

Teilhabe am Haben, Sagen und Tun

Wege einer neuen Arbeitspolitik

von Peter Siller

Nach einer Phase ökonomistisch geführter Debatten und kurzatmiger Reparaturmaßnahmen kehren sozialpolitische Grundsatzfragen mit den Schlagworten der „neuen sozialen Frage“ und der „sozialen Exklusion“ langsam in die bundesrepublikanische Öffentlichkeit zurück. Wurden Arbeitslosigkeit und Bildungsarmut bislang eher als ein abstraktes Problem für den „Standort Deutschland“ behandelt, so werden nun langsam die Einzelschicksale und das gesellschaftliche Problem dahinter sichtbar. Dadurch wird eine *politische* Debatte um die sozialstaatliche Grundorientierung wieder möglich, für die bis vor kurzem in Parteien und Medien kaum Platz war. Angetrieben von Globalisierung, Postindustrialismus und „hauseigenen“ Strukturproblemen erleben wir die Erosion von sozialer Sicherheit in unserer Gesellschaft. Eine „Schicht der Ausgeschlossenen“ fühlt sich zunehmend abgekoppelt von der gesellschaftlichen Teilhabe – insbesondere an Arbeit und Einkommen. Eine zunehmende Zahl von Bürgerinnen und Bürgern bleiben am unteren sozialen Rand hängen oder findet sich plötzlich dort wieder. Gleichzeitig wachsen die Absturzängste und die Verunsicherung bis tief in die Mitte der Gesellschaft. Plötzlich kennt jeder einen Arbeitslosen. Oder er kennt jemand, der einen Arbeitslosen kennt. Die „neue soziale Frage“ ist im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger angekommen. Auch die ökonomische Entwicklung der letzten Monate gibt Zeugnis von dem Wandel, in dem sich unsere Gesellschaft befindet. Was seit Mitte der neunziger Jahre noch etwas abstrakt als Globalisierung beschrieben wurde, konkretisiert sich jetzt tagtäglich in den Aufmachern der Nachrichten: DaimlerChrysler, Volkswagen, Siemens, Karstadt, Opel... – sie alle beziehen sich auf die Standortfrage und drohen mit dem Abzug von Zehntausenden von Arbeitsplätzen.

Die Politik hat den Handlungsbedarf erkannt. Gleichzeitig tut sie sich schwer zu sagen, wohin die Reise gehen soll. Mit den Arbeitsmarktreformen hat sie auf die unübersehbaren Entwicklungen reagiert, merkt aber gleichzeitig, dass sich daraus noch keine größere Reformperspektive ergibt, die eine Überwindung von Arbeitslosigkeit und sozialer Exklusion erwarten lassen. In der aktuellen Auseinandersetzung fehlt eine Debatte um die grundlegende Perspektive eines gerechtigkeitsorientierten Sozialstaates, der den veränderten gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen Rechnung trägt. Eine solche Debatte ist nur möglich auf der Grundlage einer eingehenden Analyse dessen, was sich in den letzten Jahrzehnten verändert hat und welche Konsequenzen diese Veränderungen haben.

Die Aufgabe einer erneuerten, freiheitsorientierten Linken besteht darin, die Sensibilität auf die Frage des Ausschlusses von Arbeit und der sozialen Exklusion eines zunehmenden Teils der Gesellschaft zu richten. Die Aufgabe ist groß, denn sie adres-

siert sich an einen großen Teil der Gesellschaft und reicht weit über die eigene Klientel hinaus. Auch ist die Kompetenz auf diesem Feld nicht selbstverständlich, sondern sie muss immer wieder neu erarbeitet und unter Beweis gestellt werden. Die Schritte einer solchen Politik sind beschreibbar. Sie erfordert das Bohren dicker Bretter und braucht eine intensive öffentliche Debatte über ihre Ausrichtung und Umsetzung. Zur Bewältigung der anstehenden Probleme ist ein anderer öffentlicher Diskurs notwendig, in dem Reformschritte verhandelt und erstritten, und nicht einfach durch die Politik ohne Vorankündigung exekutiert werden. Wenn man den Wald vor lauter Bäumen noch sehen will, dann muss man sich auf grundlegenden Fragen der Zukunft unserer Gesellschaft konzentrieren.

Auch wenn die Debatte um das vermeintliche „Ende der Arbeit“ falsch war, so tut es dennoch Not, dass wir uns überlegen, worin eigentlich die Zukunft der Arbeit, worin die Perspektive und die Qualität zukünftiger Beschäftigung liegen. Wenn es in dieser Gesellschaft viel zu tun gibt, dann gibt es auch viel Arbeit - im sozialen, im ökologischen, im technologischen und im kulturellen Bereich. Auch wenn sich die Möglichkeiten von sozialer Gleichheit durch individuelle Transfers über Steuern als begrenzt erwiesen haben, so stellt sich doch die Verteilungsfrage ungemindert. Eine gerechte Teilhabe an Bildung werden wir nur erreichen, wenn die Bildungsinstitutionen massiv gestärkt werden. Eine gerechte Teilhabe an Arbeit wird es nur geben, wenn wir die Lohnnebenkosten umschichten und zugleich die Einkommen der sozial Schwachen und Exkludierten verbessern. Auch wenn sich die Vorstellung einer Umverteilung der Wochenarbeitszeit bei vollem Lohnausgleich als illusionär erwiesen hat, so bleibt doch die Frage, inwieweit das Bedürfnis nach flexibler Lebensgestaltung und die dramatische Nachfrage nach Arbeit zu neuen Formen einer solidarischen Arbeitszeitpolitik führen können.

I. Neue soziale Frage: Soziale Exklusion und die Schicht der Ausgeschlossenen

Unsere Gesellschaft steht vor einer „neuen sozialen Frage“, die sich auf Grund einer zunehmenden Zahl von Ausgegrenzten stellt, die an den zentralen gesellschaftlichen Gütern – Bildung, Arbeit und Einkommen – nicht mehr teilhaben. Es ist beunruhigend, wie die zunehmende soziale Exklusion mit der Ausbildung einer „Schicht von Ausgeschlossenen“ einhergeht, die vom Rest der Gesellschaft abgekoppelt ist.

Es wird höchste Zeit, dass die Politik in die „Hinterhöfe“ unserer Gesellschaft schaut. In Teilen der Linken bestehen Bedenken, ob die Stammklientel einen sozialpolitischen Kurswechsel honoriert. Parteinahme für die Schwachen – das ist etwas anderes als Politik für die „Neue Mitte“ – wie Elisabeth Niejahr zu Recht konstatiert. Schröder wollte eigentlich regieren für alle, „who work hard and play by the rules“, wie es Bill Clinton einst formulierte. Exklusionsvermeidung hingegen richtet sich zumindest auch an die anderen: an Menschen ohne Jobs, die gar nicht die Chance haben „hart“ zu arbeiten. Eine Politik der Parteinahme für die Schwachen stellt mitunter alte Verteilungsrituale auf den Kopf. Es gehört es zu den Eigenheiten des alten Sozi-

alstaats Bismarckscher Prägung, dass staatliche Leistungen vorzugsweise an jene fließen, die feste, sozialversicherte Arbeit haben. Zu Bismarcks Zeiten waren solche Arbeiter oft die Schwachen. Heute sind diejenigen schwach, die draußen sind oder in Gefahr sind, draußen zu landen. Das hindert aber die Politik und die einflussreichen Interessensgruppen meist nicht, dann doch wieder Gesetze für diejenigen zu machen, die noch nicht von prekären Lebens- und Arbeitsverhältnissen betroffen sind. Eigentlich wäre etwa anzunehmen, dass der Staat auch der steigenden Zahl der schlecht abgesicherten Selbstständigen und Minijobber hilft, eine private Altersvorsorge aufzubauen.

In unserer Gesellschaft gibt es eine zunehmende Anzahl von Menschen, die weitgehend von der gesellschaftlichen Teilhabe ausgeschlossen ist. Diese „Schicht der Ausgeschlossenen“ verfügt über geringe finanzielle Mittel. Charakteristisch ist zudem das Maß, in dem ihr die Möglichkeiten zu Selbstbestimmung und gesellschaftlicher Anerkennung verwehrt sind. Das betrifft den Ausschluss von Bildung und - meist daraus folgend - den Ausschluss von Arbeit ebenso wie den Ausschluss von gesellschaftlicher Mitbestimmung. Wer ist drinnen und wer draußen? Das ist die zentrale soziale Frage des globalisierten und postindustriellen Zeitalters, auf die der gerechte Sozialstaat eine Antwort geben muss. Abstiegskarrieren sind mit materieller Deprivation verbunden, aber auch mit Defiziten hinsichtlich sozialer und kultureller Teilhabe. Auch ohne übertriebene Dramatisierung lässt sich konstatieren, dass Armut in Deutschland ein neues Gesicht bekommen hat. Nehmen wir die neueren Analysen zur Vererbung von Armut ernst, in denen er den Zusammenhang zwischen Armutslagen von Familien mit Kindern und den Lebens- und Einkommenschancen dieser Kinder über den Lebensverlauf aufzeigt, dann ist eine zunehmende soziale Spaltung und eine verstärkte Milieubildung am „unteren sozialen Rand“ unserer Gesellschaft zu erwarten. Die Verschiebungen im „vertikalen“ Verteilungskampf zwischen arm und reich in unserer Gesellschaft hängen mit dem „horizontalen“ Verteilungskonflikt zwischen den abhängigen Schichten und Staaten um die Gnade des Investors zusammen. Die zunehmende Tendenz der Oberschicht, ihren Beitrag zur Finanzierung des Staates zurückzuhalten, führt zu scharfen Verteilungskämpfen zwischen sozialer Mittel- und Unterschicht.

Die Folge von sozialer Exklusion ist eine zunehmende Polarisierung im Sinne von Praktiken der Zonenbildung und Sicherung (Heinz Bude). Öffentliche Orte werden zu Räumen für die Inkludierten gemacht, in denen die von Exklusion Bedrohten keine Aufenthaltsberechtigung mehr haben. Polarisierung ist ein Prozess der stillen Reinigung des öffentlichen Raums, der eine starke Trennung der Lebenswelten mit sich bringt. Der politische Mainstream hat keine Antwort auf das Exklusions-Phänomen, noch nicht einmal einen ausgebildeten Begriff, der dieses Problem benennt. Eine Politik aber, der es um reale Chancengleichheit und Parteinahme für die Schwachen geht braucht eine Agenda für die sozial Benachteiligten. Wir brauchen ein Konzept, dass das Phänomen der sozialen Ausgrenzung in seinen Ursachen bekämpft und damit allen Bürgerinnen und Bürgern gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht. Eine zentrale Gerechtigkeitsfrage unserer Gesellschaft ist, ob es gelingt, denjenigen, die

heute in prekären Verhältnissen leben, faire und reale Teilhabechancen zu geben, an Bildung, an Arbeit, an Wohlstand und Mitbestimmung, und damit eine weitere Spaltung der Gesellschaft zu verhindern.

In Deutschland nimmt die Zahl der sozial Ausgegrenzten – der Arbeitslosen und Armen - spürbar zu. Es entsteht eine Welt der Berücksichtigung auf der einen und eine Welt des Ausschlusses auf der anderen Seite. Vielfach wird hierbei mit paternalistischem Ton von einer neuen „Unterklasse“ gesprochen, die von außen wieder auf den richtigen Weg gebracht werden muss. Diese Position verkennt nicht nur grundsätzlich die Heterogenität von „Exklusions-Biographien“, sie stellt sich auch auf eine anstößige Art und Weise im kulturellen und sozialen Habitus „über“ diese Menschen. Es ist in bestimmten gesellschaftlichen Kreisen in Mode gekommen, Arbeitslose als „white trash“ zu betrachten, dem keine Wertschätzung entgegengebracht und keine Selbstwertschätzung zugebilligt wird. Das unter den Arbeitslosen aber viele Aktive sind, denen die Aktivierungs-Rhetorik wie Hohn vorkommt, und dass andere auf Grund spezifischer sozialer Probleme nicht ohne weiteres „aktivierbar“ sind, ist bei einem derart pauschalen Blick auf die Menschen, gar nicht erkennbar.

Die oft mit paternalistischer Intention so genannte „Unterschicht“ setzt sich bei genauerer Betrachtung aus mindestens zwei Gruppen von „Ausgeschlossenen“ zusammen: den „Hängengebliebenen“, die schon immer draußen waren, und den „Abgestürzten“, die aus der Mitte nach unten durchgefallen sind. Daneben gibt es zudem eine wachsende Gruppe von „Verunsicherten“, die Angst haben, herauszufallen.

Die Heterogenität der Betroffenen ist eine Tatsache, die wir bei der Suche nach Strategien gegen soziale Exklusion unbedingt berücksichtigen müssen. Eine differenzierte, angemessene Politik für die Bürgerinnen und Bürger muss die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Biographien der Betroffenen zur Kenntnis nehmen und darauf ihre Lösungsansätze beziehen. Die Gruppe der Exkludierten darf nicht auf das deprivilegierte, immobile Milieu begrenzt werden. Neben denen, die schon von vornherein „draußen“ sind, gibt es auch jenen Personenkreis aus der Mittelschicht, der sich auf Grund der gewachsenen sozialen Mobilität plötzlich ganz unten wieder findet und nicht mehr auf die Beine kommt. Man kann aufgrund prinzipieller Kriterien des Ausschlusses gar nicht erst ins Spiel kommen, man kann andererseits aber auch durch bestimmte Umstände der Stigmatisierung und Degradierung aus dem Spiel fallen. Wir finden in der neuen „Schicht der Ausgeschlossenen“ Langzeitarbeitslose, Menschen ohne Ausbildung, überlastete Alleinerziehende und Selbständige am sozialen Minimum. Die Begriffe „Unterklasse“ und „Unterschicht“ werden der festgestellten biographischen und kulturellen Heterogenität in der Gruppe der Ausgeschlossenen nicht gerecht, und neigen deshalb zu einem politischen Paternalismus, wie er von Neokonservativen wie Paul Nolte vorgeführt wird. Teilhabe und Inklusion brauchen auch Aufklärung, haben aber daneben materielle und institutionelle Voraussetzungen und lassen sich nicht durch Bevormundung und Erziehungsprogramme herstellen, sondern durch Ermöglichung und Ermutigung. „Wir hier oben, ihr da unten“ ist nicht der Slogan, mit dem eine erneuerte Linke auf die Herausforderung der Bildung einer "Schicht von Ausgeschlossenen" reagieren kann.

Dabei ist die Gewinner-Verlierer-Konstellation traditioneller Industriegesellschaften von der heutigen Inklusions-Exklusions-Konstellation zu unterscheiden. Die Akteure der traditionellen Industriegesellschaft – Unternehmer und Arbeiter – sind immer noch im Spiel und artikulieren über ihre Interessenorganisationen die Ansprüche. Doch was ist mit denen, die noch nicht oder nicht mehr im Spiel sind, weil sie keine Verhandlungsposition innerhalb der regulierenden Verhandlungssysteme besetzen? Es sind die „Exkludierten“ unserer Gegenwartsgesellschaft, die des Rückhalts in mächtigen Organisationen oder gefestigten Lebenswelten entbehren.

Die Tatsache neuer Mobilitätsanforderungen und neuer Risiken führt zu der Notwendigkeit einer Sozialstaatskonstruktion, die den Betroffenen neue Formen der sozialen Sicherheit bei Seite stellt. Mobilisierung fordert nicht Deregulierung, sondern eine „Reregulierung“, die auf die veränderten sozialen Gefährdungslagen Bezug nimmt. Wer hingefallen ist, muss wieder aufstehen können. Wer rausgeflogen ist, muss wieder zurückkommen.

Die Gerechtigkeitsfrage zu stärken, heißt keineswegs gegen die Freiheit zu sein. Die Gerechtigkeitsfrage ist aus der Sicht einer erneuerten Linken ohne Bezugnahme auf individuelle Freiheit und Selbstbestimmung leer und letztlich sinnlos. Es ist einer der größten Erfolge der neoliberalen und neokonservativen Meinungsbildung Freiheit und Gerechtigkeit als Gegensatz zu porträtieren und dieses Zerrbild in der Öffentlichkeit durchzusetzen. Stattdessen geht es gerade darum, für möglichst alle die Bedingungen der Ausübung von Freiheit zu verbessern. Das kann, muss aber nicht die unternehmerische Freiheit am Markt sein, die in Form einer Kultur der Selbständigkeit durchaus wünschenswert ist, einer selbstbestimmten und nicht bloß in prekäre Verhältnisse freigesetzten Selbständigkeit. Bedingung von ausgeübter Freiheit sind Bildung, Eigentum, Sicherheit und ein gesellschaftliches Feld, das Allen die Möglichkeit Teilhabe bietet, nicht nur Wenigen.

Soziale Lage und soziale Ausgrenzung wirkt sich auf andere Determinanten des Lebens der Betroffenen aus: schlechte Ernährung oder monotone Freizeitgestaltung sind oft Folgen mangelnder gesellschaftlicher Anerkennung. Während soziale Ausgrenzung früher als solche schmerzhaft erfahren wurde und den gemeinsamen Widerstand der Betroffenen hervorrief, erfahren Menschen heute soziale Ausgrenzung oft als scheinbar individuelles Versagen und ziehen sich frustriert zurück. Armut erscheint oft als Folge individuell falscher Entscheidungen und die Konservativen nähren den Mythos, die Benachteiligten wären selber schuld. Es ist notwendig und richtig, über selbstschädigendes Verhalten aufzuklären und so ein Mehr an Selbstbestimmung zu bewirken. Selbstbewusstsein und Selbstwertgefühl erhalten Individuen aber nicht über Paternalismus und Oberlehrer-Gestus. Im Gegenteil: Viele Sub- und Jugendkulturen aus sozial benachteiligten Gruppen entwickelten einen eigenen Lebensstil, der Selbstwertgefühl zum Ausdruck brachte und mobilisierte. Selbstbewusstsein und Selbstwertgefühl – und das ist ein Schlüssel zur Vermeidung von Exklusion – entsteht durch reale Selbstbestimmungs-Möglichkeiten und gesellschaftliche Anerkennung, also durch den realen Zugang zu Bildung, zu Arbeit und zu gesellschaftlicher Mitbestimmung. Teilhabe und Anerkennung werden dann möglich, wenn

die einzelnen Menschen sich bewusst entscheiden können und als selbst entscheidungsfähige Individuen Bestätigung erfahren. Dazu gehört auch die Förderung neuer Formen von gesellschaftlicher Solidarität, die die gesunkene Bindungskraft traditioneller Formen von Solidarität wie z.B. Gewerkschaften, Religionsgemeinschaften und Familie zu füllen in der Lage sind. Wer Exklusion und all ihre Folgeprobleme vermeiden will, muss hier konzeptionell ansetzen.

II. Neue Armut: Das Auseinanderlaufen der Gesellschaft

Mit dem Begriff der „Aufstiegsgesellschaft“ beschrieben Sozialforscher jahrzehntelang die Bundesrepublik. Eine Gesellschaft, in der nicht alle reich waren, aber in der alle sicher sein konnten, dass sie in zehn Jahren mehr besitzen würden als heute. Und ihre Kinder in zwanzig Jahren noch mehr. In der Bundesrepublik des 20. Jahrhunderts galt ein kollektives Versprechen: Jedem geht es langsam, aber stetig immer besser. In der Bundesrepublik des 21. Jahrhunderts gilt das Versprechen so nicht mehr. Nie in der Geschichte der Bundesrepublik lagen Reich und Arm weiter auseinander. Nach dem neuen Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung gehört den wohlhabendsten zehn Prozent der Deutschen inzwischen fast die Hälfte des gesamten Nettovermögens. Die unteren zehn Prozent besitzen nichts mehr. Sie haben nur Schulden. Anders als das Proletariat vergangener Tage ist die „Schicht der Ausgeschlossenen“ heute in sich fast so verschieden wie der Rest der Gesellschaft. Die Vermögenssituation privater Haushalte hängt unmittelbar und wechselseitig mit der Einkommensverteilung zusammen. Viele private Haushalte in Deutschland verfügen über hohe Vermögen. Diese sind in der Vergangenheit stetig gewachsen und haben 2003 eine Summe von 5 Billionen Euro erreicht. Das entspricht im Durchschnitt aller Haushalte 133.000 Euro. Von 1998 bis 2003 stieg das Nettovermögen nominal um rund 17 %. Die Privatvermögen sind in Deutschland aber sehr ungleichmäßig verteilt. Während die unteren 50 % der Haushalte nur über etwas weniger als 4 % des gesamten Nettovermögens verfügen, entfallen auf die vermögendsten 10% der Haushalte knapp 47%. Der Anteil des obersten Zehntels ist bis 2003 gegenüber 1998 um gut 2 Prozentpunkte gestiegen. Die vermögensstärksten 20 % der Haushalte vereinen rund zwei Drittel des gesamten Nettovermögens auf sich vereinen.

III. Neue Verhältnisse: Globalisierung, Postindustrialismus und weitere Entwicklungstendenzen

Neben der vielfach beschriebenen Tendenz der ökonomischen Globalisierung gibt es eine Verschiebung von klassischer industrieller Arbeit hin zu Dienstleistungen und wissensbasierter Arbeit. Dies führte wiederum zu einer dramatischen Verschiebung von Arbeitsinhalten und Arbeitsverhältnissen. Klassische industrielle Handarbeit wird zunehmend wegrationalisiert und die damit einhergehenden relativ stabilen Anstellungsverhältnisse sind massiv ins Schwanken geraten. Es ist deshalb richtig, von einem Schwund des „Normalarbeitsverhältnisses“ und einem Rückgang jenes Lebens-

zuschnitts zu sprechen, der sich auf Fabrikarbeit konzentrierte, auch wenn diese Arbeitsverhältnisse nach wie vor existieren und auch nach wie vor relevant sind. Damit einher geht auch ein Rückgang des männlichen „Haushaltsvorstands“, in seiner Funktion als Alleinverdiener in stabilen Arbeitsverhältnissen.

Abgelöst wurden die traditionellen Arbeitsverhältnisse im postindustriellen Zeitalter einerseits durch stärker wissensbasierte Arbeit mit höheren Qualifikationsanforderungen, andererseits aber auch durch eine höhere Nachfrage nach „einfachen“ Dienstleistungen, die oft schlecht bezahlt sind und zu wenig Einkünfte zum Leben bringen. Allerdings lässt sich die starke Zunahme wissensbasierter Arbeit nicht getrennt vom industriellen Hochproduktivsektor betrachten. Wissensfortschritte setzen sich auf diesem Feld in Beschäftigung und Wachstum um, und nicht etwa in einem luftleeren Raum daneben. Insofern meint Postindustrialismus keineswegs das Ende des produktiven Sektors, sondern eher eine Verlagerung des Arbeitsschwerpunkts von der industriellen Handarbeit hin zur wissensbasierten Kopfarbeit. Auch im Dienstleistungssektor lassen sich die Beschäftigungsfelder der Zukunft nicht von dem Bedeutungszuwachsen von Wissensarbeit trennen. Gleich ob im Mobilitäts- oder Gesundheitssektor, in Bildung oder Betreuung, im kommunalen Bereich oder bei Dienstleistungen für Ältere spielt die Qualität und damit auch die Wissensorientierung der Arbeit eine zentrale Rolle.

Hinzu kommt eine strukturelle Beschäftigungslücke, in der alte Beschäftigungsfelder weggebrochen, aber zu wenig neue entstanden sind. Insofern ist unsere Analyse des Postindustrialismus zunächst einmal ambivalent. Einerseits erweitert sich das Feld für qualifizierte Jobs mit relativ hohem Selbstbestimmungspotential. Andererseits gibt es Teile der Gesellschaft, die in der Arbeitslosigkeitsschleife hängen oder in denen das Industrieproletariat durch ein Dienstleistungsproletariat ersetzt wird. Eine erneuerte Linke muss Antwort darauf geben, wie sich das Ziel eines auskömmlichen Lebens durch Arbeit jenseits des Normalarbeitsverhältnisses realisieren lässt.

Ein weiterer entscheidender Grund, warum wir auf der Suche nach einem gerechten Sozialstaat neue Konzepte brauchen ist der demographische Wandel. Die Bevölkerungswachstumsrate beträgt negative -0,2 %. Die Verschiebung der Altersstruktur in Deutschland hat Konsequenzen für die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme wie auch anderer öffentlicher Güter. Zugleich stellt sich die Frage, welche Rolle der zukünftige Sozialstaat älteren Menschen zuzuspricht, die im Schnitt zwanzig Jahre länger leben als noch vor fünfzig Jahren.

Schließlich ist für den Sozialstaat der Zukunft auch der ökologische Wandel relevant. Die ökologische Frage schlägt mit zunehmendem Rohstoffmangel und zunehmender Umweltzerstörung in eine soziale Frage um. Deshalb muss sich ein Sozialstaat, dem es um die Lebensbedingungen und Lebensqualität seiner Bürgerinnen und Bürger geht, der ökologischen Frage annehmen. Gleichzeitig entwickelt sich die Frage von umweltverträglicher Energieversorgung und Klimaschutz zu einer immer drängenderen Frage der internationalen Gerechtigkeit. Weltweite Entwicklungschancen, die Chance zu individuellem Konsum und Mobilität hängen fundamental mit der Lösung

der Energiefrage, der Mobilitätsfrage und einem ökologisch verallgemeinerbaren Wirtschaften zusammen.

IV. Nach der verlorenen Zeit: Auf der Suche nach einem Konzept der Exklusionsvermeidung

Eine solidarische Politik ist undenkbar, ohne den Anspruch einer gerechten Verteilung von Bildung, Arbeit und auch der erwirtschafteten Güter. Vor dem Hintergrund der beschriebenen Transformation der Verhältnisse und der daraus folgenden Phänomene sozialer Exklusion lässt sich jetzt konkreter fragen: Welche Konsequenzen haben die beschriebenen Veränderungen für den Maßstab der Verteilungsgerechtigkeit? Wie steht es mit dem individuellen Sozialtransfer und wie mit dem finanziellen Transfer in Institutionen und Zugänge? In wie weit geht es noch um das Ziel der Sicherung von sozialem Status und inwieweit brauchen wir einen Paradigmenwechsel hin zu einer allgemeinen Grundsicherung? Und welche Rolle spielt dabei der Gedanke der privaten Vorsorge? Welchen Leistungsbegriff legen wir eigentlich unserem Sozialstaatsmodell zu Grunde? Und was ergibt sich aus all dem für das Verhältnis von sozialen Rechten und Pflichten? Welchen Ort muss schließlich der Sozialstaat finden, um unter veränderten Bedingungen handlungsfähig zu sein? Welchen Ort hat der Sozialstaat im internationalen Raum, insbesondere im erweiterten Europa?

Dabei können wir viel vom „skandinavischen“ Sozialstaatsmodell lernen. Es geht darum, das steuerfinanzierte Modell der skandinavischen Länder mit einem emanzipatorischen Ansatz zu kombinieren, der stark auf Empowerment und Stärkung aller Bürgerinnen und Bürger setzt und insofern liberale Elemente enthält. Es zeigt sich, dass entgegen der Leitideologie konservative Ansätze nicht erfolgreicher in der Stabilisierung von Einkommen über den Lebensverlauf sind und marktliberale Ansätze nicht die effektivste Armutsvermeidungspolitik vornehmen. Vielmehr schneidet das „skandinavische“ Modell im Vergleich zu Deutschland und den USA nicht nur in dem Grad von realisierter Umverteilung, sondern auch im Bildungsniveau, in der Arbeitslosigkeitsbekämpfung und in der Armutsvermeidung vergleichsweise gut ab.

Die Analyse von sozialer Exklusion führt auf der normativen Seite zu Verteilungsfragen neuer Art. Auch wenn die individuellen Sozialtransfers am unteren Rand für verbesserungswürdig sind, so ist doch festzustellen, dass sich das Hauptproblem des Zugangs nicht durch einige Euro Arbeitslosengeld mehr lösen lässt. Die Aufgabe besteht in erster Linie in einer fundamentalen Stärkung von den Institutionen, in denen die Voraussetzungen für individuelle Selbstbestimmung und gesellschaftliche Anerkennung hergestellt werden, etwa den Bildungsinstitutionen und den Institutionen zur Gestaltung des Arbeitsmarkts. Dabei geht es auch um eine Vielzahl kultureller und sozialer Orte – Jugendzentren, Kultureinrichtungen oder Vereine – an denen Emanzipation und Partizipation gefördert wird und stattfindet. Die Stärkung der Institutionen braucht einen Wandel der Strukturen und der inhaltlichen Konzepte. Sie wird jedoch nur gelingen, wenn auch der finanzielle Transfer in die Institutionen drastisch erhöht und die erforderliche Finanzierungsgrundlage gesichert ist. Die Umvertei-

lungsfrage stellt sich also anders, ist aber mitnichten passé. Um individueller Ausgrenzung zu entgegenen brauchen wir ein deutliches Mehr an institutionellem Transfer verbunden mit dem Recht auf Zugang.

Der Vorschlag einer Konzentration der staatlichen Verantwortung auf eine Grundversicherung für die großen Lebensrisiken wie Alter, Arbeitslosigkeit und Krankheit geht regelmäßig mit der Überlegung einher, dass oberhalb dieses Sockels marktliche Versorgung zum Tragen kommt. Auch in der Rentenpolitik zeichnet sich die Perspektive ab, das Schwergewicht immer stärker auf eine Grundversorgung als auf Statuserhalt zu legen, mit der Überlegung, dass staatliche Grundversorgung durch private Altersvorsorge zu ergänzen ist. Diese Veränderungen sind auch als Reaktion auf die Arbeitsmarktentwicklung zu sehen, weil es im Zuge größerer Einkommensschwankungen im Lebensverlauf und diskontinuierlicher Beschäftigungsbiographien immer schwerer wird, sozialpolitische Angebote aufrecht zu erhalten, die sich an Normalarbeits-Biographien orientieren. Aus der Perspektive einer Parteinahme für die Schwachen sollte allerdings nicht übersehen werden, dass hinsichtlich der Möglichkeiten privater Vorsorge große Ungleichheiten entstehen. Bessere Einkommensbezieher, Angestellte im öffentlichen Dienst, qualifizierte Arbeitnehmer können aufgrund der vorhandenen Einkommensressourcen und auch der steuerlichen Anreizstruktur leichter private Vorsorgeansprüche aufbauen, während weniger qualifizierten Arbeitnehmern, atypisch Beschäftigten und Geringqualifizierten diese Möglichkeiten nicht zur Verfügung stehen. Deshalb ist es sinnvoll und notwendig, im unteren Einkommensbereich die Lohnnebenkosten bei vollem Sozialversicherungsanspruch zu senken. Auch der Schritt in die Teilzeit sollte nicht mit Einbußen in der sozialen Sicherheit verbunden sein, zumal dadurch Räume für mehr Beschäftigung eröffnet wird.

In der Befahrung institutioneller und politischer Phantasie, die soziale Gerechtigkeit auch unter Globalisierungsbedingungen verteidigt, sehen wir eine zentrale Herausforderung unserer Zeit. Das Modell der sozialen Marktwirtschaft kennt neben der Ordnungspolitik vor allem drei Mechanismen, die für eine gerechte Verteilung von Wert, Chance und Risiko in der Bevölkerung sorgen: Lohn-, Steuer- und Sozialsysteme. Alle drei Systeme stehen auf Grund der beschriebenen Entwicklungen sowohl bezüglich ihrer Höhe als auch bezüglich ihres Leistungsumfangs enorm unter Druck. Eine gerechte Gestaltung der Globalisierung auf supranationaler Ebene wird noch viele Anstrengungen erfordern, da ein entsprechender globaler institutioneller Rahmen noch in weiter Ferne liegt. Anders ist es auf europäischer Ebene: die EU bietet einen funktionsfähigen Rahmen, in dem gemeinsame Politik gestaltet werden kann. Der gerechte Ausgleich von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Interessen ist hier am besten möglich. Im Bereich der europäischen Steuer- und Sozialpolitik wurden in der Vergangenheit immer wieder Fortschritte versucht, scheiterten jedoch an nationaler Borniertheit und starken ökonomischen Interessen. Wenn wir politische Steuerungsfähigkeit zurückgewinnen wollen und wenn wir die Gestaltungshoheit der Politik verteidigen wollen, dann muss dies sinnvoller Weise im EU-Rahmen geschehen. Darüber hinaus ist die Europäische Union potentiell der Akteur, über den auch auf internationaler Ebene gestaltend auf die Globalisierung Einfluss genommen wer-

den kann. Auch aus der Binnensicht der europäischen Staaten lässt sich der Sozialstaat der Zukunft nicht ohne eine aktive Rolle der Europäischen Union denken. Die soziale und ökonomische Verfasstheit der einzelnen Staaten hängt elementar von deren Stellung im internationalen Raum ab. Steuersätze oder Sozialstandards stehen in Wechselwirkung mit denen anderer Länder. Hier ist Europa im Namen der sozialen Sicherheit in allen Ländern aufgerufen, sich zusammen zu tun und eine soziale Spirale nach unten zu unterbinden, von der am Ende nur die multinationalen Konzerne profitieren. Die nationalen Sozialstaatsmodelle werden auch in Zukunft eine entscheidende Rolle spielen. Zu unterschiedlich sind hier die historisch gewachsenen Ausformungen und zu wertvoll die damit verbundenen Erfahrungen. Falsch ist aber, dass der Nationalstaat bislang als der zentrale Ordnungsrahmen für jegliche politische Entscheidung im Bereich der Sozial- und Steuerpolitik angesehen wird. Unter Bedingungen von Marktintegration und der Schaffung freier Mobilität von Kapital, Gütern, Dienstleistungen und Personen ist es notwendig, dass insbesondere im Bereich des Steuerrechts und im Bereich des Zugangs zu und der Übertragung von Sozialleistungsansprüchen Reformschritte erfolgen. Europa muss bei aller Pluralität den Weg einer europäischen Steuerpolitik im Sinne von einheitlichen Bemessungsgrundlagen und gemeinsamen Steuerkorridoren betreten. Europa braucht eine gemeinsame Strategie gegen soziale Exklusion, Bildungsarmut und die Ausweitung und Verfestigung der Gruppe der Ausgeschlossenen. Es lässt sich bei der Verschiebung der politischen Ordnungsrahmen ein Phänomen der Ungleichzeitigkeit beobachten. Der Trend von Handelsliberalisierung und globaler Arbeitsteilung ist ungebrochen. Die Europäische Union geht darüber noch weit hinaus und hat seit über einem Jahrzehnt einen Binnenmarkt, in dem Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräfte ohne Beschränkungen die nationalen Grenzen überwinden können. Dieser wirtschaftlichen Liberalisierung fehlt aber noch das Gegenstück. Während der Binnenmarkt weitgehend Realität ist, hinkt die politische Union trotz aller Fortschritte in den vergangenen Jahren nach wie vor der ökonomischen Liberalisierung hinterher. Wenn die nationalen Systeme der sozialen Sicherung auch weiterhin maßgebliche Säulen für die Bereitstellung sozialer Leistungen sein werden, dann gilt es mit Blick auf zukünftige Entwicklungen zu fragen, wie sich die europäischen Solidaritätsformen, und wie die nationalen Solidaritätsformen innerhalb des europäischen Sozialraums transformieren sollten. Die Schaffung des europäischen Binnenmarktes sollte ein Katalysator weitergehender Politikintegration sein.

V. Elemente einer gerechtigkeitsorientierten Politik: Reale Teilhabe an Bildung, Arbeit und Wohlstand

Bildung, Arbeit, Einkommen – das sind elementare Determinanten, an denen sich für die Bürgerinnen und Bürger die Frage von Gerechtigkeit und Teilhabe entscheidet. Für diese Bereiche sollen im Folgenden konkrete institutionelle Vorschläge zumindest angedeutet werden, die reale Teilhabe und individuelle Selbstbestimmung aller fördern können. Die zentralen Elemente liegen zum einen in einer neuen Bildungs-

politik, insbesondere im Ausbau vorschulischen Lernens und in der Neugestaltung schulischen Lernens. Sie liegen zum anderen in einer neuen Arbeitspolitik, insbesondere in der Entdeckung und Erschließung postindustrieller Arbeit, in einer Senkung der Lohnnebenkosten im unteren Einkommensbereich, im Ausbau einer sozialen Grundsicherung sowie in einer Neugestaltung der Lebensarbeitszeiten.

1. Neue Wege der Bildungspolitik

Die reale Chance auf ein selbstbestimmtes Leben und gesellschaftliche Teilhabe hängt untrennbar mit dem Zugang zu Bildung zusammen. Bildung ist dabei mehr als die Anhäufung von Wissen. Sie umfasst die Kompetenz und das Selbstbewusstsein zu Urteilen, zu kultureller Aktivität, zu Kreativität und sozialem Miteinander und wird nicht nur am unmittelbaren fachlichen Lehrstoff erworben, sondern in einer breitgefächerten Förderung von Lernen, Spielen, Kreativität und Interessenentwicklung sowohl für die Lernenden, wie für die Lehrenden, sowohl im Beruf, als auch für das Miteinander von Eltern und Kindern. Das alles sind wiederum Voraussetzungen für Selbstbewusstsein, Selbstwertgefühl und gesellschaftliche Anerkennung. Deshalb ist Bildung das Zentrum einer Politik der sozialen Gerechtigkeit und der Selbstbestimmung. Neben dem Arbeitsmarkt ist das Bildungssystem für die soziale Positionszuweisung entscheidend. So sind die Chancen eines Kindes aus einem Elternhaus mit hohem sozialem Status, eine Gymnasialempfehlung zu bekommen, fast dreimal so hoch wie die eines Facharbeiterkindes. Seine Chance, ein Studium aufzunehmen, ist danach sogar 7,4-fach größer als die eines Kindes aus einem Elternhaus mit niedrigem sozialem Status. Das liegt auch am dreigliedrigen Schulsystem, das biographisch zu frühzeitig Weichen in die eine oder andere Richtung stellt. Ein anderer Einflussfaktor ist die Halbtagschule. Während in anderen Ländern Unterschiede des sozialen Hintergrundes durch umfangreiche und zeitlich längere schulische Betreuung zum Teil ausgeglichen werden können, verbleibt in Deutschland ein vergleichsweise größerer Teil im familiären Zusammenhang. Wenn dem so ist, dann schlägt auch das durch Familien bereitgestellte Bildungsniveau weitaus stärker auf die Bildungsergebnisse der Kinder durch als bei alternativen Modellen. Die Weichen für reale Verwirklichungschancen und gesellschaftliche Teilhabe werden sehr früh gestellt. Es reicht nicht, erst spät Chancen zu bieten. Die Kompetenz, Chancen als solche erkennen und nutzen zu können, muss frühzeitig gefördert werden. Schlüsselqualifikationen müssen vom Kleinkindalter an aufgebaut werden. Deswegen ist der Ausbau der Kinderbetreuung nicht nur eine Frage der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Eine pädagogisch anspruchsvolle Betreuung bereits im Vorschulbereich ist ein wesentlicher Beitrag dazu, Armutskarrieren, wie sie in manchen Familien in der Sozialhilfe über Generationen durchlitten wurden, zu durchbrechen.

Vor dem Hintergrund von sozialer Exklusion und neuer sozialer Frage brauchen wir eine „neue Schule“, die eine frühe Exklusion vermeidet und ein breites Bildungsniveau erreicht. Die Politik wird dieses Ziel nur erreichen, wenn sie sich mit diesem Modell der öffentlichen Debatte stellt und für gesellschaftliches Vertrauen wirbt. Es

kommt darauf an zu zeigen, dass unsere Vorstellung von der Schule der Zukunft nichts mit der Gesamtschule der siebziger Jahre zu tun hat. Die neue Schule setzt auf individuelles und differenziertes Lernen je nach Begabung und Leistungsvermögen, und gerade deshalb will sie eine frühe Selektion in unterschiedliche Schulsysteme vermeiden. Diese Schule wird es nur geben, wenn die organisatorischen und finanziellen Grundlagen einer solchen Schule mit wesentlich höherem Betreuungsschlüssel geklärt sind. Deshalb lässt sich die Schulfrage nicht von der Steuerfrage trennen. Maßgebend dafür, wer in welcher Schule landet, ist viel zu oft die soziale Herkunft der Schülerinnen und Schüler. Die ständige Reproduktion sozialer Ungleichheit in Deutschland hat eine wesentliche Ursache im deutschen Bildungssystem. Immer noch hat ein Akademikerkind bei gleicher kognitiver Leistungsfähigkeit eine dreimal höhere Chance, ein Gymnasium zu besuchen als ein Arbeiterkind. Gleichzeitig hängt die Schulformempfehlung von Grundschullehrern auch wesentlich davon ab wie Eltern ihre Kinder in der Schule unterstützen. Extrem wichtig für die Entwicklung einer neuen Schule ist also der Übergang von der Grundschule in den Sekundarbereich. Bislang gilt: Sind die Weichen einmal gestellt, lässt sich vorhandene Bildungsarmut kaum mehr zu kompensieren. Die bildungsstarke Mittel- und Oberschicht beschreitet ihre vorgefertigten Lebenswege, während Kinder niedriger sozialer Schichten wieder nur auf Positionen mit Niedriglöhnen hinarbeiten können. Die Entfaltung des individuellen Potentials und somit die Sicherstellung finanzieller Ressourcen dieser Kinder misslingt erneut – wie auch schon zuvor bei deren Elternteilen. Im Laufe der Sekundarschulzeit verstärkt sich der Zusammenhang zwischen der Leistung der Schüler und der Sozialschicht, aus der sie stammen, weil die unterschiedlichen Schulformen und Bildungsgänge unterschiedliche Entwicklungsmilieus darstellen und Schüler unterschiedlich fördern. So summieren sich die an den Gelenkstellen auftretenden sozialen Disparitäten die ganze Schullaufbahn eines Schülers entlang. Die Anzahl der Lehrkräfte an Schulen ist ein ausschlaggebender Faktor für die Qualität der schulischen Ausbildungen. Die Frage der individuellen Betreuung ist von zentraler Bedeutung, wenn wir auf dem Weg zu einer neuen Schule vorankommen wollen. Insbesondere deshalb der Forderung nach einer neuen Schule mit der Forderung nach einer drastischen Erhöhung der staatlichen Ausgaben für Bildung einher. In der neuen Schule der Zukunft müssen die Lehrerinnen und Lehrer in die Lage versetzt werden, Schülerinnen und Schüler gemäß der jeweiligen Begabungen und der jeweiligen Leistungsfähigkeit bestmöglich zu fördern. Die im internationalen Vergleich deutlich besseren Ergebnisse, die Grundschulen in Deutschland im Gegensatz zu den Sekundarstufen erzielen, beweisen, dass individuelles Lernen unter einem Dach Schule nicht schlechter, sondern besser macht. Deshalb der Vorschlag: Alle Kinder – schnelle und langsamere, starke und schwächere – lernen individuell gefördert in der neuen Schule bis zur neunten Klasse. Ein Mehr an Binnendifferenzierung ist wichtig, damit die neue Schule funktionieren kann. Die neue Schule braucht auch mehr Autonomie, durch Entwicklung eines eigenen Profils und die Entscheidung über den Mitteleinsatz. Der Blick nach Kanada, Schweden oder Finnland zeigt, dass es in dieser Schule die höchsten Leistungen, die wenigsten Verlierer und

die beste – weil individuelle – Förderung gibt. Statt frühzeitig auszusortieren, sollten wir in alle Talente investieren. Die neue Schule setzt Vertrauen in jedes Kind und verfolgt damit ein ehrgeiziges Ziel: Schnellstarter und Spätentwickler sollen einen möglichst hohen Bildungsabschluss erreichen. Das nützt der Gesellschaft wie der Wirtschaft, denn so entwickeln sich selbstbewusste und fachlich hervorragend gebildete Menschen. Eine solche langfristige Veränderung der Schullandschaft unterscheidet sich von der Gesamtschuldebatte der 70er Jahre, denn es geht um Durchlässigkeit, individuelle Betreuung und modulare Differenzierung, und nicht um organisatorische Vereinheitlichung.

2. Neue Wege der Arbeitspolitik

Neben der Bildungsfrage entscheidet sich in der Frage der Arbeit, ob ein Mensch die Chance zur Verwirklichung seines Lebens, zur gesellschaftlichen Teilhabe und zu gesellschaftlicher Anerkennung hat. Hier liegt der zweite Kern der neuen sozialen Frage. Mit der Frage der Arbeit verbunden ist auch die Frage nach einem menschenwürdigen und gerechten Einkommen. Die Möglichkeiten zu Selbstverwirklichung und Anerkennung liegen nicht nur in der Arbeit selbst, sondern auch im Einkommen. Die Arbeits-Debatte in Deutschland wirkt hilflos und im Grunde resigniert. Anstatt sie als gesellschaftliche Debatte zu führen, wird sie ökonomistisch verengt. Anstatt die zentralen Aspekte umfassend in den Blick zu bekommen, Neue Beschäftigungsfelder, Lohnnebenkosten, Arbeitszeiten, verzettelt sie sich in reaktivem, technokratischem Krisenmanagement. Es ist unverzichtbar, den Horizont der arbeitspolitischen Debatte zu öffnen und neben den vielen kleinen notwendigen Reformen die großen gesellschaftlichen Fragen der Arbeit der Zukunft auf die politische Bühne zu holen. Die Verbesserung der Arbeitsvermittlung wird das Problem der Arbeitslosigkeit selbst nicht lösen. Wie also kann eine größere Reformperspektive zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit aussehen? Wir stehen erst am Anfang eines politischen Prozesses, dessen Richtung dringend einer Klärung bedarf. Die Situation ist dramatisch: Immer mehr Menschen finden im hyperkompetitiven, hochtechnisierten und schrittweise globalisierten Arbeitsmarkt keinen Platz mehr, erreichen die dortige „Produktivität“ und „Verwendbarkeit“ nicht. Gleichzeitig steigt der Druck auf diejenigen, die echte Erwerbsarbeit haben. Es fällt auf, dass die grundsätzlichen arbeitspolitischen Fragen nach dem strukturellen Mangel an Arbeitsplätzen, den Beschäftigungspotentialen der Zukunft, dem Verhältnis von Abgaben und Steuern oder nach Modellen einer gerechten Arbeitszeitpolitik analytisch wie operativ kaum eine Rolle spielen. Die grundlegende Frage des Arbeitsangebots in einer veränderten Gesellschaft unter den Bedingungen von Globalisierung und Postindustrialismus bleibt seltsam unbeantwortet.

2.1 Neue Beschäftigungsfelder erschließen

Wir brauchen eine gesellschaftliche Debatte über die Beschäftigungsfelder der Zukunft. Die Frage, wie wir leben wollen und welche gesellschaftlichen Ziele wir damit verbinden muss mit der Arbeitsfrage verkoppelt werden. Dabei geht es nicht darum,

der Wirtschaft genaue Wachstumsbereiche „vorzugeben“. Wo genau wirtschaftliche Entwicklung stattfindet, entscheidet sich immer auch im wirtschaftlichen Wettbewerb. Es geht aber sehr wohl darum, die gesellschaftlichen Anforderungen an den Arbeitsbedarf der Zukunft zu beschreiben, ja überhaupt erst zu entdecken, und so über die Richtung der staatlichen Unterstützung und Flankierung bestimmter Entwicklungen mitzubestimmen. Die Bedürfnisse einer alternden Gesellschaft, von der Gesundheitspolitik über die Pflege bis hin zu einer altersgerechten Kommunalpolitik markieren ein zentrales Beschäftigungsfeld der Zukunft. Die gestiegenen Bildungsanforderungen einerseits und die gestiegenen Kinderbetreuungsaufgaben andererseits stellen ein zweites entscheidendes Beschäftigungsfeld dar. Der steigende Druck auf neue Energiequellen, Energieeffizienz und Energieeinsparung führen zu einem weiteren Beschäftigungsfeld das von erheblicher arbeitspolitischer Bedeutung sein wird. Gleiches gilt für die Lösung der Mobilitätsfrage, die ein erhebliches Maß an Arbeit erfordern wird. Und Ähnliches gilt für die anderen technologischen Bereiche, in denen Kreativität und Innovationsgeist gefragt sind, und die sich schließlich auch im industriellen Sektor in Form neuer Produkte niederschlagen. Schließlich wird bei der Arbeit der Zukunft die Frage des kommunalen Zusammenlebens eine wichtige Rolle spielen, denn hier hat die Gesellschaft ihren konkreten Ort, von der kulturellen und jugendkulturellen Betätigung über soziale Anlaufstellen bis hin zu Stadtteil- und Infrastruktur-Gestaltung. Neue Beschäftigungsfelder sind also insbesondere in den Bereichen zu suchen, in denen sich auf Grund veränderter gesellschaftlicher Verhältnisse neuer Arbeitsbedarf entsteht.

Neue Beschäftigungsfelder liegen im Bereich wissensbasierter Produktion, der starke Anstrengungen in Forschung und Entwicklung voran gehen müssen. Eine erneuerte Linke muss den Blick über die – dringend notwendigen – ökologische Modernisierung hinaus auf die technologischen Entwicklungspotentiale lenken. Die Fraunhofer Gesellschaft nennt als wichtigste Leitinnovationen der nächsten Jahre neben dem ökologischen Bereich elf weitere: Ambient Intelligence, Polytronik, digitale Medizin, beschleunigte Medikamentenentwicklung, intuitive Mensch-Maschine-Kooperation, integrative Produktion, Logistik, adaptive Strukturen, simulierte Realität, maßgeschneidertes Licht, extremes Ultraviolett für die Nanowelt. Viele weitere lassen sich aufzählen. Es gibt einen großen Innovationssektor jenseits des ökologischen Sektors viele weitere, denen sich die Politik annehmen muss, weil sie wirtschaftlich und sozial von großer Bedeutung sind.

Die Grünen haben mit der ökologischen Modernisierung ein entscheidendes neues Beschäftigungsfeld beschrieben und gefördert. Die Fragen der Energieversorgung und der Mobilität sind entscheidende Zukunftsfragen. Die Endlichkeit der Ressourcen auf unserer Erde und der berechnete Wunsch aller Länder nach ökonomischer Entwicklung erfordert in Zukunft nicht weniger sondern mehr Ökologie und Nachhaltigkeit. Daher brauchen wir einen Weg der ökologischen Modernisierung, der Arbeit und Umwelt zusammenführt. Deutschland hat schon heute in dem Bereich der erneuerbaren Energien eine wissenschaftliche, technische und wirtschaftliche Spitzenposition. Dieser Wachstumsmarkt wird für die gesamte Weltwirtschaft eine Schlüssel-

rolle einnehmen. Und wirft dabei gleich eine dreifache Dividende ab: Ökologische Innovationen tragen zum Schutz der Umwelt bei, schaffen Arbeitsplätze und stärken die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie. Die globale Nachfrage nach Technologien und Verfahren, die zur Einsparung von Materialien, Ressourcen und Emission beitragen, wird langfristig stark wachsen. Umweltschutz bleibt auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ein beschäftigungspolitisch dynamischer Bereich. Insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien wird ein starker Zuwachs an neuen Arbeitsplätzen für die nächsten Jahre erwartet. Aufgrund des veranschlagten Investitionsvolumens und eines prognostizierten Gesamtumsatzes von 40 Milliarden Euro bis zum Jahr 2020 ist mit einem Beschäftigungseffekt von rund 400.000 Arbeitsplätzen zu rechnen. Wenn Innovation mehr sein soll, als leeres Wort, dann müssen sie die Beschäftigungsfelder der Zukunft benennen und dafür Politik machen. Das ökologische Feld ist eines davon.

2.2 Bessere Entlohnung von unterbezahlter Arbeit

Wir müssen Brücken in den ersten Arbeitsmarkt schlagen, wo Arbeitsplätze liegen, die aber auf Grund von Unterbezahlung nicht ernsthaft zumutbar sind und deshalb auch oftmals nicht realisiert werden. Anstatt nur das Zuhause-Bleiben zu finanzieren sollte der Staat auch sinnvolle Arbeit so unterstützen, dass die Menschen ein angemessenes Einkommen erhalten und es gleichzeitig zu keinen Verdrängungseffekten hinsichtlich bestehender Arbeit kommt. Die Idee, gesellschaftlich sinnvolle Tätigkeiten in bestimmten Bereichen wie Kulturarbeit, Umweltschutz, Pflege, Selbsthilfe oder öffentlicher Infrastruktur öffentlich unter bestimmten Konditionen zu fördern, ist richtig. Ob und wann die Gefahr der Substitution vorhandener Arbeit durch subventionierte Arbeit oder der Entprofessionalisierung von anspruchsvollen personennahen Dienstleistungen zu erwarten ist, muss bei der genauen Ausgestaltung der Förderung entschieden werden. Bei vielen marktförmig nur unzureichend abgedeckten Sektoren kann ein solches System der Zuverdienstmöglichkeiten in Kombination mit einer ausgebauten Grundsicherung echte Teilhabemöglichkeiten eröffnen. Darüber hinaus ist es notwendig, ein flexibles System von Mindestlohnregelungen zu realisieren. Das Tarifsystem hat längst begonnen, am unteren Rand auszufransen. Es gibt Hunderte von Tarifverträgen, die Stundenlöhne zwischen drei und fünf Euro zulassen, und ein zunehmender Anteil der Arbeitnehmer unterliegt keiner tariflichen Lohnbindung mehr. Analog zu unserem Tarifsystem sollten solche Mindestlöhne regional und branchenmäßig differenziert festgelegt werden. Sie sollten dabei in Analogie zu dem im Gesetz über Mindestarbeitsbedingungen von 1952 vorgesehenen Verfahren unter Mitwirkung der Tarifpartner bestimmt werden. Es geht jedoch nicht nur um Mindestlöhne, es geht auch darum, Spitzenverdiener stärker in die Pflicht zu nehmen. Die teilweise erschreckend selbstverständliche Explosion bei der Alimentierung mancher Manager, auch in Deutschland, ist längst nicht mehr nur ein Problem der betroffenen Unternehmen. Sie ist zum Symbol für ein soziales Gerechtigkeitsgefälle geworden. Die Schieflage ist noch nicht so groß wie etwa in den USA, wo die durchschnittliche Kompensation eines Unternehmenslenkers das Einkommen eines Arbei-

ters 300fach übersteigt. Aber sie nimmt auch hierzulande zu und wird noch dazu von den meisten Unternehmen mit dem Schleier der Geheimsache ummantelt. Deshalb muss die Politik mit Veränderungen im Aktienrecht mehr Transparenz und Verantwortung sichern. Die Mindestanforderung ist: die Offenlegung der Bezüge der einzelnen Vorstandsmitglieder; die Beschränkung der Zahl der Aufsichtsratsmandate pro Person auf maximal fünf; ein Verbot des Wechsels aus dem Vorstand in den Aufsichtsrat desselben Unternehmens.

2.3 Umschichtung der Lohnnebenkosten

Eine Politik der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit kommt nicht umhin, die Lohnnebenkosten im unteren Einkommensbereich deutlich zu senken. Die arbeitshemmende Wirkung der extrem hohen Lohnnebenkosten in Deutschland ist seit Langem bekannt. Umso mehr verwundert es, dass reale Schritte einer drastischen Senkung bis heute ausgeblieben sind. Zwar gehört es zum guten Ton in jeder Partei, eine Senkung der Lohnnebenkosten zu fordern. Gleichzeitig profiliert man sich jedoch als Partei der immer weiteren Steuersenkungen. Die Tatsache, dass es sich bei Beidem um die Quadratur des Kreises handelt, wird der Politik erst jetzt langsam bewusst. Die Union ist mit ihrer Kombination von steuerintensiver Kopfpauschale und einem Steuersenkungsprogramm, das ja bekanntlich auf einen Bierdeckel passen sollte, bereits übel gegen die Wand gefahren. Der kontinentaleuropäische Sozialstaatstyp, der hauptsächlich über Sozialversicherungsbeiträge finanziert wird, schneidet gegenüber dem steuerfinanzierten Typ skandinavischer Prägung in der Beschäftigungsdynamik besonders schlecht ab. Die beschäftigungshemmende Wirkung der hohen Lohnnebenkosten macht sich insbesondere im Dienstleistungssektor bemerkbar, da die Kosten im Dienstleistungsbereich fast ausschließlich Personalkosten sind und daher kaum durch Produktivitätsfortschritte wie zum Beispiel Maschineneinsatz gesenkt werden können. Tatsächlich weist die Bundesrepublik im internationalen Vergleich insbesondere im Dienstleistungsbereich eine Beschäftigungslücke auf. Hier liegt Deutschland in Sachen Beschäftigung vierzehn Prozentpunkte hinter der Schweiz und zehn Prozentpunkte hinter Schweden und Großbritannien. Vor dem Hintergrund der dramatischen Arbeitslosigkeit und der Zunahme sozialer Exklusion ist es jetzt an der Zeit, einen Politikwechsel vorzubereiten: Beschäftigungspolitisch notwendig ist nun eine radikale Senkung der Sozialbeiträge durch eine Verlagerung der Finanzierungslast auf das Steuersystem – und dort in erster Linie auf die private Einkommensteuer im Rahmen eines dualen Einkommenssteuersystems. Das Argument, eine solche Transformation lasse sich nicht bezahlen, ist falsch, denn die Entlastung bei den Abgaben wird durch eine höhere Steuerbelastung und Einspareffekte durch den Abbau von Arbeitslosigkeit voll gegenfinanziert. Und das mit einem wünschenswerten Verteilungseffekt, denn über die vorgeschlagene duale Einkommenssteuer lässt sich verstärkt auf hohe Einkommen im privaten Bereich zugreifen ohne dass es zu schädigenden Effekten für den Mittelstand kommt. Des Weiteren muss über die Form der Entlastung bei den Lohnnebenkosten entschieden werden. Der Beschäftigungseffekt der Lohnnebenkosten-Senkung wird erheblich stärker,

wenn die Steuermittel nicht zu einer generellen Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge, sondern zu einer gezielten und dadurch im Umfang viel stärkeren Senkung der Lohnnebenkosten im unteren Lohnbereich genutzt wird, also für eine degressive Staffelung der Sozialversicherungsbeiträge. Denn insbesondere bei niedrigen Einkommen sorgt die Schere zwischen Netto- und Bruttoeinkommen für unzureichende Löhne. Vom Lohn sollte deshalb hier möglichst wenig für Sozialversicherungen und Steuern abgezogen werden. Dies wäre im Übrigen auch ein Beitrag zum Abbau der Schwarzarbeit.

2.4 Mehren und Teilen: Für eine neue Arbeitszeitpolitik

Wenn es richtig ist, dass es in Deutschland viele Menschen gibt, die sich ein flexible Arbeitsbiographie wünschen, in der es Auszeiten für andere Betätigungen oder Familie gibt. Wenn es richtig ist, dass sich in unserer Gesellschaft Millionen vor Überstunden kaum mehr retten können. Und wenn es gleichzeitig richtig ist, dass Millionen arbeitslos sind und verzweifelt nach Arbeit suchen, dann spricht viel dafür, die Arbeitszeitpolitik mit ins Zentrum einer Antwort auf Arbeitslosigkeit und soziale Exklusion zu stellen. Dies in dem Bewusstsein, dass der politische Mainstream von der Arbeitszeitdebatte unter Teilhabe Gesichtspunkten nichts wissen will. Dies auch in dem Bewusstsein, dass die Arbeitszeitdebatten früherer Jahre an vielen Stellen falsch geführt wurde. Arbeitsverteilung kein Nullsummenspiel, es gibt Beschäftigungsfelder im leitenden und kreativen Bereich, Arbeitsumverteilung lässt sich nur realisieren, wenn damit eine entsprechende Lohnverteilung einhergeht und im unteren Einkommensbereich hat Arbeitszeitpolitik Grenzen, da Arbeitszeitverkürzung das Einkommen dieser Menschen weiter an das Existenzminimum drücken würde. Daneben bestehen jedoch Beschäftigungsfelder, Branchen und Arbeitsverhältnisse, in denen eine andere Verteilung von Arbeit möglich und sinnvoll und von vielen Beschäftigten im Grunde auch gewollt ist. Einer Arbeitszeitpolitik der Zukunft muss diese unterschiedlichen Bedarfe sowohl der Arbeitnehmer in unterschiedlichen Lebensphasen als auch der Betriebe in unterschiedlichen Arbeitsphasen einbeziehen. Es geht darum, Familien-, Qualifizierungs- und Arbeitsphasen auch für die Menschen miteinander vereinbar zu machen und ineinander überfließen zu lassen. Statt verblockter Altersteilzeit brauchen wir zudem eine echte Altersteilzeit, die langsame Übergänge vom Erwerbsleben in die Rente ermöglicht. Wenn wir die Arbeitslosigkeit ernsthaft zurückdrängen wollen, brauchen wir in diesem Bereich eine Agenda, die über den bloße Forderung nach „Flexibilität“ hinausreicht. Die Tarifpartner sollten, in mittleren und hohen Einkommensbereichen wo dies auf Grund des Aufgabenprofils möglich ist, einen entsprechenden Prozess anzustoßen: Arbeitszeitverkürzung bei gleichzeitigem anteiligen Verzicht auf Lohn. Das ist eine Zumutung an beide Parteien, denn weder ist es aus Arbeitnehmersicht angenehm, auf Lohn zu verzichten, noch ist es aus Arbeitgebersicht besonders reizvoll, mehr Arbeitnehmer als eigentlich nötig einzustellen. Aber beide Parteien, die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer sind eine solche Tarifpolitik denjenigen schuldig, die bislang draußen vor der Tür stehen. Denn volkswirtschaftlich und mittelfristig auch betriebswirtschaftlich macht es keinen Sinn,

die Erwerbsarbeit auf immer weniger Menschen zu verteilen, gleichzeitig eine hohe Arbeitslosigkeit zu finanzieren und die Begabungen und Qualifikationen vieler Menschen brach liegen zu lassen. Eine Vorreiterrolle könnte dabei der öffentliche Dienst spielen. Die Tendenz ist hier allerdings genau umgekehrt: Anstatt die Arbeitszeit zu verkürzen, wird sie verlängert und mit dem Argument der dadurch erzeugten Mehrarbeit werden Jahr für Jahr massiv Arbeitsplätze eingespart. Das ist mit Sicherheit kein Beitrag zur Bewältigung des Arbeitslosigkeitsproblems. Sollte der Weg über die Tarifparteien keine hinreichenden Effekte erzielen, so sollte bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auch über eine Weiterentwicklung der gesetzlichen Teilzeitregelungen nachgedacht werden, die die Notwendigkeit von Flexibilität einbezieht, gleichzeitig aber den Umverteilungsdruck in bestimmten Arbeitsbereichen erhöht. Hierbei können wir uns an den Teilzeitregelungen anderer Länder - insbesondere der Niederlande - orientieren.

2.5 Soziale Grundsicherung ausbauen

Um die ursprüngliche Idee einer unbürokratischen und nicht an Arbeitslosigkeit und an eine Gegenleistung gebundenen sozialen Grundsicherung ist es in den letzten Jahren spürbar ruhig geworden. Zwar wurden Fortschritte hinsichtlich einer Altersgrundsicherung erreicht, dennoch erschien Vielen die Idee einer allgemeinen Grundsicherung auf Grund des Drucks der Arbeitslosigkeit und der bestehenden fiskalischen Probleme als eine unzeitgemäße und unrealistische Träumerei. In der Tat gab es in der Grundsicherungs-Debatte früherer Tage zahlreiche Illusionen – etwa hinsichtlich der Höhe oder hinsichtlich des Bezieherkreises. Und dennoch lohnt es sich, die Grundsicherung auf die politische Agenda zurückzuholen. Auf Grund des erhöhten Mobilitätsdrucks in unserer Gesellschaft und auf Grund der spezifischen Absturzrisiken, die damit einhergehen, brauchen wir den weiteren Ausbau einer sozialen Grundsicherung. Wenn Plätze im Erwerbsleben der hochproduktiven und flexibilisierten Ökonomie knapp geworden sind, Qualifizierung ständig entwertet wird, Arbeitsverhältnisse prekär sind, und keine stete Vollerwerbsbiografie mehr zu erwarten ist, dann werden Arbeitslosigkeit und Einkommensarmut zu Standardrisiken bis in die Mitte der Gesellschaft. Da gesellschaftliche Tätigkeit, lebenslanges Lernen, Erziehungsarbeit, Engagement, Kulturproduktion und vieles andere nicht immer in Form von Erwerbsarbeit stattfinden können, gesellschaftlich aber wünschenswert und im Prinzip mit einem hochproduktiven Wirtschaftssystem kompatibel sind, garantieren sich die Bürger in einem neuen Sozialvertrag gegenseitig eine soziale Grundsicherung. Die Einführung einer solchen Grundsicherung würde bedeuten: Auch prinzipiell erwerbsfähige Personen erhalten bei Bedürftigkeit die Möglichkeit, sich einem konkreten Projekt zu widmen, das sie als kulturelles oder soziales Engagement verfolgen wollen. Für diese Zeit bekommen sie eine Förderung durch die Job-Center und erhalten die Mittel aus dem Arbeitslosengeld II erhalten. Die Anrechnungsmodalitäten für Einkommen und Vermögen werden weniger restriktiv gestaltet. Die soziale Grundsicherung adressiert sich – anders als das jetzige Arbeitslosengeld II – an das Individuum und gewährt die Leistung unabhängig von familiären Verhältnissen und

Unterhaltungsmöglichkeiten. Das betrifft vor allem die bisher oft abhängige Position von Frauen. Durch die bisherige Anrechnung des Partnereinkommens fallen zu viele Menschen aus dem Transferbezug und geraten wieder in die Abhängigkeit des Partners. Es sind allerlei Ansprüche an eine Grundsicherung gestellt worden und nicht alle sind realistisch. Die Grundsicherung muss das soziokulturelle Existenzminimum sichern, wird aber in jedem Fall keinen hohen Lebensstandard garantieren können. Dazu wird weiterhin der Eintritt in die Erwerbsarbeitswelt notwendig sein. Auch können die Vermögensverhältnisse beim Anspruch auf Grundsicherung nicht außer Betracht bleiben.

VI. Finanzierungsquellen einer gerechtigkeitsorientierten Politik: Steuererträge und Steuergerechtigkeit unter Globalisierungsbedingungen

Die neue soziale Frage zu beantworten heißt neben den vorgeschlagenen Struktur-reformen auch, die Finanzierungsfrage neu zu stellen. Das vorgeschlagene Konzept hin zu einem gerechtigkeitsorientierten Sozialstaat, der die Herausforderungen von Globalisierung, Postindustrialismus und „hauseigenen“ Problemen zu bewältigen vermag, beruht auf grundlegenden Strukturveränderungen, von der Neugestaltung des Schulsystems durch die neue Schule über die drastische Senkung der Lohnnebenkosten bis zur Neuausrichtung des Gesundheitssystems durch die Bürgerversicherung. Gleichzeitig ist die vorgeschlagene Neustrukturierung ist aber fundamental auf finanzielle Mittel in ausreichender Höhe angewiesen. Dabei geht es zum einen um die Gewährleistung individueller Transferleistungen. Zum anderen geht es um die finanzielle Stärkung all jener Institutionen, durch die Selbstbestimmung und Anerkennung überhaupt erst ermöglicht wird, also um institutionelle Transfers. Eine neue Schule wird es ohne eine massive Erhöhung der finanziellen Unterstützung nicht geben, denn sie braucht eine bessere Schulinfrastruktur, besser qualifizierte Lehrer und zusätzliches betreuendes Personal. Eine drastische Senkung der Lohnnebenkosten im unteren Einkommensbereich wird es ohne eine entsprechende Gegenfinanzierung durch Steuern nicht geben. Das eine ist die Kehrseite des anderen. Gleiches gilt für Zuverdienste, soziale Grundsicherung und andere Elemente eines sozialstaatlichen Strukturwandels. Notwendige Mehrausgaben für Bildung und Forschung, die Entlastung des Faktors Arbeit und eine reformierte Finanzierung der sozialen Sicherung – diese Wege gegen soziale Exklusion und für mehr Teilhabe lassen sich nicht abgetrennt von der Situation der öffentlichen Haushalte diskutieren. Die Frage der Verteilungsgerechtigkeit stellt sich also in vielen Bereichen anders, ist aber mitnichten passé. Die große Herausforderung besteht darin, wie wir die notwendige Finanzierung unter den veränderten Bedingungen von Globalisierung, Postindustrialismus und demographischem Wandel organisieren. Das Steuereinkommen des Staates ist auf Grund von Steuerflucht, Steuerschlupflöchern und Steuerhinterziehung massiv unter Druck. All das führt zu der Frage nach einem neuen Finanzierungsmodell für den erneuerten Sozialstaat. Eine Neuordnung unseres Steuersys-

tems ist unabdingbar, um den Sozialstaat unter radikal veränderten Bedingungen handlungsfähig zu halten.

Die Steuerpolitik stellt den gerne übersehenen, aber nicht abtrennbaren Schatten jeglicher Handlungswünsche von Politik dar. Die Handlungsfähigkeit des Staates und die Umsetzung notwendiger Strukturreformen werden durch die finanziellen Möglichkeiten maßgeblich bestimmt. Nur ein finanziell handlungsfähiger Staat kann eine Parteinahme für die Schwachen gewährleisten. Der Staat ist zudem der Akteur, der den Schwächsten Hilfe mit Rechtsanspruch und frei von Willkür bieten kann. Dabei dürfen die allgemeinen Leistungen den Staat nicht überfordern. Unstrittig ist, dass der Spielraum für Staatsausgaben nicht unendlich ist und dass die Einnahmen über einen Konjunkturzyklus den Ausgaben entsprechen sollten. Somit besteht ein direkter Zusammenhang zwischen den gewünschten Staatsausgaben und dem Steuersystem. Es ist allerdings nicht nur von Bedeutung, wie etwas finanziert wird, sondern auch durch wen. Das Steuersystem ist das zentrale Instrument, in dem Lasten verteilt werden. Der Grundsatz der gesellschaftlichen Solidarität, dass starke Schultern mehr tragen können als schwache, bleibt auch unter Globalisierungsbedingungen richtig. Der Fähigkeit des Staates, Steuern zu erheben sind Grenzen gesetzt. Weder darf eine Steuerpolitik dazu führen, dass sie alle wirtschaftlichen Aktivitäten einer solchen steuerlichen Last unterwirft dass diese unrentabel sind, noch kann der internationale Wettbewerb mit anderen Ländern ausgeblendet werden. Die Alternative, jegliche Politik gleich als unfinanzierbar hinzustellen, lässt sich allerdings ebenso wenig begründen. Die Spielräume Deutschlands, vor allem aber der EU, die als geschlossener Binnenmarkt Grenzen zu anderen Volkswirtschaften aufweist, eröffnen immer noch eine steuerpolitische Handlungsfähigkeit. Für die Sicherung eines funktionierenden Gemeinwesens und zur Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit und gesellschaftliche Teilhabe ist es ungeheuer wichtig, einen ruinösen Steuerwettbewerb nach unten zwischen den nationalen Wettbewerbsstaaten zu verhindern. Die Steuerhoheit ist und bleibt eines der wichtigsten Instrumente des demokratischen Souveräns, nach diskursiv hergestellten Entscheidungen auf die Gesellschaft Einfluss zu nehmen und die politische Selbststeuerung zu gewährleisten.

Wie also kann eine Politik der Exklusionsvermeidung ihre Aufgaben erledigen in einer Situation, in der die Steuereinnahmen des Fiskus rückläufig sind und die Handlungsfähigkeit des Staates massiv in Frage steht. Es wird Zeit, die großen steuerpolitischen Fragen anzupacken. Ein Ansatzpunkt besteht in einer Politik der europäischen Integration, die den Steuerwettbewerb nach unten bremst. Wenn Europa tatsächlich eine Antwort auf die ökonomische Globalisierung sein soll, dann besteht hier Handlungsbedarf. Ein zweiter zentrale Ansatzpunkt der Stabilisierung und Erhöhung besteht in dem Modell der Dualen Einkommenssteuer, die auf private Einkommen im oberen Bereich stärker zugreift und zugleich die Personengesellschaften im Rahmen einer einheitlichen Unternehmenssteuer mit den Körperschaften besteuert und weiter entlastet. Die Duale Einkommenssteuer ist in der Lage, die für die Reformaufgaben notwendige Steuereinnahmen mit zu generieren ohne zugleich zu Standortnachteilen zu führen, indem sie das private Einkommen von Einkommen,

das in den Unternehmen bleibt, trennt. Auch die Umsatzsteuer wird perspektivisch stärker an der notwendigen Umschichtung von Lohnnebenkosten auf Steuern beteiligen müssen. Gleiches gilt für andere indirekte Steuern wie etwa die Öko-Steuer. Sinnvoll ist außerdem die stärkere Eibeziehung großer Erbschaftsvermögen im privaten Bereich. Zwei weitere wichtige Punkte, um den finanziellen Handlungsspielraum des Staates zu erhöhen, liegen im Abbau von Steuerprivilegien und Subventionen. Wir brauchen eine Steuergesetzgebung, die Ausnahmetatbestände und Abschreibungsmöglichkeiten abbaut und dadurch den steuerlichen Realertrag erhöht. Zudem brauchen wir einen entschiedenen Abbau von Subventionen mit falscher oder fragwürdiger Steuerungswirkung, etwa bei der Eigenheimzulage, deren freigesetzte Mittel dringend in der Bildung benötigt werden. Schließlich brauchen wir eine Offensive gegen Steuerhinterziehung und Steuerflucht, die den Staat jährlich Milliarden-Beträge kosten und seine Handlungsfähigkeit massiv schmälern.

1. Dem Steuerwettbewerb etwas entgegensetzen

Die beschriebenen Globalisierungseffekte für die staatliche Handlungsfähigkeit und Finanzierbarkeit betreffen nicht nur Länder in anderen Regionen und Kontinenten, sie sind längst eine Herausforderung für die Sozialstaaten in Europa. Der Sozialstaat, wie er sich in Westeuropa in verschiedenen Facetten entwickelt hat, gerät durch die Globalisierung unter erheblichen Druck, auf den eine erneuerte Linke eine realitätstaugliche Antwort geben muss. Vor allem drei Phänomene der Globalisierung gilt es in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen: Die internationale Konkurrenz auf der Ebene von Steuern, Abgaben und Sozialbeiträgen, auf der Ebene der Produktion und auf der Ebene des Konsums. Vor diesem Hintergrund sind Kapitalflucht, Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung riesige Probleme. Wir brauchen ein solidarisches Steuermodell für das Globalisierungszeitalter, sonst werden wir uns entweder der in der Globalisierung liegenden Chancen berauben oder internationales Steuer- und Sozialdumping und globale Billiglohnkonkurrenz verstärken. Für ein Konzept der Internationalen Gerechtigkeit muss es darum gehen, der wirtschaftlichen Transformation eine entsprechende politische Transformation gegenüberzustellen, die demokratische Legitimation und soziale Sicherung unter den Bedingungen der Globalisierung herstellt.

Wenn Europa eine politische Antwort auf die ökonomische Globalisierung sein soll, dann müssen wir beginnen, die anstehenden Probleme auf europäischer Ebene zu lösen. Nur durch verstärkte europäische Kooperation kann der zunehmende Verlust der politischen Steuerungsfähigkeit der Nationalstaaten kompensiert werden. Diese verminderte Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten besteht vor allem im Bereich der Steuererhebung, da die Mobilität der Steuersubjekte zunimmt. Hier können und müssen EU-Regelungen die vorhandenen Schlupflöcher schließen. Dringend nötig sind daher mehr steuerpolitische Kompetenzen für die europäische Union und der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im ECOFIN. Damit wäre ein Grundstein gelegt auf dem Weg hin zu einer einheitlichen Bemessungsgrundlage und einem Mindest-

steuersatz bei den Unternehmenssteuern, der auch als Steuerkorridor definiert werden kann. Beide Maßnahmen – und zwar nur im Paket - stellen Transparenz über die Unternehmensbesteuerung in Europa her und verhindern einen ruinösen Steuerwettbewerb. Nebenbei werden die steuerlichen Hemmnisse im Binnenmarkt abgebaut. So wie innerhalb Deutschlands eine einzige Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage besteht, deren Länderanteil nach der Lohnsumme der Betriebsstätten auf die Bundesländer aufgeteilt wird, sollen die einzelnen Mitgliedstaaten künftig jeweils den Teil dieser Bemessungsgrundlage besteuern, der der unternehmerischen Aktivität in dem jeweiligen Land entspricht. Für die Unternehmen liegt der Vorteil in weniger Bürokratie und dem Wegfall der steuerlichen Grenzen. Das Steuerrecht wird einfacher, so dass auch kleinere Unternehmen den Sprung über die Grenzen wagen können. Für die Mitgliedstaaten liegt der Vorteil darin, dass Gewinnverlagerungen wesentlich schwieriger werden. Langfristig lässt sich der Ansatz, dass einzelne Staaten einen Teil des Gesamtkonzerngewinns besteuern, weltweit denken. Darin liegt ein Ansatz, Steueroasen weltweit auszutrocknen. Um die Lohnnebenkosten zu senken und die Umwelt zu schonen, ist eine europäische Harmonisierung der Energiebesteuerung erstrebenswert. So sollte die unsinnige Subvention des Luftverkehrs gestrichen und eine einheitliche europaweite Kerosinsteuer eingeführt werden. Die Absetzbarkeit von Kosten, auch wenn die Erträge in Deutschland steuerfrei sind, muss aufgehoben werden, so wie es §3c Einkommensteuergesetz grundsätzlich ohnehin vorschreibt. Sonst werden die Kosten in Ländern mit höheren Steuersätzen ausgewiesen, die Erträge aber in Ländern mit niedrigen Steuersätzen, aber scharfen Richtlinien zur Abzugsbegrenzung. Durch Kooperationen auf internationaler Ebene, insbesondere im Rahmen der OECD, sollten wir Spielregeln für die Besteuerung grenzübergreifender Aktivitäten schaffen. Codes of Conducts bilden dafür den ersten Schritt.

2. Einkommensbesteuerung von Privatpersonen und Personengesellschaften

Eine Besonderheit der deutschen Unternehmenslandschaft ist der große Anteil von Unternehmen, die als Personengesellschaften der Einkommensteuer unterliegen. Diese Tatsache wurde bislang als Argument für eine Senkung des Spitzensteuersatzes und gegen eine stärkere Belastung hoher Einkommen angeführt. Dieses Vorgehen behandelt jedoch wesentlich unterschiedliche Sachverhalte, kleine Unternehmen und einkommensstarke Einzelpersonen, gleich und ist deshalb wenig zielgenau. Es spricht deshalb viel für eine einheitliche Unternehmenssteuer für alle Betriebe und eine separate Einkommenssteuer auf private Einkommen. Dabei ist die Erneuerung unseres Steuersystems insbesondere vor dem Hintergrund der Gegenfinanzierung der beschriebenen Politik der Teilhabe an Bildung und Arbeit zu sehen. Der vorgeschlagene Umbau des Bildungssystems braucht Bildungsinvestitionen in beträchtlicher Höhe. Und wenn spürbare neue Beschäftigungsimpulse bewirkt werden sollen, dann kann dies nur durch Verlagerung von Finanzierungslasten des Sozialstaats von den Sozialversicherungsbeiträgen auf das Steuersystem erreicht werden. Dabei geht es, um allfälligen Angriffen vorzubeugen, nicht um eine Erhöhung der Abgabenbelas-

tung, sondern um die aufkommensneutrale Umschichtung von einer besonders beschäftigungsschädlichen und in der Verteilungswirkung regressiven Abgabenart auf eine weniger beschäftigungsschädliche andere.

Wo diese Konsequenz von der Politik im Prinzip akzeptiert wird, wird zur Gegenfinanzierung oft alleine die Mehrwertsteuer in Betracht gezogen. Dafür spricht der Umstand, dass die deutschen Sätze unter der EU-Obergrenze liegen, und dass die Exporte durch höhere Mehrwertsteuern nicht belastet würden. Belastet würde aber die Binnennachfrage; und zugleich würden die einfachen Dienstleistungen noch weiter verteuert und die Verteilungswirkung wäre ebenfalls regressiv. Beschäftigungspolitisch günstiger ist ein Gegenfinanzierungskonzept, das eine Erhöhung der realen Steuererträge aus privatem Einkommen einbezieht. Anders als die Sozialabgaben, die bei Vollzeitbeschäftigten schon auf den ersten verdienten Euro erhoben werden, gibt es hier einen großzügigen Grundfreibetrag, so dass die unteren Lohngruppen und Teilzeitarbeit wenig oder gar nicht belastet werden. Wegen der verteilungspolitisch vorteilhaften Progression der Steuersätze fiel die höhere Belastung also in erster Linie auf die mittleren und höheren Einkommen.

Sinnvoll und notwendig ist deshalb ein – maßgeblich von Fritz Scharpf und Steffen Ganghof entworfenes – Konzept der dualen Einkommenssteuer, die hohe Einkommen stärker in die Pflicht nimmt, zugleich aber dem ökonomischen Druck auf die mittelständischen Unternehmen Rechnung trägt. Dieser Weg ist nicht nur effizienter, sondern er ermöglicht auch den Einstieg in eine gerechtere Besteuerung von privatem Einkommen, ohne die Vielzahl der Personengesellschaften zu stark zu belasten. Die duale Einkommenssteuer in den hier vertretenen Sinn erkennt an, dass die Besteuerung der Einkünfte von Privatpersonen und Personengesellschaften unterschiedlichen Anforderungen und Beschränkungen unterliegt und versucht deshalb, eine möglichst systematische Trennlinie zwischen den beiden Bereichen der Einkommensteuer zu ziehen. Alle Einkommen von Personengesellschaften werden mit einem niedrigen, proportionalen Steuersatz belegt, der dem Körperschaftsteuersatz entspricht. Private Einkommen – zu denen neben privaten Arbeitseinkommen auch private Kapitalerträge zählen müssen – werden dagegen progressiv und mit einem höheren Spitzensteuersatz besteuert. Dies erleichtert den Regierungen die Verfolgung ihrer verteilungs- und haushaltspolitischen Ziele. Die Festlegung der Körperschaftsteuersätze folgt eher der ökonomischen Logik des internationalen Steuerwettbewerbs. Die Festlegung der Steuersätze der persönlichen Einkommensteuer folgt dagegen viel stärker einer innerstaatlichen, unmittelbar politisch bestimmten Logik, für die das gewollte Niveau sozialstaatlicher Absicherung und Teilhabe Ausschlaggebend ist. Der internationale Vergleich zeigt, dass erheblicher Spielraum für eine solche Lösung vorhanden ist. Im Jahr 2000 belief sich das Gesamtaufkommen aus allen Steuern auf Einkommen und Gewinne unter Einschluss der Gewerbesteuer in Deutschland auf 11,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts - in Großbritannien aber auf 14,6 %, in den USA auf 15,1 %, in Schweden auf 23,1 % und in Dänemark sogar auf 28,7 %. Alle zum Vergleich herangezogenen Länder haben wesentlich höhere Be-

schäftigungsquoten erreichen als wir. Die potentielle Ertragskraft der Einkommensteuer wird bei uns also noch keinesfalls ausgeschöpft.

3. Einkommen von Körperschaften

Insbesondere bei den Unternehmenssteuern müssen wir zu einer Annäherung von nominellem und realem Steuerertrag kommen. Deshalb sind entsprechende Schritte, die zwischen Koalition und Union vereinbart wurden, begrüßenswert und sollten zügig umgesetzt werden. Es kann nicht sein, dass die Unternehmen auf dem Papier hohe Steuern bezahlen, und in der Realität die Zahlungen immer geringer werden. Die Mindereinnahmen durch die anvisierten Unternehmenssteuersätze müssen insbesondere durch eine Anhebung der Mindestgewinnbesteuerung gegenfinanziert werden - deren Einführung die Union 2003 verhindert hatte.

4. Abbau von Steuerprivilegien

In Deutschland haben die nominalen Steuer-Sätze insgesamt nach wie vor relativ wenig mit den realen Steuerquoten zu tun. Lobbyisten aller Couleur verhindern bis heute, ungerechtfertigte Ausnahmetatbestände und Abschreibungsmöglichkeiten zu streichen und dadurch den steuerlichen Realertrag zu erhöhen. Zwar gelang es, einige Steuerschlupflöcher zu stopfen und einige Subventionen zumindest zu verringern, im Ergebnis ließ sich der angestrebte Gleichklang zwischen Steuersenkung, Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und Subventionsabbau nicht realisieren. Es ist unablässig, die vorgeschlagen Änderungen des Steuersystems, insbesondere die Einführung einer Dualen Einkommenssteuer, mit einer Erhöhung der Realerträge durch Steuervereinfachung und Steuertransparenz zu verbinden. Eine Erhöhung des Steuerertrags braucht auch eine Erhöhung der realen Steuereinnahmen durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen, den Abbau ungerechtfertigter Ausnahmetatbestände und Abschreibungsmöglichkeiten.

5. Umsatzbesteuerung

Die stark steuerfinanzierten Sozialstaatsmodelle der skandinavischen Länder haben einen hohen Mehrwertsteueranteil und es ist davon auszugehen, dass Zukunftsinvestitionen und eine stärkere Umschichtung von Sozialabgaben auf Steuern eine Kombination von Steuern braucht, in der die Mehrwertsteuer eine stärkere Rolle spielt. Allerdings ist eine Erhöhung der ertragsreichen Mehrwertsteuer unter verteilungs- und konjunkturpolitischen Gesichtspunkten nicht unproblematisch, da sie im Schwerpunkt die unteren und mittleren Einkommen trifft. Deshalb sind perspektivisch zur Gegenfinanzierung einer Senkung der Lohnnebenkosten sowie erhöhter Bildungsausgaben einen Steuermix sinnvoll. Ein weiterer wichtiger Anteil sollte – wie bereits dargestellt – aus direkten Steuern bestehen, was eine grundsätzlichere Neuordnung des Steuersystems voraussetzt. Bei den indirekten Steuern müssen neben der Umsatzsteuer auch andere Steuerarten eine Rolle spielen, etwa die Besteuerung

von Ressourcenverbrauch, die mitunter bessere Möglichkeiten der ökologischen und sozialen Lenkung bieten. Der Vorschlag, den ermäßigten Satz der Mehrwertsteuer konstant zu halten und den normalen Steuersatz moderat anzuheben erscheint zumindest diskussionswürdig. Ein solches Vorgehen würde die Verteilungswirkung minimieren. Die Frage, ob eine eventuelle Erhöhung der Umsatzsteuer gerecht ist, entscheidet sich nicht nur am Aspekt der Verteilung der Lasten der Erhöhung, sondern insbesondere auch daran, wie die eingenommenen Mittel verwandt werden. Sinnvoll ist darüber hinaus eine Zurückdrängung des massiven Umsatzsteuerbetrugs.

6. Besteuerung von Erbschaften und Vermögen

Wir müssen hohe Vermögen stärker als bislang zur Finanzierung des Sozialstaats, insbesondere von Bildung und Zugängen zu Arbeit, heranziehen. In anderen Ländern ist die Belastung der Vermögen mit Steuern höher als in Deutschland, und sie fahren gut damit. Als Schlusslicht bei der Vermögensbesteuerung müssen wir uns dagegen fragen, ob wir nicht besser dastünden, wenn wir die verfehlte Entwicklung der letzten Jahrzehnte korrigierten, die die Steuerlast fast ausschließlich auf die Arbeitseinkommen verlagert hat. Vermögen und Einkommen aus Vermögen sind kaum noch an der Finanzierung unseres Gemeinwesens beteiligt. Auch zeigt das Beispiel Schweden, dass harte wirtschaftspolitische Reformen dann ökonomisch und politisch erfolgreich sind, wenn alle – auch die Reicheren – ihren Anteil daran tragen. Es ist richtig, den Anteil der Vermögensbesteuerung – etwa bei Grund-, Grunderwerbs- oder Erbschaftssteuer – am Steueraufkommen anzuheben. Eine höhere Besteuerung hoher privater Erbschaften ist ökonomisch sinnvoll und sozial gerecht. Die Erbschaftsteuer ist derzeit durch drei verschiedene Steuerklassen mit jeweils sieben Tarifstufen sehr intransparent. Im Durchschnitt werden 15 % Erbschaftsteuer auf alle in Deutschland vererbten Vermögenswerte gezahlt. In anderen Staaten liegt die Belastung wesentlich höher. In den USA liegt der Anteil der Erbschaftsteuer am gesamten Steueraufkommen mehr als doppelt so hoch wie in Deutschland. Wir sollten dabei einen möglichst einfachen Steuertarif mit wenigen Stufen festlegen. Zudem ist zu beachten, dass die Weiterführung von Betrieben und damit das Fortbestehen von Arbeitsplätzen im Zuge des Besitzwechsels durch Vererbung nicht durch Besteuerung gefährdet wird.

7. Besteuerung von Ressourcenverbrauch

Die ökologische Steuerreform ist, obwohl heftig umstritten, eine Erfolgstory. Weniger Umweltbelastung, dafür Entlastung der Lohnneinkommen. Derselbe Rentenbeitragsatz wäre ohne Erhöhung der Mineralöl- und Stromsteuer nur mit einer massiven Erhöhung der Rentenbeiträge oder mit massiven Kürzungen für die Rentner erreicht worden. Perspektivisch sollte deshalb die Besteuerung von Ressourcen weitergeführt werden, Ausnahmen in den einzelnen Steuerarten zurückführen und insbesondere Flugbenzin auch der Besteuerung unterwerfen.

8. Steuerhinterziehung und Steuerflucht

Steuerhinterziehung und Steuerflucht gehören zu den negativsten Symptomen eines defekten Steuersystems unter den Bedingungen ökonomischer Entgrenzung. Die jährlichen Ausfälle durch Einkommensteuerflucht allein werden auf rund 5 Mrd. Euro geschätzt. Umsatzsteuerbetrüger klauen jedem Deutschen schätzungsweise durchschnittlich 225 Euro pro Jahr, insgesamt fast 20 Mrd. Euro, über fünfmal so viel wie das Aufkommen der Erbschaftsteuer. Zusätzlich kommt es zu erheblichen steuerlich bedingten Gewinnverlagerungen aus Deutschland. Eine europaweit einheitliche konsolidierte Bemessungsgrundlage für die Besteuerung von Unternehmen könnte letzteres zwischen EU-Staaten verhindern. Bilaterale Maßnahmen zur Eindämmung der Steuerflucht müssen im Rahmen der sukzessiven Überarbeitung der Doppelbesteuerungsabkommen ergriffen werden. Dazu gehören insbesondere Missbrauchsklauseln nach OECD-Vorschlag oder Amtshilfe auch auf regionaler Ebene. Durch Gesetzesänderungen sollten steuerflüchtige Spitzenverdiener dazu gezwungen werden, sich zu entscheiden: Wenn sie die Vorteile der deutschen Staatsangehörigkeit haben wollen, dann müssen sie auch in Deutschland Steuern zahlen. Sinnvoll ist, nach US-amerikanischem Vorbild grundsätzlich alle Deutschen der inländischen Einkommensbesteuerung zu unterwerfen. Im Ausland gezahlte Einkommensteuer würde angerechnet; die Differenz wäre dem deutschen Fiskus abzuliefern.

9. Finanzierbarkeit und Subventionsabbau

Ein weiterer Weg, um die notwendigen Mittel für eine gerechte Erneuerung des Sozialstaats zu Verfügung stellen zu können, besteht in dem Abbau von ungerechtfertigten Subventionen. Vor dem Hintergrund von Bevölkerungsrückgang und Wohnungsleerstand sind die Abschaffung der Eigenheimzulage und die Investition der eingesparten Mittel in die Bildung sinnvoll. Wir brauchen Bildung statt Beton, und Bildung braucht ihrerseits mehr finanzielle Mittel. Ähnliches gilt für die Pendlerpauschale, die nebenbei auch ökologisch schädliche Wirkungen hat. Viele Subventionen sind ökologisch schädlich und zudem ökonomisch ineffizient. Generell sollte gelten, dass Subventionen zeitlich begrenzt und degressiv gestaltet sind. Es kann im Allgemeinen nur um Anschub- oder Überbrückungsfinanzierungen gehen und nicht darum, auf Kosten der Allgemeinheit an nicht mehr tragfähigen Strukturen festzuhalten. Zudem sollten wir das heutige Ehegattensplitting reformieren, weil es in keiner Weise akzeptabel ist, die Hausfrauenehe, unabhängig von der Versorgung von Kindern zu subventionieren. Andere europäische Länder haben den Modernisierungsschritt des Übergangs von der gemeinsamen Besteuerung von Eheleuten zur Einzelbesteuerung bereits vor Jahren beschritten und zeigen, dass das Potenzial qualifizierter Frauen ein Motor für wirtschaftliche Dynamik sein kann. Auch in Deutschland führt langfristig kein Weg daran vorbei, das Ehegattensplitting durch die getrennte Besteuerung der Eheleute zu ersetzen. Die freigewordenen Mittel gezielt für den Ausbau von Kinderbetreuung und Bildung einzusetzen, das wäre ein echter Durchbruch zu einem kinder- und bildungsfreundlichen Land.

