

Hermann Adam *

Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik im Zeitalter der Globalisierung

Als Ursache der Wahlniederlage der SPD bei der Bundestagswahl am 24. September 2017 wird von vielen das Fehlen einer programmatischen Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung und der Liberalisierung genannt.¹ Aber warum fehlt diese Antwort? Für eine sachliche und zielführende Diskussion innerhalb und außerhalb der SPD ist es enorm wichtig, sich bewusst zu werden, welche komplexen Prozesse von der Globalisierung in politischer und sozialer Hinsicht ausgelöst wurden. Hierzu will die vorliegende Analyse einen Beitrag leisten.² Dazu sollen zunächst die politischen,

wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in der unmittelbaren Nachkriegszeit und ihre Veränderungen seit den 1980er-Jahren beschrieben werden. Anschließend geht es um die Spielräume und Handlungsmöglichkeiten, die Regierungen angesichts der zahlreichen strukturellen Veränderungen und der Digitalisierung im globalisierten Kapitalismus auf nationaler Ebene noch offenstehen.

Von der Vollbeschäftigung zur Ölkrise – die Ausbauphase des Sozialstaates

Die ersten drei Nachkriegsjahrzehnte brachten der alten Bundesrepublik Deutschland einen bisher daher nie dagewesenen Wirtschaftsaufschwung mit hohen Wachstumsraten, steigender Beschäftigung und realen Einkommenszuwächsen für alle. Keiner blieb zurück, alle profitierten vom sog. «Wirtschaftswunder». Dieser rasante Wirtschaftsaufschwung – das soll hier ausdrücklich betont werden – war weniger das Resultat konsequenter marktwirtschaftlicher Politik, sondern Ergebnis einer glücklichen Kombination von historischen Umständen und Entwicklungen, die aber nicht dem Wirken Ludwig Erhards zu verdanken waren.³

1 So z.B.G. Neugebauer: «Dabei sind einige für den Erfolg notwendige...Bedingungen zu beachten. Dazu zählen ein sozialdemokratisches Reformkonzept zur Bewältigung der mit der Globalisierung verbundenen Veränderungen der ökonomisch-sozialen und der politisch-kulturellen Verhältnisse...» und C. Koschmieder: «Das wichtigste Problem ist ein programmatisches. Die SPD hat es bisher nicht geschafft, eine ausreichende programmatische Antwort auf die großen Themen – nämlich wirtschaftliche Liberalisierung und vor allem Globalisierung – zu geben...», beide in *perspektivends*, Heft 2/2017, S. 12 bzw. S. 21.

2 Möglichkeiten und Grenzen linker Wirtschaftspolitik unter den neuen ökonomischen Rahmenbedingungen aufzuzeigen ist nicht neu, sondern ein Dauerthema. Vgl. z.B. die vor 15 Jahren erschienenen Beiträge von M. Marterbauer, Emanzipatorische Wirtschaftspolitik unter neuen Rahmenbedingungen. Gibt es noch Spielräume für sozialdemokratische Wirtschaftspolitik? in: *Kurswechsel*, Heft 2/2003 oder J. Bischoff, K. Steinitz (Hg.), *Linke Wirtschaftspolitik. Bilanz, Widersprüche, Perspektiven*, Hamburg 2003.

3 Vgl. V. Hentschel, Ludwig Erhard, die «soziale Marktwirtschaft» und das Wirtschaftswunder. Historisches Lehrstück oder Mythos? Bonn 1998, S. 24. – Dazu näher auch H. Adam, *Von der sozialen Marktwirtschaft zum Finanzmarktkapitalismus*. In Kleinen

Die SPD zog aus der stürmischen Aufwärtswirtschaftsentwicklung der Wirtschaft bereits 1959 Konsequenzen. In ihrem Godesberger Programm schloss sie ihren Frieden mit der sozialen Marktwirtschaft, ja letztlich auch mit dem Kapitalismus. Sie bekannte sich zum Prinzip des Wettbewerbs, allerdings nicht als Ziel an sich, wie die Liberalen, sondern als Instrument, und verabschiedete sich von der staatlichen Planung des Wirtschaftsgeschehens. «Wettbewerb so weit wie möglich, Planung so weit wie nötig»⁴ war der wirtschaftspolitische Leitsatz des Godesberger Programms. Der politische Erfolg dieses Kurswechsels blieb nicht aus: Lag die SPD in den Bundestagswahlen der 1950er-Jahre stets um die 30 Prozent, kletterte sie 1961 erstmals auf 36,2 Prozent und erreichte 1965 bereits 39,2 Prozent. Nachdem es in der ersten großen Koalition (1966–1969) dem SPD-Wirtschaftsminister Karl Schiller und dem CSU-Finanzminister Franz-Josef Strauß gelungen war, mit antizyklischer Finanzpolitik innerhalb weniger Monate die erste leichte Nachkriegsrezession von 1966/67 zu überwinden und die Vollbeschäftigung wiederherzustellen, honorierten das die Bürger bei der Bundestagswahl 1969 mit einem Stimmenanteil der SPD von 42,7 Prozent.⁵

Schritten zum amerikanischen Gesellschaftsmodell? in: *perspektivends*, Heft 1/2009, S. 134 ff.

- 4 Godesberger Programm der SPD von 1959, Abschnitt «Steiger Wirtschaftsaufschwung», letzter Satz. Im aktuellen Hamburger Programm der SPD von 2007 taucht der Kernsatz des Godesberger Programms leicht verändert wieder auf, es wird aber auf das Wort «Planung» verzichtet, um keine Assoziationen mit der real-sozialistischen Wirtschaftsordnung der DDR aufkommen zu lassen. Er lautet: «Für uns gilt: So viel Wettbewerb wie möglich, so viel regulierender Staat wie nötig.» (Abschnitt «Soziale Marktwirtschaft im 21. Jahrhundert»).
- 5 Bei dieser Wahl spielten neben der Außenpolitik Willy Brandts vor allem eine wirtschaftspolitische

In diesen «goldenen Jahren der Bundesrepublik» haben alle Regierungskoalitionen den Sozialstaat massiv ausgebaut: 1957 wurde die Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung auf das Umlageverfahren umgestellt und die dynamische Rente eingeführt. Sie verbesserte in einem Schritt die Arbeiterrenten um durchschnittlich 65 Prozent, die Angestelltenrenten um rund 72 Prozent⁶ – eine Maßnahme, die rund sieben Millionen Rentner begünstigte. Einen weiteren Meilenstein der Sozialpolitik bildete das Bundessozialhilfegesetz von 1961. Es schuf für alle Bürger einen einklagbaren Rechtsanspruch auf eine Grundsicherung, wenn andere private oder staatliche Versicherungssysteme nicht griffen.

In der ersten Hälfte der 1970er-Jahre wurden von der sozialliberalen Koalition unter Willy Brandt weitere sozialpolitische Reformen durchgeführt: die Einführung der flexiblen Altersgrenze, die Vorverlegung der Rentenanpassung um ein halbes Jahr⁷, die Öffnung der Rentenversicherung

Frage eine Hauptrolle: Soll die Deutsche Mark aufgewertet werden, um der anziehenden Inflationsrate zu begegnen? Der CDU-Bundeskanzler Kiesinger sprach sich, offensichtlich gedrängt von der Exportindustrie, gegen eine Aufwertung aus, SPD-Wirtschaftsminister Schiller dafür. Viele Wähler vertrauten dem SPD-Wirtschaftsprofessor Schiller und seiner wirtschaftspolitischen Kompetenz. Die Wahlforscher sprachen damals von «Schiller-Wählern» aus dem bürgerlichen Lager, die der SPD halfen, erstmals die 40-Prozent-Marke zu überspringen.

- 6 Siehe W. Schmähl, *Die Einführung der «dynamischen Rente» 1957. Gründe, Ziele und Maßnahmen – Versuch einer Bilanz – ZeS-Arbeitspapier 3/2007*, S. 18.
- 7 Die Rentenanpassung, die eigentlich erst zum 1.1.1973 hätte erfolgen müssen, wurde auf den 1.7.1972 vorgezogen. Gleichzeitig wurden die Beiträge der Rentner zur Krankenversicherung von zwei Prozent, die 1968 und 1969 erhoben worden waren, wieder erstattet. Bis einschließlich 1977 wurden die Renten dann jeweils zum 1. Juli ange-

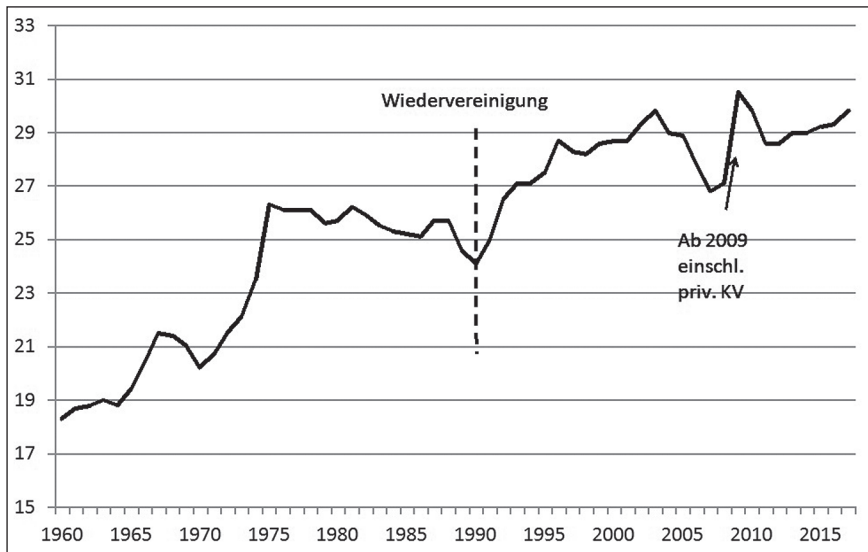


Schaubild 1 Sozialleistungsquote (Sozialausgaben: finanzielle Direktleistungen ohne Steuervergünstigungen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts) in Deutschland (ab 1991 einschl. neue Bundesländer, ab 2009 einschl. private Krankenversicherung). [Quelle: BMAS]

für nicht-abhängig Beschäftigte, die Einführung der Rente nach Mindesteinkommen für Geringverdiener. Von diesen Maßnahmen profitierten ebenfalls Millionen Bürger: Rund 12 Millionen von der Vorverlegung der Rentenanpassung⁸, 2,1 Millionen von der Anhebung der Kleinrenten und der Einführung der Rente nach Mindesteinkommen und über 700.000 Personen von der flexiblen Altersgrenze.

Aus der Entwicklung der Sozialleistungsquote (prozentualer Anteil der Sozialaus-

gaben am Bruttoinlandsprodukt) ist diese expansive Sozialpolitik deutlich abzulesen (Schaubild 1). Bereits in den 1960er-Jahren stieg die Sozialleistungsquote von 18,3 Prozent (1960) auf 21 Prozent (1969) deutlich an und erlebte in der ersten Hälfte der 1970er-Jahre einen massiven Anstieg um fast sechs Prozentpunkte.

Die gute wirtschaftliche Entwicklung und der Ausbau des Sozialstaates haben in den ersten drei Jahrzehnten der Nachkriegszeit zu einer relativ hohen Zufriedenheit der Bevölkerung mit den wirtschaftlichen Verhältnissen in der Bundesrepublik geführt. So bezeichneten in den 1960er- und 1970er-Jahren in den repräsentativen Umfragen des Instituts für Demoskopie Allensbach stets über 40 Prozent der Befragten die Besitz- und Einkommensverhältnisse als gerecht, 1979 waren es sogar 50 Prozent.

passt. 1978 wurde die Rentenpassung ganz ausgesetzt, die nächste erfolgte erst wieder zum 1.1.1979. Ab 1983 werden die Renten wieder zum 1.7. eines jeden Jahres angepasst.

8 1972 wurden die Renten zweimal erhöht: zum 1.1. um 6,3 Prozent und zum 1.7.1972 um 9,5 Prozent. Vgl. G. Bäcker, W. Elsner, Rentenversicherung in der Krise?, Köln 1979, S. 18.



Schaubild 2 Soziale Marktwirtschaft - gerecht oder nicht gerecht?
[Quelle: Institut für Demoskopie, Allensbach]

Nur ein gutes Drittel hielt die Verhältnisse dagegen für nicht gerecht (Schaubild 2).

Das relativ hohe Gerechtigkeitsempfinden bis Ende der 1970er-Jahre ging mit

einer hohen Wahlbeteiligung einher. Mit 91,1 Prozent gab es bei der Bundestagswahl 1972 die bisher höchste Wahlbeteiligung, 1976 lag sie mit 90,7 Prozent kaum

Jahrzehnt	Parteienkonzentration Zweitstimmenanteil von CDU/CSU + SPD in %	Wahlbeteiligung	Nichtwähler
1950er	72,1	84,1	15,9
1960er	85,7	87,1	12,9
1970er	91,0	90,9	9,1
1980er	85,2	87,3	12,7
1990er	77,1	79,7	20,3
2000er	67,7	75,9	24,1
2010er	60,3	73,9	26,1

Tabelle 1 Parteienkonzentration und Wahlbeteiligung
[Quelle: Statistisches Bundesamt]

darunter. Auch 1980 wurde eine Wahlbeteiligung von 88,6 Prozent erreicht Gleichzeitig fand in den ersten dreißig Jahren eine Konzentration der Wählerstimmen auf die beiden großen Parteien CDU/CSU und SPD statt. Bei der ersten Bundestagswahl 1949 kamen CDU/CSU und SPD zusammen auf 60,2 Prozent der Wählerstimmen, 1976 – dem Jahr der höchsten Stimmenkonzentration – auf 91,2 Prozent (Tabelle 1).

Die 1980er-Jahre – Zäsur in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Nach den «goldenen Jahren» der Bundesrepublik kam es in den 1980er-Jahren zu einer deutlichen Zäsur. Sie begann mit dem Sturz Helmut Schmidts und dem Amtsantritt Helmut Kohls im Herbst 1982. Vorausgegangen waren Regierungswechsel auch in anderen bedeutenden Industrieländern. In Großbritannien wurde 1979 die konservative Margret Thatcher Premierministerin, in den USA 1981 der Republikaner Ronald Reagan der 40. Präsident. Damit verbunden war ein wirtschaftspolitischer Paradigmenwechsel weg von keynesianischer Nachfragesteuerung hin zu angebotsorientierter Wirtschaftspolitik, in deren Mittelpunkt die Verbesserung der Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln stand.⁹ Helmut Kohl verfolgte in der Wirtschaftspolitik einen moderat angebotsorientierten Kurs¹⁰ und wollte den Staat auf seine Kernauf-

gaben zurückführen.¹¹ Die Sozialleistungsquote wurde von 25,9 (1982) auf 24,1 Prozent (1990) gedrückt (Schaubild 1).

Mitte der 1980er-Jahre war die Arbeitslosigkeit massiv angestiegen: Statt der 1,8 Millionen Arbeitslosen zu Ende der Ära Schmidt sah sich Kohl 1985 mit einer Arbeitslosenzahl von über 2,3 Millionen konfrontiert, was einer Arbeitslosenquote von 8,3 Prozent entsprach. Viele Bürger waren enttäuscht, hatten sie sich doch von der Kohl-Regierung eine Wende auf dem Arbeitsmarkt erhofft. Bei der Bundestagswahl 1987 fiel die Wahlbeteiligung im Vergleich zu 1983 um fast fünf Prozentpunkte auf 84,3 Prozent. Drei Jahre später gaben bei der Bundestagswahl bereits über 22 Prozent der Wähler ihre Stimme nicht mehr ab.

Die Zufriedenheit mit den wirtschaftlichen Verhältnissen kippte. Leider gibt es vom Institut für Demoskopie Allensbach keine Umfragewerte für die 1980er-Jahre. Erste Zahlen liegen erst wieder für 1995 vor. In diesem Jahr bezeichnete eine deutliche Mehrheit der Befragten die wirtschaftlichen Verhältnisse als nicht gerecht, 2002 waren es fast 60 Prozent und 2008 sogar über 70 Prozent (Schaubild 2).¹² Irgend-

9 Zur angebotsorientierten Wirtschaftspolitik vgl. H. Adam, *Bausteine der Wirtschaft*, 16. Aufl., Wiesbaden 2015, S. 263 ff.

10 Vgl. R. Zohlhörer, *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982–1998*, Opladen 2001.

11 H. Kohl, *Regierungserklärung, Plenarprotokoll 10/4 des Deutschen Bundestages vom 4.5.193*, S. 56.

12 Es sei noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen, dass in Schaubild 2 ein repräsentativer Querschnitt westdeutscher Bürger befragt wurde. Der Rückgang des Gerechtigkeitsempfindens kann also nicht damit erklärt werden, dass ein Großteil der Bevölkerung in den neuen Bundesländern die Entwicklung nach der Wiedervereinigung als ungerecht empfand. Die Werte für Gesamtdeutschland, die ab 1995 erhoben wurden, unterscheiden sich jedoch kaum. Vgl. IfD Allensbach, *Einstellungen zur sozialen Marktwirtschaft in Deutschland am Jahresanfang 2010*, Allensbach 2010.

wann in den 1980er-Jahren, als klar wurde, dass auch die CDU/CSU-FDP Regierung der Arbeitslosigkeit nicht Herr wurde, dürfte die frühere mehrheitliche Zustimmung zur sozialen Marktwirtschaft in der Bevölkerung einer größeren Skepsis gewichen sein. Mit der wachsenden Unzufriedenheit in den folgenden Jahren sackte auch die Wahlbeteiligung immer weiter ab. Die bisher höchste Stimmenthaltungsquote gab es bei der Bundestagswahl 2009 mit fast 30 Prozent.

Mit wachsender Arbeitslosigkeit und abnehmender Zufriedenheit mit den wirtschaftlichen Verhältnissen begann die Auffächerung des Parteiensystems. Die Dominanz der beiden großen Volksparteien CDU/CSU und SPD ging zu Ende. 1983 zog mit den GRÜNEN erstmals eine neue Partei in den Bundestag ein.

Nach der Wiedervereinigung setzte sich die Auffächerung des Parteiensystems fort. Mit der Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) gelang 1990 einer fünften Partei der Einzug in den Bundestag. Bei der Bundestagswahl 2005 gewann sie 970.000 Stimmen allein von Wählern, die 2002 noch ihr Kreuz bei der SPD gemacht hatten. Des Weiteren verlor die SPD 630.000 Stimmen an die CDU. Die Motive beider Wählergruppen dürften ganz unterschiedlich gewesen sein. Während die zur PDS abgewanderten Wähler ihren Protest gegen die Arbeitsmarktreformen der Schröder-Regierung zum Ausdruck bringen wollten, waren diejenigen, die von der SPD zur CDU gewechselt sind, mit der Agenda 2010 durchaus einverstanden. Es dürfte sich um Wähler gehandelt haben, die eigentlich der CDU nahestanden, 1998 Helmut Kohl abwählen wollten und 2005 zur CDU zurückkehrten, nachdem diese ihre Parteispendenaffäre

überwunden hatte und mit Angela Merkel eine neue personelle Spitze präsentierte.¹³

Auch CDU/CSU blieben Wählerverluste nicht erspart. Seit 1953 hatte sie bei Bundestagswahlen – selbst in der sozialliberalen Ära – stets ein Ergebnis von über 40 Prozent erzielt. 1998 fiel sie erstmals auf 35,2 Prozent zurück und konnte die gesamten 2000er-Jahre die 40-Prozent-Marke nicht mehr überspringen. Bei der letzten Bundestagswahl 2017 lagen CDU/CSU mit 32,9 Prozent nur noch knapp über ihrem Ergebnis von 1949. Dafür gelang einer weiteren Partei, der Alternative für Deutschland (AfD), der Sprung in den Bundestag. Zwar war die Wahlbeteiligung 2017 (und auch 2013) wieder geringfügig angestiegen. Doch viele Nichtwähler kehrten nicht zu den ehemals großen Parteien zurück, sondern wandten sich der AfD zu. Auch DIE LINKE konnte die Enttäuschung von Teilen der Bevölkerung nicht für sich nutzen. Sie verlor bei der Bundestagswahl 2017 ebenfalls fast eine halbe Million Stimmen an die AfD.

Sinkende Wahlbeteiligung ist allerdings kein auf Deutschland beschränktes Phänomen. In anderen Demokratien ist die Wahlbeteiligung bereits seit den 1970er-Jahren

13 Das Ergebnis der Bundestagswahl 1998 mit dem hohen Wahlsieg der SPD kann eher als ein Plebiszit gegen Helmut Kohl als ein gewünschter Richtungswechsel in der Wirtschafts- und Sozialpolitik gewertet werden. Vgl. U. von Alemann, Der Wahlsieg der SPD von 1998: Politische Achsenverschiebung oder glücklicher Ausreißer?, in: O. Niedermayer (Hg.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 1998*, Opladen 1999, S. 41 ff. – Forschungsgruppe Wahlen e. V., T. Emmert, M. Jung., D. Roth, Das Ende einer Ära – Die Bundestagswahl vom 27. September 1998, in: H. D. Klingemann, M. Kaase (Hg.), *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 1998*, Wiesbaden 2001, S. 52 f.

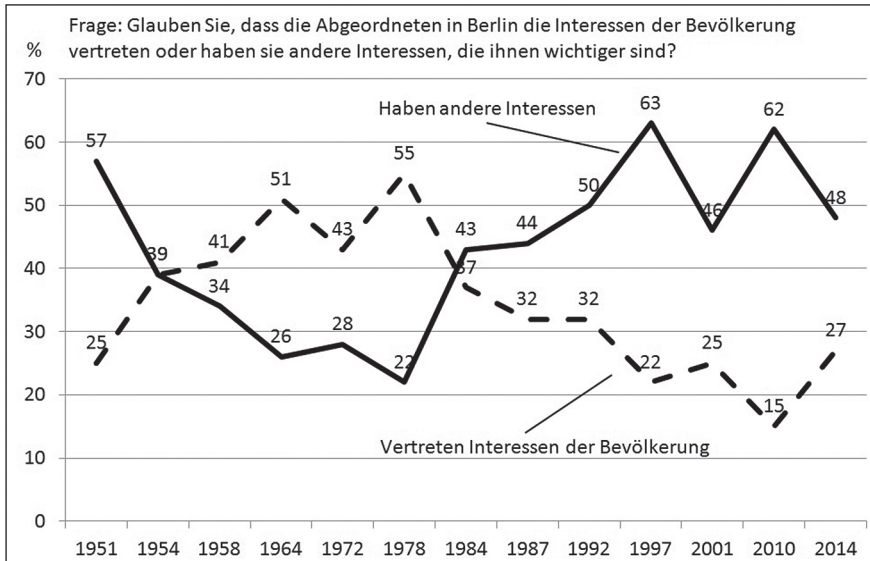


Schaubild 3 Wessen Interessen vertreten die Abgeordneten?

[Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach (FAZ Nr. 68/19.3.2014, S. 8 und Nr. 114/18.5.2016, S. 8)]

rückläufig und im Schnitt sogar noch niedriger als in Deutschland.¹⁴ Aus demokratietheoretischer Sicht ist hierbei insbesondere problematisch, dass die Wahlbeteiligung schichtenspezifisch verzerrt ist: Je niedriger das Einkommen von Bürgern, desto geringer ist die Wahlbeteiligung.¹⁵ Das begünstigt konservativ-liberale Parteien und benachteiligt linke Parteien, deren Wählerklientel zu einem hohen Prozentsatz entweder nicht

mehr zur Wahl geht oder wie jüngst – mehr aus Protest als aus Überzeugung – rechtspopulistische Parteien unterstützt.

Ökonomische Hintergründe der politischen Zäsur

Die Entwicklung seit den 1980er-Jahren, insbesondere die Aufsplitterung des Parteiensystems und der wachsende Zuspruch zu Randparteien, lässt einen Zusammenhang zwischen der zunehmenden Arbeitslosigkeit und der größer werdenden Ungleichheit einerseits und der geringeren Zustimmung der Bevölkerung zum politischen und wirtschaftlichen System andererseits erkennen. Nicht nur das Gerechtigkeitsempfinden gegenüber der sozialen Marktwirtschaft kippte in den 1980er-Jahren (siehe oben Schaubild 2). Auch das Vertrauen in

14 Vgl. A. Schäfer, W. Streeck, Introduction: Politics in the Age of Austerity, in: dies. (eds.), *Politics in the Age of Austerity*, Cambridge (UK) 2013, S. 11. Betrachtet wurden 22 OECD-Länder: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, USA.

15 Vgl. A. Schäfer, *Der Verlust politischer Gleichheit*, Frankfurt a. M. 2015, S. 98.

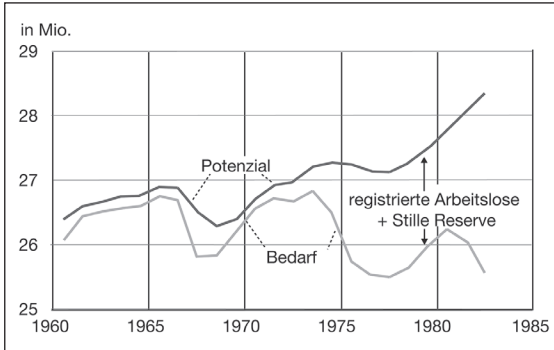


Schaubild 4 Arbeitsmarktbalanz 1960 bis 1983
[Quelle: W. Kauder et al.: Arbeitsmarktperspektiven der 191980er- und 1990er-Jahre, in: Mitteilungen des IAB, Nr. 1/1985, S. 59.]

die Abgeordneten und damit in das demokratische System schwand. Am Ende der Amtszeit Helmut Kohls, als die Arbeitslosenquote mit über 11 Prozent einen ersten Höchststand erreichte, glaubten 63 Prozent der Befragten, Abgeordnete hätten andere Interessen, die ihnen wichtiger sind (Schaubild 3). Doch trägt die Politik überhaupt die Verantwortung für die gestiegene hohe Arbeitslosigkeit? Und hätte die Politik dem Vertrauensverlust der Bevölkerung durch eine andere Wirtschafts- und Sozialpolitik entgegenwirken können?

Bereits 1973 hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) darauf hingewiesen, dass das inländische Erwerbspersonenpotenzial bis 1988 um knapp eine Million zunehmen wird und daraus erhebliche Probleme am Arbeitsmarkt erwachsen werden.¹⁶ Waren in den 1950er- und 1960er-Jahren das Angebot an Arbeitskräften – das sog. Erwerbspersonenpotenzial – und die Nach-

frage nach Arbeitskräften im Gleichschritt gewachsen, öffnete sich ab 1974/75 die Schere zwischen Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt. Mit anderen Worten: Das Erwerbspersonenpotenzial, die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter, stieg schneller als die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften (Schaubild 4).

Verschärft wurden die Probleme am Arbeitsmarkt durch die Ölpreisverteuerung Mitte der 1970er- und Anfang der 1980er-Jahre, die die deutsche Wirtschaft zweimal in eine Rezession stürzte. Die seit Mitte der 1970er-Jahre steigende Arbeitslosigkeit war somit Ergebnis des Zusammenwirkens exogener (Ölpreiskrise) und endogener (demografische Entwicklung) Faktoren. Die jeweiligen Regierungen sind weder für die Anhebung der Ölpreise verantwortlich zu machen. Noch hätten sie kurzfristig etwas gegen den aufgrund der Geburtenziffern vorgezeichneten Anstieg des Erwerbspersonenpotenzials unternehmen können.

16 Vgl. G. Kühlewind, M. Thon, *Projektion des deutschen Erwerbspersonenpotentials für die Jahre 1977, 1980, 1985 und 1990. Trendfortschreibung sowie zusätzliche Schätzung der Auswirkungen der flexiblen Altersgrenze und des Bildungsgesamtplans*, MittAB 3/1973, S. 239.

Realitätsverleugnung

Als in den 1970er-Jahren hohe Inflationsraten die Bevölkerung beunruhigten, hatte Helmut Schmidt eine Erzählung parat: «Mir

scheint, dass das deutsche Volk – zugespitzt – fünf Prozent Inflation besser ertragen kann als fünf Prozent Arbeitslosigkeit.»¹⁷ Ob dieser Satz ökonomisch völlig korrekt war, steht hier nicht zur Debatte. Jedenfalls machte er mit einfachen Worten klar: Die Politik kann nicht jedes Problem lösen. Mitunter gibt es auch Zielkonflikte. Dann muss sich die Politik entscheiden, was für die Bevölkerung das kleinere Übel darstellt. Damit schenkte er der Bevölkerung reinen Wein ein.

Seine Nachfolger agierten anders. Obwohl alle Arbeitsmarktexperten sich einig waren, dass Massenarbeitslosigkeit viele Jahre lang eine Dauererscheinung werden würde, versprach Helmut Kohl, die Arbeitslosenzahlen bis zum Jahr 2000 zu halbieren.¹⁸ Auch Gerhard Schröder hatte zu Beginn der rot-grünen Koalition angekündigt, bis zum Ende der Legislaturperiode die Arbeitslosenzahlen unter 3,5 Millionen zu bringen.¹⁹ Keines der Versprechen konnte einlöst werden, denn das demografisch bedingte Wachstum des Erwerbspersonenpotenzials hielt bis 2005 an. Die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt war einfach nicht zu schließen (siehe Schaubild 5, S. 102).

17 *Süddeutsche Zeitung* vom 28.7.1972, S. 8.

18 Vgl. H. Kohl, *Erklärung der Bundesregierung zum Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung, Plenarprotokoll 13/102*, S. 8976. abgegeben in der 102. Sitzung des Deutschen Bundestages.

19 Vgl. D. Roth, *Das rot-grüne Projekt an der Wahlurne: Eine Analyse der Bundestagswahl vom 22. September 2002*, in: C. Egle, T. Ostheim, R. Zohnhöfer (Hg.), *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002*, Wiesbaden 2003, S. 43. Schröder: «Wenn wir es nicht schaffen, die Arbeitslosenquote signifikant zu senken, dann haben wir es weder verdient, wieder gewählt zu werden, noch werden wir wieder gewählt.»

Die nicht einlösbaren Versprechen in punkto Rückführung der Arbeitslosigkeit waren nicht die einzigen. Hier nur zwei weitere Beispiele: Vor der Bundestagswahl 1990 erklärte Bundesfinanzminister Theo Waigel: «Die Festlegung lautet: keine Steuererhöhung zur Finanzierung der deutschen Einheit.» (*Spiegel* Nr. 47/1990) Nur wenige Wochen nach der Bundestagswahl einigte sich die die CDU/CSU-FDP-Regierung jedoch auf eine Anhebung der Mineralölsteuer um 25 Pfennig, einen Zuschlag zur Lohn- und Einkommensteuer, den Solidaritätszuschlag, und eine Erhöhung der Versicherungsteuer. Helmut Kohl versprach darüber hinaus blühende Landschaften in den neuen Bundesländern.²⁰

Die SPD war keineswegs ehrlicher: In ihrem Wahlprogramm 2005 hatte sie erklärt, «eine Anhebung der Mehrwertsteuer würde angesichts der derzeit schwachen Binnennachfrage in die falsche Richtung weisen und die sich abzeichnende wirtschaftliche Erholung gefährden.»²¹ Nach der Wahl stimmte sie jedoch in der Koalition mit der CDU/CSU einer Mehrwertsteuererhöhung von 16 auf 19 Prozent zu. Wundert es da, dass die Bürger zunehmend die Glaubwürdigkeit der Parteien anzweifeln, wenn sie Dinge versprechen, die sie nicht halten können?

Hier scheint ein zentrales Problem der Politik zu liegen: Offensichtlich trauen sich die Politiker nicht, ihre begrenzten wirtschaftspolitischen Steuerungsmöglichkeiten einzugestehen. Erhard Eppler hat das in

20 Fernsehansprache von Bundeskanzler Kohl anlässlich des Inkrafttretens der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion am 1. Juli 1990, abrufbar unter <http://www.helmut-kohl.de/index.php?msg=555>.

21 *Vertrauen in Deutschland. Das Wahlmanifest der SPD* vom 4. Juli 2005, S. 39.

einem Spiegel-Interview deutlich angesprochen: «Für mich ist entscheidend, dass die Gestaltungsmöglichkeiten für Politik durch die Globalisierung der Märkte dramatisch verringert sind. Das heißt, Politiker können gar nicht mehr das leisten, was die Bürger von ihnen erwarten. ... Politiker müssen redlicher sein und den Bürgern klar machen, wo die Grenzen ihrer Macht liegen.»²²

Steuerpolitik zwischen Vetospieler Bundesrat und internationalem Steuerwettbewerb

Am Beispiel der Steuerpolitik lassen sich die Grenzen politischer Gestaltungsmöglichkeit gut veranschaulichen. Die Steuerpolitik ist für alle Parteien ein zentrales Politikfeld. Für die CDU/CSU, insbesondere für ihren Wirtschaftsflügel, sind Steuersenkungen der wichtigste Hebel zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums und damit zur Verbesserung der Beschäftigung. Für die SPD, insbesondere für ihren linken Flügel, sind Steuern der zentrale Ansatzpunkt zur gewünschten Umverteilung von oben nach unten und damit zur Realisierung des Ziels der «sozialen Gerechtigkeit». Denn für die SPD bedeutet «soziale Gerechtigkeit» vor allem eine gleichmäßigere Verteilung der Nettoeinkommen und eine Beteiligung breiter Schichten der Bevölkerung am Produktivvermögen.²³

22 Spiegel-Online, 8.10.2004, abrufbar unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/interview-mit-erhard-eppler-kein-politiker-redet-gerne-ueber-seine-ohnmacht-a-321133.html>.

23 Vgl. Hamburger Programm der SPD vom 28.10.2007, S. 43: «Sozialdemokratische Steuerpolitik soll Ungleichheit begrenzen und gleiche Chancen fördern. ... Die Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Unternehmenskapital als zusätzliche Quelle des Einkommens gewährleistet eine gerechtere Beteiligung der Beschäftigten am Fir-

Jede steuerpolitische Maßnahme muss – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht nur vom Bundestag, sondern auch vom Bundesrat verabschiedet werden. In der zweiten Kammer herrschen aber nur selten die gleichen Mehrheitsverhältnisse wie im Bundestag, und selbst wenn – die Landesregierungen haben eigene Interessen und pressen mitunter selbst einer Bundesregierung gleicher Couleur Zugeständnisse ab.²⁴ Steuerpolitik erzwingt in Deutschland also stets einen All-Parteien-Konsens. Deshalb kamen 2005 weder CDU-Vorschläge wie die einer Flat-Tax oder einer «Bierdeckelsteuer», noch SPD-Vorschläge zur Erhöhung des Spitzensteuersatzes oder der Wiederbelebung der Vermögensteuer zum Zuge. Hinzu kommt das Bundesverfassungsgericht als Veto-Spieler oder aber auch als Agenda-Setter.²⁵

Zudem begrenzt der internationale Steuerwettbewerb erheblich die Handlungsmöglichkeiten in der Steuerpolitik. Industrieländer versuchen, ihr Land als Wirtschafts-

menerfolg.» Eine gute Übersicht, wie unterschiedlich sich «soziale Gerechtigkeit» definieren lässt, bietet der langjährige Mitarbeiter der SPD-Bundestagsfraktion T. Ebert, Soziale Gerechtigkeit. Ideen – Geschichte – Kontroversen, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 1571, zweite Aufl., Bonn 2015.

24 Vgl. hierzu als Beispiel die Steuerreform der rot-grünen Regierung von 2000, eindrucksvoll geschildert bei W. Merkel, Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallbeispiele der Vetospieler-Theorie, und R. Zohnhöfer, Rot-grüne Finanzpolitik zwischen traditioneller Sozialdemokratie und neuer Mitte, beide in: C. Egle, T. Ostheim, R. Zohnhöfer (Hg.), *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002*, Wiesbaden 2003, S.171 ff. und 208 ff.

25 Vgl. O. Köppe, Bundesverfassungsgericht und Steuergesetzgebung – Politik mit den Mitteln der Verfassungsrechtsprechung? in: R. C. von Ooyen, M. H. W. Möllers (Hg.), *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Wiesbaden 2006, S. 435 ff.

Land	Einkommensteuerspitzensatz			Unternehmenssteuerspitzensatz		
	1980	1997	2016	1980	1997	2016
USA	70,0	39,6	47,27	46,0	35,0	39,23
UK	60,0	40,0	45,00	52,0	31,0	20,0
Japan	75,0	50,0	55,95	40,0	37,5	32,26
Frankreich	60,0	54,0	54,61	50,0	41,7	38,0
Deutschland	56,0	53,0	47,48	56,0	45,0	29,83
Österreich	59,5	50,0	55,00	55,0	34,0	25,0
Schweden	58,0	25,0	57,10	40,0	28,0	22,0
Dänemark	63,6	60,0	51,95	40,0	34,0	22,0

Tabelle 2 Spitzensteuersätze für Private und Unternehmen

Quelle: U. Wagschal, Die Politische Ökonomie der Besteuerung, in: H. Obinger, U. Wagschal, B. Kittel (Hg.), *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*, Opladen 2003, S. 278. – BMF (Hg.), *Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich*, Berlin 2017, S. 20 und S. 30ff.

standort attraktiv zu machen, indem sie Unternehmen eine günstige Besteuerung ihrer Gewinne bieten. Dieser Wettbewerb wurde in den 1980er-Jahren von der britischen Premierministerin Margret Thatcher und vom amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan im Zuge des wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels in Gang gesetzt. 1986 senkte die britische Regierung ihren Körperschaftsteuersatz von 50 auf 35 Prozent, die USA folgten 1987 mit einer Senkung von 46 auf 34 Prozent.

Diesem Druck auf die Steuersätze konnte sich langfristig aus Wettbewerbsgründen kein größeres Industrieland entziehen. Tabelle 2 zeigt, wie die Staaten ihre Spitzensteuersätze für Private und Unternehmen nach 1980 gesenkt haben. Auch Deutschland konnte nicht umhin, sich diesem Wettbewerbsdruck zu beugen. Es waren ausgerechnet sozialdemokratische Finanzminister, die den Steuersatz auf Unternehmensgewinne, den Körperschaftsteuersatz, senken mussten: 1999 zunächst von 45 Prozent

auf 40 Prozent – da war Oskar Lafontaine Bundesfinanzminister –, 2004 unter Hans Eichel auf 25 Prozent. Der sozialdemokratische Finanzminister Peer Steinbrück senkte schließlich während der ersten von Angela Merkel geführten großen Koalition den Körperschaftsteuersatz auf den heutigen Stand von 15 Prozent.²⁶

Sozialpolitik vor hohen demografischen Herausforderungen

Auf andere Weise als die Steuerpolitik wird die Sozialpolitik «eingehgt», und das in den nächsten Jahrzehnten noch stärker als bisher. Die Zunahme des Erwerbspersonenpotenzials seit Mitte der 1970er-Jahre war der Hauptgrund für die hohe Massenarbeitslosigkeit bis Mitte der 2000er-Jahre. In den kommenden Jahrzehnten werden diese Alterskohorten das Rentenalter erreichen

²⁶ Vgl. H. Adam, *Steuerpolitik in 60 Minuten*, Wiesbaden 2013, S. 169ff.

Jahr	2013	2020	2030	2040	2050	2060
Altenquotient	29,7	31,8	40,6	48,8	48,6	51,3

Tabelle 3 Entwicklung des Altenquotienten (Zahl der 67-jährigen und älteren Personen, die auf 100 Personen im Alter von 20 bis unter 67 kommen) in Deutschland
 [Quelle: Statistisches Bundesamt (Hg.), Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2015, S. 52 (Tabelle 8)]

und eine bisher nie dagewesene Herausforderung für die Finanzierung der Sozialsysteme darstellen.

Tabelle 3 verdeutlicht diese Herausforderung anhand der Entwicklung des Altenquotienten. Er zeigt, wie viele 67-jährige und Ältere demnächst auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter kommen. 2013 waren das 29,7, 2060 werden es über 51 sein. Mit anderen Worten: 2013 mussten 100 Personen im erwerbsfähigen Alter die Rente für 30 Ruheständler erarbeiten, 2060 werden sie für 50 Rentner «aufkommen» müssen.²⁷

27 Natürlich ist der Altenquotient nur ein Anhaltspunkt für die künftigen finanziellen Belastungen der Rentenversicherung. Entscheidender ist das Verhältnis der Beitragszahler zu den Rentenempfängern. Bei steigender Beschäftigung und sinkender Arbeitslosigkeit wird sich der Altenquotient günstiger entwickeln und die demografische Belastung der Rentenversicherung geringer ausfallen. Vgl. dazu E. Türk, F. Blank, C. Logeay, J. Wöss, R. Zwerner, *Den demografischen Wandel bewältigen: Die*

Die Krankenversicherung steht vor ähnlichen, demografisch bedingten Finanzierungsproblemen. Neben der wachsenden Zahl älterer Personen, die mehr und qualitativ hochwertige medizinische Leistungen in Anspruch nehmen und auch länger leben als frühere Jahrgänge, spielt auch der medizinisch-technische Fortschritt als Kostentreiber im Gesundheitswesen eine wichtige Rolle. Hinzu kommen steigende Realinkommen, die ebenfalls die Ansprüche an die Gesundheitsversorgung steigen lassen.²⁸

Tabelle 4 zeigt für einige ausgewählte OECD-Länder den Anteil der staatlichen Gesundheitsausgaben – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2010 und die voraussichtliche Ent-

Schlüsselrolle des Arbeitsmarktes, IMK-Report 137, April 2018.

28 Vgl. H. Adam, *Bausteine der Wirtschaft*, 16. Aufl., Wiesbaden 2015, S. 202 ff.

Jahr	Anteil der Ausgaben für Gesundheit am Bruttoinlandsprodukt				
	Deutschland	Japan	Frankreich	Großbritannien	USA
Ø 2006 bis 2010	8,5	6,8	8,5	7,4	7,6
2060	15,7	14,5	15,5	14,2	14,5
Anstieg (%-Punkte)	7,2	7,7	7,0	6,8	6,9

Tabelle 4: Voraussichtliche Entwicklung der staatlichen Gesundheitsausgaben

[Quelle: C. de la Maisonnette, J. O. Martins, *The future of health and long-term care spending, OECD Journal: Economic Studies Volume 2014*, Paris 2015, p. 90.]

wicklung bis 2060. In allen Ländern wird der Anteil der Gesundheitsausgaben am Bruttoinlandsprodukt erheblich steigen. In der zweiten Hälfte der 2000er-Jahre machten die Gesundheitsausgaben in Deutschland 8,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus, 2060 könnten es 15,7 Prozent sein.²⁹ Das entspricht (Preisniveau 2017) einem Betrag von rund 235 Mrd. Euro, der zusätzlich finanziert werden muss. Im Durchschnitt aller OECD-Länder wird mit einem Anstieg von 6,2 auf 13,9 Prozent (ungewichtet) gerechnet.

Alle Sozialexperten betonen seit Jahren: Die Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherungssysteme, sei es das Rentensystem, sei es das Gesundheits- und Pflegesystem, sind nicht weg zu reformieren. Die anfallenden höheren Kosten werden sich auch nicht in Luft auflösen. Und noch wichtiger: Große sozialpolitische Reformen, die wie in den ersten drei Nachkriegsjahrzehnten Millionen Bürger spürbar besser stellen, kann es nicht mehr geben, sondern eher Verschlechterungen. Aber bisher scheut sich die Politik, das offen auszusprechen.

Liberalisierte und deregulierte Finanzmärkte

Der internationale Steuerwettbewerb und die demografische Entwicklung sind nicht das einzige, was seit den 1980er-Jahren die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Welt gravierend verändert hat. Ab Mitte der 1970er-Jahre setzte eine Welle umfassender Liberalisierungen des Kapitalverkehrs zwischen den OECD-Ländern ein, beginnend in den USA und der Schweiz 1974.³⁰ Dienten in

den ersten Nachkriegsjahrzehnten die grenzüberschreitenden Kapitalströme ausschließlich der Finanzierung des Waren- und Dienstleistungsverkehrs, konnten nach der Liberalisierung der Finanzmärkte alle privaten und institutionellen Anleger ihr Geld ohne staatliche Beschränkungen und Kontrollen in andere Länder und andere Währungen transferieren. In Deutschland (alte Bundesrepublik) gibt es seit 12.3.1981 keine Kapitalverkehrsbeschränkungen mehr.³¹ In der EU wurden sie mit der Richtlinie 88/361 vom 24. Juni 1988 beseitigt, die am 1. Juli 1990 in Kraft trat.³²

Mit Aufhebung der Kapitalverkehrskontrollen wurde ein wirtschaftspolitisches Instrument stumpf, das insbesondere sozialdemokratische/sozialistische Regierungen gerne einsetzten, um Wirtschafts- und Beschäftigungskrisen abzumildern: eine expansive Finanzpolitik, flankiert von einer Erhöhung der Sozialausgaben. Das musste als erste die sozialistische Regierung in Frankreich unter Präsident François Mitterrand Anfang der 1980er-Jahre leidvoll erfahren. Diese Regierung versuchte ihre Vorstellungen von einer «sozial gerechten» Wirtschaft mit zahlreichen Instrumenten umzusetzen: höhere Mindestlöhne, Verbesserung zahlreicher Sozialleistungen, Schaffung von 180.000 zusätzlichen Stellen im Öffentlichen Dienst, Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf 39 Stunden, eine zeitlich begrenzte Sonderabgabe auf Höchstehinkommen und Sondersteuern auf Spekulationsgewinne.

Damit sind die französischen Sozialisten jedoch grandios gescheitert: Die Verbrau-

29 Die OECD-Projektion unterstellt dabei keinerlei staatliche Maßnahmen zur Kostendämpfung.

30 Vgl. J. Huffschild, *Politische Ökonomie der Finanzmärkte*, Hamburg 2002, S. 128 ff.

31 Eine Übersicht über die ab 1959 in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Kapitalverkehrskontrollen findet sich bei J. Huffschild, a.a.O., S. 270.

32 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 8.7.1988.

cherpreise stiegen um mehr als 14 Prozent. Die Exporte brachen ein, weil die Wettbewerbsfähigkeit der französischen Unternehmen schwand. Dafür stiegen die Importe enorm, sodass das Außenhandelsdefizit wuchs. Die Staatsverschuldung explodierte. Schon nach einem Jahr musste die Regierung ihren Kurs korrigieren. Nach einem weiteren Jahr vollzog sie sogar eine radikale Wende zurück zu einer klassisch neoliberalen, angebotsorientierten Politik. Die Sozialausgaben wurden kräftig gekürzt, der Franc wurde mehrmals abgewertet. Während der gesamten Amtszeit Mitterands gab es keine linke Wirtschaftspolitik mehr.³³

Seitdem ist unter Ökonomen aller Richtungen unbestritten: Eine keynesianische Wirtschafts- und Finanzpolitik und eine expansive Sozialpolitik müssen unter den Bedingungen einer international eng verflochtenen Weltwirtschaft mit freiem Kapitalverkehr scheitern, wenn sie isoliert in einem Land versucht wird. Das heißt allerdings nicht, dass dieser wirtschaftspolitische Ansatz generell nicht mehr funktioniert. Im Gegenteil: Wenn die wichtigsten Länder gemeinsam vorgehen und bei einem sich über die ganze Wirtschaft erstreckenden Nachfrageeinbruch höhere staatliche Investitionsausgaben tätigen, wie es in der Finanzmarktkrise 2008/09 der Fall war, funktionieren keynesianische Konjunkturprogramme geradezu lehrbuchmäßig. Das hat sich bei den Konjunkturprogrammen in Reaktion auf die Finanzmarktkrise 2008/09 gezeigt.³⁴

33 Vgl. im einzelnen H. Uterwedde, *Die Wirtschaftspolitik der Linken in Frankreich. Programme und Praxis 1974–1986*, Frankfurt a. M. 1988

34 Sowohl der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als auch Hans-Werner Sinn haben die Politik für die Kon-

Digitalisierung – Wirtschaft 4.0

In aller Munde ist mittlerweile die Digitalisierung, die die Arbeitswelt und unsere gesamte Gesellschaft gravierend verändern wird. Mit Digitalisierung werden neue Technologien bezeichnet, die Produkt, Maschine und Arbeitskraft, aber auch Unternehmen, Zulieferer und Kunden sowie alle Einheiten innerhalb eines Betriebs miteinander vernetzen.³⁵ Dadurch können viele Arbeitsprozesse automatisiert werden mit der Folge erheblicher Beschäftigungsverluste. Nach einer 2013 veröffentlichten Studie werden in den USA 47 Prozent aller Arbeitsplätze durch die Digitalisierung wegfallen.³⁶ Für Deutschland reichen die Schätzungen von 59 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die in den nächsten 10 bis 20 Jahren durch Computer ersetzt werden könnten, bis nur etwa 15 Prozent.³⁷

unkturprogramme in der Finanzmarktkrise gelobt. Siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2009/10, Tz. 243 und H.-W. Sinn, *Kasino-Kapitalismus. Wie es zur Finanzkrise kam, und was jetzt zu tun ist*, Berlin 2010, S. 299 f.

35 Vgl. M. I. Wolter u. a., *Industrie 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Wirtschaft. Szenario-Rechnungen im Rahmen der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen*, IAB-Forschungsbericht 8/2015, S. 11 und dies., *Wirtschaft 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Ökonomie. Szenario-Rechnungen im Rahmen der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen*, IAB-Forschungsbericht 3/2016, S. 9.

36 Vgl. C. B. Frey, M. A. Osborne, *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?*, Oxford 2013, S. 38.

37 Eine knappe Übersicht über die neuesten Studien findet sich bei S. Timpf, *Beschäftigungswirkungen der Digitalisierung und kein Ende der Arbeit?* Dossier «Digitalisierung» – Teil 4 einer Mini-Serie im Rahmen der Kommission «Arbeit der Zukunft»,

Fest steht: Digitalisierung verändert bestehende und vernichtet alte, schafft aber auch viele neue Arbeitsplätze. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) schätzt für den Zeitraum bis 2025: 1,5 Millionen Arbeitsplätze wird es bis dahin nicht mehr geben, dafür werden aber ebenso viele Arbeitsplätze neu entstehen. Das Produzierende Gewerbe wird – gemessen an der Zahl der Erwerbstätigen – an Bedeutung verlieren. Dafür werden die Branchen «Information und Kommunikation» und «Erziehung und Unterricht» profitieren.³⁸ Nach einer jüngsten Analyse des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) hat der digitale Wandel zwischen 2011 und 2016 sogar mehr Arbeitsplätze geschaffen als zerstört.³⁹

Neue gesellschaftliche Konfliktlinien

Nicht nur die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Politik haben sich seit den 1980er-Jahren drastisch verändert. Auch die wahlentscheidenden gesellschaftlichen Strukturen sind heute ganz andere als noch in den «goldenen Jahren» der alten Bundesrepublik.

In den 1980er-Jahren begann sich – parallel zum wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel und all den anderen, bereits geschilderten wirtschaftlichen und politischen Veränderungen – auch die Parteiidentifikation⁴⁰ zu lockern. Ende der

1970er-Jahre gaben beim Politbarometer der Forschungsgruppe Wahlen rund 80 Prozent an, einer Partei zuzuneigen, Ende der 1990er-Jahre waren es nur noch zwei Drittel.⁴¹ Im sozio-ökonomischen Panel des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) hat sich die Parteibindung von über 60 Prozent (1984) auf rund 40 Prozent (2009) verringert.⁴²

Seit den 1980er-Jahren können sich die Parteien auf immer weniger Stammwähler stützen. Die Ursachen für dieses geänderte Wählerverhalten sind vielfältig. Die traditionellen Milieus – Katholiken mit enger Kirchenbindung im ländlichen Raum, die der CDU/CSU ein verlässliches Wählerreservoir sicherten, und protestantische, gewerkschaftlich organisierte Facharbeiter in Großstädten, die die Kernklientel der SPD bildeten – haben als wahlbestimmender Faktor an Bedeutung verloren.⁴³ Die traditionellen Konfliktlinien Kapital – Arbeit bzw. Marktfreiheit – soziale Gerechtigkeit haben an Bedeutung eingebüßt.

desrepublik neigen längere Zeit einer bestimmten Partei zu, obwohl sie auch ab und zu eine andere Partei wählen. Wie ist das bei Ihnen: Neigen Sie in einer bestimmten Partei in Deutschland zu?» Zusätzliche Frage, wenn die erste mit «ja» beantwortet wird: «Welcher Partei neigen Sie zu?» Vgl. M. Kroh, Die abnehmende Bedeutung des Elternhauses: Intergenerationelle Übertragung von Parteibindungen in Deutschland 1984 bis 2010, in: R. Schmitt-Beck (H.), *Wahlen in Deutschland. PVS-Sonderheft 45*, Baden-Baden 2012, S. 205.

https://www.boeckler.de/pdf/timpf_beschaeftigungswirkungen_4.pdf.

38 Vgl. M. I. Wolter u. a., *Wirtschaft 4.0...*, a.a.O., S. 62.

39 Vgl. M. Arntz, T. Gregory, U. Zierahn, *Digitalisierung und die Zukunft der Arbeit: Makroökonomische Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Löhne von morgen*, Mannheim 2018, S. 74 ff.

40 Die Frage, mit der die Wahlforscher die Parteibindung ermitteln, lautet: «Viele Leute in der Bun-

41 Vgl. O. Niedermayer, *Bürger und Politik*, Wiesbaden 2001, S. 67.

42 Vgl. M. Kroh, *Die abnehmende Bedeutung...*, a.a.O., S. 206.

43 Die Zahl der Kirchenmitglieder ist seit langem rückläufig, sie sank von 2006 bis 2016 allein um rund fünf Millionen. Die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder (DGB-Gewerkschaften) ging ebenfalls weiter zurück, von 2006 bis 2016 um rund 600.000.

Im Zuge des Wertewandels, der Ende der 1970er- / Anfang der 1980er-Jahre einsetzte, hat sich eine neue Konfliktlinie herausgebildet: die zwischen Materialisten, die hohes Wirtschaftswachstum befürworten und für Werte wie Fleiß und Karriere eintreten, und Postmaterialisten, die kein Wirtschaftswachstum mehr wollen und statt eines höheren materiellen Lebensstandards mehr Lebensqualität in Form von mehr Freizeit und Selbstbestimmung in einer ökologisch nachhaltigen Umwelt bevorzugen. Die Folge war das Entstehen einer neuen Partei DIE GRÜNEN.

Neuerdings ist eine weitere gesellschaftliche Konfliktlinie hinzugetreten: die zwischen Kosmopolitismus und Kommunitarismus. Sie macht sich hauptsächlich am Thema Flüchtlinge fest und «steht exemplarisch für die Gespaltenheit der Gesellschaft in eine Mehrheit, die Weltoffenheit, Toleranz und Gleichwertigkeit will, und jene nicht ganz kleine und laute Minderheit, die Abschottung, nationale Rückbesinnung und Ungleichwertigkeit fordert.»⁴⁴ Diese Konfliktlinie geht weit über das enge Thema Flüchtlinge hinaus. Es geht dabei um die grundsätzliche Frage: «Wie weit sollen die Grenzen der Nationalstaaten geöffnet und inwieweit sollen sie geschlossen werden.»⁴⁵

Kosmopoliten sind überdurchschnittlich gebildet, haben ein überdurchschnittliches Einkommen und sind räumlich und beruf-

lich sehr mobil. Als Gewinner der Globalisierung treten sie für den freien Fluss von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Menschen ein. Sie wollen nationalstaatliche Rechte – auch aus Umweltgründen – auf supranationale Instanzen übertragen. Kommunitaristen sind eher unterdurchschnittlich gebildet, verdienen weniger als der Durchschnitt, lehnen Multikulturalismus ab, sind weder räumlich noch beruflich sehr mobil und gehören eher zu den Verlierern der Globalisierung.⁴⁶ Diese Konfliktlinie geht mitten durch die alten Volksparteien und spaltet die Gesellschaft.⁴⁷

Was bedeuten diese politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen seit den 1980er-Jahren für eine sozialdemokratische Wirtschaftspolitik?⁴⁸

Arbeitsmarktperspektiven

Anders als in den letzten 40 Jahren wird aufgrund des Altersaufbaus der Bevölkerung das Erwerbspersonenpotenzial ab

44 Friedrich-Ebert-Stiftung u. a., Zusammenfassung zentraler Ergebnisse der Studie «Gespaltene Mitte – feindselige Zustände», Presse-Handout vom 21.12. 2016 S. 4.

45 Vgl. W. Merkel, Kosmopolitismus versus Kommunitarismus: Ein neuer Konflikt in der Demokratie, in: P. Harfst, I. Kubbe, T. Poguntke (eds.), *Parties, Governments and Elites. The Comparative Study of Democracy*, Wiesbaden 2017, S. 10.

46 Ebenda, S. 12. Einen Überblick über die verschiedenen Strömungen des Kommunitarismus bietet W. Reese-Schäfer, *Kommunitarismus*, 3. Aufl., Frankfurt a. M. 2001.

47 Die Grundwertekommission der SPD hat in ihrer Schrift «Ein neues Jahrhundert sozialer Demokratie» vom Juni 2017 betont, dass die Gegenüberstellung von Kosmopolitismus und Kommunitarismus als neue Konfliktlinie zu pauschal ist und einer Präzisierung bedarf. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, für eine Beschreibung der veränderten Rahmenbedingungen politischen Handelns dürfte der Hinweis auf diese neue Konfliktlinie dennoch ausreichen.

48 Wichtige Schlussfolgerungen für die Politik linker Parteien generell zieht A. Nölke, *Linkspopulär. Vorwärts handeln statt rückwärts denken*, Frankfurt a. M. 2017. Nach Nölke müssen linke Parteien vor allem die neue Konfliktlinie Kosmopolitismus vs. Kommunitarismus anerkennen.

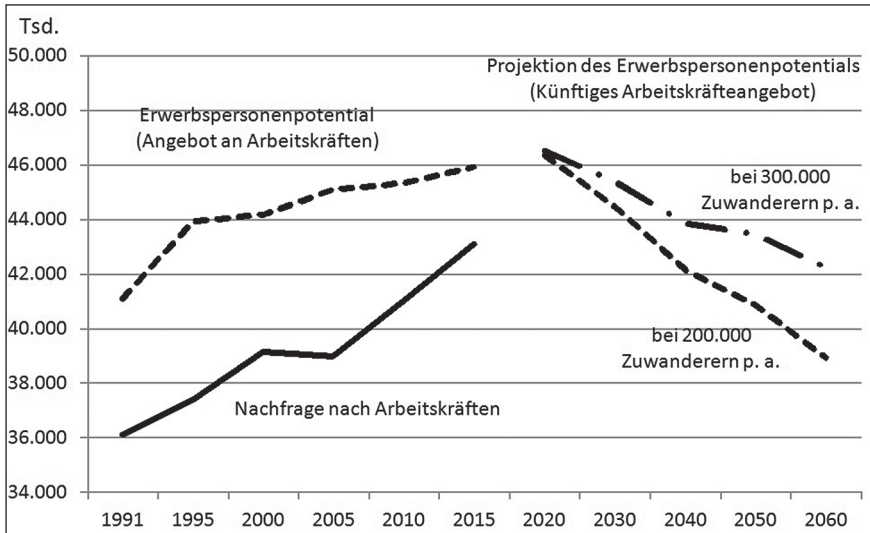


Schaubild 5 Arbeitskräfteangebot (Erwerbspersonenpotential) und Arbeitskräftenachfrage
 [Quelle: Kurzberichte des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, diverse Ausgaben]

2020 sinken, und das sogar noch bei einer jährlichen Zuwanderung von 300.000 pro Jahr. Geht man von einer Zuwanderung von nur 200.000 Personen pro Jahr aus, geht das Erwerbspersonenpotential bis zum Jahr 2050 um knapp fünf Millionen, bis 2060 um 7,5 Millionen zurück (Schaubild 5). Das wird in der Zukunft zu einer spürbaren Entspannung auf dem Arbeitsmarkt führen. Vollbeschäftigung ist keine schöne Hoffnung mehr, sondern ein realistisches Szenario.⁴⁹ In manchen Bereichen wird es sogar zu einer Knappheit an qualifizierten Arbeitskräften kommen.

Allerdings wird der Arbeitsmarkt anders funktionieren als in den 1960er-Jahren.

⁴⁹ So schrieb das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) bereits 2014: «Das Ziel der Vollbeschäftigung in Deutschland ist fern, aber erreichbar». Vgl. IAB-Kurzbericht 15/2014.

Damals konnte die Politik mit regionaler Strukturpolitik strukturelle Beschäftigungskrisen abfedern. Bestes Beispiel ist Bochum. Als sich abzeichnete, dass die Kohle als Energieträger gegenüber dem billigeren Öl an Bedeutung verlieren wird und sich das Zechensterben im Ruhrgebiet ankündigte, wurden zwei Großunternehmen im Herzen des Ruhrgebiets angesiedelt, um den Kumpels neue Arbeitsplätze anbieten zu können: das Zweigwerk der Adam Opel AG, in dem der neue Opel Kadett gebaut wurde, und die Ruhr-Universität Bochum.

Der damalige Strukturwandel fand bei hohen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten statt. Die heutigen Erfahrungen in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung zeigen: Mittlerweile gelingt es nur noch selten, in strukturschwachen Gebieten größere Industrieunternehmen mit Tausenden von Arbeitsplätzen neu

anzusiedeln. Beim heutigen Strukturwandel fallen gut bezahlte und jahrzehntelang krisensichere Arbeitsplätze in der Industrie weg. Zwar entstehen etwa gleich viele neue Arbeitsplätze. Sie erfordern jedoch eine andere Qualifikation, sind oft schlechter bezahlt als die alten und befinden sich häufig sogar noch an einem anderen Ort.

Dieser neuartige Strukturwandel hin zur Wirtschaft 4.0 verlangt von den Arbeitskräften jetzt und in Zukunft sehr viel Flexibilität und Mobilität. Die Menschen müssen nicht nur einen anderen Beruf erlernen als ihre Eltern und Großeltern. Sie müssen sich auch im Laufe ihres Erwerbslebens ständig weiterbilden, gegebenenfalls einen neuen Beruf erlernen und auch bereit sein, den Wohnort zu wechseln, also ihre gewohnte Umgebung einschließlich Verwandten, Freundes- und Bekanntenkreis zu verlassen. Das Erwerbsleben der Zukunft wird sich an einem Hochleistungsportler orientieren müssen, der regelmäßig und immer wieder hart trainieren muss, um in Form zu bleiben und nicht den Anschluss zu verlieren.

Künftig ist deshalb eine aktive Arbeitsmarktpolitik notwendig, die dem Prinzip des Forderns und Förderns folgt und Arbeitnehmer wie Arbeitslose gleichermaßen zur Flexibilität und Mobilität anhält. So wie es – völlig zu Recht – eine allgemeine Schulpflicht für alle gibt und Sanktionen gegen Eltern verhängt werden können, die ihre Kinder nicht zur Schule schicken, so muss es eine ständige Weiterbildungspflicht für alle geben, und wer ihr nicht nachkommt, sollte mit Sanktionen rechnen müssen. Genau das aber ist der Kern der umstrittenen Arbeitsmarktreformen Gerhard Schröders. Er wollte die alte Bundesagentur für Arbeit, die vorwiegend Arbeitslosenversicherungsbeiträge einsammelte und sie in Form von Arbeitslo-

sen geld wieder auszahlte, in eine moderne Job-Serviceagentur umwandeln, die Arbeitssuchende nach Kräften dabei zu unterstützen, einen neuen Arbeitsplatz zu finden und ihnen Umschulungs- und Weiterbildungsangebote vermittelt.⁵⁰

Der Zeitpunkt für diesen Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik mag ungünstig gewesen sein. 2005, im Jahr des Inkrafttretens von Hartz-IV, standen rund 4,9 Millionen Arbeitslosen nur etwa 260.000 gemeldete offene Stellen gegenüber, d.h. auf eine offene Stelle kamen 19 Arbeitslose. In einer solchen Arbeitsmarktlage nützten den Arbeitslosen auch keine Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen. Im Gegenteil: Diejenigen, die an einer Umschulungsmaßnahme z.B. zum Gabelstapelfahrer teilnahmen und denen anschließend eröffnet wurde, dass es dafür keinen Bedarf gibt, waren berechtigterweise frustriert.

Heute hat sich der Arbeitsmarkt gedreht: 2017 standen 2,5 Millionen Arbeitslosen knapp 731.000 gemeldete freie Stellen gegenüber – auf eine freie Stelle entfielen also nur noch 3,4 Arbeitssuchende.⁵¹ Obwohl

50 Im Wahlprogramm der SPD von 1998 wurde genau das angekündigt, was später auf heftigen Widerstand stieß: «Wir wollen dafür sorgen, dass Arbeitsfähigen, die Sozialhilfe erhalten, eine Arbeit, eine Umschulung oder eine Weiterbildung angeboten wird... dass Sozialhilfeempfänger angebotene Arbeitsplätze auch annehmen. Sollten angebotene Arbeitsplätze ohne wichtigen Grund nicht angenommen werden, so müssen die bestehenden gesetzlichen Vorschriften zur Kürzung der Sozialhilfe angewandt werden. In einer Gemeinschaft gibt es nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten.» Vgl. Innovation und Gerechtigkeit. SPD-Programm für die Bundestagswahl 1998, beschlossen auf dem außerordentlichen SPD-Parteitag am 17. April 1998 in Leipzig, S. 37 f.

51 In Wirklichkeit ist die Zahl der freien Stellen weit aus höher, weil nicht alle den Job-Centern gemeldet werden.

viele prekäre Beschäftigungsverhältnisse entstanden sind⁵², belegen diese Zahlen deutlich die Wende am Arbeitsmarkt zum Positiven. Umso mehr ist es erforderlich, möglichst viele Arbeitsuchende zu qualifizieren, damit sie die wachsende Zahl offener Stellen auch besetzen können. Diejenigen, die sich mit Weiterbildung besonders schwer tun und ihren bisherigen Wohnort nicht verlassen möchten, müssen bei diesem Prozess von qualifizierten Sozialarbeitern begleitet werden. Außerdem müssten Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen speziell auf die Problemgruppe der Langzeitarbeitslosen ausgerichtet werden.⁵³

Viele werden durch Qualifizierungsmaßnahmen sozial aufsteigen können. Einige werden im neuen Beruf aber auch schlech-

ter gestellt sein als vorher, selbst dann, wenn sie einen Umzug auf sich nehmen. Gute Ausbildung, ständige, berufsbegleitende Weiterbildung sowie hohe Flexibilität und Mobilität sind zwar für künftige gesellschaftliche Teilhabe dringend notwendig. Aber auch sie werden nicht in jedem Einzelfall vor sozialem Abstieg bewahren.

Ob in Zukunft allen ein planbares Leben mit sicheren und steigenden Realeinkommen garantiert werden kann, ist aus heutiger Sicht und unter den Rahmenbedingungen des globalisierten Kapitalismus fraglich.⁵⁴ In diesem Punkt müsste der Bevölkerung reiner Wein eingeschenkt werden.

Soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit

Bei der Rente kann die Politik an vier Stellschrauben «drehen»: am Rentenniveau, am Beitragsatz, bei den staatlichen Zuschüssen und beim Renteneintrittsalter. Bis 2025 sollen nach dem Koalitionsvertrag das Rentenniveau nicht unter 48 Prozent sinken und der Beitrag zur Rentenversicherung nicht über 20 Prozent steigen. Wenn es auch nach 2025 bei einem Rentenniveau von 48 Prozent bleiben soll, müssen entweder die Beiträge zur Rentenversicherung steigen oder der Staat mehr Zuschüsse aus Steuermitteln zahlen. Erste Berechnungen des Munich Center for the Economics of Aging des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik, München (MEA)⁵⁵,

52 Ein Kernfehler der Hartz-Reformen bestand darin, nicht gleichzeitig einen gesetzlichen Mindestlohn eingeführt zu haben, der der Ausweitung des Niedriglohnssektors entgegengewirkt hätte. Doch damals waren die Gewerkschaften intern noch uneins, ob ein gesetzlicher Mindestlohn der richtige Weg wäre. Deshalb ist dieses Versäumnis nicht Gerhard Schröder anzulasten. Im übrigen hat Schröder 2013 erklärt: «Die Agenda sind nicht die zehn Gebote, und ich bin schon gar nicht Moses ... Wenn die Grundprinzipien der Agenda, also die Menschen zu fördern, aber sie auch zu fordern, ... wenn das erhalten bleibt und man im Übrigen Dinge, die sich als nicht gut genug herausgestellt haben, besser macht, dann bin ich der Letzte, der etwas dagegen hätte.» Siehe Pressekonferenz am 11.3.2013 im Anschluss an eine Sitzung der SPD-Bundestagsfraktion in Berlin, abrufbar unter <https://www.youtube.com/watch?v=krMi5hpCjRk> (letzter Zugriff am 27.3.2018)

53 Eine sehr sachbezogene Diskussionsgrundlage für eine Hartz IV-Reform bieten die jüngsten Beiträge von S. Sell, Solidarisches Grundeinkommen. Warum die aktuelle Hartz IV-Debatte abgehoben und letztendlich auch verlogen ist (11.4.2018) und T. Krebs, Mythos Hartz IV (1.6.2018), beide auf *Makronom – Online-Magazin für Wirtschaftspolitik*, abrufbar unter <https://makronom.de>.

54 Die Grundwertekommission sieht das das Problem ähnlich und spricht deshalb vorsichtig von einer «Grundstimmung relativer Sicherheit», die zurückgewonnen werden muss. Vgl. Grundwertekommission, *Ein neues Jahrhundert sozialer Demokratie*, Juni 2017, S. 80.

55 DAS MEA wird in seinen Grundmitteln von der Max-Planck-Gesellschaft finanziert. Das Vorgän-

haben ergeben: Im Jahr 2025 müssten dafür bereits knapp 11 Mrd. Euro bereit gestellt werden. Danach würde der Bedarf sehr schnell ansteigen: 2030 auf 45 Mrd. Euro, 2035 auf über 80 Mrd. Euro. Würde die Politik dauerhaft am Rentenniveau von 48 Prozent und einem Beitragssatz von 20 Prozent festhalten, wäre 2060 ein staatlicher Zuschuss über den regulären Bundeszuschuss hinaus von rund 180 Mrd. Euro (kaufkraftbereinigt) erforderlich.⁵⁶ Bei einer Finanzierung über die Mehrwertsteuer müsste diese bereits 2025 von jetzt 19 auf etwa 20,5 Prozent angehoben werden, 2030 auf 23 Prozent und langfristig (bis 2045) sogar auf 27 bis 28 Prozent.

Um den Anstieg der öffentlichen Zuschüsse an die Rentenversicherung in Grenzen zu halten, wird die Politik nicht umhin kommen, die Beitragssätze spätestens nach 2030 moderat zu erhöhen und auch das gesetzliche Renteneintrittsalter schrittweise auf 69 oder gar 70 Jahre anzuheben. Trotz dieser negativen Perspektive muss jedoch deutlich darauf hingewiesen werden: Auch künftig wird nach der MEA-Prognose die Kaufkraft der Renten um ca. ein Prozent pro Jahr steigen. Die

gerinstitut, das Forschungsinstitut Ökonomie und demographischer Wandel an der Universität Mannheim, wurde 2001 vom Land Baden-Württemberg und vom Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) ins Leben gerufen. Aus seinen Prognosen der Rentenfinanzen leitete das MEA – getreu den Interessen der Versicherungswirtschaft – die Politikempfehlung ab, die private Altersvorsorge zu stärken. Dieser Empfehlung muss man nicht unbedingt folgen. Aber mit den Berechnungsergebnissen des MEA muss sich die Politik ernsthaft auseinandersetzen.

56 Vgl. A. Börsch-Supan, J. Rausch, Die Kosten der doppelten Haltelinie, in: *Ifo-Schnelldienst* 9/2018, S. 23 ff.

nächste Generation wird Renten beziehen, die eine um etwa 25 bis 30 Prozent höhere Kaufkraft haben als die heutigen Renten.⁵⁷ Es besteht daher überhaupt kein Grund zur Panikmache.

Auch in der Kranken- und Pflegeversicherung gibt es nur drei Möglichkeiten: Leistungen kürzen bzw. rationieren, d. h. mehr Eigenbeteiligung der Patienten, höhere Beiträge oder mehr staatliche Zuschüsse. Auch mit einer Bürgerversicherung, in die alle einzahlen, ließen sich Beitragserhöhungen keineswegs vermeiden. Würde die private Krankenversicherung abgeschafft, erhielten die Ärzte von den heute privat Versicherten nur noch die Vergütung nach den Sätzen der Gesetzlichen Krankenkassen. Da diese Einkommensausfälle bei den Ärzten auch von den Befürwortern einer Bürgerversicherung nicht gewollt sind und auch auf heftigen Widerstand der Ärzte stoßen würden, müssten ihre Vergütungen für Leistungen an Kassenpatienten erhöht werden. Das aber würde für die Kassenpatienten bedeuten: höhere Beiträge oder mehr staatliche Zuschüsse aus Steuermitteln.⁵⁸

Die Einführung einer Bürgerversicherung müsste außerdem berücksichtigen, dass die Ansprüche der heute privat Versicherten an ihre Versicherungen Eigentumscharakter haben und Vertrauensschutz genießen. Deshalb könnte der Übergang zu einer einheitlichen Bürgerversicherung nur für Neu-Versicherte erfolgen. Der vollständige Übergang zu einem integrierten Krankenversicherungssystem könnte deshalb nur über Generatio-

57 Vgl. ebenda, S. 24.

58 Vgl. dazu B. Rürup, Die Bürgerversicherung: Mehr gesundheitspolitische Hoffnung als realpolitische Option, Handelsblatt-Research-Institute-Analyse vom 8.12.2017.

nen stattfinden und Entlastungseffekte für die Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung würden sich erst langfristig einstellen.⁵⁹

Ebenso wie für die Rentenversicherung gibt es auch für das Gesundheitswesen in Deutschland bis zum Jahr 2060 reichende Langfristprognosen, die die voraussichtliche Entwicklung der Ausgaben und den dafür erforderlichen Krankenversicherungs- und Pflegeversicherungsbeitrag abschätzen. Nach einheitlicher Auffassung der GesundheitsökonomInnen wird sich das Wachstum der Pro-Kopf-Ausgaben in der Gesetzlichen Krankenversicherung weiter beschleunigen. In die gleiche Richtung wirkt der medizinische Fortschritt, der die Dienstleistung «medizinische Behandlung» durch neue Diagnose- und Therapieformen sowie innovative Arzneimittel immer weiter verbessern wird. Bei einem unterstellten jährlichen Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts um durchschnittlich 0,8 Prozent und einem Trendwachstum der Gesundheitsausgaben pro Kopf von jährlich 2,3 Prozent wäre 2060 ein Beitragssatz der Gesetzlichen Krankenversicherung von 26,7 Prozent (2018: 14,6 Prozent ohne kassenindividuellen Zusatzbeitrag) und der sozialen Pflegeversicherung von 5 bis 6 Prozent (2018: 2,55 Prozent. Kinderlose 2,8 Prozent) erforderlich.⁶⁰

Die Beitragsszenarien für die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung machen deutlich: Das bisherige politische Ziel, den Gesamtsozialversicherungsbeitrag auf 40

Prozent zu begrenzen – 2018 liegt er (ohne Krankenkassenzusatzbeitrag) bei 39 Prozent – wird sich langfristig kaum realisieren lassen. Zwar gibt es kein «ökonomisches Gesetz», wonach die Wirtschaft zum Erliegen kommt, wenn die 40-Prozent-Grenze überschritten wird. Doch ein Gesamtbeitragsatz von 61 Prozent, der sich nach bisherigen Projektionen langfristig ergäbe, dürfte sich politisch kaum durchsetzen lassen. Umso mehr ist es geboten, den Bürgern frühzeitig die Grenzen der Finanzierbarkeit des Sozialstaates klar zu machen, ohne dabei Horrorszenerarien wie etwa angeblich zukünftig drohende massenhafte Altersarmut an die Wand zu malen, Verständnis für unumgängliche Einschränkungen von (auf hohem Niveau befindlichen) Sozialleistungen zu wecken, sie auf ein langfristig höheres gesetzliches Renteneintrittsalter einzustimmen und sie auf eine Anhebung der Mehrwertsteuer mit der Folge eines allgemeinen Preisanstiegs vorzubereiten.⁶¹

Soziale Sicherheit im Sinne einer Statussicherung in allen Wechselfällen des Lebens, wie sie früher als Ideal von der Sozialpolitik angestrebt wurde, kann die Politik im globalisierten Kapitalismus nicht gewährleisten. Hier sollten auch keine falschen Erwartungen geweckt werden. Ebenso kann «soziale Gerechtigkeit» im Sinne von «mehr Gleichheit in der Verteilung von Einkommen, Vermögen und Macht»⁶² unter den

59 Vgl. S. Greß, M. Längen, Die Einführung einer Bürgerversicherung. Überwindung des ineffizienten Systemwettbewerbs zwischen GKV und PKV, in: *Gesundheits- und Sozialpolitik*, Heft 3–4/2017, S. 71.

60 Vgl. F. Breyer, Demographischer Wandel und Gesundheitsausgaben: Theorie, Empirie und Politikimplikationen, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Heft 3/2015, S. 222 f.

61 Eine höhere Mehrwertsteuer empfiehlt sich auch deshalb, weil sie nicht für exportierte Waren gilt, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft also nicht beeinträchtigt. Vgl. dazu H. Adam, Zukunftsinvestitionen und Steuerpolitik im globalisierten Kapitalismus, in: *perspektivends*, Heft 2/2016, S. 107 f.

62 Grundsatzprogramm der SPD, beschlossen auf Hamburger Bundesparteitag der SPD am 28. Okto-

Bedingungen einer globalen Weltwirtschaft mit liberalisierten Finanzmärkten von der Politik nur schwer erfüllt werden. Die Steuerpolitik als klassisches Instrument sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik der Umverteilung von oben nach unten ist wegen des internationalen Steuersatzwettbewerbs und der Vetoposition des Bundesrates zu einem stumpfen Schwert geworden. Zwar zeichnet sich seit 2011 ein Ende des internationalen Steuersenkungswettlaufs bei den Einkommensteuern ab, sodass wieder ein gewisser Spielraum nach oben besteht.⁶³ Bei der Unternehmensbesteuerung, der Bekämpfung der Steuerflucht oder der Einführung einer Finanztransaktionssteuer ist jedoch jede Regierung auf die Kooperation mit anderen Ländern angewiesen. Diese internationale Abstimmung ist ein langwieriger Prozess, der langen Atem verlangt.⁶⁴

SPD – mehr nach links oder zur Mitte?

2017 hat die SPD im Vergleich zur Bundestagswahl 1998 über 10,6 Millionen Stimmen verloren. DIE LINKE hat 2017 im Vergleich zu 1998 dagegen nur knapp 1,8 Mil-

ber 2007, S. 15.

63 Vgl. S. Bach, P. Haan, Spitzensteuersatz: Wieder Spielraum nach oben, in: *DIW-Wochenbericht* Nr. 46/2011, S. 8.

64 Das macht verständlich, warum führende SPD-Politiker nur widerwillig den steuerpolitischen Wünschen der Parteibasis folgen. Vgl. beispielsweise Sigmar Gabriel, der in seiner Zeit als niedersächsischer Ministerpräsident nach eigenen Worten «Vorsitzender des Fanclubs für die Vermögensteuer gewesen sei», als Bundeswirtschaftsminister jedoch dazu gelernt habe und die Vermögensteuer, weil sie in Deutschland keine Chance habe, als tot bezeichnete. (Stuttgarter Zeitung vom 8.11.2014). Ähnlich in seinem neuen Buch P. Steinbrück, *Das Elend der Sozialdemokratie. Anmerkungen eines Genossen*, München 2018, S. 129f.

lionen Wähler dazugewonnen. Die Wähler von SPD und LINKE verhalten sich nicht wie eine Flüssigkeit in kommunizierenden Röhren. Was die SPD verliert, gewinnt die LINKE nicht dazu. Oskar Lafontaine mag gehofft haben, einen Großteil enttäuschter SPD-Wähler für DIE LINKE mobilisieren zu können. Doch seine Rechnung ist nicht aufgegangen.⁶⁵

Die SPD hat bei allen Bundestagswahlen nach 1998 in alle Richtungen Wähler verloren, 2017 beispielsweise 470.000 an die AfD, 450.000 an die FDP, 430.000 an die LINKE und 380.000 an die GRÜNEN. Alle Zahlen sind Nettowerte, also Zugewinne abzüglich Verluste, und wurden von infratest dimap ermittelt. Egal, ob die SPD mehr nach links oder mehr in die Mitte rückt, in jedem Fall wird sie Wähler verprellen. Das gilt auch für Nicht-Wähler, die früher SPD gewählt haben. In einer 2013 vom Forsa-Institut durchgeführten Befragung SPD-affiner Nicht-Wähler erklärten 66 Prozent, es würde ihre Bereitschaft, wieder zur Wahl zu gehen, erhöhen, wenn die SPD wieder wie zu Zeiten von Helmut Schmidt oder Gerhard Schröder modernisieren und erneuern will. 42 Prozent wünschten sich dagegen eine Abkehr von der Schröderschen Politik.⁶⁶ Mit anderen Worten: Nach einer Linkswende wären 66 Prozent der ehemaligen und derzeitigen Nicht-Wähler kaum motiviert, wieder zur Wahl zu gehen und SPD zu wählen. Bei einer noch mehr in die Mitte gerück-

65 In der Sendung ANNE WILL am 5.11.2014 hat Lafontaine sein Scheitern eingestanden: «Mein Anliegen war, die Zerstörung des Sozialstaates zu verhindern. Und an der Stelle sind wir leider nicht weit gekommen.»

66 Vgl. M. Güllner, *Nichtwähler in Deutschland. Eine Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Berlin 2013.

ten SPD wären 42 Prozent der SPD-affinen Nicht-Wähler von der SPD noch mehr enttäuscht als jetzt schon.

Die jüngste Studie des Instituts «policy matters» über Werte und Konfliktlinien in der deutschen Wählerschaft im Jahr 2017 macht das Dilemma, in dem sich die SPD befindet, noch deutlicher.⁶⁷ Laut dieser Studie zerfällt die deutsche Gesellschaft in drei Hauptgruppen, denen jeweils drei Typen zuzurechnen sind:

- Zufriedene (42 Prozent): Engagiertes Bürgertum, Kritische Bildungselite und die Zufriedene Generation Soziale Marktwirtschaft.
- Verunsicherte (32 Prozent): Konservative Besitzstandwahrer, Verunsicherte Leistungsindividualisten und Gesellschaftsferne Einzelkämpfer.
- Enttäuschte (25 Prozent): Desillusionierte Arbeitnehmerschicht, Missachtete Leistungsträger und Abgehängtes Prekariat.

In keiner der drei Hauptgruppen hat die SPD einen Schwerpunkt, ihre Wählerschaft ist quer über alle Gruppen und Typen verteilt. Besonders stark verloren hat sie im Vergleich zu 2006⁶⁸ beim engagierten Bürgertum (- 14 PP), Verunsicherten Leistungsindividualisten (- 15 PP), der Desillusionierten Arbeitnehmerschicht (- 16 PP) und den Missachteten Leistungsträgern (- 16 PP). Die neun Typen haben ganz unterschiedliche Erwartungen an die Politik. Deshalb: die SPD kann machen, was sie will. In

67 Vgl. R. Müller-Hillmer, J. Gagné, *Was verbindet, was trennt die Deutschen? Forschungsförderungsreport Nr. 2 der Hans-Böckler-Stiftung*, Düsseldorf 2018.

68 In diesem Jahr ist eine erste Studie dieser Art durchgeführt worden. Die Zahlen in Klammern sind jeweils Prozentpunkte (PP).

jedem Fall wird sie eine der Wählergruppen enttäuschen.

Fazit

Angesichts der geschilderten Restriktionen ist sozialdemokratische Wirtschaftspolitik im nationalen Rahmen nicht mehr möglich. Sigmar Gabriels Analyse ist deshalb voll zuzustimmen: «Fast alle Bedingungen für den sozialdemokratischen Erfolg in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts sind verschwunden. ... die Krise der deutschen Sozialdemokratie (hat) weniger etwas mit einem Regierungsbündnis mit den Konservativen in Deutschland zu tun ... als mit diesen völlig veränderten Rahmenbedingungen ... Erst wenn wir uns wirklich zu diesen Veränderungen bekennen und daraus auch Konsequenzen ziehen, werden sich unsere Wahlergebnisse verbessern.»⁶⁹

Eine Konsequenz aus den veränderten Rahmenbedingungen muss sein, der Bevölkerung ehrlich zu sagen: Die SPD allein kann die Globalisierung nicht zurückdrehen – auch dann nicht, wenn sie bei der nächsten Bundestagswahl 50 Prozent plus eine Stimme bekäme. Begrenzte politische Gestaltungsfähigkeit einzuräumen mag zwar schwer fallen, dürfte aber der einzige Weg sein, Glaubwürdigkeit und Vertrauen zurückzugewinnen.

Die Globalisierung, der technologische Fortschritt in Gestalt der Digitalisierung und die demografische Entwicklung sind in ihren Wechselwirkungen höchst komplex und nur schwer zu durchschauen. Die SPD muss sich beherzt dieser Zukunftsthemen annehmen, darf dabei aber keine unrealisti-

69 S. Gabriel, Sehnsucht nach Heimat, in: *Der Spiegel*, Heft 51/2017, S. 30 f.

schen Erwartungen wecken und nicht davor zurückschrecken, unbequeme Wahrheiten auszusprechen. Sie muss für die Bürgerinnen und Bürger zu einer Art Coach werden, der ihnen viel abverlangt und gelegentlich auch unpopuläre Maßnahmen zumutet, dem sie aber auch zutrauen, sie verlässlich durch eine schwierige Phase der sozial-ökonomischen Entwicklung zu führen.

Eine erste Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung und der Liberalisierung haben Sigmar Gabriel und Manuel Macron vor drei Jahren in einem gemeinsamen Presseartikel skizziert: Europa muss zu einer Sozialunion weiterentwickelt werden.⁷⁰ Mit einer gezielten und wohldosierten Sozial- und Steuerkonvergenz wie z. B. Mindestlohnkorridoren nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Länder sowie einer harmonisierten Körperschaftssteuer⁷¹ wäre sicherzustellen, dass Steuerwettbewerb und Sozialdumping keine Spirale nach unten auslösen und zu unkoordinierten Kürzungen bei Löhnen und Sozialleistungen führen.

Das ist ein ur-sozialdemokratischer Ansatz! Durch verbindliche arbeitsrechtliche, soziale und tarifvertraglich abgesicherte Mindeststandards soll sich kein Unternehmen durch schlechtere Arbeitsbedingungen einen Wettbewerbsvorteil am Markt verschaffen können. Dieses Prinzip war jahrzehntelang in den Nationalstaaten sehr erfolgreich. Unter den neuen öko-

nomischen Rahmenbedingungen muss dieses Prinzip auf die EU-Ebene und später auf die internationale Ebene gehoben werden. Darüber hinaus haben Gabriel und Macron vorgeschlagen, im Euroraum durch ein Budget «Fiskalkapazität» zu schaffen, um keynesianische Konjunktur- und Wachstumspolitik durch direkte öffentliche Investitionsprogramme zu ermöglichen.⁷²

Ur-sozialdemokratisch bedeutet aber auch: Es geht um die Wieder-Einhegung des Kapitalismus durch den Staat, nicht um die Überwindung des Kapitalismus. Angestrebt wird eine soziale Globalisierung und Digitalisierung, kurz: eine soziale Demokratie auf europäischer Ebene.⁷³ Die Weiterentwicklung der EU zu einer Sozialunion wird zwar ein langer und steiniger Weg sein, der viel Beharrlichkeit und Geduld erfordert.⁷⁴ Aber eine pragmatische Politik vieler kleiner Schritte innerhalb des kapitalistischen Systems war immer das Markenzeichen der SPD in ihrer 155-jährigen Geschichte. Denn kleine Schritte sind, wie schon Willy Brandt in Bezug auf seine Ostpolitik festgestellt hat, besser als große Worte.

70 Siehe S. Gabriel, M. Macron, Warum Europa zu einer Sozialunion werden muss, in: *Die Welt*, 4.6.2015 – abrufbar unter <https://www.welt.de/wirtschaft/article141919414/Warum-Europa-zu-einer-Sozialunion-werden-muss.html>.

71 Näheres hierzu siehe L. Hakelberg, *Steuervermeidung im Binnenmarkt. Wie eine europäische Gegenmaßnahme aussehen könnte*, Berlin 2017 (Reihe Politik für Europa der Friedrich-Ebert-Stiftung)

72 Die Finanzierung dieses Budgets soll über die Körperschaftssteuer und eine einzuführende Finanztransaktionssteuer erfolgen. Die Sorge von EU-Kritikern, die deutschen Steuerzahler müssten für Investitionen in Südeuropa bezahlen, ist also unbegründet.

73 So auch G. Horn, Zeit für eine sozialdemokratische Wirtschaftspolitik! Gastbeitrag in *Die Zeit* vom 16.5.2017, abrufbar unter <http://www.zeit.de/wirtschaft/2017-05/spd-wirtschaftspolitik-globalisierung-digitalisierung-bundestagswahlkampf/komplettansicht>.

74 Zu den Schwierigkeiten einer koordinierten Sozialpolitik siehe z. B. P. Becker, *Europas soziale Dimension. Die Suche nach der Balance zwischen europäischer Solidarität und nationaler Zuständigkeit*, SWP-Studie, Berlin 2015.