

Nach der "Agenda 2010": Zur Aktualität weitergehender Reformen und den Perspektiven ökologischer Politik

1. „Agenda 2010“ – und alles o. k.?

Das Jahr 2003 dürfte der Höhepunkt einer Entwicklung gewesen sein, in deren Verlauf das Wort Reformpolitik seinen einstigen Wohlklang endgültig verlor. Reformen tragen heute ein negatives Vorzeichen. Sie wurden etwas, vor dem die Leute am liebsten davon laufen würden. Doch ein sicheres Schutzdach scheint es nicht zu geben. Ebenso wenig ist abzusehen, wann das Unwetter vorübergezogen sein wird.

Denn 2003 war auch ein Jahr der Überraschungen. Kanzler, Finanzminister und Arbeitswirtschaftsminister – sie alle zeigten sich nach der Wiederwahl der rot-grünen Regierung zutiefst überrascht von dem, was ihnen die Vorgängerregierung an unbearbeiteten Problemen aufgehoben hatte. Nur konnten sie darüber nicht viel Aufhebens machen, da sie ihren Vorgängern verblüffend ähnlich sehen. Auch ließ sich das Politikmuster von 1998, als man unliebsame Reformen der Kohl-Regierung wieder aus der Welt schaffte, um mit aller Kraft auf eine Erholung der Weltkonjunktur zu hoffen, nicht wiederholen. So wurde 2003 zur Stunde der Wahrheit über den Zustand des Landes.

Die Wahrheit lautet: Deutschland ist nicht mehr das, was es lange Zeit für seine Bürgerinnen und Bürger gewesen war: ein Hort der – allemal verbesserungsbedürftigen – staatlichen Vorsorge gegen die Unbilden des Wettbewerbs, der Weltkonjunktur und des Technologiewandels. Weil den Spitzenpolitikern der SPD im Winter 2002/03 dämmerte, dass sie nach weiteren vier Jahren in der Regierungsverantwortung schwerlich so tun könnten, als wären ausschließlich andere für das Andauern der deutschen Wirtschaftskrise verantwortlich, kam es zur „Agenda 2010“.

Was wird die „Agenda 2010“ bis zum nächsten Zähltermin im Jahre 2006 bewirken? Bringt sie eine nachhaltige Rundumsanierung von Staats- und Sozialfinanzen? Setzt sie ein Startzeichen für risikobereite Unternehmer, neue Geschäftsideen mittels großzügiger Personaleinstellungen auf Verdacht zu testen? Sehen wir endlich solide „problemlösende“ Antworten für den Umgang mit der zunehmenden Alterung der Gesellschaft, dem (der OECD sei Dank!) verdammt spät entdeckten Rückstand des Bildungssystems oder (ach ja, die gibt's ja auch noch) der Massenarbeitslosigkeit in der Größenordnung von 10 % aller Erwerbsfähigen? Nein, 90 % der „Agenda 2010“ ist „business as usual“, d. h. unvermeidlich gewordene Symptombekämpfung, von der Verfassung diktierte Sicherung der öffentlichen Haushalte, aber keine Ursachentherapie.

Im Großen und Ganzen bleibt fast alles beim alten: Nach der Reform ist vor der Reform. Was mag schon anders sein? Von 6 Millionen unfreiwillig Erwerbslosen werden vielleicht 300.000 Personen – die meisten aus der Stillen Reserve – Arbeit finden. Die Förderung von Ganztagschulen wird den Beschäftigungsabbau bei den Lehrern bremsen. Die Unis werden bald mehr Masters und Bachelors (sind das die Sportlertypen mit 20 PartnerInnen?) als Diplomierte entlassen, Gen- und Biotechnologen ein paar zusätzliche Projektbewilligungen ernten und endlich, endlich dürfen Fahrradreparateure mit der Konkurrenz aus der Autoindustrie gleichzie-

hen, nämlich Mitarbeiter einstellen, auch wenn sie keinen Meisterbrief besitzen! Eine überfällige Reform, aber Jahrzehnte zu spät.

Die Strukturprobleme des deutschen Arbeitsmarkts werden bleiben. Das sind eine um 10 Prozentpunkte zu niedrige Erwerbsbeteiligung, sogar 15 Prozentpunkte weniger als anderswo bei der Frauenerwerbstätigkeit, und ein rund 10 Prozentpunkte geringerer Anteil von Dienstleistungsbeschäftigten. Erhalten bleiben uns: Massenarbeitslosigkeit, Wachstumsschwäche, staatliche Finanzprobleme und selbstverständlich: reichlich Grund zum Protest gegen Sozialabbau. Auch in der Politik dürfte sich nicht allzu viel ändern: Auf große Worte und radikale Vorschläge folgen flott etikettierte Symptomkuren und ein bisschen Gerangel im Vermittlungsausschuss. Bleiben werden auch die präzisen Schuldzuweisungen der Einen an die Anderen und das schöne Hobby der Regierungspartei, die Politik der Opposition brutalstmöglich zu kritisieren (wie auf dem „Reformparteitag“ der SPD im November 2003).

Alles in allem verstehen wir die „Agenda 2010“ am besten als ein Projekt der Politikentlastung: Die regierende Elite hat kapiert, wie sehr sie sich selber schadete, würde sie das Unabweisbare weiter ignorieren. So entschloss sie sich zu handeln, um dem Ruf völliger Unfähigkeit zu entgehen. Sehen wir es nüchtern: Die „Agenda“ ist eine weitere Runde in der Zeitschleife defensiver Politik mit populistischer Attitüde, ein Exempel der variantenreichen Wiederholung des Immergleichen, ähnlich der postmodernen Erzählfigur, die wir aus Filmen der 90er Jahre kennen: Groundhog Day (USA 1993), Retroactive (USA 1997) und Lola rennt (Deutschland 1998).

Fairerweise ist einzuräumen, dass die Schöpfer der „Agenda 2010“ aus einer wenig beneidenswerten Lage heraus zum Handeln genötigt wurden. Der Wahlsieg von 2002 verschaffte der SPD *kein Mandat* für restriktive Sozialreformen. Denn anders als 1998, als sie von einer leichten Nachfrage nach grundlegender Reform an die Macht gespült wurde, verdankt sie ihre Wiederwahl v. a. der Reformangst und den Sicherheitserwartungen von Wählern aus den neuen Bundesländern, einem staatlich protegierten Wirtschaftsraum mit überdurchschnittlicher Abhängigkeit von Sozialtransfers. Ihre Stimmengewinne von 2002 stammen allein aus Ostdeutschland (+ 4.7 Prozentpunkte), während man im Westen glatt 4 Prozentpunkte verlor.

2. Warum so viel mehr zu reformieren ist

Mit dem Reformschub im Jahr 2003 ist die bislang dichte Grenze zwischen der Innen- und der Außenansicht Deutschlands erodiert. Was von „außen“ bereits in den 90er Jahren, vor allem anhand der wirtschaftlichen Folgen der deutschen Einheit, sichtbar geworden war, ist nun auch der inländischen Wahrnehmung zugänglich. Ein Teil der Bevölkerung hat die Botschaft vernommen: Das in der Nachkriegszeit entstandene Institutionensystem Deutschlands, das lange Zeit als „Modell“ für andere Länder gepriesen wurde, ist angesichts der Veränderungen im Lande und in der Welt dysfunktional geworden (Kitschelt/ Streeck 2003; Wiesenthal 2003a). Dauerarbeitslosenquote, Wachstumsschwäche und Finanzklemme sind international so gut sichtbar, dass keine Gefahr besteht, andere Länder würden die spezifisch deutsche Ursachenkonstellation nachbauen wollen (Eichhorst 2002).

Das kann man natürlich auch netter ausdrücken: Was als „Modell Deutschland“ bezeichnet wird, hatte einst tatsächlich eine Reihe von Vorzügen. Doch diese bestanden nur für eine begrenzte historische Periode. Ungefähr zur selben Zeit, in der die deutsche politische Elite sich anschickte, ihre institutionelle Umwelt als Patentrezept zur Erlösung der Welt anzusehen, und selbst Joschka Fischer von der Überlegenheit des „rheinischen Kapitalismus“ schwärmte, vollendete sich ein tiefgreifender Wandel der Umwelt Deutschlands. Wer heute Höchstleis-

tungen an Forschung und Erfindertum studieren will, geht in die USA; wer sich an wirtschaftlicher Dynamik, Bildungsfleiß und Arbeitswut nicht satt sehen mag, fährt nach China; wer modernste Verkehrs- und Vergnügungssysteme schätzt, schaut sich in Asien um; wer mal nachsehen möchte, wie es früher war, macht Urlaub in Westeuropa.

Das als „Modell Deutschland“ bezeichnete Institutionensystem ist dem heutigen Tempo des wirtschaftlichen, informationellen und technologischen Wandels nicht mehr gewachsen. Und in dem Maße, wie die Lücke zwischen dem hierzulande und dem anderenorts üblichem Leistungsniveau zunimmt, versagen auch die soziale Sicherheit gewährenden Institutionen. Deshalb ist die Vorstellung, wir könnten uns vom Gang und der Hektik der heutigen Weltwirtschaft abkoppeln, um dann in Ruhe unsere sozialen Errungenschaften zu genießen, eine schöne, aber zutiefst naive Illusion.

Die Basisinstitutionen des „Modell Deutschland“ sind nicht auf Flexibilität und Wandel, sondern auf Stabilität und Kontinuität angelegt. Die „Varieties of Capitalism“-Forschung hat die wichtigsten ans Licht gebracht: Unternehmen und (z. B. Bildungs-) Institutionen stehen in auf Dauerhaftigkeit angelegten Vertragsbeziehungen statt unter Wettbewerbs- und Innovationsdruck; die Unternehmenssteuerung erfolgt überwiegend nach Maßgabe der langfristigen Interessen von Großanlegern (v. a. des Bankensektors) statt der Erfolgs- und Gewinnerwartungen von Aktionären; Steuerungskartelle der Großindustrie (auf der Grundlage weitreichender Kapital- und Personalverflechtungen) ermöglichten zwar langfristige Investitionsplanungen, aber erwiesen sich als zu schwerfällig, um bei der Entwicklung von Spitzentechnologien mitzuhalten; die besonderen Leistungsstärken der deutschen Industrie – variantenreiche Qualitätsprodukte auf mittlerem Technologieniveau – genießen zwar nach wie vor Anerkennung, aber unterliegen der rasch aufschließenden Konkurrenz der neuen Industrieländer Asiens. Die deutsche Industrie glänzt nur noch mit inkrementalen Innovationen und spezialisierten Produkten, aber nicht durch Grundlagenforschung und Basisinnovationen.

Hinzukommen die besonderen Institutionen der sozialen Marktwirtschaft: das duale System der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen, in dem die überbetriebliche Tarifpolitik weiterhin so tut, als unterlägen alle Unternehmen eines Industriezweigs nicht nur im Inland, sondern auch am Weltmarkt exakt denselben Wettbewerbsbedingungen – ein Anachronismus, der amüsieren könnte, würde er nicht unter dem Etikett „Tarifautonomie“ als Tabu behandelt. Hinzukommt das System der durch Lohnabzüge finanzierten Sozialversicherungen, die nicht nur das durch Frühverrentungsprogramme vermehrte Rentnerheer, sondern auch die Millionen unfreiwillig Erwerbslosen unterhalten. Dieser Teufelskreis treibt die Kosten des Faktors Arbeit in die Höhe – mit der Folge, dass weniger Beschäftigte mehr Lasten zu schultern haben, während die Unternehmen entweder zusätzlich benötigte Arbeit anderenorts einkaufen oder durch höheren Kapitalaufwand erübrigen.

Wie konnte ein so riskant anmutendes Gebilde gegen die allfälligen Zweifel an seinem Nutzen immunisiert werden? Auch dafür gibt es im „Modell Deutschland“ eine auf Dauer angelegte Institution, nämlich den außerparlamentarischen Interessenausgleich der organisierten Großgruppen. Auf den ersten Blick schien der korporatistische Modus des Geben und Nehmens keine schlechte Sache zu sein (zumindest wenn man keine zu hohen Ansprüche an die Geltung der Demokratienorm hat), da er offenbar der staatlichen Regulationssucht Grenzen setzt. Doch ist er, wie die heilige Kuh der Tarifautonomie beweist, längst dysfunktional geworden. Er entbehrt eines Mechanismus, der die beteiligten Interessenorganisationen für die gesamtgesellschaftlichen Folgen ihres eigennützigen Handelns haftbar macht. Das ist die Achillesferse der korporatistischen Politik. Anders als Unternehmen und Parteien, die vom Markt bzw. der Wählerschaft bestraft werden, wenn sie ihre Umwelt ignorieren, können kor-

poratistische Akteure durch Umweltignoranz gewinnen: nämlich die Anerkennung und Treue ihrer partikulären Klientele.

Das kontrakt- und netzwerkbasierte Wirtschaftsmodell, in dem Wettbewerb und rascher Wandel als Störfaktoren galten, hatte in den ersten Nachkriegsjahrzehnten durchaus positive Wirkungen. Es flankierte die zügige Erneuerung der Produktionsanlagen und sicherte den sozialen Frieden mit einer an Staatsregulation gewöhnten (und mit Staatssozialismus drohenden) Arbeiterschaft. Gleichzeitig profitierte man von den sagenhaften Exportchancen aus der unterbewerteten Währung, dem lang anhaltenden Boom der Binnennachfrage (bei sehr niedrigem Niveau der Importe). Statt Arbeitslosigkeit herrschte Arbeitskräftemangel. Folglich wurde die industrieweite Hochlohnpolitik von beiden Sozialpartnern als Produktivitätspeitsche geschätzt. Und der relativ langsame technologische Wandel harmonierte bestens mit dem System der dualen Berufsausbildung, das heute – mit der überwiegenden Ausrichtung an Handwerksberufen und industrieller Fertigung – so rührend altmodisch anmutet.

Das hätte alles prima weitergehen können, wenn nicht die Menschen in anderen Ländern auf die Idee gekommen wären, ebenfalls auf Industrialisierung und Modernisierung zu setzen, statt sich mit den bescheidenen Erträgen aus Landwirtschaft und Handwerk zufrieden zu geben. Gleichwohl ist es grundfalsch anzunehmen, das Wirtschaftswachstum und die steigenden Einkommen in Asien und anderswo wären die Ursache unserer Probleme. Wer so denkt, übersieht den Positivsummencharakter des kompetitiven Wirtschaftens. Der Aufschwung der neuen Industrieländer beruht nicht auf einer Umverteilung, sondern auf der Vermehrung von Einkommen. Was die (fast) weltweite Modernisierung und die Globalisierung der Märkte für uns tatsächlich bedeuten, ist etwas anderes, und zwar zweierlei

(1) Zum einen hat sich das Tempo des wirtschaftlichen und technologischen Wandels stark erhöht. Mehr als je zuvor beruht wirtschaftlicher Erfolg auf laufend aktualisiertem Wissen, das, sobald angewendet, schon bald wieder durch neues zu ersetzen ist. Unter diesen Bedingungen hat der liberale Kapitalismus angelsächsischer Prägung eindeutige Vorteile. Weil er auf dem Vorrang individueller Freiheiten und einer sparsamen Aufgabenbeschreibung für den Staat beruht, der nur für Rechtsordnung, Teile der Infrastruktur und die Sicherung des Wettbewerbs zuständig ist, sind die entsprechenden Länder recht gut auf die Internationalisierung der Wirtschaft vorbereitet. Wie veränderten Situationen zu begegnen ist, überlassen sie v. a. der Findigkeit von Unternehmen und (weniger schrecklich als effizient: mobilen) Arbeitskräften. Wesentlich ungünstiger stehen die Länder da, die einst auf die eine oder andere Variante des „managed capitalism“ gesetzt haben, wie v. a. Japan und Deutschland mit ihren (durchaus verschiedenen) Praktiken staatlicher Forschungsförderung und Strukturpolitik (Yamamura/Streeck 2003). Sie sind nicht nur weniger gut auf dynamischen Wandel und weltweite Wettbewerbsmärkte, d. h. die Globalisierung, vorbereitet, sondern gerieten in eine Art Falle.

(2) Zum zweiten bedeuten Dynamisierung und Globalisierung, dass die industriell führenden Länder einem stetigen Wandel der Wirtschaftsstruktur ausgesetzt sind. Die Hochphase ihrer Industrialisierung wurde von einer Serie sektoraler Deindustrialisierungsschübe abgelöst, denen der Aufschwung der Dienstleistungssektoren folgte. Gleichzeitig wandelte sich der Charakter der industriellen Fertigung: An die Stelle von Muskelkraft und geschickten Händen traten komplexe kognitive Fähigkeiten, „soft skills“, Organisationsvermögen und aktuelles Weltwissen. Was dabei auf der Strecke bleibt, ist die beruhigende Gewissheit, sich in akzeptablen Arbeits- und Lebensbedingungen auf Dauer einrichten zu können. Hier wären die Stichworte „Wissensgesellschaft“ und „lebenslanges Lernen“ angebracht, würden sie nicht vernebeln, worum es eigentlich geht: nicht um Weiterbildung für den Aufstieg in dem einen Unternehmen, in dem man einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz gefunden hat, sondern um die Voraussetzungen für hohe Aufgaben-, Job- und Branchenmobilität. Es geht um die Fitness

für häufigen Stellenwechsel und möglichst kurze Perioden der Jobsuche, statt um die Sicherung eines Besitzstandes. Darauf sind in Deutschland weder das Bildungssystem noch die Berufsstruktur und schon gar nicht das Arbeits- und Sozialrecht eingestellt.

In die Falle der Modernisierung geraten nun insbesondere jene Länder, die sich verpflichtet haben, ihre überlieferten Arbeitsmarkt- und Sozialinstitutionen gegen alle Widrigkeiten zu verteidigen, obwohl man sich außer Stande sieht, die Wirtschaft vor den Veränderungen der externen Umwelt zu schützen. „Ihre“ Volkswirtschaft ist längst integrierter Teil der Weltwirtschaft geworden und muss es bleiben, weil die Lage sonst noch viel übler wäre. Das Pech der Regierungen dieser Länder ist nur, dass die Wähler ihre Bedürfnisse und Hoffnungen nicht an dem Niveau orientieren, das die überlieferte Sozialordnung noch gewährleisten kann, sondern im wesentlichen dieselben Ansprüche reklamieren wie die Menschen in Singapur oder San José (Kalifornien). So kommt es zu dem Paradox, dass die von Anpassungsreformen betroffenen Menschen die alten, unpassend gewordenen Institutionen umso leidenschaftlicher verteidigen, je weniger sie noch taugen. Eine Falle, aus der es kein schmerzloses Entkommen gibt.

3. Ausweg Nachfrageförderung?

Von den Gewerkschaften, der PDS und den organisierten Globalisierungsgegnern kennen wir eine vermeintliche Patentlösung für alle Probleme: Löhne hoch, Steuern rauf, Staatsausgaben steigern – und die Wirtschaft kommt schon wieder in Schwung. Würde das Nachfrageprojekt dann noch durch Zutaten wie Verringerung der Importe, Abbau der Auslandsinvestitionen und Einführung von Kapitalverkehrskontrollen gewürzt, dürfte angeblich nichts mehr schief gehen. So die wirtschaftsnationale Linksrhetorik. Die Realität sieht bekanntlich anders aus und es gibt Gründe, warum niemand, der Regierungsverantwortung trägt, die angepriesene Medizin verabreichen will. Hier beschränken wir uns aus Platzgründen auf eine Besichtigung des „Nachfragearguments“.

In der EU und in großen Teilen der Weltwirtschaft haben Ländergrenzen ihre Funktion als Schutzwall der nationalen Wirtschaftsräume verloren. Das hat nicht nur den Aufschwung des internationalen Warenverkehrs ermöglicht, sondern auch eine totale Umgewichtung der Optionen von Konsumenten und Produzenten gebracht. In praktisch allen Industrieländern entfällt die konsumtive Verwendung des Volkseinkommens zu einem großen Teil auf *importierte* Güter. Und im Interesse des Exports sowie aus praktischen Erwägung haben die Regierungen weitgehend aufgehört, zur Förderung der einheimischen Produktion auf die Stärkung der Binnennachfrage zu setzen. Denn die auf die Binnennachfrage zielenden Politiken haben ihre Wirksamkeit verloren. (Allenfalls machen sie dort noch Sinn, wo der Anteil des Außenhandels am Sozialprodukt relativ gering ist, wie z. B. in den USA und China).

Dass die „Massenkaufkrafttheorie“ immer noch Anhänger hat, liegt an der Einäugigkeit des (wahl-)politischen Versprechens: erst mal Löhne und Staatsausgaben steigern, das Weitere wird sich dann schon finden. Dass diese Spekulation in einer offenen Wirtschaft an groben Unfug grenzt, haben die Erfahrungen mit der deutschen Wirtschafts- und Währungsunion gezeigt (Wiesenthal 2003b). Bekanntlich empfing die DDR-Bevölkerung im Juli 1990 das Geschenk eines enormen Kaufkraftgewinns: durch die Aufwertung der Währung um bis zu 400 % und die Umstellung der Erwerbs- und Sozialeinkommen im Verhältnis von 1 zu 1. Danach stiegen die Einkommen schrittweise bis auf ca. 85 % des westdeutschen Niveaus.

Mit der umfangreichen Subventionierung der Konsumnachfrage der Ostdeutschen geriet die DDR-Integration zum historisch umfangreichsten und überzeugendsten Test auf die Tauglichkeit der Kaufkrafttheorie für einen offenen Wirtschaftsraum. Selbst nach dreizehn Jahren

hat die Wirtschaftsleistung der neuen Länder nicht mit dem Niveau der gesponserten Kaufkraft gleichgezogen. Vielmehr hat das durch Subventionen etablierte Anspruchs- und Lohnniveau die Bedingungen für einen Wirtschaftsaufschwung verdorben und erfordert auf unabsehbare Zeit umfangreiche Finanztransfers. In den nachfragepolitischen Musterländern sank die Wachstumsrate unter die der Länder, deren Wirtschaft die Subventionen finanziert. Und die „Kenner“ des Ostens wissen sogar warum: Dummerweise richtet sich ein erheblicher Teil der Nachfrage im Osten (wie im Westen!) auf „externe“ Angebote. Denn erst das Vorhandensein externer Angebote, d. h. eines Warenkorbs mit einheimischen und eingeführten Produkten, garantiert das uns lieb gewordene Wohlstandsniveau.

Im Osten wie im Westen gilt: Die Nachfrage-, sprich: Arbeitsplatzeffekte des Konsums sind heute breit, und das heißt: international, verteilt. Aber die Kosten eines nationalen Konsumförderungsprogramms fallen konzentriert „vor Ort“ an. Darum ist Konsumförderung an offenen Märkten auch sozialpolitisch ein schlechtes Geschäft. Wohlstandsentscheidend ist die Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Produktion. Aber die internationale Wettbewerbsfähigkeit entsteht gerade *nicht* als Ergebnis von Nachfrageförderung, sondern resultiert allein aus effizienten Produktions-, sprich: Angebotsbedingungen. (Es ist das Elend der neuen Länder, dass genau diese dem Postulat der Nachfrageförderung geopfert wurden.)

Folglich gibt es einen zwingenden Grund, auch in sozialpolitischer Perspektive den Fokus von der Konsumtion auf die Produktion, von der Einkommensverteilung zur Einkommensentstehung, d. h. von der Nachfrageseite der Gütermärkte auf die Angebotsseite der Produktionsfaktoren (Standortfaktoren, qualifizierte Arbeitskraft und Kapital) zu lenken. Nicht automatisch dort, wo *konsumiert* wird, sondern dort, wo *investiert und produziert* wird, entstehen Arbeitsplätze und Einkommen. Es führt also kein Weg an „kapitalfreundlicher“ Angebotspolitik vorbei, wenn man die positiven Externalitäten des privaten Wirtschaftens in einem bestimmten Sozialraum, d. h. einem Ort oder einer Region, wirksam werden lassen will. Heute noch auf (womöglich kreditfinanzierte) Nachfrageförderung zu setzen, ist keinen Deut realistischer als die scheinbar generöse, aber unsinnige Absicht, allen Bürgern ein überdurchschnittliches Einkommen zu verschaffen.

4. Was über die „Agenda 2010“ hinaus nötig ist

Um die missliche Situation zu überwinden, in die Deutschland durch das Festhalten an obsolet gewordenen Institutionen geraten ist, wäre nicht weniger als ein Paradigmenwechsel in der Bildungs-, Wirtschafts- und Sozialpolitik nötig. Dabei ist die Bildungspolitik absichtlich an erster Stelle genannt. Besaßen bisher Statuskategorien und Beschäftigteninteressen Vorrang im Bildungssystem, so käme es nunmehr auf eine Umkehrung der Prioritäten an, nämlich die gezielte, d. h. auch individuelle Förderung der Fähigkeiten jeder Schülerin und jedes Schülers. Es setzt vermutlich so etwas wie eine Revolution im Bildungssystem voraus, wenn nicht mehr Klassifizierung, sondern Befähigung und Hilfe zur vollen Entfaltung der persönlichen Anlagen im Vordergrund stehen sollen, also die Förderung der Schwächsten gleichrangig wie die Unterstützung der „Starken“, insbesondere in den derzeit vernachlässigten Bereichen der primären (Grundschul-) und tertiären (Hochschul-) Bildung. Auch ist es höchste Zeit, den Hochschulen volle Budget- und Personalverantwortung zu übertragen, um sie in einen fruchtbaren Wettbewerb um junge Wissenschaftler und Studierende zu entlassen, gerade auch dann, wenn man auf Studiengebühren verzichten will.

Inhaltliches Bildungsziel muss neben ethischer Orientierung und dem notwendigen, aber rasch veraltenden „Weltwissen“ weitaus mehr als bisher die Vermittlung genereller Kompetenzen des Lernens, des Organisierens und Wirtschaftens sowie der verständigungs- und er-

gebnisorientierten Interaktion sein. Das heißt paradoxerweise nicht, den Umgang mit Keyboards und Bildschirmen zu üben, sondern die Regeln der Logik wie der sozialen Kommunikation zu lernen und Verständnis für komplexe gesellschaftliche Prozesse schon in der Schule, statt (vielleicht) erst an der Universität zu erlangen.

In der Wirtschaftspolitik zählt die Qualitätsverbesserung der Produktionsfaktoren, das sind (wenn man von den tendenziell einheitlichen Kapitalkosten an internationalen Finanzmärkten absieht): Investitionen ins Humankapital (siehe oben) und günstige Standortfaktoren. Für letztere zählen v. a. der rechtliche Rahmen der Unternehmertätigkeit und die Bedingungen für Kauf und Anwendung der Arbeitskraft. Hier geht es um die weitestgehende Liberalisierung von Unternehmertätigkeit bei Verzicht auf Subventionen und Förderprogramme. Statt komplizierter Genehmigungsverfahren, z. B. im Bau- oder Gewerbebereich, sollte die Haftpflicht der Investoren bzw. Unternehmer genügen. Was im Rahmen der geltenden Gesetze und öffentlichen Raumplanung gebaut und betrieben werden darf, können privatwirtschaftliche Agenturen vermitteln und kontrollieren. Wenn Verstöße geahndet und so die Unternehmer zur Wahrung des öffentlichen Interesses angehalten werden, sollte es genügen, das Bestehen einer umfassenden Unternehmerhaftpflichtversicherung nachzuweisen. Es bedarf eines solchen Pakets liberalisierender Reformen und entsprechender symbolischer Gesten, um den erwünschten Vorrang für Wertschöpfung, Wachstum und Arbeitsplatzinvestitionen zu demonstrieren. Ohne erkennbaren Prioritätenwechsel sind Wachstumsraten über 3 % und damit ein spürbarer Anstieg des Beschäftigungsniveaus nicht zu erreichen.

Vielleicht würde es dem Selbstverständnis einer neuen Wirtschaftspolitik gut tun, sich der Mechanismen der natürlichen Evolution zu entsinnen. Das hieße, der kreativen Erprobung von Ideen und Chancen (im Sinne des Evolutionsmechanismus „Variation“) Vorrang einzuräumen; gleichzeitig die gesellschaftlich inakzeptablen Hervorbringungen (im Sinne von „Selektion“) zu eliminieren, um auf diese Weise den übrigen Hervorbringungen (auch wenn sie nicht vom Staat erdacht oder gefördert wurden) die Chance des Überlebens am Wettbewerbsmarkt (im Sinne von „Retention“) zu geben. Das scheint, wenngleich nicht risikolos, die einzige Weise zu sein, in der sich die Effekte des privatwirtschaftlichen Entscheidens in einer wachstumsförderlichen Weise demokratisch kontrollieren lassen. Allemal lohnender als Experimente der Investitionslenkung ist es, effektive Institutionen für das Monitoring und die Ex-Post-Evaluation der Effekte des Wirtschaftshandelns zu schaffen.

Auch in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik muss das Effizienzkriterium Vorrang gegenüber Statusrechten bekommen (Eichhorst 2002). Das schließt die Akzeptanz einer produktivitätsorientierten Lohndifferenzierung – entsprechend der individuellen Qualifikation und der Wettbewerbssituation der Unternehmen – ein, die Reduzierung der Lohnabzüge für Sozialversicherungsbeiträge sowie die Lockerung des Kündigungsschutzes auch für mittelgroße Betriebe, um die Risikoschwelle für Neugründungen zu senken. Nur wenn sich Unternehmen kurzfristig und ohne teure Abfindungen von ungeeigneten oder überzähligen Arbeitskräften trennen können, erscheint das Risiko, neue Geschäftsideen und Organisationsformen zu testen als tragbar – und ein Nachfrageschub am Arbeitsmarkt realistisch. Die Einwände gegen eine solche Liberalisierung des Arbeitsrechts erwecken den Eindruck, es gäbe in Deutschland keine Arbeitslosenversicherung. Da es sie aber gibt, macht es auch Sinn, sie für die Flankierung eines liberalisierten Arbeitsrechts in Anspruch zu nehmen.

Wie lange noch die Formalinstitution der Tarifautonomie, d. h. die unternehmensexterne Festsetzung des Preises der Arbeit durch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Bestand haben wird, ist ungewiss. In der Praxis wird sie längst durch tarifvertragliche Öffnungsklauseln und informelle betriebliche Bündnisse unterlaufen. Mit der Tarifautonomie verteidigen die

Gewerkschafts- und Verbandsvertreter in erster Linie ihre eigenen Reputations- und Jobinteressen. Das ist ihnen bislang gelungen. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände brachten es fertig, die Mitverantwortung ihrer Tarifpolitik für zwei Jahrzehnte Massenarbeitslosigkeit zu leugnen, ohne ihr Ansehen in der Öffentlichkeit zu verspielen. Allmählich dämmert es aber selbst Sozialdemokraten und Grünen, dass die Gewerkschaften nicht so sehr Opfer, wie sie selbst behaupten, sondern Mitverursacher der Arbeitsmarktmisere sind.

Wenngleich die formelle Aufhebung der Tarifautonomie ein Zeichen jener Art wäre, wie es als Aufbruchsignal gebraucht wird, lohnt der Konflikt darüber wohl nicht. Wichtiger ist es, Ersatz für den schleichenden Machtverlust der Gewerkschaften – insbesondere in den Dienstleistungssektoren und in neu gegründeten Unternehmen zu schaffen. Das ließe sich durch den Ausbau des individuellen Rechtsschutzes im Arbeitsvertragsverhältnis erreichen, etwa in den Punkten angemessene Entlohnung, Verhältnis von Arbeits- und Freizeit sowie Kompetenzförderung – womöglich auch mit Anleihen beim amerikanischen Recht (z. B. in Gestalt von Schadenersatzzahlungen, die an der Vermögenssituation des Verursachers orientiert sind und wegen ihrer Höhe einen starken Vermeidungsanreiz darstellen).

Die Prinzipien einer neuen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sind im Überraschungsjahr 2003 nur in Umrissen erkennbar geworden. Sie heißen Inklusion, Partizipation und Befähigung (verkürzt: „Fördern und Fordern“). Das bedeutet ein definitives Ende für die Politik der Angebotsverringerung durch Frühverrentung, Arbeitszeitverkürzung, Ausbildungszeitverlängerung usw. Dem Paradigmenwechsel liegt die Einsicht zu Grunde, dass der Umfang der Arbeitsnachfrage der Unternehmen keine feste Größe, sondern eine abhängige Variable des Arbeitsrechts, des Entlohnungsniveaus und v. a. des Wirtschaftsklimas ist. Lange Zeit herrschte dagegen die irriige Annahme, die Menge der kontrahierten Arbeit sei konstant und ein erhöhtes Arbeitsangebot müsse zu Lohnsenkungen führen, würde es nicht durch Arbeitszeitverkürzung aufgefangen. Heute kann man die Folgen dieses Irrtums in der Arbeitslosen- und Lohnkostenstatistik studieren. Während in anderen Ländern eine erhöhte Erwerbsbeteiligung, insbesondere der Frauen, das Wirtschaftswachstum und das Beschäftigungsvolumen steigerte (Pfarr 2002), resultierte das statische Denken hierzulande in Nullwachstum und dem exorbitanten Umfang der Dauerarbeitslosigkeit.

In der Sozialpolitik steht ein analoger Paradigmenwechsel noch aus. Hier konkurrieren nicht nur die Besitzstandsinteressen sozialer Gruppen miteinander, sondern auch unterschiedliche Interpretationen des Begriffs „soziale Gerechtigkeit“. Wie wenig differenziert die sozialpolitische Reformdebatte ist, belegen die Vermeidungsstrategien der Sozialpolitiker der Parteien: Sie haben sich bislang erfolgreich einer Offenlegung ihrer je eigenen Prioritätenlisten verweigert, aus denen das Publikum entnehmen könnte, was ihnen als besonders „gerecht“ bzw. „ungerecht“ gilt.

Da hier der Platz fehlt, über die unterschiedlichen Auffassungen zu spekulieren, beschränken wir uns auf einen positiven Vorschlag. Er geht davon aus, dass die verschiedenen Ausprägungen sozialer Ungleichheit nicht ohne weiteres auf einen gemeinsamen Nenner, z. B. Einkommen, reduziert werden können, sondern soziale Ungleichheit sich in mehreren Dimensionen äußert. Eine weitere wichtige (und realistische) Annahme ist, dass diese Dimensionen unter konkreten sozioökonomischen Umständen unterschiedliches Gewicht haben. Dem ungleichen Gewicht entspricht logischerweise eine unterschiedliche Dringlichkeit der politischen Problembearbeitung. Akzeptiert man die Forderung, dass sich die staatliche Politik in erster Linie und mit besonderer Eile derjenigen Gesellschaftsmitglieder anzunehmen hat, die am schlechtesten gestellt sind, und berücksichtigt man das verfügbare Wissen über die Ursache-Wirkungsbeziehungen bei der Entstehung bzw. Vermeidung von Armut, so erhält man eine gut begründete Prioritätenliste sozialpolitischen Handelns (Merkel 2001).

Danach müsste das *oberste* Ziel staatlicher Sozialpolitik die Verhinderung von Armut durch eine Existenzsicherung auf sozial akzeptablem Mindestniveau sein. An *zweiter* Stelle stünde die Gewährleistung höchstmöglicher Ausbildungsstandards für alle, damit sich – im Zeitablauf – das *dritte* Ziel, nämlich ein Maximum an aktiver Erwerbsbeteiligung (selbständig oder abhängig), realisieren lässt. An *vierter* Stelle stünde die Garantie ausreichender sozialer Sicherungsstandards, und erst an *fünfter* und letzter Stelle ginge es um die Begrenzung bzw. die Verringerung von Einkommens- und Vermögensdisparitäten. Wann immer es zu einem Konflikt zwischen einzelnen dieser Teilziele käme, wäre dem höherrangigen Priorität einzuräumen. Eine weitere Konsequenz dieser Liste ist es, eine Zunahme von Ungleichheit der Einkommensverteilung zu tolerieren, wenn dabei die vorrangigen Ziele der Existenzsicherung auf sozial akzeptablem Mindestniveau und der Verbesserung des Bildungsniveaus der Schlechtestgestellten realisiert werden. Mit anderen Worten: Die Bearbeitung der absolut gravierendsten Formen von (Chancen-)Ungleichheit hat Vorrang vor der Verringerung relativer Deprivation. Denn die Ärmsten (hierzulande wie in Entwicklungsländern) leiden offensichtlich mehr an dem, was *ihnen* fehlt, als an dem, was *andere* haben.

5. Und die Ökologie?

Das Erlahmen der Wirtschaftskraft hat das umweltpolitische Musterland möglicherweise in eine fatale Situation gebracht. Vorrang für Unternehmertätigkeit und Wachstum heißt wohl kaum „Vorrang für die Umwelt“. Gleichwohl ist ein Wachstum des Bruttosozialprodukts schon lange nicht mehr gleichbedeutend mit dem Anstieg von Emissionen, Umweltschäden und Energieverbrauch (Jänicke et al. 1992). Zur Einschätzung der umweltpolitischen Implikationen eines wirtschafts- und sozialpolitischen Paradigmenwechsels sind zwei unterschiedliche Perspektiven angebracht.

Betrachtet man Umweltpolitik im technischen Sinne als *Differenzreduktion*, d. h. als durch politische Steuerung bewirkte Verringerung der Differenz zwischen politischen Sollwerten und den Daten der realen Umweltnutzung bzw. -beeinträchtigung (Kneer 2003), so ist mit einer Wiederbelebung des alten Konflikts „Ökonomie kontra Ökologie“ zu rechnen, insbesondere dann, wenn es um konkrete Investitionsvorhaben und Standortentscheidungen geht. Ökologische Opfer der Wachstumsstrategie sind nicht auszuschließen. Was spricht dafür, sie in Kauf zu nehmen? Ein Blick auf die Alternative: Falls sich der wirtschaftliche Niedergang fortsetzt und die Menschen nurmehr ihre wirtschaftlichen Umstände und Chancen im Kopf haben, fällt das Schicksal der Umweltthemen nicht günstiger aus. Wo Investoren rar sind, werden ihnen die Wünsche von den Augen abgelesen.

Flächendeckende Rückschrittschritteffekte der notwendigen Wirtschaftsliberalisierung sind also unwahrscheinlich. Und zwar auch aus einer Reihe weiterer Gründe: wegen des hohen Institutionalisierungsgrades der umweltpolitischen Regulation (in Gestalt von Ämtern sowie der niedrigen Aufmerksamkeitsschwelle der Medien); weil Umweltpolitik kein eigenständiger (d. h. zentraler Prioritätensetzung unterliegender) Politikbereich ist, sondern umweltpolitische Regulation ein Element vieler sektoraler Governance-Strukturen wurde. Und weil in vielen Bereichen EU-Richtlinien sowie bi- und multinationale Umweltstandards (internationale Abkommen, Verträge und Regime) Geltung haben und einklagbar sind, zumal auch die „Ökologisierung“ internationaler Organisationen (z. B. der Weltbank) fortschreitet. Im übrigen dürften andere Länder nicht allzu sehr von einem Paradigmenwandel der deutschen Politik berührt sein.

Anders liegen die Dinge, wird Umweltpolitik als *Gesellschaftspolitik* verstanden, d. h. als Teil eines historischen Zivilisationswandels, in dessen Verlauf neue Leitideen und Vorstellungen von einer wünschenswerten Gesellschaft Oberhand gewinnen. In dieser Perspektive geht es um mehr als um Differenzreduktion und die Durchsetzung des Prinzips Nachhaltigkeit. Auf dem Stand des verfügbaren soziologischen Wissens über das, was heute als (z. B. Welt-), „Gesellschaft“ gelten mag, sowie die Reichweite und Wirkungsweise gesellschaftspolitischer Ideen, fällt es ausgesprochen schwer, mit dem Siegeszug eines betont umweltsensiblen Wertekanon zu rechnen. Wahrscheinlicher ist, dass utopische Zivilisationskritik und ökologisch inspirierte Zukunftsszenarien marginal bleiben und jenseits lokaler Gruppendiskurse bzw. Vergemeinschaftungsformen weiter an Attraktivität verlieren.

Die Ursache des befürchteten Bedeutungsverlustes liegt weniger in den Konjunkturen der nationalen Politik, sondern in der Historizität von Utopien. Es handelt sich bei ihnen nicht um Manifestationen konkreter historischer Möglichkeiten, sondern um Identität stiftende Sinnfiguren der Kommunikation. Als solche „wirken“ sie gerade dann, wenn sie nur von Minoritäten geteilt werden. Würden sie die Unterstützung der Bevölkerungsmehrheit erlangen, wäre Schlimmes zu befürchten. Soziale Utopien rekurren auf das religiöse Motiv der Erlösung, das einer radikal simplifizierten Wahrnehmung der Welt korrespondiert. Sie hatten ihre politische Blütezeit in den sozialen Konflikten der Frühindustrialisierung des 19. Jahrhunderts. Ihr diagnostischer und prognostischer Gehalt wurde jedoch historisch dementiert. Der gelegentlich beklagte Utopieverlust ist also kein Verlust an realen Handlungsoptionen, sondern betrifft „nur“ eine Option sinnstiftender Identifikation.

Per Saldo dürfte der politische Einfluss des utopischen Denkens unter Bedingungen wirtschaftlicher Stagnation noch rascher erodieren. Würde dagegen die Politik wieder mehr Spielraum zur Thematisierung von Umweltfolgen und Lebensqualität gewinnen, wäre wohl mit einem komparativen Vorteil auch der Umweltpolitik zu rechnen. Deutschland könnte in Sachen nachhaltiger Umweltnutzung wieder seine Position als Experimentierfeld und Vorreiter zurückgewinnen (Jänicke/ Volkery 2002).

6. Umwegstrategie Verfassungsreform

Der hier skizzierte Paradigmenwechsel hat einen gewaltigen Nachteil: Seine Realisierung im bundesdeutschen System der Kompetenzverflechtungen und Vetomächte ist extrem unwahrscheinlich. Aber es gibt eine vielversprechende, weil den Möglichkeitsraum erweiternde Umwegstrategie. Sie wurde von Fritz W. Scharpf (2001) vorgestellt.

Eine bessere Alternative als hochkontroverse Debatten über partikulare Reformschritte in der Bundespolitik wäre nach Ansicht von Scharpf die Ergänzung des Grundgesetzes durch eine Experimentierklausel zugunsten der Länder. Würde diese hinreichend großzügig formuliert, so könnten die Länder genügend Spielraum gewinnen, um diejenigen Reformprojekte zu entwickeln und zu testen, von denen sie sich den größten Nutzen für die Entwicklung des Landes bzw. einzelner Regionen erhoffen. Die Experimentierklausel würde zur Entfaltung erheblicher Innovations- und Reformfähigkeiten verhelfen und potenziell verallgemeinerbare Problemlösungen ans Licht bringen. Länderspezifische Reformen könnten z. B. Bewegung in den Ausstieg aus dem Beamtenrecht bringen, Vereinfachungen des Gewerberechts testen und eine konkurrenzfreie Zuständigkeit der Länder für Hochschulen, öffentlichen Dienst, Ausbildungsordnungen, Naturschutz usw. erproben. Ungünstige bzw. unerwünschte Folgen ließen sich durch die Befristung der Experimente und verbindliche Evaluationspflichten meistern.

In der 2003 ins Leben gerufenen Kommission zur Föderalismusreform werden zweifellos viele weitere und womöglich weitergehende Vorschläge diskutiert werden, u. a. eine Neuverteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern und die Entflechtung ihrer Finanzbeziehungen. Die Neuordnung des deutschen Föderalismus wird ein schwieriger und kontroverser Diskussionsprozess sein. Aber das Projekt hat einen entscheidenden Vorteil gegenüber den absehbar unzureichenden Reformen, zu denen Bundesregierungen ohne Bundesratsmehrheit allein befähigt sind. Es mobilisiert Innovationsvermögen dort, wo der Problemdruck als besonders stark empfunden wird, ohne dass Reformoptionen und neue Ideen so leicht wie auf der Bundesebene einer Front von Vetospielern zum Opfer fallen. Erweiterte Handlungsspielräume der Landespolitik würden nicht nur den Wettbewerb zwischen den Ländern um die Entwicklung ökonomisch zweckmäßiger und sozial akzeptabler Institutionen anregen. Sie würden auch dem Regionalisierungskurs der EU und der wachsenden Abhängigkeit der regionalen Wirtschaft von der Konjunktur globaler Märkte Rechnung tragen. Die Grünen haben also gute Gründe, als Impulsgeber und Katalysator einer gründlichen Verfassungsreform zu wirken.

Literatur

- Eichhorst, Werner, 2002: Benchmarking Deutschland – Wo stehen wir im internationalen Vergleich? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B46-47, 22-31.
- Jänicke, Martin; Volkery, Axel, 2002: *AGENDA 2002 ff.. Perspektiven und Zielvorgaben nachhaltiger Entwicklung für die nächste Legislaturperiode*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung und Heinrich-Böll-Stiftung.
- Jänicke, Martin; Mönch, Harald; Binder, Manfred, 1992: *Umweltentlastung durch industriellen Strukturwandel*. Berlin: edition sigma.
- Kitschelt, Herbert; Streeck, Wolfgang, 2003: From Stability to Stagnation: Germany at the Beginning of the Twenty-First Century. In: *West European Politics*, 26 (4), 1-34.
- Kneer, Georg, 2003: Politik und Umwelt. In: Nassehi, Armin; Schroer, Markus (Hg.): *Der Begriff des Politischen. Soziale Welt Sonderband 14*. Baden-Baden: Nomos, 241-262.
- Merkel, Wolfgang, 2001: Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. In: *Berliner Journal für Soziologie*, 11 (2), 135-157.
- Pfarr, Heide M., 2002: Frauenerwerbstätigkeit im europäischen Vergleich. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B46-47, 32-35.
- Scharpf, Fritz W., 2001: Mehr Freiheit für die Bundesländer. Der deutsche Föderalismus im europäischen Standortwettbewerb. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 07.04.01, 15.
- Wiesenthal, Helmut, 2003a: German Unification and 'Model Germany': An Adventure of Institutional Conservatism. In: *West European Politics*, 26 (4), 37-58.
- Wiesenthal, Helmut, 2003b: Ausbruch aus der Zeitschleife? Das Ende des Modells Deutschland, der Egoismus der Gewerkschaften und die Chancen des grünen Reformmotors. In: *Kommune* 21 (3), 56-66, 83-84.
- Yamamura, Kozo; Streeck, Wolfgang (Hg.), 2003: *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. Ithaca, London: Cornell University Press.