt für Arbeit wird kein Personal aufgestockt. Der Anpassungsdruck soll an die Klienten weitergegeben werden.

(3) Der Gruppe der langfristig Arbeitslosen bietet der Markt noch weniger Beschäftigungsmöglichkeiten. Sie sind noch weniger gefragt. Entsprechend wird auch die Interaktionsbeziehung zwischen ihnen und den Arbeits- und Sozialämtern noch asymmetrischer. Ihre prekäre Situation wird ja nicht etwa durch erhöhte Zuneigung kompensiert, wie man denken könnte (und vielleicht auch soll), wenn vom Wohlfahrtsstaat die Rede ist. Der Rechtsanspruch auf Sozialleistung wird noch schwächer. 1985 bezogen nur noch 36 Prozent der Arbeitslosen die Versicherungsleistung des Arbeitslosengeldes im Vergleich zu 55 Prozent 1981. Die Leistung selbst wird geringer - wenn sie überhaupt gewährt wird. Die damit verbunden Disziplinierungen und Kontrollen sind dafür um so stärker. Ein Drittel der registrierten Arbeitslosen bezieht 1985 schon eine "Hilfe zum Lebensunterhalt" unter Sozialhilfebedingungen. Auf ihnen lastet bereits aller Druck, den die Institutionen der Gesellschaft auf ihre sogenannten "Bedürftigen" auszuüben pflegen. In einer Marktgesellschaft kann Menschen, die "nichts zu bieten haben", auch vom Sozialleistungssystem nicht viel geboten werden. Der Regelsatz muß unter dem niedrigsten Lohn liegen. Die Umstände, unter denen er von den Ämtern gewährt wird, müssen offenbar so unangenehm sein, daß selbst schlechte Arbeitsbedingungen - also schlechte Angebote der Unternehmen - als erstrebenswert angesehen werden.

(4) Auf der untersten Stufe der Ausgegrenzten finden sich die Gruppen am zahlreichsten, deren Chancen am Arbeitsmarkt am geringsten sind: Ältere, Frauen, Jugendliche unter 20 Jahren, Ausländer und Schwerbehinderte.

Man wird nun fragen, wodurch sich diese Realität von der neoliberalen Programmatik noch unterscheidet. Nun - trotz aller Vielzahl von Lockerungen des sozialen Schutzes vor dem Markt seit Ende der siebziger Jahre, dreht sich die Disziplinierungs-, Verarmungs- und Ausgrenzungsschraube durchaus noch in den Strukturen, die sich dem Allparteienkonsens der sozialen Marktwirtschaft der sechziger und frühen siebziger Jahre verdanken. Nach wie vor ist der Schutzcharakter gegen die völlige Regulierung der fundamentalen Lebensbezüge durch den freien Tausch nicht gering zu achten. Mit ihm steht einer der herausragenden kulturellen Errungenschaften innerhalb der kapitalistischen Gesellschaft auf dem Spiel. Aber: Niemals konnte die Sozialpolitik den kapitalistischen Produktionsverhältnissen die Eigenschaft nehmen, kapitalistisch zu sein. Sie wäre dann auch nicht mehr Sozialpolitik, deren Wesen es eben ausmacht, auf diese Produktionsverhältnisse bezogen zu sein. Und die gesellschaftliche Entsprechung privater Produktion ist die soziale Differenzierung nach den Kriterien der Verwertbarkeit für das Kapital. Genau betrachtet ist dieses Kriterium auch gemeint, wenn von der "Leistungsgesellschaft" oder beispielsweise von der "Leistungsbezogenheit" monetärer Sozialleistungen die Rede ist.

Je nach dem Gang der Kapitalverwertung findet diese Differenzierung mehr oder weniger dynamisch statt. Die Sozialpolitik erfüllt die Aufgabe, sie zu verlangsamen. Aus dem Absturz wird ein Abstieg. Die Entwicklung wird gedämpft, aber dennoch nachvollzogen. Genau betrachtet erweist sich das Bild vom "sozialen Netz" als unzutreffend. Vielleicht könnte man es durch das eines "sozialen Fallschirms" ersetzen, der zwar "nur" den Aufprall mildert, aber "immerhin" das Leben rettet.

Sowohl produktionspolitische als auch allgemein sozialregulative Effekte haben eine weitere Tendenz, auf die abschließend hinzuweisen ist: Die Position des Leistungsbeziehers gegenüber den Institutionen wird schleichend untergraben durch die Kombination des Leistungsanspruches mit Herrschafts- und Kontrollelementen. Das drückt sich am härtesten im wachsenden Anteil von Leistungsbeziehern aus, die sich den bürokrati-

schen Prozeduren der Sozialhilfe unterwerfen müssen. Aber auch in das Sozialversicherungsrecht werden Kontrollen, Auflagen und Sanktionen eingebaut. Daß dies am weitesten beim Arbeitslosengeld fortgeschritten ist, verweist auf die Nähe zur Produktionssphäre. Weitgehend unbemerkt wird auch der volle Rechtsanspruch auf Leistung in der gesetzlichen Krankenversicherung eingeschränkt. Das betrifft die Kopplung des Leistungsbezugs mit individuellen Eigenbeteiligungen. Bei einer umfangreichen Personengruppe, bei der überdurchschnittlich hohes Krankheitsrisiko mit unterdurchschnittlichen Einkommen zusammenfällt, müssen darum "Härtefallregelungen" eingeführt werden. Auch dies ist ein Einstieg in die bürokratische Kontrolle. Das Gleiche hat auch schon im Zusammenhang mit den Leistungen der Rentenversicherungen stattgefunden: die Kombination von extrem hohen Pflegesätzen in Heimen und relativ niedrigen Rentenhöhen zwingt einen steigenden Anteil von Sozialrentnern in die Sozialhilfe. Inwieweit mit dem "Anrechnungsmodell" bei der Neuregelung der Hinterbliebenenrente Kontrollelemente in das Rentenversicherungsrecht einziehen, kann noch nicht beurteilt werden.

Mit jeder zusätzlichen sozialadministrativen Prüfung und Kontrolle der Leistungsansprüche steigt auch die Bedeutung der Bemessungs- und Vermittlungsleistungen der Sozialverwaltungen. Je nach dem Charakter der Rationalisierungsprozesse in diesem Produktionsbereich sozialpolitischer Dienstleistungen können die skizzierten Prozesse verstärkt oder partiell aufgefangen werden.¹¹

5. Zum Subjekt der Ökonomisierung

Angesichts dieser Transformation von Problemen und Differenzierungskriterien von der Produktionssphäre in die sozialpolitische Regulierung stellt sich die Frage nach den Strukturen und Akteuren. Die Feststellung, sozialstaatliches Handeln sei zum einen strukturell und würde zweitens zunehmend in bezug zur privaten Produktion "rationalisiert", wird nicht selten als "Vorwurf" aufgefaßt, der erst durch den Nachweis subjektiven Interessenbewußtseins der politischen und administrativen Akteure erhärtet oder andernfalls fallen gelassen werden müßte. Dabei kann sozialstaatliche Politik durchaus in bezug auf die zugrunde lie-

¹¹ Vgl. H. Kühn: Sozialpolitik mit dem Computer, in: Naschold, F., a. a. O.

genden Produktionsverhältnisse rational sein, ohne daß dem zwingend ein entsprechendes Bewußtsein zugrunde liegen muß. (Allerdings gilt das umgekehrt für Reformorientierungen keineswegs.) Wer mit der Strömung schwimmt, muß nicht unbedingt steuern können. Selbst das, was als Strategie neoliberaler "Angebotsorientierung" der Sozialpolitik formuliert wird,¹² ist viel eher Ausdruck und Abbildung als Kreation einer solchen - von der Position des Kapitals aus gesehen - Rationalität, die sich durch eine Vielzahl ökonomischer, institutioneller und ideologischer Signale ihrer politischen Umwelt vermittelt.

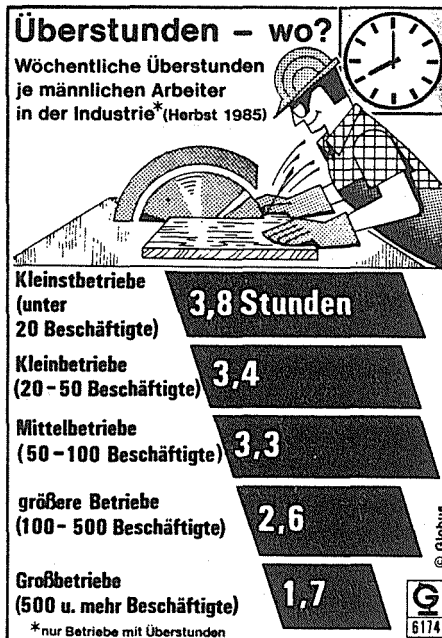
In bezug auf die politischen und administrativen Akteure spielt eine wesentliche Rolle das "Einverständnishandeln" (Max Weber), im Sinne einer schlichten Fügung in das Gewohnte und institutionell Vorgegebene, weil es gewohnt und vorgegeben ist. Ob politisches und administratives Handeln einverständnismäßig "richtig" ist, wird an Hand eingeübter und traditioneller Kriterien ermittelt. Beispielsweise ist bei den Sozialleistungen ein Kriterium dieser Selbstversicherung einverständigen Handelns, welche antizipierte Wirkung auf die Ausgeglichenheit des Budgets der Institution davon ausgeht. Die tatsächliche Einsicht in die rationale Basis eines solchen Budgetausgleiches ist nicht erforderlich. Dazu nämlich müßte bedacht werden, daß die Einnahmen der Sozialleistungsträger das Produkt von Lohnhöhe und Beschäftigung sind, während den Ausgaben der politische Kompromiß des Sozialrechts und die externalisierten Probleme der privaten Produktion zugrunde liegen. Nur dann bestünde überhaupt die Möglichkeit, gewahr zu werden, daß sich in der Budgetentwicklung der sozialstaatlichen Institutionen letztlich die politisch-ökonomischen Kräfteverhältnisse zwischen Kapital und Arbeit, also der Produktionssphäre manifestieren. Diese werden aber - um beim Beispiel zu bleiben - durch den Budgetausgleich stillschweigend in Sozialpolitik übersetzt. Die eigentliche rationale Bezogenheit kann dabei, mit zunehmender Komplexität der sozialstaatlichen Regulierungen und Institutionen, den Betroffenen und Akteuren genauso verborgen sein, wie "dem 'Wilden' der Sinn der magischen Prozeduren seines Zauberers."¹³ Nicht als Prognose oder Tendenz, aber als empirische Möglichkeit trifft

12 Vgl. ders.: Soziale Sicherheit und "Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik", in: WSI-Mitteilungen, 2/1985.

13 M. Weber: Über einige Kategorien der verstehenden Soziologie (1913), in: ders.: Soziologie. Universalgeschichtliche Analysen. Politik, Stuttgart 1973, S. 150.

es zu, daß die kapitalistische "Rationalisierung" sozialstaatlichen Handelns nicht mit dem Wissen um die Bedingtheit und Zusammenhänge einhergehen muß.

Eingangs wurde festgestellt, daß Sozialpolitik zwischen zwei Sphären verschiedener und gegensätzlicher Rationalitäten vermittele. Demzufolge sollen die deutlichen Tendenzen zur privatwirtschaftlichen Ökonomisierung nicht im Sinne ihrer in sich widerspruchsfreien "Rationalisierung" mißverstanden werden. Aber die Verschiebung der Kompromißlinie zwischen Erhaltung und Verwertung der Arbeitskraft bleibt nicht folgenlos, da sie auf Kosten der sozialen Schutzfunktion und damit der Reproduktionsnotwendigkeiten geht. Während aber bei Verletzungen der Kapitalrationalität durch die Sozialpolitik diese über die Marktmechanismen ihr Recht fordert und kompensierende Rückkopplungsprozesse auslöst, gibt es keine "unsichtbare Hand", die "hinter dem Rücken" der Betroffenen die Reproduktion der Arbeitskraft sicherstellen würde. Eine darauf bezogene Gegenlogik ist auf die politische Durchsetzung durch selbstbewußte Subjekte angewiesen.



Der Gewerkschafter 9/86

Klaus Hofemann

Grundsicherung statt Erwerbsbeteiligung?

- Arbeitsmarktpolitische Aspekte der Diskussion um die Grundsicherung -

1. Einleitung

Die Forderung nach einer sozialen Grundsicherung ist eine sozialpolitische Antwort - nicht zuletzt auch des Memorandums - auf Sozialabbau, soziale Ausgrenzung und zunehmende Armut seit Beginn der 80er Jahre. Angesichts nicht erkennbarer Erfolge des politischen Systems, die ökonomischen Probleme zu lösen, die der Massenarbeitslosigkeit zugrunde liegen, soll eine soziale Grundsicherung die mit Arbeitslosigkeit verbundene Ausgliederung der Arbeitslosen aus dem Sozialsystem verhindern und die weitere Verarmung der aus dem Erwerbsleben Ausgegrenzten stoppen. Eine Grundsicherung bedeutet damit die dringend notwendige Weiterentwicklung des Sozialsystems. Angesichts der gegenwärtigen sozialen Risiken stellt diese Forderung einen qualitativen Schritt bei der Bewältigung der materiellen Folgen der Massenarbeitslosigkeit dar.

Diese Ausweitung der Schutzfunktion des Sozialsystems berührt zudem eine Nahtstelle zwischen Ökonomie und Sozialpolitik. Die Zuteilung von Mindestleistungen, ohne daß vorher im Erwerbsprozeß Ansprüche erworben worden sind, wie dies in den Vorschlägen zu einer Mindestsicherung vom Memorandum und den GRÜNEN vorgesehen ist, schränkt den Warencharakter der Arbeitskraft erheblich ein und legt eine Preisuntergrenze für Arbeit fest, die institutionell verankert ist.

2. Das Konzept der GRÜNEN für eine bedarfsorientierte Grundsicherung

Das bislang ausgefeilteste Konzept einer Grundsicherung wurde auf der Basis eines Gutachtens (Walter Hanesch, Thomas Klein, Eine integrierte bedarfsorientierte Grundsicherung in AFG und BSHG, vervielfältigtes Manuskript, Bonn 1986) von der Bundestagsfraktion der GRÜNEN vorgelegt. Ebenfalls im Frühjahr 1986 legte die "Arbeitsgruppe Sozialpolitisches Programm und Kommission Sozialpolitik" des SPD Parteivorstandes einen

sozialpolitischen Programmwurf vor, der Vorstellungen über eine soziale Grundsicherung enthält. Bereits im MEMORANDUM '85 stellte die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik ein detailliertes Mindestsicherungskonzept vor. Trotz zahlreicher Unterschiede ist allen drei Konzepten gemeinsam, daß Mindestsicherungsleistungen nicht unabhängig vom individuellen oder familialen Einkommen gewährt werden sollen, sondern daß eine Bedarfsorientierung zweckmäßig ist.

2.1 Wichtige Elemente des Konzeptes der GRÜNEN

In dem "grünen Modell einer bedarfsorientierten Grundsicherung in allen Lebenslagen" wird ein integriertes Reformkonzept einer bedarfsorientierten Grundsicherung vorgeschlagen. Neben einer umfassenden Reform des Familienlastenausgleichs in Richtung eines Kinderlastenausgleichs hat das Konzept folgende Merkmale:

- Die Erwachsenen (ab 18 Jahren) zustehende Grundsicherung wird auf der Grundlage von Regelsätzen ermittelt. Ihnen liegt ein aktualisierter Warenkorb zugrunde, der gegenüber dem heute gültigen um ca. 30 % angehoben wird.
- Anspruchsberechtigt sind Personen, deren Vermögen nicht ausreicht, den notwendigen Lebensunterhalt zu bestreiten. Bei nicht dauerhaft getrennt lebenden Ehegatten ist das Einkommen und Vermögen beider Ehegatten zu berücksichtigen.
- Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Vermögen werden zu 100 % angerechnet. Freigrenzen sind vorgesehen.
- Anspruch auf Grundsicherung hat, wer erwerbslos ist und sich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellt. Für erwerbslos gemeldete Grundsicherungsbezieher/-innen wird ein zusätzlicher Freibetrag gewährt.
- Die rigiden Verfügbarkeitsanforderungen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) sollen gelockert werden; keine tägliche Verfügbarkeit mehr.
- Soweit Personen die Verfügbarkeitsanforderungen nicht erfüllen, gewährt das Reformmodell Grundeinkommen in der Sozialhilfe. Die bedarfsorientierte Grundsicherung schließt das "Recht auf Nichtarbeit" ein.
- Die Pflicht zur Arbeit im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) entfällt.

2.2 Auswirkungen einer bedarfsorientierten Grundsicherung auf das Angebot an Arbeitskräften

Ausgehend von der Funktion des Sozialsystems, den Angebotszwang des Arbeitnehmers zu mildern, läßt eine Aufstockung des BSHG und eine Grundsicherung im AFG vermuten, daß es im Grundsatz zu einer Einschränkung des Arbeitskräfteangebotes kommen wird. Hierzu trägt vorallem die erheblich eingeschränkte Verfügbarkeit im AFG und die gänzlich abgeschaffte Verfügbarkeit im BSHG bei. Es ist sicher realistisch, anzunehmen, daß der eingeschränkte Angebotszwang dazu führt, daß die Nachfrage nach schlecht bezahlten und wenig attraktiven Arbeitsplätzen zurückgeht.

Die Reduzierung des Arbeitskräfteangebotes gilt jedoch nicht für alle Arbeitnehmergruppen in gleicher Weise. Zu erwarten ist die Einschränkung wahrscheinlich weniger bei den sogenannten Vollzeitarbeitskräften, als vielmehr bei Arbeitnehmergruppen, die eine Rand- oder Reservestellung auf dem Arbeitsmarkt innehaben. Das gilt u.a. für Jugendliche, Frauen, Personen mit gesundheitlichen Problemen sowie für Langzeitarbeitslose. Es ist zu fragen, ob von einer bedarfsorientierten Grundsicherung (bGS) Auswirkungen ausgehen, die zu einer weiteren Marginalisierung dieser Personengruppen auf den Arbeitsmarkt führen können.

Um die geschlechtsspezifischen Wirkungen einer bGS abzuschätzen, muß man von den bekannten Tatsachen ausgehen :

- über 90 % der Teilzeitbeschäftigten sind Frauen;
- nur 51 % aller Frauen stehen in einem sogenannten Normalarbeitsverhältnis gegenüber 72 % der Männer (vgl. H. Pöschl, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, in: Statist. Rundschau des Landes NW, 1985, S. 494 f.);
- die Einkommen der Arbeiterinnen liegen durchschnittlich 30 % unter denen der Arbeiter (1984: 38.900 zu 26.900 DM), die der weiblichen Angestellten um 9 % unter denen der männlichen Angestellten;
- 40 % aller erwerbstätigen verheirateten Frauen hatten Einkommen unter 1.000 DM. Die Vermutung von M. Schreyer, daß eine Mindestsicherung die "Bereitschaft, unbezahlt Hausarbeit zu erbringen, positiv beeinflusst und somit die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung verfestigt", liegt zumindestens nahe (vgl. M. Schreyer, Mindesteinkommen - Stolper- oder Meilenstein für eine grüne Zukunft?, in: M. Opielka, G. Vobruda, Das garantierte Grundeinkommen, Frankfurt 1986, S. 163 f.).

Angesichts der gegenwärtigen Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt, Frauen zu marginalisieren, d.h. ihnen die schlechteren Arbeitsplätze zuzuweisen, könnte das Vorhandensein einer bGS diese Tendenz verstärken. Beispiele, wie Frauenarbeit in der gegenwärtigen Arbeitsmarktkrise marginalisiert wird, gibt das Gewerkschaftsjahrbuch 86, in dem die Dazu-Verdienerfunktion der Frauenarbeit durch drastische Beispiele belegt wird (vgl. G. Bosch, Arbeitsmarkt, in: M. Kittner, Gewerkschaftsjahrbuch 1986, S. 288). Zwar gerät diese Funktionalisierung von Frauenarbeit zunehmend in Kollision mit den Interessen von Frauen nach einer Berufstätigkeit, so daß Arbeit nicht ausschließlich auf den Gelderwerb instrumentalisiert gesehen werden kann. Dennoch dürften sich auch in Zukunft - bei Fortschreibung der gegenwärtigen Arbeitsmarktpolitik - die Ausgrenzungsversuche fortsetzen.

Die Auswirkungen einer bGS auf das Arbeitsangebot junger Menschen sind eng verknüpft mit dem Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen. Bei chronischem Defizit an Arbeits- und Ausbildungsplätzen für junge Menschen könnte eine bGS dazu führen, daß bereits jetzt ins Abseits gestellte Jugendliche immer weiter vom Arbeitsmarkt wegorientiert werden, eine Entwicklung, die insgesamt nicht wünschbar erscheint, da sie die weitere Ausgliederung Jugendlicher aus dem Arbeitsleben und ihre gesellschaftliche Marginalisierung forcieren würde. Mit diesem Prozeß würde auch sozialer Druck verlorengehen, die Verhältnisse im Erwerbssystem zu ändern. Zudem würde diese Ausgliederung mit den tatsächlichen Wünschen der Jugendlichen kollidieren. Folgt man den ersten Ergebnissen der von SOFI in Göttingen veröffentlichten Studie 'Jugend und Krise', so kann von einer "mehrheitlichen Abwendung von Arbeit und Beruf nicht die Rede sein". "Nach wie vor, so zeigen die Ergebnisse, sind Arbeit und Beruf für Jugendliche wesentlich mehr als nur ein notwendiges Mittel zum Gelderwerb und damit auch mehr als nur ein notwendiges Übel, das man ohne innere Beteiligung auf sich nimmt, um auf dieser Grundlage das 'eigentliche' Leben außerhalb der Arbeit gestalten und genießen zu können." (M. Baethge u.a., Arbeit und Gewerkschaften - Perspektiven von Jugendlichen. Forschungsbericht des SOFI, Rohbericht, Göttingen 1985, S. 18).

Angesichts der Dezimierung des sozialen Schutzes, gerade für Jugendliche, besteht gegenwärtig ein enormer sozialpolitischer Handlungsbedarf. Ein Ausbau der sozialen Absicherung ist dringend geboten, um die weitere Privatisierung der Kosten der Arbeitsmarktkrise zu verhindern und den

Jugendlichen eine unabhängige und der Menschenwürde entsprechende Gestaltung der Existenz zu ermöglichen.

Das Arbeitskräfteangebot reduzieren dürfte ferner das von den GRÜNEN vorgeschlagene Konzept der Verfügbarkeit. Die vorgesehene Verminderung des Verfügbarkeitszwanges erhöht den Berufsschutz und verringert den Zwang zu unterwertiger Beschäftigung, wie er jetzt noch in der Zumutbarkeitsanordnung festgeschrieben ist. Die Vorschläge tragen dazu bei, daß die flächendeckende Vernichtung einmal erworbener Qualifikationen gestoppt wird. Die Integration in den Arbeitsmarkt setzen allerdings entsprechende Eingliederungskonzepte sowie ein ausreichendes Arbeitsplatzangebot voraus.

Damit sind drei Beispiele genannt, die eine Verringerung des Arbeitskräfteangebotes plausibel erscheinen lassen. Zugleich werden aber auch Risiken deutlich, die den gesellschaftspolitischen Zielen, die hinter einer bGS stehen, zuwider laufen. Diese Risiken bestehen in der gegenwärtigen Situation der Massenarbeitslosigkeit in einer forcierten Ausgrenzung von Frauen, Jugendlichen und schwer vermittelbaren Arbeitnehmern und damit in ihrer Einweisung in eine industrielle Reservearmee. Will man diese Konsequenz einer bGS verhindern, ist das Konzept mit einer alternativen Arbeitsmarktpolitik zu verknüpfen, auf die zum Schluß eingegangen werden soll.

Welche Auswirkungen eine bGS auf die zahlreichen geringfügigen Arbeitsverhältnisse haben wird, hängt wesentlich von der Ausgestaltung der Anrechnungsvorschriften ab. Würde die Grundsicherung zu 100 % angerechnet, dürften entsprechende Beschäftigungsverhältnisse weitgehend entfallen, eine Freibetragsregelung würde zu einer Ausweitung führen.

Die Sozialpolitik steht hier vor dem Dilemma, daß einerseits Arbeitsanreize vorhanden sein müssen, andererseits geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in Kombination mit der Mindestsicherung zu einer weiteren Parzellierung (Fragmentierung) der Arbeitsverhältnisse führen können, von denen letztlich die Unternehmen profitieren, weil sie das Instrument der bGS für eine weitere Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse nutzen können. Eine Kontrolle dieses Prozesses im Sinne der Interessen der Beschäftigten könnte dann klappen, wenn den Betriebsräten mehr Mitentscheidungsrechte bei der Einrichtung von Teilzeitarbeitsplätzen und geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen gewährt würden.

3. Auswirkungen auf die Tarifvertragspolitik

Das vorgeschlagene Niveau der bGS trägt den Bedarfsgesichtspunkten, wie sie vom 'Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge' und anerkannten Fachleuten vorgeschlagen werden, Rechnung. Dieses Konzept gerät zwangsläufig in Kollision mit unteren Erwerbseinkommen, die – wie alle Erwerbseinkommen – grundsätzlich nicht nach Bedarfsgesichtspunkten zustandekommen.

Eine genaue statistische Bestandsaufnahme dieser Überschneidungen fehlt zur Zeit. Vorbildlich könnte die 1982 gegen die damalige Mißbrauchsdiskussion gerichtete Studie über das Verhältnis von Sozialhilfeniveau und Arbeitnehmereinkommen sein. Die Studie kommt in einer Gegenüberstellung von Bedarfssätzen mit Erwerbseinkommen zu dem Ergebnis, daß bei "Normalfamilien" keine Überschneidung zwischen Erwerbseinkommen und Sozialhilfe vorliegt. Erst für Familien mit mehr als 4 Kindern und Alleinerziehenden mit vier und mehr Kindern ergeben sich 1981 in Niedriglohnbranchen Überschneidungen von Sozialhilfe und Arbeitseinkommen (vgl. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Das Verhältnis von Sozialhilfeleistungen und Arbeitnehmereinkommen, vervielf. Manuskript, Köln 1982)

Da die GRÜNEN von einer ca. 30 % Steigerung der Bedarfssätze ausgehen, ist zu vermuten, daß für eine nicht unwesentliche Zahl von Arbeitnehmern die bGS über dem Erwerbseinkommen liegen wird. Angesichts der Zunahme von Teilzeitarbeit werden in Zukunft diese Überschneidungen an Bedeutung gewinnen.

Überschneidungen zwischen Sozialhilfeeinkommen und Erwerbseinkommen ergeben sich aber nicht generell für alle Lohngruppen. Es ist vielmehr ein Problem der Niedriglohnbranchen wie dem Groß- und Einzelhandel, der Textil-, Bekleidungs-, Schuh- und Lederindustrie etc. (vgl. R. Welzmüller, Entkoppelung von Arbeit und Einkommen? – Zur Diskussion über Mindesteinkommen, in: Memo-Forum Nr. 6, S. 13). Nach Welzmüller erhalten die weiblichen Angestellten, die in diesen Branchen immerhin rund 70 % aller Beschäftigten ausmachen, ein durchschnittliches Einkommen, das 26 % unter dem Durchschnittseinkommen der weiblichen Angestellten in der Industrie liegt.

Welche Konsequenzen ergeben sich hieraus für die Tarifpolitik?

- 1) Generelle Konsequenzen: Anhebung aller unteren Lohn- und Gehaltsgruppen
z.B. durch eine Sockelung der Löhne und Gehälter;
- 2) Anhebung des Lohnniveaus der Niedriglohnbranchen.

Beide Wege sind wünschenswert, bislang aber ohne großen Erfolg beschritten worden. Nach Kurz-Scherf sind die Verdienstunterschiede in den letzten Jahren weitgehend stabil, trotz gewerkschaftlicher Forderungen nach einer überproportionalen Anhebung der unteren Lohngruppen. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß eine Politik, die auf die Nivellierung der Lohnstrukturen gerichtet ist, im scharfen Widerspruch zu der von den Arbeitgebern betriebenen Flexibilisierungs- und Differenzierungsstrategie steht (vgl. Gewerkschaftsjahrbuch 1986, S. 81).

Auch eine Politik der selektiven Anhebung des Lohnniveaus in den Niedriglohnbranchen steht vor Durchsetzungsproblemen, sei es, daß der gewerkschaftliche Mobilisierungsgrad in diesen Branchen gering ist, oder die Branchen insgesamt im scharfen Wettbewerb zum Ausland produzieren etc.

Sind damit der tarifvertraglichen Strategie deutliche Grenzen gezogen, so bleibt die Forderung an den Gesetzgeber. Um die indirekte Subventionierung der Unternehmen in Niedriglohnbranchen zu verhindern und die Zuverdienstfunktion von Erwerbseinkommen einzuschränken, ist die gesetzliche Einführung von Mindestlöhnen, wie sie bereits in zahlreichen westlichen Ländern vorhanden sind, erforderlich. Welzmüller weist darauf hin, daß im Gesetz über Mindestarbeitsbedingungen von 1952 die gesetzliche Grundlage für eine solche Forderung bereits gegeben ist.

4. Stellenwert der Forderung nach einer bGS im Rahmen einer alternativen Wirtschaftspolitik

Sozialpolitisch ist die Forderung nach einer bGS ein großer Schritt nach vorn. Sie befreit die Arbeitslosenhilfe vom Ballast traditioneller Fürsorgepolitik und das BSHG von seiner menschenunwürdigen bürokratischen Praxis.

Es müssen aber auch die Grenzen des Konzeptes benannt werden. Um nicht in

die Falle konservativer Gesellschaftspolitik zu geraten, muß die bGS ausdrücklich einbezogen werden in ein Konzept alternativer Wirtschaftspolitik. D.h., soll die Umverteilung von gesellschaftlichen Ressourcen bedarfsgerechter konzipiert werden, so bedarf es einer realistischen Einschätzung des Gestaltungsspielraumes der Sozialpolitik. Es wäre eine Illusion, anzunehmen, daß das, was den abhängig Beschäftigten seit 5 Jahren auf dem Wege der primären Einkommensverteilung in unzähligen Arbeitskämpfen versagt wurde, auf dem Wege der Sekundärverteilung wieder zu erlangen wäre.

Der primäre Ansatzpunkt für die Lösung der Verteilungsfrage ist nach wie vor die Änderung der Primärverteilung, von der auch die Finanzierung des Sozialsystems abhängt.

Auf der Ebene der Arbeitsmarktpolitik gilt es, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß bislang benachteiligte Personengruppen durch das Vorhandensein einer sozialen Absicherung nicht noch weiter in ihrer beruflichen Entfaltung beschnitten werden.

Konkret sind an eine mit der bGS verbundene Arbeitsmarktpolitik folgende Forderungen zu stellen:

Es müssen genügend Arbeitsplätze für Frauen geschaffen werden, auch Vollzeitarbeitsplätze, um zu verhindern, daß das Bestreben der Unternehmen, Vollzeitarbeitsplätze abzubauen und durch ungeschützte Arbeitsverhältnisse zu ersetzen, nicht zu Lasten der Frauen geht.

Das bedeutet zweierlei:

Die Antidiskriminierungspolitik muß wirksame Gestaltungsspielräume zur Verfügung haben. Die Realisierung eines kompletten Gleichstellungskonzeptes, das wirtschaftliche und soziale Lebensbereiche umfaßt, scheint die Voraussetzung dafür zu sein, daß negative arbeitsmarktpolitischen Folgen zu Lasten der Frauen begrenzt werden können.

Zum zweiten ist der im Beschäftigungsförderungsgesetz begangene Weg, ungeschützte Arbeitsverhältnisse zu schaffen, z.B. durch befristete Arbeitsverträge, Job-sharing, Leiharbeit etc., zu revidieren.

In bezug auf die Jugendlichen lauten die Forderungen:

Ausbildungspflicht für alle Betriebe, Schaffung ausreichender überbetrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildungsplätze und die Schaffung entsprechender Arbeitsplätze für die ausgebildeten Jugendlichen.

5. Verfügbarkeitsregelungen bei der Sozialhilfe

Das vorgeschlagene Konzept einer integrierten bedarfsorientierten Grund-sicherung sieht vor, daß diejenigen, die die Verfügbarkeitsanforderungen des AFG nicht erfüllen, Anspruch auf ein Grundeinkommen im BSHG haben. Durch einen Mehrbedarfstatbestand soll ausreichend Anreiz gegeben werden, zu befürchtenden Mißbräuchen vorzubeugen. Meines Erachtens ist dies jedoch noch diskussionsbedürftig.

Die Diskussion sollte m.E. zwei Aspekte unterscheiden:

- den Aspekt der politischen Durchsetzbarkeit;
- den Aspekt der ökonomischen Grundlagen sozialpolitischen Handelns.

Beide Aspekte sind eng miteinander verknüpft. Die "Befreiung von falscher Arbeit" ist eine wichtige soziale und ökonomische Orientierung, die angesichts der herrschenden ökonomischen Machtstrukturen allerdings nur Fernziel sein kann. Von einem individuellen Ausstieg ökonomisch randständiger Bevölkerungsgruppe eine Transformation des ökonomischen Sektors zu erwarten ist, sicher nicht realistisch.

So ist zur Zeit kaum vorstellbar, wie die Abhängigkeit des Sozialsystems vom ökonomischen System über eine grundlegende Umstrukturierung der Sekundärverteilung an einem entscheidenden Punkt aufzubrechen ist. Der Konflikt, um den es hier geht, muß m.E. dort gelöst werden, wo er angesiedelt ist, nämlich in der kapitalistischen Organisation des Produktionssystems. Die Instrumente, um die Vision "Befreiung von falscher Arbeit" durchzusetzen, müssen folglich primär im Produktionsbereich ansetzen. Forderungen wie Demokratisierung, Mitbestimmung, Vergesellschaftung, Gleichberechtigung der Geschlechter etc. scheinen mir Forderungen zu sein, die mit Aussicht auf Erfolg das anzustrebende Ziel erreichbar erscheinen lassen.

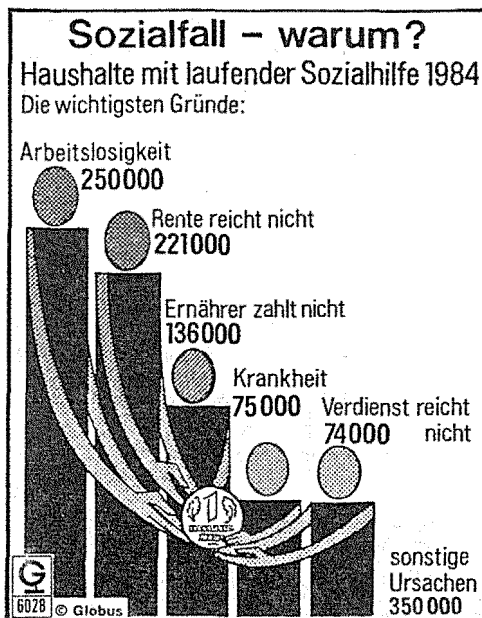
Will man demgegenüber Alternativbetriebe fördern, so scheint ein anderer Weg mehr Erfolg zu versprechen: Direkte Aufbauhilfen aus einem entsprechendem Fonds.

Erste politisch realisierbare Schritte, für die auch Arbeitnehmer, Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger in gemeinsamen Aktionen mobilisiert werden können, sind folgende:

- 1) Abschaffung der "Pflicht zur Arbeit" in der Sozialhilfe;
- 2) Lockerung der Verfügbarkeitsregelung in AFG und BSHG. Das gilt vorallem für die äußerst repressiven Bestimmungen im BSHG. Ferner sind die Sperrzeiten zu verkürzen;
- 3) gänzliche Aufhebung der Verfügbarkeit, wenn bestimmte Erwerbstätbestände erfüllt sind. D.h., Arbeitnehmer oder Arbeitslose brauchen dem Arbeitsmarkt für eine befristete Zeit nicht zur Verfügung zu stehen und können die Grundsicherung in Anspruch nehmen, wenn längerfristige Beschäftigungsverhältnisse nachgewiesen werden. Auf diese Weise wird die Möglichkeit gegeben, gesellschaftlich notwendige Arbeit oder die Teilnahme an einem längeren Bildungsurlaub etc. zu finanzieren.

Fazit

Das Konzept einer bedarfsorientierten Grundsicherung stellt einen wichtigen Baustein zukünftiger Sozialpolitik dar. Es bedarf jedoch einer wirtschafts- und sozialpolitischen Begleitstrategie, die auf die Beeinflussung der betrieblichen Beschäftigungspolitik hinauslaufen muß, damit eine bGS nicht die Funktion erhält, das Problem der Massenarbeitslosigkeit über die Senkung der Erwerbsquote zu lösen.



Hagen Kühn

KRANKENVERSICHERUNG UND GESUNDHEITSPOLITIK Zur Einführung in Strukturen und Probleme*

1. Die Versicherten

Neunzig Prozent der Bürger in der Bundesrepublik sind in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert. Den Schutz der Versicherung hat man entweder als Mitglied (46 Prozent) oder als mitversicherter Familienangehöriger (37 Prozent) oder als Rentner. In jedem Falle besteht voller Anspruch auf die Leistung des Systems der medizinischen Versorgung. Prüfungen über Bedürftigkeit oder ähnliche Einschränkungen sind - aufgrund des Versicherungsprinzips - mit der medizinischen Versorgung nicht verbunden.

Für alle Arbeiter und für die Angestellten bis zu einer gewissen Einkommensgrenze besteht gesetzliche Versicherungspflicht. Angestellte, die mehr verdienen, können entweder freiwilliges Mitglied werden oder sich in einer privaten Krankenversicherung versichern. Beiträge werden nur von den Mitgliedern gezahlt, während die nicht erwerbstätigen Familienmitglieder automatisch versichert sind (Ehegatten und Kinder) und einen vollen Anspruch auf medizinische Versorgung haben.

2. Die Institutionen

Gewöhnlich trifft man auf die Vorstellung, die öffentlichen Institutionen in Deutschland seien höchst effizient organisiert. Zumindest im Falle der gesetzlichen Krankenversicherung kann man das mit Fug und Recht bestreiten. Das institutionelle Gefüge der Krankenkassen zeichnet sich durch ein hohes Maß an Zersplitterung aus. 1984 gab es 1.260 einzelne selbständige Krankenkassen der unterschiedlichsten Größenordnungen. Die wichtigsten Kassenarten sind die 270 "Ortskrankenkassen" (regional

* Erscheint in italienischer Sprache: L'assistenza sociale, Roma 1986.

organisiert, ursprünglich die Pflichtversicherung für Arbeiter), die sieben "Ersatzkassen" (zentral organisiert, nur für Angestellte); außerdem gibt es noch 800 Krankenkassen von Betrieben ("Betriebskrankenkassen"), 155 Krankenkassen für Beschäftigte im Handwerk ("Innungskrankenkassen") und weitere kleinere Typen von Kassen. Diese Zersplitterung geht teilweise auf lange Traditionen zurück.

Die Mitgliederzahlen der einzelnen Kassen schwanken zwischen manchmal nur wenigen Tausend und über eine Million Mitgliedern. Jede Kasse ist eine organisatorisch und finanziell prinzipiell unabhängige Einheit. Die Krankenkassen haben den Status von "Körperschaften des öffentlichen Rechts" mit Selbstverwaltung; sie sind also nicht Bestandteil der unmittelbaren Staatsverwaltung. Die Selbstverwaltung besteht aus einer Vertreterversammlung (vergleichbar mit einem Parlament) und einem Vorstand. Das Wort Selbst-Verwaltung stimmt genau genommen nur zur Hälfte, da die Versicherten lediglich über 50 Prozent der Sitze verfügen. Die andere Hälfte wird von den Arbeitgebern besetzt. Die Legitimation dazu bezieht sich auf den formalen Umstand, daß 50 Prozent des Krankenkassenbeitrages der Arbeiter und Angestellten direkt vom Arbeitgeber bezahlt wird.

Die einzelnen Leistungen sind gesetzlich festgelegt, während die Gestaltung des Beitrages und die Dienstleistungsqualität der einzelnen Krankenkasse (z. B. Beratung) von der Selbstverwaltung gestaltet werden kann.

Die Krankenkassen sind als gesundheitspolitische Akteure sehr schwach. Ihnen ist es nicht gestattet, eigene medizinische Einrichtungen zu betreiben. Sie haben daher wenig Einfluß auf die Anbieter der medizinischen Dienstleistungen oder der Arzneimittel, deren politische Interessenvertretungen sehr effizient sind. Auch in der Konkurrenz um den Einfluß auf den Staat als Gesetzgeber unterliegen sie meist den vorwiegend privaten Anbietern.

Ein weiterer Nachteil der Zersplitterung liegt in der Ungleichheit, mit der das Krankheitsrisiko und die Finanzkraft der Beitragszahler zwischen den einzelnen Kassen verteilt ist. Die Möglichkeiten des Solidarausgleichs einer Versicherung sind dadurch eingeschränkt. Beispielsweise sind die Beitragssätze in Kassen mit hohem Krankheitsrisiko und re-

lativ niedrigem Lohnniveau (das trifft zumeist für Ortskrankenkassen in den traditionellen Industrieregionen mit hoher Arbeitslosigkeit zu) oft wesentlich über dem Durchschnitt. Dadurch sind sie besonders benachteiligt, auch im Wettbewerb um die freiwilligen Mitglieder, so daß die Konkurrenz um diese freiwilligen Mitglieder die Ungleichheiten noch verstärkt und die Zersplitterung mit ihren Nachteilen verfestigt.

3. Die Leistungen

Die Leistungen werden unterschieden nach solchen monetärer Art und nach medizinischen Leistungen.

3.1 Monetäre Leistungen

Die wichtigste monetäre Leistung ist zweifellos die Lohnfortzahlung im Falle der krankheitsbedingten Arbeitsunfähigkeit. Allerdings ist dies seit 1970 vorwiegend arbeitsrechtlich geregelt: in den ersten sechs Wochen der Arbeitsunfähigkeit ist der Arbeitgeber verpflichtet, den vollen Lohn weiterzuzahlen. Erst ab der siebenten Woche tritt die versicherungsrechtliche Lösung ein, erst dann bezahlt die Krankenkasse das Krankengeld. Diese Lösung ist wahrscheinlich der größte Erfolg auf dem Gebiet der sozialen Sicherung gegen Krankheitsfolgen in der Bundesrepublik. Dem ging 1967 ein achtwöchiger Streik in der Metallindustrie gegen die alte Praxis der Lohnfortzahlung voraus. Damals waren Arbeiter gegenüber Angestellten erheblich diskriminiert. Sie erhielten das Krankengeld erst nach drei Tagen Karenzzeit von der Krankenkasse, die ein unwürdiges System von Kontrollen und Sanktionen damit verbunden hatte. Nach dem Streik wurden in vielen Bereichen tarifliche Verbesserungen vorgenommen. Erst 1970, mit dem Beginn der sozialliberalen Regierung, wurden die Arbeiter den Angestellten gleichgestellt. Es ist bemerkenswert, daß nach dem Wegfall der Karenztage und der Kontrollen und Strafen die Arbeitsunfähigkeitsraten aufgrund dieser Änderung sich nicht erhöht haben.

Weitere monetäre Leistungen sind das Krankengeld bei Krankheit eines Kindes unter acht Jahren (für maximal fünf Arbeitstage). Mutterschaftsgeld wird bis sechs Wochen vor und acht Wochen nach der Geburt be-

zahlt. Dies wiederum sind versicherungsrechtliche Lösungen, wobei die Finanzierung den Krankenkassen aus Steuermitteln ersetzt wird.

3.2 Medizinische Leistungen

Nach der Entlastung der Krankenkassen von der Lohnfortzahlung für die ersten sechs Wochen sind 90 Prozent der Ausgaben für medizinische Leistungen. Die wichtigsten davon sind: ärztliche und zahnärztliche Behandlung, Versorgung mit Zahnersatz (ca. 80 Prozent), Versorgung mit Arznei-, Heil- und Hilfsmitteln (Selbstbeteiligungen durch Rezeptblattgebühr), Behandlungen im Krankenhaus oder in Kur- und Spezialeinrichtungen, Hauspflege und Haushaltshilfe (wenn keine Familienangehörigen herangezogen werden können) und Mutterschaftshilfe (ärztliche Betreuung, Entbindung, Vorsorge).

Die Leistungen erfolgen nach dem Solidaritätsprinzip, d. h. der Leistungsanspruch variiert nicht - wie bei den Geldzahlungen - mit der Höhe des Beitrages, sondern richtet sich lediglich nach dem Bedarf.

Entscheidende Besonderheit des Krankenversicherungssystems in der Bundesrepublik ist es, daß die Leistungen nicht selbst von den Krankenversicherungen erbracht werden dürfen. Leistungserbringer sind privatrechtliche und (in geringerem Maße) öffentliche Einrichtungen. Lediglich die Finanzierung erfolgt durch die Krankenkassen. Die meisten Anbieter sind privat, so etwa die Kassenärzte, die Kassen-Zahnärzte, die Arzneimittelindustrie und die Apotheken. Die Krankenhäuser sind etwa zur Hälfte im Kommunaleigentum und zur anderen Hälfte privat. Von diesen haben die meisten allerdings den Status von Non-profit-Unternehmen ("frei-gemeinnützig"). Dieses System der medizinischen Versorgung wurde angesichts seiner typischen Mängel von Kritikern charakterisiert als "solidarisch finanzierter und privatwirtschaftlich ausgenutzter Selbstbedienungsladen".

4. Krankenversicherung und Gesundheitswesen

Machtpolitisch gesehen, steht im Zentrum der Gesundheitspolitik eine lange "historische" Koalition zwischen der ständisch organisierten Ärz-

teschaft und der Industrie für Arzneimittel und medizinisch-technische Geräte. Der Stärke dieser Koalition kommt zugute, daß auf den Märkten für "Gesundheit" mit der Chemie- und Elektroindustrie zugleich die konzentriertesten und einflußreichsten Industriezweige der Bundesrepublik engagiert sind. Die rechtlichen Regelungen des Verhältnisses zwischen sozialen Krankenversicherungen und den Anbietern medizinischer Leistungen lassen sich nur vor diesem Hintergrund verstehen. Das wohl folgenschwerste Konstruktionsprinzip besteht in dem sogenannten Sicherstellungsauftrag für die "Kassenärztlichen Vereinigungen" (auf der Ebene der Bundesländer) für die ärztliche Versorgung. Dieser kommt faktisch einem Monopol gleich. Es bedeutet den Ausschluß von Einrichtungen der Krankenkassen von öffentlichen Gesundheitsdiensten und auch von Krankenhäusern aus der medizinischen Versorgung ambulanter Patienten.

Das Zusammenwirken zwischen Kassen und Anbietern von medizinischen Leistungen soll im folgenden kurz beschrieben werden:

a) Ambulante Versorgung

Will der Versicherte (oder ein Familienangehöriger) einen Arzt konsultieren, so benötigt er einen Krankenschein von der Krankenkasse. Diesen liefert er bei einem Kassenarzt, d. h. einem privaten, für die kassenärztliche Versorgung zugelassenen Arzt, ab. Als Gegenleistung erhält er von diesem ärztliche Dienste und Verschreibungen für Arzneimittel, physikalische Therapien usw. Der Kassenarzt selbst tritt nie mit der einzelnen Krankenkasse in Kontakt. Das erledigt die "Kassenärztliche Vereinigung". Ihr gibt er seine gesammelten Krankenscheine ab, auf die er jede einzelne Leistung eingetragen hat. Die Kassenärztliche Vereinigung (auf Länderebene) verhandelt nun jährlich mit den Verbänden der einzelnen Kassenarten über die Gesamtsumme des Honorars. Diese wird von den Kassen an die Kassenärztlichen Vereinigungen überwiesen und von diesen - entsprechend der eingetragenen Einzelleistungen - an die Ärzte verteilt.

Nimmt man die generellen Strukturen als gegeben hin, so ist diese Einzelleistungshonorierung eines der großen immanenten Probleme. Sie hat dazu geführt, daß die ärztlichen Leistungen in Abhängigkeit von der

Höhe und Struktur der vereinbarten Honorare variieren. Geht man einmal von der Vorstellung aus, daß die praktische Medizin allein am tatsächlichen Leistungsbedarf zu orientieren habe, dann muß dies schon als ein erheblicher gesundheitspolitischer Mangel betrachtet werden. Beispielsweise verzeichnet man generell bei jenen Einzelleistungen (z. B. bestimmten Diagnoseverfahren technischer Art) die größten Steigerungsraten, die in den Arztpraxen am leichtesten rationalisierbar sind. Außerdem reagieren die Ärzte im Durchschnitt auf globalen Druck auf ihre Einkommen dadurch, daß sie die Anzahl der Einzelleistungen pro Behandlung erhöhen. Auch die Überweisungen in Krankenhäuser stehen in Abhängigkeit von den sich verändernden ökonomischen Kalkülen der ärztlichen Einzelpraxis. All das kann man natürlich nicht für jeden einzelnen Kassenarzt sagen, jedoch eindeutig für die Kassenärzte insgesamt.

b) Stationäre Versorgung

Für die Krankenhausbehandlung muß ein Überweisungsschein des niedergelassenen Kassenarztes vorliegen. Die Krankenhäuser verhandeln - auf der Basis ihrer Kostenrechnungen - mit den Verbänden der Krankenkassen über die Höhe der Preise ("Pflegesätze"). Die Reform der Krankenhausfinanzierung von 1984 führte zur Einführung von partiellen Gewinnen und Verlusten. Dem Marktprinzip soll dadurch zum Durchbruch verholfen werden, daß die Krankenhäuser sich mit den Kassen vor Beginn des Jahres auf die Pflegesätze einigen. Werden die berechneten Kosten unterschritten, entsteht ein Überschuß für die eigene Investitionspolitik und anderenfalls Verluste, die vom Krankenhaus selbst zu tragen sind. Entscheidender Mangel dieser Neuregelung ist das Fehlen zuverlässiger Mechanismen, die verhindern, daß die angefachte Konkurrenzstrategie der Krankenhäuser zu Lasten der Qualität (also zu Lasten der Patienten) und der über 700.000 Beschäftigten geht.

5. Gesundheitspolitische Strukturfragen in der Bundesrepublik

Gesundheitspolitik ist in der Bundesrepublik seit Mitte der siebziger Jahre zunehmend in den Sog der Wirtschafts- und Finanzpolitik geraten, und trägt auch deren Züge in sich. Das betrifft zum einen die Umver-

teilung der öffentlichen Mittel zugunsten von privatwirtschaftlichen Mitteln. Dadurch orientierte sich das umfassende Problem der steigenden Gesundheitsausgaben fast ausschließlich auf die Kosten der medizinischen Versorgung und nicht auf deren Qualität. Zum anderen betrifft es den Umstand, daß die Produktion als "Hoheitsbereich" privatwirtschaftlicher Entscheidungen tabuisiert wird und somit eine Politik der Prävention geringere Realisierungschancen hat als je zuvor. Auf diesem Hintergrund ist es dann auch nicht verwunderlich, daß die gesundheitspolitischen Maßnahmen des letzten Jahrzehnts keine weitere Verbesserungen mehr gebracht haben. Im Gegenteil wurde auf die ständige Kostensteigerung politisch durch Kürzungen bei den Ausgaben reagiert, ohne die - eigentlich ursächlichen - ineffizienten Strukturen anzurühren und ohne präventiv gegen die Ursachen von Krankheit und Pflegebedürftigkeit vorzugehen. Diese Politik kann mit dem Versuch verglichen werden, große Hitze durch die Kühlung des Thermometers zu bekämpfen. Auf die zwei gesundheitspolitischen Grundprobleme, die fehlende Prävention und das ebenso kostspielige wie ineffiziente Gesundheitswesen, soll im folgenden eingegangen werden.

5.1 Bedeutung und Behinderung einer präventiven Gesundheitspolitik

Die Notwendigkeit einer präventiven Umorientierung der Gesundheitspolitik (sowie ganz allgemein einer ökologisch orientierten gesellschaftlichen Entwicklung insgesamt) wird - abstrakt gesehen - heute in der Bundesrepublik von kaum einer politischen Gruppierung bestritten. Auf der anderen Seite hatten diese Einsichten bislang selbst im engeren Bereich der Gesundheitspolitik noch keine nennenswerten Folgen. In der Umweltpolitik beispielsweise können die politischen Maßnahmen mit den gleichzeitig zunehmenden Belastungen nicht schritthalten. Und im Bemühen um eine gesündere Arbeitswelt wurde 1974 mit dem "Arbeitssicherungsgesetz" der letzte größere Vorstoß unternommen.

Die enorme Kostenentwicklung im Gesundheitswesen signalisiert - neben der Ineffizienz und der hohen Verteilungsmacht der Anbieter - auch in starkem Maße die Grenzen der kurativen Medizin für die Gesundheitssicherung der Menschen. Die Medizin kann zwar immer weiter verbessert werden, aber eine Umkehr der Entwicklungstrends bei den wichtigsten Massenerkrankungen in den Industriegesellschaften kann von ihr nicht

erwartet werden. Das hat einen prinzipiellen Grund, der im Charakter der Medizin liegt. Sie kann erst am erkrankten Individuum ansetzen. Anders als die Infektionskrankheiten in der Vergangenheit (und in der Gegenwart der armen Länder der Erde) sind sie dann aber meistens nicht mehr heilbar. Sie können (und müssen) dann bestenfalls mit beträchtlichem Aufwand unter Kontrolle gehalten werden. Das wird die vorwiegende Aufgabe der zukünftigen kurativen Medizin sein. Da die meisten ernsthaften Massenerkrankungen multifaktoriell bedingt sind (und nicht durch einen einzelnen Krankheitserreger), lassen sie sich nur präventiv, also durch Beseitigung oder Milderung ihrer Ursachen in der Arbeits- und Lebenswelt, dauerhaft verhindern. In der Bundesrepublik kann man beobachten, wie sich allmählich dieses einsichtige Interesse auch in politische Potentiale zu verwandeln beginnt. Dabei wären vor allem zwei zu nennen: die ökologische Bewegung und die Gewerkschaftsbewegung, die zunehmend ihre traditionelle Zurückhaltung in der qualitativen Kritik der Arbeitsbedingungen aufgibt und die Rolle einer Vertretung von Gesundheitsinteressen in der Arbeitswelt zu erlernen beginnt. Dem stehen allerdings die politischen und sozialen Wirkungen der Massenarbeitslosigkeit entgegen. Zum einen lähmt sie die Abwehrkräfte gegen Gesundheitsbelastung am Arbeitsplatz und zum anderen dient sie als Hebel zu einer Wirtschaftspolitik, die ihr Heil in einer noch intensiveren wirtschaftlichen Verwertung der menschlichen Arbeitskraft erblickt. Es ist also nicht spekulativ zu erwarten, daß sich in der Frage des präventiven Schutzes der menschlichen Gesundheit die politischen Kräfte polarisieren werden.

5.2 Reformdefizit im Gesundheitswesen

Obwohl seit Bestehen der Bundesrepublik sich die Probleme der medizinischen Versorgung grundlegend gewandelt haben, sind die Strukturen des Gesundheitswesens fast völlig unverändert geblieben. Bisher konnten die Anbieter medizinischer Dienste und pharmazeutischer Waren mit Erfolg jede Reform verhindern. Die Kritik, wie sie vor allem von unabhängigen Wissenschaftlern und den Gewerkschaften seit den siebziger Jahren vorgetragen wird, sagt, das Gesundheitswesen sei von zu geringer Leistungsfähigkeit, zu teuer und habe zuviel Macht.

Die Krankenversicherungen (und damit natürlich auch deren Selbstverwaltungen) sind in diesem Zusammenhang ein relativ schwacher gesundheitspolitischer Akteur. Weder können sie die Anbieterstrukturen des Gesundheitswesens maßgeblich beeinflussen, noch dürfen sie eigene Leistungen organisieren. Auch sie betreiben überwiegend Ausgabenpolitik, wo sie als Instrumente nur die Verhandlungen mit den Ärzten, Zahnärzten und Krankenhäusern in der Hand haben (die Arzneimittelpreise sind reine Marktpreise, über die nicht einmal verhandelt wird).

Natürlich ist die Rückständigkeit der Strukturen des Gesundheitswesens in erster Linie interessenbedingt. Dieselben Eigenschaften, die das Gesundheitswesen nämlich schlecht und teuer machen, sind für die Anbieter (und die mit ihnen politisch verflochtenen Interessen) höchst vorteilhaft und ökonomisch. Um nur einige dieser widersprüchlichen Konstellationen zu nennen:

Erstens ist das Gesundheitswesen ein stabiler **Absatzmarkt**, der konjunkturelle Abhängigkeiten kaum kennt. Die Honorare und Gewinne, die hier erzielt werden, steigen um so mehr, je weniger erfolgreich die Leistungen sind und je weniger sie durch Prävention in gesellschaftlichen Lebensbereichen überflüssig gemacht werden.

Zweitens: Die Strukturen des Gesundheitswesens konservieren in einem hohen Maße soziales **Mittelklassepotential**. Würden sie also grundlegend verändert, so würde das bedeuten, daß soziale Gruppen geschwächt würden, denen eine wichtige Rolle als Stütze der bestehenden gesellschaftlichen Machtstrukturen zukommt. Zur Information: Die Einkommen der Ärzte und Zahnärzte sind mit denen von mittelständischen Unternehmern viel eher als mit denen von hochqualifizierten akademischen Angestellten zu vergleichen. Im Durchschnitt (!) verdiente ein Zahnarzt 1983 226.100,-- DM als Reinertrag seiner Praxis und ein Kassenarzt kam auf durchschnittlich 157.000,-- DM. Bedenkt man, daß diese enormen Einkommen in einer Zeit zustande kommen, in der die "Kostendämpfung" im Gesundheitswesen eines der wichtigsten gesamtwirtschaftlichen Ziele ist, dann erkennt man sie zugleich auch als Zeichen politischer Macht.

Drittens erfüllt in der Geschichte der Bundesrepublik das System der medizinischen Versorgung und der Pflege auch die Funktion der **Legitimationsbeschaffung** vor allem für die kirchlichen Träger von Kranken-

haus- und Pflegeeinrichtungen. Als Folge davon haben sich große und unkontrollierbare Bürokratien herausgebildet, deren politischer Einfluß ebenfalls gegen gesundheitspolitische Folgen in die Wagschale geworfen wird.

Die bisherige Widerstandskraft des Gesundheitswesens gegen die Reform seiner Strukturen verdankt sich also primär dem Umstand, daß diese in hohem Maße den wirtschafts- und machtpolitischen Interessen dominierender gesellschaftlicher Gruppen entgegenkommt. Unter den Verhältnissen sinkender Wirtschaftskraft werden aber auch hier Widersprüche lebendig: so wird die Konservierung der Strukturen immer kostspieliger; während aber die Kosten in den Zeiten des "Wirtschaftswunders" aus den Wachstumszuwächsen beglichen werden konnten, werden sie jetzt vor allem den Sozialversicherten aufgebürdet. Hauptinstrumente sind Beitragserhöhungen, Selbstbeteiligungen an den Krankheitskosten und Verschlechterungen der Qualität der Leistungen. Sollte es den Gewerkschaften gelingen, diese Ventile zu verstopfen, dann entstünde eine neue gesundheitspolitische Konstellation auch in der Frage der überfälligen Strukturreformen: der Wunsch nach Kostenersparnis könnte sich dann nämlich nur noch gegen die tatsächlichen Ursachen der Kosten richten.

Das steigende Niveau der gesundheitspolitischen Opposition ist ein weiterer Beleg dafür, daß es keinen automatisch wirkenden Mechanismus gibt, der von der Massenarbeitslosigkeit widerspruchlos in die politische Defensive, Sozialabbau und Herrschaftssicherung führt. In den Gewerkschaften hat sich in den letzten Jahren nicht nur erstmals ein kritisches Bewußtsein gegenüber den Institutionen der medizinischen Versorgung und der staatlichen Gesundheitspolitik herausgebildet. Trotz der enormen Herausforderungen durch die Massenarbeitslosigkeit ist man dabei, die traditionelle Staatsgläubigkeit abzulegen und sich auch in Fragen der Gesundheitsinteressen der Arbeitnehmer auf die eigene Kraft zu besinnen. Das Übermaß an dringlichen Problemen macht es dabei leichter als früher, Berührungssängste mit neuen sozialen Bewegungen und den vielfältigen Selbsthilfegruppen zu überwinden. Ein vielversprechender Anfang ist der Versuch der Qualifizierung, Politisierung und Mobilisierung der gewerkschaftlichen Vertreter in den Selbstverwaltungen der gesetzlichen Krankenversicherung.

Gerhard Bäcker

Bevölkerungsentwicklung und Alterssicherung

- Argumente und Scheinargumente, Probleme und Scheinprobleme -

1. Ruhe vor dem Sturm?

Nach nahezu zehn Jahren fortdauernder Finanzierungsprobleme signalisiert die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung derzeit ein positives Bild: Die Einnahmen übersteigen die Ausgaben, die Rücklagen (Schwankungsreserve) nehmen zu und liegen über der kritischen, gesetzlich vorgeschriebenen Grenze einer Monatsausgabe (12 Mrd. DM 1986). Wenn es trotz anhaltend hoher Arbeitslosigkeit (die die Rentenversicherung auf der Einnahmen-, aber auch auf der Ausgabenseite negativ berührt) zu dieser als "Konsolidierung der Rentenfinanzen" gefeierten Entwicklung gekommen ist, so liegt dies vor allem an den vielfältigen und tiefgreifenden Einschnitten im Leistungsrecht, die im Zuge der Sozialabbaupolitik verfügt wurden und die die Ausgaben abgebremst haben. In den Memoranden der letzten Jahre wurden diese Maßnahmen im einzelnen benannt und im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die finanzielle Lage der Rentner analysiert. Aber auch die Einnahmenentwicklung trägt zur Entspannung der Finanzlage bei: Die Beitragssätze wurden mehrfach erhöht, und die Zunahme des Beschäftigungsniveaus bewirkt ein Anwachsen der Beitragszahler.

Auch die mittelfristige Finanzentwicklung der Rentenversicherung wird von der Bundesregierung sowie vom Sozialbeirat optimistisch beurteilt. Im Rentenanpassungsbericht der Bundesregierung von 1986 wird in den Modellberechnungen davon ausgegangen, daß selbst bei der "ungünstigen" Variante bis einschließlich 1991 eine ausreichende Schwankungsreserve vorhanden ist, daß es also bis zu diesem Zeitpunkt keiner Maßnahmen bedarf. (Die Absenkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung von 19,2 vH auf 18,7 vH zum 1.1.1987 ist bereits gesetzlich fixiert!) Als "ungünstig" wird bei dieser Modellrechnung die Annahmenkombination - jährlicher (Brutto-)Einkommenszuwachs von 3,0 % und Zunahme des Beschäftigungsniveaus um 0,3 Mio. bis zum Jahr 2000 - unterstellt. Bei der "günstigen" Variante (Einkommenszuwachs von 5 %, Beschäftigungszuwachs von 1,5 Mio.) ist bis einschließlich 1986 eine ausreichende Schwankungsreserve garantiert.

Für wie realistisch man derartige Annahmen auch immer hält, ein Absinken des Beschäftigungsniveaus und ein Anstieg der Arbeitslosigkeit im Gefolge eines konjunkturellen Einbruchs wird von ihnen ja ausdrücklich ausgeschlossen, übereinstimmend weisen alle Modellrechnungen aber darauf hin, daß spätestens gegen Mitte der 90er Jahre die Rentenversicherung in schwerwiegende, sich verschärfende und langandauernde Finanzierungsschwierigkeiten gerät. Es herrscht, so die nahezu einhellige Auffassung, derzeit die sprichwörtliche "Ruhe vor dem Sturm": Die durch den Geburtenrückgang einerseits und die Verlängerung der Lebenserwartung andererseits ausgelöste Verschiebung im Altersaufbau der Bevölkerung wird die Rentenversicherung vor dramatische Finanzierungsprobleme stellen. In mehr oder weniger differenzierten Berechnungen wird festgestellt, daß bei Konstanz des heutigen Systems sich bis zum Jahr 2030 entweder der Beitragssatz verdoppeln oder das Rentenniveau halbieren müßte. Beide Alternativen suggerieren die Ausweglosigkeit der Situation. Die demographische Entwicklung bietet Anlaß, um in apokalyptischen Dimensionen den drohenden Zusammenbruch der Rentenversicherung ("Wer soll unsere Renten finanzieren?") an die Wand zu malen. Bei der Größenordnung der Rentenversicherung, die immerhin rund 45 % der gesamten Sozialausgaben bindet und rund 11 Mio. Rentner sowie rund 23 Mio. Beitragszahler berührt, käme dies einem Zerfall des sozialen Sicherungssystems gleich.

2. Dramatisierung als politische Strategie

Es mehren sich die Forderungen (so von Biedenkopf, Bangemann, Miegel), vom bisherigen Rentenversicherungssystem grundsätzlich abzugehen, lediglich eine allgemeine, existenzminimale Grundrente zu garantieren und die Alterssicherung ansonsten über private Vorsorgeformen (Vermögensbildung, Lebensversicherung) zu regeln, weil nur noch so die Finanzierbarkeit sichergestellt werden könne. Aber auch diejenigen politischen Kräfte, die vom Versicherungssystem nicht gänzlich abweichen möchten, betonen die Notwendigkeit von tiefreichenden Änderungen im Rentenrecht. Stichworte in diesem Zusammenhang sind: Festschreibung oder gar Absenkung des Rentenniveaus durch Neufassung der Rentenformel, Heraufsetzung der Altersgrenze, Neubewertung der beitragslosen Zeiten, Erhöhung der Beitragssätze. Bereits im Vorfeld der nächsten Legislaturperiode des Bundestages, in der die ersten Beschlüsse dieser Art gefaßt werden dürften, sind die Bestrebungen unübersehbar, zwischen CDU und SPD zu einer "Großen Koalition" in der Rentenversicherungspolitik zu kommen. Über die sozialen Defizite der Rentenversicherung, über

die verbreitete Armut im Alter, insbesondere von Frauen, wird hingegen kaum gesprochen. Vor der "Allmacht" der demographischen Entwicklung geht es nur noch um die Frage der Finanzierbarkeit.

Diese Dramatisierung der Situation ist durch nichts begründet. Tatsächlich dürfte sich die demographisch bedingte Finanzierungsproblematik weitaus weniger gravierend auswirken, als gemeinhin unterstellt. Aktueller Handlungsbedarf, etwa durch Änderungen im Rentenrecht, läßt sich nicht rechtfertigen. Durch das Starren auf die Bevölkerungszahlen und -relationen, durch die Begrenzung der Analyse auf die Methode des Köpfezählens gerät völlig aus dem Blickfeld, daß letztlich die ökonomischen Bedingungen und die Ergebnisse im Verteilungskonflikt darüber entscheiden, ob und wie die demographischen Belastungen getragen werden können. Wie im folgenden erläutert wird, läßt sich die Bewältigung der demographischen Belastungen umso eher erreichen, je mehr sich die Politik auf den Abbau der Arbeitslosigkeit, die Erhöhung des Beschäftigungsniveaus und die Anhebung der Arbeitseinkommen konzentriert. Die aufgeregte Diskussion über die Bevölkerungsentwicklung in einem Zeitraum von 50 (!) Jahren läßt diese Zielsetzungen systematisch außer Acht: Die Angst, vor dem Schrumpfen der deutschen Bevölkerung, vor dem "Raum ohne Volk" wird geschürt und die Sorge der Menschen um den Bestand der sozialen Sicherung ist ein Vehikel dazu, während von der Arbeitslosigkeit und den ökonomischen Risiken der nächsten Jahre keine Rede ist. Damit wird nicht nur von der aktuellen Problemlage geschickt abgelenkt, sondern zugleich auch die Voraussetzung verschlechtert, die Folgen der demographischen Entwicklung ohne Sozialabbau zu lösen.

Wenn zur Dramatisierung der Situation kein Anlaß besteht, so heißt das allerdings nicht, die demographische Entwicklung zu bagatellisieren. Ohne Zweifel werfen die Änderungen im Bevölkerungsniveau und -aufbau, die alle entwickelten Industrieländer mehr oder minder im gleichen Maße betreffen, erhebliche Anpassungsprobleme in vielen Bereichen der Gesellschaft auf. Eine zukunftsgerichtete Sozialpolitik muß diese Probleme erkennen und sie in den Kontext der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik stellen.

3. Die demographische Entwicklung bis zum Jahre 2030

Die längerfristigen Modellrechnungen über die Entwicklung der Wohnbevölkerung (Deutsche und Ausländer) in der Bundesrepublik gehen von der Annahme

aus, daß

- die niedrige Geburtenhäufigkeit der vergangenen Jahre (Nettoreproduktionsrate von 0,6 %) unverändert anhält,
- die Lebenserwartung sich weiterhin langsam erhöht,
- der Wanderungssaldo von Ausländern bei Null liegt, also kein weiteres Ansteigen der ausländischen Wohnbevölkerung erfolgt.

Unter diesen Annahmen schrumpft die gesamten Wohnbevölkerung von 61,1 Millionen im Jahr 1985 auf 59,2 Millionen im Jahr 2000 und auf 46,2 Millionen im Jahr 2030. Diesem Rückgang der Gesamtbevölkerung steht ein Zuwachs der älteren Bevölkerung gegenüber. Der relative Anteil der über 59jährigen an der Gesamtbevölkerung erhöht sich dadurch deutlich. Setzt man die ältere Bevölkerung zu der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20 bis unter 60 Jahren) in Relation, also die potentiellen Rentenempfänger zu potentiellen Beitragszahlern, so erhält man den Altersquotienten. Der Altersquotient, der seit 1975 gesunken ist, also in den letzten Jahren die Rentenversicherung eher entlastet hat, wird gegen Mitte der 90er Jahre das Niveau von 1975 (39,3 %) überschreiten und jenseits des Jahres 2005 rapide ansteigen. Im

Die Entwicklung¹⁾ der Wohnbevölkerung und der Belastungsquotienten von 1960 bis 2030

| Jahr | Zahl der Personen im Alter von | | | | Jugendquotient | Altenquotient | Gesamtlast- |
|------|--------------------------------|------------------------|--------------------|-----------|-----------------------|-----------------------|--|
| | unter 20 Jahren | 20 bis unter 60 Jahren | 60 und mehr Jahren | insgesamt | Spalte 1/ Spalte 2 | Spalte 3/ Spalte 2 | quotient Spalte 1 + Spalte 3 Spalte 2 |
| | in Mio. | in Mio. | in Mio. | in Mio. | v.H. | v.H. | v.H. |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 1960 | 16,0 | 30,3 | 9,0 | 55,3 | 52,6 | 29,6 | 82,2 |
| 1965 | 16,7 | 31,4 | 10,5 | 58,6 | 53,2 | 33,3 | 86,5 |
| 1970 | 18,2 | 31,3 | 11,6 | 61,2 | 58,2 | 37,2 | 95,4 |
| 1975 | 17,9 | 31,6 | 12,4 | 62,0 | 56,8 | 39,3 | 96,0 |
| 1980 | 16,5 | 33,1 | 11,8 | 61,4 | 49,9 | 35,7 | 85,5 |
| 1985 | 14,4 | 34,3 | 12,4 | 61,1 | 41,9 | 36,1 | 77,9 |
| 1990 | 12,7 | 35,4 | 12,8 | 60,9 | 35,8 | 36,1 | 71,9 |
| 1995 | 12,3 | 34,9 | 13,1 | 60,3 | 35,4 | 37,4 | 72,8 |
| 2000 | 12,2 | 32,9 | 14,1 | 59,2 | 37,0 | 43,0 | 80,0 |
| 2005 | 11,4 | 31,4 | 14,8 | 57,6 | 36,3 | 47,0 | 83,4 |
| 2010 | 10,3 | 30,8 | 14,7 | 55,8 | 33,4 | 47,7 | 81,1 |
| 2020 | 8,5 | 27,7 | 15,1 | 51,3 | 30,8 | 54,6 | 85,4 |
| 2030 | 7,7 | 22,1 | 16,4 | 46,2 | 34,9 | 74,2 | 109,1 |

¹⁾ Bis 1985 statistische Ergebnisse, ab 1990 Vorausschätzung unter den Annahmen des Renten Anpassungsberichts 1985 (keine Wanderungen, Erhöhung der Lebenserwartung um mehr als ein halbes Jahr bei Männern und um ³/₄ Jahre bei Frauen bis 1989 im Vergleich zur Sterbetafel 1981/83, Fruchtbarkeitsverhältnisse Durchschnitt 1981/83.

Abweichung in den Summen durch Rundung.

Quelle: Gutachten des Sozialbeirats über eine Strukturreform zur längerfristigen finanziellen Konsolidierung und systematischen Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen der gesamten Alterssicherung, Bundestags-Drucksache 10/5332, S. 4

Jahr 2030 wird der Altersquotient einen Wert von 74,2 % erreichen, der damit rund doppelt so hoch liegt wie der derzeitige Quotient. 100 Erwerbsfähige müssen dann für 74,2 ältere Menschen sorgen. Erst ab ungefähr 2035 werden die Werte wieder sinken, weil dann die geburtenschwachen Jahrgänge die Altersgrenze erreichen. Obgleich diese Berechnungen sehr langfristig angelegt sind, können sie nicht als reine Spekulation abgetan werden: Bis zum Jahr 2005 liegt der Altersquotient aufgrund der bisherigen Geburtenentwicklung (hält man die Wanderungsbewegung bei Null) weitgehend fest. Und diejenigen, die im Jahr 2030 zur älteren Bevölkerung zählen, treten bereits jetzt ins Erwerbsleben ein, zahlen Rentenversicherungsbeiträge und erwerben Ansprüche. Selbst wenn die Geburtenrate wieder anstiege, etwa auf eine Netto-reproduktionsrate von 0,8 % (die Geburtenhäufigkeit der letzten beiden Jahre könnte in diese Richtung deuten), käme es erst in 20 Jahren zu einer schwachen Entlastung des Altersquotienten.

4. Auswirkungen auf die Alterssicherung

4.1 Betroffenheit aller Alterssicherungssysteme, nicht nur der Rentenversicherung

Die hier skizzierten Verschiebungen im Altersaufbau haben Folgen nicht nur für eine Form der Alterssicherung, die gesetzliche Rentenversicherung, sondern für die Systeme der Alterssicherung insgesamt. Einer abnehmenden Zahl von Menschen im erwerbsfähigen Alter steht eine wachsende Zahl von Menschen im Ruhestandsalter gegenüber. Es ist deshalb unzulässig, die Auswirkungen des demographischen Wandels allein auf die Rentenversicherung zu beziehen, die Beamtenversorgung aber außerhalb der Betrachtung zu lassen. Bereits 1980 entfielen auf 100 aktive Beamte etwa 60 Versorgungsempfänger, für deren Unterhalt Steuermittel bereitgestellt werden mußten. Bei einer Beitragsfinanzierung der Pension aus den Beamtengehältern wäre derzeit ein Beitragssatz von etwa 36 % (!) erforderlich; dieser Beitragssatz müßte sich entsprechend der demographischen Entwicklung bis zum Jahr 2030 ebenfalls verdoppeln. Nur weil die Beamtenversorgung über den allgemeinen Haushalt, also nicht wie die Rentenversicherung über einen Sonderhaushalt abgewickelt wird, sind diese potentiellen Belastungen weniger sichtbar.

Das Faktum der Einkommensbelastung durch die demographische Entwicklung läßt sich auch durch eine Privatisierung der Alterssicherung nicht umgehen. Ein gleiches Versorgungsniveau vorausgesetzt, müssen auch bei privaten

Sicherungsformen die Primäreinkommensbezieher Einkommens- und damit Güteransprüche auf die Nicht-Erwerbstätigen übertragen. Beim Übergang von der Sozialversicherung zum privaten Versicherungswesen (soweit soziale Tatbestände und Risiken überhaupt "versicherbar" sind) bleiben die monetären Kosten unverändert. An die Stelle solidarischer Sozialversicherungsbeiträge treten lediglich risikobezogene Prämien, die nicht das Belastungsniveau, aber die personelle Belastungsstruktur verschieben. Da bei den Privatversicherungen der Solidarausgleich fehlt, werden diejenigen am stärksten betroffen, die aufgrund von Geschlecht, Alter und Berufssituation die höchsten Risiken tragen, während die "guten Risiken" mit einer Entlastung rechnen könnten. Auf den Familienlastenausgleich würde zudem völlig verzichtet.

So wenig wie durch den Übergang zur Privatversicherung das aktuelle gesamtwirtschaftliche Belastungsniveau verringert werden kann, so aussichtslos ist auch, durch Vermögensbildung (Miegel-Plan) spätere, demographische Belastungen "vorzufinanzieren" und damit leichter lösen zu wollen. Die private Altersvorsorge via vermehrte Vermögens- und Kapitalsammlung eignet sich zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Bevölkerungsentwicklung keineswegs besser als die umlagenfinanzierte soziale Sicherung. Zwar erfreut sich die gegenteilige Behauptung wachsender Beliebtheit und mehren sich die Forderungen nach einer Rückkehr zum Kapitaldeckungsverfahren, doch läßt sich dadurch die "Mackenroth-These", daß Sozialleistungen grundsätzlich aus dem jeweiligen Sozialprodukt erbracht werden müssen, nicht umgehen. Auch durch das Kapitaldeckungsverfahren (Thesaurierung von Kapital, das erst im Alter aufgelöst wird, so wie es bei Lebensversicherungen üblich ist) entsteht keine intertemporale Lastenverschiebung im gesamtwirtschaftlichen Sinne, denn so oder so kann die ältere Generation nur dann leben und Güter und Dienstleistungen aus dem laufenden Sozialprodukt erhalten, wenn die erwerbstätige Generation einen Teil der von ihr erzeugten Wertschöpfung abtritt. Beim Umlageverfahren erfolgt diese Umverteilung über den Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen oder von Steuern, beim Kapitaldeckungsverfahren über die Auflösung von Geld- und Sachvermögen. Durch das Auflösen der vor Jahren gebildeten Kapitalreserven fließen der älteren Generation zusätzliche, nicht aus laufender Güterproduktion entstammende Einkommen zu. Die zusätzliche Konsumnachfrage gibt den Anstoß für Preiserhöhungen und via Preissteigerungen wird die Gesamtheit der Einkommensbezieher indirekt zur Finanzierung des Lebensunterhalts der älteren Menschen herangezogen.

4.2 Demographie und Arbeitsmarkt: Die Entwicklung von Beitragszahlern und Rentenempfängern

4.2.1 Erwerbsbeteiligung und Bevölkerungsentwicklung

Der Anstieg des Altersquotienten errechnet sich aus der Entwicklung der gesamten Bevölkerung in den jeweiligen Altersklassen. Für die einzelnen Sicherungssysteme, so für die Rentenversicherung, ist dieser rein demographische Quotient aber nicht entscheidend. Hier kommt es viel konkreter auf

- die Zahl der Rentenempfänger im Verhältnis zur
- Zahl der beitragspflichtigen Erwerbspersonen
an. Der Rentnerquotient gibt diese Relation wieder. Maßgebend für die Entwicklungen ist hierbei nicht die Entwicklung der erwerbsfähigen Bevölkerung, sondern die Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials. (Herrscht Vollbeschäftigung, also auch keine versteckte Arbeitslosigkeit (Stille Reserve), entspricht das Erwerbspersonenpotential dem Beschäftigungsniveau.) Es spricht vieles dafür, daß bei einer entsprechenden Beschäftigungspolitik das Erwerbspersonenpotential weniger stark zurückgehen wird als die erwerbsfähige Bevölkerung, also dem demographischen Trend nicht proportional folgt, so daß der Anstieg des Rentnerquotienten weniger drastisch ausfällt als der Anstieg des Altenquotienten. In den vorliegenden Modellrechnungen werden sowohl die Wanderungsbewegungen (Zahl der ausländischen Wohn- und Erwerbsbevölkerung) als auch die Erwerbsbeteiligung (Erwerbsquote) konstant gesetzt. Genau diese Annahme ist bei einer längerfristigen Betrachtung aber unzulässig. Das Erwerbsverhalten ist keine unabhängige, statische Größe, sondern wird ganz maßgeblich durch die Arbeitsmarktlage und die demographische Verschiebung geprägt. Kommt es ab der Jahrhundertwende zu dem prognostizierten starken Rückgang der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter und verringert sich zugleich die Arbeitslosigkeit in Richtung Vollbeschäftigung, so ist zu erwarten, daß

- die jugendspezifischen Erwerbsquoten steigen, da die "Warteschleifen" im Übergang zwischen Ausbildung und Beruf wegfallen;
- die altersspezifischen Erwerbsquoten steigen, da die frühzeitige, arbeitsmarktbedingte Verdrängung älterer Arbeitnehmer von ihrem Arbeitsplatz nachläßt;
- die frauenspezifischen Erwerbsquote überproportional steigt, da durch die Arbeitslosigkeit viele Frauen in die "stille Reserve" abgedrängt werden und im internationalen Vergleich die Frauenerwerbsquote in der Bundesrepublik mit 49,4 % niedrig liegt. Gerade vor dem Hintergrund

- einer sinkenden Geburtenhäufigkeit ist es nicht unwahrscheinlich, daß auch in der Bundesrepublik Frauenerwerbsquoten von 62,8 % wie in den USA oder von 77,4 % wie in Schweden erreicht werden könnten;
- eine erneute Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer einsetzt. (Ob im Jahre 2030 die dann dritte und vierte Ausländergeneration überhaupt noch als "Ausländer" zu verstehen ist, sollte jedoch hinterfragt bzw. bezweifelt werden!)

4.2.2 Arbeitslosigkeit bei rückläufigem Erwerbspersonenpotential?

Vor überzogenen Hoffungen sollte allerdings gewarnt werden. Der zu erwartende Anstieg der Erwerbsbeteiligung wird den Rückgang der erwerbsfähigen Wohnbevölkerung keinesfalls kompensieren können. Im Jahr 2030 liegt nach den Modellrechnungen die Zahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter mit 22,1 Mio. niedriger als die Zahl der Beitragszahler im Jahr 1985 (22,9 Mio.), so daß selbst eine Erwerbsquote von 100 vH den Rückgang der Beitragszahler (bei gleichzeitigem Anstieg der Rentenempfänger!) nicht würde auffangen können. Zum zweiten ist ja keinesfalls gesichert, daß mit dem Bevölkerungsrückgang auch automatisch die Arbeitslosigkeit abgebaut wird. Die neueren Berechnungen (IAB/Prognos/WSI) verweisen vielmehr auf die Gefahr, daß auch über die Jahrtausendwende hinaus die Massenarbeitslosigkeit bestehen bleiben wird. Das Nebeneinander von steigenden Rentnerzahlen, sinkendem Erwerbspersonenpotential und hoher Arbeitslosigkeit würde sich dann wahrlich dramatisch auswirken, da Rentner und Arbeitslose von den weniger werdenden beitragspflichtigen Erwerbstätigen finanziert werden müßten. Zwar könnte die Rentenversicherung durch die Wiedereinführung der vollen Beitragspflicht der Bundesanstalt für Arbeit für ihre Leistungsempfänger (Beiträge auf der Basis des vorherigen Bruttoeinkommens) von dem Arbeitsmarktrisiko teilweise entlastet werden, aber im Nettoeffekt wäre nichts gewonnen. Denn bei dem verengten Denken in Versicherungsinstitutionen wird übersehen, daß der Entlastung der Rentenversicherung eine entsprechende Belastung der Bundesanstalt für Arbeit gegenübersteht.

Es wird also zu einer vorrangigen Aufgabe, durch Maßnahmen der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowohl die Arbeitslosigkeit abzubauen als auch die Voraussetzungen für die Realisierung wachsender Erwerbswünsche zu schaffen. Von einem Automatismus in der gegenläufigen Entwicklung von realisierter Erwerbsbeteiligung und Bevölkerungsrückgang kann nicht ausge-

gangen werden. Auf die Beschäftigungspolitik kommt insofern eine doppelte Aufgabenstellung zu.

Da Berechnungen über die Entlastungswirkungen einer expansiven Beschäftigungsstrategie leider nicht vorliegen, muß es offen bleiben, um wieviel Punkte bei einer solchen Politik die aus dem demographischen Altenquotienten errechnete Verdoppelung der Beitragssätze (bei Konstanz des Leistungsrechts) vermindert werden könnte. Lediglich bei Rürup findet sich der Nachweis, daß der Anstieg des Rentnerquotienten bis zum Jahr 20230 um rund ein Viertel niedriger ausfällt als der des Altenquotienten, wenn im Jahr 1990 die Arbeitslosenquote auf 1 vH herabgedrückt würde, was - unter Berücksichtigung der Aktivierung der stillen Reserve - mit einem Beschäftigungszuwachs von 11,7 % gleichbedeutend wäre.

4.2.3 Altersgrenze, Arbeitsmarkt und Rentenfinanzierung

Von besonderer Bedeutung für die Finanzierbarkeit der Rentenversicherung ist die Erwerbsquote bei den älteren Arbeitnehmern, denn das durchschnittliche Ruhestandsalter beeinflusst sowohl die Ausgabenseite als auch die Einnahmenseite. Je früher der Austrittszeitpunkt aus dem Arbeitsleben einsetzt, umso höher wird die Zahl der Rentner, umso länger wird die Rentenbezugsdauer und umso geringer wird die Zahl der Beitragszahler. Bei einem späten Austrittszeitpunkt gilt das Gegenteil. Der Rentnerquotient wird also durch die Variation des Ruhestandsalters in Zähler und Nenner verändert. Da liegt die Forderung nahe, die gesetzlichen Altersgrenzen in der Rentenversicherung nach oben zu schieben, um die Finanzlage zu stabilisieren. Eine nähere Analyse der Entwicklung des Rentenzugangsalters läßt jedoch erkennen, daß der durchschnittliche Ruhestandsbeginn mehr von der Arbeitsmarkt- und Bevölkerungsentwicklung bestimmt wird als von den gesetzlichen Altersgrenzen. In den letzten 10 Jahren ist das durchschnittliche Rentenzugangsalter im Schnitt um 2 Jahre gesunken; es beträgt (1985) bei den Männern 58,7 Jahre und bei den Frauen 60,4 Jahre. Ausschlaggebend für diese deutliche Vorverlagerung des Ruhestandsbeginns war der Druck der Massenarbeitslosigkeit insbesondere auf die älteren Arbeitnehmer. Durch Frühpensionierungen, durch die hohe Inanspruchnahme der 59er Regelung und durch die Altersgrenze von 60 Jahren für Schwerbehinderte und Frauen scheiden viele Arbeiter und Angestellte frühzeitig aus dem Arbeitsleben aus. In vielen Fällen handelt es sich hierbei um eine versteckte Arbeitslosigkeit; die Rentenversicherung trägt einen Teil des Beschäftigungsrisikos. Auch das hohe Niveau an (überwiegend früh-

zeitig bezogenen) Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten (1985: 36,4 % aller Renten neuzugänge) wird durch die Arbeitsmarktlage beeinflusst.

Bei einer Entspannung des Arbeitsmarktes dürfte es insofern zu einem schnellen und freiwilligen Wiederanstieg der altersspezifischen Erwerbsquoten und zu einer Erhöhung des durchschnittlichen Ruhestandsalters kommen, ohne daß es dafür gesetzlicher Veränderungen der Altersgrenzen bedürfte. Das Rentenalter in der Bundesrepublik ist nach oben hin flexibel: Es kommt auf die Arbeitskräftenachfrage und die Bereitschaft der Unternehmen an, solche Arbeitsplätze einzurichten, die altersgerecht sind und den älteren Arbeitnehmern die Möglichkeit geben, auf eigenen Wunsch auch länger im Arbeitsleben zu verbleiben. Soll die hohe Rate der Frühinvalidität gesenkt werden, so bedarf es darüber hinaus einer effektiven betrieblichen Humanisierungs- und Gesundheitspolitik.

Würde das durchschnittliche Rentenzugangsalter um 2 Jahre steigen, so errechnet sich nach Schmähl eine Entlastung der Rentenversicherung um knapp 6 Beitragspunkte. Wiederum ist aber Vollbeschäftigung Voraussetzung dieser Entlastungsrechnung. Eine zwangsweise Heraufsetzung des Ruhestandsalters etwa durch Anhebung der gesetzlichen Altersgrenzen, durch Verschärfung der Zugangs- und Anspruchsvoraussetzungen oder durch Einführung versicherungsmathematischer Abschläge würde im Zustand der Unterbeschäftigung die Arbeitslosigkeit verschärfen und c.p. die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit erhöhen. Freilich sind die durchschnittlichen Ausgaben je Arbeitslosen geringer als die durchschnittlichen Ausgaben je Rentner, so daß sich im Nettoeffekt eine gesamtfiskalische Entlastung ergibt. Wird darauf von denjenigen spekuliert, die nicht müde werden, eine baldige Heraufsetzung der Altersgrenze zu fordern?

5. Demographische Entlastungswirkungen in anderen Bereichen

Bei der Analyse der Folgen der demographischen Entwicklung steht die Frage im Vordergrund, ob die kleiner werdende Zahl der "Aktiven" noch die wachsende Alterslast tragen können. Die Einkommensübertragungen an alte Menschen machen jedoch nur einen Teil der gesamten Einkommensübertragungen der Erwerbstätigen an die Nicht-, Noch-Nicht- oder Nicht-Mehr-Erwerbstätigen aus. Entscheidend für die Finanzierbarkeit ist deshalb die Gesamtbelastung und ihre Änderung durch die demographische Bewegung. Die Gesamtbelastung ergibt sich aus der Zusammenfassung des Altenquotienten einerseits und des

Kinder- und Jugendquotienten andererseits. Wie aus der vorne wiedergegebenen Tabelle ersichtlich, sinkt bei der niedrigen Geburtenrate der Kinder- und Jugendquotient: Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter muß zwar für immer mehr ältere Menschen, aber gegenläufig dazu für immer weniger jüngere Menschen eintreten, so daß der Gesamtbelastungsquotient in den nächsten Jahren sinkt und erst nach dem Jahr 2020 das Niveau des Jahres 1975 von 95,4 % überschreiten wird. Es dürfte also zu einer gegenseitigen Kompensation der Entwicklung kommen, die sogar noch günstiger ausfällt, wenn man die Belastungen finanziell bewertet. Es spricht nämlich vieles dafür (ohne daß empirische Befunde vorliegen), daß ein Kind die Gesellschaft im Durchschnitt mehr kostet als ein älterer Mensch. Zu diesem Ergebnis gelangt man, wenn bei den Kindern alle Ausgaben, d.h. sowohl die öffentlichen Geldleistungen und Bildungsinvestitionen als auch die privaten Übertragungen berücksichtigt werden. Bei den "Kosten" der älteren Menschen muß allerdings auch bedacht werden, daß das Leistungsniveau der Rentenversicherung verbesserungsbedürftig ist, daß die Krankenversicherung durch die zunehmende Zahl chronisch kranker älterer Menschen belastet wird und daß die Absicherung des Pflegerisikos einer umgehenden Regelung bedarf.

Bei einer differenzierten Betrachtung verliert allerdings die These der Kompensation von Jugend- und Alterslast viel von ihrem Glanz, denn der auf der güterwirtschaftlichen Abstraktionsebene gezogene Schluß, das Finanzierungsproblem sei allein ein Umschichtungsproblem, läßt sich nicht umstandslos auf die Realität übertragen. Während nämlich der Unterhalt älterer Menschen nahezu voll von den steuer- und beitragsfinanzierten Sicherungsinstitutionen getragen wird, wird der individuelle Unterhalt der Kinder und Jugendlichen überwiegend privat, d.h. von den Eltern bestritten. Eine widerstandslose Substitution ist allein deswegen nicht zu erwarten, weil durch Beiträge alle Versicherten betroffen werden und die Empfänger anonym sind, während die individuellen Ausgaben für Kinder von den jeweiligen Eltern bestritten werden bzw. bestritten worden sind. Auch wenn man sich auf die Verschiebung der öffentlichen Ausgaben für Kinder und Jugendliche beschränkt, kann und sollte nicht davon ausgegangen werden, daß dem Geburtenrückgang ein proportionaler Ausgabenrückgang folgt: Die öffentlichen Infrastrukturinvestitionen (Schulen, Hochschulen) tragen Fixkostencharakter und durch Menschenrückgang bedingte Minderausgaben sollten dazu benutzt werden, um Versorgungsstandards (kleine Klassen, Schüler-Lehrer-Relation usw.) zu verbessern. Die Einsparpotentiale im Kinder- und Jugendbereich sind demgemäß begrenzt. Größere Entlastungen ergeben sich bei den öffentlichen Ausgaben, die in den

nächsten Jahrzehnten auslaufen werden: 1985 wurden für Kriegsopferversorgung, Lastenausgleich, Wiedergutmachung und sonstige Entschädigungen 17,058 Mrd. DM, das sind 3,0 % des Sozialbudgets, aufgewandt. Dieser zukünftig entfallende Anteil des Sozialbudgets könnte finanzneutral zur Abdeckung erhöhter Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung genutzt werden. Entlastungen können auch bei den Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit erwartet werden, wenn die Erwerbstätigenzahlen und die Arbeitslosigkeit rückläufig sind. Hierdurch entsteht Raum für Senkungen des Beitragssatzes. Schließlich ist - bei abnehmender Erwerbstätigenzahl - auf die Entlastungen bei den Entgeltfortzahlungen im Krankheitsfall zu verweisen.

6. Lösungswege

6.1 Beitragssatzerhöhungen?

Wie immer man die Entwicklung des Rentnerquotienten einschätzt, so wird doch eine expansive Beschäftigungsstrategie kaum einen Anstieg der Beitragssätze vermeiden können. Auch wenn keinesfalls mit einer Verdoppelung der Beitragssätze gerechnet werden muß, wären nicht schon vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Belastung der Arbeitseinkommen mit Beiträgen und Steuern Beitragssätze von beispielsweise 26 % allein für die Rentenversicherung untragbar? Eine solche Fragestellung liegt nahe, verfällt aber dem Fehler einer statusquo Betrachtung und vernachlässigt, daß sich Beitragssatzerhöhungen nicht abrupt sondern im Zeitablauf vollziehen. Wer hätte es 1955 für möglich gehalten, daß sich 30 Jahre später der Beitragssatz zur Rentenversicherung von 10 % auf 19,2 % nahezu verdoppelt hätte? Für die zukünftige Entwicklung läßt sich daraus ableiten, daß auch bei einer schrumpfenden Erwerbsbevölkerung Beitragssatzanhebungen immer dann "verkraftbar" sind, wenn der pro-Kopf-Anstieg des Bruttoeinkommens groß genug ist, um eine Verminderung des Nettoeinkommens zu vermeiden, wobei zu berücksichtigen bleibt, daß der Bruttoeinkommenszuwachs auch durch steigende Krankenversicherungsbeiträge und höhere Steuerabzüge in Anspruch genommen werden dürfte. Da die Finanzierung der auch langfristig notwendigen Arbeitszeitverkürzung (mit Lohnausgleich), die ceteris paribus den Anstieg der Bruttoeinkommen bremst, ebenfalls in Betrachtung gezogen werden muß, wird die Ergiebigkeit des wirtschaftlichen Wertschöpfungsprozesses und die Verteilung der Wertschöpfung auf die Arbeitseinkommen zu einer wichtigen Größe für die Finanzierungsfähigkeit der Rentenversicherung. Eine andere Frage ist es, ob die Belastung der Beitragszahler verteilungspolitisch vertretbar ist. In der vorherrschenden Rentendiskussion

wird diese verteilungspolitische Sicht intergenerativ interpretiert, d.h. primär auf das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern bezogen. Der (seit 1984) auch gesetzlich fixierte Grundsatz von der "gleichgewichtigen Entwicklung von Renten und verfügbaren Arbeitseinkommen" scheint zur unangefochtenen, von allen Seiten getragenen Leitlinie der Gestaltung der Rentenversicherung geworden zu sein: Die Renten sollen nicht schneller steigen als die Nettoeinkommen der beitragszahlenden Arbeitnehmer, um die Beitragssteigerungen möglichst zu begrenzen.

6.2 Gleichgewichtige Entwicklung von Renten und verfügbarem Arbeitseinkommen?

Wird für die Weiterentwicklung der Rentenversicherung dieser Grundsatz angewendet, so muß die bisherige, 1957 festgelegte Rentenformel, die die brutto-lohnbezogene Bemessung und Anpassung der Renten vorsieht, endgültig aufgegeben werden. Die bruttolohndynamische Rentenformel hat zum Inhalt, daß die Renten der durchschnittlichen Bruttolohnentwicklung folgen und dadurch der Nettoeinkommensentwicklung der Arbeitnehmer voraneilen, denn die nur mit dem Ertragsanteil besteuerten Renten stellen verfügbares Einkommen dar, während der Anstieg der verfügbaren Arbeitseinkommen durch steigende Steuern und Sozialabgaben vermindert wird. Im Gefolge der Bruttoorientierung steigt das Nettorentenniveau, die intergenerative Verteilung ändert sich zugunsten der Rentner. Es wird zu einer Grundsatzentscheidung, ob dieser Anstieg gewünscht wird oder nicht, d.h. welche Einkommenslage der Rentner im Verhältnis zu der der beitragsleistenden Versicherten als angemessen gilt. Noch vor wenigen Jahren bestand Konsens darüber, daß die Rente nicht wesentlich unter dem verfügbaren Einkommen eines vergleichbaren Arbeitnehmers liegen darf (das sozialpolitische Programm des DGB von 1980 sieht die Größe von 90 % als Ziel an), wenn die Rentenversicherung ihrer Aufgabe als Regelsicherungssystem, das die Beibehaltung des erreichten Lebensstandards beim Übergang vom Arbeitsleben in den Ruhestand garantiert, gerecht werden will. Im Augenblick (1985) liegt das Nettorentenniveau (bei 40 Versicherungsjahren) bei 65,1 % und damit noch deutlich unter dieser Zielgröße. Eine Einkommenseinbuße von einem Drittel muß beim Rentenbezug hingenommen werden, während in anderen Sicherungssystemen, und hier vor allem in der Beamtenversorgung, deutlich höhere Sicherungsniveaus realisiert werden. Nicht zu verkennen ist gleichwohl, daß sich das Nettorentenniveau seit 1957 um etwa 9 Prozentpunkte erhöht hat und zwar von 56,7 (1958) über 59,0 (1975) auf 65,6 (1977). Bei weitgehender Konstanz des Bruttorentenniveaus kommt in dieser Erhöhung die Abzugsbelastung

der Arbeitnehmer durch Steuern und Beiträge zu Ausdruck.

Wenn seit 1977 ein weiterer Anstieg des Nettorentenniveaus nicht mehr zu erkennen ist, so liegt das an der faktischen Außerkraftsetzung der brutto-lohnbezogenen Renten Anpassung seit diesem Jahr. Nur 1982 wurde noch eine formelgemäße Rentenerhöhung durchgeführt, während in den anderen Jahren durch vielfältige Eingriffe (Verschiebung der Anpassung, diskretionäre Festlegung der Anpassungssätze, Aktualisierung der Anpassung, Beteiligung der Rentner an der Krankenversicherung (individueller KVdR-Beitrag)) die Erhöhungsrates herabgedrückt und faktisch auf die Nettoeinkommenssteigerung begrenzt wurde. Die Entscheidung, das Nettorentenniveau nicht zu erhöhen, sondern festzuschreiben (die FDP fordert eine Absenkung), ist damit offensichtlich bereits gefallen. Sie wird gemeinhin mit der Notwendigkeit begründet, Rentner und Beitragszahler gemeinsam an der Bewältigung der demographischen Belastungen zu beteiligen. Es sei untragbar, in einer Zeit, in der die Arbeitnehmer ohnehin durch demographisch bedingte Beitragssatzerhöhungen belastet werden, die Renten stärker steigen zu lassen als die verfügbaren Arbeitnehmereinkommen.

Durch eine Neufassung der Rentenformel soll die gleichgewichtige Entwicklung sichergestellt und damit der Beitragssatzanstieg reduziert werden. Die rentenpolitische Auseinandersetzung bewegt sich dabei nicht mehr um das 'Ob', sondern nur noch um das 'Wie'. Folgende Varianten (in grober Vereinfachung skizziert) stehen zur Diskussion:

- Nettolohnbezogene Renten Anpassung: die Rentenerhöhung wird nach der durchschnittlichen Nettoeinkommensentwicklung berechnet, die durchschnittliche Beitrags- und Steuerbelastung (Progression!) wird in Rechnung gestellt.
- Modifizierte, beitragsbereinigte Bruttoanpassung: die bruttolohnbezogene Anpassung wird um den Satz gekürzt, um den die Nettolöhne durch die Beitragssatzsteigerungen zur Rentenversicherung (und auch der Arbeitslosenversicherung) gemindert werden. Ein Anstieg des Nettorentenniveaus, der auf Beitragssatzsteigerungen beruht, wird ausgeschaltet. Die SPD hat einen Gesetzentwurf mit einer entsprechenden Änderung der Rentenformel bereits vorgelegt.
- Modifizierte, belastungsäquivalente Bruttoanpassung: Erhöhungen der Beitrags- und Steuerbelastungen werden vom Bruttolohnanstieg abgezogen. Im Gegensatz zur nettolohnbezogenen Anpassung, bei der die Renten linear,

d.h. mit einer für alle Renten gleichen Rate angepaßt werden, differenziert der steuersimulierende Teil der belastungsäquivalenten Rentenformel die Zuwachsraten der verfügbaren Renten individuell, z.B. je nach der Gesamthöhe der Rentenbezüge und der Familiensituation.

- Die rentenversicherungsexterne Lösung über die stärkere Rentenbesteuerung: Erhöhungen des Nettorentenniveaus aufgrund wachsender Steuerabzüge der Arbeitnehmer werden durch eine stärkere Besteuerung der Renten ausgeglichen. Im Gegensatz zu den drei vorgenannten Varianten kommen die Einsparungen jedoch nicht der Rentenversicherung direkt zugute. Die bei den öffentlichen Haushalten entstehenden Steuermehreinnahmen müßten (z.B. via Bundeszuschuß) an die Rentenversicherung zurückgeführt werden, was keinesfalls garantiert ist.

Es ist hier nicht der Raum, um die verteilungs- und finanzierungspolitischen Vor- und Nachteile der einzelnen Grundmodelle zu analysieren. Zwei Anmerkungen sollen genügen: Bei der linearen Nettoanpassung würde die durchschnittliche Grenzbelastung der Arbeitnehmer mit Steuern und Beiträgen auf alle Rentner übertragen. Hinter dem Durchschnittswert verbergen sich aber je nach Einkommen und Familienstand unterschiedliche Belastungsverschiebungen der Arbeitnehmer; so werden vom Progressionseffekt der Steuern niedrige Einkommensgruppen weniger als hohe Einkommensgruppen betroffen. Der Progressionseffekt belastet aber in seiner durchschnittlichen Größe alle Rentner unabhängig von der Rentenhöhe. Durch die Besteuerung würde sich hingegen die Möglichkeit bieten, alle Alterseinkommen zu erfassen und nach dem Prinzip der individuellen Leistungsfähigkeit zu belasten. Damit ergäben sich erste Voraussetzungen zur Gleichbehandlung und Harmonisierung der verschiedenen Alterssicherungssysteme.

Unabhängig von diesen Anmerkungen sollte jedoch hinterfragt werden, ob die Grundentscheidung, das Nettorentenniveau auf dem jetzigen Niveau festzuschreiben (was bereits für 1988 - wenn die Selbstbeteiligung der Rentner an der Krankenversicherung mit einem Beitrag von 5,9 % realisiert ist - eine Neufassung der Rentenformel erfordern würde), akzeptabel und erforderlich ist. Allzuleicht wird nämlich vergessen, daß beim gegenwärtigen Rentenniveau alle die Rentner/Rentnerinnen in ihrem Alterseinkommen an oder unter die Armutsgrenze geraten, deren ehemaliges Arbeitseinkommen unterhalb des Durchschnitts liegt und/oder deren Versicherungsverlauf diskontinuierlich und kurz ist. Eine Änderung der bruttolohnbezogenen Rentenformel kann deshalb

erst dann ins Auge gefaßt werden, wenn zuvor oder zumindest gleichzeitig andere Möglichkeiten der Bewältigung der demographischen Finanzierungsbelastungen ausgeschöpft worden sind und dadurch ein übermäßiger Beitragssatzanstieg vermieden wird. Eine solche Möglichkeit ist durch die Erhöhung des Bundeszuschusses gegeben.

6.3 Erhöhung des Bundeszuschusses

Obgleich kein Zweifel daran bestehen kann, daß die Rentenversicherung eine Fülle von gesamtwirtschaftlichen Aufgaben übernimmt, die nicht allein den Kreis der Versicherten betreffen, hat sich der Anteil des Bundeszuschusses an den Ausgaben der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung kontinuierlich vermindert. Lag der Anteil 1957 noch bei 31,8 %, so ist er bis 1985 auf 17,8 % gesunken. Verursacht wird dieser Rückgang durch die Koppelung des Bundeszuschusses lediglich an die Entwicklung der Bruttoeinkommen der Versicherten. Die Einkommensentwicklung entspricht aber nicht der Ausgabenentwicklung, weil sich die Rentenstruktur (Leistungsverbesserungen) und der Rentenquotient (Verlängerung der Rentenbezugsdauer, faktische Vorverlegung der Altersgrenze usw.) geändert haben.

Soll die Rentenversicherung auch unter schwierigen demographischen Bedingungen funktionsfähig erhalten werden, muß der Bund aus verteilungs-, sozial- und wirtschaftspolitischen Gründen zur Lösung der Probleme beitragen und durch erhöhte Zuschüsse seiner Verantwortung gerecht werden. Erforderlich ist deshalb die Veränderung der Formel der Anpassung des Bundeszuschusses nach Maßgabe der Ausgabenentwicklung und der Beitragssatzsteigerungen (weil selbst bei konstanten Ausgaben aber einer rückläufigen Zahl von Versicherten die Beitragssätze steigen können). Das allein reicht aber nicht. Die neue Anpassungsformel muß sich auf einer einmalig erhöhten Basis des Bundeszuschusses bewegen. Maßstab für diese Basis ist ein Betrag von 30 % der Ausgaben, wie er 1957 erreicht worden war. Da von der demographischen Entwicklung fiskalische Entlastungen (siehe oben) zu erwarten sind, könnte der erhöhte Bundeszuschuß zum Teil kostenneutral finanziert werden. Aber an der Frage von Haushaltsumschichtungen zu Lasten anderer Etatansätze (Verteidigung, Subventionen) und von Steuermehreinnahmen führt kein Weg vorbei.

Bereits jetzt ist deshalb absehbar, daß die Erhöhung des Bundeszuschusses auf größte Widerstände stoßen wird. Die finanziellen Dimensionen sind be-

achtlich. (Der Anteil der Bundeszuschüsse am Bundeshaushalt ist seit 1957 vergleichsweise konstant geblieben: 1957 10,8 %, 1985 9,7 %.) Allein die diskretionäre Anhebung des Zuschusses auf 30 % der Rentenausgaben würde (1985) Mehrausgaben von rd. 17 Mrd. DM erfordern und damit das Volumen der Steuerreform 1986 weit übertreffen. Aber es käme auch zu nicht zu leugnenden Konflikten mit der in den Memoranden vertretenen Beschäftigungsstrategie, die, um wirksam zu sein, große Haushaltsmittel bindet. Zweimal können diese Mittel aber nicht verplant und ausgegeben werden. Aus Sicht der Regierungskoalition scheint die Frage der Erhöhung der Bundeszuschüsse bereits negativ entschieden zu sein: Die Steuerpolitiker überbieten sich in Entlastungssprechungen bis zu 50 Mrd. DM - da bleibt für einen erhöhten Bundeszuschuß nichts mehr übrig.

Es steht zu befürchten, daß die Bewältigung der Bevölkerungsverschiebung allein zu Lasten der Rentner und Beitragszahler erfolgen soll. Dies ist umso weniger akzeptabel, wenn in den üppiger ausgestatteten Systemen (Beamtenversorgung, Zusatzversorgung) die demographischen Belastungen der öffentlichen Haushalte sang- und klanglos von den Steuerzahlern übernommen werden. Um dieser Gefahr zu entgehen, wird es unabdingbar, bei den Lösungsalternativen zur Bewältigung der demographischen Belastungen der Erhöhung des Bundeszuschusses Priorität zu geben. Die unfruchtbare Diskussion über das Für und Wider zum Wertschöpfungsbeitrag/Maschinensteuer ließe sich unter dieser Maxime in dem Sinne produktiv fortentwickeln, wenn die zusätzliche (steuerliche) Belastung ertragsstarker, rationalisierungsintensiver Unternehmen zur Erhöhung des Bundeszuschusses verwendet würde und damit die sozialpolitische Verteilungsauseinandersetzung nicht primär zwischen den Generationen, sondern zwischen Löhnen und Gewinnen verortet wird. Über eine solche Finanzierung wäre auch eine Basis geschaffen, um die notwendigen Verbesserungen im Rentenrecht, die in der Diskussion über die Bevölkerungsentwicklung unterzugehen drohen, realisieren zu können. Als Stichworte seien genannt: bedarfsorientierte Grundrente, Rente nach Mindesteinkommen, Anerkennung von Kindererziehungszeiten.

Was für die Beitragssatzerhöhung gilt, gilt auch für die Anhebung des Bundeszuschusses. Die Finanzierungsanforderungen durch den demographischen Wandel werden umso größer und die Finanzierungsmöglichkeiten umso geringer, je ungünstiger sich bei rückläufiger Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter Beschäftigungs- und Einkommensniveau entwickeln. Nur eine Sozialpolitik, die ihre Maßnahmen in den Rahmen einer beschäftigungsorientierten Wirtschaftspolitik stellt, wird die Zukunftsprobleme lösen können.

Diskussionsforum

Hans-Peter Kremer/Wolfgang Scholz

Begriff, Ideologie und Bedeutung des kapitalistischen Privateigentums
- Zur Kontroverse um die Forderung nach Vergesellschaftung im Rahmen
wirtschaftspolitischer Alternativen

"In allen diesen Bewegungen heben sie die Eigentumsfrage, welche mehr oder minder entwickelte Form sie auch angenommen haben möge, als die Grundfrage der Bewegung hervor."
(K. Marx und F. Engels im "Manifest der Kommunistischen Partei" von 1848)

Es läßt sich zeigen, daß eine sozialstaatlich determinierte Grundrechtsauslegung die Möglichkeit zur Begründung sozialer Demokratie im Sinne von Demokratisierung der Wirtschaft beinhaltet (vgl. hierzu Brodrick u.a. 1985). Ihre Koordinaten sind das Recht auf Arbeit, die Existenz handlungsfähiger Gewerkschaften, eine paritätische Mitbestimmung, die sozialstaatliche Relativierung der Eigentumsrechte und die gesamtwirtschaftliche Verpflichtung des Staates. Eine dementsprechende Umgestaltung der Wirtschaft mittels Sozialisierung von Krisenbranchen, ökonomischen Schlüsselbereichen und schädlicher Produktion ist hierin eingeschlossen. Die Intention des vorliegenden Diskussionsbeitrages besteht nun darin, die Sinnhaftigkeit der Sozialisierungsforderung im Rahmen alternativer Wirtschaftspolitik anhand der Relevanz der "Eigentumsfrage" zu verdeutlichen. Zu diesem Zweck wird zunächst der Stand der Vergesellschaftungsdebatte in der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik resümiert (I), um hernach über eine ökonomische, ideologische und politische Einschätzung der Bedeutung des privatkapitalistischen Produktionsmitteleigentums (II) zu einer Bewertung des - auch in fortschrittlichen Kreisen mehr und mehr in Mode gekommenen - Anti-Etatismus bezüglich der Sozialisierungsforderung zu gelangen (III).

I.

Die Vergesellschaftungsforderung ist im Memorandum breit begründet (vgl. beispielsweise 1975, S. 1288; 1977, S. 627; 1978, S. 127; 1981, S. 84; 1983, S. 28). Als Gründe lassen sich zusammenfassend angeben: der soziale Legitimationsdruck der Massenarbeitslosigkeit und der weitgehenden beschäftigungspolitischen Abstinenz der staatlichen Wirtschaftspolitik, Defizite in der privatkapitalistischen Marktsteuerung sowie die Dogmen

unternehmerischer Dispositionsautonomie und lediglich indirekter staatlicher Lenkung, schädliche Produktion und Mißbrauch öffentlicher Finanzen, die Notwendigkeit einer materiellen Basis demokratischer Wirtschafts- und Sozialpolitik (Sicherung von Arbeitsplätzen, Abbau der Arbeitslosigkeit, Qualität der Arbeitsbedingungen und -beziehungen, nützliche/alternative Produktion und Mitbestimmung/Planung) sowie - last but not least - die verfassungsmäßig gegebene Möglichkeit zur Sozialisierung. Hierauf aufbauend sind im Laufe der Jahre Vorschläge zur Vergesellschaftung der Stahlindustrie, der Großwerften, der Rüstungsproduktion, der Energiewirtschaft und des Bankensektors unterbreitet sowie in das Gesamtkonzept alternativer Wirtschafts- und Sozialpolitik eingebettet worden. - In dieser grundsätzlichen Stoßrichtung besteht - soweit wir dies überblicken - weitgehender Konsens.

Dissens besteht über die Form der Vergesellschaftung. Aktueller Anlaß war das Stahlpolitische Programm der IG Metall vom 16. April 1985 und die Kontroverse entzündete sich am Beispiel der Vergesellschaftung der Stahlindustrie (Memorandum '82, S. 295 ff.). Hier wurden zwei Varianten vorgeschlagen: Vergesellschaftung des Stahlsektors zu einer Einheitsgesellschaft "Stahl-AG" (Variante 1) und Vergesellschaftung der Stahlkonzerne (Variante 2) zu einer Einheitsgesellschaft oder in Form einer Neuorganisation der Konzerne. Bei der Untervariante einer Neuorganisation wurden als Eigentümer der vergesellschafteten Konzerne der Staat, die Beschäftigten und öffentliche Fonds diskutiert. Als Begründung für öffentliche Fonds statt Staatseigentum wurden schlechte Erfahrungen mit staatlichem Eigentum, Skepsis gegenüber Parlament und Bürokratie sowie die Einschätzung privatkapitalistischen Eigentums als weitgehend formeller Hülle angeführt.

Diese Auffassung wird auch von Heseler (1985) und Köppen (1984) vertreten und näher begründet.

Vergesellschaftung bedeute mehr als Verstaatlichung und die objektive wie bewußte Entkoppelung von Eigentum und Verfügung im Konzept der Demokratisierung der Wirtschaft mache die Eigentumsfrage zu einer sekundären Frage (Heseler, 1985). Überhaupt sei Demokratisierung Selbstzweck, dezentral zu organisieren und auf Gleichgewicht ausgerichtet, so daß Staat und Parlament hier wenig zu verrichten hätten (Köppen, 1984). In der Replik (Huffschmid, 1985) wird kritisiert, daß hier Vergesellschaftung gegen Verstaatlichung ausgespielt werde, was einer Fehlinterpretation der inneren Widersprüchlichkeit der Vergesellschaftungsforderung gleichkomme und letztlich das

Ausblenden der auf der Eigentumsfrage begründeten Machtfrage zur Folge habe. Wir teilen die Auffassung, daß dies den Verzicht auf die Perspektive eines demokratischen Staates beinhaltet.

Heseler (1985) trägt zunächst vor, "daß Vergesellschaftung mehr und anderes bedeutet als den Wechsel von Eigentumstiteln vom Privatkapitalisten auf den Staat. Im Rahmen einer demokratischen Wirtschaftsreform ist die Verstaatlichung nur eine Organisationsform innerhalb einer Vielfalt möglicher anderer Vergesellschaftungsformen. Genossenschaften und selbstverwaltete Betriebe gehören genauso dazu wie private Unternehmen mit demokratischen Unternehmensverfassungen. In diesem Sinn zielt die Wirtschaftsreform auf die demokratische Ausgestaltung einer gemischten Wirtschaft, in der staatliche Wirtschafts- und Finanzpolitik und öffentliche Unternehmen für die Erreichung und Sicherung von Vollbeschäftigung und die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen einen wichtigen Stellenwert haben, zugleich aber andere autonome Unternehmen existieren. Vergesellschaftung bedeutet in diesem Sinn nicht die Abschaffung des Marktes, sondern schränkt die Steuerung der gesamten Ökonomie durch Marktmechanismen und Gewinn ein." (S. 27)

Dies habe nun folgende Einsicht zur Konsequenz:

"Die weitreichende Entkoppelung und Trennung von Eigentumsrechten an Produktionsmitteln und Verfügungsrechten über Arbeitsplätze und Arbeitskräfte ist ein zentrales Merkmal der Wirtschaftsdemokratie. Demokratisierung der Wirtschaft bedeutet letztlich die Einschränkung von Verfügungsgewalt, die sich ausschließlich auf die Eigentumsverhältnisse stützt, egal ob ein privater Kapitalist oder der Staat der Eigentümer ist. Die Arbeitnehmer, die kein Eigentum an den Produktionsmitteln ihres Betriebes haben, sollen durch betriebliche und überbetriebliche Mitbestimmung wesentlichen Einfluß auf die Produktionsentscheidungen erhalten. Gesellschaftlichen Interessen soll in betrieblichen Entscheidungen Rechnung getragen werden." (S. 28)

Auf den Punkt gebracht, heißt dies, "daß die Verstaatlichungsforderungen den Schwerpunkt auf die Veränderungen der Eigentumstitel legen, während in der Vergesellschaftungskonzeption ... die Eigentumsfrage sekundär ist. Vorrang hat die Veränderung der Verfügungsmacht." (S. 29)

In diesem Zusammenhang geht Köppen (1984) noch einen Schritt weiter: "Der Demokratisierungsanspruch sollte allerdings erheblich weiter gehen, er ist m.E. allgemein, d.h. auf alle Ebenen und Teilbereiche der Ressourcenverwendung, der Produktion und der Verteilung auszudehnen und - durchaus als Selbstzweck - unabhängig von der jeweils vorhandenen oder nicht vorhandenen Markteffizienz aufrechtzuhalten." (S. 2)

Dies bedeutet für sein Partizipationsmodell, daß "allein schon das Prinzip der Betroffenheit" dafür spreche, "alle Fragen des einzelbetrieblichen, des sektoralen und des gesamtwirtschaftlichen Produktionsprozesses, vom Ressourceneinsatz über die Technologie bis zur Verwendung, so weit wie möglich von den direkt Beteiligten regeln zu lassen. Das bedeutet, daß die Forderung nach mehr Einflußmöglichkeiten für die Abhängigen in diesem Prozeß nicht auf ein verstärktes Eingreifen des Staates sondern auf selbstständige Entscheidungsinstanzen hinauslaufen sollte. (...) Konsequenterweise dürfte aber die institutionale Verankerung nicht so vorgenommen werden, daß letztlich - wie häufig gefordert - die Entscheidungskompetenz über Pläne und Steuerungsmaßnahmen doch den Parlamenten zugewiesen wird." (S. 4) - Dennoch: "Ein neu zu schaffendes System nicht staatlicher Kontroll- und Entscheidungsgremien zur Steuerung des Produktionsprozesses braucht nicht analog aufgebaut zu werden." (S. 5) Die Zielvorstellung bestehe nun in einem "Gleichgewicht ohne starke Zentralisierung." (S. 6)

Huffs Schmid (1985) repräsentiert demgegenüber die Gegenposition, indem er zunächst auf die innere Widersprüchlichkeit der Vergesellschaftungsfor-
derung verweist. "Unter der Dominanz kapitalistischer Klassenverhältnisse werden die gesellschaftlichen Möglichkeiten der gemeinwohlorientierten Politik, die in gesellschaftlichem Eigentum liegen, in der Regel überwiegend (wenn auch ebenfalls in der Regel nicht vollständig!) unterdrückt. Die Hauptfunktion staatlichen Eigentums wird es sein, dem privaten Eigentum zu dienen - als Vorleistungslieferant, Abnehmer, Financier, Sanierungsträger usw. Ökonomisch werden durch öffentliches Eigentum - und zwar sowohl auf Bundesebene (Forschungsanstalten) als auch bei den Ländern (MBB) und Kommunen (RWE) - Umverteilungsprozesse zugunsten des privaten Kapitals organisiert." (S. 34 f.)
Daher wäre es "unfruchtbare Augenwischerei, wenn man aus dem Festhalten am fortschrittlichen Begriffsinhalt der Vergesellschaftung ihre reale Existenz so umdeutete, als sei sie bereits die Verwirklichung der Zielvorstellungen. Es ist aber ebenso wenig hilfreich, unter Hinweis auf schlechte Realität die Vorstellung der Vergesellschaftung als prinzipiellen Irrweg abzulehnen." (S. 36)

Zum Verhältnis von Zentralstaatlichkeit und Demokratie wird ausgeführt: "Die objektive Vergesellschaftung im heutigen Kapitalismus ist in der Hauptsache zentral-staatliche Regulierung der ökonomischen Reproduktion im Interesse des Monopolkapitals. Hiergegen richten sich Forderungen nach alternativer Wirtschaftspolitik, zu deren wichtigsten Bestandteilen die nach Vergesellschaftung wesentlicher Produktionsbereiche im Interesse der arbeitenden Menschen steht. Diese Forderung ist aber weder eine Ablehnung staatlicher Regulierung an sich, denn die Staatsfrage ist letztlich die Machtfrage und damit die Frage der dauerhaften Durchsetzbarkeit von sozial-orientierten Interessen. Sie enthält auch keine Ablehnung zentraler Regulierung an sich, denn das würde in dieser Pauschalität einen Rückschritt in der Entwicklung der Produktivkräfte und ökonomischen Partikularismus bedeuten.

Die Forderung nach Vergesellschaftung enthält positiv die Perspektive demokratischer staatlicher Regulierung auf allen Ebenen, einschließlich der zentralen." (S. 44 f.)

Huffs Schmid's Resümee lautet daher: "Vergesellschaftung gegen Verstaatlichung auszuspielen oder Vergesellschaftung prinzipiell ohne Verstaatlichung oder als Alternative zur Verstaatlichung zu fordern, heißt daher in letzter Konsequenz, den Rückzug in staatsfreie Nischen der Reproduktion zu betreiben und auf die Herstellung eines demokratischen Staates zu verzichten." (S. 46)

Die skeptische Position in der hier referierten Vergesellschaftungsdebatte legt die Vermutung nahe,

- daß der politisch-ökonomische Eigentumsbegriff (Aneignung) und der juristische (Eigentum) nicht sauber getrennt und z.T. verwechselt werden;
- daß den Varianten der herrschenden Eigentumsideologie zur Verdeckung, Legitimation und Bagatellisierung des kapitalistischen Privateigentums in der Bagatellisierungs-Version weitestgehend gefolgt wird;
- daß im Ergebnis die Funktion des kapitalistischen Privateigentums und die aktuelle politische Relevanz der Eigentumsfrage im Zuge anti-etatistischer Vorbehalte völlig unterschätzt wird.

Dies soll im folgenden näher begründet werden.

II.

Versucht man sich der politisch-ökonomischen Kategorie der Aneignung (vgl. hierzu und im folgenden die Analyse von Marx in den "Grundrissen" und im ersten Band des "Kapital") zu nähern, so stößt man zuerst auf die banale Tatsache, daß Aneignung in erster Linie bedürfnisinduzierte Aneignung der Natur mittels Arbeit ist, wobei diese Aneignung eine bewußt-planmäßige Formverwandlung der Natur darstellt, die nützliche Arbeitsprodukte als Eigentum zum Ergebnis hat.

Mittel dieser originären (ursprünglichen) Aneignung in der Arbeit bzw. Produktion ist die Beherrschung der Produktionsbedingungen, deren wichtigste die Produktionsmittel sind. Eigentum an Produktionsmitteln, damit Aneignung der Natur in der Arbeit und erneut Eigentum zum Ergebnis in Gestalt nützlicher Produkte, bilden also eine Einheit. Diese Identität von Arbeit und Eigentum ist - wie die Arbeit selbst - "ewige Naturnotwendigkeit".

Dieser Stoffwechsel mit der Natur findet stets in gesellschaftlicher Form statt. Über die sozialen Verhältnisse der Gesellschaftsmitglieder entscheidet die jeweilige Stellung zu den zentralen Produktionsbedingungen, den Produktionsmitteln, aus der sich alle anderen Aneignungsverhältnisse (Produktionsverhältnisse) in Herstellung, Verteilung (Austausch) und Verbrauch ableiten.

Die originäre Aneignung setzt also gesellschaftliche Aneignung der Produktionsbedingungen (derivative bzw. abgeleitete Aneignung) voraus, aus der sich die Aneignung der Arbeitsprodukte ableitet. "Es ist gerade dieser prozeßhafte Charakter, der das Eigentum als politökonomische Kategorie von der juristischen Kategorie Eigentum unterscheidet." (Römer, 1978, S. 22) Betrachten wir zunächst das Modell der einfachen Warenproduktion - eine (fiktive) Gesellschaft freier Handwerker und Bauern. Arbeit und Eigentum sind hier identisch: jeder eignet sich mit seinen Produktionsmitteln in der Produktion nützliche Arbeitsprodukte an (primäre Aneignung). Das Problem besteht nun darin, daß die Entwicklung der Produktivkräfte und der Arbeitsteilung (dem Gesellschaftsbegriff inhärent) die Aneignung fremder Produkte (also fremder Arbeit) erforderlich macht. Dies geschieht in diesem Gesellschaftsmodell dadurch, daß die Produkte eigener Arbeit jeweils gegen Produkte fremder Arbeit nach dem Äquivalenzprinzip ausgetauscht werden (sekundäre Aneignung). Auf die primäre Aneignung in der Produktion folgt somit die sekundäre Aneignung in der Zirkulation; beide gegründet auf die unmittelbare Identität von Eigentum und Arbeit, auf das persönliche Arbeitseigentum - sowohl hinsichtlich der Produktionsmittel als auch der Produkte.

Dieses vorbeschriebene erste politisch-ökonomische Gesetz der Aneignung existiert in der kapitalistischen Warengesellschaft nur in bezug auf die sekundäre Aneignung in den Marktprozessen weiter. Dem Äquivalenzprinzip in der sekundären Aneignung entspricht das Profitprinzip in der primären Aneignung im Kapitalismus. Das heißt: die Identität von Eigentum und Arbeit scheint aufgelöst. Das Privateigentum an den Produktionsmitteln ermöglicht die Aneignung fremder Arbeit in der Produktion. Die Eigentumslosigkeit der Lohnarbeiter (an Produktionsmitteln) zwingt diese, ihre Arbeitskraft an die Eigentümer der Produktionsmittel nach den Gesetzen des äquivalenten Tausches als Ware gegen Lohn zu verkaufen. Das Eigentum an Produktionsmitteln berechtigt nun andererseits, die Ergebnisse des von den unmittelbaren Produzenten durchgeführten Produktionsprozesse, die Produkte, anzueignen. Mit dem Verkauf dieser Produkte in der Zirkulationssphäre wird der von den Lohnarbeitern geschaffene Mehrwert realisiert und in Form des Profits angeeignet. Die primäre Aneignung in der kapitalistischen Warengesellschaft erhält die Form der Ausbeutung: da die Arbeiter mehr Wert schaffen, als zur individuellen und gesellschaftlichen Reproduktion der Arbeitskraft und zum Ersatz der eingesetzten Produktionsmittel notwendig ist und die Produktionsmittelbesitzer sich diesen Mehrwert, dieses Produkt fremder Arbeit, unentgeltlich aneignen, spricht man von primärer Ausbeutung, vom zweiten politisch-ökonomischen Gesetz der Aneignung. Gleichwohl ist die notwendige Identität von Eigentum (Produktionsmittel) und Arbeit (Arbeitskraft) im Produktionsprozeß gegeben.

Doch selbst das Äquivalenzprinzip der sekundären Aneignung wird im Kapitalismus durchbrochen. Gemeint sind hier nicht die zufälligen und unsystematischen Wert-Preis-Abweichungen mit der Folge ständiger Profitumverteilung zwischen den Produktionsmittelbesitzern in Konsequenz der konkurrenzbedingten Angebots-Nachfrage-Konstellation, gemeint ist vielmehr die systematische sekundäre "Ausbeutung" infolge der Dynamik des kapitalistischen Akkumulationsprozesses.

Das kapitalistische Aneignungsgesetz, im Akkumulationsprozeß hervorgebracht, erzeugt in seiner Entwicklung eine weitere Eigentums- bzw. Aneignungsform: das Monopoleigentum. Über die Ausbeutung der Nichtbesitzer an Produktionsmitteln hinaus ermöglicht das Monopoleigentum aufgrund seiner Monopolstellung die Ausbeutung der kleinen und mittleren Kapitale sowie anderer Mittelschichten. Diese werden beherrscht und von ihnen wird ein "Tribut" erhoben. Dieser "Tribut" ist der über dem, dem Kapitalismus freier Konkurrenz adäquaten, Durchschnittsprofit liegende Monopolprofit, der für

nichtmonopolistische Kapitale einen unterdurchschnittlichen Profit bedeutet und im hohen Maße darin eskaliert, daß letztere Kapitale in Konkurs gehen.

Dieser Monopolprofit schlägt auf die gesamte Gesellschaft zurück und belastet sie mit permanenter Inflation bei Angebotsverknappung, mit nicht mehr und nicht weniger als der vielzitierten "Stagflation".

Fazit: zunehmende Monopolisierung bedeutet massenhafte Enteignung. Die monopolistische Eigentumsform dominiert dabei über alle anderen. Neben ruinöser Konkurrenz spielen Fusionen, insbesondere Großfusionen, eine hervorragende Rolle, aus denen Kapitale hervorstechen, die eine derartige gesellschaftliche Relevanz bezüglich Beschäftigung und Versorgung erlangen, daß die Notwendigkeit des Staatseingriffs bei etwaigen Kapitalverwertungsschwierigkeiten im Interesse dieser "Zentralisationsgiganten" augenfällig wird und der Einfluß dieser Kapitale auf Politik und Recht nicht lange auf sich warten läßt. Um die Aneignungsform hochentwickelter kapitalistischer Länder auf den Begriff zu bringen, erscheint es uns berechtigt, von staatsmonopolistischer Aneignung zu sprechen. Und diese Aneignung ist auf der anderen Seite stets auch Enteignung.

Nicht zuletzt ist das monopolistische Privateigentum als Weiterentwicklung der Kapitalgesellschaften (vorzugweise Aktiengesellschaften) eine Reaktion der Produktionsverhältnisse auf den zunehmend gesellschaftlichen Charakter der Produktivkräfte im Zuge wissenschaftlich-technischen Fortschritts. Es handelt sich um eine Aufrechterhaltung der abstrakten Kapitalfunktion bei Durchbrechung persönlichen Eigentums, was sich auch personell in der Trennung von Kapitaleigentum und -funktion zeigt.

Ebenfalls eine Anerkennung dieser Tatsache ist das vergesellschaftete Privateigentum in staatlicher Hand.

Römer (1978) setzt an der Unterscheidung von Eigentumsformen an (S. 27 ff.), dessen Kriterium die "Besitz-, Verfügungs- und Nutzungsgewalt" (S. 38) ist. Er unterscheidet zunächst Arbeits- und Ausbeutereigentum, sodann gesellschaftliches und privates Eigentum. Das Privateigentum differenziert er in privates Arbeitseigentum (etwa der Bauern und Handwerker als Subjekte einfacher Warenproduktion) und kapitalistisches Privateigentum. Letzteres entwickelt sich zum "vergesellschafteten Privateigentum" (ebenda) in Gestalt von Kapitalgesellschaften (besonders Aktiengesellschaft), in Form monopolistischen Privateigentums und als staatliches Eigentum (besonders Infrastruktur).

"Das Monopoleigentum ist in der Lage, sich mit Hilfe seiner ökonomischen Macht, die es aufgrund seiner Größe besitzt, einen Extraprofit, den Monopolprofit zu verschaffen, indem es die freie Konkurrenz ausschaltet." (ebenda)

Staatliches Eigentum wird hier begriffen als "vergesellschaftetes kapitalistisches Privateigentum in staatlicher Hand." (S. 39) Bezüglich staatlichen Handelns stellt Römer fest: "In den entwickelten Gesellschaften wird auf die Verteilung in zum Teil erheblichem Maße durch den Staat Einfluß genommen. Durch Steuern, Subventionen und zahlreiche andere Maßnahmen wird in den Verteilungsprozeß eingegriffen." (S. 26) Es gilt jedoch, "daß noch so erhebliche staatliche Eingriffe und Umverteilungen noch so großen Ausmaßes, solange sie die primäre Verteilung der Produktionsmittel nicht grundlegend ändern, immer nur Umverteilung dessen bewirken können, was bereits im Produktionsprozeß von den Eigentümern der Produktionsmittel angeeignet und unmittelbar verteilt worden ist." (ebenda)

Es folgt die Unterscheidung von Eigentum an den Produktionsmitteln und persönlichem Eigentum sowie der Verweis auf die ideologische Bedeutung der Verwischung dieses Unterschieds.

Entscheidend ist nach Römer, daß der Differenzierungsprozeß innerhalb der Privatproduzenten durch die Zentralisation des Kapitals - Zwang der Konkurrenz und freiwillige Zentralisation in Form von Kapitalgesellschaften - auf eine höhere Stufe gehoben wird. (S. 137 f.)

Im Anschluß an die Zentralisation des Kapitals untersucht Römer die Aktiengesellschaft (S. 170 ff.). Er trifft zunächst die wichtige Unterscheidung in Gesellschafts- und Grundkapital (S. 170), um hernach die Funktionen der Aktiengesellschaft zu referieren (S. 175 ff.): Kapitalsammlung und Kapitalbindung zum Zwecke der Profiterzielung.

Die Kapitalsammlungsfunktion hält er für die "spezifische Form der Vergesellschaftung des Privatkapitals" (S. 175). "Die Vergesellschaftung der Produktion erfordert die Vergesellschaftung des Eigentums. Die Aktiengesellschaft ist eine Form, in der sich der Widerspruch zwischen gesellschaftlicher Produktion und privaten Aneignungs- und Eigentumsverhältnissen bewegen und das heißt partiell aufheben kann." (S. 176 ff.) Die Kapitalbindung in Form der Aktiengesellschaft "schafft (...) die Möglichkeit der dauerhaften Zentralisation des Kapitals und der massenhaften Anlage konstanten, fixen Kapitals." (S. 177)

Die Konkurrenz solcherart vergesellschafteter Einzelkapitale "führt (...) zu einem ständigen Enteignungsprozeß auf noch erweiterter Stufenleiter" (S. 189), wobei der Preiswettbewerb an Bedeutung verliert (S. 190) und sich als "Hauptform der Vergesellschaftung des Kapitals und der Produktion" der Konzern durchsetzt (S. 192).

Die Funktion des Privateigentums sieht er in der "Herstellung der Identität von Arbeit und Eigentum" (S. 117). - Der polit-ökonomische Eigentumsbegriff

materialistischer Prägung wurde als aktiver Prozeß der Aneignung der Natur innerhalb bestimmter gesellschaftlicher Verhältnisse, deren Kern die Aneignungsverhältnisse an den Produktionsbedingungen, aus denen sich alle anderen gesellschaftlichen Verhältnisse der Zirkulation, Distribution und Konsumtion ableiten, bilden, gekennzeichnet. In antagonistischen Gesellschaftsverhältnissen beruht die Produktion auf der Aneignung fremder unbezahlter Arbeit infolge des bei den herrschenden Klassen zentralisierten Privateigentums an den entscheidenden Produktionsbedingungen. Auf diesem Recht zur Aneignung des Mehrprodukts in Gestalt der Produktionsergebnisse gründet sich Herrschaftsgewalt. - Diese Sphäre blendet das Recht völlig aus; es ignoriert den Ursprung des Eigentums, der Aneignung (siehe zu dieser Problematik v.a. Wagner, 1976).

Das Recht orientiert sich vielmehr an einer Zirkulationsbegrifflichkeit, die dem Modell der einfachen Warengesellschaft entspringt. Hier kann man nur Eigentümer fremder Arbeit werden, indem man im Tausch, in der Zirkulationssphäre, d.h. juristisch mittels Vertrag, ein auf eigene Arbeit gegründetes Äquivalent hergibt. Die Aneignung fremder unbezahlter Arbeit im Kapitalismus, durch ursprüngliche Akkumulation hergestellt, durch einfache Reproduktion "verewigt" und durch Akkumulation potenziert, wird durch die kapitalistischen Zirkulationsfiguren (z.B. Arbeitslohn), die hier ganz dem Äquivalenzprinzip einfacher Warenzirkulation entsprechen, verdeckt; Ausbeutung und Herrschaft, das Wesen, erscheinen nicht. Das Recht verfängt sich in dieser Begrifflichkeit. "Innerhalb der kapitalistischen Warenproduktion ist das Aneignungsgesetz der einfachen Warenproduktion (...) noch in einer bestimmten Weise in Geltung, ist in ihr aufbewahrt. Nur weil dies der Fall ist, gibt es in der kapitalistischen Gesellschaft ein einheitliches Eigentumsrecht, das sowohl die Aneignungsweise der einfachen wie die der kapitalistischen Warenproduzenten gleichermaßen regelt (...). Die Tatsache, daß dasselbe Eigentumsrecht für die im Kapitalismus nebeneinander existierende einfache wie auch für kapitalistische Warenproduktion gilt, ist (...) ein Indiz dafür, daß auch für die kapitalistische Warenproduktion die Aneignungsgesetze der einfachen Warenproduktion in bestimmter Weise weitergelten." (Römer, 1978, S. 140)

Die Eigentumsverfassung der BRD, die auf monopolkapitalistischem Privateigentum beruht, wird ihrer Funktion als Klassenrecht und Klassenjustiz gerecht, indem sie im Namen der Systemsicherung monopolkapitalistische Ausbeutung sanktioniert. Eine formale Institutsgarantie des Privateigentums bildet die Grundlage des Systems; der reale Monopolisierungsprozeß wird

dadurch in keiner Weise berührt. Im Gegenteil, die Relativität der Individualgarantie des Privateigentums, als gesellschaftsumgestaltendes Instrument denkbar, ist einerseits notwendig, um allgemeinen Systemerfordernissen ("Infrastruktur" und "Verteidigung") Rechnung tragen zu können; andererseits dient sie der notwendigen Durchbrechung des Privateigentums im Namen der Systemerhaltung, und das heißt im gegenwärtigen Stadium, im Namen des Monopolkapitals.

Die bürgerliche Eigentumsideologie, die sich in der Eigentumsverfassung der Bundesrepublik niedergeschlagen hat, bestreitet solche materialistischen "Plattheiten".

Der Prozeß der ursprünglichen Akkumulation, d.h. der gewaltsamen Trennung von Produzent und Produktionsmittel beim Übergang vom Feudalismus zum Kapitalismus, ist bewußtseinsmäßig der allgemeinen "Geschichtslosigkeit", welche die bürgerliche Klasse - wie alle vor ihr herrschenden Klassen - systematisch fördert, zum Opfer gefallen. Jedoch die Aneignung fremder unbezahlter Arbeit zu verdecken, dies gelingt zunehmend weniger, so daß es zur Notwendigkeit wird, die daraus fließende Herrschaftsgewalt zu legitimieren. Jene Legitimationsstrategien, wie immer sie auch schattiert sein mögen, erheben das Privateigentum an Produktionsmitteln und mit ihm die Herrschaftsgewalt zum Sachzwang, zur "ewigen Natur". Diese Legitimation wirtschaftlicher Macht verliert jedoch in dem Maße an Gebrauchswert, wie die Legitimationsgrundlage, das Privateigentum, durchbrochen wird, was schließlich die Trennung von Kapitaleigentum und -funktion sowie die "Privataneignung" von Kleinaktionären exemplarisch demonstrieren. - In dieses Vakuum bürgerlicher Ideologie stößt denn auch jene Eigentumstheorie vor, die die Rolle des privaten Produktionsmitteleigentums bis zur Unwichtigkeit relativiert.

Jene Legitimationsstrategien, wie immer sie auch schattiert sein mögen, erheben das Privateigentum an Produktionsmitteln und mit ihm die Herrschaftsgewalt zum Sachzwang, zur "ewigen" Naturnotwendigkeit. Däubler (1976, S. 219 ff.) befaßt sich mit folgenden Legitimationsmustern: Eigentum als Beruf, als Kommunikationschance, als Leistung (Management, Technostruktur), als Freiheit (Leistung = Wettbewerb = Wachstum) und schließlich als Freiheitlichkeit des Gesellschaftssystems.

Jedoch: "Alle Theorien, die das Privateigentum für erforderlich halten, damit sich Privatinitiative und Unternehmergeist entfalten können, ver-

lieren durch die neuere Entwicklung des Privateigentums, die zur Ver-
selbständigung der Kapitalfunktion geführt hat, sehr an Überzeugungskraft."
(...) "Statt der 'Heiligsprechung' des Privateigentums" folgt "nun die
Feststellung seiner Banalität" (Römer, 1978, S. 182/184).

Arndt (1974, S. 114 ff.) argumentiert beispielsweise folgendermaßen: Das
Privateigentum ist nur eine Quelle wirtschaftlicher Macht neben der der
Manager, des Staates, der "Multis", der Insider, der internationalen Kon-
zerne, der Massenmedien und der Gewerkschaften. Macht, die auf dem Privat-
eigentum beruht, unterliegt rechtsstaatlichen Kontrollen. Das Privateigentum
selbst ist Mächte kontrollierende Macht, die selbst kontrolliert wird, sich
selbst kontrolliert durch die Konkurrenz.

Dem stellt er ein Angst einflößendes "Monster" von vergesellschaftetem
Eigentum gegenüber, das unkontrolliert unliebsame Gegner beseitigt, die
Schwachen unterliegen läßt und schließlich das Recht verbannt.

"Außerdem liegt die faktische Herrschaft über die Unternehmen heute ohnehin
nicht mehr bei ihnen (den Kapitalisten, d.V.), sondern bei unselbständigen
Unternehmensleitern", sekundiert ihm der Staatsrechtler Stein (1975, S. 170).
Und er fährt fort: "So hypostasieren die Befürworter einer Verstaatlichung
den Eigentumsbegriff, statt sich nüchtern auf die Sachprobleme zu konzen-
trieren: die Kontrolle der wirtschaftlichen Macht und eine gerechtere
Verteilung des Volkseinkommens" ... Überhaupt: "Das Eigentum als Herr-
schaftsrecht wird durch die Rechtsordnung nicht nur begrenzt, sondern erst
geschaffen." (ebenda, S. 172) - Wie sich die Argumente doch ähneln...

III.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten:

Die Eigentumsverhältnisse an den entscheidenden Produktionsmitteln bilden
auch im gegenwärtigen Kapitalismus die Basis von Macht und Herrschaft.
Wenngleich sich der Kapitalismus zum Monopolkapitalismus weiterentwickelt
hat und der bürgerliche Staat in Gestalt profitorientierter Politik zuneh-
mend direkt in die ökonomischen Strukturen und Abläufe regulierend ein-
greift, so ist dies lediglich das Ergebnis der widersprüchlichen Dynamik
zwischen zunehmender Vergesellschaftung der Produktion und privatkapita-
listischer Aneignung ihrer Resultate. Daß infolgedessen die Verfügungsver-
hältnisse vielschichtiger und weniger durchsichtig geworden sind, ändert
nichts an der grundlegenden Relevanz der "Eigentumsfrage", nicht zuletzt
gerade auch für ein wirtschaftliches Alternativkonzept. Die "Kontrolle"
wirtschaftlicher Macht und eine "gerechtere" Einkommensverteilung - wie-

wohl sie unverzichtbarer Bestandteil einer fortschrittlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik sind - reichen eben nicht aus, das auf kapitalistischem Privateigentum beruhende Profitprinzip mit allen seinen negativen ökonomischen, sozialen und politischen Konsequenzen für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung zu durchbrechen. Die Vorstellung, die privaten Eigentümer zu entmachten, ohne das Privateigentum anzutasten, verkennt die Bedeutung kapitalistischen Eigentums und ist bestenfalls illusionär.

Solche Illusionen sind weder neu (vgl. Arndt, 1974, S. 114 ff.), noch sind sie besonders originell (vgl. Stein, 1975, S. 169 ff.), wie aus dem vorigen Abschnitt deutlich hervorgegangen sein sollte. Sie lassen sich - wie ebenfalls klar geworden sein dürfte (vgl. Däubler, 1976; Marx, 1974 und 1961 ff.; Römer, 1978; sowie Wagner, 1976, die in der Analyse des vorigen Abschnitts rezipiert wurden) - fundiert entkräften. - Dieser Umstand ist nicht problematisch. Problematisch ist indes, daß die gegenwärtigen linken "Skeptiker" der Vergesellschaftungsforderung die breite kritische Literatur zur Eigentumsfrage offensichtlich nicht zur Kenntnis nehmen. Beispielfhaft sind hierfür auch die 'Sozialistischen Studiengruppen' (SOST).

Das Ziel ist hoch gesteckt: es ist die "bewußte Vergesellschaftung des Reproduktionsprozesses" (SOST, 1984, S. 45). Die Konkretisierung dieses Zieles sieht folgendermaßen aus:

"Vergesellschaftung kennzeichnet kein einzelnes Instrument einer sozial-orientierten Antikrisen- und Reformpolitik, sondern alle Mittel, Instrumente, Regelungen, die dazu dienen, eine Verbesserung der Lebensqualität im Interesse und entsprechend den Bedürfnissen breiter Teile der Bevölkerung im Gegensatz zur Steuerung der Lebensbereiche durch das private Rentabilitätskalkül durchzusetzen. Vergesellschaftung ist somit weder auf die Eigentumsfrage zu reduzieren, noch ist hierdurch eine bestimmte Eigentumsform festgelegt, sondern läßt eine Pluralität von Eigentumsformen zu." (SOST, 1985, S. 11)

Zur "Pluralität" gesellt sich schließlich die "Komplexität":

"Die allgemeine Forderung nach der Veränderung der Eigentumsverhältnisse oder der Vergesellschaftung der zentralen Produktionsmittel hilft uns in der Diskussion (...) nicht weiter. Die Aufhebung der kapitalistischen Eigentumsverhältnisse ist zwar insofern eine wichtige Zielvorstellung, als erst unter dieser Voraussetzung eine Befreiung der Arbeit in den Unternehmen und eine gesellschaftliche Steuerung der Gesamtökonomie sich durchsetzen lassen. Aber die gesellschaftliche Ökonomie der befreiten Arbeit unterstellt nicht nur qualitativ neue Formen der gesellschaftlichen Rechnungslegung, Planung und Steuerung, sie ist ferner erst das Endergebnis einer komplexen Übergangsperiode, in der schrittweise neue Formen des Wirtschaftens und der Gestaltung der gesellschaftlichen Entwicklung geschaffen werden müssen. Gerade die jahrzehntelange Praxis der 'sozialistischen Länder' lehrt uns, daß die Verwirklichung der Gesetze der gesellschaftlichen Ökonomie weit mehr gesellschaftliche Veränderungen unterstellt als die Aufhebung des privaten Kapitaleigentums." (ebenda, S. 42)

Wir vermuten und befürchten gleichermaßen, daß die folgende Einschätzung "alternativer Begrifflichkeit" mehr und mehr auf die linke Begrifflichkeit insgesamt im Sinne eines "modischen Diskurses" zutrifft:

"In der jüngeren Vergangenheit zeigt sich eine bemerkenswerte Konvergenz neokonservativer und alternativer Begrifflichkeit. Bürokratiekritik, Antietatismus, Forderungen nach Dezentralisierung und Vertrautheit sozialer Strukturen, Stärkung der Eigeninitiative, Einfachheit (sprich: Anspruchsreduktion), Kleingruppenorientierung und dergleichen indizieren jene partiellen Übereinstimmungen von Konservatismus und alternativen Orientierungen. Zugleich zeigen sich fundamentale Gegensätze zwischen den beiden Strömungen etwa in der Beurteilung von Großtechnologien, in der Rüstungs- und Friedenspolitik, in der Einstellung zu Wirtschaftswachstum, Leistung und profitwirtschaftlicher Effizienz. Es wäre ohne Zweifel infam, wenn jene begrifflichen Konvergenzen dem denunziatorischen Angriff auf alternative Vorstellungen dienten. Jedoch darf nicht übersehen werden, daß die neokonservative Forderung nach mehr Markt und die alternativen Dezentralisierungssehnüchte zusammenspielen; sie appellieren an verbreitete Ressentiments gegen den Interventionsstaat und an gesellschaftspolitische Rückzugsmentalität." (Zinn, 1985, S. 150)

Literaturverzeichnis

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (1975 ff.): Memorandum. Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln.

Arndt, H. (1974): Wirtschaftliche Macht. Tatsachen und Theorien, München, bes. S. 114 ff.

Brodick, F. u.a. (1985): Sozialmodell des Grundgesetzes und Alternativen der Wirtschaftspolitik. Ansätze alternativer Verfassungsinterpretation als Element zur demokratischen Umgestaltung der Wirtschaft?, in: MEMO-FORUM Nr. 7, Bremen, S. 55 ff.

Däubler, W. (1976): Eigentum und Recht in der BRD, in: ders. u.a., Eigentum und Recht. Die Entwicklung des Eigentumsbegriffs im Kapitalismus, Darmstadt/Neuwied, S. 141 ff.

Heseler, H. (1985): Wirtschaftsdemokratie, Vergesellschaftung und alternative Wirtschaftspolitik, in: MEMO-FORUM Nr. 6, S. 18 ff.

Heseler, H./Hickel, R. (Hrsg.) (1986): Wirtschaftsdemokratie gegen Wirtschaftskrise. Über die Neuordnung ökonomischer Machtverhältnisse, Hamburg.

Huffschnid, J. (1985): Vergesellschaftung: Objektive Tendenz, systemstabilisierende Funktion, Kampfforderung der Arbeiterbewegung; oder was?, in MEMO-FORUM Nr. 6, S. 31 ff.

Köppen, D.-W. (1984): Zur Vergesellschaftungsdebatte, hektografiertes Manuskript, o.O., o.J. (Essen), 6 S.

Marx, K. (1974): Grundrisse der Kritik der Politischen Ökonomie (Rohentwurf), 1857 - 1858, 2. Auflage, Berlin/DDR.

Ders. (1961 ff.): Des Kapital. Kritik der Politischen Ökonomie, Erster Band: Der Produktionsprozeß des Kapitals, in: Marx, K./Engels, F., Werke, Bd, 23, Berlin/DDR

Römer, P. (1978): Entstehung, Rechtsform und Funktion des kapitalistischen Privateigentums, Köln.

Sozialistische Studiengruppen - SOST - (1984): Antikrisenpolitik. Bausteine eines Politökonomischen Minimalkonsenses der Linken, Hamburg.

Dies. (1985): Vergesellschaftung - Verstaatlichung. Öffentlicher Sektor - Vielfalt der Eigentumsformen/Schlüsselindustrien, Banken/Antikrisenpolitik, erschienen als: Sozialismus-extra 11, Hamburg.

Stein, E. (1975): Staatsrecht, 4. erg. Auflagen, Tübingen, bes. S. 169 ff.

Wagner, H. (1976): Recht als Widerspiegelung und Handlungsinstrument. Beitrag zu einer materialistischen Rechtstheorie, Köln.

Zinn, K.G. (1985): Dezentrale Marktproduktion oder Planung? - Eine falsche Fragestellung, in: Lohmann, K.-E. (Hrsg.), Sozialismus passe?, Argument-Sonderband 135, Alternative Wirtschaftspolitik 7, Westberlin, S. 150 ff.

Charles C. Roberts

Arbeitnehmerinteressen in den Mühlen der Wirtschaftspolitik. Analyse und Gegenkonzeption

Dieser Arbeit skizziert die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik von einer Vollbeschäftigungswirtschaft Anfang der siebziger Jahre bis zur heutigen Situation mit über zwei Millionen Arbeitslosen und einem Arbeitsplatzdefizit von über drei Millionen. Der Autor führt diese Entwicklung auf eine Veränderung in der kapitalistischen Akkumulation zurück, der freilich eine stark kapitalorientierte Wirtschaftspolitik außerordentlich - und wohl auch geflissentlich - sekundiert hat. Seiner Analyse zufolge ist eine Verlagerung hin zu Kostenreduzierung und zum Einsatz der unternehmerischen Macht bei der Preisgestaltung sowie der politischen Einflußnahme eingetreten, die sich deutlich auf das makroökonomische Funktionieren des kapitalistischen Systems auswirkt: In zunehmendem Maße werden Gewinne erwuchert und ergattert statt erwirtschaftet. Dies wirkt sich ungünstig auf die Bereitstellung und Besetzung von Arbeitsplätzen aus. Roberts formuliert eine wirtschaftspolitische Strategie, die aus der Zwickmühle herausführen soll. Tragende Säulen sind Arbeitszeitverkürzung und eine keynesianische Finanzpolitik. Hinzu kommen Vorschläge zur Reform der Besteuerung der Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die darauf abzielen, dafür zu sorgen, daß Gewinne aus der Produktionstätigkeit entstehen und daß Preistreiberei bei allgemeiner Unterauslastung der Produktionskapazitäten unterbleibt. Ferner soll sein Vorschlag den Strukturwandel fördern und Investitionen in Arbeitsplätze hervorlocken. Von einer veränderten Besteuerung der Unternehmen verspricht sich der Autor auch einen Beitrag zur Verstärkung der arbeitsmarktpolitischen Wirksamkeit keynesianischer Politik.

Format A 4, ca. 120 Seiten, DM 9,80 (ISBN: 3-925139-07-9)

Zu beziehen über jede Buchhandlung oder direkt beim
Progress-Institut für Wirtschaftsforschung
Albersstr. 12B, 2800 Bremen 1

PIW-Forschungsbericht Nr. 3

Angelina Sörgel, unter Mitarbeit von H. Kaluza, W. Voß, D. Düe und H. Bontrup

DAIMLER-BENZ - der Multi im Musterländle

ca. 180 Seiten, Format A 5, zahlreiche Tabellen, Schaubilder und Übersichten
DM 20.-; ISBN: 3-925139-06-0

(Diese Studie entstand im Auftrag der GRÜNEN im Landtag von Baden-Württemberg)

aus dem Inhalt:

- 100 Jahre Automobil - was die Hof-
chronisten verschweigen
- Eigentumsverhältnisse und Auf-
sichtsrat des Daimler-Benz-Konzern
- Produktionsschwerpunkte und re-
gionale Standorte des Konzerns
- Perspektiven des Konzerns: Vom
Automobil- zum Technologiekonzern
oder ein neuer Stern im Krieg der
Sterne?
- Die Absatzmärkte im In- und Ausland
- Daimler-Benz - ein transnationaler
Konzern
- Daimler-Benz und Baden-Württemberg:
Späthkapitalistische Idylle oder
"alle Wege führen nach Rom"?
- Handwerkliche Präzision und hohe
Löhne - Traumarbeitsplätze bei
Daimler-Benz?
- Alternativen sind machbar
- Die Gewinne von Daimler-Benz

Bestellschein

Ich/wir bestellen gegen Rechnung

.... Exemplare PIW-Forschungsbericht Nr. 3
Einzelpreis DM 20.-; ab 3 Exemplare jeweils DM 17.-

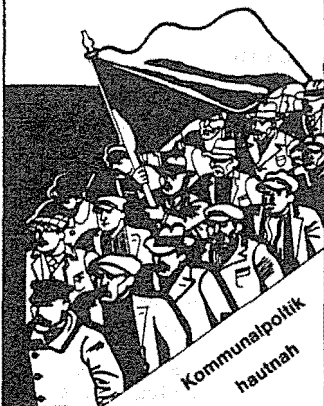
.... Exemplare Charles Roberts, 'Arbeitnehmerinteressen...'
Einzelpreis DM 9,80; ab 3 Exemplare jeweils DM 8,50

.....
(Name)

.....
(Anschrift)

Einsenden an: PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung,
Albersstr. 12 B, 2800 Bremen 1

Nicht nur
für Insider



Informationsdienst
**Alternative
Kommunalpolitik**

Alternative
Kommunalpolitik.
Fachzeitschrift
für Grüne und
Alternative
Politik.
6mal im Jahr.
68 Seiten.
Einzelpreis
DM 7,-
(zzgl. Versand).
Jahres-Abo
DM 42,-
(incl. Versand).

... und noch was:
Das aktuelle
AKP-Heft zum
Kennenlernen
versenden wir
postwendend,
wenn uns DM 7,-
in Briefmarken
zugehen.

Redaktion/
Vertrieb:
Alternative
Kommunalpolitik
Herforder Str. 92
4800 Bielefeld 1
(0521/17 75 17)

Neuerscheinungen des IMSF

Jürgen Reusch

**Friedensforschung
in der
Bundesrepublik.**

**Entwicklung -
Positionen -
Perspektiven**

IMSF-Informations-
bericht Nr. 40

637 Seiten
Typoskriptdruck
DM 32,-



Zum Inhalt: Systematischer Überblick über die bundesdeutsche Friedensforschung / die Bedeutung der kritischen Friedensforschung / die neue Wissenschaftlerbewegung für den Frieden / Friedensforschung und Friedensbewegung / zur Kritik der Abschreckung und der NATO-„Sicherheitspolitik“ / Gleichgewicht und „Gleichgewichtsdanken“ / „Supermächte“? / „Blocklogik“? / Tendenzen in der NATO-Strategiediskussion / zur Diskussion über alternative Friedens- und Sicherheitspolitik „Europäisierung“ der Sicherheitspolitik? / das Konzept der gleichen und gemeinsamen Sicherheit / Literatur- und Adressenverzeichnis

Bestellung bei Ihrer Buchhandlung oder direkt bei:

Institut für Marxistische Studien und Forschungen (IMSF)
Oberlindau 15, 6000 Frankfurt / M. 1, Telefon: 0 69 / 72 49 14

Verlag Wissenschaft und Politik

Es gibt Untersuchungen, die die höhere Profittrachtigkeit der Rüstungsgüterproduktion im Vergleich mit der Produktion ziviler Güter empirisch nachweisen. Ziel dieser Arbeit ist, die Bildung der Preise für Rüstungsgüter aufzuzeigen, der eine Art Verteilungsfunktion bei der Realisierung von überproportional hohen Profiten zukommt. Dabei wird den Fragen nachgegangen, wie Rüstungsgüterpreise entstehen, wie sie gegenüber den staatlichen Beschaffungsteilen durchgesetzt werden und wie sie auf Nachfrageveränderungen reagieren. Die Schwierigkeit einer solchen Untersuchung liegt vor allem darin, daß Preisbildungsprozesse bei Rüstungsgütern ebenso wie die Profitentwicklung im Dunkel von Geheimhaltung und Verschleierung gehalten werden. Klar ist, daß die Preisbildung durch die fehlende Marktgängigkeit der Rüstungsgüter und durch monopolistische Angebotsstrukturen beeinflusst wird. Da außerdem nur der Staat als Nachfrager in Erscheinung tritt, sind zusätzlich bestimmte preisrechtliche Besonderheiten zu berücksichtigen. So soll die sogenannte Selbstkostenpreisbildung eine wirtschaftliche Kostenkalkulation implizieren und den Staat beim Einkauf von Rüstungsgütern vor Übervorteilung schützen.

Der Autor analysiert und problematisiert diese besondere Art der Selbstkostenpreisbildung in allen Aspekten, untersucht die Angebots- und Nachfragestruktur am Beispiel der Luft- und Raumfahrtindustrie bzw. auf Seiten des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung, nimmt einen theoretisch-empirischen Preiskalkulationsvergleich zwischen der Preisbildung nach der Vollkostenrechnung und der Selbstkostenpreisbildung vor und zeigt schließlich noch die Preisbeeinflussungsmöglichkeiten durch Nachfrageveränderungen auf.

Heinz-J. Bontrup
**Preisbildung
bei Rüstungsgütern**
314 Seiten, Paperback, DM 32,-
ISBN 3-8046-8677-X

Verlag
Wissenschaft und Politik
Saliering 14-16
5000 Köln 1

MEMO-FORUM

Zirkular der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

Nr. 3, Juni 1984 (86 S.)

- * SONDERMEMORANDUM: Zerstört der Streik den Aufschwung?
- * Weltmarktabhängigkeit: Damoklesschwert über einer alternativen Wirtschaftspolitik?
- * Bemerkungen zur einzelwirtschaftlichen Kostenbelastung der Unternehmen bei Einführung der 35-Stunden-Woche
- * Frauen auf dem Arbeitsmarkt — tatsächlich Opfer der Krise?
- * Rentabilität und Ertragslage in der Krise
- * Qualitative Beschäftigungsprogramme durch Umweltschutz
- * Thesen zu einer Strategie qualitativen Wachstums am Beispiel des Energiebereichs — ist der Markt doch besser als sein Ruf?

Nr. 5, Februar 1985 (76 S.)

- * Weltmarktabhängigkeit: Damoklesschwert über einer alternativen Wirtschaftspolitik (II)
- * SCHWERPUNKTTHEMA: GIBT ES TECHNOLOGISCHE ARBEITSLOSIGKEIT?
R. Hickel, Technologische Arbeitslosigkeit — Gibt's die?
J. Huffschild, Technologische Arbeitslosigkeit als Zukunftsperspektive des Kapitalismus?
K.G. Zinn, Technologische Arbeitslosigkeit — Analytischer Irrtum oder neue Erkenntnis?
J. Priewe, Technologischer Fortschritt als Wachstumsbremse?

Nr. 7, November 1985 (110 S.)

- * Grundzüge arbeitnehmerorientierter Kommunalpolitik in Großbritannien
- * Frauen als Arbeitsmarktreserve oder Gewinner der Krise?
- * Ansätze alternativer Verfassungsinterpretation als Element zur demokratischen Umgestaltung der Wirtschaft?
- * Selbstkostenpreisbildung — ein Mittel zur Kosten- und Preissenkung bei Rüstungsgütern?
- * Wege zur Vollbeschäftigung: Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Alternativen für Österreich
- * Rüstungsausgaben und wirtschaftliche Stagnation — Anmerkungen zur Position der Memoranden

Sonderheft Nr. 2, Februar 1986 (82 S.)

10 JAHRE ARBEITSGRUPPE ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK

— Erfahrungen, Wirkungen, Aufgaben —
mit Beiträgen von Jörg Huffschild, Rudolf Hickel, Herbert Schui, Margit Scherb, Michael Müller, Hubert Kleinert, Detlef Henschke und Heinz Jung
Buchbesprechung

Nr. 4, Oktober 1984 (88 S.)

- * Pro und Kontra wertschöpfungsbezogener Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung
- * Die Militarisierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und Alternativen der Wirtschaftspolitik
- * SCHWERPUNKTTHEMA:
„FRAUENARBEIT IN DER KRISE“
— Aspekte gegenwärtiger Frauen-erwerbsarbeit;
— Besondere Betroffenheit von Frauen durch den Sozialabbau;
— Sozialabbau und „neue Mütterlichkeit“:
Das Patriarchat verteilt die Arbeit um
- * Buchbesprechungen
- * Mitteilungen: PIW gegründet

Nr. 6, Juni 1985 (70 S.)

- * Entkopplung von Arbeit und Einkommen?
— Zur Diskussion über Mindesteinkommen
- * SCHWERPUNKTTHEMA:
VERGESELLSCHAFTUNG
— Wirtschaftsdemokratie, Vergesellschaftung und alternative Wirtschaftspolitik
— Vergesellschaftung: objektive Tendenz, systemstabilisierende Funktion, Kampfforderung der Arbeiterbewegung; oder was?
— Dokumentation: Stahlpolitisches Programm der IG-Metall
- * Initiativen: WOHN BUND e. V.

Nr. 8, Juli 1986 (68 S.)

- * Solidaritätsaufruf: Gegen Arbeitslosigkeit, für Vollbeschäftigung
- * Profitratenentwicklung und Krisenzyklus
- * Zum wirtschaftspolitischen Leittrag der SPD
- * Regionale Disparitäten und Süd-Nordgefälle in der BRD
- * Bestellung von Sachverständigen nach § 80 (3) Betriebsverfassungsgesetz
- * Selbstorganisationen — Anmerkungen zu einigen Rezeptionsdefiziten der Memoranden

Einzelheft: jeweils DM 3,—;
ab 10 Exemplare DM 2,50

zu bestellen bzw. abonnieren bei:
ARBEITSGRUPPE ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
Postfach 33 04 47, 2800 Bremen 33

