

ZUKUNFT

DIE DISKUSSIONSZEITSCHRIFT FÜR POLITIK, GESELLSCHAFT UND KULTUR

Niedriglohnbeschäftigung
in Deutschland

Claudia Weinkopf & Thomas Kalina

Die Troika und der Flächentarifvertrag
Thorsten Schulten

Kinderkarenz und Wiedereinstieg
Gerlinde Hauer

Wendezeit des Kapitalismus?
Armin Pullerk

WORLD PRESS

PHOTO 13

WESTLICHT.

EDITORIAL

Es ist ein durchaus eigentümlicher Wahlkampf, der gerade in seine Zielgerade geht: Die övp und Michael Spindelegger haben nichts unversucht gelassen, um in der Bevölkerung zu überzeugen, dass sie wirklich nur von der spö in der Regierung vor Lohn- und Pensionsraub geschützt wird. FPÖ-Chef Strache übt sich – für seine Verhältnisse – in staatsmännischer Pose, während BZÖ-Bucher offenbar auf den Mitleidseffekt seines treuherzigen Plakat-Blicks vertraut. Die Grünen wiederum scheinen angesichts ihrer Konkurrenten »Weil's eh wurscht ist« als inoffizielles Kampagnemotto gewählt zu haben, und haben, nach ihren Plakaten zu schließen, offenbar ein paar Lämmer gleich hinter Eva, wie sie ihre PR-Agentur liebevoll nennt, auf ihrer KandidatInnenliste platziert. Frank Stronach überrascht neuerlich, indem er seine TV-Auftritte vor allem dafür nutzt, um auf die märchenhaft preisgünstigen Angebote angeblicher tschetschenischer Berufskiller aufmerksam zu machen. Da scheint es gar nicht leicht, sich vorzustellen, dass am Ende dieser Kampagne eine Neuauflage von Schwarz-Blau drohen könnte. Und doch spricht einiges dafür: Straches Zurückhaltung ebenso wie die Entfesselung der övp in sozial- und wirtschaftspolitischen Fragen. Vor allem aber könnte es am Ende gerade Spindeleggers tolpatschiges Verhalten sein, das eine solche Konstellation nach dem Wahlabend herbeiführt, wenn die spö nicht stark genug ist. Weil Spindelegger einen Erfolg braucht, um Obmann zu bleiben oder weil er gar nicht mehr lange Obmann bleibt.

Für die spö wird entscheidend sein, dass sie nach den Wahlen die Interessen ihrer KernwählerInnen ebenso vehement vertritt, wie sie das in der Kampagne getan hat. Mit welchen Problemkreisen sie dabei zu kämpfen hat, deuten die Beiträge zum **Schwerpunktthema Arbeit** in dieser Ausgabe an:

Andreas Höferl widmet sich in seinem Text dem Begriff der »**Guten Arbeit**«. Er bereitet dabei die in Deutschland intensiv geführte Debatte gründlich auf und vermittelt ein plastisches Bild von Arbeit, »die mehr ist als nur ein Job«.

Claudia Weinkopf und **Thomas Kalina** zeigen auf, wie groß **der deutsche Niedriglohnsektor** inzwischen ist und

warum fehlende **flächendeckende Mindestlöhne** dieses Phänomen befördern.

Thorsten Schulten wiederum warnt vor der **Zerstörung** eben dieser so wichtigen **Tarifvertragssysteme in Südeuropa** durch die **EU-Krisenpolitik** und vor einer Fortsetzung dieser Politik auch in Nord- und Westeuropa durch den Wettbewerbspakt.

Gerlinde Hauer analysiert anhand des **AK-Wiedereinstiegsmonitoring**, wie sich karenzbedingte Berufsunterbrechungen auswirken und vor welchen **geschlechterpolitischen Herausforderungen** wir bei der **Arbeitsmarkt-Integration junger Eltern** (v.a. junger Mütter) stehen.

Einen kritischen Blick auf die Amtsführung des österreichischen Außenministers und die **Repräsentanz Österreichs** in den entscheidenden **EU-Gremien** wirft **Stefan Brocza**.

Als »**interessanteste Publikation des Jahres**« 2013 steht für **Armin Puller** bereits jetzt **Wolfgang Streecks** neuestes Buch »**Gekaufte Zeit – die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus**« fest, das Jürgen Habermas bereits mit Karl Marx' »Der 18. Brumaire des Louis Bonaparte« verglichen hat. Armin Puller stellt Vorzüge und Schwächen des Werks und die darüber in den letzten Monaten intensiv geführte Debatte vor.

Nach den Buchtipps streicht **Ludwig Dvořák** anhand der **Syrien-Abstimmung** im britischen Unterhaus hervor, welche **Geschichtsmächtigkeit ParlamentarierInnen** entwickeln können, wenn sie sich selbst ernst nehmen.

Wir wünschen eine spannende Lektüre!

LUDWIG DVOŘÁK
Gf. Chefredakteur

Inhalt



3. Preis Spontane Porträts Einzelfotos

Ilona Szwarc, Polen, Redux Pictures

Kayla steht in Boston, Massachusetts, USA, mit ihrer Puppe American Girl vor einem Porträt ihrer Vorfahren. Diese Puppen gibt es je nach Wunsch mit unterschiedlichem »Charakter« sowie verschiedenen Hautfarben und Frisuren.

6 Politikberatung, Therapie, Analyse

VON THOMAS KÖNIG

Schwerpunkt **Arbeit**

12 Gute Arbeit? Was denn noch ...

VON ANDREAS HÖFERL

19 Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland

VON CLAUDIA WEINKOPF & THOMAS KALINA

26 Die Troika und der Flächentarifvertrag

VON THORSTEN SCHULTEN

30 Kinderkarenz und Wiedereinstieg

VON GERLINDE HAUER

36 Europapolitische Minderleister

VON STEFAN BROCZA

42 Wendezeit des Kapitalismus?

VON ARMIN PULLER

48 Buchtipps

Sachliches & Belletristisches

50 Der Domino-Stein

SCHLUSSWORT VON LUDWIG DVOŘÁK

Politikberatung, Therapie, Analyse

Thomas König untersucht in seinem Beitrag Ausmaße und Funktionen der Politikberatung, deren Rolle in den letzten Jahren ein stetiges Wachstum erfahren hat.

In einer über 20 Jahre laufenden Studie über das Urteilsvermögen politischer Experten hat der amerikanische Psychologe Philipp Tetlock einige ernüchternde Feststellungen gemacht. Expertenvorhersagen korrelieren kaum mit dem wirklichen Verlauf der Geschichte. Die Wahrscheinlichkeit, dass Experten eine politische Entwicklung richtig einschätzen, ist geringer als bei einem Zufallsgenerator. Selbstüberschätzung ist bei den meisten Experten die größte Gefahr, und die wenigsten können ihr entgehen.¹

Nun hat die schlechte Qualität des Urteilsvermögens nicht dazu geführt, dass die »Pundits«, also die Experten, aus der Medienöffentlichkeit verschwinden; ganz im Gegenteil. Und im Vergleich zu den USA ist es in Österreich noch gemütlich. Doch auch hier boomt das Geschäft mit der Beratung. Öffentliche Vorhersage ist vielleicht nur medialer Anhang des Politikberatungsgeschäftes. Dieses ist nahezu unüberschaubar geworden. Weder lässt sich genau sagen, was Politikberatung ist – wo sie beginnt und wo sie aufhört –, noch, welche Wirkung sie zeigt.

DIE AMBIVALENZ VON »MODERNISIERUNG«

Das ist erstaunlich, begleiten doch Beratung und Vorhersage die Politik von Anbeginn. Wie der Historiker Lutz Raphael kürzlich in einem Essay festgehalten hat, war es interessanterweise die Skepsis gegenüber den, das 19. Jahrhundert lang dominierenden, liberalen Grundgedanken über Rechtsstaatlichkeit, Bildung und individuelle Freiheiten als Universalprinzipien, der Intellektuelle in die Gründung der empirischen Sozialwissenschaften trieb.² Diese Bewegung – im Einzelnen vorangetrieben in verschiedenen Ländern und mit durchaus konträren ideologischen Beweggründen unterfüttert – bedeutete auch für den Politikbetrieb einen bedeutenden Schritt. Denn nun konnten politische Entscheidungen nicht

mehr nur auf normativen Theorien, persönlichen Erfahrungen oder Orakeln, sondern auf Erkenntnissen wissenschaftlicher Erhebungen getroffen werden.

Die Aufgabe der Wissenschaften ist es, der Gesellschaft zu dienen. Doch wenn Wissenschaft für politische Beratung herangezogen wird, begegnen wir einer grundlegenden Ambivalenz. Die Beratung soll ein Problem erklären, aber zugleich auch politische Handlungsanleitung geben. Als störend wird diese Ambivalenz oftmals nicht empfunden. Wissenschaftler haben sich regelmäßig der Politik zu Dienste gestellt und wurden dafür umgekehrt mit Ressourcen ausgestattet. Doch wissenschaftliche Erkenntnis ist ebenso fehleranfällig wie politisches Handeln. Denken wir etwa an den Fall der prominenten Ökonomen Carmen Reinhart und Kenneth Rogoff³, die mit ihrer Forschung herausgefunden zu haben glauben, dass die Schwelle für produktive Verschuldung von Staaten bei 90% liege. Dieses Ergebnis, scheinbar fundiert durch zahllose historische Einzelstudien, diente in den vergangenen Jahren als Grundlage für die harte Politik der EU (und vor allem Deutschlands und Österreichs) gegenüber dem weitaus höher verschuldeten Griechenland. Bis ein Student nachrechnen wollte und einen simplen Fehler bei Reinhart und Rogoff fand. Mit den korrigierten Daten wurde klar, dass die 90%-Schwelle völlig willkürlich war. Griechenlands Wirtschaft freilich war da bereits durch jene Sparpakete abgewürgt, die ihr basierend auf der wissenschaftlichen »Erkenntnis« verordnet worden waren.

Peter Wagner hat von »Diskurskoalitionen« zwischen SozialwissenschaftlerInnen und PolitikerInnen gesprochen, in denen einem gesellschaftlichen Zeitgeist entsprochen wird.⁴ Wenn wir die dominanten Diskurskoalitionen der letzten hundert Jahre kurz zusammenfassen, dann sehen wir, dass

sich im Grunde zwei Grundstimmungen wie Pendelschläge abwechseln. Bis zum Ende des 2. Weltkriegs herrschte zumindest in Kontinentaleuropa eine generelle Furcht vor selbstinduzierten Gefahren aus der modernen Massengesellschaft. Es war die Zeit der Rassetheorien, der Eugenik und der politischen Geographie im kolonialistischen Sinne. Mit dem »amerikanischen Jahrhundert« begann dann eine Phase ausgesprochener Modernisierungseuphorie; in Österreich war dies am deutlichsten in den 1970ern, dem sozialdemokratischen Jahrzehnt par excellence. In dieser Zeit standen SozialwissenschaftlerInnen mit progressiven PolitikerInnen in einem unausgesprochenen Eingeständnis zu einem Projekt, der Modernisierung der Gesellschaft.

Der positiv besetzte Modernisierungsbegriff ist spätestens mit Tschernobyl einer eher kritischen Stimmung gewichen. Wurde Wissenschaft zuvor als ein mächtiges Mittel gesehen, die Menschen aus ihrem naturgegebenen Elend herauszuholen, so galt es nun, die aus zu viel Modernisierung resultierenden Gefahren für die Gesellschaft (und Umwelt) zu verhindern. Nach der Erfahrung der zerstörerischen Kraft der Atomenergie kam das Waldsterben, das Ozonloch und zuletzt die Klimaerwärmung; ebenso gut ließen sich Migration, Überalterung und zuletzt in schneller Abfolge die verschiedenen Finanzkrisen anführen, die über uns dräuen.

Die Idee, dass man mit wissenschaftlicher Erkenntnis automatisch zum Fortschritt der Gesellschaft und der Menschheit beitragen kann, ist diffus geworden; es geht um die Abwendung von selbstinduzierten Gefahren, nicht mehr so sehr um die Beseitigung von ursprünglich bestehenden Defiziten. Die modernisierungsskeptische Wende korreliert aber mit einem individualisierten Zeitgeist, wonach sich jeder selbst der nächste sei. Die »Entsolidarisierung« unserer Gesellschaft ist oftmals konstatiert worden. Eingespannt zwischen Modernisierungsskepsis auf der einen Seite und Egozentrik auf der anderen, ist die Rolle der Politikberatung neu zu bestimmen.

POLITIKBERATUNG HEUTE

1. Bisher war hier nur von wissenschaftlicher Beratung die Rede. Idealtypisch könnte man sagen, sie möchte »Politiker wie (Staats-)Bürger erreichen, sie in gesellschaftlicher Verantwortung über komplexe Politikzusammenhänge informieren und aufklären«. Eva Kreisky, von der auch dieses Zitat stammt, unterscheidet davon die »Politikerberatung«, die sich »an Bedürfnissen und persönlichen Machtinteressen der privilegierten politischen Klasse« ausrichte.⁵ Analytisch macht diese

Trennung in »instrumentelle« Beratung und in »inhaltlich-wissenschaftliche« Beratung Sinn. In der Praxis lässt sie sich heute nicht mehr so einfach durchhalten.

2. Die zuvor genannten Carmen Reinhart und Kenneth Rogoff sind Beispiele dafür. Ihre Studie war Grundlagenforschung. Als sich ihre enorme politische Nützlichkeit herausstellte, stand für die Autoren kein unmittelbarer materieller Gewinn in Aussicht, außer Anerkennung dafür, sie hätten ein zentrales politisches Rätsel unserer Zeit gelöst. Dabei sind Reinhart und Rogoff ehrbare Vertreter ihrer Zunft. Wie der Film »Inside Job« ebenso eindrücklich wie deprimierend vor Augen führt, scheint es viele ihrer Ökonomie-KollegInnen nicht in ihrem wissenschaftsethischen Empfinden zu stören, wenn zwischen wissenschaftlicher Expertise und dem Vertreten eigenen ökonomischen Interesses kein Unterschied mehr besteht. Der Film exponiert geradezu tragikomisch die daraus resultierende, verlegene Uneinsichtigkeit dieser Personen.

3. Nicht nur die wissenschaftliche, auch die instrumentelle Beratung überschreitet die Grenze, die ihr von der Analytikerin eigentlich vorgegeben wird. Dass Barack Obama zwei Mal zum us-Präsidenten gewählt werden konnte, verdankt er einer Kampagnenmaschine, die ihresgleichen sucht. Diese Maschine jedoch war ihrerseits angewiesen auf ausgefeilte technologische und soziologische Forschung, die es ihr ermöglichte, AnhängerInnen zu mobilisieren und Wahlkampfspenden einzuheimsen.⁷

4. Politik und Wissenschaft sind zwei weitgehend voneinander getrennte gesellschaftliche Subsysteme geworden, die jeweils ihren eigenen Logiken folgen. Als Konsequenz hat es für eine Wissenschaftlerin nur mehr wenig Anreiz, ihre Zeit mit Beratung zu vergeuden. Im Graubereich zwischen Wissenschaft und Politik entstehen eigenständige Einrichtungen, die sich mit dem Transfer von wissenschaftlichem Wissen in den Politikbereich beschäftigen. Ihr Status im Wissenschaftsbetrieb ist freilich gering; da sie ziemlich ausschließlich von ihrem Nutzen für den Politikbetrieb leben, ist die Gefahr hoch, dass sie diesem nach dem Mund reden.

5. Der Politikbetrieb hat seinerseits durch seine enorme Professionalisierung eine Schnellebigkeit erreicht, mit der sich nach biologischen Grundlagen eines Menschenlebens oft kaum noch Schritt halten lässt. Das Phänomen trifft nicht mehr nur auf die USA zu;⁸ gleichermaßen, wenn auch abgemildert, sind PolitikerInnen in Europa heute im Dauereinsatz

und Dauerstress. Und so auch ihre MitarbeiterInnen. In einem Rahmen, wo Skandale größtmöglich aufgebauscht werden, und danach innerhalb kürzester Zeit wieder vergessen sind, lässt sich vernünftige Politik, die auf wissenschaftlicher Beratung beruht, kaum noch realisieren.

6. Dabei möchten PolitikerInnen – zumindest ein Teil von ihnen – programmatisch und basierend auf wissenschaftlichen Erkenntnissen handeln. Doch neben der Schnellebigkeit greifen auch Verrechtlichung von Lebensbereichen und die Verlagerung politischer Handlungsräume auf außernationale Ebene ihre Handlungsfähigkeit an. Politikberatung verschwindet aber nicht, vielmehr nimmt sie zu – zumindest quantitativ. Selten zuvor dürften so viele Berichte, Analysen, Policybriefe, und andere (zum Teil schwer lesbare, weil hastig produzierte) Texte kursiert haben als im Augenblick. Mit dem gewandelten Kontext verändert sich auch ihr Sinn: Politikberatung ist heute mehr denn je als therapeutische Maßnahme für die Politik zu verstehen.


WAS TUN?

Therapie liegt im Trend der Zeit. Wolfgang Lessenich hat, was gemeinhin und leider sehr ungenau als »Neoliberalismus« bezeichnet wird, präziser als »neosoziale Gouvernementalität« zu fassen versucht, als »neue Regierung der Gesellschaft.«⁹ Es ist dies eine Regierungsform, die den Einzelnen zur eigenverantwortlichen Aktivität verpflichtet und zugleich flexibel auf die Krisenerscheinungen unserer Zeit eingehen kann. Therapie ist ein komplementär dazu, um sich für die Herausforderungen der Berufswelt sowie des Privatlebens optimieren, anpassen zu können. Ähnlich wie vom Berater-Kapitalismus¹⁰ – dem Consulting-Wesen in der Wirtschaft, wo neben den früher allmächtigen Manager nun die Person des analysierenden, optimierenden Consultants getreten ist –, können wir von einem Beratungs-Regieren sprechen, in dem Persönlichkeitscoaching für politisches Auftreten und wissenschaftliche Begründung von politischem Handeln dem Zweck dienen, Verantwortungsdruck abzubauen bzw. zu delegieren.

Wenn wir Politikberatung nicht als Ursache für den aktuellen Zustand der Politik sehen, sondern als ein Symptom; was können wir daraus im größeren Kontext ableiten? Erstens, wir leben nicht unbedingt in der entdemokratisierten Gesellschaft, die oft düster an die Wand gezeichnet wird. Wie der deutsche Politologe Wolfgang Merkel in einem Essay kürzlich dargelegt hat, haben zumindest in weiten Teilen Europas noch nie so viele gesellschaftliche Randgruppen und Minderheiten

so frei und mit so viel Zugang zu Medien leben können wie heute¹¹ – und die Diffusion der politischen Beratung hat daran vermutlich keinen geringen Anteil.

Zweitens, unbesehen der Art, wie wir regiert werden oder wie wir uns regieren lassen oder wie wir selbst regieren, gilt es nüchtern zu konstatieren, dass der gesamte gesellschaftliche Reichtum auf diesem Kontinent noch nie so groß war wie jetzt. Die grundlegende Frage wird bleiben, wie dieser Reichtum zu verteilen ist. Zwar mag es derzeit so scheinen, als ob es das (deprimierende) Gesetz sozialer Zusammenkunft wäre, dass, je größer der Kuchen ist, desto geringer die Bereitschaft ist, zu teilen. Doch scheinbar eherne Gesetze wie dieses enttarnten sich in der Vergangenheit schon immer als Kinder ihrer Zeit.

Zuletzt: Es mag in unserer Gesellschaft eine unübersichtliche Zahl an Projektionen, Modellen, Hoffnung-gebenden Vorhersagen geben, mit anderen Worten: Es mag die Therapeutisierung der Politik voranschreiten. Doch eine zentrale Funktion der Sozialwissenschaften wird durch diesen Richtungswechsel nicht angerührt, nämlich die sachliche Datenerhebung und Analyse¹². Diese Grundlage bleibt für ein vernünftiges Verstehen unserer im Ganzen vielleicht unvernünftigen Gesellschaft bestehen. Ein moderates, vernünftiges Ziel wäre es, die sozialwissenschaftliche Belesenheit insgesamt zu heben. 

THOMAS KÖNIG

ist Politikwissenschaftler in Wien.

1. Philip Tetlock, *Expert Political Judgment: How Good Is It? How Can We Know?* (Princeton University Press, 2005).
2. Lutz Raphael, »Embedding the Human and Social Sciences in Western Societies, 1880–1980: Reflections on Trends and Methods of Current Research,« in *Engineering Society: The Role of the Human and Social Sciences in Modern Societies, 1880–1980* (Palgrave Macmillan, 2012), 42.
3. »Verrechnet!«, in *DIE ZEIT*, 4.7.2013 <http://www.zeit.de/2013/27/staatsverschuldung-rechenfehler-thomas-herndon> (2013-08-29)
4. Peter Wagner, *Sozialwissenschaften und Staat. Frankreich, Italien, Deutschland 1870 – 1980.* (Campus Verlag GmbH, 1990).
5. Eva Kreisky, »Politikberatung als neuer Beruf: Anzeichen neoliberaler Einbindung von Politikwissenschaft,« in *Politikberatung: Zwischen Affirmation und Kritik* (Wien, 2007), 12–14, <http://www.gesis.org/sowiport/search/id/iz-solis-90397128/>.
6. <http://www.imdb.com/title/tt1645089/> (2013-08-29)
7. Yussi Pick, »WählerInnendaten und Das Ground Game in der Obama-Kampagne 2012,« *Österreichische Zeitschrift Für Politikwissenschaft* 41, no. 4 (2012): 399–408.

8. »How to Win in Washington«, in The New York Times 4.7.2013, http://www.nytimes.com/2013/07/07/magazine/how-to-win-in-washington.html?ref=magazine&_r=1& (2013-08-29)
9. Stephan Lessenich, Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus., 2. Auflage (transcript, 2008), 84.
10. Christine Resch, Berater-Kapitalismus Oder Wissensgesellschaft?: Zur Kritik der Neoliberalen Produktionsweise (Westfälisches Dampfboot Verlag, 2005).
11. Wolfgang Merkel, «Zukunft der Demokratie: Krise? Krise!», FAZ.NET, May 5, 2013, sec. Politik, <http://www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/zukunft-der-demokratie-krise-krise-12173238.html>. (2013-08-29)
12. Wolfgang Streeck, «Man weiß es nicht genau: Vom Nutzen der Sozialwissenschaften für die Politik,» MPIfG Working Paper 09/11, 2011, <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-11.pdf>. (2013-08-29)



3. Preis Reportagen Fotoserien

Daniel Berehulak, Australien, Getty Images

Ein Stumpf einer entwurzelten Kiefer liegt immer noch am Strand von Rikuzentakata, Präfektur Iwate. Rikuzentakata war vom tsunami fast völlig zerstört worden und verlor über 40 Prozent seiner 23.000 Einwohner. Ein Jahr nachdem ein Erdbeben und der anschließende Tsunami im März 2011 große Gebiete im Nordosten Japans zerstört hatten, fehlte Tausenden ein Dach über dem Kopf und die japanische Regierung war immer noch bemüht, Schutt zu beseitigen und die Lebensgrundlagen wiederherzustellen.



WORLD PRESS

PHOTO 13

WESTLICHT.

Seit 1955 lädt der Vorstand der World Press Photo Foundation, einer unabhängigen Plattform des Fotojournalismus mit Sitz in Amsterdam, zur Teilnahme am World Press Photo-Wettbewerb ein. Eine jährlich wechselnde, aus 19 Mitgliedern bestehende internationale Jury beurteilt die Einsendungen von Fotografinnen, Agenturen, Zeitungen und Magazinen aus aller Welt.

Für dieses Jahr hatten 5.666 Fotografinnen aus 124 Ländern 103.481 Bilder eingesandt. Die Jury vergab Preise in neun Themenkategorien an 54 Positionen aus 33 Ländern.

Die ausgewählten Einzelaufnahmen und Fotoserien lassen das vergangene Jahr als Ikonen der Zeitgeschichte Revue passieren und zeigen auf eindringliche Weise Ereignisse aus den Bereichen Politik, Kultur, Sport und Natur.

Nach den Richtlinien von World Press Photo müssen die Fotos des Jahres von »großer fotojournalistischer Bedeutung« sein und sich durch »außerordentliche Qualität der visuellen Perzeption und Kreativität« auszeichnen. Wesentliche Kriterien sind demnach neben dem Nachrichtenwert eines Bildes die spezifische Wahrnehmung und Herangehensweise der Fotografinnen.

Jährlich sehen über drei Millionen Menschen in 45 Ländern die World Press Photo-Wanderausstellung. 2012 hatte die Ausstellung bei WestLicht über 22.000 Besucher. Heuer findet sie hier bereits zum 12. Mal statt.

WESTLICHT.

Westbahnstraße 40, 1070 Wien

Bis 13. Oktober 2013

Täglich 11 – 19 h / Donnerstag 11 – 21 h

www.westlicht.com

Gute Arbeit? Was denn noch ...

Wachsender Druck auf Arbeitsverhältnisse und steigende Arbeitslosenzahlen in Zeiten wirtschaftlicher Dauerstagnation rücken das sozialdemokratische Kernthema Arbeit in Europa wieder ins Zentrum des Politischen. Andreas Höferl stellt die insbesondere in Deutschland geführte Debatte und Programmatik über »Gute Arbeit« vor.

Seid dankbar, dass ihr überhaupt Arbeit habt. Das scheint heute die Einstellung nicht nur vieler Unternehmer, sondern auch Arbeitnehmer geworden zu sein. In einer Zeit, wo die Globalisierung den Wettbewerb verschärft hat, wo Produktionen verlagert werden, wo der Fortschritt immer rascher Veränderungen bewirkt, wo immer mehr Arbeitnehmer ihre Jobs in immer kürzerer Zeit wechseln, da müssten eben auch die Beschäftigten ihre Ansprüche zurückschrauben. Da kann der Job nicht mehr so sicher sein wie früher, da kann nicht mehr so gut wie früher bezahlt werden, da muss der Arbeitnehmer mehr zupacken und auch länger arbeiten. Und darauf müssen auch Familie und Kinder Rücksicht nehmen. Darauf muss man sein Leben einstellen. Krankwerden oder gar länger ausfallen ist natürlich ganz schlecht, das kann sich kein Unternehmen auf Dauer leisten.

Wir kämpfen um jeden Arbeitsplatz, verspricht die SPD im Nationalratswahlkampf 2013. Das ist richtig und wichtig zu erklären und vor allem auch zu tun. Und wenn das der ehemalige Gewerkschaftspräsident und Sozialminister Rudolf Hundstorfer sagt, dann glaubt man ihm das selbst in Wahlkampfzeiten. Weil man ihm das zutraut, weil er sich sichtbar auskennt, wenn er davon erzählt, wie etwa der Großteil der Beschäftigten des Alpine-Baukonzerns durch verschiedene Maßnahmen wieder in Arbeit gebracht werden konnten.

Arbeit ist für den überwiegenden Teil der Bevölkerung nach wie vor die eine Existenzgrundlage in mehrfacher Hinsicht: finanziell sowieso, aber auch sinnstiftend fürs Leben. Arbeit erfüllt einen großen Teil der täglichen, wöchentlichen, monatlichen, jährlichen und Lebenszeit. Wo, wie, unter wel-

chen Umständen Menschen diese Zeit verbringen, ist deshalb von so großer Bedeutung. Ob die Arbeit gerecht bezahlt wird, Freude macht, ob der Arbeitsplatz sicher ist, ob er Aufstiegschancen und Weiterbildungsmöglichkeiten bietet, ob er weit entfernt von zu Hause ist oder mit der Familie vereinbar, ob man versichert ist für den Fall von Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit oder Pension, ob die Aufgabenstellungen als Herausforderung empfunden werden oder das Arbeitsumfeld körperlich und seelisch so belastend sind, dass sie krank machen. Ob man also vom Arbeitsplatz, den man hat, davon sprechen kann, dass er auch ein guter Arbeitsplatz ist.

LEITBILD DER DEBATTE UM DIE »GUTE ARBEIT«

Das Konzept *Gute Arbeit* stammt aus Deutschland, orientiert sich am Leitbild der Internationalen Arbeitsorganisation von »Decent Work« (»anständiger Arbeit«) und knüpft an das in den 1970er und 1980er Jahren verfolgte Projekt der »Humanisierung des Arbeitslebens« an. Als nicht nur Vollbeschäftigung herrschte, Löhne und Gehälter stiegen, Urlaube länger wurden, sozialer Aufstieg spürbar wurde, man an die weitere Verkürzung der Arbeitszeit auf 35 Wochenstunden als bald, auf 30 Stunden als in absehbarer Zukunft realisierbar erachtete, oder wo Belegschaften die Mitbestimmung so weit voranbrachten, dass sie ganze Unternehmen in einen genossenschaftlichen Gemeinschaftsbesitz übernahmen.

Dann kamen die Energiekrise, die Ostöffnung, die EU, die Globalisierung und der Neoliberalismus. Ideologen wie Friedrich Hayek oder Milton Friedman lieferten die einfach und plausibel klingenden Grundlagen nicht nur zur Entfaltung unternehmerischer Freiheiten, sondern auch von Eigennutz, Gier, Rücksichtslosigkeit bis hin zu krimineller Energie,

die sich in Unternehmen und an Börsen breit machen konnte. Die Gewerkschaften hatten nun alle Hände voll zu tun, die Existenz von Arbeitsplätzen oder sogar ihre eigene (wie in Großbritannien) zu retten.

Wirtschaftliche Werte wurden über den Wert eines Menschen gestellt. Die Interessen eines arbeitenden Menschen aber sind ebenso wichtig zu nehmen wie die Interessen eines unternehmerischen Menschen. Es ist ein nachhaltiger Ausgleich zwischen den Interessen der beiden zu finden. Das Recht auf Arbeit, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen ist eines der grundlegendsten und in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert. Die Sozialpartnerschaft war viele Jahrzehnte das goldene Modell dieses Interessenausgleichs. Geschieht dieser Ausgleich nicht, dann erleben wir – wie zur Zeit – eine zunehmende Nichtberücksichtigung der Interessen arbeitender Menschen, eine Entwertung ihrer Arbeit und ihrer selbst und das führt unweigerlich dazu, dass ihre Kraft, ihr Engagement, ihre Gesundheit über Gebühr beansprucht und ausgebeutet werden.

Artikel 23 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte:

1. *Jeder hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz vor Arbeitslosigkeit.*
2. *Jeder, ohne Unterschied, hat das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit.*
3. *Jeder, der arbeitet, hat das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert, gegebenenfalls ergänzt durch andere soziale Schutzmaßnahmen.*
4. *Jeder hat das Recht, zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu bilden und solchen beizutreten.*

Das Thema *Gute Arbeit* kam in Deutschland 2002 mit der IG-Metall-Tagung »Gute Arbeit – Menschengerechte Arbeitsgestaltung als gewerkschaftliche Zukunftsaufgabe« wieder auf. Zu einem umfassenden Thema gewerkschaftlicher Arbeitspolitik wurde *Gute Arbeit* 2006, als beim DGB-Bundeskongress gemeinsame Anstrengungen für eine »humane und gute Arbeit« beschlossen wurden. Die SPD übernahm den Begriff der guten Arbeit dann sehr rasch am Hamburger Parteitag 2007 in ihre Programmatik und machte ihn damit zu einem grundlegenden politischen Anliegen und Kampfbegriff. Im gleichen Jahr hat mit einer Entschließung des Europäischen Rates auch die Europäische Union das Konzept von *Guter Arbeit* in ihre

»Gemeinschaftsstrategie zu Gesundheit und Sicherheit bei der Arbeit für den Zeitraum 2007 bis 2012« aufgenommen.

Die SPD hat erkannt, dass es nicht mehr ausreicht, bloß die Sicherung oder Schaffung von Arbeitsplätzen zu fordern. Weil nicht jede Arbeit zugleich gute Arbeit ist, wie das Hamburger Programm richtig feststellt. Weil wir in Zeiten leben, wo Jobs rasant zunehmen, von denen man nicht mehr leben kann, wo in vielen Unternehmen die Produktivitätsschraube bis ans Limit gedreht und der Leistungsdruck auf Arbeitnehmer immer größer wird, wo neue gesellschaftliche Phänomene wie *working poor* und *burnout* unübersehbar zugenommen haben, wo von der Sicherheit des Arbeitsplatzes früherer Jahre keine Rede mehr ist, wo man vom Arbeitnehmer immer mehr Flexibilität und Mobilität verlangt und neuerdings auch, dass die Arbeitszeit wieder 60 Wochenstunden betragen darf. Das sind Arbeitszeiten, wie sie in Österreich in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts üblich waren.

Wir leben in Zeiten, wo zudem smarte Manager als »Saniierer« oder gewissenlose Finanzjongleure Millionen Arbeitsplätze und damit Existenzen vernichten dürfen – legal, an den Börsen. Wo Firmenchefs versuchen, ihren Abgabepflichten gegenüber der Gemeinschaft, dem Staat, den Sozialversicherungen zu entkommen, wo Gewinne und Managergagen in astronomische Höhen steigen und Millionen Menschen in Armut und existenzielle Nöte fallen. Solches Wirtschaften ist verantwortungslos gegenüber der Gesellschaft, in und von der diese Personen leben. In solchen Zeiten kann es sozialdemokratischer Politik nicht mehr nur um das Existenzminimum, die Arbeit, gehen. Es muss um mehr gehen. Wenn es um eine gerechte Gesellschaft geht, wenn es um den Wert und die Würde von Menschen geht, dann muss es auch um gute Arbeit für alle gehen, die darauf Rücksicht nimmt, dass hier Menschen am Werk sind, Menschen, die Rechte und einen Wert haben und Würde verdienen.

Wie die SPD in ihrem Hamburger Programm zeigt (siehe den Auszug zum Kapitel über »gute Arbeit«), spricht sie sehr klar aus, was ist, wie sich die Arbeitswelt verändert hat. Aber auch welches politische Konzept sie in dieser Zeit der Veränderungen und Verunsicherung anbieten kann: das der guten Arbeit. Nur solche ist menschenwürdig. Und das heißt: gerecht entlohnt, sozialversichert, sie darf nicht krank machen, sie muss mit dem Familienleben vereinbar sein, sie muss aber auch vorhandene Qualifikationen nutzen und ausbauen, sie soll möglichst unbefristet sein, sie muss demokratische Teil-

habe ermöglichen und Anerkennung bieten. Das ist der Kern des Konzepts von guter Arbeit.

PROGRAMMATISCHE NEUORIENTIERUNGEN

Die SPD zeigt sich bewusst, dass das alles nicht einfach durchzusetzen ist in einer Wirtschaftswelt, wo die Konkurrenz deutlich zugenommen hat, die sich durch wissenschaftlich-technischen Fortschritt immer schneller verändert, wo oftmals nur kurzfristige Unternehmensstrategien dominieren, wo durch Befristungen, Leiharbeit, Ausgliederungen Arbeit eben nicht mehr die sichere Lebensgrundlage vergangener Zeiten ist. Und dennoch hält sie am Ziel der Vollbeschäftigung fest, wonach jeder Mensch zwar nicht lebenslang den gleichen Job haben wird, aber immer wieder neu die Chance auf gute Arbeit und – durch einen vorsorgenden Sozialstaat – auch die dafür nötige Qualifikation und begleitende Unterstützung erhält.

Dass Arbeitnehmer »Teilhabe am Haben und Sagen« haben sollen, verweist auf den Ursprung von Gewerkschaften und Sozialdemokratie überhaupt: nämlich das Ringen um einen gerechten Anteil am gemeinsam Erwirtschafteten und auch das Recht zur Mitsprache, wenn es um die Gestaltung der Arbeitswelt geht, aber selbstverständlich auch darüber hinaus. Nicht immer schien in der jüngeren Geschichte sozialdemokratischen Parteien klar zu sein, dass die Gewerkschaften in diesem Kampf ein natürlicher Verbündeter sind. Auf dem allzu modischen »Dritten Weg« war so manche sozialdemokratische Partei ohne diesen starken Partner unterwegs, der mobilisieren und politische Macht entfalten konnte. Das Bekenntnis zu starken und handlungs- und damit auch streikfähigen Gewerkschaften, wie die SPD formuliert, ist heute aber wieder auch für sie SPD eine Voraussetzung für einen erfolgreichen Kampf um eine gerechte Verteilung des Erwirtschafteten.

Diese Verteilungsgerechtigkeit sei zudem ein Gebot »wirtschaftlicher Vernunft«, denn woher soll die Inlandsnachfrage kommen, wenn die Kaufkraft der Arbeitenden immer weiter geschwächt wird. Wer wagt kreditfinanzierte Investitionen in ein Auto oder eine Wohnung oder auch die Gründung einer Familie, wenn Arbeit und Einkommen völlig unsicher sind. Und schlechte Arbeitsverhältnisse wirken sich letztendlich auch schlecht aus auf die Qualität der erbrachten Arbeit.

In der Frage der Arbeitszeit räumt die SPD ein, dass flexible Formen wirtschaftlich notwendig sind. Sie müssen dennoch

den arbeitenden Menschen ausreichend Souveränität über die eigene, freie Zeit einräumen.

Dass die SPD – wie es scheint – derzeit nicht die überwältigende Zustimmung in der deutschen Bevölkerung genießt, liegt nicht an Konzepten wie diesen. Sie werden mittlerweile auch in Sozialverbänden und Kirchen, in Österreich etwa von der Katholischen Arbeitnehmerbewegung diskutiert und sogar kampagnisiert. Es liegt vielmehr in der mangelnden Glaubwürdigkeit von führenden Persönlichkeiten der SPD, die gestern noch andere Konzepte wie den »Dritten Weg«, die »Agenda 2010« oder Hartz 4 mitentwickelt und mitgetragen haben und der SPD damit einen lange nachwirkenden Vertrauensverlust eingebracht haben.

Auch die SPÖ setzt sich in ihrem geltenden Parteiprogramm mit »Arbeit für alle in einer zukunftsorientierten Wirtschaft« auseinander. Es stammt allerdings aus 1998, einer Zeit, in der der Neoliberalismus und der »Dritte Weg« in Hochblüte standen. Es ist von gerechter Verteilung von Arbeit durch Vollbeschäftigung die Rede. Dass Arbeit »existenzsichernd« sein muss und »befriedigend«, vereinbar mit der Familie. Die SPÖ legt ein Bekenntnis zum sozialpartnerschaftlichen Interessenausgleich etwa bei der Einkommensverteilung ab, ebenso zur Mitbestimmung, zur Verkürzung der Arbeitszeit und zur beruflichen Weiterbildung. Es ist aber auch viel die Rede von den notwendigen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, dem Steuerrecht, der Nutzung von Wissenschaft und Fortschritt, aber auch die soziale Sicherung und den Wohlfahrtsstaat. »Arbeitsbedingungen, die körperliche oder psychische Schäden so weit wie möglich ausschließen«, fordert die SPÖ in einer eher defensiven Formulierung erst in einem späteren Kapitel, jenem über »Hohe Lebensqualität in einer humanen Umwelt«. Das alles sind richtige Forderungen. Sie zu einer politischen Parole und Kernbotschaft zu verdichten, sie um ein klares Bekenntnis zum Wert des arbeitenden Menschen und seiner Interessen zu ergänzen, wie es die SPD mit »guter Arbeit« getan hat, diesen Schritt hat die SPÖ, aber auch Österreichs Gewerkschaftsbewegung noch vor sich. Die Überarbeitung des geltenden Parteiprogramms der SPÖ bietet jedenfalls eine Chance dazu.

ANDREAS HÖFERL

ist Historiker und Kommunikationswissenschaftler, Klubdirektor des SPÖ-Rathausklubs in Wien und wissenschaftlicher Leiter der Österreichischen Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung. Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wurde auf eine gendergerechte Schreibweise verzichtet.

AUSZUG AUS DEM HAMBURGER PROGRAMM DER SPD

3.6 GUTE ARBEIT FÜR ALLE

Jede Frau und jeder Mann hat das Recht auf Arbeit. Arbeit ist der Schlüssel für Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Sie gibt Lebenssinn und Anerkennung. Arbeit verhindert soziale Ausgrenzung und ermöglicht ein selbst bestimmtes Leben. Arbeitslosigkeit dagegen, meist nicht selbst verschuldet, verletzt die Menschenwürde, grenzt aus und kann krank machen.

Jede gut gemachte Arbeit verdient Respekt, aber nicht jede Arbeit ist gute Arbeit. Arbeit gehört zum menschenwürdigen Leben, aber sie muss auch menschenwürdig sein.

Wir wollen Arbeit, die gerecht entlohnt wird, die Teilhabe an den sozialen Sicherungssystemen voll ermöglicht, Anerkennung bietet, nicht krank macht, die erworbene Qualifikationen nutzt und ausbaut, demokratische Teilhabe garantiert und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglicht. Gute Arbeit umfasst auch selbstständige Erwerbsformen. Auch ehrenamtliche und gesellschaftlich wertvolle Arbeit jenseits der Erwerbsarbeit gilt es zu fördern.

Gute Arbeit wollen wir für alle ermöglichen. Wir geben das Ziel der Vollbeschäftigung nicht auf, auch nach Jahrzehnten hoher Arbeitslosigkeit in Deutschland. Wir wissen, dass dieses Ziel nicht einfach zu erreichen ist. Die Globalisierung verändert den Arbeitsmarkt: Einerseits wächst das Angebot von Arbeitskräften, die jenseits ihrer Heimatgrenzen nach Beschäftigung suchen. Andererseits treten Standorte – nicht zuletzt auch in ein und demselben Konzern – in Konkurrenz zueinander. Die Löhne und Arbeitsbedingungen geraten unter Druck. Vielfach dominieren kurzfristige Unternehmensstrategien. Der Zwang zur permanenten Verfügbarkeit im Arbeitsleben geht einher mit der Zunahme prekärer Arbeitsbedingungen. Durch Befristungen, Unternehmensausgliederungen, Leiharbeit und die massive Zunahme niedrig entlohnter Beschäftigung ist Arbeit für viele keine sichere Lebensgrundlage mehr. Die wachsende wirtschaftliche Dynamik fordert von den Menschen Arbeitsplatz- und auch Berufswechsel, vor allem aber ständiges Dazulernen.

Deshalb bedeutet Vollbeschäftigung heute für uns nicht die unausgesprochene Garantie, dass jeder ein Leben lang in derselben Firma denselben Arbeitsplatz hat. Vollbeschäftigung bedeutet für uns heute: Jeder Mensch soll immer wieder neu die Chance auf gute Arbeit und die dafür nötige Qualifikation erhalten. Notwendige und erwünschte Zeiten der Qualifizierung und Weiterbildung, der Kindererziehung und Familienarbeit, der ehrenamtlichen und politischen Arbeit sollen die angemessene Anerkennung erfahren und deshalb in gesellschaftlicher Solidarität sozial abgesichert sein.

Deutschland geht die Arbeit nicht aus. Es gilt, vorhandene und neue Potenziale zu erschließen.

Sozialdemokratische Politik für Vollbeschäftigung basiert auf vier Säulen: erstens einem möglichst hohen und qualitativen Wachstum, einem Vorsprung bei innovativen Produkten und einer besonderen Beschäftigungsdynamik im Dienstleistungsbereich, die zu einem deutlich höheren Angebot an Arbeitsplätzen führen. Zweitens unterstützt der vorsorgende Sozialstaat durch koordinierte Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Gleichstellungs- und Familienpolitik die Menschen dabei, Übergänge und Unterbrechungen in ihren Erwerbsbiografien zu meistern und ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten. Drittens sind für Menschen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Perspektive haben, besondere Angebote öffentlich geförderter und gemeinwohlorientierter Arbeit nötig. Viertens ist eine moderne Arbeitszeitpolitik erforderlich, die Selbstbestimmung und Flexibilität fördert sowie durch Arbeitszeitverkürzung mehr Menschen in Beschäftigung bringt.

TEILHABE AM HABEN UND AM SAGEN

Zusammen mit den Gewerkschaften treten wir für einen gerechten Anteil der Arbeitnehmer am Ertrag der gesellschaftlichen Arbeit und für das Recht auf Mitbestimmung im wirtschaftlichen und sozialen Leben ein. Die Tarifautonomie ist ein hohes Gut. Arbeitgeber und Arbeitnehmer entscheiden in Deutschland in eigener Zuständigkeit über Löhne und Arbeitsbedingungen. Dies bleibt unangetastet. Wir wollen starke und handlungsfähige Gewerkschaften, die große Teile der Belegschaften repräsentieren und streikfähig sind.

Angesichts des zunehmenden Einflusses der Finanzmärkte müssen die demokratischen Mitbestimmungsrech-

te der Arbeitnehmer bei Unternehmensentscheidungen gestärkt werden. Angesichts des Wandels der Arbeitswelt muss die betriebliche Mitbestimmung weiterentwickelt werden. Mitbestimmungsrechte müssen auf europäischer Ebene verankert werden.

Gerechte Teilhabe am erwirtschafteten Ertrag ist das Gebot sozialer Gerechtigkeit und ökonomischer Vernunft. Wir wollen Lohnerhöhungen, die sich an Produktivität und Preissteigerung orientieren. Weil die Schere zwischen Einkünften aus Erwerbseinkommen und Kapitalrenditen auseinandergeht, wollen wir zusätzlich mehr Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand.

Wer Vollzeit arbeitet, soll mit dem Lohn auch seinen Lebensunterhalt bestreiten können. Wir kämpfen für existenzsichernde Mindestlöhne in Deutschland und Europa. Sie müssen tariflich und gesetzlich durchgesetzt werden.

Unser Ziel bleibt: gleicher Lohn für gleiche Arbeit, für Frauen und für Männer.

SICHERHEIT IM WANDEL

Nur wer verlässliche Perspektiven in seinem Leben hat, kann seine Talente und seine Leistungsfähigkeit voll entfalten. Gute Arbeit verbindet Flexibilität und Sicherheit.

Das Tempo des wissenschaftlich-technischen Fortschritts, immer schnellere Veränderungen in der Arbeitswelt, verschärfter Wettbewerb erfordern mehr Flexibilität. Zugleich bietet diese mehr Chancen für individuelle Lebensgestaltung. Immer neu lernen ist Gewinn. Neue berufliche Erfahrungen bereichern. Menschen wollen ihre eigenen Talente entfalten. Mehr Souveränität über die eigene Zeit zu haben, ist für die meisten Menschen erstrebenswert. Menschen haben ein Recht auf freie Zeit.

Um Sicherheit und Flexibilität zu verbinden und Sicherheit im Wandel zu gewährleisten, wollen wir eine moderne Arbeitszeitpolitik entwickeln und die Arbeitslosenversicherung zu einer Arbeitsversicherung umgestalten.

Moderne Arbeitszeitpolitik ist in unterschiedlichen Formen möglich: durch den Abbau von Überstunden, abgesicherte Arbeitszeitkonten, flexible Formen der Arbeitszeitverkürzung. Hinzu kommen gesellschaftlich erwünschte und individuell gewählte Phasen, in denen Menschen Kinder erziehen, sich weiterbilden, Angehörige pflegen oder eine Auszeit nehmen. Was gesellschaftlich erforderlich ist, muss auch solidarisch gefördert werden. Deshalb müssen unsere Sozialsysteme den sich ändernden Erwerbsbiografien besser angepasst werden. Die Arbeitsversicherung soll berufliche Übergänge und Erwerbsunterbrechungen absichern sowie Weiterbildung in allen Lebensphasen gewährleisten. Dazu werden wir ein Recht auf Weiterbildung durchsetzen. Sie soll die Wahlmöglichkeiten erweitern und die Beschäftigungsfähigkeit erhalten.

Die Humanisierung der Arbeitswelt ist eine ständige Aufgabe. Schlechte Arbeitsbedingungen und hoher Leistungsdruck gefährden die Qualität von Arbeit, aber auch die Gesundheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Der Arbeits- und Gesundheitsschutz ist weiterzuentwickeln. Arbeitsbedingungen müssen sich an den Bedürfnissen einer älter werdenden Arbeitnehmerschaft orientieren.

Die notwendige Zuwanderung und wachsende Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern darf nicht zu Sozial- und Lohndumping führen. Recht und Ordnung auf dem Arbeitsmarkt garantieren gute Arbeit. Illegale Beschäftigung bekämpfen wir.

So sehr Flexibilität erforderlich und auch wünschenswert ist, so wenig darf sie missbraucht werden. Wir wollen unbefristete und sozial versicherte Arbeitsverhältnisse stärken. Wir wollen prekäre Arbeit überwinden, damit Arbeitnehmer nicht schutzlos sind.

Gute Arbeit schließt gesicherte Arbeitnehmerrechte ein: Die Mitbestimmung, die Betriebsverfassung, die Tarifautonomie, der Flächentarif, der Arbeits- und der Kündigungsschutz sind unverzichtbar.

WORLD PRESS

PHOTO 13

WESTLICHT.



1. Preis Gestellte Porträts Fotoserien

Stephan Vanfleteren, Belgien, Panos, für Mercy Ships / De Standaard
Makone Soumaoro (30): »Mein Hals schmerzt nicht, aber ich Sorge mich, weil er so anschwillt. Ich hoffe, es ist kein Tumor, weil ich Hausfrau bin und mein Mann und meine Kinder mich brauchen.« Menschen, die auf dem Hospitalschiff Africa Mercy in Conakry, Guinea, behandelt werden.

Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland

In Diskussionen über das angebliche »Jobwunder« Deutschlands wird häufig die Ausweitung von Minijobs und Niedriglohnsektor, der zu den größten Europas zählt, »übersehen«. Claudia Weinkopf und Thomas Kalina kommen in ihren Untersuchungen zum Schluss, dass neben Mini-Jobs und unqualifizierten Beschäftigten auch besserqualifizierte und vollzeitbeschäftigte ArbeitnehmerInnen in hohem Ausmaß von Niedriglöhnen betroffen sind. Neben einem gesetzlichen Mindestlohn betonen die AutorInnen die entscheidende Bedeutung der Tarifbindung, die in den letzten zwanzig Jahren in Deutschland stark abgenommen hat.

Während Deutschland früher eine im internationalen Vergleich eher geringe Einkommensspreizung aufwies, ist der Anteil der Beschäftigten, die für Niedriglöhne arbeiten, seit Mitte der 1990er-Jahre deutlich gewachsen. Nach Angaben von Eurostat lag der Niedriglohnanteil in Deutschland im Jahr 2010 bei 22,2% (Bezzina 2012) und damit weitaus höher als in den meisten anderen »alten« EU-Ländern und auch in Österreich (15%). Diese Angaben beziehen sich auf Beschäftigte in Betrieben mit mindestens zehn Beschäftigten und lassen einige Wirtschaftszweige außer Acht.

In diesem Beitrag analysieren wir die Entwicklung und Struktur der Niedriglohnbeschäftigung und gehen auch auf den aktuellen Stand der Debatte über die Einführung von Mindestlöhnen in Deutschland ein. Trotz überdurchschnittlicher Niedriglohnrisiken für gering Qualifizierte ist ein wichtiges Ergebnis, dass zunehmend auch formal Qualifizierte von Niedriglöhnen betroffen sind – sie stellen inzwischen fast 80% aller Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland. Auffällig ist auch die ausgeprägte Ausdifferenzierung des Lohnspektrums nach unten. Die Ursachen sind vielschichtig (vgl. ausführlicher Bosch/Kalina 2007). Eine wesentliche Triebkraft besteht zweifellos darin, dass die Tarifbindung in Deutschland (anders als in Österreich) seit Mitte der 1990er-Jahre deutlich rückläufig ist. Im Jahr 2012 waren nur noch 60% der Beschäftigten in West- und 48% der Beschäftigten in Ostdeutschland in tarifgebundenen Betrieben tätig (Ellguth/Kohaut 2013). Weitgehend unstrittig ist auch, dass die Umsetzung der Hartz-

Reformen in den Jahren 2003–2005 die Ausweitung von Niedriglöhnen weiter begünstigt und verstärkt hat.

Datengrundlage unserer Niedriglohnberechnungen ist das sozio-ökonomische Panel (SOEP), das – anders als z. B. Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) – auch die Einbeziehung von Teilzeitbeschäftigte und Minijobber/innen erlaubt, die überproportional häufig für niedrige Stundenlöhne arbeiten. Zur Bestimmung des Umfangs der Niedriglohnbeschäftigung verwenden wir eine Niedriglohnschwelle von zwei Dritteln des mittleren Stundenlohns (Median).¹ Die Berechnungen beziehen sich auf alle abhängig Beschäftigten. Selbständige sowie mithelfende Familienangehörige wurden ausgeschlossen, da sich für sie ein Stundenlohn nicht sinnvoll berechnen lässt. Nicht berücksichtigt wurden auch Auszubildende, Praktikant/innen, Personen in Rehabilitation, Umschulung sowie in weiteren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Beschäftigte in Behindertenwerkstätten sowie Beschäftigte in Altersteilzeit. Damit wird der gesamte Umfang des Niedriglohnsektors eher unter- als überschätzt. Schüler/innen, Studierende und Rentner/innen sind in den Analysen enthalten, weil auch von Interesse ist, wie hoch die Zahl und der Anteil derjenigen wäre, die bei Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland Anspruch auf eine Lohnerhöhung hätten.

Wir haben für unsere Analysen eine bundeseinheitliche Niedriglohnschwelle berechnet, die im Jahr 2011 bei 9,14 € brutto pro Stunde lag. Der Niedriglohnanteil für Deutschland insgesamt betrug 23,9% (Abbildung 1), was einer Gesamtzahl

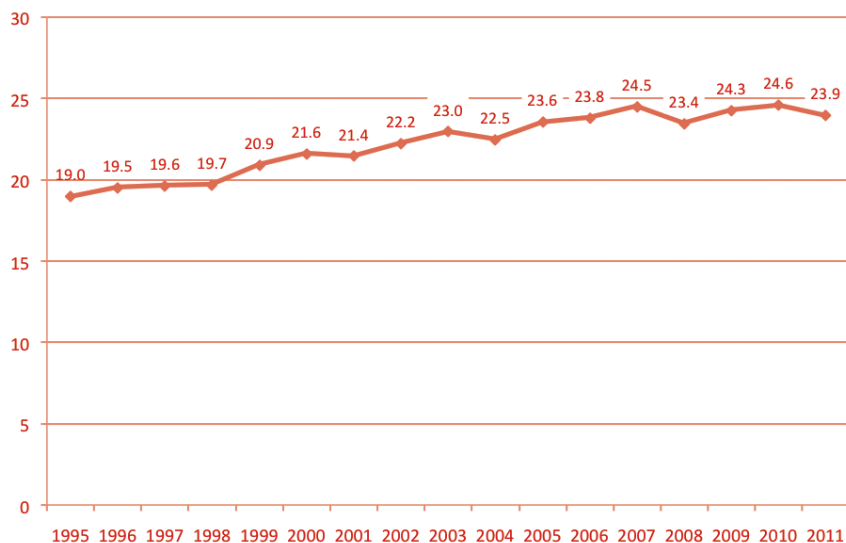


Abbildung 1:
Anteil der Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland, bundeseinheitliche Niedriglohnschwelle, in % der abhängig Beschäftigten, 1995 – 2011

Quelle: SOEP v28, IAQ-Berechnungen.

| Beschäftigtengruppe (Kategorie) | | 2001 | 2011 | Veränderung in % |
|---------------------------------|--|------|------|------------------|
| Qualifikation | Ohne Berufsausbildung | 37,5 | 41,5 | 10,7 |
| | Mit Berufsausbildung | 20,8 | 24,3 | 16,8 |
| | Universität/Fachhochschule | 9,5 | 9,3 | -2,1 |
| Geschlecht | Männer | 14,5 | 18,6 | 28,3 |
| | Frauen | 29,9 | 29,6 | -1,0 |
| Alter | unter 25 Jahre | 48,7 | 60,6 | 24,4 |
| | 25 – 34 | 20,3 | 24,5 | 20,7 |
| | 35 – 44 | 17,2 | 18,6 | 8,1 |
| | 45 – 54 | 16,4 | 16,4 | 0 |
| | 55+ | 26,4 | 28,1 | 6,4 |
| Nationalität | Deutsche | 21,3 | 23,3 | 9,4 |
| | Ausländer/innen | 23,5 | 31,1 | 32,3 |
| Befristung | Befristet | 31,9 | 40,9 | 28,2 |
| | Unbefristet | 16,4 | 18,3 | 11,6 |
| Arbeitszeitform | Vollzeit | 13,7 | 15,6 | 13,9 |
| | Sozialversicherungspflichtige Teilzeit | 25,5 | 23,1 | -9,4 |
| | Minijob | 67,2 | 71,2 | 6,0 |
| Gesamt (Deutschland) | | 21,4 | 23,9 | 11,7 |

Tabelle 1:
Niedriglohnanteil nach Beschäftigtengruppen, bundeseinheitliche Niedriglohnschwelle, in % der jeweiligen Gruppe

Quelle: SOEP v28, IAQ-Berechnungen.

von knapp 8,1 Millionen Beschäftigten entspricht. Gegenüber 1995 ist die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten um rund 2,6 Millionen gestiegen.

Tabelle 1 zeigt zunächst die Niedriglohnrisiken für verschiedene Gruppen im Vergleich der Jahre 2001 und 2011. Minijobber/innen haben das weitaus höchste Risiko, für einen Niedriglohn zu arbeiten. Weitere Gruppen mit überdurchschnittlich hohen Anteilen von Niedriglohnbeschäftigung sind unter 25-Jährige, befristet Beschäftigte, Personen ohne

abgeschlossene Berufsausbildung sowie Ausländer/innen und Frauen. Im Vergleich der Jahre 2001 und 2011 fällt auf, dass das Risiko, für Niedriglöhne zu arbeiten, besonders stark für Ausländer/innen, Männer, befristet Beschäftigte sowie unter 25-Jährige gestiegen ist. Nach Qualifikation differenziert ist das Niedriglohnrisiko am stärksten für Beschäftigte mit abgeschlossener Berufsausbildung gestiegen und nach Arbeitszeitform für Vollzeitbeschäftigte. Rückgänge sind nur bei wenigen Gruppen zu verzeichnen – am deutlichsten ausgeprägt bei sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten.

| Arbeitszeitform | Ohne Berufs-ausbildung | Mit Berufs-ausbildung | Akademischer Abschluss | Gesamt |
|-----------------|------------------------|-----------------------|------------------------|--------|
| Vollzeit | 31,3 | 16,8 | 5,5 | 15,6 |
| Teilzeit | 38,5 | 23,0 | 11,9 | 23,1 |
| Minijob | 71,6 | 75,4 | 55,0 | 71,2 |
| Gesamt | 41,5 | 24,3 | 9,3 | 23,9 |

Tabelle 2:
Niedriglohnrisiko nach Arbeitszeitform und Qualifikation, in % der jeweiligen Gruppe, 2011

Quelle: SOEP v28, IAQ-Berechnungen.

| Geschlecht | Ohne Berufs-ausbildung | Mit Berufs-ausbildung | Akademischer Abschluss | Gesamt |
|------------|------------------------|-----------------------|------------------------|--------|
| Männer | 38,0 | 17,8 | 7,2 | 18,6 |
| Frauen | 44,8 | 30,9 | 11,6 | 29,6 |
| Gesamt | 41,5 | 24,3 | 9,3 | 23,9 |

Tabelle 3:
Niedriglohnrisiko nach Geschlecht und Qualifikation, in % der jeweiligen Gruppe, 2011

Quelle: SOEP v28, IAQ-Berechnungen.

| Struktur der Niedriglohnbeschäftigten | | 2001 | 2011 |
|---------------------------------------|--|------|------|
| Qualifikation | Ohne Berufsausbildung | 24,6 | 21,4 |
| | Mit Berufsausbildung | 66,4 | 69,8 |
| | Universität/Fachhochschule | 9,0 | 8,7 |
| Geschlecht | Männer | 37,3 | 39,6 |
| | Frauen | 62,7 | 60,4 |
| Alter | unter 25 Jahre | 17,5 | 17,6 |
| | 25 – 34 | 20,5 | 21,0 |
| | 35 – 44 | 24,6 | 18,3 |
| | 45 – 54 | 19,1 | 20,3 |
| | 55+ | 18,3 | 22,8 |
| Nationalität | Deutsche | 90,7 | 88,8 |
| | Ausländer/innen | 9,3 | 11,2 |
| Befristung | Befristet | 13,1 | 22,9 |
| | Unbefristet | 86,9 | 77,1 |
| Arbeitszeitform | Vollzeit | 44,5 | 43,1 |
| | Sozialversicherungspflichtige Teilzeit | 22,1 | 20,7 |
| | Minijob | 32,5 | 36,2 |
| | | | |

Tabelle 4:
Niedriglohnbeschäftigte nach verschiedenen Merkmalen, bundeseinheitliche Niedriglohnschwelle, in % aller Niedriglohnbeschäftigten, 2011

Quelle: SOEP v28, IAQ-Berechnungen.

Vertiefende Auswertungen zum Niedriglohnrisiko nach Arbeitszeitform und Qualifikation im Jahr 2011 zeigen, dass Vollzeitbeschäftigte in allen Qualifikationsstufen ein unterdurchschnittliches Risiko haben, für einen Niedriglohn zu arbeiten (Tabelle 2). Vollzeitbeschäftigte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung arbeiten nur gut halb so häufig für Niedriglöhne wie diejenigen ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Akademiker/innen in Vollzeit sind mit 5,5% besonders selten von Niedriglöhnen betroffen.

Bei den sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten liegen die Anteile der Niedriglohnbeschäftigten durchgängig höher und mit akademischem Abschluss sogar mehr als doppelt so hoch wie bei Vollzeitbeschäftigten. Beschäftigte in Minijobs schützt eine gute Qualifikation kaum vor Niedriglöhnen. Selbst mit einem akademischen Abschluss arbeiten noch

55% der geringfügig Beschäftigten für einen Stundenlohn unterhalb der Niedriglohnschwelle (Tabelle 2).

Differenziert nach Geschlecht und Qualifikation zeigt sich, dass Frauen unabhängig von ihrer Qualifikation durchgängig deutlich häufiger als Männer für einen Niedriglohn arbeiten. Selbst bei einer abgeschlossenen Berufsausbildung liegt das Niedriglohnrisiko von weiblichen Beschäftigten mit 30,9% fast doppelt so hoch wie bei den Männern (Tabelle 3).²

Die Analyse der Struktur der Niedriglohnbeschäftigten verweist darauf, dass Gruppen mit einem hohen Niedriglohnrisiko nicht zwingend auch einen großen Anteil am Niedriglohnssektor haben (Tabelle 4). Am augenfälligsten ist dies bei den Beschäftigten unter 25 Jahre. Ihr Niedriglohnrisiko liegt bei fast 61%, aber von allen Niedriglohnbeschäftigten sind

| Stundenlohn (brutto) | Deutschland | | Westdeutschland | | Ostdeutschland | |
|-------------------------|---------------------------|--------|---------------------------|--------|---------------------------|--------|
| | Absolut (in Millionen) | Anteil | Absolut (in Millionen) | Anteil | Absolut (in Millionen) | Anteil |
| < 5 € | 1,832 | 5,4% | 1,253 | 4,5% | 0,579 | 9,9% |
| < 6 € | 2,938 | 8,7% | 2,030 | 7,3% | 0,907 | 15,5% |
| < 7 € | 4,437 | 13,1% | 3,154 | 11,3% | 1,284 | 22,0% |
| < 8 € | 6,068 | 18,0% | 4,351 | 15,6% | 1,717 | 29,4% |
| < 8,50 € | 6,927 | 20,5% | 5,043 | 18,0% | 1,884 | 32,2% |

Tabelle 5:
Zahl und Anteil der Beschäftigten nach
Stundenlohnstufen, Deutschland gesamt
sowie West- und Ostdeutschland, 2011

Quelle: SOEP v28, IAQ-Berechnungen.

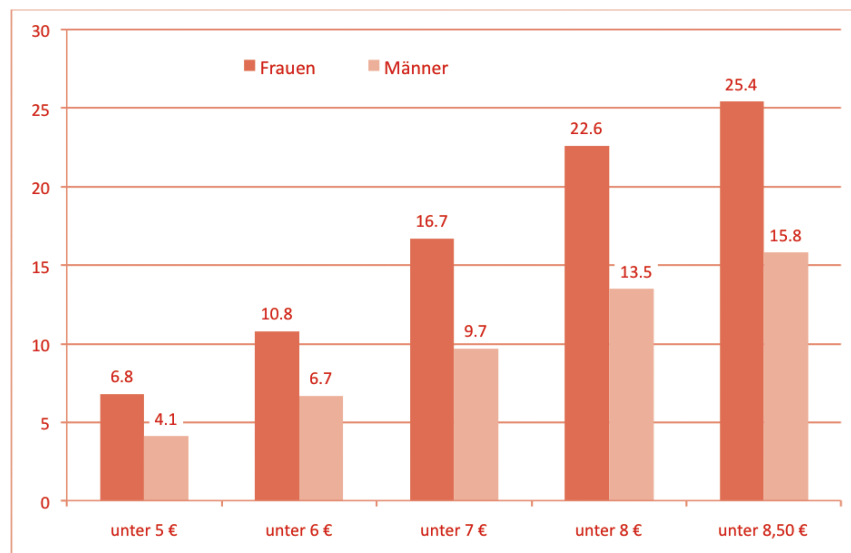


Abbildung 2:
Anteil der Beschäftigten nach Stunden-
lohnstufen und Geschlecht, 2011, in %

Quelle: SOEP v28, IAQ-Berechnungen.

nur knapp 18% jünger als 25 Jahre. Ähnliches gilt auch für die Beschäftigten ohne Berufsabschluss, die trotz ihres deutlich überdurchschnittlichen Niedriglohnrisikos von 41,5% im Jahr 2011 nur gut ein Fünftel der Niedriglohnbeschäftigten stellten. Die Erklärung liegt darin, dass Jüngere und gering Qualifizierte jeweils nur einen geringen Teil der Gesamtbeschäftigung ausmachen.

Die große Mehrheit der Niedriglohnbeschäftigten hat eine abgeschlossene Berufsausbildung oder sogar einen akademischen Abschluss und stammt aus den mittleren Altersgruppen. Im Vergleich der Jahre 2001 und 2011 fällt auf, dass der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten mit Berufsausbildung gestiegen ist und diese nun einen Anteil von fast 70% an allen Niedriglohnbeschäftigten erreichen. Trotz des zunehmenden Niedriglohnrisikos für Männer sind nach wie vor über 60% der Niedriglohnbeschäftigten weiblich. Nach Altersgruppen differenziert ist der Anteil der 35- bis 44-Jährigen im Niedriglohnsektor im Vergleich zu 2001 deutlich gesunken, während der Anteil der Beschäftigten im Alter von 55 Jahren oder darüber gestiegen ist. Fast verdoppelt hat sich der Anteil der

befristet Beschäftigten. Nach Arbeitszeitform differenziert hat sich der Anteil der geringfügig Beschäftigten weiter erhöht (Tabelle 4).

Die Analyse nach Wirtschaftsgruppen zeigt ein besonders hohes Niedriglohnrisiko in privaten Haushalten (68,9%), bei sonstigen Dienstleistungen (z.B. Wäschereien und Friseure) mit 67,4%, im Gastgewerbe (63,8%), in der Landwirtschaft (46,7%) sowie im Einzelhandel (36,9%). Die Branche mit der höchsten Zahl der Niedriglohnbeschäftigten ist der Einzelhandel, in dem 16,4% der Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland arbeiten, gefolgt vom Gesundheitswesen (13,6%), den unternehmensnahen Dienstleistungen (9,1%) und dem Gastgewerbe (8,9%). Insgesamt ist festzuhalten, dass Niedriglöhne in Deutschland keineswegs überwiegend gering Qualifizierte oder Jüngere betreffen. Vielmehr ist die große Mehrheit der Niedriglohnbeschäftigten formal qualifiziert und stammt aus den mittleren Altersgruppen. Im Niedriglohnsektor werden auch keineswegs ausschließlich »einfache« Tätigkeiten geleistet. Die im SOEP gestellte Frage, ob für die Ausübung der eigenen Tätigkeit eine Berufsausbildung oder eine höherwertige

| Stundenlohn | Vollzeit | | sozialversicherungspflichtige Teilzeit | | Minijob | |
|-------------|------------------------|--------|--|--------|------------------------|--------|
| | Absolut (in Millionen) | Anteil | Absolut (in Millionen) | Anteil | Absolut (in Millionen) | Anteil |
| < 5 € | 0,344 | 1,5% | 0,181 | 2,5% | 1,307 | 31,8% |
| < 6 € | 0,792 | 3,5% | 0,395 | 5,5% | 1,751 | 42,6% |
| < 7 € | 1,503 | 6,7% | 0,739 | 10,2% | 2,195 | 53,4% |
| < 8 € | 2,268 | 10,1% | 1,174 | 16,2% | 2,625 | 63,8% |
| < 8,50 € | 2,748 | 12,2% | 1,412 | 19,5% | 2,767 | 67,3% |

Tabelle 6:
Zahl und Anteil der Beschäftigten nach Stundenlohnstufen und Arbeitszeitformen, 2011

Quelle: SOEP v28, IAQ-Berechnungen.

Ausbildung erforderlich ist, bejahten im Jahr 2011 mit 48,5% knapp die Hälfte aller Niedriglohnbeschäftigten und damit deutlich mehr als im Jahr 1995 (knapp 42%).

Bemerkenswert ist darüber hinaus die starke Ausdifferenzierung des Lohnspektrums nach unten. Die durchschnittlichen Stundenlöhne im Niedriglohnsektor lagen im Jahr 2011 mit 6,46 € in West- und 6,21 € in Ostdeutschland weit unter der bundeseinheitlichen Niedriglohnschwelle von 9,14 €. Das starke Ausfransen des Lohnspektrums veranschaulicht auch eine Auswertung der Anteile der Beschäftigten nach Stundenlohnstufen: Im Jahr 2011 verdienen 5,4% der Beschäftigten (1,8 Millionen) weniger als 5 € und 2,9 Millionen (8,7%) weniger als 6 € brutto pro Stunde (Tabelle 5). Bezogen auf die insgesamt knapp 8,1 Millionen Niedriglohnbeschäftigten im Jahr 2011 heißt dies, dass gut ein Drittel von ihnen für ganz besonders niedrige Stundenlöhne arbeiteten.

Erwartungsgemäß sind extrem niedrige Stundenlöhne in Ostdeutschland besonders verbreitet: 15,5% der ostdeutschen Beschäftigten verdienen im Jahr 2011 weniger als 6 € brutto pro Stunde. Aber auch in Westdeutschland liegt dieser Anteil bei immerhin 7,3% der Beschäftigten. Niedrigstlöhne sind also keineswegs ein rein ostdeutsches Phänomen. Bezogen auf die Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 8,50 € zeigt unsere Auswertung, dass deutschlandweit knapp 7 Millionen Beschäftigte (20,5%) Anspruch auf eine Lohnerhöhung hätten – in Westdeutschland 18% und in Ostdeutschland fast jede/r dritte Beschäftigte (Tabelle 5).

Frauen sind deutlich häufiger als Männer von besonders niedrigen Stundenlöhnen betroffen (Abbildung 2). Fast 7% der weiblichen Beschäftigten arbeiteten 2011 für Stundenlöhne von unter 5 € und knapp 17% für Stundenlöhne von unter 7 €, während dieser Anteil bei den Männern nur bei 9,7% lag. Bei Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes von 8,50 € hätte gut jede vierte Frau Anspruch auf eine Lohnerhöhung und knapp 16% der Männer (Abbildung 2).

Eine weitere Auswertung nach Arbeitszeitformen verdeutlicht, dass sehr niedrige Stundenlöhne vor allem Beschäftigte in Minijobs betreffen (Tabelle 6). Über die Hälfte aller Minijobber/innen hatten im Jahr 2011 einen Stundenlohn unter 7 € und fast ein Drittel sogar weniger als 5 €. Aber auch Vollzeitbeschäftigte sind vor Niedrigstlöhnen keineswegs geschützt. 1,5 Millionen Vollzeitbeschäftigte arbeiteten im Jahr 2011 für weniger als 7 € pro Stunde, was immerhin einem Anteil von 6,7% entspricht. Bei Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes von 8,50 € pro Stunde hätten gut 2,7 Millionen Vollzeitbeschäftigte (12,2%) Anspruch auf eine Lohnerhöhung. Bei den sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten beträfe dies fast jede/n Fünfte/n und bei den Minijobs sogar mehr als zwei Drittel aller Beschäftigten (Tabelle 6).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Deutschland inzwischen nicht nur einen besonders großen Anteil von Niedriglohnbeschäftigten aufweist, sondern auch eine enorme Ausdifferenzierung des Lohnspektrums nach unten, von der zudem keineswegs nur benachteiligte Beschäftigtengruppen wie etwa gering Qualifizierte betroffen sind.

Vor diesem Hintergrund hat sich die Haltung zu der Frage, ob Mindestlöhne auch in Deutschland eingeführt werden sollten, in den vergangenen Jahren deutlich verändert. Der DGB hat sich erstmals im Jahr 2006 für die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes von 7,50 € ausgesprochen und seit 2010 liegt die gewerkschaftliche Forderung bei 8,50 € pro Stunde.

Auf der politischen Ebene wurden zunächst branchenspezifische Mindestlöhne favorisiert. Die damalige rot-grüne Bundesregierung beschloss kurz vor ihrer Abwahl im Herbst 2005 eine Öffnung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes für weitere Branchen. Derzeit (September 2013) sind für elf Branchen tarifliche Mindestlöhne in Kraft, die auf Antrag der Sozialpartner der jeweiligen Branchen in den vergangenen Jahren eingeführt worden sind.³

Inzwischen fordern die SPD und die GRÜNEN jedoch ebenso wie die LINKE die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns. Die CDU/CSU und die FDP haben Mindestlöhne demgegenüber lange Zeit sehr kritisch gesehen, weil sie negative Auswirkungen auf die Beschäftigung befürchteten. Nachdem die wissenschaftlichen Evaluationen der branchenbezogenen Mindestlöhne in Deutschland im Jahr 2011 in keiner der untersuchten acht Branchen Arbeitsplatzverluste feststellen konnten (Bosch/Weinkopf 2012), hat sich der CDU-Parteitag im November 2011 grundsätzlich für Lohnuntergrenzen ausgesprochen.

Die FDP hat demgegenüber erst auf ihrem Parteitag im Mai 2013 nach sehr kontroverser Debatte und mit knapper Mehrheit einen ähnlichen Beschluss gefasst. Allerdings sind diese Parteien weiterhin grundsätzlich gegen die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns. Befürwortet werden nach Branchen und Regionen differenzierte Mindestlöhne, die von den Sozialpartnern ausgehandelt werden. Darüber hinaus sollen solche Lohnuntergrenzen nur für Bereiche gelten, in denen es keinerlei tarifliche Regelungen gibt.

Aufgrund dieser Einschränkungen würde die Umsetzung der Pläne der Regierungsparteien nach unserer Einschätzung jedoch kaum zur Eindämmung des Niedriglohnsektors in Deutschland beitragen. Bestehende tarifliche Niedriglöhne hätten weiterhin Bestand und für viele gering bezahlte Beschäftigte würde sich nichts ändern. Nach Branchen und Regionen differenzierte Lohnuntergrenzen wären zudem wenig transparent, was auch deren Durchsetzung und Kontrolle stark erschweren würde.


Die Erfahrungen anderer EU-Länder mit gesetzlichen Mindestlöhnen verweisen darauf, dass Mindestlohnregelungen sowohl für Betriebe als auch für Beschäftigte klare und verständliche Vorgaben machen müssen, damit sie in der Praxis auch Wirkung entfalten können. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Belege dafür, dass ein gesetzlicher Mindestlohn nur das Ausfransen des Lohnspektrums nach unten verhindern kann. Um auch die Löhne für qualifiziertere Beschäftigte oberhalb des Mindestlohns zu stabilisieren, haben Länder wie z. B. die Niederlande, Frankreich und Belgien bei genauerer Betrachtung zwei Arten von Mindestlöhnen – nämlich nicht nur einen gesetzlichen Mindestlohn, sondern zusätzlich auch einen hohen Anteil allgemeinverbindlicher Tarifverträge (Bosch/Weinkopf 2013). In Deutschland ist der deutliche Rückgang der Tarifbindung in den vergangenen Jahren (Ell-

guth/Kohaut 2013) auch dadurch bedingt, dass der Anteil allgemeinverbindlicher Tarifverträge deutlich gesunken ist, was vor allem mit der Blockade von Seiten der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände zusammenhängt.

Ein besonders anfälliger Bereich für Niedrig- und Niedrigstlöhne in Deutschland sind offenbar die Minijobs, die mit gut 71 % im Jahr 2011 das weitaus höchste Niedriglohnrisiko aufweisen und mit 36 % auch einen beachtlichen Anteil an allen Niedriglohnjobs haben. Dass Beschäftigte in Minijobs nicht nur bei den Stundenlöhnen, sondern auch bei weiteren Arbeitnehmerrechten massiv benachteiligt werden, wurde bereits aufgrund vorliegender qualitativer Befunde vermutet (Benkhoff/Hermet 2008; Winkel 2005; Voss/Weinkopf 2012). Eine quantitative Studie des RWI (2012) zu Minijobs, in deren Rahmen Befragungen von Beschäftigten und Betrieben durchgeführt wurden, hat dies kürzlich bestätigt. Zentrales Ergebnis ist, dass geringfügig Beschäftigten oftmals nur tatsächlich geleistete Arbeitsstunden vergütet werden, während bezahlte Urlaubstage sowie Lohnfortzahlung bei Krankheit und für Feiertage häufig nicht gewährt werden.

Nach Angaben der Beschäftigten erhalten zwischen 38,7 und 43,3 % der Minijobber/innen solche Zahlungen nicht und weitere 26,1 bis 36,3 % konnten hierzu keine Angabe machen. In der zusätzlich durchgeführten Betriebsbefragung gaben zwischen 25,6 und 40,3 % der Betriebe an, dass sie geringfügig Beschäftigten diese Leistungen nicht gewähren. Offenbar werden die Sonderregelungen für Minijobs im Sozialrecht nicht selten dazu missbraucht, den Beschäftigten rechtswidrig grundlegende Arbeitnehmerrechte vorzuenthalten. Eine weitere neuere Studie hat ergeben, dass sich Minijobs für Frauen oftmals als Sackgasse erweisen und der Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nur wenigen gelingt (Wippermann 2012). Die Sachverständigenkommission zur Erstellung des Ersten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung (2011) hatte bereits ein Jahr zuvor die Minijobs als »desaströs« für den Lebensverlauf von Frauen bezeichnet.

Die politischen Schlussfolgerungen aus den hier präsentierten Befunden zur Niedriglohnbeschäftigung liegen relativ klar auf der Hand: Obwohl derzeit in elf Branchen branchenbezogene Mindestlöhne gelten, reichen diese offenbar nicht aus, um Niedrigstlöhne in Deutschland wirksam einzudämmen. Mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes würde demgegenüber eine verbindliche Lohnuntergrenze verankert, die in keiner Branche unterschritten werden dürf-

te und für alle Beschäftigtengruppen gelten müsste. Darüber hinaus wären weitere Maßnahmen erforderlich, um die Tarifbindung in Deutschland wieder deutlich zu stärken. Die extrem hohen Niedriglohnanteile bei Beschäftigten in Minijobs und die zahlreichen weiteren Benachteiligungen dieser Beschäftigtengruppe legen zudem nahe, dass auch die Sonderregelungen für Minijobs dringend auf den Prüfstand gestellt werden müssen. Eine Abschaffung der Minijobs könnte einen zusätzlichen Beitrag dazu leisten, den Umfang des Niedriglohnsektors in Deutschland wirksam zu begrenzen. 

CLAUDIA WEINKOPF

ist Abteilungsleiterin am Institut für Arbeit und Qualität
an der Universität Duisburg-Essen.

THOMAS KALINA

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Instituts für
Arbeit und Qualität an der Universität Duisburg-Essen.

LITERATUR

Benkhoff, Birgit / Hermet, Vicky, 2008: Zur Verbreitung und Ausgestaltung geringfügiger Beschäftigung im Einzelhandel. Eine explorative Studie aus der Perspektive von Management und Beschäftigten. In: Industrielle Beziehungen 1: 5-31. | **Bezzina, Eusebio**, 2012: In 2010, 17% of employees in the EU were low-wage earners. Statistics in focus 48. Eurostat. | **Bosch, Gerhard / Kalina, Thorsten**, 2007: Niedriglöhne in Deutschland – Zahlen, Fakten Ursachen. In: Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia (Hrsg.): Arbeiten für wenig Geld: Niedriglohn-beschäftigung in Deutschland. Frankfurt: Campus: 20-105. | **Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia**, 2012: Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen. WISO Diskurs. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. | **Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia**, 2013: Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen. WSI Mitteilungen 6: 393-404. | **Ellguth, Peter / Kohaut, Susanne**, 2013: Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2012. In: WSI-Mitteilungen 4: 281-288. | **Reinberg, Alexander / Schreyer, Franziska**, 2003: Studieren lohnt sich auch in Zukunft. IAB-Kurzbericht 20. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. | **RWI**, 2012: Studie zur Analyse der Geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Essen. | **Sachverständigenkommission zur Erstellung des Ersten Gleichstellungsberichtes der Bundesregierung**, 2011: Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Gutachten der Sachverständigenkommission an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für den Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Essen/München. | **Voss, Dorothea / Weinkopf, Claudia**, 2012: Niedriglohnfaller Minijob. In: WSI-Mitteilungen 1: 5-12. | **Winkel, Rolf**, 2005: Minijob-Bilanz: Kaum Lohnfortzahlung bei Krankheit und Mutterschaft. In: Soziale Sicherheit 9: 292-298. | **Wippermann, Carsten**, 2012: Frauen in Minijobs. Motive und (Fehl-)Anreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebensverlauf. Eine Untersuchung des DELTA-Instituts für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.

1. Die Stundenlöhne wurden auf der Basis der Angaben zum Bruttomonatsverdienst und der Angaben zur tatsächlich geleisteten Arbeitszeit berechnet. Es handelt sich demnach um die *effektiven* Stundenlöhne, die von *vertraglich vereinbarten* Stundenlöhnen abweichen können – etwa, wenn unbezahlte Mehrarbeit geleistet wird
2. Die Niedriglohnauswertung von Bezzina (2012) zeigt, dass der Geschlechterunterschied in Österreich sogar noch ausgeprägter ist. Das Niedriglohnrisiko von Frauen lag im Jahr 2010 bei 24,8% und damit dreimal höher als bei Männern (8,2%).
3. Ausnahme ist lediglich die Leiharbeitsbranche, für die Anfang 2011 Mindestlöhne mittels einer Regelung im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz eingeführt worden sind.

WORLD PRESS

PHOTO 13

WESTLICHT.



2. Preis Gestellte Porträts Einzelfotos

Stefen Chow, Malaysia, für Smithsonian

Der chinesische Künstler und Dissident Ai Weiwei benutzt verschiedene Medien wie Film, Bildhauerei, Installationen, Architektur und Fotografie. Er kritisiert den Umgang der chinesischen Regierung mit Demokratie und Menschenrechten und untersucht Korruption und deren Vertuschung. 2011 wurde Ai von den Behörden wegen Steuerhinterziehung verhaftet. Er war im Gefängnis, bekam Hausarrest und konnte nicht ohne staatliche Genehmigung reisen. Im Mai erhielt Ai von der Human Rights Foundation als erster den Václav Havel Preis für kreative Dissidenten.

Die Troika und der Flächentarifvertrag

Thorsten Schulten zeigt, wie durch europäischen Druck nationale Tarifvertragssysteme in den »Krisenstaaten« Griechenland, Spanien, Portugal, Italien, Rumänien etc. zerstört werden. Über den Umweg des Wettbewerbspakts sieht der Autor die Gefahr, dass diese katastrophale Politik auch in den Staaten Nord- und Westeuropas mit bislang gefestigten Kollektivvertragssystem ankommen

Der Flächentarifvertrag gilt zu Recht als eine der wesentlichen institutionellen Besonderheiten des europäischen Sozialmodells. In keiner anderen Weltregion existieren vergleichbar stark ausgebildete Tarifvertragssysteme mit überbetrieblichen Tarifvereinbarungen auf sektoraler oder sogar nationaler Ebene. So bildet der Flächentarifvertrag auch die Grundlage dafür, dass in Europa immer noch eine deutliche Mehrheit der Beschäftigten durch tarifvertragliche Regelungen geschützt wird. In allen Ländern und Regionen mit vorwiegend betrieblichen Tarifverhandlungen ist hingegen stets nur eine Minderheit der Beschäftigten an einen Tarifvertrag gebunden.

Obwohl es seit nun mehr als zwei Jahrzehnten auch in Europa Tendenzen zu einer stärkeren Dezentralisierung der Tarifpolitik gibt, sind in den meisten europäischen Ländern die Flächentarifvertragssysteme in ihrem Kern erstaunlich stabil geblieben. Innerhalb Westeuropas hat lediglich Großbritannien schon in den 1980er Jahren unter Margaret Thatcher einen grundlegenden Systemwechsel vom Flächentarif hin zu einem betriebsbezogenen Tarifvertragssystem vollzogen. 1990 kamen noch eine Reihe von osteuropäischen Ländern hinzu, in denen es nicht gelungen ist, überbetriebliche Flächentarifvertragsstrukturen aufzubauen. Davon abgesehen blieb der Flächentarif jedoch die strukturbildende Tarifvertragsform in Europa.

Vor dem Hintergrund der tiefgreifenden ökonomischen Krise vollzieht sich derzeit jedoch in immer mehr europäischen Ländern ein grundlegender Umbau der nationalen Tarifvertragssysteme, der auf eine radikale Dezentralisierung

der Tarifpolitik hinausläuft. In kürzester Zeit werden hierbei durch mehr oder weniger offene Eingriffe in die Tarifautonomie historisch gewachsene Flächentarifvertragsstrukturen zerstört. Als treibende Kraft hinter dieser Entwicklung hat sich fast überall die so genannte Troika aus Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank (EZB) und Internationalem Währungsfond (IWF) erweisen, die die Zahlung von Krediten oder den Aufkauf von Staatsanleihen an die Durchführung von umfangreichen »strukturellen Reformen« – insbesondere auf dem Arbeitsmarkt – knüpft.

DAS EUROPÄISCHE KRISENMANAGEMENT UND DIE BEDEUTUNG DER TARIFPOLITIK

Das derzeit vorherrschende europäische Krisenmanagement begreift die aktuelle Krise vor allem als Verschuldungs- und Wettbewerbskrise. Dementsprechend werden vor allem zwei Therapien zur Bekämpfung der Krise formuliert: Zum einen sollen durch eine harte Spar- und Austeritätspolitik die öffentlichen Haushalte konsolidiert werden. Zum anderen soll mit Hilfe von grundlegenden Strukturreformen die nationale Wettbewerbsfähigkeit verbessert werden.

Mit dem auf Initiative von Angela Merkel und Nicolas Sarkozy im Jahr 2011 verabschiedeten Euro-Plus-Pakt wird explizit festgehalten, dass für beide Krisentherapien der Lohn- und Tarifpolitik ein zentraler Stellenwert zukommt. Bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte geht es demnach vor allem um Lohnstopps und Lohnkürzungen im öffentlichen Dienst, wie sie mittlerweile in einer Mehrzahl der europäischen Länder vollzogen wurden. Bei der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit wird einerseits ebenfalls eine kurzfristi-

ge Reduzierung der Lohn- und Lohnstückkosten propagiert. Darüber hinaus sollen die nationalen Tarifvertragssysteme so reformiert werden, dass sie den Unternehmen flexible Anpassungen an veränderte ökonomische Rahmenbedingungen ermöglichen.

Wie ein solches »wettbewerbsfreundliches« Tarifvertragssystem aussehen soll, wurde unlängst in dankenswerter Offenheit in einem Bericht der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission (DG ECFIN) formuliert. Unter der Überschrift »beschäftigungsfreundliche Reformen« wurden hierbei im Hinblick auf die Tarifpolitik u.a. folgende Maßnahmen aufgelistet (Europäische Kommission 2012, S. 104): Allgemeine Dezentralisierung des Tarifvertragssystems; Einführung/Ausdehnung von Öffnungsklauseln für betriebliche Abweichungen von Flächentarifverträgen; Begrenzung/Abschaffung des »Günstigkeitsprinzips«; Beschränkung/Reduzierung von Allgemeinverbindlicherklärungen. Außerdem wird wörtlich auch noch die »Reduzierung der Tarifbindung« sowie die »allgemeine Reduzierung der Lohnsetzungsmacht der Gewerkschaften« als »beschäftigungsfreundliche Reform« bezeichnet. Damit tritt die gesamte Tragweite und politische Stoßrichtung dieses Maßnahmenkatalogs offen zutage.

Die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (DG ECFIN) in Brüssel formuliert die Strategie einer radikalen Dezentralisierung der Tarifpolitik, die nicht nur auf eine weitgehende Aushöhlung oder sogar offene Abschaffung von Flächentarifverträgen zielt, sondern ganz bewusst darauf angelegt ist, das Tarifvertragssystem und die Rolle der Gewerkschaften insgesamt zu schwächen. Auch wenn innerhalb der Europäischen Kommission diese Position keineswegs einhellig geteilt und mittlerweile insbesondere von Seiten der Generaldirektion für Beschäftigung und Soziales (DG EMPL) offen kritisiert wird, ist es innerhalb der Troika jedoch gerade die DG ECFIN, die zusammen mit der EZB und dem IWF die Vorgaben für die nationalen »Reformprogramme« formuliert.

Die Strategie einer radikalen Dezentralisierung stützt sich auf eine krude Version der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie, demzufolge Tarifverträge per se unter Generalverdacht stehen das freie Marktgleichgewicht zu behindern und damit Arbeitslosigkeit zu produzieren. Die Vertreter dieser Sichtweise lassen sich auch dadurch nicht erschüttern, dass die internationale empirische Arbeitsmarktforschung überwiegend zu dem Ergebnis kommt, dass es keinen direkten Zusammenhang zwischen der Beschaffenheit des nationalen Tarifver-

tragssystems und der Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft gibt. Dezentrale Tarifvertragssysteme zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass sie tendenziell eine pro-zyklische Lohnentwicklung befördern und zudem eine hohe Lohnungleichheit zwischen den verschiedenen Beschäftigtengruppen produzieren. Flächentarifvertragssysteme unterstützen stattdessen eher eine solidarische Lohnpolitik und schaffen erst die institutionellen Voraussetzungen, um überhaupt die Lohnentwicklung im Hinblick auf gesamtwirtschaftliche Ziele hin beeinflussen zu können. Dessen ungeachtet sieht die Troika in der Strategie der radikalen Dezentralisierung offensichtlich die Blaupause für den Umbau der Tarifvertragssysteme in Europa.

DER UMBAU DER TARIFVERTRAGSSYSTEME IN DEN EUROPÄISCHEN KRISENSTAATEN

Seit jeher müssen Länder, die vom IWF Kredite erhalten, sich im Gegenzug in so genannten »Memoranden« zu umfangreichen politischen Reformen verpflichten, deren Einhaltung wiederum vom IWF überprüft wird. Im Zuge der Eurokrise ist dieses Verfahren auch für Kredite aus dem europäischen Rettungsfond übernommen worden, wobei anstelle des IWF nun die Troika als »Wächter« in Erscheinung tritt. Die ersten Länder, die seit 2008 entsprechende Memoranden mit dem IWF unterzeichneten, waren die osteuropäischen Staaten Lettland, Rumänien und Ungarn. Danach folgten unter Troika-Ägide Griechenland, Irland, Portugal und Spanien. Einen Sonderfall bildet schließlich Italien, das zwar keine internationalen Kredite erhält und dementsprechend auch keinem Memorandum verpflichtet ist, wo jedoch die EZB den Kauf von italienischen Staatsanleihen von weitreichenden Strukturreformen abhängig machte.

In allen Memoranden spielen Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt eine zentrale Rolle. Hierzu gehören neben Maßnahmen zum Abbau des Kündigungsschutzes und der Ausdehnung prekärer Beschäftigung (Etablierung eines Niedriglohnssektors) vor allem Vorgaben zum Umbau der nationalen Tarifvertragssysteme (vgl. ausführlich: Busch u. a. 2012, Hermann/Hinrichs 2012, ITUC 2013, Schulten/Müller 2013).

Die von der Troika verfolgte Strategie einer radikalen Dezentralisierung der Tarifpolitik umfasst vor allem vier Ansatzpunkte, die je nach Land in unterschiedlichem Maße Bedeutung erlangen. Den ersten Ansatzpunkt bildet die Beendigung oder Abschaffung von Tarifverträgen auf nationaler Ebene. So wurden z.B. in Griechenland und Rumänien bis zur Krise nationale Rahmentarifvereinbarungen getroffen, in denen

Übersicht: Veränderungen in den nationalen Tarifvertragssystemen unter dem Druck der Troika

| | |
|--|---|
| Beendigung/Abschaffung nationaler Tarifverhandlungen | Griechenland, Irland, Rumänien |
| Gesetzliche Öffnungsklauseln für betriebliche Abweichungen von sektoralen Tarifverträgen | Griechenland, Italien, Portugal, Spanien |
| Priorität für betrieblicher Tarifverträge; Abschaffung des Günstigkeitsprinzips | Griechenland, Italien, Spanien |
| Striktere Regeln für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen | Griechenland, Portugal, Rumänien |
| Reduzierung der Nachwirkung von Tarifverträgen | Griechenland, Spanien |
| Betriebliche Tarifverträge auch durch nichtgewerkschaftliche Arbeitnehmer-Gruppen | Griechenland, Portugal, Spanien, Rumänien, Ungarn |

Quelle: Schulten/Müller (2013)

u. a. der nationale Mindestlohn festgelegt wurde. Mittlerweile haben die nationalen Regierungen auf Druck der Troika in beiden Ländern die Mindestlohnverhandlungen suspendiert und im Falle Griechenlands sogar eine Kürzung des Mindestlohns um mehr als 20% durchgesetzt, was von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) als offener Verstoß gegen die Tarifautonomie gewertet wurde. Zu einer Beendigung nationaler Tarifverhandlungen kam es auch in Irland, da unter Krisenbedingungen die Arbeitgeber davon ausgingen, im Rahmen dezentraler Tarifverhandlungen leichter Lohnkürzungen durchsetzen zu können.

Der zweite Ansatzpunkt, der in fast allen Ländern verfolgt wurde, lag in der Erweiterung betrieblicher Abweichungsmöglichkeiten von sektoralen Flächentarifverträgen. In einigen Ländern, wie z. B. Italien und Spanien, hatten sich die Gewerkschaften dabei zunächst mit den Arbeitgebern noch auf tarifliche Öffnungsklauseln verständigt, die ähnlich wie in Deutschland die Konditionen betrieblicher Abweichungen festlegten. In beiden Ländern haben sich die Regierungen jedoch über diese Vereinbarungen hinweggesetzt und auf gesetzlichem Wege die Dezentralisierung radikalisiert, indem das Günstigkeitsprinzip abgeschafft und damit de facto der uneingeschränkte Vorrang betrieblicher Vereinbarungen festgeschrieben wurde.

Der dritte Ansatzpunkt lag in der Einführung deutlich strikterer Regelungen und Voraussetzungen für die Allge-

meinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen. In vielen europäischen Ländern bildet eine breite Anwendung der AVE ein zentrales Instrument für die Stabilität des Tarifvertragssystems und die Absicherung einer hohen Tarifbindung. Dies galt bis vor kurzem z. B. für Portugal, wo traditionell alle wichtigen Branchentarifverträge quasi automatisch allgemeinverbindlich erklärt wurden. Auf Druck der Troika wurden nun – ähnlich wie in Deutschland – hohe Hürden für eine AVE eingeführt, so dass in Zukunft nur noch wenige Tarifverträge allgemeinverbindlich erklärt werden dürften.


Der vierte Ansatzpunkt liegt schließlich darin, das gewerkschaftliche Verhandlungsmonopol aufzulösen und auch nicht-gewerkschaftlichen Arbeitnehmergruppen das Recht zu betrieblichen Tarifvereinbarungen einzuräumen. Gerade die Klein- und Mittelbetriebe stellt die Dezentralisierung der Tarifverhandlungen vor das Problem, dass oft gar kein gewerkschaftlicher Verhandlungspartner auf betrieblicher Ebene vorhanden ist. Um in diesem Fall trotzdem betriebliche Abweichungen von sektoralen Tarifverträgen vereinbaren zu können, wurde nun in einigen Ländern – wie z. B. Griechenland, Spanien oder Portugal – auch nichtgewerkschaftlichen Arbeitnehmergruppen ein Verhandlungsrecht eingeräumt.

Die Folgen der durch die Troika propagierten Strategie der radikalen Dezentralisierung sind bereits heute unübersehbar. Ehemals starke Flächentarifvertragssysteme werden systematisch ausgehöhlt und zerstört. Mehr noch: Der Tarifvertrag selbst – als Instrument einer kollektiven Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen – verliert deutlich an Bedeutung. So hat sich z. B. in Spanien die Anzahl der im Jahr 2012 gültigen Tarifverträge in nur zwei Jahren gegenüber dem Jahr 2010 fast halbiert. In vielen Ländern mündet der Umbau der Tarifvertragssysteme in einen dramatischen Rückgang der Tarifbindung. Schließlich kommt es auch zu einem massiven Machtverlust der Gewerkschaften, die vor dem Hintergrund des krisenbedingten Anstiegs der Massenarbeitslosigkeit nicht mehr in der Lage sind, erhebliche Kürzungen der (Real-)Löhne zu verhindern.

TROIKA FÜR ALLE?

Einiges deutet darauf hin, dass sich in absehbarer Zeit die mit der Troika gemachten Erfahrungen auf die EU insgesamt

übertragen könnten. Obwohl der EU-Vertrag Kompetenzen im Bereich der Lohn- und Tarifpolitik explizit ausschließt, ist letztere heute ein fester Bestandteil der bislang etablierten Verfahren für eine engere europäische Koordinierung der Wirtschaftspolitik. So enthalten z.B. die im Rahmen des Europäischen Semesters formulierten Empfehlungen für die meisten EU-Staaten auch Forderungen zur Reform der Tarifpolitik. Empfehlungen für eine stärkere Dezentralisierung beschränken sich dabei keineswegs nur auf die aktuellen Krisenstaaten, sondern betreffen z.B. auch Länder wie Belgien und Frankreich.

Mit der Einführung des neuen Verfahrens zur Bekämpfung ökonomischer Ungleichgewichte in der EU könnte eine dauerhafte Nichtbeachtung der EU-Empfehlungen perspektivisch sogar mit Sanktionen belegt werden, z.B. wenn die von der EU vorgegebene Marge zur Erhöhung der Lohnstückkosten überschritten wird. Schließlich gehen die jüngsten Vorschläge zur Weiterentwicklung der Europäischen Wirtschaftsunion dahin, dass die EU nach dem Vorbild der Troika-Memoranden mit allen Nationalstaaten verbindliche Verträge über durchzuführende Strukturreformen abschließt (Oberndorfer 2013). Auf diese Weise könnten über kurz oder lang auch die heute noch relativ gefestigten Flächentarifvertragssysteme in West- und Nordeuropa ins Schussfeld gelangen. 

LITERATUR

Busch, Klaus / Hermann, Christoph / Hinrichs, Karl / Schulten, Thorsten (2012): Eurokrise, Austeritätspolitik und das Europäische Sozialmodell. Wie die Krisenpolitik in Südeuropa die soziale Dimension der EU bedroht, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/09444.pdf> | **Europäische Kommission** (2012): Labour Market Developments in Europe 2012, European Economy Nr. 5/2012, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-5_en.pdf | **Hermann, Christoph / Hinrichs, Karl** (2012): Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Sozialstaaten und Arbeitsbeziehungen – ein europäischer Rundblick, Studie der Arbeiterkammer Wien, http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d184/Forba-Studie_Finanzkrise_2012.pdf. | **International Trade Union Confederation (ITUC)** (2013): Frontlines Report April 2013, http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_frontlines_report_april_2013_web.pdf | **Oberndorfer, Lukas** (2013): Pakt(e) für Wettbewerbsfähigkeit als nächste Etappe in der Entdemokratisierung der Wirtschaftspolitik?, in: Arbeiterkammer Wien Infobrief EU & International Nr. 1, S. 19-26, http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d189/EU_infobrief_1_2013.pdf | **Schulten, Thorsten / Müller, Thorsten** (2013): A new European Interventionism? The impact of the New European Economic Governance on Wages and Collective Bargaining, in: Natali, David/Vanhercke, Bart (Hrsg.), Social Developments in the EU 2012, European Trade Union Institute and the European Social Observatory, Brussels 2013.

THORSTEN SCHULTEN

ist Referent für Arbeits- und Tarifpolitik am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (wsi) der Hans Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

Dieser Beitrag erschien ursprünglich in Gegenblende 21/2013, dem Debattenmagazin des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB).

Kinderkarenz und Wiedereinstieg

Mit dem »Wiedereinstiegsmonitoring« verfügt die Arbeiterkammer Wien erstmals über ein Instrument, um umfassend zu beobachten, wann Elternteile nach einer Karenz wieder in den Beruf einsteigen. Die erste Auswertung unterstreicht einmal mehr, dass die Geburt eines Kindes den Erwerbsverlauf von Müttern ganz erheblich hemmen, während Väter sehr schnell den Weg zurück ins Erwerbsleben finden.

Österreich hat in punkto Gleichstellung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt deutliche Schwächen. Die Fakten sind bekannt: Zwar ist im europäischen Vergleich die Beschäftigungsquote von Frauen in Österreich überdurchschnittlich hoch, jedoch relativiert sich dieser positive Befund stark durch eine der höchsten Teilzeitquoten¹. Ebenso zählt Österreich zu den Ländern mit den größten Einkommensunterschieden zwischen Männern und Frauen. Neben einem sehr stark geschlechtssegmentierten Arbeitsmarkt sind fehlende Kinderbetreuungseinrichtungen in Kombination mit selten gelebter partnerschaftlicher Teilung der Betreuungspflichten wesentliche Gründe dafür. Diese strukturellen Rahmenbedingungen machen den beruflichen Handlungsspielraum von Frauen insbesondere ab der Geburt eines Kindes oft sehr eng – zu eng. Das Risiko beruflicher Nachteile in Zusammenhang mit dem Wiedereinstieg für Frauen ist groß – mit langfristigen Auswirkungen auf den weiteren Berufsweg und auf die Sicherung eines eigenen Lebensunterhaltes.

Das zeigen auch die nun erstmals vorliegenden Ergebnisse des AK-Wiedereinstiegsmonitoring (WiMon), eines neues Beobachtungsinstruments, das in Auftrag und in Zusammenarbeit mit der AK Wien von Andreas Riesenfelder von L&R Sozialforschung erstellt wurde. Im Unterschied zu bisherigen punktuellen Studien zur Wiedereinstiegssituation liefert das WiMon auf Basis der Daten des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger und des Arbeitsmarktservices differenzierte Informationen zur Erwerbskarriere jeder Person in Österreich², die Kinderbetreuungsgeld bezogen hat, im längerfristigen Zeitvergleich. Das Wiedereinstiegsverhalten und

qualitative Aspekte der Beschäftigungssituation nach dem Wiedereinstieg werden bis zu fünf Jahre nach dem Beginn der Kinderauszeit³ beobachtet. Die Erstauswertung umfasst die Jahre 2006 bis 2010. Der längste Nachbeobachtungszeitraum von fünf Jahren steht für die Jahreskohorte 2006 zur Verfügung, für die nachfolgenden Jahreskohorten ist er entsprechend kürzer. Durch die geplante jährliche Aktualisierung des Wiedereinstiegsmonitoring werden zukünftig für immer mehr Jahreskohorten Ergebnisse bis fünf Jahre nach Beginn der Kinderauszeit zur Verfügung stehen.

WANN ERFOLGT DER WIEDEREINSTIEG?

Der erste wichtige Befund des Wiedereinstiegsmonitoring bestätigt bisherige Ergebnisse aus anderen Studien. Es überwiegen sehr langen Unterbrechungsdauern von Frauen und keine bzw. sehr kurze von Männern. Bei Vätern sind die Hälfte, die vor dem Kinderbetreuungsgeldbezug gut erwerbsintegriert⁴ waren, spätestens drei Monate nach Beginn des Kinderbetreuungsgeldbezuges wieder erwerbstätig⁵ und weitere drei Monate später erhöht sich dieser Anteil auf insgesamt fast drei Viertel, die bereits wieder erwerbstätig sind (71%). Die Mehrheit der Frauen hingegen, die vor der Geburt des Kindes gut erwerbsintegriert war, ist auch mit Ende der gesetzlich möglichen kündigungsgeschützten Karenzdauer – dem 2. Geburtstag des Kindes – noch nicht wieder erwerbstätig. Nur 38% finden sich zu diesem Stichtag erneut in einer Beschäftigung.⁶ Erst zum Stichtag 3. Geburtstag des Kindes ist die überwiegende Mehrheit der Frauen wieder in einer Beschäftigung (63%). Viele Frauen schöpfen offensichtlich die maximale Bezugsdauer der längsten Variante des Kinderbetreuungsgeldes weitgehend aus und steigen erst dann wieder ein.

Bei Frauen, die vor der Geburt des Kindes nicht oder nicht überwiegend erwerbstätig waren, ist die Wiedereinstiegswahrscheinlichkeit noch deutlich geringer: Hier sind mit Stichtag 4. Geburtstag immer noch deutlich weniger als die Hälfte, nämlich nur 41 %, in einer Beschäftigung. Hinzu kommt, dass die Hälfte dieser Frauen, die den (Wieder)Einstieg noch nicht geschafft hat ohne jegliche soziale Absicherung oder Arbeitsmarktanbindung ist, also weder geringfügig beschäftigt ist, noch einen Arbeitslosengeld- oder Notstandshilfebezug hat⁷. Bei Frauen, die vorher gut erwerbsintegriert waren, ist neben dem deutlich geringeren Risiko länger ohne Beschäftigung zu bleiben – wie oben bereits dargestellt wurde – auch die soziale Absicherung bei Nichterwerbstätigkeit besser.

Wir wirken sich nun diese langen beruflichen Auszeiten von Frauen auf die weitere Erwerbskarriere aus?

Geht man der Frage nach, ob beruflich an die Zeit vor der Karenz angeschlossen werden kann, ist es zunächst einmal interessant zu überprüfen, wie hoch der Anteil derjenigen ist, die nach der Karenz im selben Betrieb beschäftigt bleiben. Hier zeigt sich, dass ein nicht unbedeutender Teil der Frauen, nämlich 30 %, nach dem Wiedereinstieg nicht mehr beim selben Arbeitgeber bzw. bei derselben Arbeitgeberin arbeitet. Ein Anteil, der deutlich höher ist als bei den Männern (hier sind es 20 %, die den/die ArbeitgeberIn wechseln).

Die Ergebnisse zeigen auch einen Zusammenhang zwischen ArbeitgeberInnenwechsel und Dauer der Unterbrechung: Je früher der Wiedereinstieg erfolgt, desto eher ist eine Kontinuität im Arbeitsverhältnis gegeben. Diese Befunde sind zunächst weder positiv noch negativ zu werten. So wissen wir, dass die Karenz von Frauen auch genutzt wird, um die berufliche Situation zu überdenken und gegebenenfalls eine berufliche Neuorientierung anzugehen oder eine unbefriedigende Beschäftigungssituation zu beenden, also durchaus positive Veränderungsprozesse abbilden kann. Aber viele Frauen können auch nicht mehr auf ihren Arbeitsplatz zurück, entweder weil die Arbeitszeiten mit den Kinderbetreuungszeiten nicht vereinbar sind oder ein Wechsel aufgrund betrieblicher Schikanen als einzige Option bleibt. Das belegen zahlreiche Fälle aus der Arbeitsrechtsberatung der AK Wien: Allein in den Monaten April bis Juni 2013 zählten die ArbeitsrechtsberaterInnen rund 180 in der Beratung zu behandelnden Diskriminierungen im Zusammenhang mit dem Wiedereinstieg. Die häufigsten Schikanen waren, dass Frauen nach der Karenz geringwertigere Tätigkeiten ausüben müssen (z. B. Verlust der

Filialleitung), an einen schlecht erreichbaren Arbeitsort versetzt werden oder Arbeitszeiten angeordnet bekommen, die mit der Kinderbetreuung nicht vereinbar sind. Dass es sich bei den Benachteiligungen nur um die Spitze des Eisbergs handelt, ist anzunehmen, da viele Betroffenen aus Angst vor einem Jobverlust die verschlechternden Bedingungen in Kauf nehmen oder das Dienstverhältnis lösen ohne sich an die AK zu wenden.

WIE ENTWICKELT SICH DAS EINKOMMEN NACH DEM WIEDEREINSTIEG?

Die Benachteiligungen beim Wiedereinstieg von Frauen widerspiegeln sich auch in den Ergebnissen des Wiedereinstiegsmonitoring zur Einkommenssituation nach der Karenz. Beim Vergleich des Einkommens (Bruttomonatsverdienst) vor der Karenz mit dem Einkommen, das nach dem Wiedereinstieg erzielt wird, zeigt sich, dass Frauen nach der Karenz mit deutlich niedrigeren Monatslöhnen zurecht kommen müssen als zuvor, – und zwar auch noch mehrere Jahre nach der Geburt des Kindes. So verdienten im Jahr vor der Geburt des Kindes 45 Prozent der überwiegend erwerbstätigen Frauen, die 2006 ein Kind geboren haben, 2.000 Euro brutto im Monat oder mehr. Im vierten Jahr nach der Geburt dagegen kommen nur mehr 17 Prozent auf ein Monatsentgelt ab 2000 Euro. Bei Männern unterscheidet sich das Einkommen dagegen kaum. Der Anteil der Männer mit einem Erwerbseinkommen von 2.000 Euro und mehr sank im selben Vergleichszeitraum kaum: So waren in diesem Einkommenssegment im Jahr vor Beginn des Kinderbetreuungsgeldbezugs 52 % der Männer, im vierten Jahr danach beträgt dieser Anteil 50 Prozent, d. h. die Einkommenssituation hat sich bei den Männern – ganz im Unterschied zu den Frauen – kaum verändert.

Die großen Unterschiede in der Einkommensentwicklung zwischen Männern und Frauen liegen in den ersten zwei bis drei Jahren nach Beginn der Kinderauszeit³ vor allem am hohen Anteil an Frauen, deren Karenz noch andauert. Im vierten Jahr kann das allerdings nicht mehr der wesentlichste Grund sein. Neben den oben dargestellten Benachteiligungen, die Frauen beim Wiedereinstieg erfahren, dürfte der wesentlichste Grund der hohe Anteil von Müttern in Teilzeit sein. Da die Arbeitszeit allerdings vom Hauptverband nicht erhoben wird, kann über das genaue Ausmaß des Einkommensnachteils durch Teilzeit im Wiedereinstiegsmonitoring keine Aussage gemacht werden.⁸ Da wir allerdings aus den Daten der Statistik Austria wissen, dass der weitaus überwiegende Teil, nämlich sieben von zehn Frauen mit Kindern unter 15 Jahren

in Österreich Teilzeit arbeitet, d. h. das kinderbetreuungsbedingte Teilzeit weit über die Kleinkindphase hinaus die dominierende Beschäftigungsform von Frauen ist, ist der Einfluss der Teilzeit sicherlich beträchtlich. Kinderbetreuungsbedingte Teilzeit spielt bei Männern hingegen kaum eine Rolle. Im Gegenteil, Männer mit Kinderbetreuungspflichten sind deutlich weniger oft in Teilzeit als Männer ohne Kinder. D. h. ein modifiziertes Alleinernährermodell – Mann in Vollzeit und Frau in Teilzeit – ist nach wie vor die dominierende Form der Erwerbsmuster in Partnerschaften mit Kindern. Es handelt sich dabei zum überwiegenden Teil nicht um vollzeitnahe Teilzeit – die sich in den beruflichen Möglichkeiten auch wenig von einer Vollzeit unterscheidet –, sondern um Teilzeit mit tendenziell niedriger Stundenanzahl und Einkommen, die oft nicht existenzsichernd sind. Ein Befund, der hinsichtlich der Folgen für die weitere Berufskarriere und den Einkommensentwicklungsmöglichkeiten von Frauen mit Kindern einen klaren Handlungsbedarf aufzeigt.

Es braucht besseren Schutz vor Benachteiligungen beim Wiedereinstieg, bei der Teilzeitbeschäftigung und es braucht vor allem mit Betreuungspflichten zu vereinbarende Arbeitszeitarangements für beide Geschlechter. Teilzeit mit geringem Stundenausmaß von Frauen als alleinige Vereinbarkeitsstrategie, wie sie in Österreich dominierend ist, schränkt die beruflichen Chancen viel zu sehr ein. Denn Einkommenseinbußen bei Teilzeit ergeben sich nicht nur aufgrund der geringeren Arbeitszeit. Oft müssen Frauen berufliche Abstriche machen, wenn sie in Teilzeit wiedereinsteigen, weil Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten in qualifizierten Tätigkeiten mit guten beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten deutlich schlechter sind als bei Vollzeitbeschäftigung.

Und wenn keine Möglichkeit besteht Elternteilzeit – mit der ein Rechtsanspruch auf Rückkehr zur Vollzeit verbunden ist – in Anspruch zu nehmen, beispielsweise weil es sich um einen Kleinbetrieb handelt oder weil der Wiedereinstieg nicht mehr beim/bei derselben Arbeitgeber/in erfolgt, ist die Dauer der Teilzeit oft nicht selbst bestimmbar, d. h. die Aufstockung der Arbeitszeit oder die Rückkehrmöglichkeit auf Vollzeit allein vom Willen des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin abhängig. Dies wirkt sich auch auf die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit und insbesondere im Alter aus: Seit den Änderungen im Pensionsrecht mit der Pensionsreform 2003/2004 werden die Durchrechnungszeiträume kontinuierlich angehoben und im Vollausbau zukünftig 40 Jahre als Grundlage für die Berechnung der Pensionsleistung herangezogen werden. Damit

wirken sich lange Unterbrechungsdauern und lange Teilzeitphasen deutlich negativer auf die Pensionshöhe aus als bisher. Die Anrechnung von Kindererziehungszeiten schafft einen gewissen Ausgleich für kurze Unterbrechungs- und Teilzeitphasen, für längere Phasen allerdings nicht.

DIE BERUFLICHE SITUATION VON WIEDEREINSTEIGERINNEN MUSS VERBESSERT WERDEN

Spricht man in der öffentlichen Diskussion die deutlich schlechtere Erwerbseinbindung von Frauen mit Kindern an, kommt postwendend die immer ähnlich lautende Replik: Es gäbe Wahlfreiheit, man solle staatlicherseits nicht in partnerschaftliche Entscheidungen eingreifen. Und Teilzeit entspräche dem Wunsch der Frauen, man solle die Teilzeit nicht »schlecht reden« etc. Außerdem sei es besser für das Kind, wenn die Mutter die ersten Jahre beim Kind ist.

Gegen diese Einwände sprechen die Fakten. Solange in Österreich nur rund jedes fünfte Kind unter drei Jahren eine Betreuungsplatz hat (= Betreuungsquote)⁹, so kann man beim besten Willen nicht von Wahlfreiheit sprechen. Bei Berücksichtigung der Öffnungszeiten ist die Situation noch einmal deutlich schlechter. Hier hat gar nur jedes zehnte Kind unter drei Jahren einen Betreuungsplatz, der eine Vollzeitbeschäftigung ermöglicht (und nur jedes fünfte Kind unter sechs Jahren)¹⁰. Auch durch Ganztagschule oder Hort abgedeckte Nachmittagsbetreuung der Volksschulkinder hat in Österreich noch Seltenheitswert. Die weiteren Elemente, ein traditionelles Rollenbild und der meist besser verdienende Partner, engen den Handlungsspielraum von Frauen noch einmal gehörig ein. Welche attraktiven Alternativen gibt es da zum »Teilzeitwunsch« vieler Frauen damit tatsächlich?

Das Frauen anderen Erwerbsmustern folgen, wenn eine entsprechende Betreuungsinfrastruktur vorhanden ist und es einen breiten gesellschaftlichen Konsens darüber gibt, dass eine gleichwertige Einbindung von Frauen ins Erwerbsleben wichtig ist, zeigen internationale Beispiele: In Dänemark und Schweden bewegen sich die Betreuungsquoten von Kindern unter drei Jahren in – für unsere Verhältnisse – unvorstellbaren Höhen von 78 % bzw. 51 %.¹¹ Deutlich höher ist in diesen Ländern daher nicht nur die Frauenbeschäftigungsquote. Frauen arbeiten auch deutlich mehr in Vollzeit bzw. in vollzeitnaher Teilzeit als in Österreich. Das war aber auch in diesen Ländern nicht immer so, sondern dort wurde in den letzten Jahrzehnten bewusst verstärkt in den Ausbau der Kinderbetreuungs- und auch Pflegeinfrastruktur investiert um

– mit Erfolg – förderliche Bedingungen für Frauenerwerbstätigkeit zu schaffen. Neben der Frauenbeschäftigungsquote ist auch die Geburtenrate deutlich gestiegen und gehört in diesen Ländern mittlerweile zu den höchsten in Europa.

Eine Entwicklung, die offensichtlich auch im Sinne der Kinder ist, wie eine jüngst veröffentlichte deutsche Langzeitstudie belegt, die interessanterweise vom deutschen CDU-geführten Familienministerium in Auftrag gegeben wurde¹². So kommt die Studie zum Ergebnis, dass insbesondere auch Kleinkinder von einer Fremdbetreuung profitieren, speziell in der Entwicklung ihrer motorischen und sozialen Kompetenzen. Sie sieht auch einen signifikant positiven Effekt auf Neugeborene und Einjährige, wenn sich die Mutter nicht ausschließlich dem Muttersein widmet. Die Studie führt dies auf die größere Zufriedenheit berufstätiger Mütter mit ihrer Lebenssituation zurück. »Im Hinblick auf das Wohlergehen von Kindern« – so die Schlussfolgerung der StudienautorInnen – »ist eine Ausweitung der Partizipation an der Arbeitswelt von Müttern als frei von negativen Wirkungen« zu werten.¹³

Die Erweiterung der Erwerbsbeteiligungsmöglichkeiten von Müttern wird neben dem Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur auch ganz wesentlich davon abhängen, ob sich zukünftig Väter stärker an der Kinderbetreuung beteiligen werden. Wie die Ergebnisse des Wiedereinstiegsmonitoring zur Einkommensentwicklung von Männern, die Kinderbetreuungsgeld bezogen haben, zeigen, spricht hinsichtlich der Einkommenschancen – die sich nach einer Väterkarenz in der Regel nicht verschlechtern – nichts dagegen.¹⁴ Und hinsichtlich der Vater-Kind-Beziehung ist Väterkarenz – wie in einer ebenfalls erst kürzlich erschienen OECD-Studie¹⁵ nachgewiesen wird – eindeutig positiv. Denn Väter, die Karenz¹⁶ in Anspruch nehmen, beteiligen sich deutlich mehr regelmäßig an der Betreuung der Kinder als Väter, die keine Karenz in Anspruch nehmen.

Es gibt also viele gute Gründe, die derzeitige Situation, die durch Karriereknick und Erwerbseinbußen von Frauen nach der Geburt, gekennzeichnet ist, zu ändern.

WIE KANN ABER NUN EINE TRENDUMKEHR ERREICHT WERDEN?

Wo muss neben dem forcierten Ausbau qualitativ hochwertiger Kinderbetreuungsangebote noch angesetzt werden? Hier ist die Analyse zur Wirkung der Kurzmodelle des Kinderbetreuungsgeldes im Wiedereinstiegsmonitoring aufschlussreich.


Durch den Vergleich der Jahreskohorten 2006–2010 sind Rückschlüsse auf die Wirkung der 2008 eingeführten Kurzmodelle (Modell 20+4 und Modell 15+3) möglich, zu den 2010 eingeführten 12+2-Modellen (pauschale Variante und einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld) gibt es aufgrund der noch nicht ausreichenden Nachbeobachtungsmöglichkeit noch keine Ergebnisse.

Ins Auge fällt erstens, dass sich der Männeranteil bei den Personen, die Kinderauszeit in Anspruch nehmen und vor der Kinderauszeit gut erwerbsintegriert waren, deutlich erhöht hat¹⁷. Und zweitens: Kurzmodelle unterstützen einen frühen Wiedereinstieg bei Frauen.¹⁸ Diese Trends sind allerdings bei Personen, die vor der Karenz nicht bzw. schlecht erwerbsintegriert waren, (derzeit) nicht feststellbar. Da die Nachbeobachtungszeiträume noch relativ kurz sind, werden dazu allerdings erst mit der Aktualisierung des Wiedereinstiegsmonitoring präzisere Aussagen möglich sein.

Analog zu anderen Studienergebnissen zeigen die Ergebnisse des WiMon damit, dass es einen Zusammenhang zwischen Dauer und Höhe der Geldleistung, die während einer Karenz gewährt wird, und Unterbrechungsdauern von Frauen und Teilnahme von Männern gibt. Neben einem – nun hoffentlich – forcierten Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen – sollte daher die Schlechterstellung bei der Geldleistung bei Kurzvarianten¹⁹ sobald als möglich beseitigt werden, um die Anreize, Kurzmodelle in Anspruch zu nehmen, zu verstärken. Denn noch immer ist die Langvariante das meistgewählte Kinderbetreuungsmodell bei den Frauen. Weiters braucht es eine stärkere Unterstützung insbesondere jene Frauen, die auch vor der Geburt des Kindes nicht oder schlecht erwerbsintegriert waren. Der Ausbau ganzheitlicher arbeitsmarktpolitischer Unterstützungsangebote, die von der Beratung über die Berufsorientierung bis zur Qualifizierung und Unterstützung bei der Arbeitssuche gehen und damit individuell angepasste Unterstützung ermöglichen, ist hier vorrangig.

Es braucht auch ein Umdenken in den Betrieben. Die Karenz sollte von den Betrieben – wie jetzt oft noch der Fall – nicht als ein individuell zu lösendes Problem mit einer Arbeitnehmerin betrachtet werden, sondern als strukturelle Anforderung an die Personalplanung, als Karenzmanagement, mit dem Ziel die Mitarbeiterinnenkompetenzen zu erhalten, statt – wie derzeit oft – diese abzuwerten bzw. durch neue MitarbeiterInnen zu ersetzen. Ein besserer Versetzungsschutz wäre zusätzlich notwendig, damit der »Diskriminierungsun-

kultur« in Zusammenhang mit dem Wiedereinstieg, die wir in der arbeitsrechtlichen Beratung der AK beobachten, ein Riegel vorgeschoben wird. Ganz wichtig wäre auch, dass Teilzeit im betrieblichen Alltag der Vollzeit gleichgestellt wird und nicht mit Benachteiligungen (bei Weiterbildung, beim beruflichen Aufstieg) verbunden ist. Und es braucht innerbetriebliche Umstiegsmöglichkeiten von Teilzeit auf Vollzeit bzw. auf eine Teilzeit mit höherer Stundenanzahl. Für die Ermöglichung einer Vollzeiterwerbstätigkeit von Frauen mit Kinderbetreuungspflichten, wäre es auch wichtig überlange Arbeitszeiten weniger attraktiv zu machen, z.B. durch eine Verteuerung der Überstunden für ArbeitgeberInnen in Form einer Arbeitgeberabgabe in der Höhe von einem Euro pro geleisteter Überstunde.

Denn wenn Vollzeit nicht die Sicherheit einer 40-Stunden-Woche bietet, sondern selbstverständlich damit die regelmäßige Leistung von Überstunden verbunden ist, ist das für Frauen mit Kinderbetreuungspflichten keine lebbare Alternative. Auch für vollzeitarbeitende Väter wäre es eine Perspektive für mehr Zeit für die Familie. Im Hinblick auf eine gleichstellungsorientierte Personalpolitik sollten insgesamt die Männer auch in ihrer Rolle als Väter stärker wahrgenommen werden, indem z.B. ein klares Signal gesetzt wird, dass Väterkarenz im Betrieb erwünscht ist. 

GERLINDE HAUER

ist Referentin in der Abteilung Frauen-Familie
der Arbeiterkammer Wien.

1. Mit 44,9 % (2012) Teilzeitquote bei den Frauen lt. Eurostat die zweithöchste in Europa; nur Deutschland liegt mit einer Teilzeitquote bei den Frauen von 45,6 % noch etwas darüber
2. Im Monitoring sind sowohl alle unselbständig Beschäftigten berücksichtigt (außer BeamtInnen) als auch jene, die vor dem Kinderbetreuungsgeldbezug noch nicht erwerbstätig waren, arbeitslos oder erwerbsfern waren.

3. Def. Kinderauszeit im WiMon: Bei Frauen beginnt die Kinderauszeit mit der Geburt des Kindes und endet mit dem Wiedereinstieg; bei Männern beginnt die Kinderauszeit mit dem Beginn des Kinderbetreuungsgeldbezuges und endet mit dem Wiedereinstieg.
4. = mehr als 50 % Beschäftigungstage im Jahr vor der Geburt des Kindes (Frauen) bzw. vor dem Beginn des Kinderbetreuungsgeldbezuges (Männer)
5. = vollversicherte Standardbeschäftigung, d.h. ohne geringfügig Beschäftigte; um kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse auszuschließen, die zu keinem Wiedereinstieg führen, wird nach dieser Definition des WiMon eine Beschäftigung auch nur dann als Wiedereinstieg gewertet, wenn sie mindestens drei Monate andauert.
6. Von den weiteren 62 % dieser Frauen befindet sich ein kleiner Teil aufgrund eines weiteren Kindes erneut in Karenz, aber der weitaus größte Teil ist ohne Standardbeschäftigung.
7. Bedarfsorientierte Mindestsicherung ist in den Daten nicht erfasst; in Wien, Niederösterreich und Salzburg wurde die Bedarfsorientierte Mindestsicherung im September 2010 eingeführt, in den übrigen Bundesländern 2011.
8. Arbeitszeit wird vom Hauptverband der Sozialversicherungsträger nicht erhoben, was angesichts der Tatsache, dass mit 45 % Teilzeitquote bei den Frauen in Österreich annähernd die Hälfte aller beschäftigten Frauen darunter fallen, ein mittlerweile unhaltbarer Zustand ist. Daten zu Teilzeit werden im Rahmen des Mikrozensus/Arbeitskräfteerhebung der Statistik Austria kontinuierlich erhoben. Da es sich dabei aber nicht um eine Vollerhebung handelt, sondern um eine repräsentative Stichprobe, sind die Auswertungsmöglichkeiten beschränkt.
9. Genau beträgt die Kinderbetreuungsquote (Kinderbetreuungseinrichtungen und Tageseltern) 21,8 %, Quelle: Kindertagesheimstatistik 2011/2012,
10. AK-VIF-Indikator auf Basis der Daten der Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria 2011/2012
11. Arbeitsmarktmonitor 2012
12. Axel Schölmerich, Alexandru Agache u. a., Wohlergehen der Kinder, Bochum 2013, erstellt im Auftrag des BM für Finanzen und des BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
13. Zit. nach »Freut sich das Kind, wenn die Mutter arbeitet?«, derstandard.at, 12.6.2013
14. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine andere aktuelle Studie zu Karenzvätern in Österreich: Hier zeigt sich, dass Akademiker, die Karenz in Anspruch genommen haben, zwei Jahre nach ihrer Rückkehr sogar mehr verdienen als die in einer Referenzgruppe mitbeobachteten Gruppe von Männern, die keine Karenz in Anspruch genommen haben. Aus: Sybille Reidl, Karenzväter in Zahlen, 2013
15. »Fathers Leave, Fathers' Involvement and Child Development. Are they related? Evidence from four OECD Countries«, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 140, 2013, OECD Publishing
16. Mindestens zwei Wochen, d.h. in dieser Definition von »fathers leave« ist auch das sogenannte Papamonat inkludiert
17. Er hat sich von 2006 auf 2010 fast verdoppelt, konkret ist der Männeranteil von 9 % in der Kohorte 2006 auf 17 % in der Kohorte 2010 gestiegen.
18. Denn von den Frauen, die 2006 ein Kind geboren haben und davor gut erwerbsintegriert waren, sind 38 Prozent zum 2. Geburtstag wieder beschäftigt, bei Frauen mit einer Geburt im Jahr 2008, die bereits Kurzmodelle nutzen konnten, sind es bereits 44 Prozent, die zum Stichtag 2. Geburtstag wieder erwerbstätig sind.
19. Bei den Kurzvarianten gibt es zwar monatlich mehr Kinderbetreuungsgeld, in Summe aber erhält man deutlich weniger als bei der Langvariante des Kinderbetreuungsgeldes.

WORLD PRESS

PHOTO 13

WESTLICHT.



2. Preis Sport Action Fotoserien

Sergei Ilnitsky, Russland, European Pressphoto Agency

Fechten bei den Olympischen Spielen 2012 in London. Der Ägypter Alaaeldin Abouelkassem (oben) am 31. Juli beim Einzel Florettfechten der Männer in Aktion gegen Peter Joppich aus Deutschland.

Abouelkassem gewann diese Runde und am Ende die Silbermedaille.

Europapolitische Minderleister

Stefan Brocza nimmt die europapolitische Beteiligung Österreichs genauer unter die Lupe und diskutiert die Frage, ob die bisherigen Ressortzuständigen noch angemessen sind.

immer seltener nehmen Mitglieder der österreichischen Bundesregierung an den regelmäßigen Treffen des EU-Ministerrates teil. Eklatant abwesend ist man im zentralen Koordinierungsgremium »Allgemeine Angelegenheiten«. Eine politische Diskussion, warum Minister Spindelegger seiner Arbeit nicht nachkommt, unterbleibt. Vereinzelt Hinweise auf dringenden europapolitischen Handlungsbedarf – zuletzt durch die beiden österreichischen EU-Parlamentarier Leichtfried und Swoboda – werden als unnötig abgetan. Aus dem Bundeskanzleramt verlautet, dass es keine Probleme mit Spindeleggers Arbeitsauffassung gebe. Der Bundeskanzler selbst bekräftigt umgehend »eine sehr enge und gut koordinierte Abstimmung mit dem Außenminister, also ich sehe ich hier aktuell keine Probleme«¹.

Als Michael Spindelegger im Frühjahr 2011 den ÖVP-Parteivorsitz übernahm, hat er noch befürchtet, dass sein jüngster Sohn ihn ab nun noch seltener sehen werde. Wie es nun scheint, leiden nicht nur die Kinder des Ministers, Vizekanzlers und Parteivorsitzenden unter der Mehrbelastung. Tatsache ist, dass kein österreichischer Außenminister vor ihm so oft und so konsequent seine monatlichen Ministertreffen in Brüssel geschwänzt hat wie Spindelegger.

Weder EU-Urgestein Alois Mock, noch der sich sonst stets rasch langweilende Wolfgang Schüssel oder gar die Amtsnachfolgerinnen Ferrero-Waldner und Plassnik im ehrwürdigen Gemäuer am Wiener Minoritenplatz haben geschafft, was Michael Spindelegger all monatlich schafft: Er lässt die EU in Brüssel einfach links liegen und hat besseres zu tun. Offensichtlich vermissen ihn jetzt sogar seine europäischen Amtskollegen. Was bisher von der politischen Öffentlichkeit in Österreich mehr oder weniger schulterzuckend zur Kenntnis genommen wurde, erhält zumindest jetzt ein wenig mehr

Aufmerksamkeit seitdem der ehemalige tschechische Außenminister Schwarzenberg in einigen Interviews auf Spindeleggers mögliches europapolitisches Desinteresse hingewiesen hat. Die in den letzten Jahren vereinzelt unternommen Versuche, auf diese systematische Abwesenheit in den höchsten EU-Entscheidungsgremien hinzuweisen, blieben ohne großen Widerhall². Denn bei allen Gegensätzen in der österreichischen Politik, eines eint die beiden Regierungsparteien dann augenscheinlich ja doch: Ein skandalös an den Tag gelegtes Desinteresse was Europa und die Europäische Union angeht.

GLÄNZEN DURCH ABWESENHEIT

Um es gleich von Beginn an klarzustellen: Österreich nimmt an den beiden EU-Ministerratsformationen »Allgemeine Angelegenheiten« sowie »Auswärtige Angelegenheiten« auffällig oft nicht in korrekter Form (Minister als Repräsentant seiner nationalen Regierung) teil. Das zeigt eine Langzeitanalyse der entsprechenden Ministerratsprotokolle.

| | <i>Rat Allgemeine Angelegenheiten</i> | <i>Rat Auswärtige Angelegenheiten</i> |
|--------------------|---|---|
| Österreich | 38,46 % | 71,74 % |
| Finnland | 76,92 % | 91,3 % |
| Schweden | 84,62 % | 95,65 % |
| Deutschland | 87,18 % | 76,07 % |
| Tschechien | 87,18 % | 100 % |
| EU-27 | 67,43 % | 78,74 % |

Tabella 1: Ministeranwesenheit bei den EU-Ratsformationen »Allgemeine Angelegenheiten« und »Auswärtige Angelegenheiten« im Zeitraum 1. Dezember 2009 bis 30. Juni 2013; Prozentanteil pro Ratsformation.

Seit dem 1. Dezember 2009 war Österreich im zentralen und wichtigsten EU-Ministerrat »Allgemeine Angelegenheiten« nur noch sporadisch durch ein Mitglied der Bundesregierung (in diesem Fall dem Bundesminister für europäische und internationale Angelegenheiten) vertreten. Diesem Rat kommt jedoch für den gesamten Bereich der EU-Politik eine herausgehobene Stellung zu: Er sorgt für Kohärenz in den anderen Ministerräten und er ist für Vor- und Nachbereitung des Europäischen Rates zuständig. Ihm kommt somit eine zentrale Rolle zwischen den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten (Europäischer Rat) und den einzelnen EU-Ministerräten (Fachminister aus den jeweiligen Staaten) zu.

Diese Ratsformation ist die zentrale Koordinierungsstelle aller EU-Politikbereiche. Er kann somit durchaus als »primus inter pares« innerhalb der verschiedenen Ratsformationen angesehen werden. Lediglich in 38,46% aller Fälle war Österreich in diesem Gremium durch einen Minister repräsentiert. Zum Vergleich: Mehr als doppelt so oft haben etwa zuständige Minister aus Finnland (76,92%), Schweden (84,62%) oder Deutschland und Tschechien (je 87,18%) ihren Weg nach Brüssel gefunden³. Österreich erfüllt nicht einmal den Durchschnitt aller EU-Mitgliedsländer. Dieser liegt für den gleichen Zeitraum bei 67,43%.

Das offensichtliche geminderte Interesse an der Teilnahme Sitzungen des Rates »Allgemeine Angelegenheiten« verdeutlicht sich auch durch einen direkten Vergleich mit der Ratsformation »Auswärtige Angelegenheiten«. Sie wird in Österreich durch denselben Bundesminister abgedeckt. Doch auch hier ist die Präsenz eines österreichischen Regierungsmitgliedes unterdurchschnittlich: 71,74% im direkten Vergleich zu 100% (Tschechien), 91,3% (Finnland), 95,65% (Schweden) und 76,09% (Deutschland). Und auch wieder unter dem EU-27-Durchschnitt von 78,74%.

Wobei das österreichische Ergebnis für den Rat Auswärtige Angelegenheiten noch dadurch »geschönt« wird, dass Sitzungen von anderen Regierungsmitgliedern übernommen wurden (je zwei Mal durch den Verteidigungs- bzw. den Wirtschaftsminister). Der eigentlich zur Teilnahme an den Sitzungen berufene Bundesminister Spindelegger kommt so nur auf persönlich magere 63,04%. Da diese Ratsformation überdies für den gesamten Bereich »auswärtiges Handeln« zuständig ist, gibt es auch Sitzungen mit dem ausdrücklichen Schwerpunkt »Außenhandel«. Hier werden insbesondere die zahlreichen Verhandlungsmandate für künftige Freihandelsab-

kommen beschlossen und der Fortgang der jeweiligen Verhandlungen besprochen (und allenfalls lenkend eingegriffen). Im Untersuchungszeitraum gab es sieben solcher Außenhandelschwerpunktsetzungen. Bei diesen war Österreich zweimal durch den Wirtschaftsminister, die restlichen fünf Mal lediglich auf Botschafferrang vertreten. Der für die Ratsformation zuständige Minister hat an keiner(!) dieser sieben Ministerräte teilgenommen. Der für die Exportnation Österreich lebenswichtige Außenhandel wird von der Bundesregierung dort, wo es darauf ankommt, offensichtlich ignoriert. Die Erschließung neuer Absatzmärkte mag ein Thema für politische Sonntagsreden sein. Sobald es darum geht, entsprechende Verhandlungen zu führen, drückt man sich lieber.

Ein weiteres ebenfalls bemerkenswertes Ergebnis der Analyse: Die bereits jetzt äußerst niedrigen Teilnahmequoten verdecken die Tatsache, dass die Teilnahmefrequenz auch noch über die Zeit hin massiv abnimmt. Waren es im Rat Allgemeine Angelegenheiten im Jahr 2010 noch 80% Ministeranteil, so hat sich dies über die Jahre massiv reduziert: 33,33% in 2011, 0% (!) 2012 und derzeit 40% bis zur Jahresmitte 2013. Ebenfalls sukzessive abgenommen hat die Teilnahme im Rat Auswärtige Angelegenheiten: Von 91,66% (2010), über 69,23% (2011) und 61,54% (2012) auf derzeit 57,14% (2013):

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Rat Allgemeine Angelegenheiten | 80% | 33,33% | 0% | 40% |
| Rat Auswärtige Angelegenheiten | 91,66% | 69,23% | 61,54% | 57,14% |

Tabelle 2: Österreichische Ministerpräsenz in den EU-Ratsformationen »Allgemeine Angelegenheiten« und »Auswärtige Angelegenheiten« im Zeitraum 1. Jänner 2009 bis 30. Juni 2013; Jahresanteil in Prozenten.

EU-ZUSTÄNDIGKEIT IN ÖSTERREICH

Es entspricht dem politischen Selbsterhaltungstrieb des früheren Außenministeriums und jetzigen »Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA)«, sich zum Hüter und alleinig Zuständigen für alle EU-Angelegenheiten hoch zu stilisieren. Das mag machtpolitisch verständlich sein (anderenfalls würde man seine Daseinsberechtigung verlieren) und auch historisch herleitbar – der Realität entspricht es jedenfalls schon längst nicht mehr. Bloß 14% aller mit EU-Koordinierungsaufgaben befasster Ministeriums-

mitarbeiter befinden sich noch im Personalstand des BMeiA. Der weitaus größte Teil der nationalen EU-Arbeit erfolgt somit längst in den fachlich zuständigen (und dafür auch kompetenten) Ministerien. Am Minoritenplatz glaubte man lange Zeit, zumindest noch eine »ressortübergreifender Gesamtkompetenz« in EU-Fragen zu besitzen. Diese Chimäre liegt nun aber auch in den letzten Zügen und es droht der europapolitische Offenbarungseid der österreichischen Diplomatie. So lässt sich auch die bereits 2010 ausgesprochene Empfehlung des Rechnungshofes erklären, wonach Spindeleggers Ministerium doch bitte neue Möglichkeiten und Bereiche suchen möge, in die es sich stärker einbringen kann. Der Rechnungshof sieht jedenfalls grundsätzlichen Handlungsbedarf. Er empfiehlt etwa Zuständigkeiten und Organisation in Anlehnung an die EU anzupassen.

Dies würde jedoch – insbesondere seit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages – eine existenzielle Bedrohung für die bis jetzt noch vorherrschenden Austro-Diplomaten bedeuten. Noch mehr Zuständigkeiten würden in die einzelnen Fachministerien wandern. Dorthin, wo übrigens schon heute die tägliche EU-Arbeit erledigt wird. Ein zentrales Ministerium, welches lediglich als Post- und Verteilerkasten zwischen Brüssel und den einzelnen Wiener Ministerien dient – und nichts anderes ist Spindeleggers Ressort derzeit – hat jedenfalls keine Existenzberechtigung. Knapp 90% der Arbeit wird von anderen Ministerien erledigt. Angesichts solcher Zahlen gerät man natürlich in Argumentationsnotstand. BMeiA-Sprecher Martin Weiss kann jedoch in diesen Zahlen keinen »Vorwurf mangelnder Effizienz von BMeiA-Mitarbeitern erkennen«. Davon, dass der Rechnungshof »flexiblen Personaleinsatz und die Nutzung von Synergieeffekten« anregt, hält Weiss übrigens ebenso nichts. Dies wäre »wegen der jeweils unterschiedlichen Expertise und Qualifikation der Mitarbeiter ... nicht zielführend⁵. Wie wahr. Wäre auch allzu peinlich, wenn man plötzlich mit Kollegen konfrontiert wäre, die von ihrer Arbeit auch noch was verstehen. Und dazu ihre Aufgaben auch noch schneller erledigen.

Teil 2 der Anlage zu Artikel 2 Abs. 1 Ziffer 2 des geltenden österreichischen Bundesministeriengesetzes verweist jedenfalls darauf, dass »grundsätzliche Angelegenheiten der Mitgliedschaft Österreichs bei der Europäischen Union sowie Angelegenheiten des Europäischen Rates einschließlich der Koordination der diesbezüglichen Vorbereitungsmaßnahmen« in den Zuständigkeitsbereich des Bundeskanzleramts fallen. Dies – in Verbindung mit den allseits bekannten Machtverschiebungen


auf EU-Ebene nach dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages – hat zur Folge, dass seit dem 1. Dezember 2009 auch die Arbeiten im Rat »Allgemeine Angelegenheiten« (oder zumindest große Teile davon) in die Zuständigkeit des Bundeskanzleramts ressortieren. Dass diese Ratsformation derzeit noch immer vom Bundesminister für europäische und internationale Angelegenheiten wahrgenommen wird (bzw. eben nicht einmal das, wie eine Anwesenheitsauswertung ergibt), hat wohl einzig und allein mit dem erst kürzlich und langsam erwachendem europapolitischen Interesse des Bundeskanzlers zu tun als mit geltendem Europarecht. Hier kommt leider die in weiten Teilen der österreichischen Sozialdemokratie vorherrschende Mentalität des Provinzialismus zum Ausdruck: Man ist sich selbst und seiner Bezirksparteisektion völlig genug. Und im Innersten ist man froh darüber, dass es politische Mitbewerber gibt, die sich des EU-Themas annehmen. Denn selbst will man »mit denen in Brüssel« ja doch lieber nichts zu tun haben.

HANDLUNGSBEDARF

Die Analyse der österreichischen Teilnahme an den beiden EU-Ministerräten zeigt eine ausgeprägte unterdurchschnittliche Anwesenheit vom zuständigen Minister. Dies sowohl über den Gesamtzeitraum als auch verstärkt über den Zeitverlauf. Besonders ausgeprägt ist dieses Defizit im zentralen Koordinierungsrat »Allgemeine Angelegenheiten«.

Diese Zahlen lassen den Schluss zu, dass der verantwortliche Bundesminister für europäische und internationale Angelegenheiten – aktuell Michael Spindelegger – seine politische Zuständigkeit offensichtlich nur noch eingeschränkt wahrnimmt. Eine dauerhafte Abtretung der Teilnahme an Sitzungen des EU-Ministerrates insbesondere an einen beigegebenen Staatssekretär ist verfassungsrechtlich jedenfalls ausgeschlossen.

Die aktuell nicht zufriedenstellende Situation (Quasi-Nichtanwesenheit des zuständigen Mitglieds der Bundesregierung im EU-Ministerrat) sollte dafür genutzt werden, die längst überfällige Anpassung der EU-Zuständigkeiten innerhalb von Österreich voran zu treiben. Damit würde auch endlich den Anforderungen des geänderten Europarechts seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages entsprochen. Eine solche Lösung würde jedenfalls bedeuten, dass ein Großteil der EU-Koordinierung vom Bundeskanzler wahrzunehmen ist. Mit Bundesministerien, die dieser Zentralstelle (sinnvoll) zuarbeiten. Ob diese Gesamtkoordinierung durch einen EU-Staatssekretär im Bundeskanzleramt erfolgt (wie von Leicht-

fried und Swoboda jüngst gefordert) oder durch einen EU-Kanzleramtsminister (was die rechtlich korrekte Lösung wäre, den dieser wäre selbst Mitglied der Bundesregierung) sei fürs erste dahingestellt. Ein Handeln des Bundeskanzlers ist jedenfalls überfällig. Wo die EU-Koordinierung nicht hingehört ist jedenfalls schon einmal klar: Ins Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. Dort hat sie nicht verloren. Dessen Amtsinhaber hat das über die letzten Jahre hinweg schon einmal eindrucksvoll bewiesen. 

STEFAN BROCZA

beschäftigt sich seit den frühen 1990er-Jahren mit EU-Themen und Fragen der internationalen Politik. Er ist Chefredakteur der Zeitschrift »International« und unterrichtet an den Universitäten Wien und Salzburg.

1. Ö1-Morgenjournal, 20. Juli 2013.
2. Brocza, Stefan (2010): Natürliche Selbstbescheidung. Warum Österreich (derzeit) keinen Außenminister braucht, in: International IV/2010, 24–28; Brocza, Stefan / Puchleitner, Klaus (2011): Spindelegger: Ein Minister im Innendienst, in: Format 33/2011, 12–14; Brocza, Stefan / Gasser, Florian (2013): Das ohnmächtige Ressort, in: Die Zeit 26/2013, 13–14.
3. Der Vergleich mit Finnland und Schweden erfolgt, da Österreich mit diesen beiden Staaten gemeinsam 1995 beigetreten ist. Alle drei Staaten verfolgen eine ähnliche, zumindest bündnisfreie Außenpolitik. Deutschland wird als Referenzland für die Gruppe der »großen«, europapolitisch wichtigen Staaten angeführt (und weil Österreich sich gern selbst immer wieder an Deutschland misst); Tschechien aufgrund der aktuellen Aussagen seines ehemaligen Außenministers Schwarzenberg zur geringen Anwesenheit des Ministers Spindelegger in EU-Gremien (und der ablehnenden Wortmeldungen dazu aus Österreich).
4. Die Zahlen stammen aus dem Rechnungshofbericht zur Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU in Brüssel: Bericht der Reihe Bund 2010/09 (III–172 d.B) vom 19.08.2010.
5. Wörtliche Zitate aus einer Email des BMeiA-Sprechers Martin Weiss an den Verfasser vom 21. November 2012.
6. Staatssekretäre sind nicht Mitglieder der Bundesregierung (vgl. Artikel 69 Bundes-Verfassung, B-VG). Dennoch erlaubt Artikel 73 Absatz 2 B-VG einem zuständigen Bundesminister, seine Befugnis zur Teilnahme an den Tagungen eines EU-Ministerrates inklusive des Rechts, seine Stimme dort abzugeben, an einen Staatssekretär zu übertragen. Bei der somit realpolitisch stattfindenden Entsendung von österreichischen Staatssekretären in den EU-Ministerrat ist aber auch die Verantwortung gegenüber dem Nationalrat mitzudenken: Gemäß Artikel 79 B-VG sind die Mitglieder der Bundesregierung (nicht aber Staatssekretäre) dem Nationalrat verantwortlich. Auch die Verpflichtung zur Unterrichtung des Nationalrates und Bundesrates über Vorhaben im Rahmen der EU (inklusive möglicher Stellungnahme) betrifft nur den jeweils zuständigen Bundesminister (Art. 23e B-VG). Es steht daher außer Frage, dass gemäß der österreichischen Bundesverfassung im Normalfall Bundesminister selbst zur Teilnahme an EU-Ministerräten berufen sind. Die Vertretung durch einen Staatssekretär kann daher lediglich in Ausnahmefällen und darüber hinaus in einem Graubereich europarechtlichen Gewohnheitsrechts stattfinden. Eine konsequente und längerfristige Vertretung durch einen Staatssekretär ist weder durch die österreichische Bundesverfassung noch durch geltendes Europarecht gedeckt.

WORLD PRESS

PHOTO 13

WESTLICHT.





1. Preis Aktuelle Themen Einzelfotos

Micah Albert, USA, Redux Images für Pulitzer Center on Crisis Reporting

Eine Frau sitzt auf der Mülldeponie von Dandora, einem Vorort von Nairobi, Kenia, auf Müll, den sie gesammelt hat. Sie sagt, dass sie beim Müllsammeln als Pause gerne mal in Bücher sieht, sogar in Industriekataloge. Die etwa 8 km vom Zentrum der kenianischen Hauptstadt entfernt liegende Müllhalde ist eine der größten Afrikas. Die Menschen in den Slums der Umgebung leiden unter einem erhöhten Bleigehalt im Blut und erkranken überdurchschnittlich oft an Krebs- und Nierenkrankheiten. Die aus dem faulenden Müll aufsteigenden Gase führen zu vielen Atemwegserkrankungen. Trotz des hohen Gesundheitsrisikos leben 6.000 bis 10.000 Menschen vom Müll. Sie suchen Lebensmittelreste, Gegenstände, die sie verkaufen können oder Recyclingmaterial. Informelle Kartelle leiten das Recycling und zahlen den Sammlern etwa zwei Euro am Tag. Die 1975 eröffnete Müllhalde hätte – internationalen Umweltschutzgesetzen zufolge – nach 15 Jahren geschlossen werden müssen. 2001 erklärte man, die Halde sei voll, aber sie wird immer noch genutzt.

Wendezeit des Kapitalismus?¹

Im mittlerweile sechsten Krisenjahr scheint eine Rückkehr zum Zeitalter des »demokratischen Kapitalismus« für immer mehr konzeptive Intellektuelle unmöglich. Wolfgang Streecks vielbeachtete Krisendiagnose sieht gar das Ende der nach 1945 etablierten Verbindung von Kapitalismus und Demokratie aufkommen und prognostiziert eine Zukunft für nur eine der beiden Seiten. Armin Puller stellt die Debatte dar.

Beurteilt man alleine die zahlreichen Kommentare, die Wolfgang Streecks Krisendiagnose »Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus« ausgelöst hat, erscheint das Buch zweifellos als die interessanteste Publikation des Jahres. Insbesondere zwei Gründe sind dafür verantwortlich: (1) Die analytische Kraft von Streecks Untersuchung über die Entstehung und die Mechanismen der Krisendynamik ist aktuell geradezu einzigartig und vereint einige der besten Einsichten gegenwärtiger Sozialwissenschaften. Sich gleichermaßen an neomarxistischen Ansätzen der 1970er Jahre abarbeitend und orientierend, interpretiert Streeck die – lange Zeit als Naturgesetze und daher vom Politischen isoliert verstandenen – ökonomischen Krisenprozesse als Ausdruck von Kämpfen des Kapitals gegen die Nachkriegsordnung. Das Buch reiht sich ein in die Diagnosen von Colin Crouch über Postdemokratie und das Fortleben des Neoliberalismus, geht aber in seinen Einsichten originell darüber hinaus. Angesichts der überzeugenden Kombination »politische[r] Leidenschaft« und »schlagender Argumentation«, verglich Jürgen Habermas (2013: 59) Streecks Buch gar mit Karl Marx' berühmten Analysen der Klassenkämpfe in Frankreich 1848–1852.

(2) Wolfgang Streeck ist als Sozialwissenschaftler und als Politikberater kein Unbekannter. Als Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln unterfütterte er die »Politik der neuen Mitte« in Deutschland mit Konzepten über marktförmige Sozialpolitik und fungierte als treibende Kraft im »Bündnis für Arbeit«, das die sozialpolitischen Weichenstellungen der rot-grünen Regierungen unter Schröder ausarbeitete. Unter einer sozialdemokratischen Re-

gierung wurden in diesem Zeitraum die aggressivsten Sozialkürzungsprojekte in Europa zusammengeführt und fanden in der »Agenda 2010« ihren Höhepunkt: Flexibilisierung und Deregulierung der Arbeitsverhältnisse, Aufbau eines Niedriglohnssektors im Dienstleistungsbereich sowie des Leiharbeitssektors, aktivierende Arbeitsmarktpolitik mit empfindlichen Disziplinierungen und Bestrafungsmodellen, Lohnspreizung, steuerliche Begünstigungen für Unternehmen durch Lohnnebenkostensenkung etc.² Streecks Beitrag zur »Politik der neuen Mitte« kann dabei nicht leicht klein geredet werden.³ So vehement sich Streeck damals für eine Ausweitung der Marktlogik auf weite Bereiche des Lebens und den neoliberalen Staatsumbau aussprach, so vehement lauten nun seine Plädoyers für eine Überwindung der »Marktreligion« und großer Teile der neoliberalen Standardökonomie. Berechtigterweise dreht sich die Rezeption daher auch um die Frage des Verhältnisses zwischen diesen beiden Streecks und das Ausmaß seines impliziten Eingeständnisses über das Scheitern dieses Kurses der Sozialdemokratie.

Endgültig lässt sich dieses Rätsel wohl nicht aufklären: Streecks Bezugnahmen im Buch sparen seine Publikationstätigkeit zwischen 1998 und 2005 sowie auch seine Bewerbung der Niedriglohnsektorpolitik aus und das Buch ist mehr auf die Analyse der Krisenentwicklung des Kapitalismus zwischen den 1970er Jahren und der Gegenwart als auf eine selbstkritische Bewertung der Neoliberalisierung der Sozialdemokratie angelegt. Zumindest deutlich ist, dass der Versuch der Anpassung des Sozialstaats an die angeblichen Erfordernisse der Globalisierungsprozesse als Verstärkung der Voraussetzungen der Krise verstanden wird. Die »Krise des demokratischen

Kapitalismus« und die Wiederherstellung ökonomischer und sozialer Stabilität könne nur durch eine radikale Wende herbeigeführt werden, für die Streeck den Rückbau der europäischen Währungsunion (EWU) und ihrer marktorientierten Integrationsweise vorschlägt.

VERSCHLEPPTE KRISE DES NACHKRIEGSKAPITALISMUS

Streeck siedelt den Ausgangspunkt seiner Analyse der gegenwärtigen Krise von Banken, Staatsfinanzen und der Realökonomie (»Dreifachkrise«) in den 1970er Jahren an, in denen die Transformation des Nachkriegskapitalismus einsetzte. Unter den Bedingungen der Systemkonkurrenz und der politischen Defensive musste sich das Kapital nach 1945 in einen Sozialkompromiss einfügen, der *mixed economy* und vielfältige soziale Zugeständnisse in einem keynesianischen Institutionensystem kombinierte. Die von den 1970er Jahren ausgehenden Zerfallsprozesse führt Streeck auf eine »Revolte des Kapitals« (S. 26) zurück, das sich auf eine sukzessive Strategie der Marktliberalisierung orientierte, um aus sozialen Regulierungen und Verpflichtungen auszubrechen.

In den 1970er Jahren wurden diese Entwicklungen kaum angemessen beurteilt: Die damalige neomarxistische Krisentheorie verstand den Nachkriegskapitalismus als technokratisch mittels keynesianischen Instrumenten beherrschbar und problematisierte die Prekarität und Krisenanfälligkeit der gesellschaftlichen Wohlstandsmehrung kaum.⁴ Unter dem Begriff des »Spätkapitalismus« wurde über das Kapital als soziale Klasse wenig gesprochen, dafür viel über die Legitimität bei den Massen. Entgegen der Erwartung eines Ausbleibens von Massenloyalität für den Kapitalismus kam dagegen alles umgekehrt: Wer dem Sozialkapitalismus die Loyalität aufkündigte, war das Kapital. Gegen eine Anspruchsinflation bei den »wohlfahrtsstaatlich bewussten Arbeitnehmern« (S. 45) entwickelte es neue Produktionsstrategien und internationalisierte Produktion wie Absatzmärkte. Aus Angst vor Profitrückgängen infolge von Vollbeschäftigung und der Ende der 1960er Jahre wachsenden Streikbereitschaft entzog sich das Kapital der demokratischen Politik, begann einen Investitionsstreik und flüchtete in den Markt – ab 1979 begann der Vormarsch des Neoliberalismus, der angesichts von Sockelarbeitslosigkeit und ersten Krisenerscheinungen auf wenig Widerstand bei einer demoralisierten Klasse an Lohnabhängigen stieß.

Die Interpretation der Krise ausgehend von Veränderungen der sozialen Kräfteverhältnisse und die Thematisierung

von Klassenwidersprüchen im ersten Kapitel macht die Faszination von Streecks Buch aus. Krisen werden ausgehend von politischen Strategien und nicht als technisches Steuerungsproblem gefasst: »Die Abwesenheit von Wirtschaftskrisen bedeutet Zufriedenheit, ihr Eintreten dagegen Unzufriedenheit des Kapitals« (S. 50). Zur Erklärung des Fortlebens von Massenloyalität für den Kapitalismus entwickelt Streeck das Argument der »gekauften Zeit«: »Dass [...] die Revitalisierung des kapitalistischen Systems als Marktwirtschaft entgegen allen Erwartungen durchsetzbar war, erkläre ich unter anderem mit einer staatlichen Politik, die dem kapitalistischen System mit Geld Zeit kaufte, indem sie dem neoliberalen Gesellschaftsprojekt als Konsumgesellschaft zunächst durch Inflationierung der Geldmenge, dann durch steigende Staatsverschuldung und schließlich durch freizügige Kreditvergabe an private Haushalte eine Art von Massenloyalität sicherte« (S. 26).

Die heutige Krise ist das Ergebnis des Umgangs mit der Krise der 1970er Jahre, die in drei aufeinander folgenden Phasen bis zur Krise ab 2008 verschleppt wurde, um die Illusion von Wachstum und Wohlstand zu erzeugen und den Verteilungskonflikt von Arbeit und Kapital zu entschärfen: (a) In den 1970er Jahren wurde mittels inflationärer Geldpolitik nominelles Wachstum erzeugt – bis die Stagflation einsetzte und die Akkumulation bremste. (b) In den 1980er Jahren begann die Ära der Staatsverschuldung und half bei der Aufrechterhaltung staatlicher sozialer Sicherung – bis die Notwendigkeit der fiskalischen Konsolidierung einsetzte und den neoliberalen Staatsumbau beförderte. (c) Mitte der 1990er Jahre setzte die Strategie des »privatisierten Keynesianismus« (Crouch) ein, der einem Konsumeinbruch durch staatlich geförderte Privatverschuldung vorbeugte – bis 2008 die Kreditblasen platzten. Die drei Strategien lassen sich, wenngleich zeitlich verschoben und verschieden ausgeprägt, in allen kapitalistischen Gesellschaftsformationen verfolgen. Politisch brachten sie jeweils weitere Niederlagen der Lohnabhängigen mit sich: Gewerkschaftsschwächung, Sozialabbau, Unterbeschäftigung und Ersparnisverlust. Nach 2008 sind die Möglichkeiten des Zeitkaufs nun verbraucht: »Wenn nicht noch ein Wachstumswunder geschieht, wird der Kapitalismus der Zukunft ohne die Friedensformel eines auf Pump finanzierten Konsumerismus auskommen müssen« (S. 78).

SCHULDENSTAAT ALS RESULTAT DER NEOLIBERALEN REVOLUTION

Die Phasen des Zeitkaufs bringen jeweils besondere Wandlungen des Verhältnisses von Staat und Ökonomie mit sich:

Die Inflationsphase brachte den für den Sozialkapitalismus charakteristischen Steuerstaat, der zwischen Marktgerechtigkeit und sozialer Gerechtigkeit Ausgleich schaffte, in die Krise und führte zum Aufkommen des Schuldenstaates. Gegen die populäre konservative These über zu hohe Staatsausgaben als wesentliche Ursache der Fiskalkrise betont Streeck, dass Staatsverschuldung gerade mit der Einnahmenseite zusammenhängt, denn nicht »die Masse der Bevölkerung, verleitet durch ein Übermaß an Demokratie, [hat] für sich zu viel aus den öffentlichen Kassen herausgeholt [...]»; vielmehr haben diejenigen, die am meisten von der kapitalistischen Wirtschaft profitiert haben, zu wenig und in der Tat immer weniger in die öffentlichen Kassen eingezahlt« (S. 111).

Tatsächlich kann also von einer Anspruchsinflation gesprochen werden, jedoch von einer bei den Oberschichten, deren Einkommen und Vermögen stetig gewachsen sind und im neoliberalen Bündnis mit den Mittelschichten Steuerensenkungen und Budgetkonsolidierungen auf Kosten des Wohlfahrtsstaates durchsetzten. Ein Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung und Neoliberalismus besteht nicht nur zeitlich, sondern auch strategisch, denn Staatsverschuldung ist im Interesse des Kapitals. Den Geldbesitzenden »liegt [...] an einem Staat, der ihnen ihr Geld nicht nur als Eigentum belässt, sondern es ihnen anschließend als Kredit wieder abnimmt, es für sie sicher verwahrt, ihnen für das von ihnen Geborgte-statt-Konfiszierte obendrein noch Zinsen zahlt und ihnen zu guter Letzt die Möglichkeit gibt, es in ihrer Familie an die nächste Generation weiterzureichen« (S. 116).

Das »Demokratiever-sagen«, von dem Neoliberale in ihrer Agitation gegen angeblich ausufernde Wohlfahrtsstaatlichkeit gerne sprechen, liegt also nicht in budgetärer Zügellosigkeit, sondern im Versäumnis, »die Konterrevolution gegen den Sozialkapitalismus der Nachkriegsära als solche zu erkennen und sich ihr zu widersetzen« (S. 111f.). Der Staatsumbau in Richtung Schuldenstaat hat die Vermögenssicherung zum Gegenstand sowie die »Immunsierung des Marktes gegen demokratische Korrekturen« bzw. »des Kapitalismus gegen massendemokratische Interventionen« (S. 96). Mit dem Schuldenstaat verändert sich das Verhältnis von Demokratie und Kapitalismus sowie von sozialer und Marktgerechtigkeit grundlegend: Die Vermögensbesitzenden werden zu einer Art zweiten WählerInnenschaft und staatlicher Politik tritt neben den BürgerInnen – dem »Wahlvolk« – zusätzlich das Vertrauen der Kreditgebenden in Form

eines »Marktvolks« gegenüber. Die von Finanzierung durch das »Marktvolk« abhängigen Staaten müssen bei Strafe des Niedergangs in Form von Abwärtsspiralen darauf achten, dieses zufriedenzustellen – bei gleichzeitiger Befriedigung der sozialen Interessen des »Staatsvolks«, wodurch Widersprüche und bestenfalls kurzfristige Scheinkompromisse vorprogrammiert sind.

MIT EUROPA IN DEN KONSOLIDIERUNGSSTAAT

Die Vollendung dieser Logik wird vom heute dominanten Konsolidierungsstaat organisiert, der die Transformation des Nachkriegskapitalismus in ein »neohayekianisches Wirtschaftsregime« (S. 27) mit dem »Oberziel eines allgemeinen Rückbaus des Staates und seiner Interventionen in den Markt« (S. 176) und der »Entpolitisierung der Wirtschaft bei gleichzeitiger Entdemokratisierung der Politik« (S. 163) betreibt. Die Durchsetzung dieses Programms wird von Streeck als wesentlich durch die europäische Integration vorangetrieben verstanden. Neoliberale Projekte wie der Fiskalpakt zur Verewigung ausgabenseitigen Sparens auf Kosten der sozialen Infrastruktur wären ohne das europäische Mehrebenensystem kaum realisierbar gewesen: »Da es in Europa noch nicht möglich ist, im Namen der wirtschaftlichen Vernunft die Reste der nationalstaatlichen Demokratie, insbesondere die Abwählbarkeit der nationalen Regierungen, über Nacht abzuschaffen, besteht das Mittel der Wahl darin, sie in ein nichtdemokratisches supranationales Regime – in eine Art internationalen Superstaat ohne Demokratie – einzubinden und von diesem regulieren zu lassen« (S. 161).

Der Fiskalpakt ist zwar in seiner Radikalität, nicht aber in seiner Stoßrichtung neu, da die zunehmende Verhinderung marktkorrigierender Interventionen durch nationalstaatliche Politik bereits in der Konstruktion der EU angelegt sei. Als Krönung gab sich das geschaffene Mehrebenensystem einen Währungsraum, in dem der Euro als gemeinsame Währung »zur Aufpropfung eines einheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells auf alle der gemeinsamen Währung unterstellten Länder« (S. 238) eingesetzt wurde. Streeck fokussiert bei seiner Darstellung der europäischen Integration insbesondere auf die Beseitigung nationaler währungspolitischer Instrumente wie der Abwertung: Mangels dieser Möglichkeit können Staaten im von der EU forcierten Standort- und Steuerwettbewerb nur mehr auf die »innere Abwertung« setzen, d. h. auf Verbesserungen des nationalen Wettbewerbsstatus durch unmittelbare Lohnsenkungen auf Kosten des Lebensstandards der eigenen Bevölkerung.

ZEIT GEWINNEN – FLUCHT INS NATIONALE?

Für Mittelwege bzw. Sozialkompromisse zwischen Kapital und Arbeit gibt es heute kaum eine reale Grundlage. Selbst geringfügige Wachstumsprojekte, die nach Widerständen gegen Austeritätspolitiken in ganz Europa und insb. nach der französischen Präsidentschaftswahl 2012 in der Diskussion waren, sind in rein symbolische Absichtserklärungen gemündet und versickert. Da für weitere Zeitkäufe nur noch das Zentralbankgeld zur Verfügung stehen würde, dessen Einsatz die EZB aber vermutlich in eine »gigantische [...] bad bank mit angeschlossener elektronischer Notenpresse« (S. 227) verwandeln würde, steht Europa für Streeck vor einer radikalen Richtungsentscheidung zwischen Kapitalismus oder Demokratie bzw. zwischen der hayekianischen »Diktatur einer vor demokratischer Korrektur geschützten kapitalistischen Marktwirtschaft« mit angeschlossener »Fassadendemokratie« oder einer noch auszuarbeitenden Alternative, einer »Demokratie ohne Kapitalismus, zumindest ohne den Kapitalismus, den wir kennen« (S. 235). Dafür gelte es, Zeit zu gewinnen.

Streecks weiterer Argumentsgang lässt die Frage nach der Alternative zum »Kapitalismus ohne Demokratie« offen und konzentriert sich auf Optionen zur raschen Schadensbegrenzung und Beseitigung des Liberalisierungsdrucks mittels Auflösung der EWU. Mit ihrem Ende und der Einrichtung eines Systems flexibler Wechselkurse in Europa bestünde wieder die Möglichkeit zur Währungsabwertung, wodurch ein Ausgleich wirtschaftlicher Ungleichgewichte zwischen den EU-Mitgliedsstaaten möglich wäre. Die beiden stärksten Argumente, die Streeck ins Feld führt, sind folgende: (a) Abwertungen können Verteilungskonflikte durch die Sicherung des Lohnniveaus im Inland entschärfen und die Exportchancen von Staaten mit geringer Wettbewerbsfähigkeit erhöhen. (b) Abwertung sichert die wirtschaftspolitische Eigenständigkeit von Ländern und schwächt den durch die EWU angetriebenen Rationalisierungsdruck ab.⁵

Gegen die Idee der EWU-Auflösung sind mittlerweile zahlreiche Kritiken geäußert worden. Während sich die Vorwürfe, Streeck würde die Programmatik rechter Parteien aufgreifen oder antieuropäischen Traditionalismus predigen, angesichts seiner deutlichen Kritik an nationalistischen Politikkonzepten und am neoliberalen Konsolidierungsstaat leicht entkräften lassen, ist dies bei Argumenten, die sich Ausblendungen über die Verfasstheit der europäischen Wirtschaftszusammenhänge widmen (etwa: Altvater 2013: 76ff.; Heise 2013: 101f.; Umbach 2013: 32), schwieriger: (a) Währungsverhält-

nisse funktionieren heute nicht mehr nach den fordistischen Mustern und bilden daher die Realwirtschaft nur zu einem verschwindend geringen Anteil ab; viel stärker sind sie von kurzfristiger Spekulation auf den Finanzmärkten abhängig. (b) Der Wettbewerbsdruck in der EU geht weniger alleine von den Währungsverhältnissen, sondern vielmehr auch und vor allem vom Binnenmarkt und seiner Arbeitsteilung zwischen den EU-Mitgliedsstaaten aus. Streeck spricht zwar von der niedrigen Wettbewerbsposition der verschuldeten Südländer, nicht aber über die Mitverantwortung der Strategien der EU-Exportnationen wie Deutschland. Flexible Wechselkurse bei Beibehaltung der Integrationsweise verändern daher kaum etwas an den wirtschaftlichen Ungleichgewichten. (c) Abwertungen bieten bestenfalls kurzfristige Entlastung (weil damit einhergehende Reallohnverluste weniger schnell sichtbar sind); darüber hinaus verteuern sie aber Transaktionskosten in den Handelsbeziehungen und machen Importe teurer, gerade in wachstumsrelevanten Bereichen (Ölimporte etc.).

Um Rationalisierungsdruck und Konvergenzmaßnahmen effektiv zu behindern, so die angeführte Kritik an Streeck, benötigt es eher politische Regulation sowie eine gemeinsame Fiskal- und Sozialpolitik. Entschiedener Vorkämpfer für eine solche politische Union ist Jürgen Habermas, der Streeck eine »defätistische Preisgabe des europäischen Projektes« (Habermas 2013: 64) vorwirft. Eine politische Union im Habermas'schen (nicht: Schäuble'schen) Sinn würde die Demokratisierung der EU-Institutionen bedeuten, die BürgerInnen als EuropäerInnen ansprechen und es pro-europäischen Parteien ermöglichen, gegen die Konsolidierungspolitik auf europäischer Ebene zu mobilisieren. Streeck (2013b) hält eine solche politische Union in der derzeitigen Konstellation für unrealistisch und hält die Macht des Faktischen entgegen: Habermas ignoriere in seinen institutionellen Idealbildern die Zusammenhänge der politischen Ökonomie Europas (gemeint ist die EWU) und die Macht der europäischen »Finanztechnokratie«. Streeck ist zwar gegen Habermas darin recht zu geben ist, dass eine politische Union v. a. das Verhältnis von Ökonomie und Politik und nicht nur das Institutionelle bearbeiten sollte, allerdings lassen sich dadurch die Probleme seiner Argumentation über den Nationalstaat als Bastion und Bremse gegen die Sachzwänge der Marktintegration nicht wegdiskutieren.

PROBLEME DES STREECK'SCHEN NARRATIVS

In Streecks Erzählung erscheint der Rückbau der EWU als einzige Alternative zum autoritären Kapitalismus. Wenn dieser Rückbau aber mangels inhärenter Probleme selbst gar keine

zukunftsfähige Alternative ist, welche Optionen bleiben dann noch für die Linke in Europa? Die Rezeption des Buches hat sich großteils darauf verständigt, einen Widerspruch zwischen der facettenreichen Analyse und den politischen Ableitungen zu ziehen. Diese Interpretation scheint aber bei genauerer Sicht zu einfach, denn die Ableitungen sind bereits mehrfach in der Analyse angelegt. Wenn man sich gegen Streecks Politik ausspricht, muss man daher die Leerstellen und Verkürzungen in seiner Analyse suchen, die zu seinem ausweglosen Narrativ beitragen:


(1) Marktvolk und Staatsvolk: Der auf den ersten Blick originelle Dualismus von Markt- und Staatsvolk, dem Regierungen heute gegenüberstehen, entpuppt sich bei genauer Betrachtung als die alte Gegenüberstellung von Markt und Staat, die aber wegen den Verbindungen zwischen sozialstaatlicher Sicherung und Finanzmärkten oder etwa zwischen nationalen Industrien und globalen Märkten nicht so einfach gezogen werden kann. Nicht zuletzt da neoliberale Projekte mit einem komplexen Staatsumbau einhergehen und Regierungen Globalisierungsprozessen nicht äußerlich sind, ist dieses Modell ungeeignet. Der Dualismus behindert auch die inhaltliche Schärfe von Streecks Erzählung der Krisendynamik, denn es bleibt letztlich sogar unklar, ob die Politik des Zeitkaufens eine Politik zur Durchsetzung des Neoliberalismus oder der Nationalstaaten zur Verteidigung des Sozialkompromisses darstellt.

(2) Politische Ökonomie Europas: Streeck behandelt die ökonomischen Ungleichgewichte in Europa nicht hinsichtlich ihrer tieferliegenden Ursachen, die mit dem Binnenmarkt und dem Standortwettbewerb verbunden sind. Da insb. ökonomische Prozesse und Strukturen im Übergang vom Fordismus zum Postfordismus (etwa Produktionsverhältnisse und Arbeitsverhältnisse etc.) wenig behandelt werden, rücken Dynamiken der wachsenden Überakkumulation von Kapital und der Verfügung über Ressourcen, die aber zur Analyse der Bedingungen der Möglichkeiten von Alternativen erforderlich wären, nicht in den Blick.

(3) Soziale Kräfteverhältnisse: Die Abwesenheit sozialer Kräfteverhältnisse in der Analyse führt zur recht eindimensionalen Darstellung sowohl der Durchsetzung des Neoliberalismus als auch der Bruchlinien im Rahmen der europäischen Integration. Weder wurde das neoliberale Projekt aber von einem einheitlichen sozialen Bündnis geradlinig verfolgt, noch lässt sich eine einheitliche politische und ökonomische Ratio-

nalität in Europa feststellen. Wenn die komplexen Dynamiken zwischen sozialen Gruppen und zwischen Kapital und Arbeit ernsthaft erfasst werden sollen – was eine Bedingung für die Entwicklung einer zielführenden politischen Strategie wäre –, dann reicht das Modell des aktiven »Marktvolks«, das ein passives »Staatsvolk« mittels Wohlstandsillusionen verführt hat, nicht aus.

WAS TUN?

Würde Streecks Analyse in diesen Punkten sensibler sein, wären seine Politikvorschläge sicherlich vielschichtiger und würden über Währungsverhältnisse hinausgehen. Ein politisches Projekt für die Sozialdemokratie nach dem Ende des »Dritten Wegs« kann Streeck also nicht anbieten. Zugleich verschafft das Buch trotz seiner Ratlosigkeit die Gewissheit, dass weder eine Fortsetzung des autoritär-neoliberalen Kapitalismus (selbst in der Variante des Durchtauchens bzw. der Krisenverschleppung), noch eine Rückkehr zum alten Nachkriegskapitalismus und Sozialkompromiss dauerhaft möglich sein wird. Das Beachtenswerte an Streecks Buch sind nicht seine Vorschläge des kurzfristigen Zeitgewinns und die Debatte über Abwertung, sondern die deutliche Thematisierung des Auslaufens der bisherigen sozialen und ökonomischen Ordnung. Es verweist dadurch auf die Notwendigkeit, aus den Problemen der Gegenwart ein neues politisches Projekt zu entwickeln. Einige Aspekte davon werden von Streeck benannt: Ausgleich der wirtschaftlichen Ungleichgewichte in Europa und Ausbau der Binnenökonomien, radikale Eingriffe in die Verteilungs- und Verfügungsverhältnisse zum Ausbau der öffentlichen und sozialen Infrastruktur bzw. zur Umwidmung des gesellschaftlichen Reichtums, Masseninvolvierung etc. Diese Aspekte sind nicht notwendigerweise, wie Streeck meint, nur außerhalb der europäischen Integration kombinierbar, sondern wahrscheinlich weitaus effektiver in einer positiven europäischen Integrationsweise, die jenseits eines Primats der Marktmechanismen ein soziales Gemeinwesen aufzubauen anstrebt. Dabei fehlt nur noch die politische Kraft, die für ein solches Programm den politischen Willen zur Erreichung von Alternativen zeigt, den richtigen Narrativ gegen den konservativen Spar- und Knappheitswahn entwickelt und ein soziales Bündnis schmiedet und mobilisiert. 

ARMIN PULLER

ist Redaktionsmitglied der Zukunft.



Wolfgang Streeck
GEKAUFTE ZEIT
 Die vertagte Krise des
 demokratischen Kapitalismus
 Berlin: Suhrkamp (2013)
 25,70 Euro

LITERATUR

Altwater, Elmar (2013): Der politische Euro; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/2013; 71-79. | **Bischoff, Joachim / Lieber, Christoph** (2013): Wohin treibt der »demokratische Kapitalismus«? Wolfgang Streecks Zeit- und Krisendiagnose; in: Sozialismus 5/2013; 16-23. | **Brie, Michael** (2013): Vorwärts in die Vergangenheit. Wolfgang Streecks verfehlte Wiederentdeckung der marxistischen Kapitalismuskritik; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/2013; 59-70. | **Demirović, Alex** (2013): Keine Zeit mehr. Das Ende des sozialdemokratischen Projekts; in: Prokla 171, 43(2); 305-316. | **Habermas, Jürgen** (2013): Demokratie oder Kapitalismus? Vom Elend der nationalstaatlichen Fragmentierung in einer kapitalistischen integrierten Weltgesellschaft; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/2013; 59-70. | **Heise, Arne** (2013): Auf den Ruinen des Neoliberalismus. Wolfgang Streecks Vision eines besseren Europas – eine Replik; in: Kurswechsel 1/2013; 98-104. | **Niggemeyer, Lars** (2013): Agenda 2010 – die große Beschäftigungsidee; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/2013; 41-43. | **Streeck, Wolfgang** (2011): The Crises of Democratic Capitalism; in: New Left Review 71 (Sept-Oct 2011); 5-29. | **Streeck, Wolfgang** (2012): Markets and People. Democratic Capitalism and European Integration; in: New Left Review 73 (Jan-Feb 2012); 62-71. | **Streeck, Wolfgang** (2013a): Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus; Berlin: Suhrkamp. | **Streeck, Wolfgang** (2013b): Vom DM-Nationalismus zum Euro-Patriotismus? Eine Replik auf Jürgen Habermas; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 9/2013; 75-92. | **Streeck, Wolfgang / Rolf G. Heinze** (1999): An Arbeit fehlt es nicht; in: Der Spiegel 19/1999; 38-45. | **Umbach, Detlef** (2013): Streecks Erzählungen – Mit »privatisiertem Keynesianismus« und posthumem Hayek die Eurokrise erklären? In: Sozialismus 7-8/2013; 31-35.

1. Für Hinweise und Diskussion danke ich Arthur Streimelweger.
2. Das vielfach kolportierte Gerücht, die Agenda 2010 hätte ein deutsches „Beschäftigungswunder“ nach sich gezogen, erweist sich bei genauerer Betrachtung als „Beschäftigungsidee“, die mittels geschönter Arbeitsmarktstatistiken – Halbierung der realen Arbeitslosigkeit, Verschleierung von Unterbeschäftigung bzw. Teilarbeitslosigkeit etc. – erzeugt wird. Die Abfederung der Krisenfolgen 2008 und 2009 ist insbesondere auf antizyklische Nachfragepolitik und die beiden Konjunkturprogramme zurückzuführen – Maßnahmen, die in Gegensatz zu den Reformen der Agenda 2010 stehen (vgl. Niggemeyer 2013).
3. Der Ökonom und Betreiber der »Nachdenkseiten«, Albrecht Müller, hat in diesem Zusammenhang kürzlich einen Artikel Streecks aus dem Spiegel (Streeck/Heinze 1999) besprochen, in dem die Strategie des Aufbaus eines Niedriglohnssektors beworben, der »Vulgär-Keynesianismus« von Lafontaine sowie die »Gerechtigkeitsvorstellungen [...] aus der Industriegesellschaft« verworfen werden (<http://www.nachdenkseiten.de/?p=17173>).
4. Streecks Bezugnahmen auf den Neomarxismus sind jedoch, wie etwa Michael Brie und Alex Demirović hervorheben, sehr selektiv und befassen sich eher nur mit den Frankfurter Positionen von Jürgen Habermas, Friedrich Pollock und Claus Offe, die bereits von ZeitgenossInnen Widerspruch erfahren haben. Beide nehmen insb. auch Streecks Selbstpositionierung als kritischer Intellektueller (Streeck publizierte seine Thesen bspw. bereits 2011 und 2012 in der renommierten *New Left Review*) in den Blick und verweisen nicht unberechtigterweise auf implizite Probleme der mit seiner Auswahl verbundenen »Marginalisierung vieler kritischer Diskussionen« (Demirović 2013: 307), die sich bereits tiefgehend mit der Transformation des Kapitalismus befassten. Streeck gelingt dadurch eine scheinbar voraussetzungslose Bezugnahme auf Marx und Marxismus, in der »das eigene Deutungsmonopol reproduziert« (Brie 2013: 60) und zugleich seine »negative Krisendialektik« (Bischoff/Lieber 2013: 22) inkl. der Schwerpunktsetzung auf die negative Bewertung der EU bewahrt werden kann, obwohl die damit einhergehenden Schlussfolgerungen von neomarxistischen und keynesianischen AutorInnen aktuell mehrheitlich nicht geteilt werden.
5. Streeck hierzu: »Das Recht auf Abwertung ist ja nichts anderes als ein institutioneller Ausdruck des Respekts vor den von ihren Staaten vertretenen Nationen als jeweils eigen-artigen wirtschaftlichen Lebens- und Schicksalsgemeinschaften.« Abwertung »verhindert [...], dass »wettbewerbsfähigere« Ländern weniger »wettbewerbsfähige« dazu zwingen, die Renten ihrer schlechterverdienenden Bürger zu kürzen, damit ihre Besserverdienenden den Produzenten der wettbewerbsfähigeren Länder ihre BMWs weiterhin verlässlich zum Festpreis abnehmen können« (Streeck 2013a: 246f. u. 247f.).

Gleiche, Gesellschaft & Wahrheit



Pierre Rosanvallon
**DIE GESELLSCHAFT
DER GLEICHEN**

Lassen sich Gleichheit und Freiheit sozial und politisch versöhnen? Kann die Gesellschaft der Gleichen tatsächlich auch eine Gesellschaft von BürgerInnen sein, die einander in ihren Unterschieden, in ihrer Individualität anerkennen? Fragen, die Rosanvallon bejaht. Er richtet sich gegen jene neoliberalen Positionen, die im Namen vermeintlicher Leistungs-gerechtigkeit das Lob der Ungleichheit anstimmen.

HAMBURGER EDITION, 384 Seiten, 33,50 Euro



Niels Werber
AMEISENGESELLSCHAFTEN

Was an Ameisengesellschaften beobachtet wird, so der Autor, gibt Antworten auf soziologische oder anthropologische Probleme – und stellt die Frage, was der Mensch ist und was die Gesellschaft, in der er lebt. Das Bild dieser Insekten-gemeinschaft ist flexibel und kann als Vorlage für republikanische, monarchistische, libertäre oder totalitäre Vorstellungen verwendet werden.

S. FISCHER VERLAG, 475 Seiten, 25,70 Euro



Paul Boghossian
ANGST VOR DER WAHRHEIT

Relativistische und konstruktivistische Wahrheits- und Erkenntnistheorien haben weite Teile der akademischen Welt erobert. Paul Boghossian diagnostiziert eine »Angst vor der Wahrheit«, überprüft diese Sichtweisen und macht auf Schwächen aufmerksam. Dabei konzentriert er sich auf drei verschiedene Lesarten der Behauptung, Erkenntnis sei nur sozial konstruiert und Wahrheit lediglich relativ.

SUHRKAMP VERLAG, 164 Seiten, 14,40 Euro



Philippe Van Parijs
SPRACHENGERECHTIGKEIT

Philippe Van Parijs vertritt die These, dass wir Englisch nicht nur zu unserer gemeinsamen Sprache machen, sondern dies auch aktiv beschleunigen sollten. Eine gemeinsame Sprache, so seine Überzeugung, ermögliche mehr Bürgern die Teilhabe an politischen und wirtschaftlichen Prozessen und sei eine effektive Waffe im Kampf um mehr Gerechtigkeit. Aber ist das wirklich gerecht?

SUHRKAMP VERLAG, 445 Seiten, 36,00 Euro



Edgar Wolfrum
ROT-GRÜN AN DER MACHT

Sicher ist es noch zu früh, um die Bedeutung der rot-grünen Regierungsjahre von 1998–2005 für Deutschland richtig einzuschätzen. Aber ein Versuch einer historischen Einordnung kann nicht schaden. Der Autor behandelt gleichgewichtig Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur und führt uns die Akteure dieser Jahre in ihren Siegen, aber ebenso in ihren Irrungen und Wirrungen vor Augen.

C. H. BECK VERLAG, 848 Seiten, 25,70 Euro



Amnesty International Report 2013
LAGE DER MENSCHENRECHTE

Syrien ist ein drastischer Beleg für die fehlende Bereitschaft von Regierungen, Proteste und Kritik zu dulden. Diejenigen Menschen, die für ihre Rechte auf die Straße gingen, bewiesen ungeheuren Mut angesichts einer Staatsmacht, die brutal gegen ihre eigene Bevölkerung vorgeht und auch vor Krieg nicht zurückschreckt. Der Amnesty International Report 2013 informiert über die Menschenrechtssituation in 159 Ländern.

S. FISCHER VERLAG, 480 Seiten, 15,50 Euro

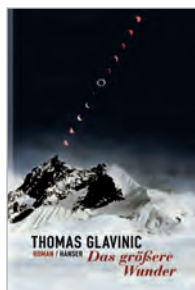
Listen, große Liebe & Düsseldorf



Karl-Markus Gauß
DAS ERSTE, WAS ICH SAH

Karl-Markus Gauß erzählt von den ersten Eindrücken eines kleinen Jungen in der Mitte des 20. Jahrhunderts und entwirft zugleich das Bildnis des Autors als verwöhntes Kind. Die Aufmerksamkeit des Erzählers folgt der Stimme aus dem Radio, den Worten der Eltern, Geschwister und Gesprächen in anderen Sprachen. Er erkundet das Zimmer, die Wohnung, das Haus. In dieser kleinen Welt wetterleuchtet die große.

PAUL ZSOLNAY VERLAG, 112 Seiten, 15,40 Euro



Thomas Glavinic
DAS GRÖßERE WUNDER

Jonas ist Tourist in einer Todeszone, er nimmt an einer Expedition zum Gipfel des Mount Everest teil. Während des qualvollen Aufstiegs hängt er seinen Erinnerungen nach. An seine wilde Kindheit, an das grausame Schicksal seines Bruders Mike, an seine endlosen Reisen nach Havanna, Tokio, Jerusalem und Oslo. Und schließlich an die magische Begegnung mit Marie, seiner großen Liebe.

CARL HANSER VERLAG, 528 Seiten, 23,60 Euro



David Schalko
KNOI

Sind wir hier bei Woody Allen? Oder schon bei Yasmina Reza? Oder längst unterwegs Richtung Michael Haneke? »Knoi« ist ein bitterböses, abgründig komisches Kammerstück, in dem jeder jeden täuscht, vor allem über sich selbst. Nur ein Kind, Max, der lieber eine Giraffe sein würde oder ein Reh oder eine Flugente, sieht in den Menschen das, was sie sind. Und Lutz ist eben ein Waks und Jakob ein Knoi.

VERLAG JUNG UND JUNG, 272 Seiten, 22,00 Euro



Hans Pleschinski
KÖNIGSALLEE

Anschaulich und zurückhaltend, vor dem Hintergrund realer Vorkommnisse und bisher unbekannter Dokumente, dabei mit Anklängen an »Lotte in Weimar«, lebendig und kenntnisreich, atmosphärisch und voll sprechender Details erzählt Hans Pleschinski von der Familie Mann, von Liebe, Verantwortung und Literatur – und von den 50er-Jahren in Düsseldorf.

C.H. BECK VERLAG, 400 Seiten, 20,50 Euro



NORBERT GSTREIN
EINE AHNUNG VOM ANFANG

Auf dem Bahnhof in einer Provinzstadt wird eine Bombe gefunden. Ein Lehrer glaubt auf einem Fahndungsfoto seinen Liebesschüler Daniel zu erkennen, der sich nach einer Israel-Reise in religiöse und politische Phantastereien verrennt. Ist Daniel einem amerikanischen Endzeitprediger verfallen? Ein Roman über Heimat und Exil und über die verhängnisvolle Sehnsucht nach Unschuld.

CARL HANSER VERLAG, 352 Seiten, 22,60 Euro



Lena Gorelik
DIE LISTENSAMMLERIN

Schon als Kind schrieb Sofia Listen, eine nach der anderen. Eine Liste der »Dinge, die ich nie habe sagen wollen« zum Beispiel, eine Liste schöner Menschen, eine Liste mit peinlichen Kosenamen, eine Liste mit tollen Hundennamen und eine mit Tomatengerichten (Sofia hasst Tomaten). Und Listen führen zu Grischa und in die Sowjetunion und nach und mitten hinein in eine russische Familie.

VERLAG ROWOHLT BERLIN, 352 Seiten, 22,95 Euro

Der Domino-Stein

Die veröffentlichte Meinung der Gegenwart schwärmt von »Machern« und meint damit zu meist Staatenlenker, die sich nicht lange um Diskussionen mit dem Volk, ihren Parteien oder Parlamenten scheren, sondern einfach »handeln«.

Ende August lief wieder einmal alles auf eine Stunde der »Macher« hin. Ein mutmaßlicher Giftgaseinsatz mit hunderten Toten markierte einen unfassbaren Höhepunkt im blutigen Bürgerkrieg in Syrien. Aber noch bevor die UN-Inspektoren den Einsatz von Giftgas bestätigen, geschweige denn ihn einer der Bürgerkriegsparteien zuordnen hätten können, stand für die führenden Militärmächte des Westens, gestützt auf die seit dem Irak-Krieg weltweit misstrauisch beäugten »Beweise« der Geheimdienste, fest, dass Syriens Staatschef Assad mit Luftangriffen zu bestrafen sei. Dass dies ein klarer Bruch des Völkerrechts gewesen wäre, kümmerte die »Macher« ebenso wenig, wie der Umstand, dass derartige Angriffe weder das Morden in Syrien selbst beenden könnten, noch die Instabilität der Region verringern würden.

In der letzten August-Woche rechnete man weltweit mit Luftangriffen der USA, Frankreichs, Großbritanniens und der Türkei auf Syrien – bis etwas Unerwartetes geschah: Das britische Unterhaus verweigerte Premierminister Cameron in der Nacht des 29. August die Zustimmung zu einem Kriegsakt, der das Militär zu einem strategisch ziellosen, kontraproduktiven, völkerrechtswidrigen und unschuldige Menschenleben kostenden PR-Manöver innenpolitisch angeschlagener Staatsführer missbraucht hätte.

Der Domino-Effekt, den das unerwartete Votum des Unterhauses auslöste, brachte die bereits angelaufene Kriegs- und PR-Maschinerie ins Stocken. Denn nun musste auch Obama selbst den Kongress miteinbeziehen, in dem eine Mehrheit, besonders im Repräsentantenhaus, mehr als zweifelhaft war. Und erst dadurch kamen politische Verhandlungen in Gang, die zu Redaktionsschluss auf Syriens Beitritt zur UN-Chemie-

waffenkonvention und damit auf die Vernichtung des C-Waffen-Potenzials Syriens hinauslaufen.

Dass der Syrien-Konflikt nur politisch zu lösen ist, scheint angesichts des inzwischen jahrelang währenden Bürgerkriegs, des diktatorischen Regimes und der fragwürdigen Zusammensetzung der von islamistischen Fanatikern dominierten Rebellenverbände sowie der Funktion als Stellvertreterkrieg in der Region, in dem der Iran ebenso die Finger im Spiel hat wie Saudi-Arabien, Katar und die Türkei, evident. Und dennoch hätten die »Macher« die ziellose militärische Option vorgezogen, wenn ihnen nicht dazwischengefunkt worden wäre. Dieser Abstimmungserfolg ist nicht nur Ausdruck der berechtigten Zweifel am Sinn der geplanten Militärschläge und ein taktischer Triumph für Labours Oppositionsführer Ed Miliband. Es ist vor allem ein markantes Symbol dafür, dass Parlamente mehr sein können als willfährige Abstimmungsmaschinen ihrer Regierungen, und dass sie den Lauf der Geschichte mitbestimmen können, wenn sie tatsächlich den Willen des Volkes vertreten, das sie schließlich repräsentieren sollen. Denn alle Meinungsumfragen, ob in den USA, in Großbritannien oder in Frankreich zeigen, dass die Bevölkerung der mit unehrlichen Vorwänden geführten und Moral heuchelnden Kriege müde sind.

Das Syrien-Dilemma bleibt – trotz der zu wünschenden Vernichtung der C-Waffen des Regimes – nach Wochen des Säbelrasselns ungelöst und wird ungelöst bleiben, solange alle Bürgerkriegsparteien großzügig mit konventionellen Waffen und Kämpfern versorgt werden und die internationale Gemeinschaft akzeptiert, dass in Syrien ein Kampf um regionale Vorherrschaften geführt wird. Ein ernst gemeinter Beitrag zum Ende des Blutvergießens muss diese unhaltbaren Zustände auf politischem Weg beenden. Es bleibt zu hoffen, dass sich die »Macher« vom Impuls der Vernunft des britischen Unterhauses anstecken lassen.

LUDWIG DVOŘÁK

ist gf. Chefredakteur der ZUKUNFT.

