

Plädoyer für ein verteilungspolitisches Bekenntnis der Sozialdemokratie

oder: Zur Notwendigkeit eines neuen Wohlfahrtsregimes

Das Angebot zur Debatte aufgreifen

Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands hat ein neues Grundsatzerprogramm verabschiedet. Dafür gab und gibt es gute Gründe. Wie andere Großorganisationen – etwa die Gewerkschaften – stehen auch die Volksparteien vor der Notwendigkeit, vorhandene Landkarten und Kompass auf ihre Orientierungskraft am Beginn des neuen Jahrhunderts zu überprüfen. Der neue Vorsitzende, Kurt Beck, hat die Einladung zu dieser Debatte ausgesprochen und der auf dem außerordentlichen Parteitag am 14. Mai 2006 angenommenen Beschluss hat unter dem Motto „Kraft der Erneuerung“ eine Diskussion „mit den Menschen und für die Gesellschaft“ angekündigt.

Das ist gut so, und dieses Diskussionsangebot gilt es aufzugreifen. Die folgenden Ausführungen wollen das tun. Sie stellen die These in den Mittelpunkt, dass die konzeptionelle und politische Arbeit an einem neuen Wohlfahrtsregime ein Projekt sein könnte, dass dem anstehenden Modernisierungsprozess der „Linken“ Anstöße und Richtung geben könnte; und dass dieses Projekt auf einem Verständnis von Verteilungs-

politik aufbauen könnte und müsste, in dem sich „traditionelle“ und „moderne“ Politikziele begegnen.

1. Die zentrale Aufgabe: ein neues Wohlfahrtsregime!

Spätestens seit den Forschungsergebnissen der 90er Jahre wissen wir um die Verschiedenheit der „Welten des Wohlfahrts-Kapitalismus“ (G. Esping-Andersen). Auch in Europa unterscheiden sich die nationalen Wohlfahrtsstaaten mit Blick auf historische Traditionen, institutionelle Strukturen und normative Leistungsprinzipien erheblich. Und dennoch macht die Rede vom „Europäischen Sozialmodell“ einen Sinn. Denn: Alle Modelle hatten bis in die 1980er Jahre hinein einen gemeinsamen Kern. Es war das Versprechen, möglichst alle Teile der Bevölkerung am Erfolg der nationalen Volkswirtschaft teilhaben zu lassen. Oder anders formuliert: Der Wohlfahrtsstaat erklärte sich dafür verantwortlich, wirtschaftlich-technischen Fortschritt in sozialen Fortschritt umzuwandeln. Und ein Blick auf den Lebensstandard der Menschen in den europäischen Gesellschaften zeigt, dass die Staaten dabei recht erfolgreich waren.

Seit geraumer Zeit funktioniert dieser Umwandlungsmechanismus nicht mehr. Wo konjunkturelle Krisen, strukturelle Wachstumsprobleme und steigende Arbeitslosigkeit herrschen, geraten die Systeme des Sozialstaates unter Finanz- und Legitimationsdruck. Abbau von sozialen Rechten und Leistung sind meist die Folge. Das ist nicht neu. Aber auch dort, wo die Konjunktur boomt und Betriebsergebnisse sowie Aktienkurse steigen, kommt immer weniger von diesen Erfolgen bei den Belegschaften oder den Menschen der Regionen an. Das war im „Modell Deutschland“ anders. Ob Prosperität oder Krise, Beschäftigung, Arbeitsplätze und Wohlfahrtsstaat werden auf jeden Fall in Frage gestellt und die Verlierer scheinen insbesondere die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu sein.

Unter diesen Bedingungen besteht die Hauptaufgabe einer solidarischen Reformpolitik nicht darin, sich – offen oder verdeckt – von Ansprüchen und Selbstverpflichtungen des „alten“ Sozialmodells zu verabschieden. Aus Sicht der Linken sollte klar sein: das Gegenteil ist der Fall. Die zentrale Aufgabe besteht darin, nach den Blockadeursachen zu fahnden und den „alten“ Mechanismus der Umwandlung wirtschaftlicher Wertschöpfung in gesellschaftliche Wohlfahrt unter den „neuen“ Bedingungen wieder in Gang zu setzen. Es geht – mit anderen Worten – um die Erneuerung des wohlfahrtstaatlichen Versprechens und seine Umsetzung in ein neues institutionelles Wohlfahrtsregime. Die Linke, die gesellschaftliche Ausstrahlung und politische Durchsetzungskraft erneuern will, sollte dies als eines der zentralen

Projekte des 21. Jahrhunderts anerkennen und es beim programmatischen und strategischen agenda-setting mit höchster Priorität versehen.

Für die Realisierung dieses Jahrhundert-Projektes ist eine Sozialdemokratie, die sich auf der Höhe dieser Zeit befindet, keine hinreichende, aber eine notwendige Voraussetzung. Man mag die gegenwärtige SPD akzeptieren oder kritisieren, und man mag die Entstehung einer neuen „Linkspartei“ befürworten oder verurteilen – dass ein Wechsel vom wirtschaftsliberalen zu einem „neo-sozialen“ Entwicklungspfad ohne eine entsprechend positionierte Sozialdemokratie in Deutschland kaum mehrheits- und durchsetzungsfähig sein dürfte, ist m.E. offensichtlich. Eine solche Sozialdemokratie wäre weder eine „traditionalistische“ noch eine „(neo-)liberalisierte“ Sozialdemokratie. Es wäre vielmehr eine – im richtigen Sinne verstandene – „modernisierte“ Sozialdemokratie, die „neue Instrumente (verwendet), um traditionelle Ziele zu erreichen.“ (Wolfgang Merkel) Was dies für Leitbilder, Strategien und Tagespolitik der deutschen Sozialdemokratie in der neuen Kapitalismusformation heißt, könnte den Kern der notwendigen Strategiedebatte ausmachen.

2. Voraussetzungen politischer Wohlfahrtsproduktion

Um zu erläutern, wo die Kernaufgaben einer solchen Reformstrategie liegen, sind einige Anmerkungen zur politökonomischen Architektur von Wohlfahrtsstaaten notwendig. Die Umwandlung wirtschaftlicher Wertschöpfung in gesellschaftliche Wohlfahrt lässt sich – in Anlehnung an die sozialwissen-

schaftliche Debatte – als politischer Mechanismus der „Wohlfahrtproduktion“ (Franz-Xaver Kaufmann) bezeichnen. Er funktioniert nur, wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben sind:

So bedarf die Wohlfahrtsproduktion zum einen eines entsprechenden *ökonomischen Fundaments*. Notwendig ist ein ausreichendes gesamtwirtschaftliches Produktivitätsniveau, um ein hinreichendes Wertschöpfungsvolumen bereit zu stellen. Dieses muss zur Bedienung der Verteilungsansprüche der unmittelbar im Produktionsprozess beteiligten Akteure, also Kapital und Arbeit, ausreichen und darüber hinaus ein ökonomisches Mehrprodukt als Grundlage sozialer Transfers und Umverteilung an die nicht unmittelbar produktiven Bevölkerungsgruppen zur Verfügung stellen. Zugleich muss das Produktivitätsniveau und die damit gegebene Wirtschaftskraft eine Konkurrenzposition der Unternehmen auf den Märkten sicherstellen, die das wirtschaftliche Überleben und im günstigen Fall weiteres, eigenes Wachstum ermöglichen.

Neben dieser wirtschaftlichen bedarf es jedoch auch *politischer Voraussetzungen*. Notwendig sind politische Akteure, die willens und fähig sind, Teile des Wertschöpfungsvolumens durch politische Interventionen in den Markt umzuleiten; also: die marktvermittelnde Verteilung von Einkommen, Vermögen und sozialen Lebenschancen zu korrigieren!

Beide Voraussetzungen, die wirtschaftlichen sowie die politischen, sind zum Funktionieren dieses Mechanismus notwendig. Die wirtschaftliche Wertschöpfung ist unverzichtbar, reicht aber nicht aus. Denn der Markt verteilt die

Früchte erfolgreichen Wirtschaftens äußerst selektiv. Er verteilt sie vor allem an die Gewinner auf den jeweiligen Märkten. Das führt zu einer Konzentration von Vorteilen („goods“) bei einer gesellschaftlichen Minderheit und von Nachteilen („bads“) bei der Mehrheit der Gesellschaft. Das ist nicht nur aus sozialen Gesichtspunkten inakzeptabel, sondern auch ökonomisch ineffektiv. Deshalb muss politisch in den Marktmechanismus interveniert werden, müssen die Ergebnisse der Marktverteilung teils korrigiert, teils ergänzt werden. In den europäischen Wohlfahrtsstaaten haben diese Aufgabe traditionell Gewerkschaften und der Sozialstaat übernommen. Organisiert wurde der notwendige Umverteilungsprozess vor allem über das Tarif-, Arbeits-, Sozial- und Steuerrecht sowie eine aktive Tarif-, Wirtschafts- und Finanzpolitik.

3. Entkoppelung von Wertschöpfung und Wohlfahrt

Seit geraumer Zeit scheint der Mechanismus der politischen Wohlfahrtsproduktion blockiert. Das liegt oftmals an der Erosion der wirtschaftlichen Voraussetzungen. In den letzten fünf Dekaden hat die Wachstumsrate in allen Metropolen des entwickelten Kapitalismus im historischen Trend abgenommen. Nicht selten verknappen konjunkturelle und vor allem strukturelle ökonomische Wachstumsprobleme das zur Umverteilung zur Verfügung stehende Wertschöpfungsvolumen. Zwar kann auch aus der Substanz umverteilt werden. Aber Umverteilungskonflikten, die nicht Zuwächse verteilen sondern in vorhandene Besitzstände eingreifen, wohnt in der

Regel eine hohe Konfliktintensität inne, die schnell in politische Entscheidungsblockaden umschlagen kann.

Aber, und das ist entscheidend, selbst dort, wo die ökonomischen Voraussetzungen günstiger sind, wo also das wirtschaftliche Wachstum eine solidarische Umverteilungspolitik begünstigen würde, scheinen die politischen Voraussetzungen der Wohlfahrtsproduktion zu erodieren. Mit anderen Worten: Heute fehlt in vielen europäischen Wohlfahrtsstaaten den Gewerkschaften vor allem die *Macht* (manchmal auch der Wille), und den Staaten vor allem der *Wille* (manchmal auch die Macht) ihrer unverzichtbaren Umverteilungsaufgabe nachzukommen. Und weil sie das nicht tun, kommt vom Wertschöpfungszuwachs außer dem, was sich die Einzelnen über ihre Marktposition ergattern können, bei den lohnabhängigen Schichten immer weniger an. Die Profiteure sind Unternehmen, Banken, Finanzfonds, Shareholder.

Dies hat unterschiedliche Ursachen. Mit Blick auf die Gewerkschaften sind es vor allem die Massenarbeitslosigkeit und der sozialökonomische Strukturwandel, die es ihnen erschweren, genügend Machtressourcen zur Wahrnehmung ihrer Umverteilungsaufgaben zu mobilisieren. Dass mitunter auch die Unfähigkeit hinzukommen mag, auf die gegenwärtigen Umbrüche politisch-strategisch schnell genug zu reagieren, soll ebenfalls nicht bestritten werden.

Auch mit Blick auf die Staaten lassen sich „objektive“ und „subjektive“ Ursachen benennen. Zweifelsohne haben ökonomische und technische Prozesse die transnationale Mobilität des Kapitals erhöht („Transnationalisierung“). Damit

gewinnt die Drohung mit der „Exit-Option“ gegenüber Gewerkschaften und Staat an Glaubwürdigkeit. Hinzu kommt, dass über das Engagement und den Machtzuwachs der Finanzmarkt-Akteure die Spielregeln der Finanzmärkte immer weiter in die Real-Ökonomie eindringen („Finanzialisierung“). Immer öfter versuchen global agierende Finanz-Akteure (Banken, Versicherung, Finanzfonds usw.) ihre exorbitanten Renditeerwartungen aus der Substanz der Unternehmen der Real-Ökonomie zu befriedigen. Zugleich versuchen sie aggressiver und systematischer denn je politische Entscheidungen der Nationalstaaten in ihrem Interesse zu beeinflussen.¹

Schließlich haben die Verflechtungen der politischen Entscheidungsstrukturen etwa zwischen der nationalstaatlichen und der europäischen Ebene die Souveränität der nationalen Wohlfahrtsstaaten eingeschränkt („Europäisierung“). Die Staaten müssen ihre Entscheidungen in politischen Mehrebenensystemen treffen und implementieren. Und sie sind zunehmend an externe Vorgaben (etwa „aus Brüssel“) gebunden, die sie allerdings – und darauf wird noch zurückzukommen sein – zuvor selbst vereinbart haben.

Diese Entwicklungen, also Transnationalisierung, Finanzialisierung und Europäisierung, haben die Handlungsspielräume der nationalen Wohlfahrtsstaaten sicherlich verengt und ihre Handlungs-

1 Die damit verbundenen erheblichen Risiken für Wirtschaft, Gesellschaft und Demokratie stellten den Kern der von Franz Münteferring angestoßenen „Heuschrecken“- bzw. „Kapitalismus-Debatte“ dar.

macht eingeschränkt. Aber: es handelt sich bei diesen Phänomenen nicht um eigenmächtige Naturereignisse, sondern um Folgen politischer, zumeist auf Deregulierung und Privatisierung zielender Entscheidungen von Staaten und anderen Akteuren. Auch wenn sie damit ein System schwierig zu durchbrechender Sachzwänge generiert haben, der Verweis auf die vermeintliche totale Übermacht dieser Zwänge dient wohl eher der legitimatorischen Entlastung. Verstärkt wird das objektive Problem somit durch eine subjektive „ideologische Selbstentmachtung“ der Staaten (und mancher Gewerkschaften), die seit Jahren Platz gegriffen hat. In einem Prozess des voraus-eilenden politischen Gehorsams wird erst gar nicht mehr versucht, unter den neuen Bedingungen politische Handlungsfähigkeit und -spielräume zu rekonstruieren. Vielmehr wird die Unterwerfung unter die politisch zuvor erzeugten Sachzwänge zur Staatsraison des 21. Jahrhunderts erhoben. Aber: Subjektives Unterwerfungshandeln verstärkt den objektiven Zwang. Ein auftrumpfender Pragmatismus dominiert das politische Geschehen, der alles Denken über die aktuellen Zwänge hinaus als naiv verspottet und der Lächerlichkeit preisgibt. Ergebnislosigkeitserklärungen gegenüber den Imperativen deregulierter Märkte werden als Ausweis wirtschaftlicher und politischer Kompetenz verklärt, wo sie doch im Kern nicht viel mehr als Kokettieren mit der selbst erzeugten Ohnmacht sind.

Unter diesen Bedingungen geht es der Demokratie an den Kragen. Demokratische Politikverfahren drohen ins Leere zu laufen, wenn sie an der Kapitulation der politischen Klasse gegenüber

den Märkten scheitern. „Demokratieentleerung“ (Wilhelm Heitmeyer) ist der passende Begriff zum Phänomen. Die Menschen spüren das und reagieren mit Politik- und Politikerverdrossenheit, Wahlabstinenz oder gar mit rechtem Radikalismus. Demokraten, die von den Bürgern in Wahlen regelmäßig politische Gestaltungsaufträge erhalten, sollte dies nicht nur an Gedenktagen Anlass zu tiefer Sorge sein.

4. Perspektive deregulierter Finanzmarkt-Kapitalismus?

Das alles ist fatal. Denn eine Politik, die sich auf das Terrain zurücknimmt, das ihr die Akteure und Spielregeln der transnationalen Märkte zuweisen, wird zu einer solidarischen Modernisierung des gegenwärtigen, deutschen und europäischen Sozialmodells nicht in der Lage sein. Ihr bleibt nur noch der Umbau dieses Modells in Richtung des angelsächsischen „Finanzmarkt-Kapitalismus“ (Paul Windolf), der besser mit den Vorgaben der globalen Märkte zurecht kommt, weil in ihm vor allem nach der Melodie der Märkte getanzt wird. Doch die wirtschaftliche und soziale Zeche dafür würden die abhängig Beschäftigten und die Bezieher von Sozialtransfers zahlen müssen: durch sinkende Löhne und Sozialleistungen, höhere Zuzahlungen und die Privatisierung und Kapitalisierung der sozialen Sicherungssysteme. Und die politische Zeche hätten die Sozialdemokratie (und die Gewerkschaften) zu zahlen. Denn als sozialpolitische Korrekturkräfte ist für beide im Finanzmarkt-Kapitalismus kein Platz. Entweder haben sie sich bis zur Selbstverleugnung den Spielregeln

des neuen Modells anzupassen; oder sie werden mit ihren Umverteilungs- und Solidaritäts-Ansprüchen als Störfaktoren geortet und unter politische Dauerrepression gesetzt.

Also: Ein Verbleiben in diesen Bahnen oder gar der bewusste Marsch in den Finanzmarkt-Kapitalismus wird der Sozialdemokratie auf Dauer nicht bekommen und die wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Krise weiter verschärfen. Und in mittlerer Frist wird das deutsche wie das europäische Sozialmodell insgesamt zerrieben werden. Gewinner wird dann der angelsächsische Finanz-Kapitalismus sein, der mit den Traditionen des europäischen Wohlfahrtsmodells nichts zu tun hat.

5. Die solidarische Erneuerung des Europäischen Sozialmodells als Kernprojekt

Wie können Auswege aus dieser fatalen Situation gefunden werden? Ein erster Schritt in die richtige Richtung müsste m.E. darin bestehen, sich zur Unverzichtbarkeit einer offensiven (Um-)Verteilungspolitik zu bekennen – *Mainstream* hin oder her! Umverteilung war im „alten“ Sozialmodell eine unverzichtbare Funktionsbedingung – und sie wird es auch im neuen sein. Der Markt mag Einkommen, Vermögen und Lebenschancen an die Gewinner des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformationsprozesses verteilen. Doch dafür, dass in der gesellschaftlichen Mehrheit etwas von der ökonomischen Wertschöpfung ankommt, müssen Gewerkschaften und Staat sorgen. Das wird solange der Fall sein, wie wir in einer „kapitalistischen Privatwirtschaft“ (Max Weber) leben;

und es gilt unter den Bedingungen des globalisierten und weitgehend deregulierten Finanzmarkt-Kapitalismus dringlicher denn je.

Aber: natürlich geht es nicht nur um das normative Wollen, sondern auch um das politische Können. Der Rückblick auf die Strategien und Leitbilder der 70iger Jahre bringt wenig. Es geht um den Entwurf eines neuen politökonomischen Entwicklungsmodells, das sich in vielfältiger Hinsicht vom „Modell Deutschland“ des letzten Jahrhunderts unterscheidet. Deshalb muss dem verteilungspolitischen Bekenntnis die Frage folgen, wie ein institutionelles und politisches Regime der Zukunft auszuformen hat, dass den alten Mechanismus der Umwandlung wirtschaftlicher Wertschöpfung in gesellschaftliche Wohlfahrt unter veränderten Bedingungen wieder in Gang setzt; und dass dabei Ressourcen, Rechte und Chancen gerechter und effektiver als der Finanzmarkt-Kapitalismus verteilt. Wie also müssten die Konturen eines Wertschöpfungs- und Umverteilungsregimes für das 21. Jahrhundert aussehen?

6. Konturen eines neuen Verteilungsregimes

Der konzeptionelle Entwurf, und erst recht die politische Realisierung eines solchen Modells, werden als ein langfristiger Lernprozess organisiert werden müssen. Der Neoliberalismus überwinterte die Keynesianische Periode und brauchte fast drei Jahrzehnte um hegemoniefähig zu werden; und die Linke wird ihn nicht über Nacht zurückdrehen. Eine gewisse historische Geduld und Gelassenheit – nicht zu

verwechseln mit Unverbindlichkeit – ist unverzichtbar. Aber kurzfristig lassen sich durchaus Leitfragen und Konturen zielführender Antworten identifizieren, die uns Schritte in die richtige Richtung aufzeigen.

Ökonomische und soziale Standards und Regeln in Europa

Erstens: *Wie kann der nationale Wohlfahrtsstaat unter den Bedingungen einer transnationalen Finanzökonomie und transnationaler Politik-Verflechtungen im europäischen und globalen Mehrebenensystem verteilungspolitische Souveränität zurückgewinnen?*

- Zum einen geht es natürlich um die unverzichtbare Re-Regulierung der globalen Handels- und Finanzmärkte. Sie werden ja mittlerweile selbst von etlichen Akteuren dieser Märkte gefordert, weil sie Ineffizienz und Instabilität des gegenwärtigen Regimes fürchten. Die Besteuerung ökonomisch destruktiver Spekulationstransaktionen, die Definition zulässiger Schwankungszonen zwischen den großen Weltwährungen, die Einführung sozialer Mindeststandards und Grundrechte in die globalen Handelsregime und nicht zuletzt die Vereinbarung konzerninterner „Sozialverfassungen“ (u.a. „International Framework Agreements“) in den transnationalen Konzerne sind hier zielführende Wege.
- Zugleich ginge es darum, falsche Anreize für Mobilität und die Verlagerung von Investitionen und Standorte abzubauen. Falsche Anreize sind solche, die nicht auf Wachstums-

oder Markterschließungsgründen, sondern die auf Verdrängungs- und Dumpinggründen beruhen. Diese verlieren in dem Maße an betriebswirtschaftlicher Attraktivität, indem sich die Bedingungen der konkurrierenden Wirtschaftsräume annähern. Das könnte etwa durch sozial- und steuerpolitische Mindeststandards erreicht werden. Also vergleichbare Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte und nationale Sozialtransfers, die allzu große Differenzen zwischen den Volkswirtschaften verhindern, ohne die Wirtschaftskraft der jeweiligen Gesellschaft zu überfordern. Oder eine entsprechend verbindliche Koordinierung der (Unternehmens-) Steuersysteme, die auf eine transnationale Definition von Steuerbemessungsgrundlagen und Mindestsätzen abzielt, bei den darauf aufbauenden Tarifen den unterschiedlichen Entwicklungsbedarfe der einzelnen Staaten aber Rechnung trägt.

- Auch das Problem der Verflechtung politischer Entscheidungsstrukturen in Europa kann erheblich abgeschwächt werden. Die Nationalstaaten sind die Herren des Integrationsprozesses, sie entscheiden im Europäischen Rat über die grundlegenden Weichenstellungen in Europa. Sie geben sich selbst die Vorgaben, und das können mit Blick auf eine solidarische Erneuerung des Europäischen Sozialmodells blockierende oder zielführende Vorgaben sein. Wenn etwa die europäischen Vorgaben *alle* Mitgliedstaaten sowie die europäischen Institutionen auf gemeinsame Ziele und politische Vorgaben in diesem

Plädoyer für ein verteilungspolitisches Bekenntnis der Sozialdemokratie

Sinne verpflichtet, verringern sich die gegenseitigen Blockaderisiken. Nur: die verbindlichen Ziele und Maßnahmen müssen problemlösend und nicht problemverschärfend wirken. Sie müssen somit auf eine anti-zyklische Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, eine wachstums- und beschäftigungsfördernde Geldpolitik und eine mindestsichernde Sozialpolitik zielen.

Mehr Gerechtigkeit und Effektivität im sozialen Sicherungssystem

Zweitens: Wie sind die Solidargemeinschaften als soziale Einheiten der Wohlfahrtsstaaten zu konzipieren. Wer soll wie stark an der Aufbringung der Finanzressourcen der Sozialpolitik beteiligt werden; und wo sollen die so beschafften Mittel hinfließen, um möglichst effektiv wirken zu können. Also: Wie kann den Kriterien der Gerechtigkeit und Effektivität Rechnung getragen werden?

- Mit Blick auf den deutschen „Sozialversicherungs-Staat“ ist das zum einen gleichbedeutend mit der Frage nach dem (pflicht-)versicherten Personenkreis und der Zukunft des beitrags- und damit arbeitsorientierten Finanzierungsmodells. Hier scheint die Sozialdemokratie mit dem Konzept der solidarischen Bürgerversicherung – ungeachtet von problematischen Vorstellungen in Einzelpunkten – den richtigen Weg eingeschlagen zu haben. Die Meilensteine dieses Weges lauten: Ausweitung der Versicherungspflicht auf (tendenziell) alle Erwerbstätige und mehr Ergiebigkeit und Gerechtig-

keit durch die Einbeziehung anderer Einkommensarten und einen neuen Mix aus Beitrags- und Steuermitteln. Aber Vorsicht: das hier sichtbar werdende Gerechtigkeits- und Modernisierungspotenzial lässt sich nur erschließen, wenn die vielen, einzelnen Reformschritten nicht unter der Hand standort- und wettbewerbspolitisch missbraucht werden. Wenn also verhindert wird, dass sie letztlich doch wieder auf eine verteilungspolitische Entlastung der Unternehmen und eine Verteilung der Mehrkosten „innerhalb der Klasse“ der Lohnabhängigen hinauslaufen.

- Aber nicht nur die Prinzipien der Finanzierung, auch die der Leistungsgewährung müssen diskutiert werden. Das soziale Gefüge moderner kapitalistischer Gesellschaften differenziert sich zunehmend aus. Tiefe Spaltungen drohen; zwischen „In- und Outsiders“ des Arbeitsmarktes und zwischen dem Kern der Gesellschaft und dem „neuen Prekariat“; also denen, die in die stets anwachsende „Zone der Unsicherheit“ (Robert Castel) abgedrängt werden. Auch hier muss der wohlfahrtsstaatliche Konsens erneuert werden. „Optionalisierung“ und „Mindestsicherung“ sind Orientierungspunkte einer tauglichen Reformpolitik. Optionalisierung meint: die Regeln, nach denen sozialer Schutz erworben werden kann, stärker als bisher an die Veränderungen in den Erwerbsbiographien und die individuellen Lebensentwürfen anzupassen. Das gilt insbesondere für die Systeme der Alterssicherung. Und Mindestsiche-

rung bedeutet: das leistungsgerechte Prinzip beitragsäquivalenter Anwartschaftsbegründung durch das bedarfsgerechte Prinzip lebenslageorientierter Leistungsgewährung zu ergänzen. Hier geht es um die Balance zweier Gerechtigkeitsprinzipien, die beide unverzichtbare Stützpfeiler einer modernen Wohlfahrtarchitektur darstellen; und um Nutzen und Zielgenauigkeit der Leistungen.

Neue Priorität für öffentliche Güter

Drittens: *Wie soll das Verhältnis zwischen individuellen (Geld-)Transfers und der Bereitstellung öffentlicher Güter ausgestaltet werden?*

Der gegenwärtige Sozialstaat ist von seiner Konstruktion her in weiten Teilen ein Einkommensumverteilungs-Staat. Marktvermittelte Einkommen („Primär-Verteilung“) werden – im Rahmen der sogenannten Sekundärverteilung – zwischen Kapital und Arbeit, aber auch zwischen unterschiedlichen Einkommensgruppen und Generationen unter den Lohnabhängigen umverteilt. Den Leistungsempfängern fließen staatliche Geld-Transfers zu, um drohende Risiken zu vermeiden oder bereits vorhanden Unterversorgungslagen zu kompensieren. Doch in dem Maße, indem sich der sozialstaatliche Blick auf die Verteilung sozialer Lebenschancen richtet, kommen die Grenzen individueller Transfers und die Wohlfahrtsgewinne öffentlicher Güter („public goods“) in den Blick. Gerade mit Blick auf sozial schwächere Familien oder Alleinerziehende können individuelle Kindergeldzahlungen die Nachteile unzureichender öffentlicher

Betreuungseinrichtungen nicht ausgleichen. Und trotz eventueller staatlicher Förderungen wird Jugendlichen aus einkommensschwächeren Schichten die Flucht in private Elite-Einrichtungen des Bildungswesens verschlossen bleiben.

Gerade in den neuen Schlüsselfeldern einer progressiven Sozialpolitik, wie etwa der Familien- und Bildungspolitik, könnte eine Verschiebung der Prioritäten von individuellen Geldleistungen in Richtung besserer öffentlicher Angebote zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinnen führen. Hier ist die Gewichtung zwischen einer kompensierenden und einer investiven Sozialstaatspolitik neu auszutarieren. Gerade unter Bedingungen knapper werdender Ressourcen ist der wohlfahrtsökonomische Grenznutzen öffentlicher Ausgaben zu prüfen. Hier spricht vieles für eine interne Umschichtung durchaus erheblicher Finanzmittel im Sozialetat. So versprechen Finanzmittel, die dem steuerlichen Ehegatten-Splitting entzogen und in Kinderbetreuungseinrichtungen umgelenkt werden einen höheren gesellschaftlichen Nutzen. Und gleiches gilt für die Umwidmung von Mitteln aus der privaten Eigenheimförderung in die Modernisierung von Schulen und Universitäten.

Verteilungsgerechtigkeit und Teilhabe

Viertens: *Welches wäre eine stabile normative Grundlage eines erneuerten Wohlfahrts-Regimes?*

Soll eine neue institutionelle Wohlfahrts-Architektur belastbar sein, braucht sie ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Zustimmung. Ohne eine gewisse Bereitschaft gerade der ökonomisch Stärkeren,

auch ohne einen unmittelbaren eigenen Vorteil zu einer gerechten Gesellschaft beizutragen, wird diese nicht zu haben sein. Aber letztlich müssen auch für diejenigen, die über gute Marktpositionen verfügen und daher zur Finanzierung gesellschaftlicher Wohlfahrt herangezogen werden, die individuellen Kosten-Nutzen-Kalküle zumutbar sein.

Eine normative Basis mit Aussichten auf breite gesellschaftliche Akzeptanz hat hier befriedigende Antworten auf komplexe Fragen zu liefern. In welchem Verhältnis sollen Regeln, die der Tradition Leistungsgerechtigkeit (im Sinne der Äquivalenzlogik) entstammen mit solchen verbunden werden, die der Bedarfsgerechtigkeit entlehnt sind und die der Rechtfertigung bedarfsorientierter Mindestleistungen (auch ohne vorherige Beiträge) dienen. Wie kann einem sozialstaatsunverträglichen, aggressiven Individualismus entgegengewirkt werden, ohne den Leistungsstärkeren, ohne die der Sozialstaat nicht existieren kann, das Gefühl zu vermitteln, sie seien die Zahlmeister und letztlich die Verlierer des gesamten Arrangements?

Hier sind ausführliche und vor allem öffentliche Diskurse unverzichtbar. Vielleicht kann zu einem guten Ergebnis ein Aspekt beitragen, der in der gegenwärtigen Debatte unterzugehen droht. Gerade mit Blick auf das Verhältnis von sozialer Sicherung und individueller Lebensführung, das der neusozialdemokratische Diskurs ins Zentrum rücken will, ist vor einer ökonomistischen Engführung zu warnen. Denn die sozialen Sicherungssysteme besitzen nicht nur einen „wirtschaftlichen Wert“ für Wachstumsprozesse und einen „gesell-

schaftlichen Zusatznutzen“ für soziale Innovationsprozesse. Sie werfen auch „Autonomiegewinne“ (Georg Vobruba) für die Individuen ab. Arbeitsmarktexterne Sicherungssysteme, auf die ein belastbarer Anspruch besteht, puffern den direkten ökonomischen Zwang zur Verwertung des individuellen Arbeitsvermögens ab. Damit eröffnen sie Handlungs- und Entscheidungsspielräume, die unverzichtbare Grundlagen einer selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Lebensführung darstellen. Man muss nicht gleich Abschied vom Leitbild der Arbeitsgesellschaft nehmen, um diese freiheitsstiftenden Effekte sozialer Sicherung jenseits der Erwerbsarbeit wertzuschätzen. Ein neuer Wohlfahrtssentwurf, der auf breite Zustimmung hofft, sollte auf die Begründungs- und Legitimationskraft dieses Umstandes nicht verzichten.

7. Konturen eines neuen Wertschöpfungsregimes

Kein Zweifel: Von zentraler Bedeutung für die ökonomische Wirksamkeit und die politische Verwertbarkeit einer solchen Reformstrategie ist das Verhältnis zwischen dem neuen Wertschöpfungs- und dem neuen Verteilungsregime. Die Kritik der konservativen und liberalen (und neu-sozialdemokratischen?) Seite ist absehbar. Sie wird lauten: Umverteilung erstickt Wertschöpfung, zumindest wenn es sich um eine von „oben nach unten“ orientierte Umverteilung handelt; wenn also über Tarif- oder Steuerpolitik Anteile von Gewinnen, hohen Einkommen und großen Vermögen abgeschöpft werden, um sie in Form von Transferleistungen oder öffentlichen Investitionen

zu verausgaben. Und da Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität im Würgegriff altlinker Umverteilungsaggressivität erlahmen, gibt es schließlich immer weniger zu verteilen. Am Ende wird nur noch der Mangel verteilt.

Die Realität aus zwei Jahrzehnten konservativ-liberal-neosozialdemokratischer Wirtschafts- und Finanzpolitik lehrt uns anderes. Sie zeigt: Ausbleibende oder falsche, nämlich von „unten nach oben“ gerichtete Umverteilung hemmt Wertschöpfung und führt zur Unterauslastung volkswirtschaftlicher Produktionspotenziale: in Form von nicht genutzten Produktionskapazitäten, Unterbeschäftigung und Investitionsstaus. Die Folge: Wertschöpfungsausfälle erheblichen Ausmaßes.

Wertschöpfungsförderndes Umverteilungsregime

Die Perspektive der Versöhnung von Wertschöpfung und Umverteilung liegt in der Präferenz für ein „wertschöpfungsförderndes Umverteilungsregime“. Die althergebrachte, vermeintliche Gewissheit, die auch in Sozialdemokratie und Gewerkschaften Platz gegriffen hat, lautet: Angebotsorientierte Umverteilung wirkt wertschöpfungsfördernd, nachfrageorientierte wertschöpfungshemmend. Das ist falsch, zumal unter den Bedingungen einer gespaltenen Konjunktur, in der boomende Exporte mit einer stagnierenden Binnenkonjunktur koexistieren. Hier ist gar das Gegenteil der Fall. Der Verzicht auf die Abschöpfung nicht nachfragewirksamer Gewinne, Einkommen oder Vermögen (und damit Hinnahme des volkswirtschaftlichen „Übersparens“) und damit der Verzicht

auf ihre Rückführung in den volkswirtschaftlichen Kreislauf hemmt die ohnehin unzulängliche Binnennachfrage. Diese ist zwar vor allem auf die unzulängliche Kraft des privaten Verbrauchs (als dem größten Nachfrageaggregat) zurückzuführen, wird aber durch die abstürzenden öffentlichen und privaten Investitionen erheblich verschärft.

Also: Ziel einer wertschöpfungsfördernden Umverteilungspolitik ist nicht zuletzt die Überführung überschüssiger Anteile von Einkommen, Vermögen und Profiten in kaufkräftige Nachfrage nach privatem und öffentlichem Konsum sowie in öffentliche und private Investitionen. In diesem Sinne wirkt sie als Teil einer eher klassischen antizyklischen Konjunktur- und Wachstumspolitik, der Spielräume durch die ökonomischen Transnationalisierungsprozesse vielleicht enger wurden, aber keineswegs verschwunden sind; nachfrageorientiert und im Sinne konjunktureller Impulse. Sie erhöht den Auslastungsgrad von Produktionskapazitäten und die Nachfrage nach Arbeitskräften und damit des volkswirtschaftlichen Produktionspotenzials.

„Linke Angebotspolitik“

Aber eine solche Umverteilungspolitik schließt angebotspolitische Initiativen, die auf die längerfristige Verbesserung der Produktionsbedingungen der Unternehmen zielen, keineswegs aus. Im Gegenteil: Im neuen Wertschöpfungsregime besteht das Komplement zur Umverteilungspolitik in einer wertschöpfungsfördernden, sozialökonomischen Infrastrukturpolitik. Und wem die rhetorische Anschlussfähigkeit an den

wissenschaftlichen und medialen *Mainstream* am Herzen liegt, mag die strategische Bündelung dieser Initiativen auch als linke „Angebotspolitik“ bezeichnen.

Dies ist allerdings kein Plädoyer für die auch in SPD und Gewerkschaften so beliebte Hinwendung zu den altbekannten neoklassischen Paradigmen. Denn die „rechte“, gescheiterte Angebotspolitik zielte auf die Verbesserung der *internen* Bedingungen der Unternehmen, vor allem auf die Entlastung von Steuern und Abgaben, um die Kosten direkt zu senken; oder auf den Abbau von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten, um den Widerstand gegen *cost-cutting*-Strategien und Beschäftigungsabbau zu schwächen. Beides mit dem Ziel, die Profite der Unternehmer und die Anteilswerte der Shareholder zu steigern. Dies geschieht bekanntlich in der Hoffnung, die Gewinne von heute seien die Investitionen von morgen und damit die Arbeitsplätze von übermorgen.

Eine „linke Angebotspolitik“ setzt die Prioritäten anders. Sie verbessert vor allem die *externen* Bedingungen der Unternehmen. Dies tut sie durch Investitionen in die verkehrstechnische und kommunikative Infrastruktur, die Qualifikation des Arbeitskräftepotenzials, die soziale und kulturelle Lebensqualität der Region und in das Forschungs- und Wissenschaftsumfeld. Den öffentlichen Investitionen, die hier notwendig sind, kommt damit eine doppelte Funktion zu. Sie sollen kurzfristige im Sinnen der Stärkung der defizitären Binnenachfrage wirken; und zugleich sollen sie mittel- und langfristig durch die Verbesserung der externen Angebotsbedingungen die Voraussetzung für wirt-

schaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und einen sozial-ökologischen Strukturwandel fördern, der perspektivisch zu einem neuen Europäischen Sozialmodell führt. Öffentliche Investitionen in dieser Perspektive fließen also vor allem in die Bereitstellung öffentlicher Güter, in denen sich die Interessen der Unternehmen nach einem innovationsfreundlichen Umfeld und die Bedürfnis der Lohnabhängigen nach sozialer Sicherheit und öffentlichen Mobilitäts-, Bildungs- und Kulturangeboten treffen. Damit zielt eine „linke Angebotspolitik“ vor allem auf die Schnittstellen, in denen die Interessen und Bedürfnisse der wichtigen makroökonomischen Akteure zusammenlaufen. Eine Eigenschaft, die die Durchsetzungschancen im politischen Prozess erhöhen könnte.

Eine wachstums- und beschäftigungsfördernde Anreizkulisse

Hinzu kommen muss eine mikroökonomische Anreizkulisse, die wachstums- und beschäftigungsfördernde Verhaltensweisen der Unternehmen belohnt und andere mit Kosten und Nachteilen belegt. Theoretische Überlegungen und die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt: Die allgemeine Steuerentlastung der Wirtschaft ist mit Blick auf das Wachstums- und Beschäftigungsziel schlichtweg ineffektiv. Zugleich verschleudert sie Ressourcen, die für eine andere staatliche Politik gebraucht werden. Aber es gibt andere Möglichkeiten. Warum sollte das Abgaben- und Steuersystem nicht auch dazu beitragen können, beschäftigungsverträgliche oder gar -aufbauende Regelungen oder Verhaltensweisen in den Unternehmen zu

begünstigen? Wo in Krisenfällen durch radikale Arbeitszeitverkürzung mit unterproportionalem Lohnausgleich Arbeitsplätze über den betrieblichen Auslastungszyklus erhalten werden und die Beschäftigten durch Einbußen Arbeitsplatzabbau verhindern oder gar Arbeitsplatzaufbau befördern wären steuerliche Unterstützungen für die beteiligten Akteure ökonomisch und gesellschaftlich allemal sinnvoll. Und zugleich könnten die Unternehmen eventuell über das Beitragsystem stärker als bisher an den Folgekosten von Beschäftigungsabbau bzw. den Vorteilen von vermiedenem Abbau beteiligt werden. Einzelvorschläge befinden sich in der Debatte, was bisher fehlte war der politische Wille, sie aufzugreifen.

8. Mut zur glaubwürdigen Kapitalismus-Kritik

Die Abwehr des angelsächsischen Finanzmarkt-Kapitalismus und die Mobilisierung für eine solidarische Erneuerung des gegenwärtigen Sozialmodells entzieht sich den gängigen Klischees. Die Alternative lautet nicht: Stillstand oder Veränderung, es geht um die Richtung der notwendigen Veränderungen. Es geht um den Entwicklungspfad des Gesellschaftsmodells, in Deutschland und Europa. Alles das wird sich auf absehbare Zeit innerhalb der möglichen Varianten kapitalistischer Entwicklungen abspielen. Aber es muss auf einer ernst- und glaubhaften Analyse der Konstruktionsmängel dieser ka-

pitalistischen Gesellschaftsformation aufbauen, die im Zeitalter der „Globalisierung“ prägnanter zu Tage treten als im regulierten Wohlfahrts-Kapitalismus vergangener Jahre. Diese muss die erkannten Defizite als Mängel dieser Gesellschaftsformation benennen und sich die Perspektiven ihrer Überwindung offen halten. Denn es gilt auch: Ohne ein Mindestmaß an utopischem Überschuss keine Reformphase! Ohne den Mut, auch Zielmarken zu setzen, die den Konflikt mit den Mächtigen nicht scheuen und die kurzfristig vielleicht nicht realisierbar erscheinen, würde ein neuer programmatischer Entwurf keine Ausstrahlungskraft entfalten.

Ein solches Mindestmaß an utopischem Mut kann durchaus ein wesentliche Quelle einer Modernisierung (auch) der Sozialdemokratie sein. Eine solchermaßen „modernisierte“ Sozialdemokratie könnte am „traditionellen Ziel“ einer gerechten Verteilung von Einkommen, Vermögen und sozialen Lebenschancen festhalten und im Rahmen der Implementierung eines neuen Wohlfahrtsregimes den Anforderungen der Zeit Rechnung tragen. Um (un)gewollten Missverständnissen vorzubeugen: es geht nicht um „kluge Ratschläge“ von außen, schon gar nicht aus einer Organisation wie einer Gewerkschaft, die vor gleichen Herausforderungen steht. Aber Selbstverständnis und Politik der SPD sind für die Zukunft unserer Gesellschaft zu wichtig, als dass man ein Angebot zur Diskussion ausschlagen dürfte.