

Heiner Flassbeck und Friederike Spiecker

## Heiße Luft von A bis Z

Zu einigen ökonomischen Irrtümern von Agenda 2010

Von A wie Arbeitslosengeld bis Z wie Zahnersatz reicht die „Agenda 2010“, mit der der Bundeskanzler die Wende in der Wirtschaftspolitik einläuten will. Hatten wir so etwas nicht schon einmal gehört. Seltsam vertraut klangen die Begriffe, die uns da präsentiert wurden: Das „milliardenschwere“ Kreditprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) etwa fehlte in keinem der vielen 20 - 40 - oder 90 - Punkte Programme, mit denen uns schon Kanzler Kohl alle paar Jahre weismachen wollte, jetzt werde alles anders. Kündigungsschutz lockern, Sozialausgaben senken, Bürokratie abbauen, Gesundheit bezahlbar machen, alles schon mal da gewesen, alles nichts gebracht.

Nach der monatelangen Hartz-Arie, die die Arbeitslosigkeit halbieren sollte, jetzt also eine Agenda 2010. Dass die Beibehaltung der Leistungen für Zahnersatz weder Wachstum noch Arbeitsplätze schafft, muss man nicht lange erläutern, dass man aber im Jahre 2003 immer noch ohne rot zu werden vorgeben kann, mit dem „Spielgeld“ der Kreditanstalt konjunkturell etwas bewegen zu wollen, ist beeindruckend. Dass die Binnennachfrage darniederliegt, hat man erkannt, aber welche Schlussfolgerungen sind daraus gezogen worden? Zu Recht hat der Bundeskanzler festgestellt, dass „ohne konjunkturpolitisches Gegensteuern die Reformen ins Leere laufen“. Er hat aber zugleich deutlich gemacht, dass die Investitionsförderung via KfW keine „kurzfristiges Konjunkturprogramm mit Strohfeuereffekt sein wird, weil dafür weder neue Schulden aufgenommen werden, noch die Steuern erhöht werden.“ Genau damit hat er aber dem „konjunkturpolitischen Gegensteuern“ von vornherein jeden Sinn genommen.

Umverteilung ohne Wachstum

Im Kern läuft die Ökonomie der Agenda folglich darauf hinaus, durch die Kürzung des Arbeitslosengeldes und die Umfinanzierung der Sozialhilfe die Gemeinden zu entlasten und auf diese Weise ein paar öffentliche Investitionen zu finanzieren. Oder anders: Die Arbeitslosen finanzieren jetzt den Straßenbau der Gemeinden. Ist das nicht eine gute Idee, fragten schon vor einiger Zeit die Kolumnisten einer Reihe von „Fachzeitschriften“: Wir finanzieren öffentliche Investitionen statt des Konsums der Transferempfänger. Das ist nicht nur für die Bauindustrie gut, es schafft auch Arbeitsplätze für die älteren und arbeitslosen Bauarbeiter, die nun nur noch Sozialhilfe statt Arbeitslosengeld erhalten.

Nichts zeigt besser als ein solcher Kurzschluss, wie groß die Konfusion in der wirtschaftspolitischen Debatte in Deutschland ist. Nein, es ist eine absurde Idee und bei einem Hauch von Vernunft würden Unternehmen und Gewerkschaften gemeinsam dagegen auf die Barrikaden gehen. Wenn man die Leistungen für Arbeitslose um drei Milliarden kürzt, sind im gleichen Augenblick drei Milliarden Gewinne der Unternehmen und ein paar tausend Arbeitsplätze verloren. Den Menschen nahe am Existenzminimum bleibt nämlich nichts übrig, als ihren Gürtel noch enger zu schnallen und, so schwer es jedem einzelnen fallen mag, auf drei Milliarden Ausgaben insgesamt zu verzichten, die den Unternehmen fehlen. Wenn die Gemeinden mit den neu gewonnenen drei Milliarden Straßen bauen, entstehen zwar neue Arbeitsplätze und neue Einkommen an anderer Stelle, aber per Saldo ist außer Umverteilung nichts gewesen. Der Bundeskanzler hat jedoch erstaunlicherweise die ganze Rede unter das Motto gestellt, „Wir können nur verteilen, was wir vorher erwirtschaftet haben“. De facto hat er mit dieser Agenda ein Programm vorgestellt, dass nur umverteilt, ohne etwas zu erwirtschaften. Um die Unternehmen anzuregen, etwas Neues zu wagen, in Kapital und in Arbeit zu investieren, genügt es bei andauernder wirtschaftlicher Flaute nicht, mit ein paar Millionen einige Kredite

durch die KfW verbilligen zu lassen. Diese werden mitgenommen von Betrieben, die ohnehin investieren wollten, ohne dass sich das Geringste an der Lage ändert. Wer etwas für Investitionen und neues Wachstum tun will, muss richtiges Geld in die Hand nehmen.

Richtiges Geld wären, sagen wir, 20 Milliarden für öffentliche Investitionen oder für ein Vorziehen der gesamten Steuerreform. Solches Geld aber ist nicht da, sagt Herr Clement, obwohl auch er gerne etwas mehr ausgeben möchte. Hier liegt der Hund begraben. Offenbar hat die deutsche Wirtschaftspolitik nicht begriffen, dass man mit

Geld, das schon da ist, auf keinen Fall Wachstum und Beschäftigung fördern kann. Der Staat verfügt, ohne Kredite aufzunehmen, immer nur über Geld, das er anderen abgenommen hat.

Wer anderen Geld abnimmt, um es selbst wieder auszugeben, bewirkt selbstverständlich wieder genau nichts außer Umverteilung. Das ist oft sinnvoll in einer sozialen Marktwirtschaft, hat wiederum aber mit der Nachfrageseite der Volkswirtschaft, die der Bundeskanzler doch hochzuhalten vorgibt, nichts zu tun.

### **Ohne Neuverschuldung keinen Aufschwung**

Wer tatsächlich glaubt, dass „die Reformen ohne konjunkturpolitisches Gegensteuern ins Leere laufen“, muss sich trauen, wie das die französische Regierung tut, den europäischen Stabilitätspakt und seine unsinnige Knebelung der Finanzpolitik in der längsten Stagnationsphase der Nachkriegsgeschichte, offensiv und massiv in Frage zu stellen. Wer das glaubt, muss auch eine weit offensivere Politik der europäischen Zentralbank einfordern, wenngleich es jetzt für effektive Zinssenkungen wohl schon zu spät ist. Das Missverständnis, das die ganze Schrödersche Agenda durchzieht, ist der Glaube, es gebe zu den klassischen, die Konjunktur anregenden Maßnahmen Zinssenkung und staatliche Defizitpolitik irgendeine ernsthafte Alternative. Das angebotene Sammelsurium von Angebotspetitessen, Umverteilung zu Lasten der Arbeitslosen und das Spielgeld der Kreditanstalt werden verpuffen wie bei allen anderen Programmen dieser Art vorher.

Nur wenn der Staat neue Kredite aufnimmt, also die vorhandenen Ersparnisse der privaten Haushalte nutzt, um selbst zu investieren, oder das Einkommen anderer - ohne Umverteilung - zu erhöhen, können die Gewinne der Unternehmen wirklich steigen, kann Neues geschehen, kann sich die Volkswirtschaft aus der Stagnation lösen. Das mag man Strohfeuer nennen, weil es natürlich nur für eine Zeit wirkt, wenn sich die Unternehmen durch die Verbesserung ihrer Situation nicht selbst zu neuer Kreditaufnahme anregen lassen. Ohne dieses Strohfeuer am Anfang gibt es aber gar kein Feuer, keine Wärme und keine Verbesserung der Lebensbedingungen. Wer aber immer noch glaubt, die Kombination von temporär höherer staatlicher Verschuldung und - im gleichen Atemzug höheren Gewinnen der Unternehmen - sei eine Belastung zukünftiger Generationen, muss Berater haben, für die das kleine Einmaleins hohe Wissenschaft ist.

### **Mythos Lohnnebenkosten**

Dafür spricht einiges, denn sonst wäre der Bundeskanzler von diesen Beratern auch darauf hingewiesen worden, dass - jenseits der alltäglichen Propaganda von Interessenvertretern - Deutschland weder ein Lohn- noch ein Lohnnebenkostenproblem hat. Die Löhne zuzüglich der Lohnnebenkosten steigen in Deutschland seit zwanzig Jahren weniger stark als die Produktivität. Insbesondere seit 1996 ist diese Tendenz stärker ausgeprägt als jemals zuvor und stärker als in allen vergleichbaren Ländern der Welt. Der „für eine gewisse Zeit substantielle Abschlag des Lohnanstiegs von der neutralen Lohnrate“, den die Bundesbank jüngst in einer Kampfschrift einforderte, gibt es längst. Er hat nur nichts bewirkt - außer der binnenwirtschaftlichen Nachfrageschwäche. Weil die Reallöhne seit Jahren nicht mehr steigen und die

Beschäftigung zugleich sinkt, stagniert der private Verbrauch, und nicht, weil die Verbraucher verunsichert wären oder gar den „Käuferstreik“ proben.

Im Februar dieses Jahres waren - unter Ausschaltung von Saisoneinflüssen - 4,35 Millionen Menschen arbeitslos. Dem standen 380.000 offene Stellen gegenüber. Wer glaubt, man müsse Arbeitslose „ermutigen“, Arbeit zu suchen, um das Problem zu lösen, wird kläglich scheitern. Daran wird auch das Papier nichts ändern, das das WillyBrandt-Haus (WBH), den Kreisverbänden der „grand old party“ zugeschickt hat, um die Funktionäre der unteren Ebenen zu wappnen im Kampf gegen die Abweichler in den eigenen Reihen, jene Linken und Gewerkschafter, die partout nicht verstehen wollen, worum es bei der Agenda 2010 geht.

Fein säuberlich werden in dem Papier vier Gegenargumente der Linken mit Hilfe von Fakten und Argumenten „widerlegt“. Besonders interessant ist die „Widerlegung“ von Gegenargument Nummer vier: Die Behauptung der Linken, die Absenkung der Lohnnebenkosten führe nicht zu mehr Beschäftigung, hält die Spitze der SPD für grundfalsch. Schon eine einfache ökonomische Grundregel, so das WBH, spreche dagegen: „Lohnnebenkosten bestimmen als Teil der Arbeitskosten den Preis für Arbeit. Steigende Preise führen immerzu einer rückläufigen Nachfrage.“

## **Arbeitsmarkt und Kartoffelmarkt - Jacke wie Hose?**

Die SPD-Spitze übernimmt damit ohne wenn und aber die herrschende neoklassische Auffassung in der Ökonomie. Diese unterstellt Verhältnisse am Arbeitsmarkt, die z. B. denen am Kartoffelmarkt bis auf s Haar gleichen. Das kann man tun, man sollte dann aber auch ganz genau wissen, was man tut. Es ist ja nicht so, als ob die Behauptung, der Arbeitsmarkt funktioniere wie ein Kartoffelmarkt, in der Ökonomie unbestritten wäre. Seit der Weltwirtschaftskrise 1929/ 30, als die neoklassisch ausgerichtete Ökonomie die Welt in eine tiefe Krise geführt hatte, tobt eine heftige Auseinandersetzung um diese Frage. Mit dem Namen Keynes ist ein alternatives Konzept verbunden, das nicht nur, wie alle zu wissen glauben, mit staatlichem Schuldenmachen zu tun hat, sondern vor allem mit der Frage, ob die heute wieder in Mode gekommenen „tiefen Schnitte“ bei staatlichen Ausgaben, bei den Löhnen oder bei den Sozialleistungen die Wirtschaft retten oder in den Abgrund führen.

Doch der Reihe nach. Auch jenseits jeder ökonomischen Theorie ist der erste Satz der SPD-Spitze schlicht unlogisch. Wieso bestimmt lediglich ein „Teil der Arbeitskosten“ die Arbeitskosten insgesamt und damit den Preis für Arbeit? Hat sich der andere Teil, der normale Lohn also, niemals verändert? Und, wenn nein, gibt es keinerlei Beziehung zwischen der Entwicklung von Löhnen und Lohnnebenkosten? Wissen die Arbeitnehmer und ihre Vertreter, die Gewerkschaften, nicht, dass Löhne und Lohnnebenkosten zusammen die Arbeitskosten bilden. Nehmen sie bei den Verhandlungen über den normalen Lohn nicht Rücksicht auf die Entwicklung der Lohnnebenkosten? Sorgen die Tarifparteien nicht dafür, dass beide zusammen nicht stärker als die Produktivität steigen? Wenn immer es eine Beziehung zwischen den beiden Bestandteilen der Arbeitskosten gibt, ist der Satz des WBH vollkommen unsinnig, weil die Lohnnebenkosten dann gerade nicht den Preis für Arbeit bestimmen. Dann gibt es für die Arbeitnehmer nur die Wahl, ob sie ihren Lohnanspruch in Form des einen oder des anderen Lohnbestandteils ausbezahlt haben wollen, während die Aufteilung für die Unternehmen und den Staat ganz unwichtig ist.

Nicht ganz verstanden hat das WillyBrandt-Haus offenbar auch die Sache mit den ausbezahlten Arbeitskosten und den realen Arbeitskosten. Der Preis für Arbeit, da gibt es unter den Fachökonomern nun wirklich ausnahmsweise keinen Streit, ist real definiert. Er beinhaltet also nicht nur die von den Tarifpartnern ausgehandelten Arbeitskosten, sondern berücksichtigt die Überwälzung dieser Kosten in die Preise der Güter. Steigen die Löhne stark, die Preise aber genauso stark, verschlechtert sich die Position der Unternehmen und deren Einstellungsverhalten auch im Rahmen der von der SPD-Zentrale vertretenen Theorie nicht. Selbst böse,

starke und monopolistische Gewerkschaften können deswegen den Preis für Arbeit nicht einfach nach oben treiben, ohne dass die Unternehmen sich entsprechend wehren können. Unbestritten in der ökonomischen Theorie ist auch, dass die realen Arbeitskosten im Rahmen des Anstiegs der Produktivität steigen können, ohne dass daraus Arbeitslosigkeit resultieren muss. Insofern ist zu fragen, ob der Anstieg der Löhne und der Lohnnebenkosten zusammen in Deutschland vom Fortschritt der Produktivität gedeckt war. Das wäre - trotz des verbreiteten Gefasels von den „zu hohen deutschen Löhnen“ - auch eine für die SPD-Zentrale leicht zu beantwortende Faktenfrage gewesen: Von 1980 bis 1995 sind die realen Arbeitskosten (inklusive Lohnnebenkosten) in Westdeutschland pro Jahr um 0,9 % gestiegen, die Produktivität aber um 1,6 %. Seit 1996, seit die Gewerkschaften in ganz Deutschland bewusst weitere Lohnmoderation betreiben, sind in jedem Jahr die Zuwächse der realen Arbeitskosten deutlich zurückgegangen und noch einmal um 0,4 pro Jahr hinter der Produktivität zurückgeblieben. In den USA und in Großbritannien, den am Arbeitsmarkt erfolgreichsten Ländern, ist zu keinem Zeitraum eine vergleichbare Zurückhaltung betrieben worden. Der von der SPD-Spitze geforderte Rückgang der Arbeitskosten hat also in ganz massiver Weise stattgefunden, doch die Arbeitslosigkeit hat darauf nicht in der von ihr und der Neoklassik erwarteten Weise reagiert. Auf den Holzwegen der Neoklassik

Trotz dieses eklatanten Misserfolges beharrt die herrschende neoklassische Lehre auf ihrer Position. Warum ist das so? Dazu kann und sollte sich jeder politisch denkende Mensch eine Meinung bilden, auch wenn er dabei unweigerlich in die Mühlen der ökonomischen Theorie gerät. Eigentlich sind die Unterschiede der Positionen aber leicht zu verstehen. Keynesianisch orientierte Ökonomen behaupten, ein Rückgang der Reallöhne im Verhältnis zur Produktivität verbessere die Beschäftigungssituation nicht, weil gleichzeitig die Nachfrage der Unternehmen sinke oder weniger steige, so dass die Kostenentlastung nicht auf die Gewinne und die Beschäftigung durchschlägt. Der Neoklassiker hingegen behauptet, der Rückgang der Kosten für Arbeit sei ausreichend, um Arbeitsplätze entstehen zu lassen, weil in seiner Welt die Nachfrage nach Gütern insgesamt nicht sinkt.

Die neoklassische Welt stützt sich auf die Idee, bei realen Lohnanhebungen unterhalb des Produktivitätsfortschritts entstünden sofort zusätzliche Einkommen bei den Unternehmen und bei den Anteilseignern. Diese Gewinne würden für den Kauf von Investitions- oder Konsumgütern ausgegeben und würden folglich die ausgefallene Nachfrage der Arbeitnehmer ersetzen. Das ist der Knackpunkt. Hier teilen sich die Geister und hier müssen Nicht-Ökonomen ihr Urteil bilden, wenn sie mitreden wollen. Wird das, was als reale Arbeitskosten verschwindet, ohne weiteres als Gewinn wieder auftauchen? Wird also nur umverteilt zugunsten der Investoren? Von Umverteilung kann man logischerweise aber immer nur dann reden, wenn das zu Verteilende schon fest vorgegeben ist. Wieso sollte aber das gesamte, erst in Zukunft zu erwirtschaftende Realeinkommen einer Volkswirtschaft gegeben sein, so dass man es nur umverteilen muss, um zu besseren Ergebnissen zu gelangen?

Bei der keynesianischen Position ist nichts dergleichen gegeben. Die Zukunft ist ungewiss und die Unternehmen erhalten im Marktprozess ein mit hohem Risiko behaftetes Rest-Einkommen, dessen Höhe erst am Ende aller Transaktionen feststeht. Da sieht die Welt ganz anders aus. Wieviel Gewinn ein Unternehmen macht, weiß es nämlich erst dann, wenn die in Verträgen für die laufende Periode festgelegten Löhne und die Zinsen bezahlt sind und der Umfang der Produktion bekannt ist. In dieser Welt bedeuten sinkende oder weniger steigende Reallöhne in der Vorperiode zwar eine Kostenentlastung der Unternehmen, exakt zum gleichen Zeitpunkt aber auch eine sinkende Nachfrage, wenn die Arbeitnehmer den Einkommensausfall nicht durch eine Absenkung ihrer Sparquote ausgleichen. Das haben sie in den letzten Jahren nicht getan. Folglich ist der Gewinn der Unternehmen insgesamt trotz der Lohnzurückhaltung nicht gestiegen, und die Unternehmen haben auch nicht mehr investiert und keine neuen Arbeitsplätze geschaffen.

In der Neoklassik und bei der SPD-Spitze dagegen geht es immer nur um die Umverteilung eines auf geheimnisvolle Weise schon von Anfang an gegebenen gesamtwirtschaftlichen Realeinkommens. Woher dieses Einkommen kommt, wird nicht erklärt. In dieser schlichten Welt sind allerdings die politischen Verhältnisse sonnenklar: Nachfragetheoretiker sind links, weil sie zugunsten der Arbeitnehmer umverteilen wollen, Angebotstheoretiker sind rechts, weil sie zugunsten der Unternehmen umverteilen wollen. Dass es von vorneherein gar nicht um Umverteilung geht, sondern um die Stabilisierung einer Wirtschaft und Gesellschaft, die von hoher Unsicherheit über die Zukunft gekennzeichnet sind, kommt, fast 70 Jahre nach Keynes, weder der SPD-Spitze noch der Mehrheit der deutschen Ökonomen in den Sinn. Übrigens, die Minderheit der Keynesianer liebt Schulden, staatliche oder private, keineswegs, sie weiß nur, dass ohne neue Schulden oder geringere Ersparnis die Gewinne der Unternehmen niemals steigen können und Umverteilungspolitik immer scheitert.

### **Mehrheit schützt vor Torheit nicht**

Apropos Mehrheit. Die SPD-Spitze und die Mehrheit der Medien verweisen darauf, dass die Mehrheit der deutschen Wirtschaftswissenschaftler hinter der Agenda steht. Das ist sicher richtig. Nur, in Zeiten, wo jede Regierung seit zwanzig Jahren die Mehrheit der Ökonomen hinter sich weiß und trotzdem wirtschaftlich alles schief läuft, ist das kein sehr überzeugendes Argument. Das war übrigens in den 20er Jahren des letzten Jahrhunderts genauso. Dass die letzte von der SPD geführte Regierung der Weimarer Republik gescheitert ist, weil sie die allseits geforderten „Reformen“ nicht durchgesetzt hat, ist nicht zu bestreiten. Dass sie aber noch kläglicher gescheitert wäre, wenn ihr - wie der bürgerlichen Brüning-Regierung danach - das brutale Gürtel-enger-schnallen gelungen wäre, wird allzu leicht übersehen.

*Friederike Spiecker ist Diplomvolkswirtin und Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Wirtschaft in Berlin. Dr. Heiner Flassbeck ist Chef- Volkswirt der UNCTAD in Genf.*

## Ohne Frauen ist keine Reform zu machen

„Zukunft gestalten - Deutschland erneuern“ hat Bundeskanzler Gerhard Schröder seine Agenda 2010 überschrieben. „Wir müssen den Mut aufbringen, in unserem Land jetzt die Veränderungen vorzunehmen, die notwendig sind, um wieder an die Spitze der wirtschaftlichen und der sozialen Entwicklung in Europa zu kommen“, proklamierte er in seiner Regierungserklärung am 14. März. Das Problem dabei: Die Wirkung seiner Politik - mit der er „an die Spitze der sozialen Entwicklung in Europa“ will - ist, dass das Frauenbild der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts verstärkt wird. Es dominiert noch immer das überkommene Leitbild vom männlichen Facharbeiter, der eine Familie ernährt, dessen Ehefrau sich um Haushalt und Kinder kümmert und allenfalls ein paar Euro dazuverdient. Dabei trifft die neoliberale Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik besonders Frauen negativ.

Ohne den Lebensverhältnissen und Interessen der Frauen gerecht zu werden, ohne die Stärkung ihrer Kollektivrechte lässt sich unser Land jedoch nicht fürs 21. Jahrhundert fit machen. Das ist nicht nur eine Frage von Demokratie zwischen den Geschlechtern und sozialer Gerechtigkeit, sondern auch von wirtschaftlicher Notwendigkeit.

### Reformen auf dem Arbeitsmarkt

Zwar verschwand aus den Papieren der Hartz-Kommission der Vorschlag, dass die zumeist männlichen „Haushaltsvorstände“ auf dem Arbeitsmarkt bevorzugt werden sollten, wieder vom Tisch. Doch vieles von dem, was sich die rot-grünen Arbeitsmarktpolitikerinnen zwischenzeitlich ausgedacht haben, ist auch nicht zukunftsweisender.

Bereits zu Jahresbeginn wurden mit dem Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen auf dem Arbeitsmarkt die Sätze der Arbeitslosenhilfe faktisch gesenkt, die Vermögensfreibeträge um 60 Prozent gekürzt und die Anrechnung von Partnereinkommen verschärft. Mit dieser Neuregelung wurde

40 Prozent der Frauen die Arbeitslosenhilfe verwehrt, d. h. das klassische Modell des männlichen Familienernährers mit einer von ihm finanziell abhängigen Ehefrau hat jetzt neuen Auftrieb bekommen. Schon zuvor hatten lediglich nur 22 Prozent der arbeitslosen Frauen in den alten und nur 47,3 Prozent in den neuen Ländern diese Leistungen erhalten. Dabei mussten sich 85 Prozent der Betroffenen mit weniger als 600 Euro im Monat begnügen, weniger als 300 Euro erhielten 20 Prozent der Frauen. Hingegen musste sich nur jeder zwanzigste männliche Arbeitslose mit so geringen Sätzen zufrieden geben.

Nach Berechnungen aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit fielen seit Jahresbeginn rund 160 000 Personen aus der Arbeitslosenhilfe heraus, darunter zwei Drittel Frauen. Zwar haben alle Arbeitslosen unabhängig von der Arbeitslosenhilfe einen gesetzlichen Anspruch auf arbeitsmarktpolitische Förderung. De facto wird jedoch, wer keine Leistungen erhält, auch nicht in Qualifizierungs- oder andere Maßnahmen integriert. Und wer das „Glück“ hat, einen Weiterbildungsplatz zu ergattern, muss hinnehmen, dass das Unterhaltsgeld gekürzt und das Partnereinkommen stärker angerechnet wird. Damit geraten viele arbeitslose Frauen in finanzielle Abhängigkeit von ihrem (Ehe-)Partner. Dieser kann im Zweifelsfall mit „finanzkräftigen Argumenten“ dafür sorgen, dass die Frau mit einem „Minijob“ ihr Taschengeld verdient, statt ihre beruflichen Perspektiven zu verbessern. Mit dem geplanten Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen auf dem Arbeitsmarkt sollen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II zusammengeführt werden. Bis zu 3,5 Milliarden Euro soll das bringen, verbunden mit der Hoffnung, die erwerbsfähigen SozialhilfebezieherInnen - zu einem großen Teil allein erziehende Frauen - in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Doch um die öffentlichen Kassen zu entlasten, soll die Arbeitslosenhilfe auf das Niveau

der Sozialhilfe gesenkt werden. Die Hartz-Kommission hatte sich noch gegen pauschale Kürzungen ausgesprochen. Die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen konnte sich nicht mehr auf eine gemeinsame Lösung verständigen. Positiv ist: Nach dem Willen der Bundesregierung sollen die Kommunen 1,5 Milliarden Euro ihrer prognostizierten Ersparnis in Tageseinrichtungen für Kinder stecken. Denn der Hartz-Bericht hatte klargestellt, dass die bisherige Zahlung von Kinderbetreuungsgeld nicht ausreicht, um die Hemmnisse zur Annahme einer Beschäftigung oder Teilnahme an einer Maßnahme zur Integration zu beseitigen. Das größte Vermittlungshemmnis für viele Frauen ist die fehlende Infrastruktur für Bildung und Erziehung ihrer Kinder. Die Jobcenter sollten deshalb Unterstützung leisten im Dialog mit Ländern, Kommunen, Trägern von Tageseinrichtungen für Kinder und Arbeitgebern. Die Bund-Länder-Kommission, die im Rahmen der Finanzierungsfragen über die zukünftigen Aufgaben und Zielgruppen der Jobcenter diskutiert, will diesen jedoch möglichst viele Freiheiten zugestehen. Die arbeitsmarktpolitischen Verschlechterungen für Frauen werden durch die Praxis vieler Arbeitsämter, zuerst die „teuren“ Arbeitslosen zu vermitteln, verstärkt. Als erzwungene Alternative dienen die seit der Hartz-Kommission „Minijobs“ genannten, geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Von ihrer Kritik an diesen Beschäftigungsverhältnissen haben die Gewerkschaften nichts zurückzunehmen. Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse verwehren den Betroffenen eine eigenständige soziale Absicherung und entziehen den gesetzlichen Sozialversicherungen Beiträge. Laut einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) entgehen den Sozialversicherungen pro Jahr rund 327 Millionen Euro durch den Verzicht auf eine Versicherungspflicht für rund 641 000 Beschäftigte. Und es besteht die Gefahr, dass sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in geringfügige umgewandelt wird. Daher gehen die „Minijobs“ am Bedarf der Mütter vorbei, die nach einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin vollzeitnahe Teilzeitstellen suchen.

Die Reform der geringfügigen Beschäftigung zum 1. April des Jahres hat einen Richtungswechsel eingeleitet. Statt geringfügige Beschäftigung einzudämmen, soll sie ausgeweitet werden. Die Einkommensgrenze wurde von 325 auf 400 Euro heraufgesetzt, die Grenze für die Höchstarbeitszeit von 15 Stunden pro Woche abgeschafft. Die „MinijobberInnen“ selbst zahlen weder Steuern noch Abgaben. Der Arbeitgeber entrichtet pauschal zwölf Prozent des Lohnes an die Renten-, elf Prozent an die gesetzliche Krankenversicherung (ohne dass für die Beschäftigten daraus eine individuelle Krankenversicherung entsteht) und zwei Prozent Lohnsteuer (nur wenn keine Steuerkarte vorliegt). Für Einkommen zwischen 400 und 800 Euro gibt es eine Gleitzone - „Midijobs“ genannt, in der die Sozialbeiträge der Arbeitnehmerinnen von vier Prozent bis auf den normalen Satz ansteigen. Der Arbeitgeber zahlt jenseits der 400 Euro die üblichen Sozialbeiträge. Für haushaltsnahe Dienstleistungen in Privathaushalten gelten Sonderregelungen. Bereits mit dem Begriff „Minijob“ wird jedoch die Problematik, die für viele Betroffene dahinter steht, verniedlicht! Angeblich sollen die „Minijobs“ neue Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnbereich erschließen. Die Wirkungen sind jedoch andere. „Minijobs“ sind arbeitsmarktpolitisch fragwürdig. Sie erreichen die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfängerinnen nicht. Denn an dem Problem, dass Zuverdienste auf ihre Transferleistungen angerechnet werden, hat sich nichts geändert. Das heißt, oberhalb eines eigenen Verdienstes von 165 Euro im Monat wird zusätzliches Einkommen weiterhin vollständig auf Arbeitslosenhilfe angerechnet. Ähnliches gilt auch für Personen, die Sozialhilfe beziehen. Außerdem besagt die Erfahrung, dass kaum neue Beschäftigung erschlossen, jedoch viele sozial abgesicherte Jobs in „Minijobs“ umgewandelt werden. Auch das Ziel, Schwarzarbeit in privaten Haushalten einzudämmen, dürfte verfehlt werden, da viele „Perlen“ Migrantinnen ohne Arbeitsgenehmigung sind und es sicher immer noch für private Haushalte lohnt, ohne bürokratischen Aufwand eine „Putzhilfe“ zu beschäftigen. „Minijobs“ sind unsozial, weil sie den Sozialversicherungen Beiträge entziehen und die Altersarmut der Betroffenen - überwiegend Frauen - vorprogrammieren. Auch eine eigenständige E-

xistenzsicherung ist mit dieser Beschäftigung nicht möglich. „Minijobs“ sind unsolidarisch. Weil die Höchstgrenze von 15 Arbeitsstunden pro Woche weggefallen ist, können Arbeitgeber die Löhne nicht nur der geringfügig Beschäftigten drücken, sondern auch Druck auf das betriebliche Lohngefüge ausüben. Nicht auszuschließen ist nämlich, dass manche Unternehmen ihre pauschale Abgabe in Höhe von 25 Prozent auf die Beschäftigten abwälzen, indem sie die Arbeitszeit erhöhen und dadurch der Lohn entsprechend reduziert wird, indem sie geringfügig Beschäftigte von Urlaubsansprüchen, Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall und betrieblichen Sonderzahlungen ausnehmen, was allerdings nicht legal, aber offenbar heute bereits keineswegs unüblich ist. „Minijobs“ sind finanzpolitisch nicht zu rechtfertigen. Neben der Haupterwerbstätigkeit können „Minijobs“ ausgeübt werden. Und dadurch können sogar gut Verdienende 4800 Euro im Jahr steuer- und abgabenfrei hinzuverdienen. Auch dies führt zu hohen Einnahmeausfällen.

„Minijobs“ sind frauenfeindlich, da sie Frauen in die Rolle der zuverdienenden Hausfrau drängen.

Die verschiedenen Ebenen der Arbeitsmarktpolitik verdichten sich zu einem Paradigmenwechsel. Statt das Arbeitsmarktrisiko solidarisch abzusichern und Frauen den Zugang zu qualifizierten Jobs zu ermöglichen, werden sie in niedrige Verdienstangebote gelockt und in personale Abhängigkeiten gedrängt. Damit wird der Versuch unternommen, sich des Problems hoher und dauerhafter Arbeitslosigkeit durch einen etablierten Niedriglohnsektor zu entledigen. Diese Idee dürfte sich langfristig als Illusion herausstellen. Auf jeden Fall ist diese Strategie mit einer gigantischen Verschwendung von Ressourcen verbunden. Denn Frauen haben zwischenzeitlich die besseren und höheren Bildungsabschlüsse als Männer. Diese Investition und die Potenziale der Frauen laufen heute vielfach Gefahr brachzuliegen.

Kürzungen bei den Leistungen der Arbeitslosen sind auch aus frauenpolitischer Sicht nicht der richtige Weg. Die Politik muss erwerbsfähige SozialhilfebezieherInnen in die aktive Arbeitsmarktpolitik einbeziehen und deren hauptsächliches Vermittlungshemmnis, fehlende Ganztagsangebote in Tageseinrichtungen für Kinder und Schulen, lösen. Die aktive Arbeitsmarktförderung muss zu den positiven Ansätzen des Job-Aktiv-Gesetzes zurückkehren: Gleichstellung als Leitbild bei der Beschäftigungsförderung, Arbeitsmarktförderung, die Frauen und Männer gleichermaßen berücksichtigt, und Unterstützung zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

## **Familienpolitik**

Mit der Arbeitsmarktpolitik eng verknüpft ist die Familienpolitik. Regierung wie Opposition wollen Familien finanziell fördern, um dem Geburtenrückgang zu begegnen. Doch alles, was ihnen dazu einfällt, ist, das Kindergeld zu erhöhen (Regierung) oder ein Familiengeld einzuführen (Opposition). Kurz gesagt, ein Almosen dafür, dass Mütter auf ihre beruflichen Ambitionen verzichten. Obendrein verfehlen die Subventionen das Ziel. Frauen mit höherem Einkommen benötigen keine Förderung, um Kinderbetreuung zu finanzieren. Sie brauchen Plätze in Tageseinrichtungen für Kinder. Und bei Frauen mit geringem Einkommen reicht die finanzielle Förderung nicht, um Ganztagesangebote für die Bildung und Erziehung ihrer Kinder organisieren zu können. Die Konsequenz ist: Viele können keiner Erwerbsarbeit nachgehen oder müssen sich in ihrer beruflichen Entwicklung begrenzen. Oft bleibt nur die Annahme einer geringfügigen Beschäftigung übrig. Das Hauptproblem bleiben fehlende Tageseinrichtungen für Kinder jeden Alters.

Kinderkrippen und Tagespflegestellen für die ganz Kleinen sollen die Kommunen nach dem Willen der Bundesregierung mit 1,5 Milliarden der erhofften 3,5 Milliarden Euro Einsparung bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe finanzieren. Nicht nur, dass damit die weiblichen Arbeitslosen und Sozialhilfebezieher die Kinderbetreuung quasi selber finanzieren. Diese Vorstellung kommt auch einer Luftbuchung gleich, weil bisher in den Sternen

steht, ob die Kommunen angesichts existenzieller Nöte überhaupt in den Ausbau und die Verbesserung der Tageseinrichtung für Kinder investieren.

Erfahrungen vor allem in den skandinavischen Ländern haben gezeigt, dass sich eine stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen und eine höhere Geburtenrate als in Deutschland nicht ausschließen, sondern sich gegenseitig bedingen. Auch hier zu Lande wurde in mehreren Studien durchgerechnet, dass sich öffentliche Kinderbetreuung volkswirtschaftlich rechnet: weil mehr Mütter ihrem Beruf nachgehen können, weil weniger allein Erziehende Sozialhilfe beantragen müssen, weil der Ausbau öffentlicher Betreuungseinrichtungen Arbeitsplätze schafft. Das zieht - wenn es sich nicht um so genannte „Minijobs“ handelt - mehr Steuereinnahmen, mehr Beiträge für die Sozialversicherungen und mehr Kaufkraft nach sich. Langfristig gesehen ist die Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen ein kostenneutrales Arbeitsplatzbeschaffungsprogramm für alle Bürger und Bürgerinnen. Sogar die Risiken des demographischen Wandels könnten so gemindert werden.

An diesem Beispiel zeigt sich am deutlichsten, dass Frauen von individuellen Entlastungen nur begrenzt profitieren, sondern vielmehr von Investitionen in die öffentliche Infrastruktur der Tageseinrichtungen für Kinder. Der gegenwärtige marktliberale Mainstream, dem sich auch der Kanzler spätestens mit der Agenda 2010 verschrieben hat, widerspricht dem. Der Gemeindesteuerfinanzreform kommt hier eine besondere Bedeutung zu. Sie ist auch eine frauenpolitische Nagelprobe für die Bundesregierung.

## **Steuerreform**

Hauptaktionsplatz des marktliberalen Politikansatzes ist die Steuerpolitik, die mit dem Verzicht auf politischen Gestaltungsanspruch verbunden ist. Denn „Steuern runter“ bedeutet gleichzeitig, staatliche Leistungen zu kürzen und so staatliche Aktivitäten einzuschränken, was Kanzler Schröder mit seiner Regierungserklärung zur Agenda auch angekündigt hat. Von der Senkung des Spitzensteuersatzes profitieren Frauen weniger als Männer, weil sie durchschnittlich 25 Prozent weniger Einkommen haben. Genauso wenig kommt die Senkung des Spitzensteuersatzes den Hauptproblemgruppen auf dem Arbeitsmarkt zugute, zu denen auch überwiegend Frauen gehören: Langzeitarbeitslose, Sozialhilfebezieher und gering Qualifizierte.

Und schließlich ändert diese Politik nichts an zwei frauenfeindlichen Regelungen im deutschen Steuersystem:

Zunächst das Ehegattensplitting, das nicht - wie vielfach behauptet - Familien fördert, sondern nur die Einverdiener- oder Zuverdienerhe. Das Ehegattensplitting entlastet sowieso nur zu 70 Prozent Ehen mit Kindern, die anderen 30 Prozent der Ehen sind ohne Kinder. Das Ehegattensplitting hat außerdem negative Anreizwirkungen für die Erwerbstätigkeit von Ehefrauen. Der Splittingvorteil steigt sprunghaft an, wenn das Einkommen innerhalb der Ehe auf die beiden Ehepartner ungleich verteilt ist, z. B. bei einem angenommenen zu versteuernden Einkommen von 30 000 Euro im Jahr bei einer Verteilung von 70:30 auf die Ehepartner ergibt sich ein Splittingvorteil von 212 Euro, bei einer 80:20-Verteilung von 733 Euro, bei einer 90:10-Verteilung von 1 703 Euro. Verdient nur einer der Ehepartner, beträgt der Splittingvorteil 2712 Euro im Jahr bei 30 000 Euro zu versteuerndem Einkommen.

Hier zeigt sich ganz deutlich, dass Ehefrauen, die sich für einen so genannten Zuverdienst entscheiden, quasi erst einmal den Splittingvorteil „zurückverdienen“ müssen. Gewerkschaftsfrauen fordern schon lange die Neuausrichtung des Steuersystems bzw. die Abschaffung des Ehegattensplittings.

Obendrein macht Steuerklasse V die Berufstätigkeit von Frauen unattraktiv, weil ihr die steuerliche Grenzbelastung für das zusätzliche Einkommen quasi aufgebürdet wird. Hier verstärken die „Minijobs“ gut das System.

## **Rentenreform**

„Einkommensabhängige Fragen können nicht geschlechtsneutral sein, weil Frauen in unserer Gesellschaft niedrigere Einkommen haben als Männer“, sagt zu Recht die Vorsitzende des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes und ehemalige hessische Sozialministerin, Barbara Stolterfoht. Für die Reform der Sozialversicherungen hat das folgende Auswirkungen: wenn Renten zum Beispiel mit einem demographischen Faktor gedeckelt werden, trifft das Rentnerinnen und Rentner mit geringeren Bezügen härter als solche mit höheren. Im Jahr 2002 erhielten nach Angaben des Verbandes der Deutschen Rentenversicherungsträger Männer im Schnitt 1083 Euro Altersrente, Frauen mit 517 Euro nicht einmal halb so viel. Je schwächer die gesetzliche Säule der Altersvorsorge wird und je stärker die private Altersvorsorge notwendig wird, umso mehr kommen Frauen ins Hintertreffen. Denn Frauen zahlen in die private Rentenversicherung wegen ihrer höheren Lebenserwartung einen höheren Beitrag, um die gleiche Rente zu erhalten. Auch fallen in der privaten Rentenversicherung sozial ausgleichende Elemente, wie zum Beispiel die Anrechnung von Erziehungszeiten, weg. Deswegen darf an der gesetzlichen Rente nicht weiter herumgesäbelt werden. Bei der betrieblichen Altersvorsorge handelt es sich um die Umwandlung von Entgeltansprüchen. Hier sind die rechtlichen Vorgaben aus dem EU-Vertrag eindeutig: Frauen dürfen nicht benachteiligt werden, deshalb müssen Unisex-Tarife in der betrieblichen Altersvorsorge durch ein gesetzliches Obligatorium geregelt werden. Benachteiligungen der Frauen am Arbeitsmarkt haben in der Vergangenheit dazu geführt, dass Frauen ein niedrigeres Niveau eigenständiger Ansprüche an sozialer Sicherheit erreichen als Männer.

Die eigenständige soziale Sicherung der Frau, unabhängig vom Familienstand, deren Basis die Erwerbstätigkeit der Frau ist, wird aber eine immer größere Bedeutung bekommen, da in unmittelbarer Zukunft die abgeleitete Witwenrente durch die bereits verabschiedeten und die weiteren zu erwartenden Rentenkürzungen immer weniger wert sein wird. Deshalb müssen die Hürden für Frauen auf dem Arbeitsmarkt abgebaut statt erhöht werden, damit sie die gleichen Rentenanwartschaften wie Männer für eine eigenständige Altersvorsorge aufbauen können.

## **Gesundheitsreform**

Mit Einkommen hat auch das Gesundheitsmodernisierungsgesetz zu tun. Stichworte sind Finanzierung des Krankengeldes allein durch die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, höhere Zuzahlungen, Zusatzversicherung für Zahnersatz, Herausnahme nicht verschreibungspflichtiger Medikamente aus dem Leistungskatalog und Praxisgebühren. All dies wirkt umso härter, je geringer das Einkommen ist. Auch die Fallpauschalen treffen Männer und Frauen unterschiedlich. Wenn Kliniken mit Fallpauschalen dazu gebracht werden, Liegezeiten zu verkürzen, müssen die Angehörigen ran. Vermutlich pflegt die Frau, Tochter oder Schwiegertochter den Patienten, der - obwohl noch nicht ganz genesen - entlassen wurde. Die frisch entlassene Patientin dürfte da ein größeres Problem haben. Die Fallpauschalen funktionieren also nur, wenn eine Frau im Umfeld zur Verfügung steht, die sich um den Kranken kümmert.

Die so genannten versicherungsfremden Leistungen sollen bei dieser Reform steuerfinanziert werden. Denkbar wäre auch, das Mutterschaftsgeld wegen seines Lohnersatzcharakters im Umlageverfahren durch die Arbeitgeber zu finanzieren. Auf jeden Fall muss eine verlässliche Finanzierung und keine Reduzierung des Mutterschaftsgeldes schon auf Grund von Art. 6 Grundgesetz abgesichert werden.

Zu kritisieren ist auch, dass beim Gesundheitsmodernisierungsgesetz die Erkenntnisse des Frauengesundheitsberichts der Bundesregierung aus dem Jahr 2001 bis auf wenige Punkte ignoriert werden. Die „Stiftung und das Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen“ hat nun die Möglichkeit, geschlechtsspezifische Aspekte aufzugreifen, z. B. sollen Arzneimittel vor der Zulassung künftig nicht nur an Männern, sondern auch an Frauen

klinisch getestet werden. Aber am grundsätzlichen Problem, dass Frauen je nach Krankheit unter-, über- und fehlversorgt werden, weil die Medizin grundsätzlich den Mann zum Maßstab hat, ändert sich noch nichts. Da steckt natürlich auch wirtschaftspolitisches Kalkül dahinter sowie eine gute Portion männliche Ignoranz. Zu den bereits bestehenden sozialen Schief-lagen in der Gesellschaft kommt der Abbau des Sozialstaates hinzu. Die marktliberalen Re-zepte werden vor allem die Probleme auf dem Arbeitsmarkt nicht lösen, und die öffentlichen Haushalte werden sich so nicht sanieren lassen. Den dadurch fehlenden sozialen Kitt in der Gesellschaft sollen nun Frauen ersetzen, die durch gesellschaftlich gesetzte Strukturen in ihre traditionelle Rolle gedrängt werden. Doch die Frauen werden da nicht einfach mitmachen. Eine Gesellschaft ist nicht zu modernisieren, ohne den Lebenswelten und Lebensvorstellun-gen sowie Interessen von Frauen Rechnung zu tragen und diese in den politischen Mainstream mit einzubeziehen.

*Anne Jenter ist Leiterin der Abteilung Gleichstellungs- und Frauenpolitik beim DGB-Bundesvorstand in Berlin, Vera Morgenstern leitet den selben Bereich bei der Gewerkschaft ver.di auf Bundesebene, und Christiane Wilke leitet diesen Bereich beim IG-Metall- Vorstand in Frankfurt/M.*

## Agenda 2010 und Gesundheitspolitik

Schon seit einigen Jahren steht die Gesundheitspolitik ganz oben auf der politischen Tagesordnung. Handelt es sich dabei doch um einen gesellschaftlichen Sektor, in dem nach wie vor starke öffentliche und solidarische Strukturen wirksam sind, die für das neoliberale Modell und marktradikale Gesellschaftsvorstellungen gleichsam eine Provokation darstellen. Unter dem Etikett der „Modernisierung“ wird dagegen - inspiriert von den USA - seit Mitte der 80er Jahre Sturm gelaufen. Die Privatisierung öffentlichen Eigentums, die Verwaltung des verbleibenden öffentlichen Eigentums nach betriebswirtschaftlichen Zielen, der Ausbau einer deregulierenden Konkurrenz und die Marktorientierung gesellschaftlich notwendiger Aufgaben sind wesentliche Bestandteile und Instrumente, die zur Anpassung der solidarischen non-profit Institutionen des deutschen Sozialstaats an die neoliberale Wirtschaftspolitik eingesetzt werden. Beeindruckend bei der wissenschaftlichen Beobachtung dieses Prozesses ist, wie die damit auftretenden und zu erwartenden Probleme und Mängel ignoriert und verdrängt werden. Die in der Hälfte der vergangenen Wahlperiode eingewechselte Gesundheitsministerin Ulla Schmidt (SPD) hatte es geschafft, im Wahlkampf für eine relative Ruhe an der Gesundheitsfront zu sorgen und im neuen Kabinett mit gewerkschaftlicher Unterstützung wieder ins Amt zu kommen. Im November 2002 war sie gezwungen, aufgrund der weiter stark angestiegenen Beitragssätze der Krankenkassen ein Vorschaltgesetz (Beitragssatzsicherungsgesetz) vorzulegen, das vor allem die Leistungsanbieter mit einem zeitlich begrenzten Budget belegte und die finanziellen Belastungen der Sozialversicherten in einem moderaten Rahmen hielt. Diese Richtung der Gesundheitspolitik änderte sich im Frühjahr 2003. Am 14. März gab der Bundeskanzler vor dem Parlament eine Regierungserklärung ab, in der er die Grundzüge seiner „Agenda 2010“ formulierte. Der Rundumschlag konzentrierte sich auf den Ab- und Umbau der sozialen Versicherungssysteme. Im Kern geht es dabei immer wieder - bar jeglicher seriöser empirischer Evidenz - um die Ideologie, dass durch die Senkung der Sozialversicherungsabgaben die Unternehmen dazu motiviert werden, am Wirtschaftsstandort Deutschland zu investieren und damit auch nebenbei dringend notwendige Arbeitsplätze abfallen. Weiter hieß es, im Gesundheitswesen seien „einschneidende Kurskorrekturen“ unumgänglich wie: mehr Wettbewerb, Abbau von Monopolstrukturen wie die kassenärztliche Vereinigung, standardisierte Qualitätssicherung, Überarbeitung des Leistungskatalogs, private Vorsorge für das Krankengeld, Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen, Ausbau der Eigenbeteiligung der Versicherten. Keineswegs solle jedoch der Zahnersatz aus dem Leistungskatalog herausgenommen werden, denn: „Ich möchte nicht, dass man den sozialen Status wieder an den Zähnen ablesen kann“, so Bundeskanzler Schröder. Die Maßnahmen sollten insgesamt dazu führen, dass die paritätisch finanzierten Krankenversicherungsbeiträge unter 13 Prozent gedrückt werden können. Damit war der Startschuss für den zweiten Anlauf der rotgrünen Koalition zur „Modernisierung“ gegeben.

### **Große Koalition: Gemeinsame Ergebnisse**

Auf Regierungsseite bahnte sich eine große gesundheitspolitische Koalition zwischen SPD und Union an. In Konsensgesprächen wurden Ergebnisse erarbeitet, die nicht nur im Bundestag sondern auch im Bundesrat mit seiner Unionsmehrheit Bestand haben sollten. Der Entwurf des Gesundheitsmodernisierungsgesetzes, der gerade in der Öffentlichkeit erschienen war, wurde gestoppt.

SPD und Union einigten sich in relativ kurzer Zeit noch im Juli auf „Eckpunkte der Konsensverhandlungen zur Gesundheitsreform“. Darin heißt es unter dem Punkt „Neuordnung der Finanzen“ u.a.:

- Zur Gegenfinanzierung versicherungsfremder Leistungen wird die Tabaksteuer angehoben.
- Ab 2005 wird der Zahnersatz aus dem Leistungskatalog der GKV ausgegliedert. Eine obligatorische Absicherung wird in einem fairen Wettbewerb sowohl von der GKV als auch von der PKV angeboten.
- Ab 2007 wird Krankengeld allein durch die Versicherten finanziert. Es bleibt bei einer solidarischen Absicherung im Rahmen und gemäß den Prinzipien der GKV. Hierzu wird ein pauschaler Beitragssatzanteil erhoben.
- Sterbegeld, Entbindungsgeld und Leistungen bei Sterilisation, die nicht aus medizinischen Gründen geboten sind, müssen die Versicherten künftig selber finanzieren.
- Nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel sind nur noch in engen Grenzen durch die GKV erstattungsfähig.
- Grundsätzlich wird eine prozentuale Zuzahlung bei allen Leistungen von 10% jedoch mindestens 5 Euro und höchstens 10 Euro erhoben. Die Zuzahlung bei ambulanter ärztlicher und zahnärztlicher Behandlung beträgt 10 Euro je Quartal und Behandlungsfall. Erfolgt die Behandlung auf Überweisung entfällt die Zuzahlung. Damit beschränkt sich die Zuzahlung beim Arzt im Regelfall auf 10 Euro je Quartal. Bei Krankenhausaufenthalten fallen täglich 10 Euro für maximal 28 Tage pro Jahr an.
- Für alle Versicherten gilt künftig für alle Zuzahlungen gleichermaßen eine Belastungsgrenze in Höhe von 2% des Bruttoeinkommens. Den besonderen Bedürfnissen chronisch Kranker wird durch eine Überforderungsklausel von 1% des Bruttoeinkommens im Jahr Rechnung getragen. Kinder und jugendliche bis zum 18. Lebensjahr sind generell von allen Zuzahlungen befreit.
- Künftig übernehmen die Krankenkassen auch für die Sozialhilfeempfänger, die nicht gesetzlich krankenversichert sind, die Aufwendungen für Krankenbehandlung. Die Sozialhilfeträger erstatten den Krankenkassen die entsprechenden Aufwendungen.

Mit diesen Leistungsstreichungen und Zuzahlungen sollen bis zum Jahr 2007 insgesamt 66 Mrd. Euro eingespart werden. Es handelt sich dabei um das größte Streichvolumen, das in der Bundesrepublik jemals für die gesetzliche Krankenversicherung beschlossen wurde. So sollen die Kassen entlastet werden u.a.,

- durch Leistungsausgrenzungen ab 2004 jährlich um 2,5 Mrd. Euro (insgesamt bis 2007: 10 Mrd. Euro),
- durch Zuzahlungen ab 2004 jährlich um 3,3 Mrd. Euro (insgesamt bis 2007: 13,2 Mrd. Euro),
- durch Ausgliederung des Zahnersatzes ab 2005 um jährlich 3,5 Mrd. Euro (insgesamt bis 2007: 10,5 Mrd. Euro) und
- durch die alleinige Finanzierung des Krankengeldes ab 2007 um 5 Mrd. Euro.
- Diese Maßnahmen sollen dazu führen, dass der durchschnittliche allgemeine Beitragssatz im Jahr 2007 auf 13,0 Prozent zurückgeführt werden kann, was allerdings von den Krankenkassen ernsthaft bezweifelt wird.

## **Strukturelle Bedeutung der Ergebnisse**

Was bedeuten diese einzelnen Maßnahmen für die Strukturen der gesetzlichen Krankenversicherung, die auf der paritätischen Beitragsfinanzierung, dem Solidaritäts- und dem Sachleistungsprinzip beruhen? Die Ausgliederung des Zahnersatzes aus der GKV bedeutet, dass dessen Finanzierung weder paritätisch von den Arbeitnehmern und Arbeitgebern noch durch soli-

darische Umverteilung zwischen höheren und niedrigeren Einkommen der Sozialversicherten getragen wird. Eine zusätzliche Versicherung muss nach dem Äquivalenzprinzip wie in der privaten Krankenversicherung allein von den Versicherten und unabhängig von deren Einkommen abgeschlossen werden. Die unteren Einkommensgruppen werden damit am stärksten belastet. Die Realität der medizinischen Zahnversorgung wird sicher dann in Kürze das oben erwähnte Kanzlerwort einholen.

Die Finanzierung des Krankengeldes, also jenes Geldes, das Versicherte nach der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall durch den Arbeitgeber für längstens 78 Wochen innerhalb von drei Jahren von der GKV erhalten, wird nicht mehr paritätisch von den Arbeitgebern mitfinanziert. Es soll künftig in der GKV allein von den Versicherten nach dem Solidaritätsprinzip abgesichert werden. Die schon bestehenden direkten Zuzahlungen im Krankheitsfall sollen nun bei allen Leistungen eingeführt und darüber hinaus erhöht werden. Es wird darin offensichtlich eine sprudelnde Finanzquelle gesehen. Zuzahlungen werden direkt von kranken Versicherten zusätzlich zu ihren monatlichen Versicherungsbeiträgen aufgebracht. Gesunde Versicherte werden davon verschont. Zuzahlungen im Krankheitsfall werden also weder paritätisch finanziert noch in der GKV solidarisch umverteilt. Sozial regulierend soll eine obere Belastungsgrenze, ein Prozentsatz des Einkommens, wirken. Eine solche obere Belastungsgrenze kann allerdings nicht verhindern, dass „Selbstbeteiligung“ bei medizinisch notwendigen Leistungen nicht nur dem Solidaritätsprinzip, sondern auch dem Sachleistungsprinzip fundamental widerspricht. Letzteres besagt nämlich, dass zwischen Leistungsanbietern und Patienten der GKV eine bargeldlose Beziehung zu bestehen hat. Die Zuzahlungen belasten insbesondere die unteren Einkommensgruppen, die überdies auch noch häufiger und schwerer krank sind. Insgesamt werden durch die Agenda 2010 auf dem Gebiet der sozialen Krankenversicherung die Arbeitgeber erheblich entlastet. Die Leistungsanbieter gehen relativ geschont aus der Streichaktion hervor. Und die Sozialversicherten sind die großen Verlierer. Sie haben die Zechen zu zahlen, wobei die unteren Einkommensgruppen und Kranken am stärksten belastet werden. Sollten die Eckpunkte zur Gesundheitsreform in der dargestellten Form umgesetzt werden, so kommt es damit zu einer gewaltigen finanziellen Umverteilung von unten nach oben, was den Prozess der gesellschaftlichen Polarisierung weiter vorantreiben wird.

### **Zur Ideologie der wettbewerbsmindernden „Lohnnebenkosten“?**

Eine offizielle Rechtfertigung für die Begünstigung der Unternehmen durch die Agenda 2010 lautet immer wieder, dass die internationale Konkurrenzfähigkeit des deutschen - stark exportorientierten - Kapitals durch hohe öffentliche Abgaben bedroht sei. Das könnte tatsächlich der Fall sein, wenn in ökonomisch konkurrierenden Ländern die entsprechende Situation günstiger ist. Schauen wir also den Kreis der Konkurrenten einmal näher an: Beim Vergleich zwischen einzelnen Ländern werden Steuern und Sozialabgaben zusammengenommen, da aus Steuermitteln in der Regel auch soziale Leistungen finanziert werden - allerdings in unterschiedlichem Ausmaß. In den meisten Ländern der EU haben wir eine überwiegend steuerfinanzierte Gesundheitsversorgung. Vergleicht man die deutsche Abgabenquote (Steuern und Sozialabgaben in Relation zum BIP) mit dem Durchschnitt der EU- und OECD-Staaten, so zeigt sich folgendes Bild: Sie startete 1965 mit rd. 32 Prozent deutlich über dem Niveau der EU (28 Prozent) und dem der OECD (26 Prozent). 1981 unterschritt die deutsche Abgabenquote erstmals die der EU und blieb seitdem deutlich darunter. Im Jahr 2000 betrug die Differenz ca. 4 Prozentpunkte (Deutschland: 38 Prozent, EU-, Staaten: 42 Prozent). Und seit 1997 bewegt sich die deutsche Abgabenquote im Durchschnitt der OECD-Staaten. Während die Abgabenquote der EU und der OECD kontinuierlich anstieg, blieb die deutsche seit 1977 relativ konstant um 37 Prozent. Diese Grenze wurde lediglich zwischen 1991 bis 1995 durch eine vereinigungsbedingte Zunahme unterbrochen, die inzwischen aber wieder ausgeglichen ist. Das Wachstum der deutschen Abgabenquote betrug von 1965 bis 2000 6,3 Prozentpunkte.

Es war damit etwa halb so groß wie das der EU- und OECD-Staaten und das zweitniedrigste nach den USA mit 4,9 Prozentpunkten. Ein weiteren Punkt, der bei der internationalen Konkurrenzfähigkeit immer wieder ins Feld geführt wird, ist die Beteiligung der Unternehmen an den Sozialabgaben. In allen Ländern ist das Kapital daran beteiligt. Gleichwohl ist der Umfang der Beteiligung unterschiedlich. Der Blick auf die Sozialabgaben nach Beitragszahlern (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) im internationalen Vergleich zeigt, dass der deutsche Arbeitgeberanteil im Jahr 2000 mit 49,3 Prozent sowohl hinter dem EU- (57 Prozent) als auch hinter dem OECD-Durchschnitt (60 Prozent) zurückbleibt. Auch die Hauptkonkurrenten auf dem globalen Markt verzeichnen höhere Arbeitgeberanteile: Frankreich 69,9, Japan 50,5, Großbritannien 57,4 und die USA 50,7 Prozent. (Vgl. hierzu: SVRKAiG, Gutachten 2003, Punkte 86-90)

Die deutsche Abgabenquote weist also nicht nur im europäischen Vergleich ein unterproportionales Niveau auf, sondern auch im Vergleich mit dem Durchschnitt der OECD-Staaten. Im Verlauf hat sie gegenüber beiden einen geringeren Anstieg. Das Gleiche gilt für den finanziellen Anteil der Arbeitgeber an den Sozialabgaben. Die empirischen Daten deuten also nicht auf einen internationalen Standort- oder Wettbewerbsnachteil deutscher Unternehmen hin. Hinzu kommen die niedrigen Lohnstückkosten in Deutschland, die zum Wettbewerbsvorteil und den hohen jährlichen Exportüberschüssen des deutschen Kapitals beitragen. Das Märchen von den hohen im globalen Wettbewerb behindernden „Lohnnebenkosten“ in Deutschland lässt sich also nicht aufrechterhalten. Es sollte deshalb auch als populistisches Argument für den angeblich notwendigen Abbau von Sozialleistungen aufgegeben werden.

#### Polarisierung der Gesellschaft und Gesundheit

Durch die Agenda 2010 wird der Prozess der Polarisierung in der Gesellschaft weiter vorangetrieben. Die Schere zwischen arm und reich nimmt zu. Solidarische Elemente haben in einer Gesellschaft, die zunehmend einer betriebswirtschaftlichen Logik unterworfen wird, offensichtlich immer weniger Platz. Die weltweit konkurrenzlose Marktwirtschaft und die entfesselte Kraft der Kapitalakkumulation ignorieren die Bedeutung des sozialen Zusammenhalts in der Gesellschaft. Sie übersehen die ihnen immanenten Defizite und erodieren damit ihre eigenen Grundlagen.

In der Debatte über die wachsende Ungleichheit konnte empirisch bestätigt werden, dass die Lebenserwartungen und der Gesundheitszustand mit zunehmendem Pro-Kopf-Einkommen steigen. 1998 hieß es dazu im Editorial des Journal der American Medical Association (JAMA): „Ein niedriger sozioökonomischer Status ist offensichtlich der mächtigste einzelne Einflussfaktor auf vorzeitige Morbidität und Mortalität

- nicht nur in den USA sondern weltweit.“ Das entspricht dem populären Spruch: Weil Du arm bist, musst Du früher sterben. Obwohl die reichen Ländern des Nordens und des Westens insgesamt über hohe materielle Ressourcen verfügen, spielt auch hier die Verteilung eine nicht zu unterschätzende Rolle. Der Grad der Polarisierung zwischen den höchsten und den niedrigsten Einkommensgruppen (Gini-Koeffizient) hat offensichtlich Einfluss auf die Lebenserwartungen. Je größer nämlich die Polarisierung ist, um so niedriger scheint die durchschnittliche Lebenserwartung zu sein. Hinzu kommt die Bedeutung des sozialen Zusammenhalts in einer Gesellschaft (Kohärenz). Diese äußert sich im Vorhandensein verbindlicher Netzwerke, Normen und Vertrauen, die es den Menschen ermöglicht, gemeinsam wirkungsvoller zu handeln, um gemeinschaftliche Ziele verfolgen zu können. Die Existenz und die Akzeptanz des sozialen Zusammenhalts, eine Kultur des Miteinander, begünstigt offensichtlich höhere Lebenserwartungen und einen besseren Gesundheitszustand (Wilkinson 2001). Genau diese gesellschaftlichen Bereiche sind es aber, die durch neoliberale Instrumente und deren Funktionsmechanismen zerstört werden. Ihre aggressive Durchsetzung bedingt durch den blinden Glauben an dessen globale Notwendigkeit sind inzwischen schon weit vorgedrungen und beschleunigen den gesellschaftlichen Zerfall. Anstatt diesem Prozess mit dem Erhalt und dem

Ausbau solidarischer Gesellschaftsstrukturen Einhalt zu gebieten, leistet die Agenda 2010 in Deutschland einen sozialdemokratischgrünen Beitrag zur Förderung dieser Entwicklung.

## **Literatur**

Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder am 14. März 2003 vor dem Deutschen Bundestag (Agenda 2010), in: Frankfurt Rundschau vom 14. März 2003.

Eckpunkte der Konsensverhandlungen zur Gesundheitsreform vom Juli 2003, in: Gesundheit und' Gesellschaft, Sonderausgabe, August 2003, S. 15-22 und 10.

Deppe, H.-U., Zur sozialen Anatomie des Gesundheitssystems, Neoliberalismus und Gesundheitspolitik in Deutschland, 2. Aufl., Frankfurt a.M. 2002.

Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (SVRKAiG), Finanzierung, Nutzerorientierung und Qualität, 2 Bd., Gutachten 2003.

Wilkinson R.G., Kranke Gesellschaften, Soziales Gleichgewicht und Gesundheit, Wien, New York 2001.

*Dr. med. Hans Ulrich Deppe ist Professor für medizinische Soziologie und Direktor des Instituts für medizinische Soziologie im Universitätsklinikum der Johann-WolfgangGoethe-Universität in Frankfurt am Main.*

## **Abkehr vom Sozialstaat Ausbau des Überwachungsstaates**

Eine Zukunft ohne Demokratie?

Mindestens 5 Millionen Arbeitslose, die Zunahme der Armut in Deutschland, der Ausverkauf von in Jahrzehnten erkämpfter sozialer Sicherheit im Gesundheits- und Rentensystem, der Rückzug des Staates im gesamten Sozialbereich stellen nur eine Seite eines noch weitaus radikaler ablaufenden Wandlungsprozesses des Staates dar, in dem wir gegenwärtig leben. Was wir nämlich zeitgleich erleben, ist ein rigider Ausbau staatlich-repressiver Macht, eine Verschärfung vieler Strafvorschriften, eine Beschneidung langjähriger Bürgerrechte, der Aufbau eines gigantischen Überwachungsapparates über die gesamte Bevölkerung, die Ausdehnung der Befugnisse der Geheimdienste und die Wiedergeburt von Strafrechtsideologien aus der Nazizeit, die Hass predigen gegen alles, was aus dem üblichen Rahmen fällt.

Bei genauerer Überlegung ist dieser Prozess auch die logische Folge des Sozialstaatsabbaus. Millionen arbeitsloser Menschen und Menschen, deren soziale Sicherheiten Schritt für Schritt zerstört werden, stellen für den Staat ein Unsicherheitspotenzial dar. Um dies in den Griff zu bekommen, ist ein Netz von dosierten Einschüchterungen gegenüber der Bevölkerung nötig. Schon das Vorhandensein einer großen Anzahl von arbeitslosen Menschen übt auf diejenigen, die noch im Arbeitsprozess stehen, einen enormen Anpassungsdruck aus. Die Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes macht die noch Arbeitenden zu gefügigen Objekten. Wer sich dennoch nicht einschüchtern lässt, dem wird mit Kriminalisierung oder Quasi-Kriminalisierung gedroht. Sozialhilfeempfängerinnen werden kostenintensiv observiert, um zu überprüfen, wie viel Geld sie ausgeben und ob sie zusätzliche Gelder beziehen. In diesem Funktionsgefüge zerbricht zusehends das, was zumindest ideologisch als die großen Errungenschaften der Demokratie, des demokratischen Rechtsstaates gefeiert wurde. In der staatsrechtlichen Diskussion spricht man vor dem Hintergrund der Veränderung des Staates bereits von der Krise der Demokratie. Natürlich, die Staatsrechtler haben keine Antwort auf das strukturelle Problem der neoliberalen Globalisierung: Das multinationale Unternehmen x möchte sein Werk im Lande y schließen, mit der Folge des Verlustes von Tausenden von Arbeitsplätzen. Welcher Souverän, welches Volk könnte diesen Vorgang demokratisch kontrollieren? Die Entscheidung, Belgrad zu bombardieren oder den Irak anzugreifen, ist nicht durch Bevölkerungen gefällt worden. Aber nicht nur die „Demokratie“ ist in der Krise, sondern auch der „demokratische Rechtsstaat“. Der rasante Ausbau des Überwachungsstaates opfert ohne großes Aufsehen „demokratische“ Errungenschaften. Wir leben in einem Staat, der sich lästiger demokratischer Kontrolle entzieht. Dieses neue Gebilde, dieser Machtapparat mit einem Demokratievakuum stellt ein Phänomen dar, das es richtig zu erfassen gilt. Ohne das Verstehen dieses Prozesses dürfte es in Zukunft keine erfolgreiche oppositionelle Politik geben.

### **Zersetzung bürgerlicher Freiheitsrechte**

In den beiden letzten Jahrzehnten fand in Deutschland ein regelrechter Zersetzungsprozess von bürgerlichen Freiheitsrechten statt, der vielen Verfassungsrechtlern Angst macht. Die Notstandsgesetze Ende der sechziger Jahre können dagegen getrost als harmlos bezeichnet werden. „Verbrechensbekämpfung“ war der populistische Aufhänger. Gesellschaftlicher Widerstand war nicht zu erwarten, denn der „anständige“ Bürger hat nichts mit Strafrecht zu tun. Allerdings ist der Grad der Freiheitsrechte im Strafprozess stets Indikator zumindest für das Problembewusstsein um Demokratie.

Es wurden in die Strafprozessordnung eingeführt: Beschleunigte Strafverfahren, Vorbeugehaft, Erweiterung der Gründe für den Erlass eines Haftbefehls, Kontaktsperregesetz, der Einsatz

von V-Männern als Ermittler sowie deren Verwertung im Strafprozess ohne Zeugenaussage, Rasterfahndung, Lauschangriffe, Isolationshaft und vieles mehr. Für alle diese Maßnahmen gibt es natürlich keine Erfolgskontrolle, um die behauptete Effektivität zu überprüfen. Darüber hinaus verselbstständigen sich solche Gesetzesverschärfungen; so steht Deutschland an der Spitze der sogenannten demokratischen Staaten bei den überwachten Telefongesprächen, per anno: 1,4 Millionen. Mit dem Eilgesetz „Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ vom 09.01.2002 („Otto Katalog“) wird der Sicherheitsstaat auch außerhalb der Strafprozessordnung weiter ausgebaut. Quantität und Qualität bisheriger Maßnahmen werden bei weitem übertroffen. Die Aufgaben und Befugnisse der Geheimdienste (Bundesverfassungsschutz, militärischer Abschirmdienst (MAD), Bundesnachrichtendienst) werden wesentlich erweitert. Für die Geheimdienste sind die Möglichkeiten, sich Daten über jeden in Deutschland Lebenden zu beschaffen, wesentlich verbessert worden. Die Betroffenen können sich kaum noch gegen solche Maßnahmen juristisch wehren. Das Grundgesetz wollte ursprünglich wegen der historischen Erfahrung mit der Gestapo eine strikte Trennung von Nachrichtendienst ohne Exekutivbefugnisse und polizeilichem Apparat. Mit dem „Antiterrorgesetz“ ist die Trennung wegen des zu befürchtenden Datenaustausches aufgeweicht worden. Aber nicht nur die Befugnisse der Geheimdienste wurden ausgeweitet, sondern auch die Möglichkeiten der Datenerfassung der gesamten Bevölkerung. Durch die Änderungen des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes werden nunmehr alle Personen, die in sicherheitsrelevanten und lebensnotwendigen Einrichtungen arbeiten, vom Geheimdienst überprüft. Die Begriffe „sicherheitsrelevant“ und „lebensnotwendig“ sind nach Belieben ausdehnbar. Das könnten Funk und Fernsehen ebenso sein wie Telefongesellschaften, Elektrizitäts- und Wasserwerke. Besonders betroffen sind Ausländer; ihre Rechte tendieren gegen Null. Damit werden zwei Klassen von Menschen gebildet. Das gesamte Ausländerrecht wurde verschärft durch Beschränkungen von Vereinsgründungen, Ausbau des Ausweisungsrechtes und weitere Verschärfung des Asylverfahrensgesetzes.

## Geheime Staatsdateien

Noch problematischer als freiheitseinschränkende Gesetze sind geheime Staatsdateien, wie z.B. die Staatsdatei LIMO (= „linksmotivierte Gewalttäter“). Diese Datei wird seit Juni 2001 vom BKA ohne gesetzliche Grundlage geführt. Offensichtlich steht sie im Zusammenhang mit § 10 des Passgesetzes, wonach für die Polizeibehörden die Möglichkeit besteht, „einem Deutschen die Ausreise ins Ausland zu untersagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen“, er gefährde erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland. Diese Vorschrift entstand im Zusammenhang mit dem Hooligan-Anschlag auf den Polizeibeamten Nivel. Der parlamentarische Staatssekretär Fritz Rudolf Körper (SPD) antwortete im Bundestag am 20.02.2001<sup>1</sup> und am 27.09.2001<sup>2</sup>, die Innenminister hätten eine solche Datei beschlossen. Es gehe um Verurteilte und Beschuldigte auch aus dem Bereich des Hausfriedensbruches und bei Verstößen gegen das Versammlungsgesetz. Auch sonstige Personen würden aufgenommen, wenn „Tatsachen die Annahmen rechtfertigen, dass sie künftige Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen.“ Und sodann folgt wörtlich der Wunsatz eines Staatssicherheitsdenkers: Eine weitergehende Definition „verbietet sich, weil eben Sachverhalte und Präventionsbedürfnisse sich solcher starren Einordnung grundsätzlich entziehen.“ Damit ist jede/r außerparlamentarische Linke tendenziell betroffen. Die Speicherung erfolgt für fünf Jahre und kann verlängert werden, auch wenn der von einem Strafverfahren Betroffene freigesprochen oder ein Ermittlungsverfahren eingestellt wurde. Bei Jugendlichen erfolgt die Speicherung für zwei Jahre!<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> BT-Drs 14/5376.

<sup>2</sup> BT - Drs 14/6990.

<sup>3</sup> Burkhard Hirsch, „Rechtlos durch geheime Staatsdatei?“ in: Grundrechtreport 2002, S. 50.

Wer also in einer Datei steht und bei einer Grenzkontrolle als Reiseziel Genua oder Florenz angegeben hat oder künftige Versammlungsorte angeben wird, wird jetzt oder in Zukunft Schwierigkeiten haben, unser gastliches Land zu verlassen. Begründet wird dies auch damit, dass es kein generelles Recht auf Ausreise gebe.

## **Totalüberwachung von Sozialhilfeempfängerinnen**

Dass Sozialhilfeempfängerinnen von Bediensteten der Sozialämter in Deutschland in ihrem Privatleben etwa durch stichprobenartige Hausbesuche überwacht werden, ist seit langem bekannt. Dass aber eine Kommune zehntausende von Euro ausgibt, um eine Observation der Sozialhilfeempfängerinnen rund um die Uhr zu ermöglichen, dies dürfte ein Novum sein. In Frankfurt wurde unlängst ein Sozialhilfeempfänger über Wochen vollobserviert bis hin zu den Einkäufen im Supermarkt, um festzustellen, wie das Konsumverhalten des Sozialhilfeempfängers ist. Zudem wurde durch die Observanten genau aufgezeichnet, in welcher Zeit der Observierte zu Fuß welche Strecken zurücklegt, da der Sozialhilfeempfänger gegenüber dem Sozialamt gewagt hatte zu erklären, er sei gehbehindert.

### **»Zero Tolerance«**

In den USA vollzieht sich der Wandlungsprozess vom Wohlfahrtsstaat zum Sicherheitsstaat seit Jahren noch drastischer, nämlich zu einem Gefängnisstaat. Dabei wird deutlich, dass es sich bei der heutigen Sicherheitspolitik in den USA nicht um eine plötzliche politische Schockreaktion handelt, sondern um einen langandauernden strategisch geplanten Prozess, nämlich die Entwicklung einer Bestrafungspolitik gegenüber ökonomisch schwachen Bevölkerungsgruppen.

Der Abbau staatlichen Handelns im sozialen Bereich wird durch die Politik der „moral panics“ ideologisch begleitet. Zugleich wird die Aufrüstung des Staates im Bereich der Sicherheit vor Kriminalität gepredigt. Als Angstmacher müssen ausländische Rauschgifthändler, gewalttätige Jugendliche, überhaupt: soziale Problemviertel herhalten. Neokonservative think tanks theoretisieren darüber, wie das System von Strafen ausgedehnt werden kann. Ursache der zunehmenden Armut und Kriminalität ist nach Auffassung konservativer Theoretiker das Konzept des Wohlfahrtsstaates, des Sozialstaates mit seinen angeblich überhöhten Sozialhilfesätzen. Dadurch nämlich würden die Faulheit und die Behäbigkeit der unteren Volksschichten belohnt. Die Folgen seien moralische Degenerierungen mit Gewaltausbrüchen. Die Ursache für die Unzufriedenheit zwischen Rassen und Klassen sei nicht in vorhandenen gesellschaftlichen Strukturen zu suchen, sondern in unterschiedlichen „kognitiven Fähigkeiten“ und damit letztendlich in unterschiedlichen Intelligenzquotienten.<sup>4</sup> Den öffentlichen Raum in den Städten gebe es nur für ordentliche Bürger. Die „Unordnung“, die den armen Klassen gefalle, müsse radikal getilgt werden, da dies der Nährboden des Verbrechens sei. Für Polizei- und Justizpolitik komme es daher entscheidend darauf an, den Kampf gegen Unordnung aufzunehmen, etwa durch Parolen wie „Null-Toleranz“. Der Slogan „Wehret den Anfängen“ hat sich niedergeschlagen in der „broken windows“-Theorie als Aufruf zum Kampf gegen Alltags- und Bagatelldelikte. Ergo sollen aus dem Bild der Öffentlichkeit verschwinden: Obdachlose, Junkies, Prostituierte, Bettler, Arme, Asoziale, Graffiti-sprayer. Diese werden zu Feinden der Gesellschaft stilisiert. Menschen, die an Ampeln die Scheiben der PKWs putzen wollen, werden in den Medien zu Ungeziefer, zu „squeegee pests“ gemacht.

Die polizeilichen Etats werden drastisch angehoben, die Justiz musste ihre Rollenstruktur umformulieren. Die Strafjustiz soll zum Schlachttross gegen Armut entwickelt werden. Der führende neokonservative Justizpolitiker Murray erklärte 1997 wörtlich: „Ein Rechtssystem

---

<sup>4</sup> Charles Murray, 1984, „Losing Ground: American social policy 1950-1980“

hat sich nicht mit den Gründen zu befassen, die einen Menschen dazu treiben, ein Verbrechen zu begehen. Die Justiz ist dafür da, die Schuldigen zu bestrafen, die Unschuldigen freizusprechen und die Interessen der gesetzestreuen Bürger zu verteidigen“. Diese neue Funktion der Strafjustiz veränderte das gesamte Strafsystem. In den USA nahm die Zahl der inhaftierten Personen radikal zu, obgleich die Kriminalitätsrate seit 1992 sank. 1995 betrug die Anzahl der Strafgefangenen 380.000, bis Ende 1998 war die Zahl der Inhaftierten in den USA auf knapp 2 Millionen angewachsen (648 Personen pro 100.000 Einwohner, in Deutschland sind es 90). Bis heute ist die Anzahl mit 2,1 Millionen Inhaftierter weiter gewachsen. Die Anzahl der Inhaftierten hat sich so seit 1975 mehr als verfünffacht. Dementsprechend boomen auch die Gesellschaften der privaten Gefängnisbetriebe. Die größte Gefängnisgesellschaft, die correction cooperation of America (400 Millionen US-Dollar Jahresumsatz, über 50.000 Inhaftierte), schaffte immerhin in den letzten 10 Jahren an der NASDAQ-Börse einen 40fachen Gewinn.<sup>5</sup> Der Entwicklungsprozess „Strafvollzug statt Sozialpolitik“ vollzieht sich als generelles politisches Programm. 1996 stellte einer der sozialpolitischen Vordenker, Lawrence Mead, fest: „Wenn Armut eher dem Verhalten der Armen zuzurechnen ist als den sozialen Strukturen, muss man dieses Verhalten, nicht die Gesellschaft, verändern.“<sup>6</sup>

## Schöne neue Welt?

In Deutschland gibt es wissenschaftliche Ansätze in der Strafrechtsdogmatik und im Strafprozessrecht, die über die amerikanische Situation noch einmal hinausgehen. So vertritt Professor Jakobs/Bonn die Auffassung, dass es in Zukunft zwei verschiedenen Strafrechtssysteme geben sollte: Einmal das altbekannte Strafrecht für den deutschen Durchschnittsbürger, also ein so genanntes Bürgerstrafrecht, und dann ein weiteres Strafrecht: ein neues Feindstrafrecht für Rauschgift- und Sexualdelikte, Bandenkriminalität und Terrorismus. Seine Sprache verrät Elemente, die man nach dem Nationalsozialismus eigentlich nicht mehr erwartet hätte: „Wer als Person behandelt werden will, muss seinerseits eine gewisse kognitive Garantie dafür geben, dass er sich als Person verhalten wird. Bleibt diese Garantie aus oder wird sie sogar ausdrücklich verweigert, wandelt sich das Strafrecht von einer Reaktion der Gesellschaft auf die Tat einer ihrer Mitglieder zu- einer Reaktion gegen einen Feind.“<sup>7</sup> Beim Feindstrafrecht werden alle rechtsstaatlichen Garantien außer Kraft gesetzt. Der Angeklagte hat in dem Verfahren keinerlei Rechte mehr, es sollen Höchststrafen ausgesprochen werden. Mit dem Gedankengut Jakobs' werden auch heute schon Jurastudenten ausgebildet: „Die Gesellschaft wird also weiterhin Feinde haben, die - offen oder im Schafspelz - in ihr umherziehen. (...) Deshalb besteht zu einem Feindstrafrecht keine heute ersichtliche Alternative. (...) es geht um die Herstellung erträglicher Umweltbedingungen dadurch, dass alle diejenigen (...) kaltgestellt werden, die nicht die kognitive Mindestgarantie bieten, die nötig ist, um sie praktisch aktuell als Personen behandeln zu können. (...) Es handelt sich dabei um die rechtliche Regelung einer Exklusion: Feinde sind aktuell Unpersonen. Auf den Begriff gebracht ist Feindstrafrecht also Krieg, dessen (...) Totalität (auch) davon abhängt, was vom Feind alles befürchtet wird.“<sup>8</sup>

## Für Demokratie und soziale Sicherheit

Es ist dringend notwendig, dass die politische Aktion gegen den Verlust sozialer Sicherheiten verbunden wird mit dem Protest gegen den Abbau demokratischer Rechte. Neoliberale Ideologie hat nur vordergründig die Rücknahme des Staates zum Programm, tatsächlich soll sogar

---

<sup>5</sup> Loic Wacquant, „Elend hinter Gittern“, 2000.

<sup>6</sup> Lawrence Mead, „The Debate on Poverty and Human Nature“, 1996

<sup>7</sup> Jakobs, „Das Selbstverständnis der Strafrechtswissenschaft vor den Herausforderungen der Gegenwart“, Eser/Hassemer, Die deutsche Strafrechtswissenschaft vor der Jahrtausendwende, 2000, S. 47 ff.

<sup>8</sup> a.a.O., S. 53.

die formale Demokratie zurückgenommen werden. Für die Antiglobalisierungsbewegung geht es gegenteilig um die Entwicklung einer demokratischen Gesellschaft. Es gibt keine soziale Sicherheit und Gleichheit ohne Demokratie.

*Dr. Heinz Düx ist Rechtsanwalt in Frankfurt am Main.*