



Inhalt

Editorial	Seite	3
-----------------	-------	---

Essay

Lotta Suter: Schmilzt die Schweiz?	Seite	5
---------------------------------------------	-------	---

Gleichheit

Andreas Rieger: Der neue Glanz der Gleichheit	Seite	12
Peter Ulrich: Gleichheit und Marktwirtschaft	Seite	13
Urs Marti: Liberté, égalité, hypocrisie	Seite	26
André Mach: Une Suisse de plus en plus riche et inégalitaire	Seite	35
Ueli Mäder: Verteilung von Wohlstand in der Schweiz: Zur Interpretation einer Studie	Seite	41
Rita Soland, Hans Baumann und Adrian Zimmermann: Das Projekt Gleichheitsmonitor	Seite	47

Gesundheitspolitik

Beat Ringger: Die gesundheitspolitische Debatte in der Schweiz	Seite	50
Denknetz-Fachgruppe Gesundheitspolitik: Reformagenda für eine soziale Gesundheitspolitik	Seite	59
Beat Ringger: Das US-Gesundheitswesen: Schrecken ohne Ende?	Seite	69

Politische Ökonomie

Philipp Mueller et Yves Steiner: Les inconsistances de Madame Consommation et de Monsieur Prix	Seite	76
Walter Schöni: Unternehmenskultur am Ende?	Seite	84
Hans Baumann: Chancen und Risiken des freien Personenverkehrs	Seite	94
Werner Vontobel: Das Problem hoher Gewinne	Seite	110
Armin Jans: Zur Wachstumsdiskussion in der Schweiz	Seite	116

Lohnpolitik

Andreas Rieger: Zur Mindestlohtagung	Seite	122
Thorsten Schulten: Mindestlöhne in Europa – ein Überblick	Seite	123
Daniel Oesch, Roman Graf und Serge Gaillard: Die SGB-Mindestlohnkampagne – eine Evaluation	Seite	137
Hans Baumann: Die Löhne in der Schweiz sind nicht zu hoch	Seite	156
WSI/Denknetz/IRES: Thesen für eine europäische Mindestlohnpolitik:	Seite	165
Thèses pour une politique européenne de salaires minimaux	Seite	170



Inhalt

Fiscalité

Olivier Longchamp: Assurer la victoire du profit	Seite 175
Bruno Fässler: Die Unternehmenssteuerreform	Seite 183
Andres Frick: Zur Diskussion der Staatsverschuldung	Seite 188

Denken

Beat Ringger: Wie wirken Ideologien? Die Magie der Denkfiguren	Seite 201
Bernhard Walpen: Auf dem Pilgerberg oder: Dialektik der Freiheit	Seite 210

Denknetz

Andreas Rieger: Definitionsmacht zurückgewinnen: Zur Gründung des Denknetzes	Seite 219
Beat Ringger: Tätigkeiten und Projekte des Denknetzes	Seite 222

Impressum

Das »Jahrbuch« wird herausgegeben von Denknetz / Réseau de Réflexion.

Redaktion: Hans Baumann, Beat Ringger, Walter Schöni und Bernhard Walpen

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben die Meinung des Verfassers bzw. der Verfasserin wieder, nicht unbedingt die der Herausgeberschaft und der Redaktion.

Copyright: Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, Fotokopie, elektronische Erfassung
Übersetzung von Beiträgen bedürfen der Anfrage und schriftlichen Genehmigung der
Redaktion.

Gestaltung: Lucio Giugni, Layout: Heinz Scheidegger, Korrektorat: Jeannine Horni, Druck
und Bindung: freiburger graphische betriebe

Verlag: edition 8, Postfach 3522, 8021 Zürich, info@edition8.ch www.edition8.ch

Postanschrift: Denknetz / Réseau de Réflexion, Postfach 9177, 8036 Zürich

E-mail: info@denknetz-online.ch; Internet: www.denknetz-online.ch

ISBN 3-85990-108-7

Editorial

Lange Jahre neoliberaler Vorherrschaft haben unsere Wirtschaft und Gesellschaft ungleicher gemacht. Nicht nur real, sondern auch im Denken. Soziale Spaltung, Ausgrenzung, Arbeitslosigkeit und exzessives Profitstreben schienen als Normalität akzeptiert – als kleine Übel auf dem Weg zu Markt und ›Leistungsgerechtigkeit‹.

Die Zeit der Denkverbote ist vorbei. Exorbitante Löhne, Diskriminierungen und Hierarchien werden wieder offen thematisiert und kritisiert, die Ehrfurcht gegenüber den (Fehl-)Leistungen des Topmanagements ist verfliegen. Ungelöste Probleme der Geschlechtergerechtigkeit, der Gesundheitsversorgung usw. sind wieder auf der Tagesordnung.

Das Denknetz setzt sich mit den gesellschaftlichen Problemen kritisch auseinander. Emanzipatives und befreiendes Denken erhält ein Forum für die notwendigen Debatten und Diskussionen über aktuelle Fragen aus Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitspolitik. Im April 2004 gegründet, zählt das Denknetz mittlerweile 300 Einzel- und Kollektivmitglieder.

Das Denknetz ist den Werten der Gleichheit, der Freiheit und der Solidarität verpflichtet. Leitthema der ersten Phase ist die Frage der Gerechtigkeit und Gleichheit. Das Denknetz hat dazu zwei Tagungen durchgeführt: Die erste fand im Juni 2004 unter dem Titel ›Der neue Glanz der Gleichheit‹ statt – diesen Titel haben wir auch für das vorliegende erste Jahrbuch übernommen. Die zweite befasste sich im April 2005 mit dem Thema Mindestlohnpolitik in Europa. Von beiden Tagungen sind Beiträge in diesem Band dokumentiert.

Sie, liebe Leserin, lieber Leser, halten die erste Ausgabe des Denknetz-Jahrbuches in Ihren Händen. Mit diesem Jahrbuch wollen wir Ihnen Folgendes bieten:

- Analysen, die ein vertieftes Verständnis gesellschaftlicher Veränderungen ermöglichen und Hintergrundinformationen liefern.
- Essays, die Denkanstöße und unerwartete Sichtweisen vermitteln.
- Programmatische Texte, die den Diskurs über politische Orientierungen fördern.

Die Beiträge bilden ein beträchtliches Spektrum von Positionen ab. Diese Breite ist gewollt. Auf dem Weg zu kohärenten Positionen gegen den neoliberalen Kapitalismus und für eine umfassend demokratische Gesellschaft möchten wir Debatten zusammenführen, die oft genug voneinander getrennt laufen. Die AutorInnen geben ihre eigene Meinung wieder, die sich mit den Ansichten des Denknetzes als Organisation nicht decken müssen.

Die Rubriken geben unsere inhaltlichen Schwerpunkte wieder:

Die Sparte *Essay* soll politische Impulse setzen und unerwartete Sichtweisen eröffnen. *Gleichheit* bringt Texte zum Denknetz-Schwerpunktthema und enthält Beiträge der Denknetz-Tagung 2004. *Gesundheitspolitik* greift in die aktuellen politischen Debatten ein und enthält die Reformagenda einer Denknetz-Fachgruppe. *Politische Ökonomie* will zur kritischen Analyse der wirtschaftspolitischen Entwicklung der Schweiz beitragen. Die Rubrik nimmt auch Themen genereller Natur auf oder bezieht sich auf interessante internationale Erfahrungen. *Lohnpolitik* dokumentiert Beiträge der Denknetz-Tagung 2005. Ausserdem werden die Mindestlohnkampagne des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes ausgewertet und die notorisch vorgetragenen Jeremiaden über die angeblich zu hohen Löhne in der Schweiz kritisch beleuchtet. *Fiscalité* enthält Beiträge zur schweizerischen Debatte über die Steuerpolitik und zur Staatsverschuldung. *Denken* umfasst Artikel methodischen und ideologiekritischen Inhaltes und untersucht entsprechende Problemfelder (Diskurse, Ideologien, Utopien, Weltanschauungen u.a.m.). *Denknetz* schliesslich bietet Texte zur Geschichte, zur Ausrichtung und zur Selbstreflexion unserer Organisation.

Das Denknetz entwickelt seine Inhalte und Arbeitsweisen ständig weiter. Das periodische Erscheinen des Jahrbuches soll es ermöglichen, Entwicklungen über grössere Zeiträume zu erfassen, zu analysieren und zu diagnostizieren. Ein Instrument ist der Gleichheitsmonitor, der hier vorgestellt und für das nächste Jahrbuch erstmals erstellt wird. Wir sind eine junge Organisation, die im Begriff ist, ihr Fundament aufzubauen. Dies spiegelt sich auch im Jahrbuch.

Die Texte werden im Jahrbuch in ihrer Originalsprache veröffentlicht: französisch oder deutsch.

Die meisten Texte sind speziell für das Jahrbuch geschrieben worden, und wir danken allen AutorInnen herzlich für die Beiträge. Unser Dank geht auch an den Verlag *edition 8* und seinen Geschäftsleiter Heinz Scheidegger, der durch seine offene, unkomplizierte und professionelle Arbeitsweise wesentlich zum Gelingen des Jahrbuches beigetragen hat.

Wir freuen uns über Widerspruch wie Zuspruch. Schreiben Sie uns am besten per E-Mail an info@denknetz-online.ch.

Das Denknetz ist ein Verein und wird von seinen Mitgliedern getragen. Wir laden Sie ein, dem Denknetz beizutreten. Sie finden alle Informationen und die Online-Anmeldemöglichkeit auf unserer Homepage www.denknetz-online.ch.

Die Jahrbuch-Redaktion



Schmilzt die Schweiz?

Eben will ich die gesammelten Gründe für und gegen das Fortbestehen der Schweiz, wie wir sie kennen, zuhanden von Denknetz analysieren, reflektieren und in gefällige Essayform kleiden. Nur ein paar Momente Aufschub noch, ein paar Minuten als Recherche getarntes Surfen im Netz: ein wenig Einstimmung ins Thema durch die Lektüre der guteidgenössischen NZZ.

Da stosse ich auf die fantastische Meldung von der Abdeckung des Gurschengletschers mit einer 3,8 Millimeter dicken Superfrischhaltefolie, die das Abschmelzen des Eises am Gemsstock verhindern oder zumindest verlangsamen soll. Prompt protestieren die Schweizer Sektionen von WWF und Greenpeace gegen die kurzsichtige Symptombekämpfung und empfehlen stattdessen griffige Klimaschutzmassnahmen, was immer das heissen mag. Die Naturschutzorganisation Pro Natura hingegen zeigt Verständnis für das tourismusnahe Andermatt Projekt und konzentriert ihren Widerstand gegen den Polyester/Polypropylen-Gletscherschutz auf landschaftlich besonders wertvolle Gebiete, die sie nicht näher definiert.¹

Statt über die Schweiz denke ich jetzt also über die Existenzberechtigung von Gletschern nach und über die Vergänglichkeit der Natur. Schon in der Primarschule hatte mich eine unerklärliche Traurigkeit beschlichen, wenn der Lehrer etwa die stetige Geschiebeablagerung in Flussmündungen erklärte. Das nahe gelegene Bördeli zwischen Thuner- und Brienersee fand ich als Kind denn auch höchst befremdlich, obwohl ich die Landschaft um Interlaken gar nicht anders kannte und den einmal unzerteilten Wendensee nie mit eigenen Augen gesehen hatte, da die Schwemmebene kurz nach der letzten Eiszeit entstand. Trotzdem war mir die irreversible Veränderung unheimlich, ein Sicherheitsverlust. Die Welt soll so bleiben, wie sie ist, wünschte sich das Kind.

Wie wir alle, hat es mittlerweile mit der intensiven, komplexen und

oft unberechenbaren Dynamik von Mensch und Umwelt leben gelernt. Wer weiss heute nicht um die Interdependenz von Ökologie und Ökonomie, Natur und Kultur, Territorium und Politik. Und doch versteht sich gerade die kleine, dicht besiedelte Schweiz, in der alles mit allem verhängt und daher ständig in Bewegung, in Entwick-

Lotta Suter

1952. Studium der Philosophie. Politologie und Publizistik. Mitbegründerin und langjährige Redaktorin der WochenZeitung, seit 1997 USA-Korrespondentin für diverse Medien, lebt bei Boston. Veröffentlichungen: ›Einzig und allein. Die USA im Ausnahmezustand‹ (2003); ›In aller Welt zu Hause. Al Imfeld – eine Biografie‹ (2005).

lung, im Umbruch ist, gerne als zeitlose unberührte Naturschönheit. Neben meinem computerisierten Arbeitsplatz zum Beispiel zeigt eine wunderschöne Aufnahme des Matterhorns mit Riffelsee im Vordergrund den Juni 2005 an; der Swissworld-Kalender ist ein Geschenk des zukunftsorientierten Schweizer Konsulats für Wissenschaft, Forschung und Bildung SHARE in Boston. Produziert ist er von Präsenz Schweiz, der offiziellen »Drehscheibe für den Auftritt der Schweiz im Ausland«.

Was ist das für eine Schweiz, die als Matterhorn verkleidet auftritt und ihre Gletscher mit PVC-Blachen vor der globalen Erderwärmung schützt? Braucht es diese Schweiz? Oder eine ganz andere?

Ob es überhaupt noch eine Schweiz braucht? Darüber habe ich zum letzten Mal nachgedacht, als wir anfangs der siebziger Jahre ›Des Schweizers Schweiz‹ von Peter Bichsel lesen und interpretieren mussten. Mein damaliger Schulaufsatz ist ein äusserst spröder, fast abweisender Text. Eben aus einem Austauschjahr in den USA zurückgekehrt, wo ich miterlebt hatte, wie weisse und schwarze Mitschüler sich in den Pausen regelmässig die Köpfe einschlugen, wie kaum achtzehnjährige Freunde gegen ihren Willen nach Vietnam geschickt wurden oder – das war damals für eine aus der Schweiz noch unerhört – wie Menschen auf der Strasse bettelten, hungerten und froren, kamen mir Bichsels Schweizprobleme sehr klein und unbedeutend vor. Ich verfasste zuhause des fortschrittlichen Deutschlehrers die erwartbaren kritischen Gedanken zur selbstgerechten, musealen, unveränderbaren Schweiz und krönte das Ganze mit gymnasialen Weisheiten wie: Politische Freiheit ist kein Zustand, sondern eine Tätigkeit. Oder: Die typisch schweizerische Selbstgerechtigkeit wird bloss sich selbst gerecht. Dass mit des Schweizers Schweiz auch meine eigene Herkunft und Heimat zur Diskussion stand, hatte ich ausgeblendet. Diese Verkomplizierung hielt ich mir mit einer gestelzten pseudosoziologischen Definition der Nation als »Kollektiv der sozialen Beziehungen« vom Leib.

Heute lese ich ›Des Schweizers Schweiz‹ anders. Die Provokation des 1967 geschriebenen Essays ist längst erkaltet, viele Thesen sind überholt. Politisch interessant bleibt die Ambivalenz des Autors, der über ›sein‹ Land gleichzeitig sagt, das Gemeinsame beeindrucke ihn nicht und er habe Heimweh nach dem Bekannten. »Die Schweiz ist mir bekannt. Das macht sie mir angenehm. Hier kenne ich die Organisation. Hier kann ich etwas durchschauen«, schreibt Peter Bichsel. »Ich fühle mich hier sicher, weil ich einordnen kann, was hier geschieht. Hier kann ich unterscheiden zwischen der Regel und dem Ausserordentlichen. Sehr wahrscheinlich bedeutet das Heimat. Dass ich sie liebe, überrascht mich nicht.«²

Dass mir diese Textstelle jetzt auffällt und gefällt, hat mit meinem Alter und meiner Stellung als Auslandschweizerin zu tun; aber das ist nicht das Ende, sondern der Anfang einer allgemein gültigen Erklärung. Männer und vor allem Frauen, die wie ich in der Schweiz der fünfziger Jahren geboren wurden, haben von Kind weg das Abbröckeln erstarrter Werte und Strukturen miterlebt, das Schmelzen einer unübersehbaren gesellschaftlichen Gletscherlandschaft. Für uns war nichts mehr so absolut, wie unsere Eltern es kannten. Kernfamilie, Eiserner Vorhang, berufliche Ständeordnung, Patriarchat, Klassengesellschaft, die Parteienlandschaft – alles geriet ins Wanken. Viele stürzten sich kopfüber in die neue Zeit mit dem neuen grossartigen Vokabular: Pille und freie Liebe, Bildungsoffensive und Arbeiterbewegung, Feminismus und internationale Solidarität. Die Linke, die Frauenbewegung, der Umweltschutz – alles wurde nach 68 neu und erfunden, besser natürlich und radikaler. Wer etwas auf sich hielt, war antikapitalistisch, antipatriarchal, antiautoritär. Wir sprengten unsere sozialen und politischen Fesseln ohne Rücksicht auf Verluste – und verlagerten hartnäckige sentimentale Sehnsüchte, Bichsel würde sie vielleicht »Heimweh nach Bekanntem« nennen, in die sichere Ferne: in den Schoss lateinamerikanischer oder afrikanischer Grossfamilien oder an den Küchentisch eines hoch romantisierten Proletariats.

An die Schweiz, dieses konservative, kontrollierende, fischierende Vaterland, wurden in dieser bewegten Zeit wenig Gedanken und noch weniger Gefühle verschwendet; linker Patriotismus war eine *Contradictio in adjecto*, so undenkbar wie der berühmte schwarze Schimmel. Nie und nimmer wäre Anita Fetz in den siebziger oder achtziger Jahren im roten T-Shirt mit Schweizer Kreuz aufgetreten, wie sie das im Herbst 2001 im Nationalrat als Rednerin für den UNO-Beitritt tat. Worin unterschied sich diese linke nationalistische Geste vom rechten Fahnenmeer, das zur gleichen Zeit in den USA Demokratie und Dissens überflutete und wegspülte? War es wirklich der richtige Moment, um auf symbolischer Ebene um Begriffe wie Patriotismus, Nation, Freiheit, Demokratie zu kämpfen, wie es uns Hermann Lübbe im Philosophieseminar theoretisch immer wieder nahe gelegt hatte? Oder war es bloss spielerische postmoderne Verkleidung, opportunistischer Chauvinismus, eine oberflächliche taktische Finte? Hat die Linke überhaupt politische Optionen für die Schweiz als Nation? War und ist die 1989 propagierte Schweiz ohne Armee, die Konversion zur Friedenssicherung, ein solcher Ansatz? Was gibt es sonst? Was bedeutet es, wenn die Linke in Europafragen vor allem darüber streitet, wie für die Schweiz das Schlimmste zu verhindern wäre? Was, wenn die sozialdemokratische Aussenministerin angesichts

der veränderten Weltlage mit einem bilateralen Freihandelsabkommen Schweiz–USA liebäugelte? Ist angesichts der heiligen Krieger in West und Ost die Schweiz in der Rolle der ehrlichen Maklerin vielleicht doch die bestmögliche Vision?²³ Ist das noch eine linke Idee? Braucht die Linke überhaupt noch eine Schweiz?

Wenn ich den Thesen glaube, welche die Denknetz-Redaktion zum Thema dieses Essays zusammengestellt hat, steckt die Schweizer Industrie in einer Sackgasse, die verbleibenden Weltkonzerne sind immer weniger an der Nation interessiert, der Reichtum als Klammer des Vielvölkerstaates schrumpft bedrohlich, und das Einzige, was die Schweiz noch zusammenhält, ist historische Trägheit. Da fragt man sich tatsächlich: Was spricht dagegen, die Deutschschweiz zu Deutschland, die Romandie zu Frankreich und den Tessin zu Italien zu schlagen? – Abgesehen davon, dass man für die Rätoromanen vielleicht doch ein kleines Allegria-Reservat aussparen sollte, ist der Vorschlag zur Auflösung der Schweiz AG nicht neu. Schon die Jugendbewegung der achtziger Jahre wollte aus dem Staat Gurkensalat machen und forderte freie Sicht aufs Mittelmeer. Angenommen, nicht bloss die Gletscher, sondern auch die politische Formation des Landes schmelze dahin und wir hätten den schweizlosen europäischen Raum – was dann?

Wir haben in der Schweizer Linken bisher vor allem die eine Seite gesellschaftlicher Veränderung diskutiert: Den Gang durch die Institutionen, schweizerische oder europäische, und was Kritik von innen heraus bewirken kann, wann und wo dieses Mitmachen korrumpiert. Seltener sprechen wir darüber, was passiert, was übrig bleibt, was fehlt, wenn Werte und Strukturen tatsächlich zerschlagen werden.

Ich bilde mir ein, Feministinnen hätten zuerst entdeckt, wie eng Befreiung und Deregulierung beieinander liegen und wie schnell das eine in das andere umschlagen kann. Die Auflösung patriarchaler Herrschaftsverhältnisse – wie etwa im alten Ehe- und Scheidungsrecht der Schweiz oder im Konzept des Ernährerlohns festgeschrieben – brachte nicht automatisch eine schöne neue Frauenwelt, sondern auch viel ökonomische Unsicherheit und soziale Unverbindlichkeit für alle, die nicht jung, gesund und kinderlos waren. Wenige wollen die alte Familie zurück – aber wo sind die neuen verlässlichen Beziehungsformen für gute und schlechte Zeiten? Wer übernimmt soziale Verantwortung, wer macht die unbezahlte Arbeit – wenn nicht immer noch oder schon wieder die Frauen? Der Feminismus wollte Emanzipation; offeriert wurde im besten Fall Gleichstellung mit der Männernorm des klassischen Homo oeconomicus. Vom sozialen Ballast befreite Singles, Männer wie Frauen, wurden zu idealen kleinen Profitcenters oder Arbeits- und Kon-

sum-Monaden. Die Wirtschaft war am Mehrangebot von flexiblen, gut ausgebildeten oder billigen Arbeitskräften durchaus interessiert, aber nicht an einer grundsätzlich neuen gesellschaftlichen Arbeitsteilung und -organisation. »Diese durchgehende Verkapitalisierung unserer Werte ist nicht einmalig und war eigentlich vorauszusehen«, schrieb ich 1988 zum zwanzigjährigen Jubiläum der neuen Frauenbewegung.⁴

Sehen wir eine solche Gefahr der Vereinnahmung unserer Werte auch auf staatspolitischer Ebene voraus? Oder nehmen wir an, dass eine Abkehr von der Nation oder ihre Aufhebung im europäischen Raum automatisch das Ende von Chauvinismus, Konservatismus und Fremdenfeindlichkeit bedeutet? Warum waren diejenigen Kulturschaffenden, die 1991 im Kontext der 700-Jahrfeier eine Abschaffung der Schweiz forderten, so sicher, dass das eine Befreiung aus der Enge und nicht bloss eine Deregulierung mit den immer gleichen Verlierern wäre?

»Nur hier [in der Schweiz, ls.] kann ich mit Sicherheit Schüchterne von Weltgewandten unterscheiden«, schreibt Peter Bichsel. Historische Trägheit? Vielleicht; sie ist ein wichtiger menschlicher und politischer Faktor, der nicht gering geschätzt werden sollte. Als ich 1997 mit vier Kindern vom Tösstal nach Neuengland auswanderte, erlebte ich, was es braucht, bis man an einem neuen Ort »zwischen der Regel und dem Ausserordentlichen« unterscheiden kann. Was ich in den USA jedoch schnell begriffen habe: Wer sich deplatziert und verloren, ja bedroht fühlt durch die Dynamik der gesellschaftlichen Entwicklung, ist besonders anfällig für das Sicherheitsversprechen fundamentalistischer Ideen. Wo der Ausnahmezustand, der Kampf ums Überleben, zur Regel gemacht wird, gerät die Demokratie selbst in Gefahr.⁵

Bei einem Schweizbesuch im Herbst 2003 hingen überall SVP-Plakate, die eine baldige Islamisierung der Schweiz androhten. Das überraschte mich nicht. Auch nicht das wütende Geschimpfe meiner Freunde über die xenophobe Propaganda der Rechten. Hingegen vermisste ich ein starkes, positives – und plakatives! – Gegenbild: die kühne Vision einer weltoffenen, integrativen, kulturell neugierigen Schweiz. War das nicht seit 1848 die Aufgabe der Linken im Land? Wieso sollte es heute so viel anders sein?

Die Nationalstaaten haben sich gewandelt, aber sie werden sich in Europa noch eine ganze Weile nicht in Luft auflösen – das zeigte nicht bloss die Schweizer EU-Abstimmung vom Dezember 1992, sondern das bewiesen auch die Urnengänge in Frankreich und den Niederlanden im Mai 2005. In all diesen Voten war der Patriotismus, man könnte auch sagen die Vorliebe für »das Bekannte«, beim Volk weitaus stärker als bei

der *Classe politique*, die pragmatischer und auch opportunistischer mit veränderten Machtverhältnissen umgeht. Diese Diskrepanz ist mittlerweile hinlänglich bekannt und sollte endlich entdramatisiert werden. Ein ›Non‹ oder ›Nee‹ zu einer europäischen Verfassung bedeutet nicht gleich den Untergang Europas, wenn man das Gesamtbild vor Augen hat: Erstens entwickelten sich die europäischen Staaten innert erstaunlich kurzer Zeit von militärischen Gegnern zu politischen Akteuren, die ihre grossen und kleinen Konflikte und Differenzen aushandeln, manchmal grosszügig, öfters kleinlich und krämerisch, wie das unter Nachbarn so üblich ist. Und zweitens gilt trotz der lauten und hässlichen Propaganda der Nationalisten in vielen Ländern: Die hartnäckige Ausrichtung eines Grossteils der Franzosen, Holländerinnen, Schweizer und Engländerinnen am Nahbereich ist an sich weder reaktionär noch progressiv. Rechte wie Linke sagten in den letzten Jahrzehnten Nein zur Supernation Europa. Pragmatische Zusammenarbeit ist trotzdem möglich, wie die bestehenden Verträge und wie auch die jüngste Abstimmung in der Schweiz zu den Schengen/Dublin-Abkommen zeigt. – In den USA sind es zur Zeit übrigens die Republikaner, die von einem Grossreich träumen, und liberale Politologen, die sich eine Zerschlagung des Leviathan und einen lockereren Zusammenschluss von vereinigten Staaten wünschen.

In ihrem Essay ›Kann Patriotismus solidarisch sein?‹ argumentiert die Philosophin Martha Nussbaum mit Aristoteles gegen Platos ideales Staatswesen, in dem jeder für jeden, ob nah oder fern, gleichermassen verantwortlich ist. »Wenn wir wollen, dass unser Zusammenleben mit andern moralische Leidenschaft beinhaltet – für Gerechtigkeit in einer Welt der Ungerechtigkeit, für Hilfe in einer Welt, in der viele das Nötigste entbehren müssen – tun wir gut daran, vorerst bei den vertrauten starken Gefühlen für die eigene Familie, Gemeinde und Nation anzusetzen. Nur sollte sich unsere Anteilnahme nicht auf diese lokalen Bindungen beschränken.«⁶

Eine linke Standortpolitik ohne Chauvinismus wäre es, diese leidenschaftliche Anteilnahme von innen nach aussen zu fördern und zu organisieren. Die Schweiz ist ein politisch intensiv gestalteter Raum mit guter Verfassungsgrundlage und immenser – wenn auch nicht immer rühmlicher – Erfahrung im Handeln und Verhandeln auf nationaler und internationaler Ebene. Diese Stärken der Politik gilt es zu erhalten und auszubauen. Dass sich Wirtschaftsinteressen nicht mit Landesgrenzen decken, ist – auch wenn es die aktuelle Globalisierung so suggeriert – nicht neu. Es kann nie Aufgabe einer fortschrittlichen Politik sein, der wirtschaftlichen Entwicklung hinterher zu rennen und ihr eilig geschaffene Grossräume anzubieten, die noch profitabler genutzt werden kön-

nen. Grosse politische Einheiten wie Europa, die USA oder China bieten bezüglich menschengerechten Verteilung von Arbeit und Einkommen ebenso lausige Lösungen an wie die Kleinstaaten. Die Aufgabe eines demokratischen Rechtsstaates ist es, die Lebensgrundlage ihrer Bewohnerinnen und Bewohner, die weit mehr sind als frei verfügbares Humankapital, zu schützen und zu gewährleisten. Es braucht eine Schweiz, die allem Menschlichen, dem kühnsten Intellekt wie der kindlichsten Sehnsucht, eine Heimat bietet – mit einem unerschrockenen Blick auf die Welt.

Anmerkungen

- 1 Gemäss sda-Meldung in der NZZ Online vom 10. Mai 2005.
- 2 Peter Bichsel ›Des Schweizers Schweiz‹. Zürich 1969.
- 3 Halbzeitbilanz des Bundesrates zum aussenpolitischen Bericht 2000 ›Präsenz und Kooperation‹.
- 4 ›Also kein Höhenflug‹, in WOZ 17/1988.
- 5 Ausführlicher in meinem Buch ›Einzig und allein. Die USA im Ausnahmezustand‹, Rotpunktverlag, Zürich 2003.
- 6 Martha Nussbaum ›Can patriotism be compassionate?‹, erschienen in der linken US-Zeitschrift Nation vom 17. Dezember 2001.

Der neue Glanz der Gleichheit

Die kapitalistische Wirtschaft schafft und potenziert permanent soziale Ungleichheit. Der Neoliberalismus rechtfertigt dies nicht allein als notwendiges Übel, sondern besingt die Ungleichheit als heilsame Sprungfeder des Fortschritts.

In der gesellschaftlichen Dynamik schafft die soziale Ungleichheit aber immer wieder Widerstand und soziale Bewegungen, die gegen die Ungerechtigkeit kämpfen. Die wachsende Ungleichheit lässt grosse Schichten der Bevölkerung in einer unhaltbar prekären materiellen Situation, die ein Leben in Würde verhindert und die beim jetzigen Stand des gesellschaftlichen Reichtums absurd ist. Gleichzeitig wird die Ungleichheit von breiten Teilen der Gesellschaft als ungerecht empfunden.

Dass unsere Gesellschaft derart durch soziale Ungleichheit geprägt wird, stellt aber auch ein Hindernis für gesellschaftliche Freiheit dar. Soll diese nicht ein Privileg für eine Minderheit sein, muss nicht nur die Gleichheit vor dem Gesetz und gegenüber den politischen Rechten garantiert sein. Es braucht ebenso die Gleichheit im Zugang zu den öffentlichen Gütern und zu einem breit verstandenen Service public, welcher die Bedürfnisse aller gleichermassen abdeckt, sei es nun Bildung, Gesundheit, Kultur, Kommunikation, usw. Es braucht ebenso die nötigen Ressourcen für ein eigenständiges Leben in Würde und soziale Sicherheit. Freiheit und Gleichheit sind deshalb untrennbar miteinander verbunden. Die Mainstream-Ideologen haben in den zwei letzten Jahrzehnten versucht, die Gesellschaft vom Gegenteil zu überzeugen; sie haben die Kritik der sozialen Ungleichheit in Anlehnung an den neoliberalen Soziologen Helmut Schoeck als »Neid-Logik« diffamiert und Ungleichheit als Bedingung der Freiheit postuliert, ja »das Ende der Gleichheit« proklamiert. Als magerer Rest wurde noch eine »Chancengleichheit der Startbedingungen« im ungehinderten Wettbewerb zugestanden. Die Folgen dieser Ideologie und der von ihr geprägten Politik werden immer deutlicher und führen dazu, dass eine Trendwende möglich wird und die Frage der sozialen Gleichheit wieder an Bedeutung gewinnt. Diese weiter zu denken ist eine der zentralen Herausforderungen des Denknetzes. Die erste Tagung des Denknetzes im Jahr 2004 stand denn auch unter dem Titel: »Der neue Glanz der Gleichheit«¹. Anschließend folgen das Tagungsreferat von Peter Ulrich sowie weitere Diskussionsbeiträge zu dieser Thematik. *Andreas Rieger*

1 ReferentInnen an dieser Tagung waren: Peter Ulrich, Wirtschaftsethiker Universität St. Gallen; Louis Chauvel, Soziologe Paris und Genf; Thorsten Schulten, WSI-Düsseldorf; Susanne Schunter-Kleemann, Sozialwissenschaftlerin Bremen.

Gleichheit und Marktwirtschaft

Welche Bedeutung kommt der materiellen Gleichheit in der republikanisch verfassten Gesellschaft zu?

Es war einmal in der frühen Moderne, da hatten die Vordenker des aufgeklärten Bürgertums einen Traum: den Traum einer Gesellschaft freier und gleicher Bürger, die sich wechselseitig als solche achten und sich deshalb auch wechselseitig das Recht zuerkennen, ein selbstbestimmtes und gutes Leben zu führen und als mündige Bürger an der Gestaltung der res publica, der öffentlichen Dinge des Gemeinwesens, zu partizipieren. Wo ist dieses bürgerliche Emanzipationsprojekt mit dem Ziel der allgemeinen Freiheit in republikanischer Gleichheit geblieben? Längst haben sich die ehemals ›staatstragenden‹ Parteien, die sich hierzulande als bürgerlich zu bezeichnen pflegen, davon mehr oder weniger verabschiedet. Nicht mehr das Credo »Freiheit in bürgerlicher Gleichheit«, sondern das Zwei-Welten-Konzept von »Freiheit oder Gleichheit« bestimmt heute den realpolitischen Zeitgeist, und das ist gleichbedeutend mit »Freiheit versus Gleichheit« oder gar »Mehr Freiheit – weniger Staat«. Und Hand aufs Herz: Ist nicht auch die politische Linke von diesem seltsamen Gegensatzdenken infiziert, indem sie den Sozialstaat weitestgehend nur als Korrektiv gegen einen ökonomisch verkürzt gedachten Liberalismus versteht? (Die Polarisierung der realpolitischen Debatte lässt grüssen.)

Der Leitgedanke, den ich Ihnen beliebt machen möchte, ist folgender: Wer nur die sozialstaatlichen Errungenschaften des (hinter uns liegenden) 20. Jahrhunderts gegen die real existierenden bürgerlichen Denkmuster verteidigt, lässt sich unnötig in die Defensive drängen und bleibt argumentativ ohnmächtig angesichts der heute tonangebenden Sachzwangrhetorik vom globalen Standortwettbewerb. Es gilt stattdessen, die Definitionsmacht über die bürgergesellschaftlichen Leitbegriffe zurückzugewinnen und zu zeigen, dass es die ureigenen, aber realpolitisch verratenen emanzipatorischen Ideale des bürgerlichen Liberalismus selbst sind, die heute der Idee der Gleichheit einen neuen Glanz und neue politische Überzeugungskraft verleihen!

Das ist natürlich kein ›schnelles Rezept‹, sondern der Ansatzpunkt für eine Neuorientierung im ethisch-politisch-ökonomischen Denken. Es

Peter Ulrich
1948, Dr. rer. pol., Leiter des Instituts für
Wirtschaftsethik der Universität St. Gallen.

geht um eine gesellschaftspolitische Fortschrittsperspektive, welche die praktische Vernunft auf ihrer Seite hat und deshalb im

Prinzip über kurz oder lang auch mehrheitsfähig werden müsste, sofern wir der aufklärerischen Kraft vernünftiger Argumente überhaupt noch etwas zutrauen. Zwar legt sich auch mir diesbezüglich bisweilen Pessimismus aufs Gemüt. Aber Pessimismus lähmt und ist keine praktisch sinnvolle Haltung. Deshalb schlage ich Ihnen vor, sich auf der Basis eines ›methodischen Optimismus‹ auf einen kleinen Denkversuch über reale Freiheit in Gleichheit einzulassen, und zwar in fünf Gedankenschritten: Zuerst gilt es die Geschichte zu vergegenwärtigen, in der wir stehen; man kann bekanntlich die Gegenwart immer nur als eine geschichtlich gewordene verstehen. Im zweiten Schritt skizziere ich eine bürgergesellschaftliche Fortschrittsperspektive jenseits der falschen Polarität »Freiheit vs. Gleichheit«. Daraus ergeben sich im dritten Schritt Herausforderungen und Konsequenzen für eine buchstäblich ›zivilierte‹ Marktwirtschaft. Viertens gilt es zu bedenken, ob und wie weit sich das alles mit der ökonomischen Ratio, also mit der Funktionslogik der Marktwirtschaft verträgt. Schliessen werde ich mit einer kurzen Einschätzung, ob dieser Entwurf eine realpolitische Chance haben könnte.

1. Zur Geschichte des bürgerlichen Emanzipationsprojekts

In keinem anderen Land Europas war 1848 die vom damals progressiven (also ›linken‹) Bürgertum betriebene liberale Revolution so erfolgreich wie in der Schweiz, kulturell ausgehend von den beiden radikal protestantischen Städten Zürich und Genf.¹ Gewiss hängt das zutiefst mit der inneren Affinität zwischen der protestantischen Ethik und dem »Geist des Kapitalismus« zusammen, auf die Max Weber in seiner berühmten religionssoziologischen Studie so überzeugend hingewiesen hat.² Die Emanzipation des modernen Citoyen aus feudalgesellschaftlichen Abhängigkeiten ist vom wirtschaftlichen Selbständigkeitsstreben des frühmodernen Bourgeois nicht zu trennen. Der ökonomische und der politische Liberalismus sind also am Anfang eins. Diese für die Schweiz charakteristische integrale Ausrichtung der bürgerlichen Revolution hat mit der speziellen republikanischen Tradition einer sich föderalistisch und basisdemokratisch von unten nach oben legitimierenden politischen Kultur der Eidgenossenschaft zu tun. Der frühbürgerliche Liberalismus war ein republikanischer Liberalismus, der den Geschäftssinn der Bourgeois in den politischen Bürgersinn der Citoyens einzubinden verstand und gerade daraus seine Stärke bezog. Das Bürgertum war genau deshalb ›staatstragend‹, weil es begriff, dass niemand anders als der Staat, verstanden als republikanisches Gemeinwesen, das Kost-

barste gewährleistet, was es für freie und souveräne Bürger gibt, nämlich ihre Bürgerrechte. Es wäre den liberalen Vordenkern der Gründerzeit daher niemals in den Sinn gekommen, den Staat – ihren Staat! – notorisch schlecht zu reden und zum (klein zu haltenden) Inbegriff aller Übel abzustempeln, wie das rezente Libertäre heutzutage so gerne tun.

Diese verhängnisvolle Tendenz setzte allerdings schon bald mit der fortschreitenden Zuspitzung der sozialen Frage ein. Zu dieser kam es notabene gerade in Folge des von Eric Hobsbawm so bezeichneten »grossen Booms« von 1848 bis etwa 1875, einer »Blütezeit« des entfesselten Laissez-faire-Kapitalismus mit enorm hohem Wirtschaftswachstum.³ Dieses selbst löste die sozialen Probleme keineswegs – das Gegenteil war der Fall. Dieses historische Faktum widerlegt übrigens all jene, die heute den Ruf nach Wirtschaftswachstum für das Patentrezept zur Lösung aller sozialen Fragen unserer Zeit halten. Es war erst die gegen Ende des 19. Jahrhunderts in allen Industrieländern rasch aufsteigende Arbeiterbewegung, welche sozialpolitische Reformen durchsetzte, und zwar gegen das Bürgertum, das sich im Dilemma zwischen dem unteilbaren Anspruch seines politisch-emanzipatorischen Projekts und den eigenen wirtschaftlichen Partikulärinteressen – wen wunderts – für Letztere entschied. Die republikanisch-liberale Synthese brach damit auseinander. Ein vulgärer Wirtschaftsliberalismus »schluckte« bedauerlicherweise den aufgeklärten politischen Liberalismus, und das sich »freisinnig« nennende Bürgertum wurde ab da von einer gesellschaftlich progressiven zu einer konservativen Kraft, die ihr emanzipatorisches Projekt der allgemeinen Freiheit, das heisst einer Gesellschaft freier und gleicher Bürger und Bürgerinnen, fortan der Arbeiterbewegung, der Sozialdemokratie und später weiteren sozialen Bewegungen überliess.

Die Aufgabe, diese fatale gedankliche Spaltung und interessenpartikuläre Vereinnahmung des liberalen Emanzipationsprojekts ideologisch zu überdecken, fällt seither jener marktmetaphysischen Gemeinwohlrhetorik zu, die bis heute immer dann bemüht wird, wenn »bürgerliche« Realpolitik mit den Leitideen einer wohl geordneten Gesellschaft freier und gleicher Bürger besonders augenfällig unvereinbar ist, wie beispielsweise seit der neoliberalen Wende von Thatcherism und Reaganomics. Heute wird diese Rhetorik vor allem benutzt, um die Parteilichkeit einer mehr alt- als neoliberalen⁴ Globalisierungspolitik, die auf einen deregulierten globalen Standortwettbewerb in offenen Weltmärkten zielt, zu verbergen hinter den angeblich fantastischen Chancen, welche diese Entwicklung allen Ländern und allen Menschen in ihnen bietet. (Die WTO und der »Washington Consensus« lassen grüssen.)

Eine dieser meistens ungenannten, da ziemlich parteilichen Chancen

besteht darin, dass im ›Standortwettbewerb‹ nun endlich auch die staatlichen Rahmenordnungen und mit ihnen die unterschiedlich entwickelten Sozialstaatskonzepte gegeneinander ausgespielt und der Verwertungslogik des weltweit Rendite suchenden Kapitals unterworfen werden können. Mit andern Worten: Der Primat demokratischer Politik, der gewissen Kreisen gerade wegen seines unausrottbaren Zielhorizonts einer gerechten Gesellschaft freier und gleicher (Welt-) BürgerInnen so verhasst ist, kann nun indirekt bekämpft werden, indem auf die ›Sachzwänge‹ der globalen Märkte verwiesen wird.

2. Sozialer Fortschritt wohin? Die bürgergesellschaftliche Vision

Aus der Entstehungsgeschichte ist ein fataler Geburtsfehler des Sozialstaats zu erkennen: Im Ansatz betreibt er weitgehend eine kompensatorische Sozialpolitik, die als blosses Korrektiv den symptomatischen Folgen eines entfesselten Wirtschaftsliberalismus hinterher rennt. Unter den Verhältnissen des Standort- und Rahmenordnungswettbewerbs gerät so der Sozialstaat mit der Sachlogik des entgrenzten Marktes immer mehr in Konflikt und muss sich von deren Protagonisten zunehmend ›ökonomische Unvernunft‹ vorwerfen lassen, als ob der Sozialstaat selbst der Verursacher der ›explodierenden‹ sozialen Kosten der ökonomischen ›Rationalisierung‹ wäre. Hinter dieser wird er immer weiter zurückzubleiben, wenn es nicht gelingt, diese angebliche ökonomische Sachlogik ideologiekritisch als gemeinwohlschädliches, parteiliches Projekt zu entlarven und ihm eine gesellschaftlich attraktive Alternative entgegenzustellen.

Der ideologiekritische Ansatzpunkt zur Entlarvung der neoliberalmarktradikalen Gemeinwohl-Rhetorik besteht nun in etwas Arbeit am Freiheitsbegriff, die gesuchte Alternative in der Leitidee einer wohl geordneten Gesellschaft freier und gleicher Bürger und Bürgerinnen. Wohlverstandene Freiheit ist die gleiche grösstmögliche reale Freiheit aller Bürger und Bürgerinnen oder sie verdient ihren Namen nicht! Diese Definition enthält zwei konstitutive Momente, die es auseinander zu halten gilt: das Moment der prinzipiellen Gleichheit und das Moment der realen Qualität der Freiheit.

Zunächst zur prinzipiellen Gleichheit des Freiheitsanspruchs: In einer wahrhaft freiheitlichen Gesellschaft findet die legitime Freiheit des Einen ihre ethische Grenze stets im gleichberechtigten Anspruch aller Anderen. Gerade der echte Liberale versteht konsequenterweise die Freiheit als kostbares rechtsstaatliches Gut, das allen Bürgerinnen und Bürgern gleichermaßen als ein unveräusserliches Bürgerrecht zusteht. Er begreift

mit andern Worten die staatsbürgerliche oder republikanische Gleichheit aller als Kriterium einer liberalen Gesellschaftsordnung. Und er vertritt damit – dies ist sehr wichtig – einen politischen Liberalismus⁵, der sich nicht auf puren Wirtschaftsliberalismus reduzieren lässt, wie wir noch sehen werden. Der ethisch-politische Kern des politischen Liberalismus⁵, der die emanzipatorische Kraft des bürgergesellschaftlichen Ideals ausmacht, ist die tiefe Überzeugung von der moralischen Gleichheit aller Menschen in ihrer humanen Würde als Subjekte selbstbestimmten Denkens und Handelns. Indem wir uns als Menschen wechselseitig das »Recht auf gleiche Rücksicht und Achtung« zusprechen⁶, begründen wir die wohl praktisch stärkste Idee der modernen Ethik und politischen Philosophie überhaupt, nämlich die Idee universaler und unantastbarer Menschen- und Bürgerrechte: Menschenrechte in der ideellen ›moral community aller Weltbürger‹, Bürgerrechte als Angehörige eines demokratisch verfassten Rechtsstaates (wobei es selbst ein universales Menschenrecht ist, in einem Staat Bürger zu sein).

Nun zum zweiten Moment des bürgergesellschaftlichen Emanzipationsprojekts, dem der realen Qualität der Bürgerfreiheit. Reale Freiheit heisst, im Lebensalltag über konkrete Wahlmöglichkeiten oder Optionen zu verfügen. Nur wer real wählen kann, kann wirklich ein selbstbestimmtes Leben führen. Die reale Freiheit hängt nun aber in einer mehr oder weniger durchökonomisierten Gesellschaft wesentlich von der verfügbaren Kaufkraft ab: Nicht mehr allein »Stadtluft macht frei«, wie die frühbürgerlichen Vorkämpfer zu sagen pflegten, sondern genügend Geld macht frei und unabhängig. An diesem Punkt ist der sozialstaatliche Selbstanspruch der Bürgergesellschaft festzumachen. Die republikanische Gleichheit freier BürgerInnen setzt unverzichtbar auch die Gewährleistung ›anständiger‹ sozioökonomischer Lebensbedingungen für alle voraus, und zwar aus politisch-liberaler Sicht so weit (und nur so weit), wie dies die Voraussetzung dafür ist, dass der Status und die Selbstachtung einer Person als vollwertige(r) Bürger(in) nicht verletzt wird. Denn die Selbstachtung des Bürgers hängt untrennbar mit der guten Erfahrung einer real selbstbestimmten Lebensführung zusammen, wie John Rawls immer betont hat:

»Die Bedeutung der Selbstachtung liegt darin, dass sie für ein sicheres Selbstwertgefühl sorgt: für die sichere Überzeugung, dass unsere bestimmte Konzeption des Guten es wert ist, verwirklicht zu werden. Ohne Selbstachtung mag nichts der Ausführung wert erscheinen, und sollten einige Dinge für uns einen Wert haben, dann hätten wir nicht den Willen sie zu verfolgen.«⁷

Wie Avishai Margalit in seinem viel beachteten Buch über die Politik

der Würde gezeigt hat, kommt es daher sehr darauf an, dass eine ›anständige‹ Gesellschaft (decent society) mit ihren Regeln und Institutionen niemanden demütigt, das heisst der systematischen Erfahrung der strukturellen Ohnmacht aussetzt, die Kontrolle über das eigene Leben als real freie Person zu verlieren. Denn wie gesagt: Wem das passiert, der verliert über kurz oder lang auch seine Selbstachtung als vollwertiger Bürger. Er nimmt sich immer weniger als autonomes Subjekt und immer mehr als Objekt fremder Entscheidungen wahr. Als besonders demütigend empfunden wird die prekäre Erfahrung der Unmöglichkeit, die eigene Existenz durch eigene Leistung und selbst verdientes Einkommen sicherstellen zu können, speziell die Situation unfreiwilliger Erwerbslosigkeit. Eine bloss kompensatorische Sozialpolitik vermag daran umso weniger zu ändern, je mehr sie die Form und den Beigeschmack staatlicher ›Fürsorge‹ annimmt, um deren einzelfallbezogene Gewährung die Betroffenen ›demütig‹ ersuchen und wofür sie ihre privatesten lebensalltäglichen Wahlmöglichkeiten den Ermessensentscheidungen von ›Sozialämtern‹ unterwerfen müssen. Diese entwürdigende Erfahrung ist, so meine ich, letztlich noch Ausdruck eines (teil-)modernisierten Obrigkeitsstaates und dem bürgergesellschaftlichen Grundsatz republikanischer Gleichheit nicht angemessen. Es geht eben nicht nur um Geld, so nötig dieses auch sein mag, es geht um den Subjektstatus freier Bürger! Die Scham mancher Leute, den Schritt zum Sozialamt zu gehen, spricht hier Bände.

Was folgt daraus nun als springender Punkt? – Ein unverkürzt verstandener sozialer Fortschritt im Sinne der Ausweitung der realen Bürgerfreiheit aller, ein selbstbestimmtes und ›anständiges‹ Leben führen zu können, sollte sich nicht in der Ausweitung der materiellen Umverteilung durch kompensatorische Sozialpolitik, sondern genau umgekehrt im Rückgang des Bedarfs nach sozialstaatlichen Transfers für ›bedürftige‹ Menschen äussern! Wohlgemerkt: Ich stimme damit keineswegs in den zynischen libertären Ruf nach mehr individueller ›Eigenverantwortung‹ ein, der die strukturellen Voraussetzungen der zumutbaren existenziellen Selbstbehauptung und Selbstverantwortung der Bürger ausblendet. Ich plädiere vielmehr für die schrittweise Umorientierung der Sozialpolitik von der nachträglichen materiellen Symptombekämpfung auf die Bekämpfung der ursächlichen strukturellen Ohnmacht der schwächeren Gesellschaftsmitglieder, indem diese von vornherein ermächtigt (das heisst berechtigt und befähigt) werden, sich im Existenzkampf aus eigener Kraft behaupten und ein selbstbestimmtes Leben führen zu können. Auf eine programmatische Kurzformel gebracht: emanzipatorische Gesellschaftspolitik statt kompensatorische Sozialpo-

litik – mit dem Ziel einer grösstmöglichen realen Freiheit aller Bürgerinnen und Bürger.

3. Bürgergesellschaft und ›zivilisierte‹ Marktwirtschaft

Was aber heisst ›emanzipatorische Gesellschaftspolitik‹ unter den aktuellen sozioökonomischen Verhältnissen konkret? Gemäss dem republikanisch-liberalen Leitbild einer voll entfalteten Bürgergesellschaft oder Civil Society ist für das Verhältnis von Politik und Markt die Neutralität der staatlichen Ordnung gegenüber den verschiedenen Lebensformen grundlegend: Wenn die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung allen Bürgerinnen und Bürgern die gleiche reale Freiheit gewährleisten will, im Rahmen eines »vernünftigen Pluralismus«⁸ ihren je eigenen Entwurf des guten Lebens zu verfolgen, so darf sie selbst nicht einen bestimmten Entwurf privilegieren und andere diskriminieren, sondern soll ihnen gegenüber unparteilich und neutral sein. Dem steht nun allerdings rasch einmal die strukturelle Parteilichkeit der Marktwirtschaft in Bezug auf verschiedene Lebensentwürfe im Weg:⁹ Sie bevorzugt systematisch unternehmerische Lebensentwürfe (im weitesten Sinn des Begriffs), die sich ganz der Logik und den Sachzwängen des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs unterwerfen oder sich damit sogar identifizieren, etwa nach dem Motto »Wettbewerb macht Spass, weil ich ein Siegertyp bin«. Schwerer als diese ›Erfolgsmaximierer‹, die ihre Lebensenergie am liebsten in die ›Positionierung‹ am Markt investieren, haben es alternative Lebensentwürfe, die den Lebenssinn in anderen Kategorien als jenes des ökonomischen Erfolgs suchen und dafür auf eine gewisse Emanzipation von den Sachzwängen des Wettbewerbs angewiesen sind. Je härter der Wettbewerb, umso häufiger werden sie vom Markt die rote Karte erhalten, und umso mehr gilt, was Max Weber schon vor 100 Jahren klar erkannt hat:

»Wer sich in seiner Lebensführung den Bedingungen des kapitalistischen Erfolgs nicht anpasst, geht unter oder kommt nicht hoch.«¹⁰

Die bürgergesellschaftliche Pointe, die sich daraus ergibt, ist nicht schwer zu erkennen: Um der grösstmöglichen realen Freiheit aller Bürgerinnen und Bürger willen kommt es darauf an, nicht nur – wie es die Liberalen aller Prägungen immer schon postuliert haben – den Staat, sondern eben auch die Marktwirtschaft buchstäblich zu zivilisieren. Und das heisst: Es gilt sie konsequent als bürgergesellschaftlichen Rechtszusammenhang auszugestalten. Die sachzwanghafte Eigenlogik des Marktes wird dann nicht mehr als guter Grund akzeptiert, um die reale Freiheit und Chancengleichheit der Bürger und die Gerechtigkeit der

Spielregeln ihres Zusammenlebens einzuschränken – vielmehr gilt die umgekehrte Rangordnung: In einer wahren Bürgergesellschaft gilt der freie Bürger mehr als der freie Markt! Mit Ralf Dahrendorf, dem wohl wahrhaftigsten Liberalen deutscher Zunge, formuliert:

»Die Rechte der Bürger sind jene unbedingten Anrechte, die die Kräfte des Marktes zugleich überschreiten und in ihre Schranken verweisen.«¹¹

Hier trennen sich offenkundig die Wege einer wohl verstandenen Bürgergesellschaft von jenen eines ökonomistisch verkürzten Neoliberalismus, der in gar nicht freiheitsförderlicher Weise allein auf Marktöffnung, Wettbewerbsintensivierung und Wirtschaftswachstum setzt und uns weismachen will, der marktwirtschaftliche Zwangszusammenhang diene letztlich allen. Wer dieser wettbewerbskonditionierten Mentalität noch nicht restlos erlegen ist, der stimmt vielmehr folgendem Postulat zu: Die Kräfte des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind einzubinden in zeitgemäss entwickelte wirtschaftliche und soziale Bürgerrechte – in einem Wort: Wirtschaftsbürgerrechte.¹²

Deren Konkretisierung in den verschiedenen Dimensionen eines ›zivilisierten‹ Wirtschaftslebens stellt natürlich ein epochales Projekt dar, das unter mündigen Bürgern demokratisch anzugehen ist. Wesentlich ist jedoch, dass in emanzipatorischer Absicht primär nicht mehr nur materielle Güter, sondern Wirtschaftsbürgerrechte zu verteilen sind; darin besteht die gesellschaftspolitische Wendung der Sozialstaatsfrage. Natürlich zielen so verstandene Wirtschaftsbürgerrechte gleichwohl auf die materielle Verbesserung der Lebenslage der Schwächeren; aber sie tun das vorwiegend indirekt, indem sie primär die Selbstbestimmungs- und Selbstbehauptungschancen und damit den Bürgerstatus im Wirtschaftsleben stärken.

Dazu gehören zum einen Rechte, welche die Optionen wirtschaftlicher Betätigung erweitern, beispielsweise der Zugang zu Bildung und Know-how, zu Kapital und Kredit als Voraussetzungen des freien Unternehmertums für jedermann. Gerade die letztere Funktion erfüllen ja die ›normalen‹ Banken kaum mehr von sich aus, hierzulande genauso wenig wie in Drittweltländern: Kredit erhält im Regelfall nur, wer schon Kapital hat.¹³ Ebenso wichtig sind für Arbeitnehmer individuelle und kollektive Informations-, Anhörungs- und Mitspracherechte, zumindest soweit es um ihren Arbeitsplatz und ihre Arbeitsbedingungen geht.

Während diese nur exemplarisch angedeuteten wirtschaftlichen Betätigungsrechte der Gewährleistung des Status vollwertiger BürgerInnen in der Marktwirtschaft dienen, zielt eine zweite, meines Erachtens in Zukunft zunehmend an Bedeutung gewinnende Dimension von

Wirtschaftsbürgerrechten auf faire Chancen der partiellen Emanzipation aller BürgerInnen vom Zwang, sich um fast jeden Preis im marktwirtschaftlichen Wettbewerb als ›Unternehmer‹ ihrer eigenen Arbeitskraft behaupten zu müssen. Das ist kein Gegensatz: Eine Balance von Integration in das Erwerbsleben einerseits und Emanzipation vom marktwirtschaftlichen Zwangszusammenhang entspricht vielmehr der ganz normalen Balance, die freie BürgerInnen zwischen Autonomie (im Sinne einer unantastbaren Privatsphäre) und Sozialintegration (im Sinne der vollwertigen Partizipation an der ›res publica‹) suchen. Wir haben nur noch nicht begriffen, dass dies auch die Voraussetzung für ein real freies Wirtschaftsleben ist. Die wirtschaftlichen Betätigungsrechte bedürfen um dieser Balance willen der Ergänzung um soziale Schutz- und Teilhaberechte, jetzt verstanden als Rechte, welche die Menschen ein Stück weit aus der ›gnadenlosen‹ Abhängigkeit von ihrem Selbstbehauptungserfolg am Markt befreien. Sie gewähren denjenigen, die sich aus welchen Gründen auch immer nicht in den Markt integrieren können oder wollen, eine zumutbare Möglichkeit einer nicht demütigenden Existenzform ausserhalb des (heute noch) als normal geltenden Erwerbslebens. Nicht demütigend heisst hier, dass ihnen die Stigmatisierung als Versager und Sozialfälle erspart wird. Und das geht letztlich nur, wenn sie nicht eine ›Spezialbehandlung‹ als gesellschaftliche Problemgruppe erfahren, sondern ein allgemeines, ganz normales Bürgerrecht in Anspruch nehmen können, ohne dafür eine spezielle Berechtigung oder gar Bedürftigkeit nachweisen zu müssen. Der universalistische Charakter sozialer Bürgerrechte – so, wie wir ihn in der Schweiz von der guten alten AHV her kennen – ist also in emanzipatorischer Absicht auf reale Bürgerfreiheit wesentlich. Idealerweise läuft das in längerfristiger Perspektive auf das Ziel eines unbedingten Grundeinkommens für alle erwachsenen Bürger (plus z.B. 50% davon für alle Kinder) hinaus, wie es der belgische Sozialphilosoph Philippe Van Parijs überzeugend dargelegt hat.¹⁴

Solche faszinierenden Konzepte für die Zukunft zeigen auf, wie viel sinnvoller sozioökonomischer Fortschritt in unserer ach so hyperdynamischen, auf endlose Produktivitäts- und Wachstumssteigerung versessenen, aber in Bezug auf den lebenspraktischen Sinn des Ganzen ziemlich orientierungslos gewordenen spätindustriellen Gesellschaft noch möglich wäre. Und sie machen uns bewusst, dass alle Länder der Welt, auch die ›fortgeschrittenen‹ OECD-Länder, in bürgergesellschaftlicher Perspektive noch ›Entwicklungsländer‹ sind. Nicht ganz zufällig treffen sich solche Konzepte daher durchaus mit jüngsten Erkenntnissen zur globalen Entwicklungsproblematik, hat sich doch auch dort längst gezeigt, dass ohne Geld entwicklungspolitisch zwar nichts geht, aber mit

Geld allein sich noch keine gute sozioökonomische Entwicklung betreiben lässt, eben weil die Ermächtigung der Menschen zur Integration und teilweisen Emanzipation vom Markt dafür grundlegend ist. Kein Geringerer als der indische Wirtschaftsnobelpreisträger Amartya Sen hat deshalb sein jüngstes Buch zum Thema mit dem trefflichen Titel ›Development as Freedom‹ überschrieben.¹⁵

Wirtschaftsbürgerrechte müssen natürlich auch ökonomisch tragbar sein. Das bringt uns zum vierten Punkt:

4. Verträgt sich die bürgergesellschaftliche Vision mit der ökonomischen Vernunft?

Der Begriff der ›ökonomischen Vernunft‹ ist natürlich gewollt mehrdeutig. In einem umfassenden, lebenspraktischen Sinn von ›vernünftigem Wirtschaften‹ ist die Wirtschaft Mittel und das gute Leben und Zusammenleben der Bürger Zweck. Den Zweck, also das Leitbild der Gesellschaft, in der wir leben wollen, müssen wir der Marktwirtschaft vorgeben; insbesondere dürfen wir die Bestimmung der Zwecke guter sozioökonomischer Entwicklung nicht Ökonomen überlassen, die im Sinne der neoklassisch eng geführten *Mainstream Economics* denken, denn die sind allenfalls Experten für die Mittel, aber eben nicht für die Zwecke. Und wenn es da zu einer Konfusion von Mitteln und Zwecken kommt, resultiert daraus meistens plattester politischer Ökonomismus. So etwa, wenn *Avenir Suisse* derzeit allen Ernstes folgende These verbreitet: damit die Schweizer bereit sein würden, sich mehr für das Wirtschaftswachstum anzustrengen, müsse zuerst der »gefühlte Wohlstand« abnehmen und eventuell auch die direkte Demokratie, also ein Stück Bürgerfreiheit, abgebaut werden.¹⁶ Natürlich damit die Bevölkerung noch leichter dem Zwangszusammenhang deregulierter Märkte und dem entsprechenden Leistungsdruck unterworfen werden kann...

Nein, so denken und reden die Befürworter einer wohl geordneten Gesellschaft freier und gleichberechtigter BürgerInnen nicht! Im Bemühen, solch ökonomistischer Ziel/Mittel-Verkehrung mit einer emanzipatorischen Gesellschaftspolitik Gegensteuer zu geben, kommt man aber am Sachzwangcharakter des Standortwettbewerbs nicht vorbei. Das zirkelhafte Problem dabei ist bekannt: Die ›Zivilisierung‹ der globalen Marktkräfte ist mit fortschreitender ökonomischer Globalisierung selbst vermehrt nur noch auf der Ebene einer supranationalen Globalisierungspolitik möglich. Solange es daran mangelt, müssen sich gesellschaftspolitische Reformen, also auch neue Wirtschaftsbürgerrechte, auch unter der herrschenden ökonomischen Ratio rechnen, die letztlich allein die Effizienz der Kapitalverwertung meint. Immerhin zeigen

jedoch gerade die Erfahrungen in Entwicklungsländern, etwa in Lateinamerika, dass selbst ein eng gedachtes Wirtschaftswachstum nicht in nachhaltiger Weise stattfinden kann unter Bedingungen einer fortschreitenden sozialen Desintegration der Gesellschaft, die ›wachsende‹ Teile der Bevölkerung von der Teilhabe am Produktions- und Konsumtionsprozess ausschliesst. Es fehlt dann nicht nur chronisch an Massenkaukraft und damit an Binnennachfrage, sondern aufgrund der symptomatischen sozialen Unruhen und der politischen Instabilität solcher Länder auch an einem attraktiven Investitionsklima für das weltweit Rendite suchende Kapital. Pointierter gesagt: Eine Volkswirtschaft ohne Volk kann nicht anhaltend gedeihen. Die Beteiligung der ganzen Bevölkerung am Produktivitätsfortschritt und die Gewährleistung einer hinreichenden existenziellen Sicherheit und wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeit für alle Bürger sind also durchaus auch gesellschaftliche Voraussetzungen einer Volkswirtschaft, die sich in raschem Strukturwandel befindet. Die Weiterentwicklung der Wirtschaftsbürgerrechte kann dazu einen wesentlichen Beitrag leisten.

5. Hat die bürgergesellschaftliche Vision eine realpolitische Chance?

Schliessen wir unsere perspektivischen Gedanken mit einer ganz kurzen strategischen Einschätzung ihrer (mittel- bis längerfristigen) Realisierbarkeit. Ich denke, das aufgeklärte Bürgertum – und Reste davon gibt es auch heute noch in den sich ›bürgerlich‹ nennenden Parteien – ist gut beraten, sich für das Leitbild einer voll entwickelten Bürgergesellschaft zu öffnen; wenn nicht aus dem ideellen Interesse an der allgemeinen Bürgerfreiheit, so doch wenigstens aus dem klugen Umgang mit den skizzierten sozioökonomischen Voraussetzungen nachhaltigen Wirtschaftswachstums. Realpolitisch genügt es ja manchmal, wenn man sich trotz divergierender Zielen wenigstens über die Mittel ein Stück weit einig werden kann.

Die strategische List der bürgergesellschaftlichen Programmatik einer ›zivilisierten‹ Marktwirtschaft setzt jedoch tiefer an. Es geht – wie einleitend gesagt – darum, in der öffentlichen Sozialstaatsdebatte aus der Defensive herauszukommen und die Definitionsmacht über Geschichte machende Begriffe zurückzugewinnen. Eben jene Begriffe von Freiheit und Bürgergesellschaft, die vormalig die staatstragende Kraft der einst progressiven bürgerlichen Parteien ausgemacht haben, aber von diesen inzwischen weitgehend ihren Partikulärinteressen untergeordnet und verraten worden sind. Der politische Raum ist meines Erachtens heute weit offen für Bewegungen und Parteien, die das Anliegen einer eini-

germassen gerechten oder wenigstens ›anständigen‹ Gesellschaft nicht mehr nur einfach gegen die ›bürgerliche‹ Politik vertreten, sondern diese gerade anhand ihrer eigenen ideologisch pervertierten Leitbegriffe von Freiheit, Fortschritt und wirtschaftlicher Vernunft programmatisch überbieten.¹⁷ Gewiss, das ist anspruchsvoll, denn es verlangt nach echter gesellschaftspolitischer Neuorientierung. Doch ich bin überzeugt: Eine immer breiter werdende Schicht ›bürgerlich‹ geprägter, aber gesellschaftlich modern und aufgeklärt denkender Menschen wartet heute geradezu auf eine solche republikanische Rejustierung der freiheitlich-demokratischen Gesellschaft und auf die vernünftige Einbettung der Marktkräfte in sie – eben im Sinne einer ›zivilisierten‹ Marktwirtschaft.

Ich habe einleitend für einen »methodischen Optimismus« plädiert. Viel schöner hat das Robert Musil ausgedrückt, und damit will ich schliessen:

»Wenn es Wirklichkeitssinn gibt, muss es auch Möglichkeitssinn geben. (...) Es ist die Wirklichkeit, welche die Möglichkeiten weckt, und nichts wäre so verkehrt, wie das zu leugnen.«¹⁸

Literatur

- Craig, Gordon C. (1988) ›Geld und Geist. Zürich im Zeitalter des Liberalismus 1830–1869‹. München.
- Dahrendorf, Ralf (1992) ›Moralität, Institutionen und die Bürgergesellschaft‹. In: Merkur, Nr. 7, 557–568.
- Dworkin, Ronald (1984) ›Bürgerrechte ernstgenommen‹. Frankfurt/M.
- Held, Thomas u.a. (2004) ›Ökonomik der Reformen‹. Zürich.
- Hobsbawm, Eric (1977) ›Die Blütezeit des Kapitals. Eine Kulturgeschichte der Jahre 1848–1875‹. München.
- Musil, Robert (1987) ›Der Mann ohne Eigenschaften‹. Reinbek.
- Rawls, John (1998) ›Politischer Liberalismus‹. Frankfurt/M.
- Sen, Amartya (2000) ›Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft‹. München–Wien.
- Thielemann, Ulrich u. Peter Ulrich (2003) ›Brennpunkt Bankenethik. Der Finanzplatz Schweiz in wirtschaftsethischer Perspektive‹. Bern.
- Ulrich, Peter (1993) ›Transformation der ökonomischen Vernunft. Fortschrittsperspektiven der modernen Industriegesellschaft‹. Bern (3. Aufl.).
- Ulrich, Peter (2001) ›Integrative Wirtschaftsethik. Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie‹. Bern (3., rev. Aufl.).
- Ulrich, Peter (2004) ›Was ist „gute“ sozioökonomische Entwicklung? Eine wirtschaftsethische Perspektive‹. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik, 5. Jg., H. 1.
- Ulrich, Peter (2005) ›Zivilisierte Marktwirtschaft‹. Freiburg i.B.
- Van Parijs, Philippe (1995) ›Real Freedom for All. What (if anything) can justify capitalism?‹. Oxford.
- Weber, Max (1904/05) ›Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus‹. In: ders., ›Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie‹, Bd. I. Tübingen (9. Aufl. 1988), 17–206.

Anmerkungen

- 1 Zur zentralen Rolle Zürichs im europäischen Liberalismus des 19. Jahrhunderts vgl. Craig (1988).
- 2 Zur Aktualität zwischen protestantischer Ethik und »Geist des Kapitalismus« vgl. Weber (1904/05).
- 3 Zum »grossen Boom« von 1848 bis 1875 vgl. Hobsboom (1977) und Ulrich (1993, 92ff).
- 4 Zur systematischen Abgrenzung von alt- und neoliberaler Ordnungspolitik vgl. Ulrich (2001, 337ff).
- 5 Als führender Vordenker gilt John Rawls (1998).
- 6 Zum Recht auf gleiche Würde und Achtung vgl. Dworkin (1984, 20).
- 7 vgl. Rawls (1998, 437).
- 8 Ein »vernünftiger Pluralismus« (Rawls 1998) schliesst nur solche Weltanschauungen und Lebensformen ein, die ihrerseits die liberale Gleichberechtigung aller »Konzeptionen des Guten« und die ihnen gegenüber gebotene Unparteilichkeit (Neutralität) der politischen Ordnung anerkennen. Für totalitäre Positionen und Programme ist darin also kein Platz.
- 9 Dieser spezifisch wirtschaftsethische Einwand richtet sich auch noch gegen die Konzeption des politischen Liberalismus von Rawls; vgl. dazu und zu den praktischen Konsequenzen im Einzelnen Ulrich (2001, 257ff).
- 10 vgl. Weber 1904/05, 56).
- 11 vgl. Dahrendorf 1992, 567f.
- 12 Der Begriff der Wirtschaftsbürgerrechte ist mehr als nur ein anderer Ausdruck für wirtschaftliche und soziale Staatsbürgerrechte, denn die Kategorie der Wirtschaftsbürgerrechte umfasst (unabhängig von der Staatsangehörigkeit) alle Mitglieder einer Volkswirtschaft, die im Land aufenthalts- und arbeitsberechtigt sind, dort tatsächlich leben, arbeiten und Steuern zahlen. Vgl. dazu Ulrich 2001, 245.
- 13 vgl. Thielemann/Ulrich 2003, 71ff.
- 14 vgl. Van Parijs 1995.
- 15 Sen begreift Armut und Unterentwicklung als Ausdruck eines »Mangels an Verwirklichungschancen«, d.h. an »substanziellen Freiheiten, [...] ein mit Gründen erstrebtes Leben zu führen« (2000, 110; vgl. Ulrich 2004).
- 16 vgl. Held u.a. 2004.
- 17 vgl. zu diesen drei Leitbegriffen weiterführend Ulrich (2005).
- 18 vgl. Muusil 1987, 16f.

Liberté, égalité, hypocrisie

Das Gesetz verbietet den Reichen wie den Armen, unter den Brücken zu schlafen, in den Strassen zu betteln und Brot zu stehlen, und darin eben erweist sich seine erhabene Gleichheit. Anatole Frances ironischer Befund hat von seiner Aktualität nichts eingebüsst. Moralische Appelle an das Gefühl der Eigenverantwortung bilden ein Kernstück der neuen Sozialstaatskritik. Unterstellt wird, alle Menschen hätten die Chance, einer Arbeit nachzugehen und sich damit ihr Leben zu verdienen; wer sie nicht nutze, sei selber schuld. Vorausgesetzt wird die Existenz eines Systems, das gerecht ist, weil es allen Menschen die gleiche Freiheit gibt, zu tun, was erlaubt, und zu unterlassen, was verboten ist. Freiheit und Gleichheit werden in einer Art und Weise aufeinander bezogen, die uns heuchlerisch erscheint, weil von unrealistischen Annahmen ausgegangen und verdrängt wird, dass die Chancen, den durch das Gesetz gewährten Freiraum zu nutzen, ungleich verteilt sind.

Einer verbreiteten Meinung zufolge liegt der Rechten die Freiheit, der Linken dagegen die Gleichheit am Herzen, und der Versuch, beide Prinzipien gleichzeitig zu verwirklichen, müsse vergeblich bleiben. Diese Meinung ist unhaltbar. Ich möchte im Folgenden drei Theorien diskutieren, die den Zusammenhang von Freiheit und Gleichheit je anders erklären: den klassischen Liberalismus, den modernen Liberalismus sowie den Marxismus. Alle drei Theorien verstehen die Prinzipien der Freiheit und Gleichheit als fundamental und sich gegenseitig bedingend, interpretieren sie aber unterschiedlich. Die Freiheit, nicht gezwungen zu werden, etwas zu tun oder zu unterlassen, ist zu unterscheiden von der weitergehenden Freiheit, effektiv tun oder unterlassen zu können, wozu oder wogegen man sich entschieden hat; im ersten Fall spricht man von negativer, im zweiten von positiver Freiheit. Entsprechendes gilt für die Gleichheit. Als die Vorkämpfer der modernen Demokratie verkündet hatten, alle Menschen seien gleich, so dachten sie dabei an die Gleichheit vor dem Gesetz, in dem primär negative Freiheiten verankert waren. Aber ist diese Gleichheit eine hinreichende Bedingung gerechter Verhältnisse? Unterstellt das Gesetz nicht zu Unrecht, dass alle Rechtssubjekte über gleiche Handlungsmöglichkeiten verfügen, dass der Arme so gut wie der Reiche frei ist, nicht unter der Brücke zu schlafen?

Der klassische oder konservative Liberalismus – heute vor allem in der Version des ›Neoliberalismus‹ bekannt – verteidigt Werte

Urs Marti
1952, Studium der Philosophie, lehrt politische Philosophie am Philosophischen Seminar und am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich.

wie Privateigentum, Vertragsfreiheit und generell die Freiheit vom Staat, also die negative Freiheit. Ihr bedeutendster Vertreter ist Friedrich August von Hayek (1899–1992). Sein Denken ist geprägt von einem tiefen Misstrauen gegenüber demokratischer Politik und wissenschaftlichem Denken. Die rationalistische Überzeugung, Institutionen liessen sich aufgrund vernünftiger Einsicht verbessern, hält er für anmassend, und die moderne Auffassung, Menschen hätten das Recht, sich selbst ihr Gesetz zu geben, für verhängnisvoll. Das von Menschen geschaffene Recht wird, so seine Warnung, mit einem höheren, übermenschlichen Gesetz unweigerlich in Konflikt geraten, nämlich mit der Marktordnung. Hayek bestreitet nicht, dass Wohltaten und Lasten durch den Marktmechanismus ungleich verteilt werden. Doch diese ungleiche Verteilung kann nicht als ungerecht gelten, weil dahinter keine Absicht steht. Vom Markt Gerechtigkeit zu verlangen, ist für Hayek absurd; ungerecht aber ist es, einige Leute durch die Zubilligung eines Anspruchs auf bestimmte Anteile zu privilegieren. Hayek formuliert seine Kritik im Namen der Gleichheit. Aus der Ungleichbehandlung der Menschen durch den Markt lässt sich kein Rechtsanspruch auf eine die Benachteiligten bevorzugende Ungleichbehandlung durch das menschliche Gesetz herleiten. Die Freiheit hingegen spielt bei Hayek eher in rhetorischer denn in systematischer Hinsicht eine Rolle. Die traditionellen Menschen- und Bürgerrechtserklärungen könnten, wie er schreibt, ersetzt werden durch den Grundsatz, Zwang sei ausschliesslich zwecks Durchsetzung allgemein gültiger Regeln erlaubt.² Rechte dienen der Eingrenzung der Regierungsmacht, dem Schutz privater Sphären. Weitergehende positive Freiheiten wie die Freiheit, die institutionellen Bedingungen menschlichen Handelns zu verändern, oder der Anspruch auf soziale und wirtschaftliche Rechte können nur zur Zerstörung der Marktordnung beitragen.

Was ist an diesem Ansatz problematisch? Ich möchte vier Punkte hervorheben:

- Weshalb darf die Institution des Marktes nicht im Sinne der Korrektur der ungleichen Verteilung von Gewinn und Verlust verändert werden? Weil nur ein von politischen Zugriffen freier Markt Wohlstand garantieren kann, so lautet die These, deren wissenschaftliche Bestätigung freilich aussteht. Aussagen über positive Korrelationen zwischen Deregulierung, Wachstum und Beschäftigung werden durch empirische Untersuchungen in Frage gestellt.
- Ist aber nicht die ungleiche Verteilung das getreue Abbild ungleicher Anstrengungen und Fähigkeiten? Das Argument wird gerne ins Feld



geführt, widerspricht aber der reinen Lehre. Hayek hat dargelegt, es könne zwar nützlich sein, wenn Menschen glauben, Leistung werde vom Markt belohnt, doch dieser Glaube sei falsch.³ Die Anhänger der freien Marktwirtschaft befinden sich, wie er zugesteht, in einem echten Dilemma; es ist nämlich fraglich, ob die Menschen die vom Markt erzeugten Ungleichheiten akzeptieren würden, falls sie wüssten, dass sie nicht Verdienst und Versagen widerspiegeln. Tatsächlich werden der Preis der Waren und der Lohn der Arbeit von Angebot und Nachfrage bestimmt; die effektive Leistung der Menschen kann keine Bemessungsgrundlage sein, ebenso wenig wie ihr Bedürfnis. Die modische Angewohnheit, wirtschaftliche Akteure moralisch zu qualifizieren, Gewinner zu loben und Verlierer zu tadeln, ist daher nicht nur angesichts der Erfahrung, sondern auch mit Blick auf die reine Lehre fehl am Platz.

- Weshalb lässt sich aus dem Anspruch des Marktakteurs, vor staatlichen Eingriffen verschont zu bleiben, ein Recht herleiten, nicht aber aus dem Anspruch von Lohnabhängigen, vor wirtschaftlichem und sozialem Zwang verschont zu bleiben? Hayeks Antwort mag für unsere Ohren seltsam tönen. Die Idee sozialer und wirtschaftlicher Rechte, wie sie in den Artikeln 22–28 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte postuliert wird, basiere, wie er indigniert bemerkt, auf der Interpretation der Gesellschaft als einer mit Absicht errichteten Organisation, worin alle Menschen angestellt sind.⁴ Die Botschaft ist eindeutig: Als Marktakteur ist der Mensch berechtigt, Rechte zu haben, nicht aber als blosser Angestellter. Möglicherweise kommt in diesem Urteil die traditionelle Überzeugung zum Ausdruck, nur Eigentümer seien vollwertige Menschen, denen Rechte zustehen. Zeitgenössische Neoliberale können sich der Einsicht, dass in modernen Gesellschaften die meisten Menschen angestellt sind, nicht mehr verweigern. Sie suchen daher die Lohnabhängigen auf das Niveau ›echter‹ Menschen zu heben, indem sie sie zu Unternehmern ihres Humankapitals erklären. Auch sie verdrängen freilich, dass die Ausgangsbedingungen auf Märkten in der Regel ungleich sind, dass die menschliche Existenz, die zu schützen die Funktion von Rechten ist, sich nicht auf die Dimension des Marktes reduzieren lässt, und dass folglich Ansprüche auf die Korrektur ungleicher Ausgangsbedingungen legitim sind.

- Neue Heilsbotschaften verkünden täglich, es ginge allen besser, würden die Handlungsfreiheiten der Bessergestellten, vor allem der Unternehmer, mittels Deregulierung und Steuersenkung zusätzlich erweitert, die Handlungsfreiheiten der Schlechtergestellten, in der Regel der Lohnabhängigen, aber mittels restriktiverer Arbeits- und Sozialgesetze sowie

tieferer Löhne noch mehr eingeschränkt. Eine seltsame Lehre. Der Neoliberalismus sieht sich denn auch dem Verdacht ausgesetzt, eine bloße Ideologie zu sein, die der Verteidigung von Privilegien dient. Niemand bezahlt gerne Steuern. Muss man deshalb Theorien konstruieren, die in ihrer vulgären Fassung nichts anderes besagen, als dass vom privaten Wohlergehen einiger privilegierter Menschen das Wohl der Gemeinschaft abhängt? Die Ansicht, die Besteuerung zum Zweck der Umverteilung sei menschenrechtswidrig⁵, ist absurd. Der erwirtschaftete Gewinn kann in der Regel nur zu einem kleineren Teil auf eigene Leistung zurückgeführt werden. Wesentlich tragen dazu, neben den bereits erwähnten Gesetzen von Angebot und Nachfrage, die Kooperation zwischen Menschen bei, die davon nicht alle in gleichem Mass profitieren, sowie die vom Staat zur Verfügung gestellte Infrastruktur.

Die zweite Theorie, der moderne Liberalismus, ist sozialdemokratisch ausgerichtet und sieht die Aufgabe der Politik primär in der Ermöglichung individueller Selbstbestimmung. Im Gegensatz zum klassischen Liberalismus setzt der moderne Liberalismus sein Vertrauen in die menschliche Vernunft und in demokratische Praktiken. Sein bedeutendster Vertreter ist John Rawls (1921–2002). Er versteht die Gesellschaft als eine Gesamtheit von rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Institutionen, die die Lebenschancen der Menschen entscheidend beeinflusst und ungleiche Ausgangspositionen schafft. Eine gerechte Gestaltung der Verhältnisse erfordert mithin eine Veränderung nicht nur der politischen Verfassung, sondern auch der sozioökonomischen Verhältnisse. Sie zielt auf den Abbau sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheiten, in erster Linie jedoch auf ein möglichst umfassendes System gleicher Grundfreiheiten für alle. Rawls versteht darunter negative wie positive Freiheiten, wozu, wie er explizit festhält, das Recht auf Privateigentum an Produktionsmitteln oder die Vertragsfreiheit im klassisch-liberalen Sinne nicht zählen.⁶ Er bestreitet nicht die Effizienz von Märkten, macht aber geltend, dass sie eine Reihe von Aufgaben nicht lösen können, die eine gerechte Verfassung der Politik stellt. Dazu gehören Vollbeschäftigung und die Gewährung eines Existenzminimums zur Befriedigung elementarer Bedürfnisse; der Markt nimmt ja auf Bedürfnisse keine Rücksicht, sondern reagiert auf die Nachfrage, die Kaufkraft voraussetzt. Dazu gehören ebenso wirtschaftliche Chancengleichheit wie auch die Verhinderung wirtschaftlicher Machtballungen; Besteuerung und Änderungen des Besitzrechts sind notwendige Mittel zur Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit.⁷

Der moderne Liberalismus vermag aufgrund seiner umfassenden und differenzierten Freiheitskonzeption zu überzeugen, mutet jedoch zuwei-

len weltfremd an. Die Realisierung seiner Postulate setzt einen demokratischen Staat, ein umfassendes System negativer und positiver Freiheitsrechte sowie eine Politik massiver Umverteilung voraus. Obwohl die ›Liberals‹ – im englischen Sprachraum meint der Begriff soviel wie sozialdemokratisch oder links – von ihren Gegnern zur Rechten oft als Sozialisten bezeichnet werden, schrecken viele von ihnen davor zurück, die Frage nach der Rechtmässigkeit des Kapitalismus beziehungsweise die Notwendigkeit der Umverteilung wirtschaftlicher Macht zu thematisieren. Generell ist im Zeitalter des so genannten Postsozialismus⁸ eine Vernachlässigung sozioökonomischer Fragen zu konstatieren. Rawls ist in dieser Hinsicht radikaler als viele seiner Schüler. Demokratien können ihm zufolge nur funktionieren, wenn alle BürgerInnen gleiche, umfassende politische Freiheiten, also Partizipationsmöglichkeiten haben. Diese Freiheiten sind gefährdet, wenn diejenigen, die über grössere private Mittel verfügen, die öffentliche Diskussion beherrschen, wenn also beispielsweise politische Parteien von privaten Interessen abhängig sind.

Rawls hat denn auch die real existierenden Demokratien, vor allem jene der USA, kritisiert.⁹ Ihr Hauptfehler liegt für ihn darin, dass sie die zur Sicherung der politischen Freiheit nötigen Ausgleichsmassnahmen nie ernstlich erwogen haben, dass die Gesetze Ungleichheiten der Vermögensverteilung zulassen, die mit der politischen Gleichheit unverträglich sind. Gemäss Rawls können weder der deregulierte noch der wohlfahrtsstaatliche Kapitalismus und ebenso wenig der Staatssozialismus mit Kommandowirtschaft die von ihm definierten Gerechtigkeitsprinzipien verwirklichen. Dies können nur die »Eigentumsdemokratie«, die eine breite Streuung des Eigentums und der Verfügungsmacht über Produktionsmittel garantiert, oder ein liberaler und demokratischer Sozialismus, der die freie Wahl von Beruf und Arbeitsplatz garantiert. Der Grundgedanke ist folgender: Im Gegensatz zum Wohlfahrtsstaat, der die Auswirkungen einer ungerechten Ordnung fortwährend abzumildern versucht, die Ursachen der Ungerechtigkeit, nämlich die Konzentration wirtschaftlicher Macht bei einem kleinen Teil der Bevölkerung, aber unangetastet lässt, würde eine Demokratie, die sich auch auf den Bereich der Ökonomie erstreckt, mittels breiter Verteilung der Produktionsmittel Ungerechtigkeit im Sinne massiver Ungleichheit der Chancen gar nicht erst entstehen lassen.

Von Marxismus ist zwar in zeitgenössischen politischen Kontroversen oft die Rede, doch scheinen viele, die den Begriff in polemischer Absicht verwenden, kaum eine Ahnung zu haben, worum es sich dabei handelt. Wenn hierzulande ein Bundesrat die Schweiz auf marxistischen Pfaden wähnt, dann wirkt das eher belustigend.¹⁰ Was er darunter versteht, näm-

lich die »Enteignung« des Bürgers durch den Staat mittels »Zwangssteuern«, umschreibt exakt das politische Anliegen des modernen Liberalismus. Die marxistische Theorie hingegen hält materielle Umverteilung nicht für ein geeignetes Mittel zum Zweck der Veränderung der Gesellschaft. Wenn Marx den Begriff der »gerechten Verteilung« für sinnlos erklärt¹¹, dann kritisiert er die Strategie der deutschen Sozialdemokratie, die in ihrem Programm von 1875 auf die Gleichverteilung der Konsumgüter zielt. Die Art und Weise, wie diese in einer Gesellschaft verteilt werden, ist nach Marx aber bloss das Resultat der Verteilung des Eigentums über die Produktionsbedingungen, also der ökonomischen Macht. Anders als die Kapitaleigner besitzen die Arbeiter nur ihre persönlichen Produktionsbedingungen, nämlich ihre Arbeitskraft. Unhaltbar ist dieser Zustand jedoch nicht, weil materielle Güter, sondern weil die Handlungsmöglichkeiten ungleich verteilt sind.

Marx hat im ersten Band des Kapitals die Zirkulationssphäre, das heisst den Markt, ironisch als das Reich der angeborenen Menschenrechte gepriesen, worin alle Menschen frei und gleich sein, Eigentum besässen und ihren Eigennutz verfolgten.¹² Das heisst nicht, dass er die bürgerlichen Rechtsprinzipien von Freiheit, Gleichheit und Eigentum für überflüssig hält, vielmehr erkennt er ein Defizit der zugrunde liegenden Rechtsauffassung: Eine vieldimensionale Welt wird auf die Dimension des Marktes reduziert und Menschenrechte gelten als Rechte, die nur in dieser Dimension eingefordert werden können. Die kapitalistische Produktion findet ausserhalb der Marktsphäre statt, in einem Bereich, worin andere Gesetze herrschen und kein freiwilliger und für beide Seiten vorteilhafter Tausch stattfindet. Die Verkäufer der Ware Arbeitskraft stehen den Käufern nicht als gleichberechtigte Vertragspartner gegenüber, da der Mangel an Subsistenz- oder Produktionsmitteln sie zum Abschluss eines für sie unvorteilhaften Arbeitsvertrags zwingt. Ihnen fehlt jene Wahlfreiheit, die eine notwendige Prämisse der modernen Rechtskonzeption ist. Wohlhabende können sich dank der Einforderung der Rechte auf Privateigentum und Vertragsfreiheit gegen die Zugriffe der Staatsmacht wehren. Menschen jedoch, deren Ausgangsbedingungen auf dem Markt, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, schlecht sind, können solche Rechte kaum nutzen, sie helfen ihnen nicht, ihre Ausgangsbedingungen zu verbessern. Rechte sind somit daraufhin zu prüfen, ob sie effektiv durchgesetzt und genutzt werden können, ob sie zur Erweiterung von Handlungsfreiheiten beitragen. Menschen brauchen Rechte, die sie befähigen, ökonomischem und sozialem Zwang auch dann zu widerstehen, wenn das einzige Gut, worüber sie verfügen, ihre Arbeitskraft ist.

Das System des Rechts basiert, wie Marx in Erinnerung ruft, auf dem Prinzip der Gleichheit.¹³ Gleiches Recht ist jedoch notwendig ein ›Recht der Ungleichheit‹. Jedes Recht ist die Anwendung des gleichen Massstabs auf ungleiche Individuen. Individuen können, so das Argument von Marx, nicht gleich sein, sonst wären sie eben keine Individuen, also Menschen, die ihre unverwechselbare Besonderheit haben, worunter jetzt nicht ungleiche Ausgangsbedingungen aufgrund materiellen Besitzes gemeint sind, sondern besondere Fähigkeiten, Bedürfnisse und Wünsche. Wer grössere Fähigkeiten besitzt, kann mehr produzieren. Wer grössere Bedürfnisse hat, weil er eine Familie zu ernähren hat, wird dennoch nicht mehr verdienen als derjenige, der gleich viel produziert und nur für sich selbst zu sorgen hat. Um reale Ungleichheiten zwischen Menschen zu korrigieren, müsste das Recht ungleich sein, also von Fall zu Fall einen anderen Massstab anlegen, was der Idee des Rechts widerspricht. Die Anwendung eines Massstabs setzt voraus, dass von der Individualität der Menschen abstrahiert und nur Vergleichbares berücksichtigt wird. Denkbar ist jedoch für Marx eine Gesellschaft, worin der Grundsatz gilt: Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen. Es wäre dies eine völlig individualisierte Gesellschaft, und ihre ökonomische Basis wäre die Entfaltung aller menschlichen Anlagen, insbesondere die Befreiung der individuellen Produktivität und Kreativität. Menschen wären dann in einem umfassenden Sinne frei, sie hätten nicht nur unter keiner Form ökonomischer Fremdbestimmung zu leiden, sondern wären auch nicht auf ein staatliches Unterstützungs- und Umverteilungssystem angewiesen.

Was ist die Grundlage dieser Utopie? Marx hat in seiner Rekonstruktion des Prozesses der kapitalistischen Akkumulation dargelegt, wie seit dem 14. Jahrhundert zahllose Menschen, sei es als freie Kleinbauern oder als kleine Unternehmer, von ihren Subsistenz- und Produktionsmitteln enteignet worden sind. Der kapitalistische Akkumulations- ist daher vor allem ein Enteignungsprozess, der bewirkt, dass immer mehr Menschen ihre Selbständigkeit einbüßen. In diesem Sinne kann Marx sagen, das kapitalistische Privateigentum stelle die Negation des individuellen, auf eigener Arbeit gegründeten Privateigentums dar. Weil indes der geschichtliche Fortschritt unumkehrbar ist, kann individuelles Eigentum nur auf der Basis der Kooperation und des Gemeinbesitzes der Produktionsmittel wiederhergestellt werden.¹⁴ Gemeineigentum ist folglich deshalb erstrebenswert, weil es verhindert, dass Menschen, die ausser ihrer Arbeitskraft nichts besitzen, ihre Wahlfreiheit einbüßen, und weil es garantiert, dass niemand von der Gestaltung nicht nur der poli-

tisch-rechtlichen, sondern auch der sozialen und ökonomischen Verhältnisse ausgeschlossen wird.

Freiheit und Gleichheit sind im klassischen Liberalismus, im modernen Liberalismus und im Marxismus zentrale Werte. Kein Mensch bekämpft die Freiheit, wie Marx konstatiert hat¹⁵, er bekämpft höchstens die Freiheit der anderen. Grundsätzlich besteht auch Einigkeit darüber, dass Freiheit ohne Eigentum illusionär ist. Uneinigkeit besteht im Hinblick auf die Bedeutung der Begriffe Freiheit und Gleichheit sowie auf die Frage, welche Form von Eigentum sich mit der Freiheit am besten verträgt. Der klassische oder Neoliberalismus geht von einem verzerrten Menschenbild aus, er reduziert die menschliche Praxis auf das Markthandeln und sorgt sich folgerichtig primär um Marktfreiheiten. Das Freiheitsverständnis des modernen Liberalismus und mehr noch des Marxismus ist weit anspruchsvoller: Gesellschaftliche Institutionen sind nicht gott- oder naturgegeben, die Menschen müssen sich ihnen nicht unterwerfen. Es handelt sich um menschliche Schöpfungen, die veränderbar sind. Die Bedingungen, unter denen Menschen leben und arbeiten, können von ihnen gestaltet und verändert werden, eben darin besteht ihre Freiheit. Gegen den modernen Liberalismus lässt sich einwenden, dass seine Intentionen nie ganz klar werden. Soll durch eine materielle Umverteilung, die nach Möglichkeit jeder individuellen Besonderheit gerecht wird, das Leben unter kapitalistischen Verhältnissen erträglicher gestaltet werden, oder sollen positive Freiheitsrechte als Instrumente zum Abbau von Machtdisparitäten auch im sozioökonomischen Bereich genutzt werden? Was schliesslich für den Marxismus spricht, ist die Radikalität seiner Freiheitsidee, die in der Aufforderung zum Ausdruck kommt, »an die Stelle der Herrschaft der Verhältnisse und der Zufälligkeit über die Individuen die Herrschaft der Individuen über die Zufälligkeit und die Verhältnisse zu setzen«. ¹⁶ Offen bleibt, wie ein System des Gemeineigentums organisiert werden kann, ohne dass es die Diktatur einer bürokratischen Elite begünstigt und zu neuen Formen der Fremdbestimmung führt.

Literatur

- France, Anatole (1894) ›Le lys rouge‹. Paris.
- Fraser, Nancy (1997) ›Justice Interruptus: Critical Reflections on the 'Postsocialist' Condition‹. New York.
- Hayek, Friedrich August von (1976) ›Law, Legislation and Liberty. Volume 2 The Mirage of Social Justice‹. London.
- Marx, Karl (MEW) ›Marx-Engels Werke‹. Berlin/Ost, 1956ff.
- Nozick, Robert (1974) ›Anarchy, State, and Utopia‹. New York.
- NZZ (2005) ›Die Schweiz auf marxistischen Pfaden. Bundesrat Blocher plädiert für Stärkung des Eigentums‹. In: Neue Zürcher Zeitung, 11./12. Juni 2005, 17.
- Rawls, John (1979) ›Eine Theorie der Gerechtigkeit‹. Frankfurt (engl. Originalausgabe 1971).
- Rawls, John (2001) ›Justice as Fairness. A Restatement‹. Cambridge MA.

Anmerkungen

- 1 vgl. Hayek 1976, 64–68.
- 2 vgl. Hayek 1976, 102.
- 3 vgl. Hayek 1976; 68, 73f.
- 4 vgl. Hayek 1976, 104f.
- 5 vgl. Nozick 1974.
- 6 vgl. Rawls 1979, 82f.
- 7 vgl. Rawls 1979, 309–313.
- 8 vgl. Fraser 1997.
- 9 vgl. Rawls 1979, 255ff, 136–140.
- 10 vgl. NZZ 2005.
- 11 vgl. MEW 19, 18.
- 12 vgl. MEW 23, 189f.
- 13 vgl. MEW 19, 21.
- 14 vgl. MEW 23, 791.
- 15 vgl. MEW 1, 51.
- 16 vgl. MEW 3, 424.



Une Suisse de plus en plus riche et inégalitaire

Quelques données de base sur la redistribution des richesses en Suisse (1990-2003)

*La mesure de notre progrès n'est pas notre
capacité à accroître la richesse de ceux qui ont beaucoup,
mais de procurer assez à ceux qui ont peu.*

Franklin D. Roosevelt en 1937

Au cours des quinze dernières années, les inégalités de revenus en Suisse ont progressé fortement. Ce phénomène s'explique par l'accroissement des revenus des capitaux, par la stagnation des salaires réels et par la progression de la fiscalité indirecte (taxes et cotisations sociales) qui porte atteinte au revenu disponible des classes moyennes et modestes (salaires bruts moins impôts, cotisations sociales et loyer). Face à l'ampleur de certaines données, il n'est pas exagéré de parler d'une »redistribution du bas vers le haut«. Ce bref chapitre fournit quelques données de base sur la redistribution des richesses en Suisse au cours des quinze dernières années.

Ce phénomène ne se limite pas à la Suisse: les syndicats allemands, qui publient chaque année un rapport sur la redistribution (›Verteilungsbericht‹), arrivent à des conclusions similaires dans leur dernier rapport paru en 2004.

1. Progression des revenus du capital et de la fortune

Toutes les études récentes portant sur la croissance économique ou sur le partage des richesses se focalisent exclusivement sur le Produit intérieur brut (PIB), qui mesure l'ensemble des richesses produites en Suisse. Cependant, un tel indicateur ne tient pas compte des revenus tirés des activités à l'étranger revenant en Suisse. Ainsi, pour mesurer les richesses d'un pays, il est plus pertinent de prendre en compte le Produit national brut (PNB), qui englobe également les revenus tirés de l'étranger. Le PNB est égal au PIB auquel on additionne les revenus rapatriés par

les nationaux de l'étranger et auquel on retranche les revenus des étrangers résidents qu'ils ›exportent‹ hors de nos frontières. On distingue à ce propos le revenu du travail et du capital versé à ou reçu

André Mach

politologue, Maître-assistant en sciences politiques à l'Université de Lausanne, membre du PSS et de la rédaction du mensuel ›Pages de gauche‹

de l'étranger. Alors que les revenus du travail sont constamment négatifs (en raison des nombreux travailleurs étrangers ou frontaliers qui gagnent leur salaire en Suisse, mais le dépensent à l'étranger), les revenus des capitaux suisses tirés de l'étranger sont quant à eux constamment positifs. En Suisse, le PNB est généralement supérieur au PIB car le solde des revenus des facteurs est structurellement positif. Cette caractéristique s'est fortement accentuée au cours des quinze dernières années, en raison de l'accroissement continu des revenus des capitaux suisses à l'étranger. Entre 1990 et 2000, le solde des revenus des capitaux de l'étranger a plus que doublé (de 19 à 44 milliards de francs). Ainsi, au cours des années 1990, le PNB a progressé plus vite que le PIB: en 2000, le PNB suisse dépassait de près de 10% le PIB (tableau 1). Les revenus des capitaux suisses à l'étranger se composent notamment des intérêts et des dividendes des placements effectués par des Suisses à l'étranger (obligations ou actions), des crédits des banques sur la scène internationale ou encore des revenus des entreprises tirés de leurs investissements à l'étranger. Comme quoi la Suisse est peuplée d'entreprises transnationales qui savent tirer profit de la mondialisation néo-libérale...

Dans le même temps, la rémunération des actionnaires a connu une progression fulgurante. Le montant des dividendes versés aux actionnaires ainsi que les rachats de leurs propres actions par les entreprises, notamment pour soutenir le cours de leur action, ont augmenté dans des proportions inégalées au cours de la dernière décennie. Ils sont ainsi passés de deux milliards en 1982, à cinq en 1990 et à plus de trente milliards en 2001 aux prix courants (tableau 2). Même en tenant compte de l'inflation, cette progression est énorme et profite essentiellement aux détenteurs d'actions, qui se recrutent majoritairement parmi les couches les plus aisées de la population.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que la part de la rémunération des salariés par rapport au PNB a régulièrement diminué au cours des

Tableau 1: Part des salaires dans le PNB

	PNB	Rémunération des salariés	Part des salaires/PNB (%)
1990	330'901	189'783	57.35
1991	347'975	203'642	58.52
1992	355'791	210'495	59.16
1993	365'195	212'493	58.18
1994	370'034	214'748	58.03
1995	379'058	220'583	58.19
1996	382'879	222'123	58.01
1997	397'096	227'001	57.17
1998	407'779	231'465	56.76
1999	419'195	235'773	56.24
2000	443'045	245'653	55.45
2001	437'416	258'189	59.03

Source: Statistique de la comptabilité nationale (différentes années)

années 1990. Entre 1992 et 2000, la part des salaires dans le PNB n'a cessé de s'éroder; au total, cette proportion a diminué de près de 4% en huit ans (de 59.2% à 55.4%), ce qui représente une baisse considérable. A partir de 2001, la situation des salariés s'est améliorée (tableau 1).

De la même manière, la fortune nette totale des personnes physiques en Suisse a progressé de plus de 40% entre 1991 et 1997 à prix courants. Parmi les personnes détenant plus d'un million de francs de fortune nette, la progression a été de près de 70% durant la même période. En 1997, la fortune totale détenue en Suisse se montait à 750 milliards de francs, dont 50% était détenu par 3% des contribuables, alors que 97% détenaient les autres 50% (tableau 2). Les prochaines statistiques sur la fortune des personnes physiques, qui ne paraissent que tous les six ans, devraient paraître en 2005 pour l'année 2003.

Tableau 2: Fortune des personnes physiques en Suisse (1991 et 1997)

Classes de fortune nette en 1'000 frs.	Nombre de contribuables (chiffres absolus et en %)		Fortune nette (en millions de frs et en %)	
	1991	1997	1991	1997
0	1'227'934 (32.66%)	1'194'139 (30.86%)	0 (0%)	0 (0%)
1-49	1'127'470 (29.98)	1'102'753 (28.50)	220'28.6 (4.16)	21'160.9 (2.82)
50-99	425'130 (11.31)	410'988 (10.62)	305'68.8 (5.77)	29'635.3 (3.95)
100-199	413'756 (11.00)	413'205 (10.68)	58'717.3 (11.08)	59'429.6 (7.92)
200-499	374'514 (9.96)	453'948 (11.73)	115'447.2 (21.78)	143'629.0 (19.15)
500-999	118'524 (3.15)	177'441 (4.59)	80'623.0 (15.21)	121'811.1 (16.24)
1000-...	72'822 (1.94)	117'243 (3.08)	222'725.9 (42.00)	374'298.4 (49.91)
Total	3'760'150 (100)	3'869'717 (100)	530'110.8 (100)	749'964.4 (100)

Source: Administration fédérale des contributions (1990 et 1999). *Statistique de la fortune des personnes physiques pour l'ensemble de la Suisse (1991 et 1997)*

Toujours en ce qui concerne la fortune, selon le rapport «World Wealth Report» 2004 de Merrill Lynch et Cap Gemini sur les plus riches de la planète, (disposant d'une fortune supérieure à un million de dollars, sans tenir compte des biens immobiliers), paru en juin 2004, le nombre de millionnaires en dollars atteignait 180'000 en Suisse et disposaient d'une fortune totale de 750 milliards de francs. Dans le canton de Vaud, selon les dernières statistiques de l'administration cantonale, le nombre de millionnaires a plus que doublé au cours des dix dernières années pour atteindre un peu plus de 23'000. D'autre part, entre 1981 et 2001, la fortune brute déclarée dans le canton est passée de 36 milliards à 126 milliards de francs. Alors que les 10% les plus riches concentrent les deux tiers de la fortune cantonale, la moitié des contribuables ne dispose que de 2% de cette fortune.

Malgré la faible croissance du PIB au cours de la dernière décennie, la richesse de la Suisse a progressé de manière importante. C'est sa répartition qui pose problème: l'augmentation des richesses, en partie acquise à l'étranger, a essentiellement profité aux couches sociales les plus aisées. Ce phénomène est encore renforcé par le système fiscal suisse...

2. Stagnation des salaires et diminution du revenu disponible en raison de la progression des taxes indirectes

Parallèlement à cet accroissement des richesses pour les classes les plus aisées, on assiste en Suisse à une stagnation des salaires réels et à une érosion des revenus disponibles parmi la grande majorité de la population en raison de la progression des taxes indirectes.

Au cours des années 1990, les salaires bruts réels (salaire brut moins inflation) ont en moyenne stagné, progressant moins vite que le PIB réel (tableau 4), avec cependant de fortes variations d'une branche économique à l'autre.

Par ailleurs, pour la période 1996–2000, la progression des salaires a été nettement plus forte parmi les 10% gagnant le plus que parmi le reste des salariés, comme le montre le tableau 3.

Tableau 3: Croissance annuelle des salaires bruts 1996–2000

Salaires bruts par décile	0-10%	10-20%	60-70%	70-80%	80-90%	90-100%
Croissance annuelle	0.8%	0.6%	0.7%	0.8%	1.2%	3%

Source: Etude Ecoplan (2004: 65)

En prenant en compte le revenu disponible (salaire brut moins dépenses obligatoires, à savoir les impôts et cotisations sociales principalement), les chiffres sont encore plus éloquentes. Les revenus disponibles des ménages modestes ont diminué durant la même période. C'est l'un des principaux résultats de la récente étude du bureau Ecoplan sur la «Répartition de la richesse en Suisse», sur mandat du Département fédéral des finances en réponse à un postulat de Jacqueline Fehr (PS, ZH).

En effet, on a assisté au cours des années 1990 à une forte progression des taxes indirectes et des dépenses obligatoires: introduction de la TVA, majoration de diverses taxes à l'échelon fédéral, cantonal et communal, augmentation massive des primes d'assurances-maladie ainsi que progression des loyers. Cette politique n'a fait qu'alourdir de manière uniforme les charges pesant sur l'ensemble des salariés et a ainsi contribué à réduire le pouvoir d'achat des revenus modestes. En même temps, les diminutions des différents droits de timbre portant sur l'émission et la négociation des actions, la réforme de la fiscalité des entreprises ainsi que l'introduction de la TVA ont toutes contribué à alléger les char-

ges pour les entreprises, surtout celles tournées vers l'exportation, et pour les milieux financiers; de même, les charges fiscales pesant sur les revenus élevés et les grosses fortunes stagnaient.

Selon l'étude Ecoplan, entre 1990 et 1998, le revenu disponible (salaire brut moins cotisations sociales, impôts et loyer, qui mesure le pouvoir d'achat) des 25% des ménages les plus modestes a diminué de 10 à 15%; en même temps, le revenu disponible des 10% de revenus les plus élevés a progressé de 12%. Entre 1998 et 2001, années de reprise économique, la situation s'est améliorée pour les revenus modestes, avec une plus forte progression du revenu disponible que pour les revenus élevés (20% les plus riches, p. 31).

Sur l'ensemble de la période, entre 1990 et 2001, seul les 10% des ménages les plus riches ont vu leur «revenu disponible à court terme» (revenu brut moins cotisations sociales obligatoires, impôts directs et loyer) progresser (de 0.7% par année); en revanche, pour toutes les autres catégories de revenus, il a stagné ou baissé. La progression des charges obligatoires indirectes expliquent très largement cette accentuation des inégalités de revenus.

En 2001, le revenu brut moyen des 10% les plus riches était 4.7 fois supérieurs au revenu brut des 10% les plus pauvres; en prenant en compte le revenu disponible, le rapport se montait à 4.6 (tableau 4). En mesurant les différentes dépenses obligatoires pour calculer le revenu disponible, l'étude d'Ecoplan montre que les inégalités au niveau du revenu disponible sont quasiment les mêmes qu'au niveau du revenu brut. Ainsi, on peut constater que le caractère progressif de l'impôt sur le revenu est complètement neutralisé par les taxes indirectes et les cotisations sociales, en particulier les primes d'assurance-maladie. En tenant compte en plus du loyer, comme dépense obligatoire supplémentaire (revenu disponible à court terme), les inégalités sont encore plus fortes (Rapport Ecoplan 2004, 17-18).

Finalement, selon une étude de l'OFS datant de 2001, on peut encore souligner qu'entre 1992 et 1999 le nombre de «working poors» (personnes exerçant une activité rémunérée, mais vivant dans la pauvreté: 2'000 francs par mois après impôts et cotisations sociales) a connu une forte progression entre 1992 et 1999, en passant de 170'000 à 250'000.

Tableau 4: Revenu brut moyen...

Revenu 2001 (par personne équivalente)	1 ^{er} décile les plus pauvres	10 ^{ème} décile	10 ^{ème} décile / 1 ^{er} décile
Revenu brut	30'418	143'210	4.7
Revenu disponible	23'304	106'060	4.6
Revenu disponible à court terme (prend en compte le loyer)	15'771	77'465	4.9

Source: Ecoplan (2004, 20)

3. Il est urgent d'inverser la tendance...

Dans le contexte d'un capitalisme mondialisé, la tendance générale consiste à réduire les charges fiscales portant sur les contribuables mobiles (entreprises, instituts financiers et grosses fortunes notamment), qui peuvent facilement se déplacer ou déplacer leurs activités sur l'ensemble de la planète, et à reporter les charges sur les taxes indirectes et les cotisations sociales, ce qui pèse lourdement sur la consommation des ménages. La Suisse a largement suivi cette logique au cours des quinze dernières années, accentuant ainsi les inégalités de revenus et freinant l'activité économique... En outre, en matière de répartition des richesses, la Suisse cumule deux gros handicaps: d'une part, des couches aisées et des entreprises de plus en plus transnationalisées qui accumulent leurs richesses sur l'ensemble de la planète sans qu'elles profitent à l'ensemble de la population en Suisse et d'autre part, des dépenses indirectes obligatoires (fiscalité, cotisations sociales, primes d'assurance-maladie et loyer) qui ont fortement progressé et diminué le revenu disponible des couches modestes. Cette accentuation des disparités de revenus a été en partie atténuée par l'augmentation des dépenses sociales au cours des années 1990 suite à la forte progression du chômage; cependant, le financement des dépenses sociales reste peu progressif en Suisse.

Dans la presse et parmi les économistes, il a beaucoup été question de la faiblesse de la croissance de l'économie suisse au cours de ces dernières années. A ce propos, le déplacement de la pression fiscale des contribuables mobiles aux moins mobiles et des contribuables bénéficiant de revenus élevés à ceux qui ont plutôt de faibles revenus, est aussi une des raisons de la stagnation économique de ces dernières années, comme le soulignait une récente étude de la banque Bär (Wochenbericht, No. 18, 12.5.04): »Ce n'est pas la hausse de la quote-part fiscale qui devrait être tenue pour responsable de la faible croissance économique enregistrée ces dernières années, mais en première ligne le déplacement de la pression fiscale relative des contribuables mobiles aux moins mobiles, des contribuables bénéficiant de revenus élevés à ceux qui ont plutôt de faibles revenus, du fait d'une hausse significative de la part des impôts indirects dans la charge fiscale totale.« Outre leur fonction de redistribution des richesses, de maintien de la cohésion sociale et garantie l'égalité des chances, les politiques fiscales et sociales contribuent également stimuler l'activité économique et la croissance, en soutenant la demande.

Literature

- Deutscher Gewerkschaftsbund (2004) ›Verteilungsbericht 2003: Umverteilung zu Lasten der Arbeitnehmer setzt sich fort‹. Berlin (www.dgb.de/themen).
- Ecoplan (2004) ›Verteilung des Wohlstands in der Schweiz‹. Bern (www.ecoplan.ch).

Verteilung von Wohlstand in der Schweiz: Zur Interpretation einer Studie

»Der Umverteilungsstaat kommt den untersten und den obersten Einkommen zugute, während der Mittelstand der Leidtragende ist«, so fasst die Neue Zürcher Zeitung vom 15.6.04 die Ecoplan-Studie¹ zusammen. Die Studie lässt sich jedoch auch als Beleg für die Zunahme der sozialen Ungleichheit interpretieren. Soziale Ungleichheit liegt vor, wenn Mitglieder einer Gesellschaft oder verschiedener Gesellschaften dauerhaft in unterschiedlichem Mass über notwendige oder begehrte Güter verfügen. Es geht dabei nicht um individuelle Unterschiede wie Grösse, Hautfarbe oder körperliche Kraft, sondern um die Verteilung von Wohlstand, Ansehen und Macht. Ecoplan (www.ecoplan.ch) analysiert im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung die Verteilung des Wohlstands in der Schweiz. Als Grundlage dienen die Einkommens- und Vermögensverhältnisse in den Jahren 1990 bis 2001.

Wer nur das durchschnittliche Bruttoeinkommen der Haushalte betrachtet, stellt in den Jahren 1990 bis 2001 ein jährliches Wachstum von 0,6% fest. Bei den untersten und obersten 20% der Einkommen lag der Anstieg etwas höher, bei Teilen der Mittelschicht etwas tiefer. Ein anderes Bild zeigt die Entwicklung der verfügbaren Einkommen nach Abzug der Ausgaben für Versicherungen, Steuern, etc. Diese Einnahmen nahmen zwischen 1990 und 1999 bei den obersten 10% stark zu, bei den untersten 10% stark ab. Ein kleiner Aufwärtstrend zeichnete sich bei einzelnen niedrigen Einkommen nach dem Jahr 1999 ab. Die Einkommensverteilung (ohne Renten Haushalte) war aber auch im Jahr 2001 ungleicher als 1990.

Bei den Vermögen sind die Unterschiede noch viel ausgeprägter. Die obersten 20% vereinen über 85% der steuerlich erfassten Vermögen; der

Mittelstand verfügt über 15%. Der grosse Rest geht leer aus. 3% der privaten Steuerpflichtigen haben in der Schweiz gleich viel steuerbares Nettovermögen wie die übrigen 97%. Während beispielsweise im Kanton Basel-Stadt die durchschnittlichen steuerbaren Einkommen der veranlagten steu-

Ueli Mäder

ist ordentlicher Professor für Soziologie an der Universität Basel und an der Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit beider Basel. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die soziale Ungleichheit und die Konfliktforschung. Er leitet dazu mehrere Nationalfondsprojekte.

erpflichtigen Haushalte während den 1990er-Jahren von rund 42'000 Franken auf 48'000 Franken stiegen, erhöhte sich das (auf alle Haushalte umgelegte) steuerbare Durchschnittsvermögen von 83'000 Franken auf 198'000 Franken. Von den steigenden Vermögen profitierten aber nur etwa ein Viertel der Haushalte. Sie verfügten 1991 über 360'000 Franken, 1999 über 700'000. Rund drei Viertel der privaten Steuerpflichtigen haben kein steuerbares Nettovermögen.

Verfügbares Einkommen

Um die Entwicklung der Einkommen beurteilen zu können, sind die frei verfügbaren Einkommen relevant. Ihr Anteil am Bruttoeinkommen sank zwischen 1990 und 2001 von 59% auf 55%. Nach dem durchschnittlichen Äquivalenzeinkommen² berechnet, stagnierten die absoluten Zahlen bei 36'000 Franken. Konkret reduzierten sie sich innerhalb von 11 Jahren trotz leicht steigendem Bruttoeinkommen um 579 Franken. Nur die 10% reichsten Erwerbshaushalte konnten ihr frei verfügbares Einkommen in diesem Zeitraum erhöhen. Trotzdem titelt Beat Kappeler in der NZZ vom 20.6.04: »Die Armen werden nicht immer noch ärmer«.

Beat Kappeler bezieht sich mit seiner Feststellung auf die untersten Löhne, die seit 1999 in einzelnen Branchen anstiegen. Im Gastgewerbe nahmen sie gemäss Gesamtarbeitsverträgen von 2400 Franken auf heute rund 3100 Franken zu. Im Detailhandel erhöhten sie sich um rund 11%. Das ist gewiss bemerkenswert. Aber die Zwangsabgaben haben, wie die Studie veranschaulicht, »die armen Haushalte stärker getroffen als die reichen«. Deutliche Einkommenseinbrüche zeigen sich auch in der Mittelschicht. Beat Kappeler bringt hier einen weiteren Einwand an. Er bezeichnet »das Klagelied über den bedrängten Mittelstand« und die hohen Mietausgaben als Unfug. Denn die Volkszählung belege, »dass jeder Einwohner heute fünf Quadratmeter mehr bewohnt als 1990«. Bei dieser Argumentation mit dem Durchschnitt bleiben die grossen Unterschiede ausgeklammert. Dass Kappeler, wie von Lebenslagenkonzepten angeregt, auch das Wohnen in die Analyse einbezieht, ist sinnvoll. Aber hierbei wäre ebenfalls zu berücksichtigen, wie beispielsweise die Verengung öffentlicher Lebensräume (durch den zunehmenden Privatverkehr) die Lebensqualität beeinträchtigt.

Ob sich die Situation bei den unteren Einkommen seit 1999 verbessert, lässt sich mit der Ecoplan-Studie nicht nachweisen. Die Studie ist, wie die vier Autoren (André Müller, Michael Marti, Robert Oleschak, Stephan Osterwald) klar festhalten, »auf die direkten Steuern fokussiert«. Sie vernachlässigt die indirekten Steuern sowie nicht steuerliche Zwangs-

abgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden, die das Haushaltseinkommen reduzieren. Wie das geschieht, kommentiert Markus Schneider in der Weltwoche Nr. 1, 2004: »Gesenkt werden einige wenige direkte Steuern zugunsten derjenigen, die direkte Steuern zahlen. Also der Einkommensstarken. Die ständig steigenden Abgaben und Gebühren dagegen treffen alle. Resultat ist eine Umverteilung von unten nach oben – bei der die Linke fröhlich zuschaut. (...) Der kleine Mann und die kleine Frau bekommen dann die Auswirkungen zu spüren.«

Gehen wir nach der Ecoplan-Studie vom gesamten Haushaltseinkommen (inkl. Transfereinkommen) pro Äquivalenzperson aus, stellen wir bei den untersten 10% zwischen 1990 und 1998 eine Zunahme von 22'016 auf 23'919 Franken beziehungsweise eine Steigerung von 8,6% fest. Die obersten 10% erhöhten sich von 122'110 auf 142'110 Franken respektive um 17%. Ziehen wir vom gesamten Einkommen die Ausgaben für Versicherungen (AHV, IV, ALV, Unfall), Krankenkassenprämien, direkte Bundessteuern, kantonale und kommunale Einkommens- und Vermögenssteuern ab, erhalten wir das verfügbare Einkommen I. Bei diesem zeigt sich zwischen 1990 und 1998 bei den untersten 10% der Einkommen ein Rückgang um 1% von 18'329 auf 18'114 Franken, bei den obersten 10% eine Steigerung von 99'331 auf 114'847 Franken um 15,6%. Ziehen wir noch die Ausgaben für die Pensionskassen, die 3. Säule, Prämien, Übertragungen (an andere Haushalte) und die Miete der Erstwohnung ab, ergibt sich beim verfügbaren Einkommen II im selben Zeitraum bei den untersten 10% ein Rückgang um 15,3% von 14'965 auf 12'682 Franken, bei den obersten 10% eine Steigerung um 12,4% von 82'683 auf 92'932 Franken. Bei den untersten 10% der Einkommen sank also der Anteil am Bruttoeinkommen von 68% (1990) auf 53% (1998), bei den obersten 10% von 67,7 auf 65,1%.

Frage der Wahrnehmung

Was einst als Grundwiderspruch zwischen gesellschaftlicher Produktion und privater Aneignung diskutiert wurde, wird heute selten thematisiert. Michael Schefczyk stellt in der NZZ vom 3.12.01 eine Entpolitisierung der Frage fest, nach welchen Regeln gesellschaftlicher Reichtum zu verteilen sei. Auch in der Sozialstrukturforschung verlagert sich der Blick von der vertikalen auf die horizontale Ebene. Die Klassenmodelle des 19. Jahrhunderts unterschieden die Werktätigen noch recht kategorisch vom Bürgertum nach dem Kriterium der Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel. Analysen sozialer Klassen und Schichten (Max Weber und Theodor Geiger) definierten in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts Menschen(gruppen) etwas differenzierter nach äusseren Merk-

malen (Beruf, Qualifikationen, Einkommen, Besitz) sowie nach inneren Dispositionen (Einstellungen). Der Blick galt dabei nach wie vor primär den vertikalen Ungleichheiten. Das änderte sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Seit den 1980er-Jahren beziehen verschiedene Theorien sozialer (Lebens-)Lagen (Stefan Hradil) nebst materiellen Ressourcen das subjektive Wohl (Lebenszufriedenheit) stärker ein. Die horizontalen Ungleichheiten stehen auch bei den Modellen sozialer Milieus im Vordergrund, die sich seit den 1990er-Jahren verbreiten und auf Menschen beziehen, welche sich in der Lebensauffassung und Lebensweise ähneln und quasi subkulturelle Einheiten innerhalb der Gesellschaft bilden. Grosse Bedeutung kommen hierbei der gemeinsamen Wertorientierung und dem Lebensstil zu. Die Lagen- und Milieuanalysen weisen gewiss auf wichtige Differenzierungen hin. Sie laufen aber Gefahr, trotz krasser gesellschaftlicher Gegensätze die Frage sozialer Klassen zu vernachlässigen und eine Entwicklung zu suggerieren, die von Klassen und Schichten zu Lagen und Milieus führe.

Gerhard Schulze kommt in seiner Studie über »Die Erlebnisgesellschaft«³ zum Schluss, dass die Suche nach Glück die Sorge um das materielle Überleben abgelöst hat und die horizontal strukturierten Erlebnismilieus eine immer grössere Bedeutung erlangen. Das erlebnisorientierte Denken ersetzt laut Schulze das produkteorientierte. Beim erlebnisorientierten geht es mehr um den subjektiven Nutzen, beim produkteorientierten um den materiellen. Der Hobbygärtner löst mit seinem Ziergarten die Bäuerin mit ihren Kartoffeln ab. Dem Reich der Notwendigkeit folgt das Reich der Freiheit, der Leistungs- die Personenorientierung, dem Haben das Sein. Der Alltag wird zur Lebensbühne und zur Verlängerung der Innenwelt. Symbolwelten scheinen somit frei wählbar zu sein. Gesellschaft verkommt zur Episode. Nach Pierre Bourdieu beeinflussen hingegen mehr die äusseren Faktoren die Denk- und Handlungsmuster beziehungsweise den Habitus eines Menschen, wobei er die sozialen Klassen nicht einfach ökonomisch herleitet.⁴ Es gibt auch »Die feinen Unterschiede«.⁵ Sie äussern sich über Titel, Kleidung, Sprache, Manieren und den Geschmack. Der Lebensstil ist nicht beliebig. Er folgt dem sozialen Rang, der mitentscheidet, wie man grilliert, den Hausflur gestaltet oder den Tisch deckt. Bourdieu sieht die Bedeutung sozialer Milieus. Er orientiert sich aber auch an der Marx'schen Tradition, nach welcher das Sein das Bewusstsein bestimmt. Schulze hält sich (im Kontext der Individualisierung) indes mehr an Soziologe Ulrich Beck, der die »Reflexive Modernisierung«⁶ unter anderem dadurch kennzeichnet, dass das Bewusstsein das Sein prägt.

Soziale Brisanz

In stark individualisierten Gesellschaften wie der Schweiz wahren viele sozial Benachteiligte nach aussen den Schein, alles sei, wie es sein müsse. Sie strecken sich nach der Decke und geben den Stress weiter, den sie bei der Arbeit, auf der Stellensuche oder auf dem Sozialamt erleben. Das Treten nach unten ist ein bekanntes Muster. Wer sich ohnmächtig fühlt, empfindet das Bessere zuweilen als Bedrohung. Es fordert zum Handeln auf, von dem befürchtet wird, dass es scheitern und weitere Defiziterfahrungen mit sich bringen könnte. Konsumorientierte Verhaltensmuster bieten imaginäre Sicherheiten, wie Psychoanalytiker Horst-Eberhard Richter⁷ beschreibt. Sie stützen die Konformität. Knappheit verstärkt auch die rivalitätsbezogene Sozialisation. Sie ist ein Nährboden für Ressentiments. Ständiger Aktivitätsdruck entspricht dem dominanten Leistungsideal: Was helfen könnte, macht Angst. So halten auch Familien mit niedrigen Einkommen an den Normen der Konkurrenz fest. Sie verteidigen die Vorbilder der Anpassung. Das betrifft auch die über 200'000 Kinder, die in den 250'000 Working-poor-Haushalten leben.

Die Überforderung erhöht die Labilität des Selbstwertes. Der Normkodex, an dem das heranwachsende Kind sein Verhalten misst, übersteigt seine realen Möglichkeiten. Ängste der Eltern übertragen sich. Das stellten wir in der Studie ›Armut im Kanton Basel-Stadt‹⁸ und teilweise auch in der Untersuchung über ›Working poor in der Schweiz‹⁹ fest. Bei den jüngsten Gesprächen mit erwerbstätigen Armen fiel uns indes auf, wie empört viele (erwerbstätige) Arme auf soziale Ungleichheiten reagieren. Sie kritisieren beispielsweise die hohen Managerlöhne und den Mangel an Lehrstellen. Die vorhandene Wut deutet auf eine Veränderung hin. Vielleicht führt sie von der Resignation zum gewerkschaftlichen Engagement? Die verbreitete Verunsicherung kann aber auch die Bereitschaft fördern, zu simplifizieren statt zu differenzieren und Halt bei autoritären, (neo-)populistischen Kreisen zu suchen. Die soziale Ungleichheit verschärft diese Gefahr, der soziale Ausgleich vermindert sie.

Literatur

- Beck, Ulrich, Anthony Giddens, Scott Lash (1996) ›Reflexive Modernisierung‹. Frankfurt/M.
- Bourdieu, Pierre (1997) ›Das Elend der Welt‹. Konstanz.
- Bourdieu, Pierre (1987) ›Die feinen Unterschiede‹. Frankfurt/M.
- Carigiet, Erwin, Ueli Mäder, Jean-Michel Bonvin (2003) ›Wörterbuch der Sozialpolitik‹. Zürich.
- Ecoplan (2004) ›Verteilung des Wohlstands in der Schweiz‹. Bern.
- Geissler, Rainer (2001) ›Facetten der modernen Sozialstruktur‹. In: Victoria Jäggi, Ueli Mäder, Katja Windisch (Hg.) ›Entwicklung, Recht, Sozialer Wandel. Social Strategies, Vol. 35‹. Bern, 537–553.
- Mäder, Ueli (1999) ›Für eine solidarische Gesellschaft‹. Zürich.
- Mäder, Ueli, Elisa Streuli (2002) ›Reichtum in der Schweiz‹. Zürich.
- Kutzner, Stefan, Ueli Mäder, Carlo Knöpfel (2004) ›Working poor in der Schweiz – Wege aus der Sozialhilfe‹. Zürich.
- Mäder, Ueli, Franziska Biedermann, Barbara Fischer, Hector Schmassmann (1991) ›Armut im Kanton Basel-Stadt. Social Strategies, Vol. 23‹. Basel.
- Richter, Horst-Eberhard (2002) ›Das Ende der Egomane‹. Köln.
- Schulze, Gerhard (2000) ›Die Erlebnisgesellschaft‹. Frankfurt/M.-New York.
- Wächter, Matthias (2004) ›Für eine solidarische Gesundheitspolitik‹. Bern.

Anmerkungen

- 1 vgl. Ecoplan 2004.
- 2 Damit die Haushalte verschiedener Grösse untereinander vergleichbar sind, weist die Ecoplan-Studie die Einnahmen pro Äquivalenzperson bzw. für einen Ein-Personen-Haushalt aus. Die Umrechnung geschieht mit einer Skala, die davon ausgeht, dass jede zusätzliche Person in einem gemeinsamen Haushalt nicht dieselben Kosten verursacht wie die erste Person.
- 3 vgl. Gerhard Schulze 2004.
- 4 vgl. Pierre Bourdieu 1997.
- 5 vgl. Pierre Bourdieu 1987.
- 6 vgl. Ulrich Beck et al. 1996.
- 7 vgl. Horst-Eberhard Richter 2002.
- 8 vgl. Ueli Mäder et al. 2004.
- 9 vgl. Stefan Kutzer et al. 2004.

Das Projekt Gleichheitsmonitor

Das Umfeld

In den wirtschafts- und sozialpolitischen Debatten spielen statistische Indikatoren und internationale Vergleiche eine zentrale Rolle.

Im so genannten Bench-marking werden nationale Volkswirtschaften miteinander verglichen und hinsichtlich ihrer ›Wettbewerbsfähigkeit‹ bewertet. Die Berichte der OECD sind hier nur das bekannteste Beispiel. Die statistische Methode täuscht dabei eine ›wissenschaftliche‹ Präzision vor, die sie so nicht garantieren kann. Von der Auswahl der Indikatoren und Vergleichsbeispiele über die Interpretation der Resultate bis hin zu auf den auf diesem Wissen aufbauenden politischen Strategien gibt es einen grossen Spielraum für unterschiedliche Sichtweisen. Entsprechend der Hegemonie des Neoliberalismus dominiert heute die neoliberale Sichtweise, die in der Förderung des ›Wettbewerbs‹, in der Deregulierung und Privatisierung des öffentlichen Sektors und der Herstellung eines ›flexiblen‹ Arbeitsmarkts den Universalschlüssel für wirtschaftlichen und sozialen Erfolg sieht.

Rita Soland

1952. lic. phil. I. Management Weiterbildung an der Universität Zürich, Ausbildung in Qualitätsmanagement und Mediation; selbständige Beraterin (u.a. im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung) und Mediatorin.

Hans Baumann

1948. lic. rer. pol. MAES, Ökonom der Gewerkschaft Unia.

Adrian Zimmermann

1974. lic. phil., Historiker, Forschungsassistent im EU-Projekt ›Konsensorientierte politische Kulturen in kleinen westeuropäischen Staaten‹ (Smallcons); Forschungsschwerpunkte: Geschichte der Arbeiterbewegung, Wirtschaftsverbände, Geschichte der Geschichts- und Sozialwissenschaften, Klassenformierung, Marxismus, Nation und Nationalismus, Wirtschaftsdemokratie, Archiv- und Informationswissenschaften.

Das Ziel

Auch der Gleichheitsmonitor will die Schweiz in Bezug auf statistische Schlüsselindikatoren international vergleichen. Damit soll ebenfalls ein Bench-marking angestrebt werden, aber in die andere Richtung: Wie sieht eigentlich die Lage der Lohnabhängigen in Bezug auf Löhne, Arbeitszeiten, Organisationsgrad, soziale Sicherheit, Kaufkraft (Mieten, Krankenkassenprämien!) im internationalen Vergleich aus? Ist die Schweiz als Arbeits- und Lebensort überhaupt so attraktiv, wie immer wieder behauptet wird? Wie stark sind die Ungleichheiten aufgrund des Geschlechts, der nationalen Herkunft und des Alters? Welchen Anteil am Volkseinkommen machen die Löhne, welchen die Ka-

pitaleinkünfte aus? Welcher Anteil am Vermögen und Einkommen gehört welchem Anteil der Bevölkerung?

Die Methode

Zum grössten Teil werden wir dabei mit den vorhandenen Statistiken arbeiten müssen, diese aber in einer anderen Form bündeln – eben im Hinblick auf die Analyse der Ungleichheit in der Schweiz und im internationalen Vergleich. Weiter könnte der Gleichheitsmonitor auch Interpretationshilfen zu einigen Indikatoren wie etwa der Soziallastquote geben, mit denen oft in einer manipulativen Weise operiert wird.

Ein neues Element, das wir prüfen wollen, sind auch einzelne ausgewählte Personen oder Haushalte, die wir jährlich nach ihrem Einkommen, sozialen Status etc. befragen oder befragen lassen, um so beispielhaft Veränderungen aufzuzeigen. Das Resultat würde als Porträt der Personen und Haushalte publiziert. Damit würden hinter der trockenen Statistik lebendige Menschen sichtbar.

Indikator, Reihe	Vergleich nach	International (EU-Länder, J, USA, 1 GUS-Land, 1 E-Land)
Pers. Einkommensverteilung	Quintilen/Dezilen	Ja
Pers. Einkommensverteilung vor Sozialleistungen	Verhältnis oberstes/unterstes Quintil/Dezil	Ja
Pers. Einkommensverteilung nach Sozialleistungen	Verhältnis oberstes/unterstes Quintil/Dezil	Ja
Pers. Einkommensverteilung	Kantone (verfügbares Einkommen)	
Gini-Koeffizient		Ja
Lohnunterschiede	Vergleich höchster verfügbarer Jahreslohn zum tiefsten Minimallohn	
Löhne	Vergleich höchster/tiefster Lohn in einer ausgewählten Firma	
Löhne	Unterschied Männer-/Frauen, Ausländer-/Schweizer	Ja
WEF-Indikator Ungleichheit	Männer-/Frauen	Ja
Lohnquote		Ja
Vermögensverteilung	Quintilen/Dezilen	Ja
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad	Gesamt und nach Sektoren	Ja
GAV-Abdeckungsgrad	Typische Frauenberufe	Ja
Staatsquote, Soziallastquote		Ja
Erwerbsquote	Männer/Frauen	Ja
Erwerbstätige nach sozioprofessionellen Kategorien	Männer/Frauen/Schweizer/Ausländer	Ja
Erwerbstätige nach Wirtschaftszweigen	Männer/Frauen/Schweizer/Ausländer	Ja
Life Balance, Verteilung Nichterwerbsarbeit	Männer/Frauen	Ja
Arbeitszeiten, Teilzeitquote	Männer/Frauen/Schweizer/Ausländer	Ja
Arbeitslosenquote	Männer/Frauen/Schweizer/Ausländer	Ja
Langzeitarbeitslosenquote	Männer/Frauen/Schweizer/Ausländer	Ja
Anteil working poor	Männer/Frauen/Schweizer/Ausländer	Ja
Armutgefährdung: Anteil Personen mit Einkommen < 50%, < 60%	Haushalte, Alter, alleinerziehende Mütter/Väter	Ja
Anteil Schulabbrecher (nach Grundschule)	Männer/Frauen/Schweizer/Ausländer	Ja
Anteil Hochschulabsolventen	Männer/Frauen/Schweizer/Ausländer	Ja
Lebenserwartung	Männer/Frauen/Schweizer/Ausländer/ Evtl. Einkommensklassen	Ja

Vorschlag für eine Indikatorenreihe

Das Ziel wäre, im Jahrbuch wie auch auf der Website des Denknetzes eine Indikatorenreihe über Gleichheit/Ungleichheit respektive soziale Kohäsion/Ausgrenzung zu führen, die jährlich nachgeführt wird und bei einzelnen ausgewählten Reihen auch internationale Vergleiche erlaubt.

Die Vorschläge (Tabelle Seite 48) für eine Indikatorenreihe sind weder abschliessend noch umfassend. Dabei kann es sich natürlich nur um eine Zusammenstellung bestehender, bereits erhobener Indikatoren handeln, die wir dann kommentieren. Auch müssen wir sicher eine Auswahl treffen, damit der Aufwand zu bewältigen ist.

Die Strategische Funktion

Nirgends in Europa setzte sich im 19. Jahrhundert das Bürgertum so stark durch wie in der Schweiz. Die nahezu vollständige Überwindung eines feudal-aristokratischen Ständedenkens (teilweise auch schon in der alten Eidgenossenschaft) und die aufgrund der anfänglich ländlich-dezentralen Industrialisierung relativ spät einsetzende Formierung einer klassenbewussten Arbeiterschaft führte dabei zu einer paradoxen Situation: Zwar gibt es wegen der grossen Macht des Bürgertums traditionellerweise eine grosse materielle Ungleichheit in unserem Land, die aber wegen des ursprünglich aus derselben (klein-)bürgerlichen Tradition stammenden, landesüblichen egalitären Umgangs weniger stark wahrgenommen wird als in anderen Ländern. Der Gleichheitsmonitor will einerseits gerade an der starken Verankerung des Gleichheitsgedankens in der Schweiz anknüpfen und diese wieder stärken, andererseits aber auch zeigen, dass diese wahrgenommene Gleichheit mit einer von wachsender sozialer Ungleichheit geprägten Realität kontrastiert. Damit soll klar werden, wie notwendig eine demokratische Kontrolle wirtschaftlicher Macht und eine Umverteilung der Einkommen und Vermögen geworden ist, die in der Schweiz allzu lange mit dem Hinweis auf die angeblich egalitären Verhältnisse abgeblockt worden sind.

Die gesundheitspolitische Debatte in der Schweiz

Fakten und Scheinargumente

Anfang Juni 2005 gab Bundesrat Couchepin den Ausschluss eines Grossteils der so genannten komplementär-medizinischen Therapien aus der obligatorischen Krankenversicherung bekannt. Er setzte sich damit über die vorherrschenden Einschätzungen der ExpertInnen hinweg und missachtete die Ergebnisse der Studien, die der Bundesrat vor fünf Jahren selbst in Auftrag gegeben hatte. Die ganze Geschichte könnte als Posse abgetan werden, gäbe es nicht Hinweise, dass hinter den Kulissen bedeutsame Veränderungen im Gange sind. So war einige Wochen vor der Bekanntgabe von Couchepins Entscheid den AutorInnen der bundesrätlichen Studien unter Strafandrohung verboten worden, die den Studien zugrunde liegenden Daten der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, ja sie sollten sogar verpflichtet werden, die Daten vollumfänglich der Bundesverwaltung zu überlassen. Und kaum war Couchepins Entscheid publik, warb die Krankenkasse Groupe Mutuel in ganzseitigen Inseraten für Zusatzversicherungen, die die aus der Grundversicherung ausgeschlossene Komplementärmedizin abdecken. Was man dabei wissen muss: Die Kassen dürfen im Grundversicherungsbereich keinen Gewinn erzielen, im Bereich der Zusatzversicherungen hingegen sehr wohl. Und Couchepin war vor seinem Eintritt in den Bundesrat selbst Verwaltungsratsmitglied von Groupe Mutuel.

Mehr Gewinnorientierung im Gesundheitswesen?

Der Ausschluss der Komplementärmedizin ist Bestandteil einer umfassenden Strategie, die von massgebender bürgerlicher Seite in der Gesundheitspolitik seit einigen Jahren verfolgt wird. Erklärtes Ziel: Mehr Marktwirtschaft im Gesundheitswesen und die schrittweise Einführung der differenzierten medizinischen Versorgung à la carte. Wobei das Risiko einer Zweiklassenmedizin ganz bewusst in Kauf genommen wird. Weitere Elemente dieser Strategie sind:

- Die Ausdünnung des Leistungskataloges der Grundversicherung soll in den Bereichen Schulmedizin und Psychotherapie weiter geführt werden – der Ausschluss von vier komplementär-medizinischen Therapien war also nur der An-

Beat Ringger

1955, Zentralsekretär vpod und geschäftsführender Sekretär des Denknetzes. Interessenschwerpunkte: Gesundheits- und Sozialpolitik, politische Ökonomie, Psychologie und Fragen der Ideologiebildung.

fang. Diese Politik wird von Bundesrat Couchepin und seinem neuen Vizedirektor im Bundesamt für Gesundheit, Hans-Ulrich Brunner, mit Vehemenz vorangetrieben. Die beiden scheuen sich dabei nicht, an (über?) die Grenzen der zulässigen Interpretation der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen zu gehen.

- In den meisten Kantonen sollen die öffentlichen Spitäler zu ›Unternehmen‹ gemacht werden – durch die Überführung in eine Aktiengesellschaft oder in eine öffentlich-rechtliche Anstalt. Im Kanton Bern wurde gar versucht, für sämtliche Spitäler gesetzlich festzulegen, dass einer privaten Trägerschaft grundsätzlich Vorrang vor einer öffentlichen Trägerschaft einzuräumen sei. Dieses Vorhaben wurde von den StimmbürgerInnen an der Urne allerdings mit einer Zweidrittel-Mehrheit deutlich verworfen.

- Privatspitäler sollen den öffentlichen Spitälern gleichgestellt werden, ohne dass sie in gleicher Weise zur medizinischen Grundversorgung beitragen. Dies führt zur Rosinenpickerei: Privatspitäler sichern sich lukrative Leistungen, aufwändige Therapien werden den öffentlichen Spitälern überlassen.

- Die Stellung der privaten Krankenkassen wird erheblich gestärkt: Sie sollen künftig auswählen können, mit welchen ÄrztInnen sie Verträge eingehen und mit welchen nicht (Aufhebung des so genannten Kontrahierungszwangs). Ärzte ohne Vertrag können ihre Leistungen nicht mehr mit der entsprechenden Kasse abrechnen. Die Kassen sollen zudem gegenüber allen Leistungserbringern (Spitäler, Spitex, Kliniken, Arztpraxen) als einzige zahlende Organisation auftreten (Monismus). Kantone und andere öffentliche Trägerschaften würden ausgebootet und müssten ihre Finanzierungsanteile den Kassen übertragen.

- Die Folge: Ein erheblicher Machtzuwachs für die Kassen, der noch beträchtlich gesteigert werden könnte, falls in einem zweiten Schritt auch gegenüber Spitälern und Kliniken der Kontrahierungszwang aufgehoben würde, worüber bereits diskutiert wird. Denn die Leistungserbringer sollen gegenüber den so gestärkten Krankenkassen zum Wettbewerb gezwungen werden. Die Kassen berücksichtigen dann diejenigen Institutionen, die die Leistung am kostengünstigsten erbringen. Dies könnte unabsehbare Folgen für die Qualität der Leistungen haben.

- Unter dem Stichwort ›Managed Care‹ sollen auch in der ambulanten Versorgung Institutionen (Health Maintenance Organisations, HMO) gefördert werden, die nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen arbeiten: Die Vergütung der HMO-Leistungen soll ermöglichen, dass die HMO gewinnorientiert arbeiten können.

- Die Kostenbeteiligung der PatientInnen an den Leistungen soll von

10% auf 20% angehoben werden (bei einer jährlichen Obergrenze von Fr. 700.-).

Die letzten vier Punkte sind Bestandteile der bundesrätlichen Vorlagen zur Revision des Krankenversicherungsgesetzes (KVG). Das KVG stellt die in der Schweiz massgebende Grundlage zur Regulierung des Gesundheitswesens dar.

Denknetz-Fachgruppe Gesundheitspolitik

Diese Ausgangslage hat eine Reihe von Gesundheitsfachleuten bewogen, sich zu einer Denknetz-Fachgruppe Gesundheitspolitik zu formieren. Die Fachgruppe legt nun im vorliegenden Denknetz-Jahrbuch eine sozialpolitisch fortschrittliche Reformagenda für das Schweizer Gesundheitswesen vor. Diese Reformagenda soll dazu beitragen, dass die Linke über gemeinsame Bezugspunkte im Richtungskampf um die Zukunft der Gesundheitspolitik verfügt.

Dies ist heute unumgänglich. Denn bei einigen kantonalen Abstimmungsvorlagen zu Spitalauslagerungen und -privatisierungen ist die Linke gespalten: Wiederholt legten sozialdemokratisch oder grün geführte Gesundheitsdepartemente entsprechende Abstimmungsvorlagen vor, und die gesundheitspolitischen Diskussionen innerhalb der Linken sind oft von Unsicherheiten geprägt.

Ein weiterer Artikel beleuchtet die Entwicklung des Gesundheitswesens in den USA. Dort lässt sich exemplarisch verfolgen, was geschieht, wenn privates Kapital in breitem Masse ins Gesundheitswesen eindringen kann. Der Artikel wurde anlässlich einer Vortragstournee verfasst, die der vpod im März 2005 mit dem bekannten Kritiker des US-Gesundheitswesens, Prof. David Himmelstein von der Harvard Medical School, durchgeführt hat.

Das schweizerische Gesundheitswesen: Gut und vergleichsweise gerecht im Zugang...

Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz gilt als qualitativ gut bis hervorragend. Auch bezüglich der Zugänglichkeit der Leistungen für alle sozialen Schichten schneidet die Schweiz in internationalen Vergleichsstudien gut ab. Zwar korreliert das Einkommen in allen Ländern mit dem Zugang zur Gesundheitsversorgung: je höher das Einkommen, desto besser der Zugang. Eine umfangreiche empirische Untersuchung in acht Ländern ergab jedoch, dass die Schweiz – zusammen mit Irland und den Niederlanden – diesbezüglich die geringsten Ungleichheiten aufweist. Unser Gesundheitswesen ist für alle Schichten vergleichsweise gut zugänglich.¹



Auch ein Forschungsprojekt von Robert E. Leu und Martin Schellhorn im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 45 kommt zu ähnlichen Ergebnissen. In dieser Untersuchung zeigte sich nur bei der Inanspruchnahme von ärztlichen SpezialistInnen ein signifikanter Unterschied: Reiche suchen häufiger SpezialärztInnen auf als weniger Reiche. Hingegen besuchen Einkommensschwächere häufiger allgemein praktizierende Ärzte.² Leu zitiert zudem eine Studie von Doorslaer und Koolmann, laut der Einkommen und Gesundheit zwar in allen 13 untersuchten europäischen Ländern auseinanderdriften, am wenigsten aber in der Schweiz, den Niederlanden und in Deutschland.³

Seit 1996 ist in der Schweiz das Krankenversicherungsgesetz (KVG) in Kraft, das durch drei positive Bestimmungen heraussticht:

- Das KVG beinhaltet ein Versicherungsobligatorium, das heisst, sämtliche in der Schweiz wohnhaften Personen müssen sich gegen Krankheit bei einer anerkannten Kasse versichern.
- Durch die Grundversicherung werden alle Leistungen abgedeckt, die medizinisch sinnvoll sind. Dieser so genannte Grundkatalog ist offen (nicht abschliessend), das heisst, neue Verfahren, die wirkungsvoll sind, werden nach Überprüfung in den Katalog aufgenommen
- Die Krankenkassen dürfen in der Grundversicherung nur ein einheitliches Angebot offerieren, und die Leistungen der Grundversicherung dürfen in der ganzen Schweiz nur zu einem einheitlichen Tarif erbracht werden (Tarifschutz).

In der Schweiz sind zudem die wichtigsten und qualitativ besten Spitäler in der Regel in öffentlicher Hand und damit einer guten Grundversorgung verpflichtet. Diese Faktoren stützen die gute Qualität und die vergleichsweise egalitäre Zugänglichkeit des Schweizer Gesundheitssystems. Natürlich spiegeln sich soziale und kulturelle Ungleichheiten innerhalb der Gesellschaft auch in der Gesundheitsversorgung. Ein eloquenter Hochschullehrer hat bessere Aussichten, die Behandlung nach seinen Bedürfnissen und Präferenzen zu beeinflussen, als eine Reinigungsfachfrau kroatischer Herkunft, die nur über wenig Deutschkenntnisse verfügt.

Das Schweizer Gesundheitssystem scheint jedoch nicht zusätzlich diskriminierend zu wirken, das heisst, es enthält bislang keine gravierenden Mechanismen zur Vergrösserung sozialer Unterschiede. Die Reinigungsfachfrau und der Marketingmanager können damit rechnen, im Spital ähnlich gut (oder mitunter auch weniger gut) versorgt zu werden, was den medizinisch-therapeutischen Bereich betrifft. Die privatrechtlichen Zusatzversicherungen – die nicht im KVG geregelt sind – betreffen vorab die Hotellerie und dürfen zu keinen relevanten

Unterschieden in der medizinischen Betreuung führen. Einzig die Möglichkeit, sich via Zusatzversicherung einen Belegarzt für operative Eingriffe aussuchen zu können, verletzt dieses Gleichheitsgebot.

In der Schweiz gibt es zurzeit noch keine Zweiklassenmedizin, und es ist in den gesundheitspolitischen Diskursen von grosser Bedeutung, diese sozialpolitische Errungenschaft hervorzuheben. Es ist deshalb heikel, heute bestehende soziale Mängel mit einer Zweiklassenmedizin gleichzusetzen – dies könnte dazu beitragen, den Widerstand gegen Abbauvorhaben zu verwässern. Wenn beispielsweise die Zürcher Regierungsrätin Verena Diener erklärt, die Schweiz habe ja schon eine Zweiklassenmedizin, so möchte sie damit ihre Spar- und Abbaumassnahmen rechtfertigen, die eine Schlechterbehandlung von »nur« grundversicherten gegenüber privat versicherten PatientInnen zur Folge haben.

...aber mit Umsetzungslücken und unsozialer Finanzierung

Die Umsetzung des KVG wird in einem wichtigen Punkt von den bürgerlichen Mehrheiten in den eidgenössischen Räten seit bald 10 Jahren verzögert. Dies betrifft die Pflegefinanzierung. Das KVG sichert nämlich eine umfassende Finanzierung jeglicher Form der Pflege durch die Kassen, nicht nur im Akutbereich (Spitäler), sondern auch in der Langzeitpflege. Die Pflegeheime wurden deshalb Mitte der 90er-Jahre beauftragt, die Pflegekosten klar von den Hotelleriekosten abzugrenzen und damit die datenmässigen Grundlagen für die Entgeltung durch die Kassen zu schaffen. Dabei wurde klar, dass diese Kosten deutlich höher ausfallen würden als ursprünglich angenommen. Deshalb verlängerte das Parlament wiederholt eine Übergangsregelung. Gemäss dieser Regelung müssen die Kassen in der Langzeitpflege lediglich 20% der Pflegekosten vergüten.

Allerdings ist es sozialpolitisch brisant, möglichst viele Leistungen von den Krankenkassen abdecken zu lassen. Denn – und das ist der Hauptmangel des schweizerischen Gesundheitssystems – die Kassen erheben bei ihren Mitgliedern eine Kopfprämie, deren Betrag lediglich vom Wohnort und von der Kassenwahl abhängt, nicht aber von der Einkommens- oder Vermögenslage.

Diese Kopfprämie ist europaweit einmalig. In keinem anderen Land wird die Gesundheitsversorgung derart unsozial finanziert. Die Finanzierung erfolgt in andern Ländern über Lohnprozente (gut Verdienende bezahlen mehr) oder über Steuererträge. Diese unsoziale Finanzierung wird auch von der World Health Organisation (WHO) bemängelt und hat dazu geführt, dass die Schweiz im internationalen Ranking bezüglich der Gesundheitsversorgung lediglich auf Rang 20 figuriert.⁴

Eine ›Kostenexplosion‹, die nie stattgefunden hat

Die gesundheitspolitische Situation präsentiert sich also wie folgt: Eine in weiten Teilen sozial ausgestaltete Leistungserbringung mit unsozialer Finanzierung wird von rechts unter Beschuss genommen mit dem Ziel, das System für gewinnorientierte Anbieter zu öffnen. Dabei wird die Kostenfrage ins Zentrum gerückt und behauptet, mehr Markt werde entscheidend dazu beitragen, die Kosten in den Griff zu bekommen. Dass dem nicht so ist, zeigt der Vergleich mit dem US-Gesundheitswesen (siehe Beitrag Seite 69).

Vor allem aber hat die monierte Kostenexplosion gar nie stattgefunden. Die Steigerung der Gesundheitskosten betrug in der Schweiz in den Jahren 1990 bis 2001 durchschnittlich 2.4% und liegt damit deutlich unter dem Durchschnitt der OECD-Länder mit 3.4%. Dennoch ist der Anteil der Gesundheitskosten am Bruttoinlandprodukt mittlerweile auf über 11% gestiegen. Die Schweiz liegt damit hinter den USA deutlich über 14%) auf Rang zwei, knapp vor Deutschland. Dies hat aber ausschliesslich damit zu tun, dass das Wachstum des BIP in keinem anderen OECD-Land in der fraglichen Periode so tief ausgefallen ist wie in der Schweiz. Es betrug hierzulande im Jahresdurchschnitt 1990 bis 2001 lediglich 0.2%.⁵

Allerdings ist eine andere, für die NormalbürgerInnen ganz wesentliche Kenngrösse tatsächlich explodiert: Die Krankenkassenprämien. Sie sind vor allem in den Jahren 1995 bis 99 ausser Kontrolle geraten, und erst durch diese Prämienexplosion entstand der Eindruck einer Kostenexplosion. Die Unterscheidung zwischen Prämien- und Kostenexplosion wird aber nur sehr selten gemacht, weil der Eindruck einer Kostenexplosion den politischen Zielen einer Spar- und Privatisierungspolitik die notwendige Begründung liefert. Die scheinbare Kostenexplosion ist das Generalargument schlechthin, mit der die bürgerliche Seite ihre Reformvorschläge begründet.

Dabei ist die Diskrepanz in der Lastenverteilung enorm. In den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Land sind die Kassenprämien zwischen 1995 und 1999 um rund 80% gestiegen, die Leistungen der Kassen jedoch im gleichen Zeitraum lediglich um rund 20%. Für den Kanton Zürich lauten die Zahlen ähnlich: Anstieg der Prämien um 70%, der Leistungen ebenfalls nur um 20%.⁶ Woher aber rührt diese Diskrepanz?

Der Grund liegt in der Art, wie die Prämienverbilligungen durch das KVG geregelt sind. Vor der Einführung des KVG liess der Bund den Kassen wesentliche Beiträge zur Verbilligung der Prämien direkt zukommen. Mit der Einführung des KVG zog er sich von dieser Aufgabe zur Hälfte zurück. Die neue Regelung besagt, dass die Kantone das Mass

der Verbilligung bestimmen und dabei die Hälfte der Finanzierung mittragen müssen. Viele Kantone gaben in der Folge unter dem allgemeinen Spardruck weitaus weniger Verbilligungsbeiträge frei als vom Gesetzgeber angenommen. Die Kantone verzichteten lieber auf die Bundesanteile von 50%, nur um selbst möglichst geringe Ausgaben tätigen zu müssen. Die Leidtragenden sind die PrämienzahlerInnen: Das Verhalten der Kantone führte zu einem massiven Rückgang der Staatsanteile an den Prämien, weshalb diese so massiv gestiegen sind.

Eine fehlgeleitete Diskussion über ›Kostentreiber‹

Wie kommt es grundsätzlich zur Kostensteigerung im Gesundheitswesen, die auch in der Schweiz feststellbar ist (wenn sie auch geringer ausfällt als in anderen Ländern und vor allem als von bürgerlicher Seite behauptet)? Meist werden dafür zwei Gründe angeführt.

1. Da die Medizin laufend technische und pharmazeutische Fortschritte mache, liessen sich immer mehr Krankheiten und Unfallfolgen heilen – allerdings bei massiv zunehmenden Kosten. Insbesondere die Spitzenmedizin sei daran in hohem Masse beteiligt. Diese Argumentation verkennt, dass viele technische Fortschritte zu wesentlichen Einsparungen geführt haben (und auch in Zukunft führen werden). Zum Beispiel die so genannten nicht-invasiven Operationstechniken: Mikrotechnologien und Lasertechniken erlauben es, Operationen ohne vorgängiges Aufschneiden grosser Körperpartien vorzunehmen. Dadurch sinken nicht nur die Risiken bei der Operation, sondern auch die Kosten. So ist die Operation des grauen Stars (die am häufigsten vorgenommene Operation überhaupt) in den letzten Jahren dank der Lasertechnik um ein Vielfaches kostengünstiger geworden.

2. Wir werden immer älter, und im Alter steigen die Gesundheitskosten massiv an. Auch diese Begründung stimmt nur bedingt. Denn unabhängig vom absoluten Alter sind es vor allem die Gesundheitskosten des letzten Lebensjahres vor dem Sterben, in denen massive Kosten anfallen. Es ist nicht in erster Linie die Zunahme des absoluten Alters, sondern die Zunahme der Massnahmen im letzten Lebensjahr, die zu einer Kostensteigerung führen. Bürgerliche GesundheitspolitikerInnen möchten uns glauben machen, die Kostensteigerung sei unausweichlich, weil weder der technische Fortschritt noch die zunehmende Alterung der Bevölkerung beeinflussbar seien. Folglich müsse der Zugang zu den medizinischen Leistungen früher oder später rationiert werden. Wesentliche Gründe für den Kostenanstieg liegen aber nicht in der technischen oder demographischen Entwicklung an sich, sondern im Umgang damit.

Zum einen muss der Einsatz technischer Neuerungen und Vorgehensweisen umsichtig und bedarfsgerecht geplant werden, sonst führt er tatsächlich zu Kostensteigerungen, die niemandem nützen – ausser den Herstellern teurer Apparate und Medikamente und den Anwendern prestigeträchtiger Operationsverfahren. Der wesentliche Kostenfaktor liegt nicht in der Technik an sich, sondern in der gewinn- respektive prestigeorientierten Nutzung.

Zum andern ist nicht die steigende Lebenserwartung das Problem, sondern der Umgang mit dem Sterben. Hier gilt es tatsächlich, eine neue Kultur zu entwickeln. Wir müssen »sterben lernen«, gerade weil es uns besser gelingt, Leben zu verlängern. Wir – die Kranken, die Angehörigen, das medizinische Personal – müssen uns der Herausforderung stellen, zu bestimmen, wann lebensverlängernde Massnahmen Sinn machen und wann nicht. Wir – und das ist das Schwierige – müssen die damit verbundenen Unsicherheiten bewältigen. Eine Rationierung medizinischer Leistungen würde dieses Lernen verunmöglichen: Wer genügend Geld hat, kann jede Rationierung umgehen und Leistungen privater Anbieter kaufen. Wem aus Rationierungsgründen Eingriffe verweigert würden, der wäre de facto zum Sterben verurteilt, weil er dieses Geld nicht aufreiben kann.

Keine schöne Welt und keine, die ein Sterben in Würde einfacher macht. In dieser Welt werden den Reichen und gut Versicherten möglichst viele lebensverlängernde Massnahmen vorgeschlagen, weil sich dies für die Leistungserbringer rentiert. Solche Phänomene lassen sich in den USA gut beobachten.⁷ Bei den weniger Bemittelten hingegen würden die Leistungen rationiert – Ungerechtigkeiten, falsche Entscheidungen und erniedrigende Situationen liessen sich nicht vermeiden.

Welche Steuerung des Gesundheitswesens?

»Unausweichliche Rationierungen« und »mehr Markt im Gesundheitswesen« stehen bei vielen PolitikerInnen und JournalistInnen leider hoch im Kurs. Beide Rezepte führen jedoch zum Gegenteil dessen, was sie beabsichtigen (oder zu beabsichtigen vorgeben). Die Gesundheitsversorgung würde mit dieser Rezeptur teurer – und gleichzeitig unsozialer. Welche Steuerung aber bietet sich aus sozialer Sicht an? Die nachfolgende Reformagenda der Denknetz-Fachgruppe beinhaltet unter anderem ein Konzept für eine soziale und möglichst kohärente Steuerung der Gesundheitsversorgung.

Zu diesen Vorschlägen gilt es erstens anzumerken, dass eine massvolle Steigerung der Gesundheitskosten ein überaus positives Zeichen für die Lebensqualität einer Gesellschaft darstellt und die Zukunftsfähigkeit

dieser Gesellschaft stärkt. Es gibt wohl kein anderes Gut als die physische und psychische Gesundheit der Bevölkerung, in das sich mehr zu investieren lohnte. Und: Gerade die Weiterentwicklung des Gesundheitswesens schafft die dringend nötigen Arbeitsplätze, die wir brauchen, um alle Menschen am Wirtschaftsleben vollwertig teilhaben zu lassen.

Zweitens: Eine perfekte externe Steuerung – also eine über Vorschriften, Machtpositionen oder finanzielle Anreize – gibt es nicht. Jeder Mechanismus führt zu Verzerrungen und lädt zu ›Missbräuchen‹ ein. Gerade deshalb ist darauf zu achten, dass in der Gesundheitsversorgung die intrinsischen Motive nach Kräften gefördert werden. Intrinsisch sind alle Motive, die aus der Arbeit selbst entstehen: Die Befriedigung, die das Gesundheitspersonal erlebt, wenn Operationen gelingen, wenn dank guter Pflege der Heilungsprozess voranschreitet, wenn PatientInnen ihre Dankbarkeit ausdrücken, wenn menschliche Anteilnahme zur Heilung beiträgt, wenn neue Verfahren entwickelt und erprobt werden und so weiter. Entsprechend müssen die Arbeitsbedingungen und die Kompetenzverteilungen im Gesundheitswesen optimal gestaltet werden. Das Personal ist nach fairen Grundsätzen zu entlohnen – nicht nur, um die berechtigten materiellen Interessen der Beschäftigten zu sichern, sondern auch eine qualitativ hochstehende Gesundheitsversorgung. Und: In wohl keinem anderen gesellschaftlichen Feld haben Profitinteressen weniger zu suchen als im Gesundheitswesen.

Literatur

- Kocher, Gerhard, Willy Oggier (2004) ›Gesundheitswesen Schweiz 2004–2006. Eine aktuelle Übersicht‹. Bern (2. Aufl.).
- Leu, Robert E., Martin Schellhorn (2004) ›Auswirkungen des KVG auf die Versicherten: Ausgewählte Resultate‹ (Kurzfassung). Bern (NFP 45, Projekt Nr. 4045-059744/1; www.sozialstaat.ch).
- Schopper, Doris, Ruth Baumann-Hölzle, Marcel Tanner (Hg.) (2001) ›Mittelverteilung im schweizerischen Gesundheitswesen‹. Studie des Schweizerischen Tropeninstitutes und der Dialog Ethik. Basel.
- Friedhoff, Stephanie (2004) ›Hey Doc, was hab ich heute?‹ In: NZZ-Folio, März.

Anmerkungen

- 1 vgl. Kocher/Oggier 2004, 76ff.
- 2 vgl. Leu/Schellhorn 2004, 3.
- 3 vgl. Leu/Schellhorn 2004, 4.
- 4 vgl. Koch/Oggier 2004, 81.
- 5 vgl. Kocher/Oggier 2004, 79.
- 6 vgl. Schopper et al. 2001, 24.
- 7 vgl. Friedhoff 2004.



Eine Reformagenda für eine soziale Gesundheitspolitik

Vorbemerkung

Die unter bürgerlicher Dominanz forsch vorgetragenen KVG-Revisionsvorhaben streben einen Systemwandel an, der zu einer Zweiklassenmedizin und zu einer Stärkung gewinnorientierter Anbieter und Kassen führen soll. Der Schweiz steht also eine grundlegende Auseinandersetzung über das künftige Gesundheitswesen bevor. Vor diesem Hintergrund hat sich im Herbst 2004 die Fachgruppe Gesundheitspolitik des Denknetzes formiert, deren Mitglieder ihre Arbeit ausschliesslich mit ihrem persönlichen Namen zeichnen. In einem ersten Schritt hat die Gruppe die nachstehende Reformagenda erarbeitet. Sie integriert die Gesichtspunkte von Fachleuten aus verschiedensten Tätigkeitsbereichen und erhebt den Anspruch, einen kohärenten, in sich stimmigen Bezugsrahmen für eine fortschrittliche, soziale und demokratische Gesundheitspolitik zu bieten. Sie ist jedoch nicht der Weisheit letzter Schluss, sondern will vielmehr zum Weiterdenken anregen.

Lebensqualität und soziale Gerechtigkeit

Die Lebensumstände und die Alltagsgestaltung haben starken Einfluss auf die Gesundheit der Menschen: Arbeitsbedingungen, Umweltbelastungen, Qualität und Art der Ernährung, persönliche Entwicklungsmöglichkeiten und soziale Einbettung spielen eine wichtige Rolle. Die

wirksamste Gesundheitspolitik besteht demnach darin, krank machende Entwicklungen und Verhaltensweisen zu korrigieren respektive zu vermeiden.

Positiv an der heutigen Situation sind das steigende Engagement und die steigende Kompetenz der Bevölkerung im Umgang mit der eigenen Gesundheit, ebenso die zunehmende Vielfalt und Qualität des präventiven Gesundheitsangebotes.

Gleichzeitig lassen sich heute fünf gesundheitsrelevante Problembereiche ausmachen:

- Verdichtung der Arbeit, Zunahme von Stress, Arbeit auf Abruf

Die Fachgruppe Gesundheitspolitik

setzt sich zusammen aus: Rosmarie Glaser, geschäftsleitende Sekretärin VSAO Bern (Berufsverband der Assistenz- und OberärztInnen); Oliver Peters, persönlicher Mitarbeiter des Gesundheits- und Sozialdirektors Kanton Waadt; Renate Eichenberger, Präsidentin SBGRL (Berufsverband der Langzeitpflegenden); Beat Ringger, Zentralsekretär vpod (Gewerkschaft des öffentlichen Personals) und Sekretär Denknetz; Ruedi Spöndlin, Redaktor Soziale Medizin; Elsbeth Wandeler, Leiterin Abt. Berufspolitik SBK Schweiz (Berufsverband des Klinik- und Spital-Pflegepersonals); Erika Ziltener, Leiterin Patientenstelle Zürich.

und anderen Formen prekärer Arbeit, Verlust der Arbeitsplatzsicherheit, Druck auf die Löhne – all dies führt auch zu gesundheitlichen Belastungen. Dabei gibt es bedeutende soziale Unterschiede. Beruflich besser gestellte Schichten stehen in der Regel auch gesundheitlich besser da und weisen etwa eine deutlich höhere Lebenserwartung auf.

- Die Zahl der Personen, die ausgegrenzt werden und die ihre persönlichen und sozialen Perspektiven verlieren, steigt deutlich an, was auch auf die Gesundheit der Betroffenen durchschlägt.
- Fehlentwicklungen in den Ernährungsgewohnheiten und im Suchtmittelkonsum nehmen wieder zu, insbesondere bei der Jugend.
- Neue Epidemien, z.B. AIDS, SARS etc können die Gesundheit der Bevölkerung bedrohen.
- Die Umweltverschmutzung führt nach wie vor zu starken Beeinträchtigungen der Gesundheit.

Die Schweiz hat gegenüber diesen Problembereichen bislang keine kohärente Gesundheitsprävention aufgebaut. Die Prävention bleibt Flickwerk und ist damit dem Spardruck besonders stark ausgeliefert.

Wir setzen uns ein für eine umfassende Gesundheitspolitik, die der Prävention die ihr gebührende Rolle zumisst und auch weitere Politikfelder berücksichtigt. Zu letzteren gehören die Schaffung von genügend fair bezahlten Arbeitsplätzen und die Sicherung gesundheitserhaltender Arbeitsbedingungen, die verstärkte Bekämpfung von Suchtmitteln, eine bedeutend bessere Integration der Ernährungsberatung in die allgemeine medizinische Versorgung und die Sicherung genügender Ressourcen zur Vermeidung von Epidemien.

Wir konzentrieren unsere Überlegungen und Vorschläge im Folgenden auf die Ausgestaltung des Gesundheitswesens im engeren Sinne, das heisst der Institutionen, Regelwerke etc., die der Wiederherstellung der Gesundheit und der Pflege der Kranken dienen. Wir tun dies, weil in diesen Bereichen ein Reformprozess vorgesehen ist, der die Grundausrichtung der Schweizer Gesundheitspolitik berührt.

Unsere Qualitätskriterien und Ansprüche an das Gesundheitswesen

Eine gute Gesundheitsversorgung ist ein zentrales Menschenrecht*. Die Versorgung muss allen Mitgliedern einer Gesellschaft gleichermassen

* Artikel 25 der allgemeinen Menschenrechtserklärung der UNO vom 10.12.1948 besagt in Abschnitt 1: Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen; sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.

zugute kommen; das ist eines der Fundamente einer demokratischen Gesellschaft, in der alle Menschen als gleichwertig erachtet werden.

Entsprechend muss die Gesundheitsversorgung folgenden Kriterien genügen:

- sie orientiert sich an den Bedürfnissen der PatientInnen
- sie ist qualitativ hochstehend und strebt die bestmögliche Versorgung für alle an
- sie ist nachhaltig und ausreichend finanziert
- die Finanzierung erfolgt nach den Kriterien des sozialen Ausgleichs
- der Zugang ist für alle in gleicher Weise gewährleistet
- sie fördert und stützt das Engagement der in der Gesundheitsversorgung Beschäftigten
- sie entwickelt sich laufend weiter
- sie wird effizient erbracht.

Die Gesundheitsversorgung ist eine öffentliche Aufgabe und wird im Rahmen des Service publique erbracht. Der Staat ist Garant dafür, dass alle BürgerInnen die entsprechenden Leistungen in Anspruch nehmen können. Die Gesundheitsversorgung ist kein geeignetes Feld für Markt- und Profitorientierung. Die Leistungen sollen in erster Linie an den Bedürfnissen der PatientInnen ausgerichtet werden und nicht an den Gewinninteressen von Leistungserbringern oder Versicherern.

Bausteine im Schweizer Gesundheitswesen, die wir bewahren wollen

In der Gesundheitsversorgung der Schweiz gibt es eine Reihe wertvoller Bausteine, die wir bewahren wollen:

- Das Versicherungsobligatorium mit einem offenen Leistungskatalog, der alles für die Gesundheitsversorgung Erforderliche abdeckt. Eine Aushöhlung dieses Leistungskatalogs, wie sie mit der Ausgrenzung der Komplementärmedizin durch den Bundesrat (Entscheid vom Juni 2005) eingeleitet wird, muss mit allen Mitteln verhindert werden.
- Die Versicherten haben im ambulanten Bereich Wahlfreiheit, die zur Stärkung des Vertrauens zwischen medizinischen Fachleuten und PatientInnen beiträgt.
- Die Leistungserbringung ist im Grossen und Ganzen von hoher Qualität, das Personal gut ausgebildet und engagiert.
- Der Zugang zur erforderlichen medizinischen und pflegerischen Versorgung ist für alle gewährleistet, und die Gesetzgebung will eine Zweiklassenmedizin verhindern.
- Es ist wichtig, dass die besten Spitäler unter öffentlicher Kontrolle und Lenkung stehen; dies ist in der Schweiz in überwiegendem Mass der Fall.

- Eine ausreichende Finanzierung ist weitgehend gesichert, wenn sie auch zu einem wesentlichen Teil über die höchst unsoziale Kopfprämie bei den Krankenkassenprämien erfolgt.

Zwei Bedrohungen: Privates Kapital und Sparpolitik

Diese Qualitäten stehen unter Druck von zwei Seiten:

- Die forcierte Sparpolitik gefährdet eine ausreichende Finanzierung der Gesundheitsversorgung.
- Die Öffnung des Gesundheitswesens für private, gewinnorientierte Kapitalien und die Stärkung von finanziellen Anreizsystemen gefährden die sachgerechte Gesundheitsversorgung, weil systemfremde Kriterien wichtig(er) werden als die Gesundheit der PatientInnen.

Wir sind dezidierte GegnerInnen der Gewinnorientierung im Gesundheitswesen. Das Beispiel der USA zeigt, dass dies zu wachsenden Fehlversorgungen, zu steigender Ungerechtigkeit und zu wesentlich höheren Kosten führt.

Wir sind ebenso GegnerInnen einer Sparpolitik auf Kosten der PatientInnen und des Personals. Einige politische Kräfte wollen diese Sparpolitik mit den Privatisierungsbemühungen kombinieren. Ihr Ziel ist eine Zweiklassenmedizin nach der Logik »unterfinanzierte und deshalb schlechte öffentliche Spitäler fürs Volk, Star-Kliniken mit Top-(Über)angebot für die Reichen«.

Nötige Reformen

In den folgenden zehn Problembereichen sind unseres Erachtens weit reichende Reformen dringlich.

1. Krankenkassenprämien und Krankenversicherungen

- Kein anderes OECD-Land kennt eine in vergleichbarem Ausmass unsoziale Finanzierung wie die Schweiz. Das Kopfprämiensystem muss dringend ersetzt werden durch eine Sozialversicherung, die auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit abstützt, also alle Einkommensarten, das Vermögen sowie die familiären Verpflichtungen berücksichtigt.
- Innerhalb der obligatorischen Krankenversicherung (Grundversicherung) ist jede Risikoselektion nachhaltig zu unterbinden. Deshalb sind sämtliche obligatorischen Krankenkassenprämien in einen gesamtschweizerischen Finanzierungspool einzuzahlen; aus diesem Pool werden sämtliche Leistungen erbracht. Die Krankenkassen fungieren im obligatorischen Bereich lediglich als Zahl- und Beratungsstellen (dieses Modell lehnt sich an die Funktionsweise der Arbeitslosenstellen an). Sie

können private Zusatzversicherungen anbieten, müssen aber auch in diesem Bereich als Non-Profit-Organisationen arbeiten.

2. *Spitalplanung*

- Die stationäre Akutversorgung wird besser geplant, Gewinnorientierung zurückgebunden. Das Angebot wird von der öffentlichen Hand abschliessend gesteuert und koordiniert.
- Kostentreibende Geräte und Infrastrukturen sind sowohl im stationären als auch im ambulanten Bereich einem Bedürfnisnachweis zu unterstellen; diesem Nachweis sollen sich sowohl öffentliche als auch private Anbieter unterziehen müssen. So kann der Tendenz entgegengetreten werden, ertragreiche Diagnosen und Behandlungen privat anzubieten, aufwändige Heilungen und Rehabilitationen jedoch dem Staat zu überlassen.
- Löhne und Arbeitsbedingungen sind für öffentlich subventionierte oder finanzierte Einrichtungen verbindlich zu regeln, faire Löhne und Arbeitsbedingungen sind zu sichern; der Einkauf von Medikamenten, Bedarfsmaterial, Investitionsgütern und Diensten ist über gemeinsame Einkaufs- und Dienstleistungsorganisationen zu bündeln und zu rationalisieren.
- Der Bund stellt sicher, dass die Kantone die Spitalgrundversorgung koordiniert planen. Besonders aufwändige und/oder seltene Interventionen respektive Einrichtungen (›Spitzenmedizin‹) sind über das interkantonale Konkordat für Spitzenmedizin zu zentralisieren. Der Bund muss über geeignete Mittel verfügen, damit er diese Planung durchzusetzen kann.
- Die Schweiz ist in fünf bis sechs Spitalregionen zu unterteilen, innerhalb derer die PatientInnen ihr Spital frei wählen können, soweit es das System des Gatekeepers zulässt (siehe Punkt 5.4).

3. *Ganzheitliche Versorgung*

Die Gesundheitsversorgung muss ganzheitlicher werden, allein mit technischen Neuerungen lässt sie sich nicht verbessern. ›Weiche Faktoren‹ und Menschlichkeit sind genauso wichtig.

- Der heutige Medizinbetrieb weist eine Tendenz zur Überspezialisierung und zum Reduktionismus auf. Das ist der Behandlungsqualität nicht förderlich und kann unnötige Kosten verursachen. Nötig ist die Förderung ganzheitlicher, psychosomatischer Ansätze; die Gesundheitsförderung ist auszubauen. Die Palliativmedizin, also die Behandlung und Begleitung von PatientInnen mit schweren, unheilbaren Krankheiten und begrenzter Lebenserwartung, muss mehr Anerkennung finden.

- Das System der Gesundheitsversorgung muss für seriöse Methoden der Komplementärmedizin offen sein.
- Im Bereich der Psychiatrie und Psychotherapie braucht es eine Vielfalt an Methoden: statistisch basierte und pharmakologische Therapien dürfen nicht dominieren. Eine angemessene Regelung der Zulassung nicht-ärztlicher PsychotherapeutInnen ist dringend geboten.
- Der Status der Generalistin oder des Generalisten (HausarztIn) und der diagnostischen Tätigkeiten (z.B. bei der PatientInnen-Aufnahme in Spitälern) sind aufzuwerten.
- Medizinisches Fachpersonal soll die Möglichkeit haben, sich mittels eines angemessenen Medizinstudiums zum Arzt weiterzubilden.

4. Ambulante Versorgung

- Eine gute Beziehung zwischen Arzt/Ärztin und PatientIn ist Voraussetzung für eine qualitativ gute und effiziente Behandlung. Deshalb ist die freie Wahl der GrundversorgerInnen (Allgemeinmediziner, Allgemeininternisten, Gynäkologinnen, Pädiater und PsychiaterInnen) unabdingbar. Das bedeutet, dass für diese ÄrztInnen weiterhin Kontrahierungszwang bestehen muss, sofern sie folgende Bedingungen erfüllen:
 - Facharzttitel, regelmässige Fortbildung (ermöglicht optimale Behandlung und stets aktuelles Wissen in evidenzbasierter Medizin, was kostensparend wirkt);
 - Kenntnisse respektive Weiterbildung in Gesundheitsökonomie, Praxisführung, Informatik (fördert Kostenbewusstsein und effiziente Praxisführung);
 - Tätigkeit in einer Gruppenpraxis oder Bereitschaft, in einem strukturierten Netzwerk mitzumachen. Ein strukturiertes Netzwerk ist dann gegeben, wenn ein regelmässiger fachlicher Austausch und eine regelmässige Zusammenarbeit stattfinden.
- Der Zugang zu den SpezialfachärztInnen und den Spitälern in der obligatorischen Krankenversicherung soll grundsätzlich nur über die Grundversorger (Gatekeeper) möglich sein. Diese arbeiten in Netzwerken mit SpezialfachärztInnen und Spitälern zusammen. Alle ÄrztInnen, die in einem Netzwerk mitarbeiten, haben Anrecht auf einen Vertrag mit der Krankenkasse, sofern sie die oben genannten Bedingungen erfüllen.
- Die Verknüpfung von Managed-Care-Versorgungsmodellen mit Budgetverantwortung ist abzulehnen. Sie birgt die Gefahr, dass bei überdurchschnittlich kostenintensiven, aber medizinisch sinnvollen Behandlungen das Netzwerk finanziell unter Druck gerät und eine nicht beabsichtigte, verdeckte Rationierung stattfindet. Dieser systembedingte Zwang zur ›Leistungsvermeidung‹, der in analogen Versorgungsmodel-

len in unseren Nachbarländern sowie in den USA zu beobachten war und ist, steht dem Anliegen nach Förderung von Managed-Care-Modellen klar entgegen, da Netzwerke so unweigerlich in den Ruf geraten, eine qualitativ minderwertige Behandlung anzubieten.

Unser Modell garantiert eine einheitliche Gestaltung der ambulanten Versorgung und erlaubt gleichzeitig eine Vielfalt von methodischen Ausrichtungen seitens der Leistungserbringer. Es stärkt die Stellung der Allgemeinpraktiker und hilft, SpezialärztInnen gezielt einzubeziehen. Unnötige Doppeluntersuchungen werden vom Gatekeeper erkannt und vermieden. Dank der Netzwerke wird ein regelmässiger Austausch und eine auf den ganzen Menschen ausgerichtete Versorgung gefördert. Die freie ÄrztInnenwahl bleibt erhalten. Wer zu einer bestimmten Spezialistin will, soll dies mit der Hausärztin vereinbaren können.

5. Schaffung und Sicherung einer integrierten Versorgung

Die Behandlungsketten (vor allem bei chronisch und mehrfach kranken Menschen) sind heute oft zuwenig integriert; die gleiche Untersuchung wird manchmal x-fach wiederholt, Informationen werden nicht ausgetauscht und Therapien nicht koordiniert. Eine Massnahme zur Schaffung und Sicherung einer integrierten Versorgung ist das Prinzip des Gatekeepers.

Darüber hinaus ist es von ebenso grosser Bedeutung, allgemein akzeptierte Schnittstellen zwischen Institutionen zu schaffen, die Behandlungsprozesse laufend zu optimieren und im nötigen Masse zu standardisieren. Dabei müssen die grösseren Anbieter (Spitäler, Reha-Kliniken, Spitex, Pflegeheime) ihre Schnittstellen und Behandlungsprozesse regelmässig aufeinander abstimmen.

6. Qualitätssicherung

- Das Qualitätsmanagement muss in allen Bereichen der Gesundheitsversorgung als permanenter Prozess etabliert werden und einhergehen mit einer Stärkung der Rolle der PatientInnen.
- Der Staat überprüft – unter anderem mit Hilfe geeigneter Datensammlungen – regelmässig die Qualität der erbrachten Leistungen und der angewandten Methoden. Er kann die Leistungserbringer zur Publikation ausgewählter Indikatoren verpflichten (z.B. ungeplante Re-Operationen und Rehospitalisierungen, Rate der Medikationsfehler etc.). Die Qualitätsmerkmale fliessen ein bei den Entscheiden über die Anforderungen an und die Zulassung von Leistungserbringern.
- Zentral sind die PatientInnenrechte, das heisst das Recht auf vollständige Einsicht in die eigenen Akten, das Recht auf vollständige Aufklä-

rung über Diagnosen und vorgeschlagene Behandlungen, die Wahrung der Entscheidungssouveränität und der nötige Schutz bei Diagnose- oder Behandlungsfehlern.

- Der Bund soll die Patientenorganisationen nach dem niederländischen Modell stärken und ihre Koordination finanzieren.
- Zur Qualitätssicherung der stationären und der ambulanten Versorgung werden staatlich getragene Beschwerde- und Anrufungsinstanzen geschaffen, die multipartit besetzt werden (Leistungserbringer, Finanziere, Personalverbände, Patientenorganisationen). Diese Instanzen müssen über geeignete Sanktions- und Ausschlusskompetenzen verfügen.
- Besondere Sorgfalt ist im Bereich des Datenschutzes nötig: Der vollständige Schutz von personenbezogenen Gesundheitsdaten ist durchgängig sicherzustellen, um jede Form von Diskriminierung aufgrund des Gesundheitszustandes auszuschliessen.

7. Finanzielle Vergütungssysteme

Das perfekte Vergütungssystem gibt es nicht. Die Verrechnung nach Aufwand verleitet dazu, unnötige Leistungen zu erbringen, zum Beispiel Menschen länger als erforderlich im Spital zu behalten. Fixe Globalbudgets und Fallkostenpauschalen (d.h. eine fixe Pauschale pro Diagnose, unabhängig vom tatsächlichen Aufwand) wiederum bringen die Gefahr der Unterversorgung mit sich: Um Kosten zu sparen, werden die PatientInnen möglichst spärlich versorgt und möglichst rasch aus dem Spital entlassen – mitunter zu rasch. Bei Fallkostenpauschalen kann allerdings auch die Versuchung entstehen, mittels ›geeigneter‹ Diagnosen zu möglichst hohen Einkünften zu kommen.

Umso wichtiger ist es, gewinnorientierte Motive so weit wie möglich einzudämmen und gleichzeitig eine ausreichende Finanzierung sicherzustellen, weil sonst die negativen Aspekte eines Vergütungssystems verstärkt werden. Insbesondere sind Leistungserbringer (Spitäler, Kliniken, HMOs usw.), die einem an der Börse kotierten Unternehmen gehören, von der Finanzierung durch die Kassen oder die öffentliche Hand auszuschliessen. Denn börsenkotierte Unternehmen sind den Zwängen der Finanzmärkte, d.h. der Gewinnmaximierung, uneingeschränkt ausgesetzt.

- Die Finanzierung der stationären Versorgung ist so zu gestalten, dass eine Steuerung der Aktivitäten im Sinne der Spitalplanung möglich ist; das heisst, die Institutionen werden für Leistungen vergütet, zu denen sie auch beauftragt sind. Der optimale Mitteleinsatz soll mit einem diagnoseorientierten Controlling und Benchmarking überwacht werden.
- Im ambulanten Bereich ist das Tarmed-System so zu verfeinern, dass



auch die von spezialisierten ÄrztInnen verursachten Kosten effektiv kontrolliert werden können.

- An den Schnittstellen von unterschiedlich finanzierten und tarifierten Versorgungssystemen (z.B. Spitex, Pflegeheime) können falsche Anreizmechanismen auftreten. Beispiel: Wenn die Krankenkassen bei der Spitex höhere Anteile zahlen als in der Langzeitpflege, haben sie ein finanzielles Interesse an einer möglichst raschen Heimeinweisung der PatientInnen. Solche falschen Anreize sind zu vermeiden respektive zu eliminieren.

8. Finanzierung der Langzeitpflege

Die Langzeitpflege ist eine gesellschaftliche Aufgabe und muss aus Steuermitteln und Versicherungsleistungen finanziert werden – gleich wie alle andern medizinischen Leistungen. Hier befürworten wir ein schweizweit einheitliches Patientenabrechnungssystem. Dieses System ist so auszugestalten, dass die Betreuung bei psychischen Problemen besser erfasst und angemessen verrechnet werden kann. Damit wird verhindert, dass Pflegebedürftige mit psychischen Problemen voreilig in psychiatrische Kliniken verlegt werden, weil ihre Betreuung im Heim nicht finanziert werden kann. Denn vielfach ist der Heimaufenthalt der Situation des Betroffenen besser angemessen als ein Klinikaufenthalt und zudem auch kostengünstiger.

Um die Finanzierung der Langzeitpflege zu stärken, erhebt der Bund eine Erbschaftssteuer, deren Erträge in die Finanzierung der Langzeitpflege fliessen. Eine solche Erbschaftssteuer sorgt dafür, dass kleine und mittlere Erbschaften von pflegebedürftigen Menschen erhalten bleiben, deren Vermögen heute durch die Pflegekosten rasch aufgebraucht wird.

9. Medikamente und Pharmaindustrie

Eine zunehmend mächtige und teilweise parasitäre Pharmaindustrie prägt vielfach die medizinische Versorgung, was sowohl bezüglich der Kosten als auch der Qualität problematisch ist.

- Wir verlangen eine systematische Förderung von Generika und die Zulassung von Parallelimporten. Der kostspieligen Markteinführung von so genannten »Me-too-drugs«, die gegenüber bereits vorhandenen Produkten keine wirkliche Innovation darstellen, zu Lasten der Krankenversicherung ist mit geeigneten Mitteln entgegenzutreten. Klinische Studien zur Erprobung von Medikamenten sind unter öffentlicher Aufsicht durchzuführen. Der Einfluss der Pharmaindustrie auf die universitäre Forschung und auf die Aus- und Weiterbildung der Ärzteschaft muss offen gelegt und begrenzt werden.

- Wir fordern eine Politik der offenen Pharma-Patente. Offene Patente orientieren sich am Konzept der Open-Source-Software in der Informatik. Wer ein offenes Patent anmeldet, erlaubt allen die uneingeschränkte Nutzung der patentierten Wirkstoffe, verpflichtet jedoch alle NutzerInnen, sämtliche Erfahrungen und Weiterentwicklungen wiederum als offene Patente freizugeben.

Wir erinnern daran, dass sich die Schweiz der Patentierung von chemischen Stoffen lange Zeit widersetzte und den Stoffschutz erst 1976 einführte. Dies deshalb, weil sich die chemische Industrie der Schweiz so die Möglichkeit sichern konnte, bewährte Stoffe und Verfahren zu kopieren.

Wir streben eine detaillierte Machbarkeitsstudie an, die den Aufbau eines öffentlich-rechtlichen Pharmakonzerns prüft. Ein solcher Konzern soll die Abhängigkeit der Gesundheitsversorgung von den privaten Pharmamultis mildern. Er soll

- Wirkstoffe und Medikamente in enger Zusammenarbeit mit Universitäten, Forschungsinstituten und Firmen entwickeln, die sich zu einer Politik der offenen Patente verpflichten (z.B. Firmen in Schwellen-Entwicklungsländern);
- dabei auch die Bedürfnisse der Bevölkerung in armen Ländern beachten;
- die kombinierte und integrierte Forschung in den Bereichen der Komplementär- und Schulmedizin fördern und
- ausgewählte Generika produzieren und vermarkten.

10. Taggeldversicherung

Die Schweiz braucht endlich ein Obligatorium in der Taggeldversicherung, mit der die Einkommensausfälle im Krankheitsfall abgedeckt werden. Dies liegt auch im Interesse der Früherkennung drohender Invalidität.

Eine fortschrittliche Reformkoalition

Die bundesrätlichen Vorschläge zur Revision des Krankenversicherungsgesetzes gehen zum grössten Teil in die entgegengesetzte Richtung dessen, was wir mit unserer Reformagenda anstreben.

Wir laden deshalb die sozialpolitisch fortschrittlichen Kräfte der Schweiz ein, sich in der Gesundheitspolitik zu einer gemeinsamen Reformkoalition zusammenzuschliessen und hartnäckig und effizient für eine soziale Gesundheitsversorgung einzutreten.

Wir freuen uns, wenn unsere Reformagenda dafür als inhaltlicher Bezugsrahmen dienen kann.



Das US-Gesundheitswesen: Ein Schrecken ohne Ende?

Bürgerliche Gesundheitspolitiker streben in der Schweiz einen umfassenden Umbau des Gesundheitswesens an. Viele Rezepte dafür stammen aus den USA: Markt und Wettbewerb, Managed Care und HMO, mächtige private Krankenversicherer, schrankenloser Marktzugang für profitorientierte Leistungsanbieter. Erstaunlich ist indessen, wie wenig hierzulande über das US-Gesundheitswesen und seine Entwicklungstrends bekannt ist. Denn all das, wovon die Schweizer Rechtsbürgerlichen träumen, ist in den USA Realität. Und diese Realität ist nicht nur hart für sozial Benachteiligte. Sie ist zunehmend belastend für die gesamte Gesellschaft: Die Kosten laufen aus dem Ruder, und dennoch wird die Versorgung der ärmeren Bevölkerungsschichten immer schlechter.

Bundesrat Christoph Blocher lässt in einem Interview im Zürcher Tages-Anzeiger zum Jahresbeginn 2005 verlauten, er möchte die obligatorische Krankenversicherung am liebsten abschaffen. Was Blocher will, ist in den USA Wirklichkeit. Ein Versicherungsobligatorium gibt es hier nicht, und deshalb waren im Jahr 2003 16% der Bevölkerung (45 Mio. Menschen) ohne Versicherungsschutz. Das bleibt nicht ohne gravierende Folgen für die Betroffenen.

Fehlender Versicherungsschutz und seine Folgen

Normalerweise sind die Leute in den USA nur versichert, wenn sie über eine feste Anstellung verfügen. Die Prämien für den Abschluss einer individuellen Versicherungspolice sind wesentlich höher als diejenigen für die Kollektivversicherungen, die durch die Unternehmen abgeschlossen werden. Wer den Job verliert, verliert deshalb oft auch den Versicherungsschutz, weil er sich die höheren Prämien nicht leisten kann.

Wie zum Beispiel Harold Kilpatrick aus Dyersburg im US-Staat Tennessee. Der 26-jährige Mann litt an Schizophrenie; er verlor seinen Job bei FedEx. Daraufhin wurde ihm die Behandlung verweigert, und auch das medizinische Unterstützungsprogramm TennCare (die Umsetzung des US-weiten Medicare-Programms) versagte ihm finanzielle Unterstützung. Kilpatricks Zustand verschlimmerte sich, und am 17. September 2003 nahm er eine Gruppe Studenten des Dyersburg State Community College als

Beat Ringger

1955. Zentralsekretär vpod und geschäftsleitender Sekretär des Denknetzes. Interessensschwerpunkte: Gesundheits- und Sozialpolitik, politische Ökonomie, Psychologie und Fragen der Ideologiebildung.

Geiseln. Er verwundete zwei Menschen, bevor er von der Polizei erschossen wurde.¹

Oder Nick Might, 25-jährig. Might leidet an Neurofibromatosis, einer Erbkrankheit, die zu Tumoren im ganzen Körper und auf der Haut führt. Auch Might verlor die Stelle und damit den Versicherungsschutz. Als allein lebender, kinderloser Erwachsener hatte er keinen Anspruch auf staatliche Unterstützung, musste alle Arztrechnungen selbst bezahlen und häufte so innerhalb von wenigen Monaten 20'000 Dollar Schulden an. Might musste die Telefonnummer wechseln, um sich die diversen Schuldeneintreibungsfirmen auf Distanz halten zu können.

Wie schlecht es um die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung steht, zeigen die Zahlen des Commonwealth Fund Biennial Health Insurance Survey, einer regelmässig durchgeführten repräsentativen Befragung der US-Bevölkerung zu finanziellen Aspekten der Gesundheitsversorgung. Gemäss dieser Umfrage gaben im Jahr 2003 37% aller Erwachsenen zwischen 19 und 64 an, dass sie aus Kostengründen Schwierigkeiten hatten, die Gesundheitsversorgung in Anspruch zu nehmen, die sie benötigt hätten. Dieser Anteil ist seit dem Jahr 2001 um 8% gestiegen.

Die Verschlechterung der Lage betrifft vor allem die ärmeren Bevölkerungsschichten. Mehr als die Hälfte (52%) aller Erwachsenen zwischen 19 und 64 Jahren, die in Haushalten mit einem Einkommen von weniger als 20'000 Dollar leben, waren im Jahre 2003 zumindest zeitweise ohne Versicherungsschutz. Die Schutzlosigkeit wird durch die zunehmende Praxis vieler Spitäler verschärf, den Nicht-Versicherten höhere Beträge zu verrechnen als den Versicherten. Versicherungen vergüten nur die vertraglich vereinbarten Preise, Nicht-Versicherte hingegen können sich nicht gegen überhöhte Preise wehren.

Es erstaunt deshalb nicht, dass gemäss der repräsentativen Befragung der US-Bevölkerung 41% aller Erwachsenen angeben, sie hätten Schwierigkeiten, die Spital- und Arztrechnungen zu bezahlen. 18% müssen wegen medizinischer Rechnungen ihr Vermögen aufbrauchen, 8.2% sind gezwungen, sich zu verschulden. 11% geben an, dass sie wegen der Belastung durch medizinische Rechnungen nicht mehr in der Lage sind, ihre Grundkosten für Nahrung, Wohnung oder Heizung zu bestreiten.² Das unsoziale Gesundheitssystem treibt eine zunehmende Zahl von AmerikanerInnen in harte Armut.

Profitorientierung kommt teuer zu stehen

Diese Zahlen und diese Schicksale kontrastieren drastisch mit den Gehältern der Versicherungsgesellschaften. Der durchschnittliche Jahreslohn, den sich die CEOs der 12 grössten US-Krankenversicherungs-



Gesellschaften auszahlen lassen, beträgt 15.2 Mio. Dollar. Das sind über 66'000 Dollar pro Arbeitstag, wie Graef Crystal, Experte für Executive Pay, am 8.10.04 auf der Bloomberg-Homepage aufzeigte.

Nirgends auf der Welt ist der Anteil profitorientierter Anbieter von Gesundheitsleistungen so hoch wie in den USA. Sie haben in vielen Bereichen eine marktbeherrschende Stellung. Profitorientierte Betriebe dominieren die Bereiche Pflegeheime, psychiatrische Kliniken, Rehabilitationskliniken, HMOs (private ambulante Anbieternetze) und Nierendialyse-Zentren. Bereits sind auch 13% der Akutspitäler unter Kontrolle von privaten Kapitalgebern.³

Der Markt sorgt für Effizienz – so das neoliberale Dogma. Doch die Wirklichkeit folgt nicht dem Dogma: Kliniken, die von Investoren kontrolliert werden, optimieren den Profit, nicht die Kosten. Obwohl profitorientierte Spitäler häufig bei den Löhnen des Personals sparen, sind ihre Leistungen wesentlich teurer als jene vergleichbarer Non-Profit-Betriebe. Eine Vergleichsstudie aus dem Jahr 2004 kommt zum Schluss, dass profitorientierte Spitäler für ihre Leistungen um 19.95% höhere Kosten verrechnen als Non-Profit-Spitäler.⁴ Dabei erfolgt die Rechnungstellung oft nicht korrekt, und Verurteilungen wegen Betrugs sind keine Seltenheit. Die grösste Spitalfirma Columbia/HCA musste 1.7 Mia. Dollar an Bussen und Nachzahlungen leisten für überzogene Rechnungen, mehrfache Verrechnung derselben Leistung oder falsche Angaben zur Diagnose; bei der zweitgrössten Firma Tenet sind es 700 Mio. Dollar für vergleichbare Betrügereien.⁵

Die Unübersichtlichkeit eines deregulierten Gesundheitssystems treibt die administrativen Kosten in die Höhe: Im Jahr 2003 betrugen sie in den USA 399.4 Mia Dollar (von insgesamt 1660.5 Mia Dollar Gesundheitskosten), was 24% der Gesamtkosten ausmacht. Dieser Anteil ist doppelt so hoch wie in Kanada.⁶

Dies alles kommt die Allgemeinheit teuer zu stehen und schlägt auch in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu Buche. Der Anteil der Gesundheitskosten am Bruttoinlandprodukt ist nirgends auf der Welt so hoch wie in den USA: 14.6% im Jahr 2002 (an zweiter Stelle folgt die Schweiz mit 11.2%).

Managed Care und HMO: Die Bilanz ist negativ

In den USA hat die Bedeutung von Health Maintenance Organisations (HMO) sprunghaft zugenommen: Waren 1985 erst 7% der US-Bevölkerung einer HMO angeschlossen, so ist es mittlerweile ein Drittel (83 Millionen in 1999, Sullivan 2003). Das Prinzip der HMO ist die Verbindung von Versicherung und Leistungserbringung: HMO offerieren

prämienbasierte Gesundheitsleistungen, die sie auch selbst erbringen oder durch Vertragsfirmen erbringen lassen. Zwei Drittel aller HMO arbeiten gewinnorientiert.

Gewinnorientierte Investoren haben oft nicht viel übrig für die originären Anliegen des Gesundheitswesens. Zum Beispiel investieren mehrere US-Gesundheitsversicherungen, die zu den grössten HMO-Besitzern gehören, gleichzeitig in die Tabakindustrie. Das hat Folgen: Die grösste HMO der USA, Cigna, hatte ihre Mitglieder wiederholt verharmlosend über die Auswirkungen des Tabakkonsums informiert. Diese »Informationen« waren mit Philip Morris abgesprochen. Cigna besitzt Philip Morris-Aktien im Wert von 38.6 Mio. \$.⁷

Ende der 80er-Jahre erlebte das US-Gesundheitswesen einen Kostenschub mit zweistelligen Zuwachsraten. Die Förderung von HMO wurde allenthalben als bestes Mittel zur Bremsung der Kosten angepriesen. Tatsächlich konnte der Kostenanstieg vorübergehend auf durchschnittliche 5,4% gebremst werden – jedoch offensichtlich zu Lasten der Versorgungsqualität. Bereits 1996 stiessen die HMO bei einer deutlichen Mehrheit der US-BürgerInnen auf Ablehnung. Doch viele HMO-BenützerInnen haben keine Wahl, wieder zu einem Privatarzt zu wechseln, weil sie von ihrer Versicherung auf eine HMO festgelegt werden.

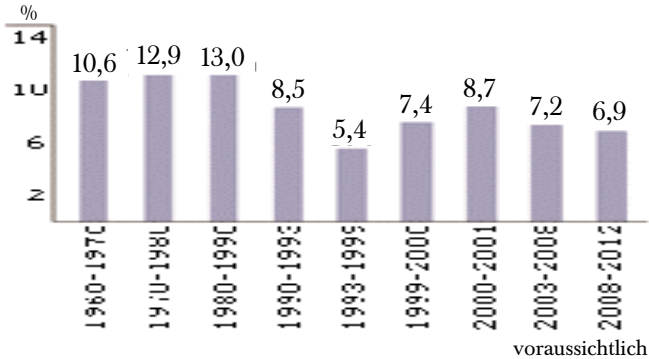
Die sinkende Qualität in den HMO wird nicht nur von den Betroffenen wahrgenommen, sie lässt sich auch statistisch belegen. Eine Langzeitstudie (Rand Health Insurance Experiment) ergab, dass kranke PatientInnen mit tieferen Einkommen bei HMOs ein um 21% höheres Todesrisiko in Kauf nehmen müssen, als wenn sie bei einem frei praktizierenden Arzt versorgt werden.

Mittlerweile haben die grossen HMO allerdings ihre Position gefestigt und vielfach eine monopolähnliche Stellung erlangt. Entsprechend steigen die Gesundheitskosten wieder deutlich stärker an. Deshalb sind es keineswegs mehr nur linke KritikerInnen, die eine negative Bilanz ziehen. Im Januar 1999 fragt das Wall Street Journal: »Wenn das Managed-Care-System die Kosten nicht kontrollieren kann – welche Zukunft hat es denn dann noch verdient?« Der prominenteste Kritiker von HMO heisst Paul Ellwood – prominent deshalb, weil er (noch unter der Nixon-Administration in den 70er-Jahren) der Erfinder des HMO-Konzeptes gewesen ist. Im Mai 1999 bezeichnete er die Qualität der HMO als »nationale Schande«, nachdem er sie am eigenen Leib erfahren hatte: Er habe eine Querschnittlähmung nur verhindern können, weil er sich wiederholt gegen katastrophale Anordnungen von Ärzten und Pflegenden in einer HMO gewehrt habe.

Die Krise spitzt sich zu

Der US-Gesundheitsökonom Stephen Heffler⁸ schätzt, dass die US-Gesundheitskosten in den kommenden Jahren mit einer Rate von 7,3% steigen und im Jahr 2012 17,7% des BIP beanspruchen werden.⁹

Mittlere jährliche Wachstumsrate der Gesundheitskosten in den USA



Gleichzeitig verschlechtert sich die Situation für die breite Bevölkerung in den USA. Normalerweise sind Erwerbstätige in den USA von ihren Arbeitgebern gegen Krankheit und Unfall versichert, und meist bieten die Firmen auch Zusatzversicherungen für die ganze Familie. Doch diese Versicherungen sind freiwillig, und weil die Prämien in den letzten vier Jahren jedes Jahr um 10 oder mehr Prozent angestiegen sind, folgen Leistungsabbau und Kostenüberwälzung auf dem Fuss. Immer mehr Arbeitgeber erhöhen die Versicherungsbeiträge, die die Angestellten selbst bezahlen müssen, sie erschweren den Versicherungszugang (Wartezeiten nach Firmeneintritt, keine Versicherung für Teilzeitangestellte) oder streichen die Versicherung gleich ganz. Laut der Labor Research Association ist im Jahr 2003 erstmals seit mehr als vier Jahrzehnten nur noch eine Minderheit der Angestellten (45%) in der Privatwirtschaft gegen Krankheit versichert; noch im Jahr 2000 waren es 52%. Bei den Vollzeitangestellten ging dieser Anteil von 76% im Jahr 1990 auf 56% im Jahr 2003 zurück (Labor Research Association 2004).

Ein Ende dieser Entwicklung ist nicht abzusehen. Die National Coalition on Health Care – eine Dachorganisation mit den Ex-Präsidenten Bush, Carter und Ford als Ehren-Vorsitzenden – geht davon aus, dass die durchschnittliche Familienprämie auf 14'500 Dollar steigen und so innerhalb von drei Jahren um über 5'000 Dollar wachsen wird. Die Coalition befürchtet deshalb, dass die Zahl der Nicht-Versicherten bis ins Jahr 2006 auf etwa 51 bis 54 Mio. Menschen steigen wird.

Die rasch wachsenden Kosten haben bewirkt, dass der staatliche Anteil an der Finanzierung der US-Gesundheitskosten stark zugenommen

Das US-Gesundheitswesen in Stichworten und Kennzahlen

- Die USA kennen kein *Versicherungsobligatorium*. 16% der Bevölkerung (2003) sind ohne Versicherungsschutz.
- Der Grossteil der Leute ist *über ihre Arbeitsstelle einer Krankenversicherung angeschlossen*. Die Versicherung stellt einen üblichen – aber gesetzlich nicht vorgeschriebenen – indirekten Lohnbestandteil dar. Gegen eine vom Arbeitgeber vergünstigte Zusatzprämie kann die ganze Familie mitversichert werden.
- Das US-Gesundheitswesen *ist mit Abstand das teuerste der Welt*. Trotz hoher Wachstumsraten der US-Wirtschaft nimmt der Anteil am BIP laufend zu und betrug im Jahr 2002 14.6% (Schweiz: 11.2% BIP-Anteil bei deutlich geringerem Wirtschaftswachstum).
- Insgesamt sind die *Leistungen mittelmässig und äusserst unsozial verteilt*. Der Gesundheitszustand der US-Bevölkerung ist alles andere als herausragend: Die Lebenserwartung betrug 1999 für Männer 73.9 Jahre (Schweiz 77.0) und für Frauen 79.4 Jahre (Schweiz 82.8).
- Da das US-Gesundheitswesen kaum reguliert ist, sind die Schnittstellenprobleme enorm und entsprechend hoch fallen die *administrativen Kosten* aus (24% aller Ausgaben). Zudem ist das System ohne grundlegende Reformen *kaum mehr steuerbar*.
- Der US-Bundesstaat ist vor allem über zwei Finanzierungsprogramme am Gesundheitswesen beteiligt: Medicare erfasst alle über 65-Jährigen und alle Behinderten, die Anrecht auf Social Security haben. *Medicare* vergütet sowohl ambulante als auch stationäre Kosten. 1999 profitierten 39 Mio. Menschen von Medicare. Schwachpunkt: Ärzten ist es erlaubt, auf die von Medicare vergüteten Preise einen privat zu bezahlenden Aufschlag zu verlangen, wovon zunehmend Gebrauch gemacht wird.
- *Medicaid* ist das zweite bundesstaatliche Finanzierungsprogramm. Es kann auf Antrag hin von Leuten mit keinem oder geringem Einkommen beansprucht werden; die Anspruchsgrenzen werden von den einzelnen Staaten festgelegt. 41 Mio. AmerikanerInnen haben 1998 Medicaid-Unterstützung bezogen. Weil Medicaid die Kosten nach dem Prinzip der Fallkostenpauschalen vergütet, gibt es jedoch viele Leistungserbringer, die keine Medicaid-PatientInnen akzeptieren.
- Der *Anteil der aus Steuermitteln finanzierten Gesundheitskosten ist mit rund 60%* wesentlich höher als in der Schweiz (25.3% im Jahr 2000).
- Das US-Gesundheitswesen ist *für profitorientierte Anbieter praktisch ohne Einschränkungen zugänglich*. Alle Bereiche, die sich profitabel organisieren und betreiben lassen, sind durch gewinnorientierte Firmen dominiert, so etwa zwei Drittel aller HMO.
- *HMO* (Versicherungen, die gleichzeitig die Gesundheitsleistungen erbringen) spielen eine grosse Rolle: Mehr als 80 Mio. Amerikaner sind einer HMO angeschlossen. Der übrige ambulante Bereich wird, wie in der Schweiz, von frei praktizierenden ÄrztInnen versorgt.

hat und heute bei rund 60% liegt. An diesem Anstieg sind die bundesstaatlichen Unterstützungsprogramme Medicaid und Medicare für Kriegsveteranen und Kinder wesentlich beteiligt. Doch die Bush-Regierung will nun die Leistungen der staatlichen Unterstützungsprogramme deutlich senken.

Ein Ausweg aus dieser Krise ist vorderhand nicht in Sicht. Nachdem die Clinton-Administration mit einem breit angelegten Reformprogramm 1994 am Widerstand der Wirtschaftslobby und der Republikaner gescheitert war, sind keine bedeutenden Reformansätze mehr auf die Agenda einer amtierenden Regierung gesetzt worden.

Das Beispiel der USA zeigt einmal mehr, wie bedeutsam das Versicherungsobligatorium ist, und wie wichtig es ist, das profitorientierte Kapital im Gesundheitsbereich möglichst stark zurückzubinden, wenn wir eine Amerikanisierung des schweizerischen Gesundheitswesens verhindern wollen. Die Ausrichtung an US-amerikanischen Rezepten ist aber genau das Ziel von bürgerlichen GesundheitspolitikerInnen und Wirtschaftsverbänden, denn es lockt der ›Megamarkt Gesundheit‹. Die meisten KVG-Revisionsvorlagen (Spitalfinanzierung, Managed Care, Kostenbeteiligung, Pflegefinanzierung) könnten sie, sollten sie umgesetzt werden, bei der Realisierung dieser Ziele unterstützen.

Anmerkungen und Literatur

- 1 Colson, Nicole (2003) ›U.S. health care system in crisis‹. In: Socialist Worker Online, 17.10. www.socialistworker.org/2003-2/472/472_06_Healthcare.shtml.
- 2 Collins, Sara et al. (2004) ›The Affordability Crisis in U.S. Health Care: Findings from the Commonwealth Fund Biennial Health Insurance Survey‹ (www.cmfwf.org/usr_doc/collins_biennial2003_723.pdf).
- 3 Himmelstein, David, Steffie Woolhandler (2004) ›Mayhem in the Medical Marketplace. Physicians for a National Health Program‹. In: Monthly Review, Dezember.
- 4 Devereaux, P.J. et al. (2004) ›Payments for care at private for-profit and private not-for-profit hospitals: a systematic review and meta-analysis‹. In: Canadian Medical Association Journal, vol. 170, 08.06., 1817–1824.
- 5 Sullivan, Kip (2003) ›The Health Care Mess. Physicians for a National Health Program‹.
- 6 Himmelstein, David, Steffie Woolhandler, Sidney M. Wolfe (2003) ›Healthcare Bureaucracy: US vs. Canada. Connecticut Coalition for Universal Health Care‹ (http://cthealthserver101.com/healthcare_bureaucracy_u_s_vs_canada.htm).
- 7 Himmelstein, David, Steffie Woolhandler, Ida Hellander (2001) ›Bleeding the Patient. The Consequences of Corporate Health Care‹. Philadelphia.
- 8 Heffler, Stephen et al. (2004) ›Health Spending Projections For 2002...2012‹. In: Health Affairs, 11.02., 79–93 (<http://content.healthaffairs.org/cgi/reprint/hlthaff.w4.79v1>).
- 9 Beim Vergleich mit der Entwicklung in der Schweiz ist zu beachten, dass die US-Wirtschaft weitaus höhere Wachstumsraten aufweist als etwa die Schweizer Wirtschaft. Das Schweizer Gesundheitswesen ist in den Jahren 1990 bis 2001 im Durchschnitt um geringe 2.5% pro Jahr gewachsen, die Schweizer Wirtschaft jedoch um nur 0.2%; v.a. deshalb hat der Anteil des Gesundheitswesens am BIP auch in der Schweiz deutlich zugenommen.

Jonas, Steven (2003) ›An Introduction to the US Health Care System‹. New York.

Labor Research Association (2004) ›The Employer Based Health Care System is in Crisis‹.

Lazarus, David (2004) ›Health care's reality‹. In: San Francisco Chronicle, 10.09.

Les inconsistances de Madame Consommation et de Monsieur Prix

Une chance pour la démocratie économique!

Le 22 février dernier, deux membres connus du Parti socialiste suisse (PSS), Simonetta Sommaruga et Rudolf Strahm, publiaient un opus pour ›moderniser‹ la Suisse¹. A peine préméditée, cette sortie de presse s'opérait alors que le PSS débutait quelques jours plus tard un débat sur sa ligne en matière politique économique. Un joli coup donc, plutôt réussi, du moins si l'on juge par la holà médiatique qui a suivi dans la presse suisse romande². Il n'en reste pas moins que si l'on prend le temps de l'analyse, l'aspect novateur des propositions de S. Sommaruga et R. Strahm reste inversement proportionnel au bruit médiatique déclenché. Recourir à la saine concurrence pour créer des emplois ou passer à une imposition via un taux fiscal unique (flat tax) n'a rien de très révolutionnaire, sauf à considérer les penseurs libéraux classiques ou Ronald Reagan comme de dangereux pèlerins du socialisme.

Bien plus que cela, ce sont surtout les ›fausses bonnes idées‹ qui dérangent et qu'il s'agit ici de critiquer. Une critique pour montrer en quoi les réformes que proposent S. Sommaruga et R. Strahm ont le goût amer de contre-réformes violemment antisociales, mais aussi une critique pour démontrer l'existence d'alternatives, en particulier celle de la démocratie économique. Ce projet de la démocratie économique revêt aujourd'hui un caractère exemplaire. Il représente une matrice possible à l'action des mouvements anti-capitalistes, en Suisse et ailleurs. Mieux, il ouvre la voie au fondement d'un socialisme moderne, humain et libertaire. Un projet pour faire mentir ceux et celles qui croient qu'aucune alternative n'existe et préfèrent se reconforter en se fixant sur les effets de manche de Madame Consommation et de Monsieur Prix.

Entre un consensus banal et quelques fausses bonnes idées

En 2001 déjà, toujours en conférence de presse, S. Sommaruga lançait son premier manifeste de

Philipp Müller

1974, historien, membre de la rédaction du mensuel d'opinions socialistes ›Pages de gauche‹, du comité directeur du PSS et du Cercle d'Olten des socialistes de gauche.

Yves Steiner

1973, politologue, membre de la rédaction de ›Pages de gauche‹, assistant/doctorant au Centre Walras Pareto (Université de Lausanne), chercheur associé à la C.E.A.T. (EPFL).

gauche ›réformiste‹ au Gurten. En 2005, l'objectif de la conseillère aux Etats bernoise et de son mentor R. Strahm reste le même: parler franchement des problèmes que connaît ce pays et formuler des propositions de réformes concrètes. Objectif partiellement atteint. Certes, nos deux auteurs couvrent bien des thèmes et donnent une kyrielle d'informations, histoire de se faire une assez bonne idée de l'état de la Suisse aujourd'hui. Reste que du côté propositionnel, nos deux apôtres de la libre concurrence enfoncent, avec violence, des portes ouvertes tout en présentant leurs idées comme d'authentiques panacées, quoique simplement et franchement de droite.

Qu'une formation de qualité soit indispensable, que la pauvreté soit insupportable et qu'il faille se battre pour des salaires minimaux et contre le travail au noir, que l'AVS doive être renforcée et que l'écologie soit centrale pour l'avenir de l'humanité, tout le monde à gauche en convient. Toutefois, ce consensus banal tourne au vinaigre par rapport à deux questions pourtant essentielles: la fiscalité et le service public.

L'idée plate de la flat tax

Leur première fausse bonne idée ›novatrice‹ n'est en fait pas entièrement assumée par Madame consommation et Monsieur prix tant elle sent le souffre néo-conservateur. Lancée il y a une bonne vingtaine d'année par des économistes proches de feu Ronald Reagan, la revendication d'un taux fiscal unique a été récemment développée dans la Weltwoche, journal alémanique relais de l'Union démocratique du centre (UDC). Le projet est simple: supprimer la progressivité de l'impôt, introduire un seuil minimal à partir duquel on passe à la caisse et prévoir des ristournes pour les pauvres ne disposant pas d'un revenu suffisant. La conséquence l'est également: plus question de taxer les contribuables en fonction de leur niveau de revenu et donc supprimer toute volonté de faire de l'impôt un moyen de redistribution effectif des richesses.

Dans leur argument, S. Sommaruga et R. Strahm hésitent et déclarent que seulement si la droite entre en matière sur certaines concessions, la gauche social-libérale pourrait soutenir pareil ›taux proportionnel‹. L'ennui actuel est, disent-ils, que les hauts salaires et les grandes fortunes peuvent frauder les pouvoirs publics car il existe trop de lacunes dans la législation et le secret bancaire protégeant ceux qui ont quelque chose à cacher. Pour résoudre ce problème qui est aussi vieux que l'est la fiscalité moderne, il faudrait une harmonisation fiscale et la pénalisation de l'évasion fiscale. Bref, pour combattre la fraude et augmenter les recettes de l'Etat, il faut amener ceux et celles qui défendent les intérêts des fraudeurs à accepter de voter des dispositions de lutte contre la frau-

de afin que la gauche social-libérale admette le principe de la flat tax et combatte la progressivité de l'impôt.

Cette proposition pour le moins percutante témoigne de l'acharnement avec lequel R. Strahm notamment défend contre vents et marées qu'il est possible de s'allier durablement avec une partie de la droite, en particulier sur des sujets aussi cruciaux que la politique financière. Comme le martèlent nos auteurs en fin d'ouvrage: »La concordance ne signifie pas fraternisation, copinage ou fusions, mais des alliances variables en fonction des thématiques. Ce sont elles qui feront avancer notre pays sur des questions décisives. Seulement elles!« (214, traduction libre). Reste que, et sans céder à la polémique gratuite, ce ne sont pas des alliances particulièrement variables qui ont caractérisé le débat fiscal dans ce pays ces quinze dernières années. Cet exemple illustre en fait autre chose. Pour les deux auteurs, la gauche doit se contenter d'un simple rôle d'accompagnateur social-libéral du capitaliste triomphant. Ainsi seulement, elle obtiendra les miettes qu'elle demande aux détenteurs du pouvoir sur le plan de l'éducation, de la santé ou du social.

Quand la libéralisation détruit l'emploi, mais pas le profit

La seconde bonne fausse idée de S. Sommaruga et R. Strahm, c'est la libéralisation du dernier kilomètre dans le secteur des télécoms, une idée qui traîne déjà elle depuis fin 1998 dans les cercles bourgeois et au sein de l'administration fédérale. Mais alors pourquoi faire plier Swisscom et ouvrir l'accès à ce fameux dernier kilomètre à n'importe quel opérateur qui le demanderait? La réponse tient en une phrase: plus de concurrence, donc plus d'emplois. D'ailleurs, l'ouverture du marché des télécoms depuis 1998 a prouvé, selon eux, que la libéralisation crée de l'emploi. Et nos deux modernistes de faire la leçon: »La gauche doit cesser de croire que son rôle est de protéger les anciens employés des PTT qui sont devenus Swisscom; elle doit défendre la capacité de tout un secteur à créer des emplois, chez Orange et Sunrise aussi!« (Le Temps, 23.02.2005). Le hic, c'est que la libéralisation dans le secteur des télécoms a plutôt fait office de tueur de jobs.

En matière de chiffres, il est vrai que les opérateurs de télécoms sont un brin cachottiers. Quant à l'Office fédéral de la communication (OF-COM), l'autorité de régulation du marché des télécoms en Suisse, celui-ci peine à publier ces données, parfois même avec deux ans de retard. Pas d'excuses cependant pour les modernistes dits de gauche. Ces indications chiffrées existent bel et bien, comme dans le domaine de l'emploi. Ainsi, le nombre d'employés chez les trois plus grands opérateurs du pays que sont Swisscom, Sunrise et Orange (près de 90% des places

de travail) a fondu d'environ 2'200 unités entre début 1998, date de la libéralisation, et fin 2004. En sept ans, le secteur a perdu au moins 10% de ses emplois. Ce chiffre ne dit toutefois rien sur la perte nette d'emplois chez ces opérateurs, qui s'élève elle à environ 2700 unités depuis fin 2002. En équivalents plein temps, ce nombre a chuté de 4.8% en 2002, et de 5.3% en 2003. Dans sa Statistique officielle de 2003, l'OF-COM conclut qu'à fin 2003 »le niveau actuel de l'emploi est désormais inférieur à celui qui prévalait en 1998«³. A la décharge de S. Sommaruga et R. Strahm, il est vrai que l'OFCOM tient souvent un discours qui fait la part belle aux baisses de tarifs, déjà moins à la chute du nombre d'emplois dans les télécoms. Cela dit, le constat reste patent: la libéralisation n'a pas créé des emplois, et ça même l'OFCOM le dit.

Ce que cet office fédéral ne dit pas, c'est que la libéralisation a contribué à faire des sous, beaucoup de sous. Là encore, les opérateurs de télécoms sont encore très cachottiers. Du côté de l'OFCOM étrangement, les résultats après impôts des opérateurs de télécoms sur sa Statistique officielle n'apparaissent pas, même en valeur agrégée histoire de protéger la confidentialité de la comptabilité des entreprises concernées. Reste que comme dans le cas de l'emploi, et si l'on se concentre sur les trois principaux opérateurs suisses, quelques indications tombent. En 2003, et pour la première fois de leur courte histoire, Sunrise et Orange ont annoncé des chiffres noirs. Curieuse coïncidence. Ou alors, preuve que les licenciements chez Orange et ceux issus de la fusion DiAx/Sunrise sont tombés à point nommé. Ajouté au profit de Swisscom en 2003, le bénéfice net de ces opérateurs se montait, selon nos estimations, à 1,8 milliards de francs. En 2004, il se situait à près de 2 milliards. Par employé, ce profit net était d'environ 102'000 francs en 2004 contre 43'300 francs en 2002. Au final, et depuis la libéralisation, le profit total engrangé avoisine donc les 16 milliards de francs, soit autant que le prix des nouvelles lignes ferroviaires alpines. Cela dit, une grande part de ce profit – plus de 90% – a fini dans l'escarcelle de la Confédération, principale actionnaire de Swisscom. Mais cela veut surtout dire qu'en cas de libéralisation du dernier kilomètre, donc d'une baisse des revenus de Swisscom, s'opéra une redistribution des profits vers l'actionariat privé des principaux opérateurs de télécoms en Suisse. Et voilà comment, une fois encore, creuser les déficits publics.

Pour S. Sommaruga et R. Strahm, leur combat en faveur de la libéralisation dans les télécoms, ainsi que d'autres de leurs grandes idées, sont un »contre-projet«⁴ (Basler Zeitung, 25.02.2005, p.4) aux thèses d'Avenir Suisse, le think tank des multinationales suisses, et à celles du Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco). Etonnant. Le Seco ou Avenir Suisse dé-

fendraient-ils aujourd'hui et demain le monopole de Swisscom contre la libéralisation du secteur des télécoms? Ce n'est pas vraiment ce qu'Avenir Suisse, amateur de contrevérités, écrit: »dans le sillage de la libéralisation [des télécommunications], l'emploi a augmenté dans l'ensemble de la branche [!] [...] Le dynamisme du secteur des télécommunications montre ce qu'il serait possible de faire pour l'électricité, le gaz ainsi que la Poste et les chemins de fer«⁵. D'où une question: si nos modernistes souscrivent aujourd'hui à la première, mais fausse, partie de l'énoncé, que feront-ils demain pour la seconde?

Le projet des sociaux-libéraux, en matière fiscale ou de service public comme avec les télécoms, doit donc être pris au sérieux. En acceptant le démantèlement du service public et en s'engageant en faveur de véritables contre-réformes fiscales, il vise à séduire un hypothétique centre mou⁵ qu'il attire en faisant appel au porte-monnaie de tout un chacun qui est, il est vrai, grevé par un niveau de prix trop élevé. Or, tout projet socialiste, toute perspective d'affaiblissement réel de la droite dure, celle qui dirige ce pays depuis la nuit des temps, est rejetée sous couvert d'un discours pseudo-musclé sur les soi-disant dysfonctionnements de l'économie capitaliste.

L'ouvrage de S. Sommaruga et R. Strahm a néanmoins un mérite incontestable. Il développe un programme et une vision de la Suisse telle qu'elle devrait être à leurs yeux. Aujourd'hui, les forces de gauche authentiquement socialistes se doivent d'affirmer avec davantage de conviction leur projet de société: celui du respect plein et entier des droits humains et de la démocratie économique. Reste à clarifier pareil projet.

La démocratie économique en débat⁶

Sur cette question, il existe désormais un débat au sein du PSS, lancé par son aile gauche, le Cercle d'Olten des socialistes de gauche (www.socialism.ch), et à ses marges. Un débat qui a notamment trouvé écho dans les pages de la *WochenZeitung*⁷ et celles du *Courrier*⁸. La perspective défendue par les tenants de la démocratie économique trouve ses origines dans l'entre-deux-guerres. Et elle se résume en une phrase: il n'y a pas de démocratie politique réelle sans démocratie économique.

En effet, et alors que le monde économique conditionne notre vie comme aucune autre sphère d'activité, les milieux dirigeants suisses ont, depuis longtemps déjà, réussi à faire croire que »l'économie, c'est eux«. Dans les étages de direction des entreprises, les décisions d'importance se prennent sans le moindre contrôle démocratique. Pourtant, les salarié-e-s sont bien ceux et celles qui produisent les biens et services, et sans leur travail et leur consommation, rien ne se passerait. Contre cette in-

égalité de condition, la démocratie économique vise à une transformation radicale des structures autoritaires et verticales de l'économie. Une idée un peu abstraite, mais qui implique un grand nombre de champs d'action concrets, en entreprise comme sur la place du marché.

Au quotidien, la démocratie économique signifie que la vie matérielle est une affaire dont la gestion doit incomber à la société dans son entier. En effet, sans propriété sociale (coopérative, communale, publique) de biens ou de moyens de production et sans l'introduction de structures participatives égalitaires dans les entreprises, le contrôle démocratique du pouvoir économique est un leurre. Dans cette logique, les conseils d'administration doivent se transformer. Au lieu d'être des instruments aux mains des détenteurs du capital, ils doivent devenir des organes démocratiques de la société. Ce qui signifie qu'il convient ici d'instaurer une représentation paritaire des salarié-e-s, des consommateurs, des pouvoirs publics et (dans le secteur privé) des propriétaires.

Dans cette voie, le renforcement du contre-pouvoir syndical est une nécessité pour que celui-ci, lorsqu'il lutte pour les droits et l'émancipation des salarié-e-s, puisse exercer son rôle charnière en vue de la réalisation de la démocratie économique. Cela inclut un renforcement des droits des commissions d'entreprises, de la protection contre le licenciement des salarié-e-s, en particulier les délégués syndicaux, et de la transparence des comptes d'entreprise. L'élection des cadres inférieurs et moyens et les chefs du personnel par les salarié-e-s d'une entreprise doit être aussi revendiquée. Enfin, il s'agit de lutter pour une humanisation du travail: en assurant une desserte en crèches, cantines, logements d'entreprises autogérés, en réduisant le temps de travail, en limitant au maximum sa pénibilité et en renforçant des éléments de co-gestion des processus de production.

Face à la mondialisation du capital et aux politiques néolibérales, il est essentiel de trouver des formes de contrôle social sur les multinationales. On ne saurait se satisfaire des »codes de conduites« ou autre charte sociale d'entreprise, ni même de normes internationalement reconnues mais affranchies de tout mécanisme de sanction. L'appropriation des moyens de production par un mouvement démocratique venu d'en bas, leur transformation en outils destinés à satisfaire les besoins de tous et toutes constitue ainsi un mot d'ordre international et internationaliste. En Europe par exemple, les conseils d'entreprise européens constituent un point de départ pour un meilleur contrôle des firmes multinationales qui se soustraient à l'interventionnisme étatique sur le plan national.

Ce n'est qu'à partir de ces éléments qu'une discussion sérieuse peut débiter sur la question de la consommation. La démocratie économi-

que implique d'élargir les droits des salarié-e-s mais aussi ceux des consommateurs et consommatrices. En rejetant le soi-disant impératif de la production aveugle pour un marché anonyme, producteurs et consommateurs peuvent s'entendre, au sein d'organisations légitimées démocratiquement, sur la qualité, la quantité et le prix des biens produits. Les exemples existent, à l'image du combat exemplaire mené depuis longtemps par le syndicat paysan suisse Uniterre et la fédération syndicale paysanne mondiale Via Campesina. Les organisations non gouvernementales (ONG) ont elles aussi pu fêter quelques succès lors de campagnes contre des multinationales irrespectueuses (Nestlé, Shell, BP, etc.) ou dans des secteurs spécifiques (campagne Clean Clothes) pour faire entendre leurs revendications en faveur d'une production et d'un commerce justes. Et ici la Suisse a un avantage, dans ce pays où une lointaine tradition de l'organisation »démocratique« de la consommation existe. Aujourd'hui, le commerce de détail est dominé par deux grandes sociétés de consommation dont la structure s'apparente (encore) à une grande coopérative. Comme chacun et chacune peut devenir coopérateur, une réorientation de la Coop et de la Migros ne constitue donc nullement une idée farfelue...

L'entreprise, la consommation, mais aussi le service public. La défense de ce dernier revêt un aspect central. Ce n'est pas un hasard si les néolibéraux prennent pour cible privilégiée les secteurs restants du service public, que ce soit sur le plan national ou au travers d'accords internationaux tel l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Face à ces attaques, il faut renforcer la participation démocratique des salarié-e-s et des usagers dans la définition de ses missions du service public, démocratiser sa gestion interne et surtout l'élargir – par exemple au secteur pharmaceutique ou à l'assurance-maladie.

Un projet unitaire pour la gauche anti-capitaliste

Loin des logorrhées libérales mal assumées par S. Sommaruga ou R. Strahm, la démocratie économique propose un projet global et un objectif: faire reculer la logique du profit capitaliste. Les premiers répondront que cela est utopique. Pourtant, des débuts de réalisation existent. De Zanon en Argentine à Reconvilier dans le Jura, nombreuses et nombreux sont les salarié-e-s qui contestent l'omnipotence patronale. Parallèlement, les associations de consommateurs et de consommatrices ou des organisations écologiques oeuvrent, à leur manière, pour la défense et l'élargissement de la démocratie économique.

La démocratie économique représente aussi un possible dénominateur commun de l'action des mouvements anti-capitalistes. Elle est le

fondement d'un socialisme moderne, humain et libertaire. Les mouvements sociaux, les partis et les ONG devraient s'en souvenir, car depuis la naissance de la gauche, cette dernière a inscrit la revendication d'une démocratie intégrale, et donc aussi économique, sur ses étendards. On mesure ici le niveau de renonciation atteint par nos modernistes. Mais on mesure surtout combien ce mot d'ordre peut à nouveau rassembler les forces et passer à l'offensive. Car une telle offensive est urgente. En lieu et place d'une démocratisation des structures économiques, nous avons assisté ces dernières années à une évolution inverse: la transformation du pouvoir économique en pouvoir politique accaparée par une oligarchie autoritaire. Même dans les pays qui se targuent, comme le fait la Suisse, d'être un berceau de la démocratie, la démocratie institutionnelle en tant qu'acquis politique majeur est en danger. Depuis longtemps, les forces néo-conservatrices ou simplement bourgeoises oeuvrent ouvertement en faveur de son affaiblissement. Pour leur faire face, la démocratisation de l'économie permet de dévoiler les contradictions entre une minorité oligarchique et les droits légitimes de la majorité populaire tout en ouvrant la perspective d'un changement social radical.

- 1 ›Für eine moderne Schweiz, Ein praktischer Reformplan‹. Sommaruga est la présidente de la Fondation pour la protection des consommateurs et conseillère aux Etats bernoise. Strahm est le Surveillant des Prix, ancien conseiller national bernois (1991–2004).
- 2 Les quotidiens 24Heures, l'Agefi, la Liberté ou la Tribune de Genève se sont empressés de rapporter les propos des hérauts de la gauche sociale-libérale, tout en faisant réagir, comme de bien entendu, d'autres membres du PSS. De sorte que le débat qui s'amorçait sur le programme économique de ce parti a été, du moins médiatiquement, lu et capturé au travers des propositions de S. Sommaruga et R. Strahm. Le quotidien Le Temps s'est lui fait le plus sûr relais de ces propositions. Dans ses colonnes, S. Sommaruga devenait l'incarnation d'une «créativité de gauche» avec «le sourire de l'intelligence», bref une «gauche éclairée [qui] a du ressort» (23.02.2005).
- 3 OFCOM, Statistique officielle des télécommunications 2003. Bienne, octobre 2004, 4. Ce qui reste difficile à faire admettre à tout le monde, à commencer par le conseiller fédéral socialiste M. Leuenberger en charge de la libéralisation du dernier kilomètre: »Wir müssen auch sehen, dass hier in der Branche 6000 neue Arbeitsplätze geschaffen wurden. Diese haben alle Arbeitsplätze, die bei der Swisscom abgebaut wurden, kompensiert. Ich muss betonen: Diejenigen Arbeitsplätze, die bei der Swisscom abgebaut wurden, wurden nicht nur wegen des Konkurrenzdruckes abgebaut, sondern auch wegen der technologischen Entwicklung. Das heisst: Ohne die Marktöffnung, ohne die Konkurrenz wäre es zu Arbeitsplatzverlusten gekommen, unter dem Strich ist es jedoch nicht dazu gekommen« (Bulletin officiel, Conseil des Etats, 07.06.2005).
- 4 Basler Zeitung, 25.2.2005, p. 4.
- 5 Avenir Suisse, Cavalier Seul, Labor et Fides, 2003, 112.
- 6 Ce que le syndicaliste repent, et chroniqueur au quotidien Le Temps, Beat Kappeler, appelle de ses vœux en commentant l'ouvrage de S. Sommaruga et R. Strahm: »Il faudra peut-être attendre un prochain congrès, lorsque la génération des 30-35 ans dira à ces vieux idéologues de dégager le terrain, pour qu'enfin les socialistes réalisent qu'ils ont une chance de gouverner avec la droite éclairée« (Le Temps, 24.02.2005).
- 6 Cette partie a bénéficié des apports cruciaux d'Adrian Zimmermann.
- 7 WoZ, 21.10.2004 et 11.11.2004.
- 8 Le Courrier, 18.1.2005

Unternehmenskultur am Ende?

Anmerkungen zu einem vieldeutigen Konzept

Augenschein in Baden auf dem ehemaligen Industrieareal beim Bahnhof: Wenig erinnert heute noch an den traditionsreichen Elektrokonzern BBC, der hier einst seinen grössten Schweizer Standort hatte, und das ist beabsichtigt: »Zwei Jahre nach der Fusion der BBC mit Asea [im Jahre 1988] setzten die neuen ABB-Verantwortlichen die Vertreter der öffentlichen Hand mit einer bereits abgeschlossenen Abbruchplanung massiv unter Druck. Geschichte, Tradition und Kultur der BBC wurden 1990 als störend empfunden. [...] Die damaligen ABB-Chefs hatten es sich in den Kopf gesetzt, dass in ihrem Revier nichts mehr an den Produktionsstandort erinnern sollte.« So beschreibt der Industriearchäologe Hans-Peter Bärtschi Episoden der Geschichte der Desindustrialisierung in der Schweiz¹. Episoden dieser Art kennen wir inzwischen zu Dutzenden, auch in anderen Wirtschaftssektoren, und mit gleich bleibender Rollenverteilung: Die international mobile Truppe der Turnaround-Manager und Fusionsschwinder verlässt, mit reichen Abfindungen eingedeckt, die Teppichetage des Unternehmens und sucht nach neuen »Herausforderungen«; Bevölkerung und Arbeitskräfte erleiden derweil existenzielle Verunsicherung, und das Publikum reibt sich die Augen, weil kapitales Abzocken einmal mehr ohne juristische Sanktionen über die Bühne geht. Solche durchzusetzen wäre den HüterInnen der herrschenden Eigentumsordnung, den KapitalvertreterInnen in Politik und Wirtschaft, indessen zu beschwerlich. Lieber (und durchaus nicht grundlos) machen sie sich Gedanken über die sinkende Loyalität und Arbeitsdisziplin der geprellten Arbeitskräfte. Und rufen mit gewichtiger Miene nach neuen Vorbildern, nach verbindlichen Unternehmenskulturen.

Wir erkunden in diesem Beitrag den aktuellen Krankheitszustand der Unternehmenskulturen und die möglichen Hintergründe ihres Verfalls in schweizerischen Unternehmen. Wir fragen aber auch, ob wir so etwas wie Unternehmenskulturen wirklich noch brauchen.

Dienst nach Vorschrift statt Swiss Quality

Im Rahmen einer international vergleichenden Studie hat die Unternehmensberatungsfirma Gallup² Beunruhigendes herausge-

Walter Schöni

Dr. phil. I, Sozialwissenschaftler, Dozent für Personalentwicklung, Mitglied der Redaktion Widerspruch, Autor zahlreicher Fachbücher.



funden: »Eine hohe Anzahl (69%) der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Schweiz machen »Dienst nach Vorschrift«, sie besitzen also – emotional gesehen – ein ambivalentes Verhältnis zu ihrem Job und sind weniger produktiv als Mitarbeitende mit einer hohen emotionalen Bindung [...].« Nach Gallup führt das Defizit an emotionaler Bindung der Beschäftigten zu tieferer Arbeitsproduktivität und Kundenzufriedenheit und verursacht so Kosten in der Höhe von »etwa 65 Milliarden Franken«!

Auch wenn diese grossspurige Diagnose eher im Akquisitionsinteresse der Unternehmensberater denn in fundierten Analysen begründet sein dürfte, weist sie immerhin auf eines hin: Das Management hat Probleme. Zwar ist es nicht so, dass die Beschäftigten nichts mehr leisten möchten, aber die Zahl derer, die noch glauben, dass sich im eigenen Unternehmen mit Arbeit (viel) Geld verdienen lässt, dass Leistung die Karrieretür öffnet und die Chancen für alle gleich sind, ist geschrumpft. Wenn Reorganisationen sich jagen, wenn immer neue und widersprüchliche Anordnungen »von oben« das berufliche Engagement untergraben und die Angst vor Arbeitsplatzverlust wächst, ist »Dienst nach Vorschrift« eine nahe liegende Rückzugsposition. Im instabilen Umfeld vermögen selbst pastorale Ermahnungen der Firmenchefs, wonach vor dem Weltmarkt alle gleich seien und wir mit Swiss Quality uns behaupten könnten, den Seelenfrieden im Unternehmen kaum zu retten.

Wie konnte es soweit kommen? Sind es die Übertreibungen der kapitalistischen Akkumulation, der Boom der Finanzmarktgeschäfte oder die anhaltende Fetischisierung des Shareholder Value, die den Verfall von Firmen- und Leistungskultur beschleunigt haben? Sicher ist Rudolf H. Strahm zuzustimmen, wenn er schreibt: »Die jüngste Spielart des Kapitalismus der Neunzigerjahre brachte fehlgeleitete und unfähige Wirtschaftseliten an die Schalthebel der Macht. [...] Was haben wir allein im letzten Jahrzehnt an Blendertum, Managementdoktrinen, Modetheorien und Schlagwörtern alles erlebt! Was wurde uns da nicht mit grossem Imponiergehabe von den Konzernzentralen und Beraterfirmen an revolutionären Scheininnovationen vorgetragen.« Das Argument der fehlgeleiteten Wirtschaftseliten greift jedoch als Erklärung eindeutig zu kurz. Denn hinter ihren Übertreibungen, hinter ihrem Realitätsverlust und ihrer kriminellen Energie wirkt die Dynamik des kapitalistischen business as usual, und sie treibt grundsätzlich in dieselbe Richtung: Das (Klein-)Aktionariat hofft auf wundersame Gewinnraten durch geschicktes globales Sourcing, die Bank bindet Kredite an hohe Rentabilitätsvorgaben, das Management verspricht den Investoren die konsequente Ökonomisierung aller Unternehmensressourcen – auch des Personals.



Gerade das ›normale‹ Management hat mit seinen Parolen an die Adresse der Beschäftigten und mit seinem Opportunismus gegenüber Shareholdern grossen Anteil an der beklagten Bindungslosigkeit der Arbeitskräfte. Das gilt für privatwirtschaftliche und genauso für öffentlich-rechtliche Unternehmen. Ein kurzer Rückblick auf Managementtrends in Theorie und Praxis zeigt: Noch vor drei Jahrzehnten erwarteten Unternehmen von ihren Mitarbeitenden, dass sie sich mit den Unternehmenszielen identifizieren und die eigene Berufslaufbahn danach ausrichten. Schon damals, besonders nach den wirtschaftlichen Krisenerfahrungen der 1970er-Jahre, konnten allerdings viele nicht mehr ungebrochen an den sicheren Lebensarbeitsplatz glauben. Es folgte die bis heute anhaltende Periode unternehmerischer Flexibilisierung der Personalressourcen, begleitet von einer unerbittlichen kulturellen Umwertung: Die emotionale und soziale Bindung ans eigene Tätigkeitsumfeld, an den erlernten Beruf wird seither als Ausdruck persönlicher Unbeweglichkeit, eben als Flexibilitätshindernis diskreditiert, und ältere Arbeitnehmende gelten allgemein als nicht mehr businessstauglich. Das Personalmanagement hat mit seinen Versprechungen, den Personaleinsatz kostenmässig jederzeit optimal zu halten und die Personalressourcen regelmässig durchzuscannen, in all den Jahren selber kräftig zu solchen Wertungen beigetragen und beim Personal Spuren tiefer Verunsicherung hinterlassen.³

Wandel des Arbeitsverhältnisses und der Mitarbeiterbindung

Die Irrläufe des Managementdiskurses sind nicht einfach auf individuelle Fehlleistungen der Verantwortlichen zurückzuführen. Sie verweisen auf einen grundlegenden Wandel in der Arbeitspolitik der Firmen und im Arbeitsverhältnis selber. Je mehr heute das hohe Lied der eigenverantwortlichen, sich unternehmerisch verhaltenden Arbeitskraft gesungen wird, desto mehr gerät in Vergessenheit, dass der Arbeitsvertrag kein beliebig wählbares Tauschverhältnis (Lohn gegen Leistung) repräsentiert, sondern ein Machtverhältnis zwischen ökonomisch völlig ungleichen Parteien. Wer ein Arbeitsverhältnis eingeht, leistet einiges mehr als das, was Arbeitsvertrag und Pflichtenheft ausdrücklich verlangen: Sie oder er unterwirft sich betrieblicher Verfügungsgewalt, akzeptiert (fast) jeden Unternehmenszweck, fügt sich willkürlichen (mitunter diskriminierenden) Entscheiden und bringt selber Engagement, körperliche und psychische Ressourcen in die Arbeitsleistung ein. Dafür jedoch, dass die Arbeitskraft auf Teile ihrer individuellen Souveränität verzichtet und körperlichen wie psychischen Verschleiss in Kauf nimmt, erwartet sie zu



Recht nicht nur materielles Entgelt, sondern auch soziale Integration und persönliche Entwicklungsmöglichkeiten in einigermaßen stabilen Arbeitsverhältnissen. Die wirtschaftliche Wachstumsdynamik der 1950er- bis 1970er-Jahre konnte solche Arrangements aufrechterhalten, zumindest für die Kernbelegschaften der wachstumsstarken Wirtschaftssektoren mit ihren überwiegend inländischen, männlichen Beschäftigten.

Die Arrangements werden heute von sehr vielen Unternehmen einseitig aufgekündigt. Weshalb? Schuld daran ist nicht nur der Trend zur ›Flexibilisierung‹ der Personalressourcen, und auch der Kostendruck reicht als Begründung nicht aus. Dahinter steht eine grundsätzliche Veränderung des betrieblichen Machtverhältnisses durch die direkte Marktanbindung der Arbeitskraft. Marktanbindung bedeutet: War bis anhin die Arbeitskraft im Unternehmen durch Arbeitsvertrag, Kollektivvertrag und (teilweise) das Arbeitsgesetz vor marktbedingten Schwankungen und daraus resultierenden Gesundheits- und Existenzrisiken kurzfristig einigermaßen geschützt, so verlagern seit Jahren viele Unternehmen den ›Markt‹ ganz gezielt ins Unternehmen hinein: Sie heizen mit Prämien oder Bestrafungen den Wettbewerb zwischen Arbeitsteams an, führen umsatz- oder produktivitätsabhängige Lohnkomponenten ein, planen Arbeitseinsätze in Abhängigkeit von Nachfrage und Kapazitätsauslastung usw.⁴ Wird das Arbeitsverhältnis in dieser Weise enger an die Marktdynamik und ausdrücklich an den ›Weltmarkt‹ angebunden, so kann manche Inkonvenienz, die früher klar dem Betrieb zuzurechnen war, heute den Marktmechanismen, den Kundenwünschen oder der Konkurrenz in der Branche zugeschrieben werden. So ist das Unternehmen ein Stück weit aus der Verantwortung entlassen. Viele Unternehmensleitungen versprechen sich höhere wirtschaftliche Vorteile, wenn sie ihr Personal den Zwangsmechanismen des Marktes aussetzen, als wenn sie das Arbeitsumfeld stabil halten würden.

Das hat Konsequenzen für die Firmenkultur und stellt den ›psychologischen Arbeitsvertrag‹ in Frage. Dieser, ein langjährig bewährtes Konstrukt der Arbeitspsychologie, erklärte die Dauerhaftigkeit von Arbeitsverhältnissen damit, dass das Institut des Arbeitsvertrags durch ein Geflecht von persönlichen Bindungen und Loyalitäten im Arbeitsumfeld, durch individuelle Lebensentwürfe und Motive ergänzt und stabilisiert wird. Im Zuge der wirtschaftlichen Deregulierung und Vermarktlichung des Arbeitsverhältnisses ist nun der psychologische Vertrag vielerorts aus dem Gleichgewicht geraten, weil Unternehmen dem Ideal einer stabilen Mitarbeiterbindung einseitig abgeschworen haben. Aktuelle Ansätze der Arbeitspsychologie, die Basis des psychologischen

Vertrags neu zu begründen – etwa die unzeitgemäss gewordene Arbeitsplatzsicherheit durch Arbeitsmarktfähigkeit zu ersetzen⁵ –, bleiben jedoch defizitär, da traditionelle Aspekte der Gegenseitigkeit und Dauerhaftigkeit, die jeden Vertrag kennzeichnen müssen, weitgehend fehlen. Vage Arbeitgeberversprechen, Mitarbeitenden bei der Erhaltung ihrer Arbeitsmarktfähigkeit behilflich zu sein, können die mangelnde Stabilität des Arbeitsverhältnisses kaum wettmachen. Appelle des Managements, »eigenverantwortlich« zu sein und sich im eigenen Interesse beruflich weiterzuentwickeln, dürften ihre Wirkung verfehlen, da Unternehmensleitungen ihre Personalressourcen ganz offensichtlich selektiv bewirtschaften⁶ und berufliche Entwicklungschancen willkürlich zuteilen.⁷ Die Botschaft selber erweist sich als zwiespältig: Zum einen ruft das Management die Beschäftigten ständig zu unternehmerischem Verhalten auf und rät ihnen davon ab, sich am Arbeitsplatz in Sicherheit zu wiegen, zum anderen verlangt es von ihnen, im Falle von Restrukturierungen geduldig der Dinge zu harren und sich dann den vollendeten Tatsachen anzupassen.

Die Konsequenzen dieser ambivalenten Personalpolitik sind in einer Studie des Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrums der Universität Basel mit seltener Deutlichkeit dokumentiert worden.⁸ 400 Mitarbeitende der chemisch-pharmazeutischen Industrie wurden befragt, welche Veränderungen sie in ihrem Arbeitsumfeld erlebt haben und welche Gefühle sie damit assoziierten. Resultat: Die Befragten hatten zum Zeitpunkt der Befragung (im Jahre 2000) innert eines Halbjahres durchschnittlich mehr als sechs wesentliche Veränderungen erlebt: Reorganisationen, Personalabbau, neue ChefInnen, neues Lohnsystem usw. Zwischen 30% und 40% der Befragten empfanden nach eigenen Angaben Enttäuschung, Misstrauen oder Aggression als prägendes Gefühl im Arbeitsalltag. Die negativen Gefühle richteten sich auf das Unternehmen, den abrupten Wandel und ganz konkret auf das obere Management, weit weniger häufig dagegen auf das eigene Arbeitsumfeld und die direkten Vorgesetzten. Viele ManagerInnen scheinen mit ihren Durchhalteparolen (»Wir sind Worldplayer«, »1. Liga« usw.) und ihrem Verhalten in Krisensituationen bei vielen Mitarbeitenden jegliche Glaubwürdigkeit verspielt zu haben.

Eine solche Firmenkultur können sich Konzerne leisten, die in der Lage sind, mit leicht überdurchschnittlichen Löhnen eine Art Inkonvenienzentschädigung zu entrichten, und die im übrigen damit rechnen können, dass zerstörte Motivationen bei der herrschenden Rate der Personalerneuerung bald einmal durch frische Arbeitskräfte ersetzt werden, welche die jüngste Reorganisation nicht miterlebt haben. Viele kleinere



und mittelgrosse Unternehmen dagegen, die ohnehin kaum je zu den Verfechtern unbegrenzter Personalflexibilisierung gehört hatten und dem Schweinezyklus der Managementmoden ferner stehen, bekunden heute ernsthafte Probleme mit der fehlenden Mitarbeiterbindung. Ihnen geht als Folge des Karriereverhaltens gut qualifizierter Angestellter laufend Wissen verloren, und die Kosten der Personalfuktuation steigen; dies könnte sich bei einer allfälligen Erholung des Arbeitsmarktes noch verschärfen. Also zurück zu den goldenen Zeiten, wo strikte Angestelltenloyalität und Subordination das Bleiberecht im Unternehmen auf Lebenszeit begründen konnten?

Wir dürfen wählen: Patriarchale oder modernisierte Unternehmenskultur

Christoph Blocher, begnadeter Kulturvermittler, hat kurz vor seinem formellen Austritt aus seinem Unternehmen und dem Eintritt in den schweizerischen Bundesrat in einem Interview die Grundsätze der Firmenkultur bei der Ems AG zuhanden der Wirtschaft erläutert: »Das ist wahre Identifikation: Der Chef ist Teil seiner Angestellten, und die Mitarbeiter sind Teil ihres Patrons.«⁹ Eine bemerkenswerte Devise, die Erinnerungen weckt an die Ideologie der ›Betriebsgemeinschaft‹, mit der man in den 1930er-Jahren auch in der Schweiz die sozialen Klassenauseinandersetzungen einzudämmen und den Einfluss der Gewerkschaften am Werkstor aufzuhalten versuchte.¹⁰ Möglicherweise soll uns Blochers Leitspruch aber auch in jene noch früheren Epochen der Menschheit zurückführen, wo jeder Primat sein eigenes Unternehmen verkörperte, es sich einverleibte und mit ins Grab nahm. Subtilere, aber nicht minder gewaltsame Formen der Einverleibung finden wir in den betont familiären Kulturen von wirtschaftlich erfolgreichen Unternehmen.¹¹

Wer jedoch weder der Betriebsgemeinschaft huldigt noch sich in den Unternehmerschoss zurücksehnt, hat ein Unbehagen mit dem Begriff ›Unternehmenskultur‹. Dies dürfte mit seiner Doppeldeutigkeit zusammenhängen. Zum einen bezieht er sich auf die Tatsache, dass jedes soziale System einer Kultur bedarf, in der Reflexion und Austausch über die Organisationszwecke, den sozialen Umgang, über Machtausübung, das explizite und implizite Wissen der Organisationsmitglieder usw. möglich werden. Dies schliesst aus, den Begriff der Unternehmens- oder Organisationskultur ersatzlos zu streichen. Zum anderen ist Unternehmenskultur ebenso unbestreitbar ein strategisches Instrument der symbolischen Aufrechterhaltung von Machtstrukturen mit den Mitteln der Rechtfertigung, der Unterscheidung von Prestigepositionen, der rituali-

sierten Einordnung, der Unterordnung unter kaum hinterfragte Zwecksetzungen. Diese kulturellen Leistungen sind in Wirtschaftsorganisationen, im übrigen aber auch in staatlichen Apparaten, Kirchenbürokratien oder Privatarmeen seit jeher Bestandteil der strategischen Planung. Organisationen des privaten genauso wie des öffentlichen Rechts haben längst ihre Kommunikations-, Marketing- und Personalstäbe ausgebaut und bedienen sich kultureller Strategien des Machterhalts mit der Effektivität totalitärer Institutionen.

Gibt es Alternativen?

Selbst in der Perspektive der kapitalistischen Wirtschaft, also systemimmanent betrachtet, liesse sich argumentieren, dass eine Unternehmenskultur, welche ausschliesslich die instrumentellen Funktionen der Machterhaltung bedient, auf die Dauer jede Innovation, jede Neuorientierung im veränderlichen Wirtschaftsumfeld blockieren dürfte. Mit Blick auf die wirtschaftliche Existenz von Gesellschaften und mündigen Gesellschaftsmitgliedern kann indessen die Funktion von Unternehmens- und Organisationskulturen nicht bloss immanent beurteilt werden. Vielmehr stellt sich die Frage, ob Mitglieder moderner Gesellschaften, die vielfältige Identitäten haben, ihren Lebensmittelpunkt also normalerweise nicht in einer bestimmten Organisation finden, ihre Teilhabe an Organisationen nach selbst gesetzten Kriterien gestalten können. Denn nur so sind sie in der Lage, in ihrer individuellen Lebens- und Arbeitsgeschichte ein gewisses Mass an psychosozialer, moralischer und politischer Kohärenz zu erreichen und Teilidentitäten auszubalancieren.

Dies setzt erstens voraus, dass Unternehmenskulturen auf die unbedingte Einhaltung der Menschenrechte, der Selbstbestimmungs- wie auch der Wirtschaftsbürgerrechte¹² gegründet sind, und zwar sowohl organisationsintern als auch gegenüber externen Anspruchsgruppen. Die zweite Voraussetzung ist, dass die Unternehmenskultur für kollektive Reflexion und Gestaltung offen bleibt. Denn Kultur kann weder Eigentum einer Firmenleitung noch ein Monolith sein; ganz im Gegenteil reflektiert sie die vielfältigen Konfliktlinien zwischen den Dringlichkeiten der alltäglichen Lebensorganisation, den Interessen der Lohnabhängigen und den Prioritäten der betrieblichen Organisationspolitik. Unternehmenskultur braucht folglich, wenn sie offen bleiben und nicht zum Herrschaftsinstrument verkommen soll, eine verfassungsmässige, gesetzliche und normative Basis. Diese stärkt die Selbst- und Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten und ihrer gewerkschaftlichen Vertretungen in der Organisation, stellt das volkswirtschaftliche und ökologische



Gesamtinteresse sicher und weist die einzelkapitalistische Rason in Schranken.

Was bedeutet dies für den Unternehmensalltag? Gewissermassen als Gegengewicht zur strukturellen Machthierarchie und Verfügungsgewalt muss im Unternehmen gewährleistet werden, dass vor jeder grundlegenden Entscheidung über die Zukunft von Beschäftigten Aushandlungsprozesse stattfinden können: Prozesse kollektiver Mitbestimmung, wenn es um Organisationseinheiten geht, Prozesse individuellen Aushandelns, wenn es um Einzelpersonen geht. Auszuhandeln ist ein Zielkonsens zwischen Mitarbeiter- und Unternehmensentwicklung, der folgende Elemente beinhaltet:

- Mitarbeitende sind bereit, ihre Fähigkeiten auf Zeit in den Dienst der Geschäftstätigkeit zu stellen und sich mit den Anforderungen im Tätigkeitsbereich weiterzuentwickeln
- das Unternehmen ist bereit, sich mit der bestehenden Belegschaft weiterzuentwickeln, individuelle Potenziale zu fördern und ein stabiles Umfeld für eine absehbare Zeitperiode sicherzustellen.

Aushandlungsprozesse müssen wie ein roter Faden die ganze Führungs- und Personalarbeit durchziehen, also jedes Einstellungs- und Entlassungsgespräch, jedes Mitarbeitergespräch, jede betriebliche Personalplanung, jede Funktionseinstufung, jede Trainings- und Laufbahnplanung, jede Weiterbildungsvereinbarung. Stets geht es darum, divergierende Vorstellungen über berufliche Entwicklungsziele einerseits, über Unternehmens- und Abteilungsziele andererseits zu identifizieren, sie nach Möglichkeit ein Stück weit in Einklang zu bringen, allenfalls sogar einen temporären Machtkompromiss zu finden. Dieser wird sich aber nur einstellen, wenn einklagbare Rechte und Pflichten zur Mitbestimmung und Mitgestaltung institutionalisiert sind und das Arbeitsverhältnis Stabilität aufweist.

Fazit: Die Mehrheit der Erwerbsbevölkerung ist den Zwängen der Märkte, der Ökonomisierung und Profitsteigerung zunehmend direkt ausgesetzt, auch und gerade als Angestellte mächtiger Wirtschaftsorganisationen. Diese wären aufgrund ihrer marktbeherrschenden Stellung in der Lage, ihre Angestellten vor Beschäftigungsrisiken besser zu schützen; stattdessen verlangen sie mehr Loyalität und Flexibilität – und wälzen Kosten auf die Allgemeinheit ab, wie die Wirtschaftsgeschichte auch in der Schweiz drastisch vor Augen führt. Also stellt sich mit Nachdruck nochmals die Frage: Brauchen wir so etwas wie Unternehmenskultur überhaupt? Oder: Welche Unternehmenskultur brauchen wir? Macht es Sinn, von Unternehmen eine ›bessere‹, verlässliche, offenere, wertbe-



zogene Kultur zu fordern? Benötigen wir vielleicht die Einverleibung und Umarmung durch geschickte KommunikatorInnen, weil sie uns Aufmerksamkeit schenken und unser angeschlagenes Selbstwertgefühl stützen helfen? Solche Fragen aufwerfen heisst bereits, die kulturelle Debatte zu eröffnen, wirtschaftliche Praktiken der Unternehmen von innen her in Frage zu stellen, Sachzwänge und angebliche Naturgesetzmäßigkeiten zu dekonstruieren. Wird Unternehmenskultur so zu einer Kultur der Aushandlung zwischen ungleich mächtigen Akteuren, so sind die Machtverhältnisse im Unternehmen zwar nicht beseitigt; sie werden jedoch – auch in konfliktiver Weise – thematisierbar, und regressive unternehmerische Fantasien lassen sich erkennen und zurückweisen. Unternehmenskultur ist in diesem Verständnis ein Handlungsfeld mit durchaus harten wirtschaftlichen Konsequenzen, sofern jeder und jede die Chance wahrnimmt, kollektiv die Ziele des Unternehmens zu reflektieren, darauf Einfluss zu nehmen und den eigenen Beitrag, die eigene Rolle zu bestimmen. Dies mag wenig sein, ist aber wesentlich für die Durchsetzung von mehr Demokratie im Wirtschaftsleben.



Literatur

- Bärtschi, Hans-Peter (2004) ›Kilometer Null. Vom Auf- und Abbau der industriellen Schweiz‹. Zürich (Schriftenreihe der Vontobel-Stiftung Nr. 1660).
- Bundesamt für Statistik (Hg.) (2004) ›Weiterbildung in der Schweiz 2003. Auswertung der Arbeitskräfteerhebungen 1996–2003‹. Neuchâtel.
- Dörre, Klaus, Bernd Röttger (Hg.) (2003) ›Das neue Marktregime. Konturen eines nachfordristischen Produktionsmodells‹. Hamburg.
- Kiefer, Tina, Werner R. Müller, Sabine Eicken (2001) ›Befindlichkeit in der Chemischen Industrie‹. Basel (WWZ-Studie Nr. 59).
- Raeder, Sabine, Gudela Grote (2003) ›Arbeitsmarktfähigkeit ersetzt Arbeitsplatzsicherheit‹. In: Die Volkswirtschaft, Nr. 11.
- Schöni, Walter (1999) ›Personalförderung und Macht im betrieblichen Sozialsystem‹. In: Walter Schöni, Karlheinz Sonntag (Hg.) ›Personalförderung im Unternehmen‹. Zürich.
- Schöni, Walter (2000) ›Die unternehmerische Arbeitskraft. Eine neue Leitfigur neoliberaler Wirtschaftspolitik‹. In: Widerspruch, H. 39.
- Staehe, Wolfgang H. (1994) ›Management. Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive‹. München.
- Strahm, Rudolf H. (2004) ›Die sieben Realitäten des Kapitals‹. In: Tito Tettamanti (Hg.) ›Kapitalismus. Fluch oder Segen? Eine Debatte‹. Zürich.
- Ulrich, Peter (2005) ›Zivilisierte Marktwirtschaft. Eine wirtschaftsethische Orientierung‹. Zürich.
- Wood, Gerald (2005) ›Engagement, Motivation und emotionale Bindung‹. In: HR Today, Nr. 7/8.

Anmerkungen

- 1 vgl. Bärtschi 2004.
- 2 vgl. Wood 2005. Gerald Wood ist Geschäftsführer der Gallup GmbH.
- 3 Interessant ist, wie solche Wertungen im Personalbereich selber durchschlagen, insbesondere in Personalfachzeitschriften: In aufdringlichen Fotos und Stories von smarten und karrieregeilen Personalfachleuten und PersonalberaterInnen, die sich für Personalarbeiten jeder Art empfehlen.
- 4 vgl. Dörre/Röttger 2003.
- 5 vgl. Raeder/Grote 2003.
- 6 vgl. Schöni 1999.
- 7 Diese Willkür findet ihren Reflex in dem von der amtlichen schweizerischen Bildungsstatistik alle paar Jahre replizierten Befund, wonach Frauen, Teilzeitbeschäftigte und wenig Qualifizierte bei ihrer beruflichen Weiterbildung von den Unternehmen signifikant weniger unterstützt werden (vgl. Bundesamt für Statistik 2004).
- 8 vgl. Kiefer et al. 2001.
- 9 Interview mit Christoph Blocher. Von Matthias Ackeret und Oliver Prange. November 2002 (www.persoendlich.com).
- 10 Das deutsche ›Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit‹ aus dem Jahre 1934 brachte die Vision der organischen Betriebsgemeinschaft auf den Punkt: »Im Betriebe arbeiten der Unternehmer als Führer des Betriebes, die Angestellten und Arbeiter als Gefolgschaft gemeinsam zur Förderung der Betriebszwecke und zum gemeinen Nutzen von Volk und Staat.« Zit. nach Staehe (1994, 19).
- 11 So wird dem Gründer von IKEA, Ingvar Kamprad, ein ausgeprägtes »Management durch Umarmung« nachgesagt (Stern-Interview mit I. Kamprad: ›IKEA ist Kult‹; www.stern.de/wirtschaft/unternehmen). Andere Beispiele oraler unternehmerischer Objektbeziehung sind aus Firmen der New Economy bekannt.
- 12 Wirtschaftsbürgerrechte umfassen unter anderem Rechte zur autonomen Lebensgestaltung, demokratische Mitbestimmung und egalitäre Sicherung der Grundexistenz (vgl. Ulrich 2005). Das Konzept der Wirtschaftsbürgerrechte hat den Vorteil, dass es mit dem Selbstverständnis liberaler Grundrechte die Autokratie des Kapitals in Frage stellt; es bedarf aber der Erweiterung um politische Ansätze zur Demokratisierung des Wirtschaftslebens, sonst bleibt es bei der abstrakten Gegenüberstellung von Grundrechtspostulaten und (weitgehend) rechtloser Realität.

Chancen und Risiken des freien Personenverkehrs

Mit Schengen/Dublin und der erweiterten Personenfreizügigkeit regelt die Schweiz das Verhältnis zur EU neu

Vom EWR-Nein bis zu den bilateralen Abkommen

1992 lehnten die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ab, und zwar mit einem ganz knappen Volksmehr. Gewerkschaften wie auch Arbeitgeber befürworteten den Beitritt. Die populistische Rechte unter Führung der SVP buchte mit der Ablehnung einen ihrer ersten politischen Grosserfolge. Gegen den Beitritt sprachen sich damals auch Kreise der links-grünen Bewegung aus, allerdings mit ganz verschiedenen Argumenten.

Ein wichtiges Argument der links-grünen EWR-Gegner wurde auch lange innerhalb der Gewerkschaften diskutiert: Der EWR hätte zwar die vollständige wirtschaftliche Integration in die EU gebracht, eine echt politische Mitbestimmung wäre aber nach wie vor nur durch einen EU-Beitritt möglich gewesen. Immerhin: Als EWR-Mitglied hätte die Schweiz den gesamten politischen Acquis übernehmen müssen, also auch die gesamten sozial- und umweltpolitischen Mindestbestimmungen der EU. Durch das so genannte Euro-Lex sollte die Schweizer Gesetzgebung an den EU-Standard angepasst werden. Dies hätte auch die Anerkennung der europäischen Sozialcharta und die Verbesserung des Schweizer Sozial- und Arbeitsrechts in diversen Bereichen bedeutet.

Die Gewerkschaftslinken in der Schweiz war in einem Dilemma. Mit dem 1989 aufgelegten Binnenmarktprojekt und der geplanten Wirtschafts- und Währungsunion im Maastrichter Vertrag verfolgte die EU ein marktwirtschaftliches Projekt, das den Wettbewerb nochmals ankurbeln und alle noch vorhandenen wettbewerbshemmenden Faktoren innerhalb der Gemeinschaft beseitigen sollte. Allerdings wollte die damalige EG-Kommission unter dem gewerkschaftsnahen Präsidenten Delors dafür sorgen, dass das Binnenmarkt-Projekt durch einen umfangreichen Katalog von sozialen Mindeststandards und eine EU-Beschäftigungspolitik begleitet wird, wovon die Schweiz ebenfalls profitiert hätte. Zudem befürchtete die Linke, dass sich die Schweiz durch ein Nein zum EWR auf einen isolationistischen Kurs begeben würde, der von der populistischen Rechten bestimmt wird. Das Abwägen die-

Hans Baumann

1948, lic. rer. pol. MAES, Ökonom der Gewerkschaft Unia.



ser Argumente führte schliesslich zur Position des ›kritischen Ja‹ der Gewerkschaftslinken. Man kritisierte also einerseits das vom neoliberalen Geist geprägte Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion, anerkannte aber gleichzeitig die sozialen Fortschritte in der EU und die Tatsache, dass der Kampf für soziale Mindestsicherung und für Beschäftigung in Europa nicht isoliert von der Schweiz aus geführt werden kann, sondern nur im Verbund mit den fortschrittlichen Kräften in den anderen europäischen Ländern. In diesem Sinn wurde der EWR-Beitritt als wichtige Vorstufe für einen EU-Beitritt, der dann auch die politische Mitbestimmung beinhalten würde, befürwortet.

Unterschätzt haben die Gewerkschaften damals die Ängste der Bevölkerung vor der Öffnung des Arbeitsmarktes. Tatsächlich stellte sich nach der knapp verlorenen Abstimmung über den EWR-Beitritt heraus, dass die Angst vor Lohndumping und Arbeitslosigkeit durch die Einführung des freien Personenverkehrs mit den EU-Ländern bei vielen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern den Ausschlag gegeben hat, um ein Nein zum EWR-Beitritt einzulegen. Offensichtlich hatten es Gewerkschaften und Linke versäumt, hier die richtigen Forderungen zu stellen, um mittels Übergangsfristen und sozialpolitischen Reformen im Innern eine Situation zu schaffen, in welcher der freie Personenverkehr ohne Nachteile für die Beschäftigten der Schweiz eingeführt werden kann.

Dass der freie Personenverkehr und die Dienstleistungsfreiheit in Europa zu Sozial- und Lohndumping führen kann, war damals auch noch nicht offensichtlich: Die Erfahrungen in der EU in den 1970er- und 1980er-Jahren wiesen eher in die andere Richtung: der freie Personenverkehr und die offenen Grenzen hatten bisher nicht zu einer weiteren Arbeitsmigration von den südeuropäischen zu den nördlichen EU-Ländern geführt und kaum Lohn- und Sozialdumping verursacht.

Erst mit der zunehmenden Globalisierung, dem Binnenmarktprojekt der EU, der Liberalisierung der Dienstleistungen und des öffentlichen Beschaffungswesens kam es vermehrt zur ›erzwungenen‹ Arbeitsmigration. Das heisst, dass etwa im früher regional tätigen, gewerblichen Bausektor vermehrt Arbeitnehmende von ihren Unternehmen in andere Länder ›entsandt‹ wurden, was bei wesentlich unterschiedlichen Arbeitskosten zwischen den Ländern zu Lohndumping führte. Im Verlaufe der 1990er-Jahre verlangten deshalb die Gewerkschaften in Europa die Durchsetzung des Prinzips des gleichen Lohns für gleichwertige Arbeit am gleichen Ort (Ausführungsortsprinzip), was schliesslich in der EU 1996 zur Annahme der Entsenderichtlinie führte, welche den Mitgliedsländern dieses Prinzip vorschrieb und auch Grundlage des schweizerischen Entsendegesetzes wurde.

Nach der Niederlage beim EWR-Beitritt befürwortete die bürgerliche Mehrheit den Ausbau des bilateralen Weges und Ende der 1990er-Jahre wurde mit der EU das bilaterale Abkommen I mit sieben Paketen ausgehandelt, deren wichtigste das Transitverkehrsabkommen und der freie Personenverkehr waren.

Linke und Gewerkschaften distanzieren sich zunächst vom bilateralen Weg, der vor allem der Kapitalseite nützt, und hätten sich lieber einen neuen Anlauf für den vollständigen EU-Beitritt gewünscht. Die zögerliche Politik des Bundesrates und der gestärkte populistische und isolationistische bürgerliche Flügel unter Führung der SVP verunmöglichten jedoch einen solchen Schritt. Die Gewerkschaften befürworteten deshalb das bilaterale Abkommen I als wichtigen Schritt zur wirtschaftlichen Integration der Schweiz in die EU. Diesmal jedoch wollte man den Fehler von 1992 nicht wiederholen und verlangte flankierende Massnahmen zum Schutz gegen Lohn- und Sozialdumping durch den freien Personenverkehr. Diese konnten schliesslich durchgesetzt werden und fanden auch das Vertrauen der Bevölkerung, welche das bilaterale Abkommen I 1999 in einer Volkabstimmung befürwortete.

Im Jahr 2004 wurde mit der EU das bilaterale Abkommen II ausgehandelt, das als wichtigste Dossiers das Dublin/Schengen-Abkommen und die Zinsbesteuerung beinhaltet. Hinzu kam eine Zusatzvereinbarung zum bilateralen Abkommen I über die Ausdehnung des freien Personenverkehrs auf die neuen EU-Länder in Mittel- und Osteuropa. 2005 wurde über diese beiden Abkommen abgestimmt, welche nicht nur eine fast vollständige, wirtschaftliche Integration der Schweiz in die neue, erweiterte EU bedeuten, sondern mit dem Dublin/Schengen-Abkommen zum ersten Mal gewichtige politische Implikationen haben. Die politische Mitsprache der Schweiz an der möglichen Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Abkommens bleibt jedoch weiterhin ein Flickwerk: ein offensichtlicher Nachteil des bilateralen Weges, der nicht ausgeräumt werden konnte, da wirkliche Mitbestimmung an der Weiterentwicklung des EU-Rechts nur durch einen Vollbeitritt zur EU möglich ist. Das Gleiche gilt für die Übernahme des ›sozialen Acquis‹ der EU.

Trotz der teilweise berechtigten Kritik am bilateralen Weg und der Abschottungspolitik der EU, die durch das Schengen/Dublin-Abkommen und dem Begriff ›Festung Europa‹ symbolisiert wird: Der Beitritt zu Schengen/Dublin ist mit dem freien Grenzübertritt eine logische Weiterentwicklung des Abkommens über den freien Personenverkehr und des Verhältnisses der Schweiz zur EU. Aus gewerkschaftlicher Sicht bringt Schengen/Dublin nicht unbedeutende Erleichterungen für die in



der Schweiz tätigen Arbeitnehmenden aus den EU-Ländern, aber auch für die in der Schweiz tätigen Immigranten aus Drittländern, die endlich ohne die bisherigen Visumsprobleme bei der Durchreise durch ›Schengenland‹ in die Schweiz ein- und ausreisen können. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund hatte deshalb das bilaterale Abkommen II mit Schengen/Dublin befürwortet. Im Juni 2005 haben die Stimmbürger dem Schengen/Dublin-Abkommen mit fast 55 Prozent Ja-Anteil zugestimmt.

Für die Gewerkschaften ist zweifellos die Ausdehnung des freien Personenverkehrs auf die neuen EU-Länder die wichtigere Neuerung, die 2006 zusammen mit dem bilateralen Abkommen II in Kraft treten soll und das Verhältnis zur EU entscheidend verändern wird. Die extreme Rechte (Schweizer Demokraten), die Mehrheit der SVP und ein linkes Komitee um die MPS/BFS (Bewegung für den Sozialismus) bekämpften die Ausdehnung des freien Personenverkehrs.

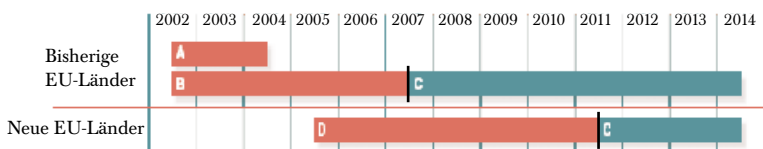
Das Abkommen über den freien Personenverkehr

Gemäss dem bilateralen Abkommen I, das 2002 in Kraft trat, wurden ab Juni 2004 der Inländervorrang und die präventive Kontrolle der Arbeitsverträge für Arbeitnehmende aus den ›alten‹ EU-Ländern abgeschafft. Kurzaufenthalter, Selbständige und entsandte Arbeitnehmer (bis zu vier Monaten) brauchen keine Bewilligung mehr, sondern müssen nur gemeldet werden. Für die anderen gelten noch Kontingente bis zum Jahr 2007. Dann werden diese provisorisch aufgehoben und die Bewilligungspflicht entfällt für alle Personen aus den ›alten‹ EU-Ländern. Eine einseitige Schutzklausel bleibt aber bis 2014 Aufrecht erhalten (siehe Darstellung 1).

Der freie Personenverkehr mit den acht neuen EU-Ländern Mittel- und Osteuropas wird schrittweise und nach einem besonderen Rhythmus eingeführt. Grundsätzlich erhält die Schweiz eine Übergangsfrist bis zum 30. April 2011. Bis dann werden von der Schweiz noch arbeitsmarktliche Beschränkungen vorgeschrieben. So werden der Inländervorrang und die präventive Kontrolle der Arbeitsverträge gemäss der heutigen Ausländerverordnung aufrechterhalten. Gleichzeitig bleiben die Zulassungsbeschränkungen bestehen und gibt es aufsteigende Kontingente für die neuen EU-Länder (bis 2011 max. 3000 Daueraufenthalter und 29'000 Kurzaufenthalter). Grenzüberschreitende Dienstleistungen im Bau, Gebäudereinigung, Sicherheit und Gartenbau sowie Aufenthalte unter vier Monaten unterstehen ebenfalls diesen Beschränkungen. Das heisst auch, dass für all diese Arbeitsverhältnisse weiterhin die Bewilligungspflicht besteht.

2011 werden dann diese Beschränkungen und auch die Kontingente aufgehoben. Ab dann bleibt die einseitige Schutzklausel, die auch gegenüber den anderen EU-Ländern gilt, bis 2014 in Kraft. Folglich können bei einem ausserordentlichen Anstieg der Zuwanderung wieder einseitig Kontingente eingeführt werden. Ab 2014 gilt dann nur noch eine allgemeine Schutzklausel (siehe Darstellung 1).

Darstellung 1: Fristen und Etappen des freien Personenverkehrs CH-EU



EU-15: A = Inländervorrang, präventive Lohnkontrolle, Einführung der flankierenden Massnahmen I per 31.5.04
 B = 5 Jahre Kontingente bis 31.5.2007
 C = Schutzklausel im Fall grosser Zuwanderung

Neue EU-Länder: D = Inländervorrang, präventive Lohnkontrolle, Kontingente bis 2011, Einführung flankierende Massnahmen II bereits per 1.1.06
 C = Schutzklausel im Fall grosser Zuwanderung

Die anderen Bereiche des bilateralen Abkommens I werden ab 2005 ohne Einschränkung auf die neuen EU-Länder ausgedehnt (also auch die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens).

Gemäss dem bilateralen Abkommen I kann die Schweiz zwischen 2007 und 2009 über die Fortführung des Abkommens zur Personenfreizügigkeit nochmals neu entscheiden, also das Abkommen auch aufkündigen, sofern die Erfahrungen damit negativ sind. So wird es nach 2007 wahrscheinlich nochmals ein Referendum über den freien Personenverkehr geben. Das Gleiche gilt bei einer Ausdehnung des freien Personenverkehrs auf die EU-Kandidaten Rumänien und Bulgarien, welche die EU zweifellos verlangen wird.

Die flankierenden Massnahmen I und die ersten Erfahrungen

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem freien Personenverkehr in den anderen europäischen Ländern und den eigenen Erfahrungen mit entsandten Arbeitnehmern auf den internationalen Alptransit-Baustellen verlangten die Schweizer Gewerkschaften bereits für die bilateralen Abkommen I umfangreiche Massnahmen für den sozialen Schutz. Nach massivem Druck und langen Verhandlungen mit den Arbeitgebern konnten sie 1999 flankierende Massnahmen mit folgenden Kernelementen durchsetzen:



- Ein Entsendegesetz, das anlehnend an die europäische Entsenderichtlinie für entsandte Arbeitnehmer die Einhaltung der Arbeitsschutzvorschriften und der Lohn- und Arbeitszeitregelungen in Gesamtarbeitsverträgen am Ort der Ausführung vorschreibt. Unterstellt wurden alle Branchen und nicht nur, wie teilweise in anderen Ländern, die typischen Entsendebranchen wie das Baugewerbe.
- Die Errichtung tripartiter Kommissionen zur Vermeidung von Lohn- und Sozialdumping in Branchen ohne allgemeingültigen GAV. In Bereichen mit allgemeingültigen GAV erhielten die paritätischen Kommissionen die Kompetenz, den Vollzug des Entsendegesetzes zu gewährleisten.
- Die erleichterte Erklärung zur Allgemeingültigkeit der GAV in Fällen von offensichtlichem Missbrauch.
- Die Möglichkeit zur Einführung von staatlichen Mindestlöhnen in Normalarbeitsverträgen, ebenfalls bei offensichtlichem Missbrauch in Bereichen, die nicht bereits durch GAV oder vertragliche Mindestlöhne abgesichert sind.

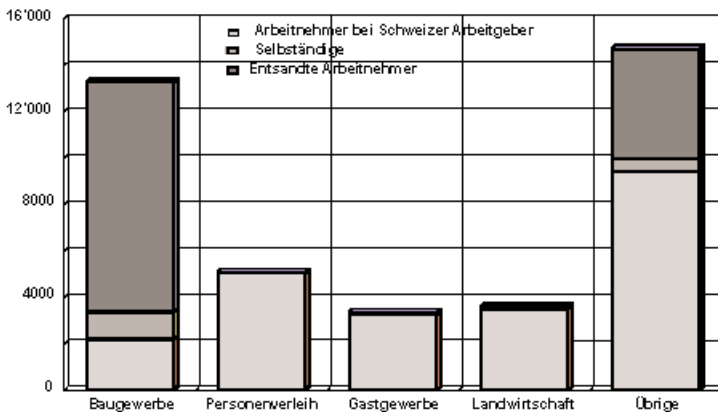
Letztere Massnahmen müssen die tripartiten Kommissionen bei den Kantonen respektive beim Bund beantragen, sofern sie wiederholt Missbräuche feststellen. Die Möglichkeit zur Einführung von verbindlichen, staatlichen Mindestlöhnen in Branchen ohne GAV bedeutet eine fast revolutionäre Neuerung im Schweizer Arbeitsrecht und einen interessanten Mittelweg zwischen den Ländern mit der Tradition eines staatlichen Mindestlohns für alle (Frankreich oder Grossbritannien) und der absoluten Tarifautonomie wie im deutschen oder skandinavischen Modell der Sozialbeziehungen.

Gemäss einer Analyse der zuständigen Bundesämter führte das Abkommen über den freien Personenverkehr seit 2002 nicht zu einer Zunahme der Einwanderung von Arbeitskräften und hatte auch kaum Einfluss auf die Arbeitslosenquote. Erst die Einführung der zweiten Phase im Juni 2004 mit der Abschaffung der präventiven Kontrollen und den neuen, bewilligungsfreien Kategorien von Kurzaufenthaltern brachte vom Juni bis November 2004 eine Zunahme an kurzfristigen Arbeitsverhältnissen von Immigranten.

Die ersten Erfahrungen mit der zweiten Phase der Freizügigkeit zeigten auf, dass die tripartiten Kommissionen in keiner Weise auf die zahlreichen bewilligungsfrei in die Schweiz kommenden Arbeitsimmigranten und entsandten Arbeitnehmenden aus den alten EU-Ländern vorbereitet waren. Von Juni bis November 2004 wurden den Arbeitsämtern rund 40'000 Personen gemeldet, die bewilligungsfrei entweder für drei Monate bei Schweizer Arbeitgebern, als Entsandte für ausländische Un-

ternehmen oder zu einem kleinen Teil auch als selbständig Erwerbende in der Schweiz die Arbeit aufnehmen wollten. Hinzu kommt eine Dunkelziffer von Personen, die ungemeldet in der Schweiz die Arbeit aufnahmen. Wie zu erwarten war, ergab sich ein Schwerpunkt im Baugewerbe (vor allem Entsandte) und – von Experten weniger erwartet – bei Temporärfirmen (Personalverleih):

Darstellung 2: Anzahl meldepflichtiger Personen nach Wirtschaftszweig und Ausländergruppe (Juni bis November 2004)



Schon bald nach dem 1. Juni nahmen Missbräuche im Sinne von Lohn- und Sozialdumping deutlich zu. Die Ergebnisse verschiedener kantonaler Kontrollorgane deckten sich dabei augenfällig. Von den kontrollierten, nach dem neuen Regime gemeldeten Arbeitsverhältnissen waren jeweils knapp die Hälfte nicht korrekt, das heisst, die entsprechenden Arbeitgeber hielten sich nicht an die Mindestlöhne, die vorgeschriebenen Zulagen oder an die Arbeitszeitbestimmungen. Dabei wurden fast ausschliesslich nur Arbeitsimmigranten im Baugewerbe kontrolliert, da dort die Kontrollorgane einigermassen funktionieren. Vor allem die Gewerkschaft UNIA hat dann einige spektakuläre Fälle aufgedeckt. Im Baugewerbe der deutschen Schweiz waren es insbesondere deutsche Unternehmen, welche die hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland ausnützen und mit ostdeutschen Beschäftigten in die Schweiz kommen. In vielen Fällen wurden den Bauleuten rund 10 Euro pro Stunde bezahlt. Das entspricht zwar dem (ost-)deutschen Mindestlohn, ist aber nur knapp die Hälfte dessen, was der Schweizer GAV vorschreibt. Missbräuche gab es häufig auch bei den Zulagen und bei der Arbeitszeit. Deutsche Zimmereifirmen arbeiteten teilweise 12 Stunden im Tag und liessen die Arbeiter gleich auf der halbfertigen Baustelle schlafen.

Auch Schweizer Temporärfirmen schalteten schnell: Seit dem Juni

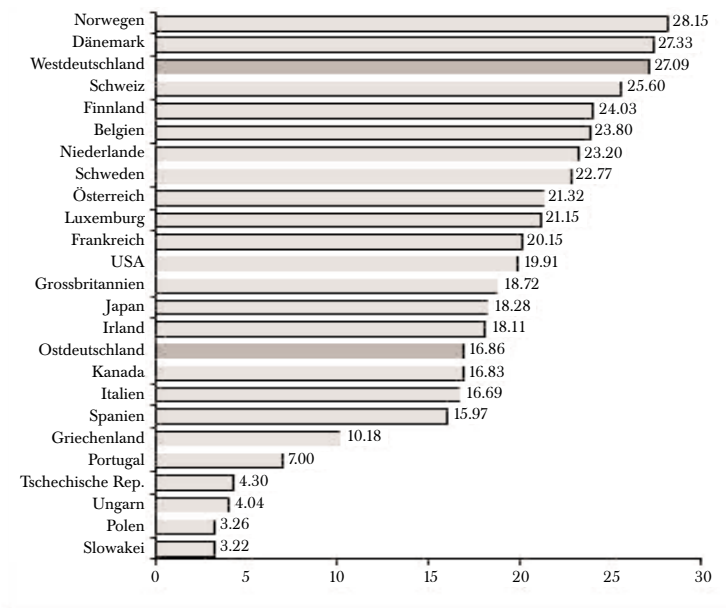


2004 lassen sie sich von Agenten im Ausland billige Arbeitskräfte vermitteln und verleihen diese an Schweizer Arbeitgeber, oft unter den ortsüblichen oder in GAV festgeschriebenen Löhnen. Teilweise vermitteln deutsche Arbeitsämter auch direkt an Schweizer Temporärfirmen! Ausserdem wurden Firmen kontrolliert, welche diese Verleiherbeiter sogar zu einem Stundenlohn von unter 10 Schweizer Franken beschäftigten...

Die EU-Erweiterung und die flankierenden Massnahmen II

Bereits 2002/2003 während der Verhandlungen mit der EU über die Ausdehnung des freien Personenverkehrs auf die neuen EU-Länder stellten die Gewerkschaften die Forderung nach einer längeren Übergangsphase mit Fortführung der Kontrollen der Arbeitsverträge. Diese Forderung wurde damit begründet, dass das Wohlstandsgefälle zwischen den meisten neuen EU-Ländern und der Schweiz noch um ein Vielfaches grösser sei als zwischen den alten EU-Ländern und der Schweiz. Zudem ist die Arbeitslosigkeit in diesen Ländern in der Regel höher und der soziale Schutz kleiner. Dies macht es für Firmen aus den neuen EU-Ländern attraktiv, mit eigenen Leuten und tiefen Arbeitskosten in die Schweiz zu kommen und ihre Dienstleistung anzubieten.

Darstellung 3: Arbeitskosten in der Industrie in Euro im Jahr 2003



Arbeitskosten in verschiedenen Arbeitsmärkten weltweit und in der Schweiz. Quelle: Statistik der Gewerkschaften in der Schweiz.

Ein zusätzliches Problem ist, dass die Beschäftigten in den meisten neuen Ländern der EU wenig gewerkschaftliche Tradition haben und die gewerkschaftlichen Kontakte zu diesen Ländern wenig entwickelt sind, was eine Durchsetzung von GAV-Bestimmungen oder gar eine Koordination von tarifvertraglichen Bestimmungen, wie sie mit den Nachbarländern der Schweiz teilweise vorhanden ist, erschwert.

Mit der Übergangsfrist bis 2011/2014 und den relativ kleinen, allmählich ansteigenden Kontingenten wurde bezüglich der Fristen eine befriedigende Lösung gefunden. Der SGB hatte aber zusätzlich schon im Mai 2003 (nach monatelanger intensiver Diskussion, vor allem in der damaligen GBI) einen Forderungskatalog für die Verbesserung der flankierenden Massnahmen aufgestellt und dann in die von Bundesrat Deiss eingesetzte, tripartite Arbeitsgruppe unter Leitung des seco eingebracht. Daraus resultierten – nach langen und harten Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern – die Verbesserungsvorschläge, welche im Sommer 2004 vom Bundesrat in die Vernehmlassung gegeben wurden. In diesem Bericht waren bereits wesentliche Verbesserungen enthalten, wie darunter zum Beispiel die Verpflichtung für die Kantone, 150 Kontrolleure einzusetzen.

Aufgrund der ersten, bereits geschilderten Erfahrungen mit der zweiten Phase des Abkommens über den freien Personenverkehr wurden dann vor allem innerhalb der Gewerkschaft UNIA die Stimmen lauter, die verlangten, das Paket der neuen flankierenden Massnahmen II noch nachzubessern, insbesondere wegen der offensichtlichen Lücken bei der Arbeitsvermittlung beziehungsweise dem Arbeitsverleih. Da sich viele Kantone bereits mit der Umsetzung der flankierenden Massnahmen I schwer taten, wurde zusätzlich verlangt, dass diese in allen Kantonen bis zum Frühjahr 2005 vollständig umgesetzt werden müssen.

Die politische Konstellation mit dem drohenden und dann auch ergriffenen Referendum gegen die Vorlage stärkte die Position der Gewerkschaften und begünstigte die Verhandlungen in der vorparlamentarischen Auseinandersetzung und auch im Parlament. Den linken und gewerkschaftlichen Vertretern ist es dann im Rahmen der parlamentarischen Spezialkommissionen und anschliessend in den beiden Kammern gelungen, sowohl den ausgehandelten Kompromiss zwischen den Sozialpartnern unbeschadet über die parlamentarische Hürde zu bringen als auch verschiedene Verbesserungen bei den flankierenden Massnahmen anzubringen.

Die wichtigsten Verbesserungen gegenüber den flankierenden Massnahmen I von 1999 sind:

- Verpflichtung für die Kantone, im Verhältnis zur Beschäftigungszahl



genügend Inspektoren zur Überwachung des Arbeitsmarktes einzustellen oder zu finanzieren. Auf die ganze Schweiz bezogen, ergäbe dies rund 150 zusätzliche Kontrollstellen. 50% der Finanzierung übernimmt der Bund.

- Verpflichtung für alle Arbeitgeber, die wichtigsten Arbeitsbedingungen schriftlich mitzuteilen, damit die Kontrolle erleichtert wird.
- Verschärfung des Entsendegesetzes: Ausländische Arbeitgeber, die in der Schweiz arbeiten, müssen neu wie Schweizer Arbeitgeber paritätische Beiträge an die Weiterbildung, Kontrollkosten und Kauttionen bezahlen, sofern diese in GAV vorgeschrieben sind. Selbständig Erwerbende haben zudem zukünftig ihren Status auf Verlangen nachzuweisen.
- Verschärfung der Sanktionen: Eine fünfjährige Sperre vom Schweizer Markt kann gegenüber ausländischen Anbietern neu auch bei geringeren Verstößen verhängt werden, nämlich schon bei einer Verweigerung der Auskunftspflicht.
- Neu gibt es auch Verbesserungen im Arbeitsvermittlungsgesetz, um Missbräuche mit Temporärarbeit zu verhindern. Auch Temporärfirmen müssen jetzt die in einzelnen Branchen vorgeschriebenen Weiterbildungs- und Vollzugskostenbeiträge sowie, bei längerfristigen Anstellungen, auch Beiträge an Systeme des frühzeitigen Altersrücktritts bezahlen. Zudem werden sie den Kontrollorganen und den Sanktionsmöglichkeiten der GAV-Partner der jeweiligen Branche unterstellt.
- Noch einmal erleichtert wurde die Möglichkeit zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung von GAV bei festgestellten Missbräuchen. Neu gibt es nur noch die Bedingung, dass 50% der Arbeitnehmer der jeweiligen Branche dem bestehenden GAV unterstellt sein müssen. Bisher mussten auch 30 Prozent der Arbeitgeber dem GAV unterstellt sein.

Kritik am freien Personenverkehr

Zwar mussten die Gewerkschaften auf die Forderung nach präventiven Massnahmen gegen Lohndumping verzichten, aber mit der Lockerung der Bestimmungen für die Allgemeinverbindlich-Erklärung der GAV erfolgte ein kleiner Schritt in diese Richtung. Zudem konnten weder schärfere Massnahmen gegen Subunternehmer noch Verbesserungen der gewerkschaftlichen Rechte im Betrieb und des Kündigungsschutzes von Mitgliedern der Betriebskommissionen durchgesetzt werden.

Insbesondere hier setzte die Kritik des linken Komitees gegen die Vorlage um das neotrotzkistische MPS/BFS ein: Neben polemischen Anwürfen gegen die »Gewerkschaftsbosse, die den Unternehmern die Hand reichen« konstatiert das Komitee zu Recht den teilweise ungenügenden sozialen Schutz, inklusive die schwachen gewerkschaftlichen

Rechte in der Schweiz oder auch den mangelnden und im europäischen Vergleich unterdurchschnittlichen Abdeckungsgrad mit Kollektivverträgen.

Richtig ist, dass die gewerkschaftlichen Rechte im Betrieb schlecht ausgebaut sind, vor allem im Bereich des Kündigungsschutzes. Der Erfolg, den der SGB mit seiner Klage bei der IAO wegen des fehlenden Kündigungsschutzes von Vertrauensleuten errungen hat, kann dabei hilfreich sein. Ebenfalls nötig ist die Übernahme diverser EU-Richtlinien im Sozial- und Arbeitsrecht, so etwa ein besserer Schutz bei Massenentlassungen/Betriebsübergängen, Mitwirkungsrechte auf Unternehmens-/Konzernebene, strengere Regeln gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz etc. Wichtig für die Gewerkschaften ist auch eine noch engere Zusammenarbeit über die nationalen Grenzen hinaus, um Sozial- und Lohndumping zwischen den Ländern zu verhindern.

Unterschätzt hat das linke Gegnerkomitee aber die Verbesserungen, die bereits erreicht wurden, wie zum Beispiel die bis zu 150 zusätzlichen Inspektoren, welche die Arbeitsverhältnisse zukünftig kontrollieren sollen. Ein Vergleich mit den heutigen Realitäten zeigt, wie positiv dies einzuschätzen ist: Für den Vollzug und die Kontrolle aller Teile des Arbeitsgesetzes sind heute insgesamt nur 117 eidgenössische und kantonale Inspektoren tätig. Der Einsatz von neu 150 Inspektoren allein für den Vollzug des Entsendegesetzes und der flankierenden Massnahmen wäre also mehr als eine Verdoppelung der Kontrollen in Betrieben und auf Baustellen für schweizerische Verhältnisse ein grosser Schritt.

Verschiedene Verbesserungen bei den flankierenden Massnahmen betreffen zudem nicht nur Arbeitsimmigranten oder ausländische Unternehmen. So gilt zum Beispiel die Pflicht zur schriftlichen Mitteilung der Kernarbeitsbedingungen für alle Arbeitsverhältnisse, wo diese nicht bereits jetzt durch GAV vorgeschrieben war. Auch die Verpflichtung von Temporärfirmen, die in GAV üblichen Weiterbildungs- und Vollzugskosten zu übernehmen, betrifft alle Arbeitsverhältnisse und nicht nur diejenigen von ausländischen Beschäftigten.

Dank dieser Fortschritte befürworteten die Gewerkschaften schliesslich nach längeren internen Diskussionen die Ausdehnung des freien Personenverkehrs auf die neuen EU-Länder. Dies im Bewusstsein, dass ein nicht unbedeutender Teil der Mitglieder diesem Schritt immer noch skeptisch gegenüber steht.

Neben den Fortschritten bei den flankierenden Massnahmen waren grundsätzliche Argumente für das Ja der Gewerkschaften ausschlaggebend. Der freie Personenverkehr, also die Niederlassungsfreiheit und die freie Berufswahl, ist eines der grundlegenden Menschenrechte und



bringt, vor allem auch in Verbindung mit dem Beitritt zu Schengen/Dublin, den in der Schweiz ansässigen MigrantInnen grosse Vorteile. Das Verhältnis zur EU wird mit den bilateralen Abkommen geregelt und einen Schritt weiter gebracht. Ein Volksnein wird nicht nur den freien Personenverkehr, sondern auch die bilateralen Abkommen I gefährden, die von der EU gekündigt werden können. Diese Abkommen sind indessen für die Schweizer Wirtschaft von grosser Bedeutung, insbesondere für die Exportindustrie und die entsprechenden Arbeitsplätze.

Eine solche Entwicklung würde der Isolationspolitik der Rechten Vorschub leisten. Nicht die teilweise berechtigte Kritik der Linken wegen des ungenügenden sozialen Schutzes würde wahrgenommen, sondern die isolationistischen, fremdenfeindlichen Argumente. Die Schweiz wäre unter 25 europäischen Ländern das einzige Land, das glaubt, mit dem freien Personenverkehr nicht umgehen zu können, obschon sie viel weniger exponiert ist als zum Beispiel Österreich mit seiner langen Grenzlinie gegen Osten. Auch von unseren gewerkschaftlichen Partnern in Europa kann eine solche Position nur als unsolidarische, fremdenfeindliche Einigelungspolitik verstanden werden.

Ein Stopp des freien Personenverkehrs kann dem Risiko des Sozialdumpings zudem keinen Einhalt gebieten. In einer kapitalistischen und globalisierten Wirtschaft schützt auch ein Kontingentierungssystem nicht vor Schwarzarbeit und prekären Arbeitsverhältnissen, wie sie sich in ganz Europa ausbreiten. Auch mit der Schliessung der Grenzen können diese Probleme nicht gelöst werden. Legale Arbeitsverhältnisse sind auch unter schwierigeren Umständen immer noch besser handhabbar als illegale Arbeitsverhältnisse, insbesondere lassen sich die Rechte der Arbeitenden bei legalen Arbeitsverhältnissen besser durchsetzen. Die Gewerkschaften haben sich deshalb auch mehrmals für die Legalisierung der in der Schweiz lebenden Sans-papiers ausgesprochen.

Aufgrund der jüngsten Erfahrungen in der Schweiz, aber auch der neuen Erfahrungen einiger Nachbarländer mit der erweiterten Personenfreizügigkeit darf man aber auch nicht davon ausgehen, dass die verbesserten flankierenden Massnahmen alle Probleme des Lohn- und Sozialdumpings automatisch lösen. Insbesondere die europäischen Länder, die gegenüber den neuen EU-Ländern keine Übergangsfrist ausgehandelt haben oder deren arbeitsrechtlicher Schutz nicht genügt, sind unter Druck gekommen.¹ Dies widerspricht deutlich der von den Arbeitgebern vorgelegten Studie des Professors Jäger, die sich von der erweiterten Personenfreizügigkeit ausschliesslich positive Wohlfahrts-effekte verspricht und das Problem des Lohn- und Sozialdumpings verniedlicht.

Auch die auf dem Papier perfektesten Schutzmassnahmen sind kaum eine dauerhafte Lösung und ersetzen nicht die unablässige gewerkschaftliche Aufbauarbeit an den Arbeitsplätzen und die gewerkschaftliche Präsenz im ganzen wirtschaftlichen Gefüge. Letztlich können Lohn- und Sozialdumping und eine Wettbewerbspolitik zu Lasten der Lohnkosten nur durch eine Politik verhindert werden, die eine nach oben orientierte Harmonisierung der Lohn- und Arbeitsbedingungen innerhalb der europäischen Länder anstrebt.

Schengen, freier Personenverkehr, Krise der EU – und wie weiter?

Ein Ja der Gewerkschaften zum erweiterten freien Personenverkehr und zu den bilateralen Abkommen II bedeutet kein definitives Ja zum bilateralen Weg, aber auch kein bedingungsloses Ja zu allen weiteren Integrations- und Liberalisierungsbestrebungen zwischen der Schweiz und der EU. Den Schweizer Gewerkschaften wurde der bilaterale Weg von der Rechten aufgezwungen. Bei verschiedener Gelegenheit haben sie sich für einen Vollbeitritt der Schweiz zur EU ausgesprochen. Zuletzt anlässlich der Volksinitiative ›Ja zu Europa‹, die sofortige Beitrittsverhandlungen forderte und vom Volk 2001 abgelehnt wurde. Die bilateralen Abkommen II werden unter anderem auch deshalb befürwortet, weil der Beitritt zu Schengen/Dublin ein erster politischer Schritt in Richtung Europa ist und somit auch als eine Etappe zum Beitritt interpretiert werden könnte.

Das Ja der Gewerkschaften und Linken zu einem möglichen EU-Beitritt ist aber weniger euphorisch als auch schon. Dies hat mit den neuesten Entwicklungen in der EU zu tun und berührt auch das Problem des freien Personenverkehrs. Mittels der so genannten Lissabon-Strategie möchte die EU zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt werden. Dabei sind jene Kräfte immer stärker geworden, welche dies mit einem Deregulierungswettkampf erreichen und deshalb auch Sozialdumping und Steuerdumping in Kauf nehmen wollen.

Jüngstes Beispiel ist der Entwurf für eine neue Dienstleistungsrichtlinie, nach dem ehemaligen zuständigen EU-Kommissar ›Bolkestein-Richtlinie‹ genannt, welche einen neuen Deregulierungsschritt für den wichtigen Dienstleistungssektor beinhaltet. Darin ist die strikte Anwendung des Herkunftslandsprinzips vorgesehen. Der Herkunftsmitgliedstaat, das heisst der Staat, in dem das Dienstleistungsunternehmen formal registriert ist, und der Staat, in dem die Dienstleistung tatsächlich erbracht wird (Erbringungsstaat), sollen sich dabei in gegenseitigem Vertrauen intensiv unterstützen und zusammenarbeiten. Mit dieser Richt-



linie werden jedoch die Überwachungs-, Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen der Erbringungsstaaten eingeschränkt und sogar verunmöglicht.

Und darin liegt auch das Hauptproblem der geplanten Richtlinie: Der Entwurf stellt einen tiefen Eingriff in die Rechte jedes Mitgliedslandes der EU dar, die Tätigkeiten der Firmen im eigenen Land zu regeln. So kann zum Beispiel der Erbringungsstaat künftig nicht einmal mehr überprüfen, ob die Beschäftigten eines Dienstleistungsunternehmens, das in einem anderen Mitgliedsstaat niedergelassen ist, überhaupt eine Arbeitserlaubnis haben. Dafür ist der Herkunftsstaat zuständig.

Die Entsenderichtlinie soll zwar formal weiter gültig bleiben, womit zum Beispiel für entsandte Bauleute weiterhin Tarifverträge und Arbeitsvorschriften des Ortes der Ausführung gelten sollen. Wenn jedoch die Kontroll- und Vollzugsmöglichkeiten am Ort der Ausführung eingeschränkt werden, wird die Umsetzung der Entsenderichtlinie noch schwieriger als heute.

Die Schweiz kennt vorläufig nur eine begrenzte Dienstleistungsfreiheit mit der EU, nämlich im Bereich der öffentlichen Aufträge, im Land- und Luftverkehr und bei personenbezogenen Dienstleistungen während dreier Monate innerhalb des Abkommens über den freien Personenverkehr. Die Schweiz ist als Nichtmitglied der EU deshalb nicht direkt von dieser Richtlinie betroffen. Aber bei zukünftigen bilateralen Abkommen wird die Dienstleistungsfreiheit mit der EU ganz oben auf der Agenda stehen. Sollte ein solches Abkommen Wirklichkeit werden, müsste die Schweiz diese Richtlinie als geltendes Recht übernehmen, um sich einem gemeinsamen europäischen Binnenmarkt für Dienstleistungen nicht komplett zu verschliessen. Gilt diese Richtlinie ohne Ausnahmeregelung in der gesamten EU, so würde für die Schweiz auf die Dauer keine Sonderregelung toleriert werden. Im Moment machen nicht nur die europäischen Gewerkschaften, sondern auch einzelne Länder wie Frankreich und viele EU-Parlamentarier Druck gegen den Richtlinienentwurf. Es besteht deshalb eine gute Chance, dass dieser nochmals entscheidend abgeändert oder vom EU-Parlament gar abgelehnt wird.

In Zusammenhang mit dem Diskurs über die Preisinsel Schweiz wird neuestens auch vorgeschlagen, dass die Schweiz das ›Cassis-de-Dijon-Prinzip‹ der EU im Warenverkehr übernehmen soll. Diese Forderung wird namentlich von Arbeitgeberseite vehement gestellt. Bei diesem Prinzip handelt es sich um die gegenseitige Anerkennung von Normen und Warenprüfungen. Vorgesehen ist, dass die Schweiz dieses Prinzip einseitig übernimmt, das heisst, dass jedes Produkt, das in einem EU-

Land geprüft und zugelassen wird, automatisch auch in einem anderen EU-Land zugelassen werden muss.

Selbst wenn es unsinnig erscheint, dass eine Zahnpastatube nicht direkt in die Schweiz importiert werden kann, weil darauf eine Deklaration fehlt und sie neu bedruckt werden muss – was am Cassis-de-Dijon-Prinzip wirklich nötig ist, sind gemeinsame Mindestbestimmungen im Arbeitsschutz, im Arbeitsrecht und im Umweltschutz. Nur zusammen mit einer gewissen Harmonisierung der Mindestvorschriften kann das Prinzip funktionieren. Diese Mindestbestimmungen sind aber zwischen der EU und der Schweiz in der Regel nicht harmonisiert, das heisst, es ist durchaus möglich, dass das Cassis-de-Dijon-Prinzip zu Sozial- oder Umweltdumping führen kann. Bei der Übernahme der Dienstleistungsfreiheit der EU ergäbe sich das gleiche Problem.

Die Gewerkschaften können deshalb eine solche Rosinenpickerei im Verhältnis der Schweiz zur EU nicht mehr tolerieren. Sollte der Waren- und Dienstleistungsverkehr zwischen der EU und der Schweiz weiter liberalisiert werden, müsste die Harmonisierung aller Mindestvorschriften, insbesondere auch jene des Sozial- und Arbeitsschutzes, als absolute Bedingung gestellt werden. Klar ist allerdings auch, dass eine Übernahme der Mindestvorschriften mit politischer Mitbestimmung nur durch einen EU-Beitritt möglich sein wird. Etwas anderes wird die EU kaum zubilligen.

Nach der positiven Abstimmung zum Schengen/Dublin-Abkommen hat die politische Rechte einmal mehr vehement gefordert, dass das EU-Beitrittsgesuch der Schweiz, das seit der negativen Abstimmung über den EWR-Beitritt von 1992 sistiert wurde, offiziell zurückgezogen wird. Als Alternative zum EU-Beitritt wurde der Abschluss eines Rahmenabkommens zwischen der Schweiz und der EU im Sinne eines Assoziierungsabkommens vorgeschlagen. Ein solcher Schritt hätte aus unserer Sicht einen praktisch endgültigen Charakter. Der Rückzug des Beitritts- gesuches mit dem gleichzeitigen Abschluss eines Rahmenabkommens wäre ein politisches Signal von grosser Tragweite. Der Sonderfall Schweiz mit dem bilateralen Weg würde zementiert und eine politische Integration in die EU wäre für lange Zeit, wenn nicht für immer ausgeschlossen. Eine volle wirtschaftliche Integration in die EU ohne politische Zusammenarbeit und die Übernahme aller politischen und sozialen Verpflichtungen kann niemals im Interesse der Gewerkschaften und der links-grünen Kräfte in diesem Land sein.

Die EU steckt in einer Krise, und die Entwicklungen der letzten Jahre erfordern eine kritische Position zu diesem Gebilde. Alternativen zur grenzenlosen Globalisierung und zur neoliberalen Strategie können

aber letztlich nur zusammen mit allen fortschrittlichen Kräften in der EU entwickelt und durchgesetzt werden. Das europäische Sozialmodell, so sehr es im Moment in Frage gestellt wird, ist eine echte Alternative zum anglikanischen oder ostasiatischen Modell. Die EU als eine der grössten Wirtschaftsmächte kann eine entscheidende Rolle spielen und ihre gewichtige Stimme in die Weltpolitik einbringen. Das europäische Modell muss deshalb im Grundsatz verteidigt und darf nicht zu Tode reformiert werden. Dies erfordert letztlich politische Entscheide, bei denen auch wir mitdiskutieren und mitentscheiden wollen. Deshalb muss der EU-Beitritt ein linkes politisches Ziel bleiben.

Die Schweizer Stimmbürger haben das rechte Referendum gegen den freien Personenverkehr abgelehnt. Damit tritt der freie Personenverkehr auch mit den neuen EU-Ländern ab 2006 in Kraft. Ebenso die in diesem Artikel dokumentierten, neuen flankierenden Massnahmen gegen Lohndumping.

Literatur und Anmerkung

- Baumann, Hans (1995) ›Für sozialen Schutz im freien Personenverkehr. Gewerkschaftspositionen in den EU-Verhandlungen‹. In: Widerspruch, H. 29.
- Baumann, Hans (1999) ›EU und Sozialdumping in der Schweiz‹. In: Widerspruch, H. 37.
- Baumann, Hans (2005) ›Freier Personenverkehr und EU-Erweiterung. Genügen die flankierenden Massnahmen?‹. In: Widerspruch, H. 48.
- Bewegung für den Sozialismus, BFS/MPS (2005) ›Nein zu Lohn- und Sozialdumping. Nein zu wirkungslosen 'flankierenden Massnahmen'!‹ Zürich (www.sozialismus.ch/Aktivitaeten/BroschDumping.pdf).
- Gewerkschaft Bau & Industrie (2001) ›Vom Händler-Europa zu einem sozialen, politischen und bürgernahen Europa‹. Zürich.
- Integrationsbüro EDA/EVD (2004) ›Die EU-Erweiterung und die Ausdehnung des Personen-Freizügigkeitsabkommens‹. Bern.
- Jäger, Franz (2005) ›Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen (Migration und Direktinvestitionen) der EU-Erweiterung auf die Schweiz‹ (Provisorische Fassung). St. Gallen.
- Rennwald, Jean-Claude, Stephanie Lachat, Jean-Pierre Ghelfi, Jean-Claude Prince (2005) ›Suisse – Union européenne. Les 44 questions qui irritent les Helvètes‹. Delémont.
- Schweizerischer Gewerkschaftsbund (2001) ›Ja zu Europa. Nach der wirtschaftlichen verlangen die Gewerkschaften die soziale Integration‹. Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft seco, Direction du travail (2003) ›Analyse Droit communautaire – Droit Suisse du travail‹. Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft seco (2004) ›Bericht über die Ergebnisse der Arbeitsgruppe 'Flankierende Massnahmen'‹. Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft seco (2005) ›Bericht über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen zur Freizügigkeit im Personenverkehr in der Zeitspanne 1.6.2004–31.12.2004‹. Bern.

1 In Grossbritannien, das keine Übergangsfrist kennt, war der Zustrom von Arbeitsimmigranten aus den neuen EU-Ländern rund zehn Mal grösser, als dies von Experten erwartet wurde, wobei hier ein unbekannter Anteil von nach der EU-Erweiterung legalisierten Aufenthaltsverhältnissen enthalten ist. (siehe NZZ, 18.3.2005.)

Das Problem hoher Gewinne

Immerhin: Die Schweizer Wirtschaftsmedien haben sich dazu durchringen können, die inzwischen zweistelligen Millionen-Saläre der Top-Manager als Skandal zu bezeichnen. Die NZZ teilt die Empörung zwar noch nicht ganz, aber sie hat sie zur Kenntnis genommen. Deshalb erkennt sie in den hohen Managersalären immerhin eine »Gefahr für die Akzeptanz der Marktwirtschaft«.

Solche Millionen-Saläre sind die Folge einer Beuteteilung, bei der die Manager am längeren Hebel sitzen als die Aktionäre. In der Regel werden ihre Gehälter auch unter diesem Aspekt diskutiert: Die Generalversammlungen der Aktionäre sollen über die Saläre, zumindest über die Salärpolitik mitreden können. Sogar die SP mischt in diesem Verteilungskampf mit: Sie hat sich auf die Seite der Aktionäre geschlagen und will deren Rechte per Gesetz stärken.

Die Manager kassieren aber nicht nur deshalb so hohe Saläre, weil sie bei der Beuteverteilung auf den vordersten Plätzen sitzen. Wichtiger ist vielmehr, dass die Beute überhaupt so fett ist. Darüber aber regt sich kaum jemand auf. »Gut gehaltene Ertragskraft der UBS«, lobt etwa die NZZ, als die grösste Schweizer Bank im ersten Quartal 2005 einen neuen Rekordgewinn von 2,6 Milliarden Franken auswies. (Das entspricht einer Eigenkapitalrendite von 32,4%. Zum Vergleich: Für eine 3-jährige Kassenobligations zahlt dieselbe UBS gerade mal 1%) Doch schon im ersten Abschnitt wies die NZZ kritisch darauf hin, dass die Abteilung Investment-Banking ihr Plansoll nicht erfüllt hat.

Auch in weniger wirtschaftsfreundlichen Medien gilt die Devise, dass Gewinne eigentlich nie hoch genug sein können. Man darf zwar hohe Managerlöhne im Namen der Aktionäre kritisieren, doch jede Kritik am Gewinn an sich gilt als politisch unkorrekt.

Dabei sind hohe Gewinne wirklich ein Problem – und zwar nicht nur, weil sie die Grundlage für die anstössigen Managersaläre bilden. Sie sind ein Zeichen dafür, dass das Kapital im Verteilungskampf mit der Arbeit einen Kantersieg nach dem anderen feiert. Das wirkt sich nicht nur auf die Reallöhne aus, sondern auch auf die Beschäftigung, und zwar deshalb, weil der Rubel nicht mehr rollt.

Nehmen wir als Beispiel Novartis, die Firma mit dem bestverdienenden Manager der Schweiz. Novartis hat 2004 Medikamente und Dienstleistungen im Wert von 28,3 Milliarden Dollar verkauft. Sie hat also der Wirtschaft Kaufkraft im Wert von 28,3 Milliarden Dollar entzo-

Werner Vontobel

Studium der Volkswirtschaft, ist Wirtschaftspublizist beim »SonntagsBlick«.



gen. (Was ein Konsument für Novartis-Produkte ausgibt, kann er nicht mehr für andere Käufe verwenden.)

Damit der Rubel weiter rollt, muss Novartis diese 28,3 Milliarden irgendwie wieder ausgeben. Wie dies passiert ist, steht auf der Ausgabenseite der Erfolgsrechnung, die sich ebenfalls auf 28,3 Milliarden Dollar summiert. Schliesslich leben wir in der Welt der doppelten Buchhaltung.

Schauen wir uns diese Ausgabenseite genauer an: Gut 13 Milliarden Franken gingen an Lieferanten und andere externe Dienstleister für Werbung, Forschung usw. 7 Milliarden Dollar wurden für das Personal aufgewendet. Vom Bruttogewinn von 7,9 Milliarden Dollar wurden rund 1 Milliarde für Steuern, 2 Milliarden für die Dividende und 1,3 Milliarden für Investitionen verwendet. Es blieb ein Nettocashflow von rund 3,6 Milliarden Dollar. Für dieses Geld hat Novartis Wertpapiere gekauft, darunter nicht zuletzt eigene Aktien, die anschliessend vernichtet werden. Zur Zeit läuft das vierte Aktienrückkaufprogramm über 3 Milliarden Franken.

An dieser Stelle ziehen wir eine erste Zwischenbilanz: Novartis hat 28,3 Milliarden Dollar eingenommen und davon 24,7 Milliarden wieder in den Wirtschaftskreislauf zurück fliessen lassen. 3,6 Milliarden Dollar wurden gespart. Sie befinden sich im Finanzkreislauf und fehlen als Nachfrage im Wirtschaftskreislauf. Diese 3,6 Milliarden Dollar entsprechen, zu den Personalkosten von Novartis gerechnet, rund 42'000 Stellen.

Hinter dieser Modellrechnung steckt folgende Überlegung: Novartis hätte – bei etwas härterer Konkurrenz – seine Produkte statt für 28,3 für 24,6 Milliarden Dollar verkaufen können und hätte dennoch sämtlich Kosten inklusive Steuern, Investitionen und Dividenden aus den laufenden Einnahmen decken können. Die Kunden hätten also 3,6 Milliarden Dollar für andere Produkte und Dienstleistungen ausgeben und damit die erwähnten 42'000 Stellen schaffen können.

Das gilt nicht nur für Novartis. Fast alle Grossunternehmen erzielen heute beträchtliche Nettoüberschüsse. Bei der Swisscom etwa waren es 2004 rund 1,5 Milliarden Franken. Bei einem Umsatz von rund 10 Milliarden bedeutet dies, dass Swisscom alle Preise und Gebühren um 15% hätte senken können, ohne ihre Substanz anzutasten. Nestlé hätte bei der gleichen Rechnung die Preise um 4% senken können. Die beiden Grossbanken UBS und CS hätten sämtliche Kundenausleihungen (Hypothesen und Firmenkredite) um gut 2 Prozentpunkte verbilligen können.

Der Grund für diese Gewinnexplosion liegt einerseits in der abnehmenden Härte des Preiswettbewerbs. Die Einsparungen dank des tech-

nologischen Fortschritts und der billigen Importe werden nur teilweise und zögerlich durch Preissenkungen an die Konsumenten weiter gegeben. Andererseits sind die Arbeitsmärkte insgesamt härter geworden. Beides erhöht die Gewinnspanne.

Diese Entwicklung lässt sich an der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ablesen: Noch 1990/1991 konnten die Unternehmen im Schnitt rund zwei Drittel ihrer Investitionen aus den laufenden Verkaufserlösen (bzw. aus dem Cashflow nach Steuern und Dividenden) finanzieren. Im Lauf der Neunzigerjahre änderte sich das rapide. 2002 hat der Unternehmenssektor einen Nettoüberschuss von gut 13 Milliarden Franken erzielt. Das entspricht einem Eigenfinanzierungsgrad von rund 125%. Von 2002 bis 2004 haben sich die Gewinne der börsenkotierten Schweizer Unternehmen verdreifacht. Man kann deshalb davon ausgehen, dass der Netto-Finanzierungsüberschuss des Unternehmenssektors 2004 bei mindestens 20 Milliarden Franken lag. Bei rund 60 Milliarden Franken Investitionen entspricht dies einem Eigenfinanzierungsgrad von 133%.

Die Preiskalkulation des Unternehmenssektors sah damit wie folgt aus

Laufende Kosten des Unternehmenssektors: (inkl. Löhne, Steuern, Dividenden usw. ohne Doppelzählung bzw. Vorleistung)	240 Mrd. Fr.
Investitionen:	60 Mrd. Fr.
Netto-Finanzierungsüberschuss (entspricht einem Eigenfinanzierungsgrad von 133%)	20 Mrd. Fr.
Total Umsatz (Belastung für Konsumenten)	320 Mrd. Fr.

Wenn nun aber, dank harter Preiskonkurrenz und normalen Arbeitsmärkten, der Eigenfinanzierungsgrad beispielsweise bei einigemassen »normalen« 80% läge, hätte die Preiskalkulation wie folgt ausgesehen:

Laufende Kosten:	240 Mrd. Fr.
Investitionen	48 Mrd. Fr.
Netto-Finanzierungsdefizit (entspricht einem Eigenfinanzierungsgrad von 80%)	12 Mrd. Fr.
Total Umsatz	288 Mrd. Fr.

Die Differenz liegt bei 32 Milliarden Franken. Das entspräche einer Preissenkung respektive einer Kaufkraftsteigerung von rund 10%, beziehungsweise einer entsprechenden Zunahme der Gesamteinkommen.

Nochmals: Der Haushaltssektor wäre unter »normalen« Verhältnissen heute um 32 Milliarden Franken Kaufkraft reicher. Diese Kaufkraft wä-



re den Haushalten teils in Form von höheren Löhnen, teils in Form von tieferen Preisen zugeflossen. Doch unsere Geschichte ist noch nicht zu Ende erzählt. Zwei Fragen bleiben offen: Was machen die Unternehmen mit den 32 Milliarden, die sie anstelle der Haushalte kassiert haben? Und was hätten die Haushalte mit der entgangenen Kaufkraft gemacht?

Zu den Haushalten: Sie haben 2002 insgesamt 24 Milliarden Franken gespart. Der laufende Konsum der Rentnerhaushalte ist davon bereits abgezogen. Die Nettoersparnis ist mehr als genug, um den Lebensstandard der Haushalte auch in Zukunft zu sichern. Man kann also davon ausgehen, dass die Haushalte die zusätzlichen 32 Milliarden Franken (unter normalen Umständen) konsumiert hätten. Mit diesem Mehrkonsum wären rund 500'000 Voll- und Teilzeitjobs geschaffen worden.

Das ist bei insgesamt 220'000 Stellen Suchenden auf den ersten Blick eine wenig plausible Zahl, die sich aber leicht erklären lässt. Erstens beträgt das von der ETH-Konjunkturforschungsstelle errechnete Arbeitsmarkt-Ungleichgewicht (das der steigenden Bevölkerungszahl Rechnung trägt) gut 400'000 Stellen. Zweitens weist die Schweiz einen riesigen Leistungsbilanzüberschuss von rund 14 BIP-Prozent aus. Wenn wir mehr konsumieren, steigen die Importe und sinkt der Leistungsbilanzüberschuss. Das bedeutet, dass ein ansehnlicher Teil der (durch den Mehrkonsum) neu geschaffenen Arbeitsplätze im Ausland entstehen würden.

So weit die Blütenträume. Nun fliessen die 32 Milliarden Franken ja eben nicht an die Konsumenten und Arbeitnehmer, sondern bleiben in den Unternehmen. Was bedeutet dies konkret?

Wie wir im Fall von Novartis gesehen haben, bleiben die Nettoüberschüsse nicht einfach in Form von Bargeld in den Unternehmen liegen. Diese kaufen damit vielmehr Wertpapiere. Deren Verkäufer sind etwa Anlagefonds, die das Geld postwendend wieder für den Kauf anderer Wertpapiere verwenden. Auf diese Weise kann das Geld mehrere Runden auf den Finanzmärkten drehen. Es kommt erst wieder in den eigentlichen Wirtschaftskreislauf zurück, wenn Novartis seine Wertpapiere beispielsweise einem Rentner abkauft, der mit dem Erlös seinen Lebensunterhalt bestreitet, oder wenn ein Unternehmen neue Aktien (an Novartis) verkauft und mit dem Erlös Maschinen kauft, oder Werbekampagnen finanziert.

Doch geschieht dies wirklich? Um diese Frage zu beantworten, muss man den gesamten Wirtschaftskreislauf, bestehend aus den Sektoren private Haushalte, Unternehmen, Staat und Ausland betrachten. Sie bilden zusammen die vier grossen Sammelkonten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Dabei gilt nach den Regeln der doppelten Buchhal-

tung, dass die Überschüsse des einen Sektors die Defizite aller anderen sind.

Unter normalen Umständen ist es so, dass die privaten Haushalte per Saldo sparen, weil sie für das Alter vorsorgen müssen. (In einer überalterten Gesellschaft kann dies wegen dem Entsparen der Rentner anders sein.) Die Haushalte stellen ihre Überschüsse dem Unternehmenssektor zur Verfügung. Zu diesem Zweck muss dieser ein Netto-Finanzierungsdefizit aufweisen. Der Staat macht in konjunkturell guten Zeiten Überschüsse, in der Krise Defizite. Er gleicht damit die Konjunkturschwankungen aus. Die Rechnung mit dem Ausland sollte auf mittlere Sicht ausgeglichen sein. Dafür sorgen in der Regel die Schwankungen der Devisenkurse. Leistungsbilanzüberschüsse führen zu einer Aufwertung des Frankens, was wiederum die Exporte verteuert.

In der Schweiz sind die Umstände schon lange nicht mehr normal: Alle wollen sparen, niemand will Schulden aufnehmen: Die Haushalte, weil sie Reserven für die alten Tage brauchen. Die Unternehmen, weil es Mode geworden ist und weil es der mangelnde Preiswettbewerb erlaubt. Der Staat, weil Schulden des Teufels sind. Der Schwarze Peter bleibt beim Ausland.

Gemäss der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für 2002 (neuere Zahlen liegen noch nicht vor) haben die verschiedenen Sektoren folgende Finanzierungsüberschüsse (Netto-Cashflow) ausgewiesen:

Unternehmen (ohne Banken)	3,5 Mrd. Fr.
Banken und Nationalbank	9,8 Mrd. Fr.
Staat mit Sozialversicherungen	0,8 Mrd. Fr.
Private Haushalte	22 Mrd. Fr.
Total (ohne Doppelzählungen)	33 Mrd. Fr.
Ausland (bzw. Leistungsbilanz)	33 Mrd. Fr.

Ähnlich wie die Novartis hat also auch die »Schweiz AG« deutlich mehr Geld eingenommen – nämlich 33 Milliarden Franken –, als sie ausgegeben respektive in den Kreislauf zurückgepumpt hat. Für die übrig gebliebenen 33 Milliarden Franken haben wir – genau wie Novartis – ausländische Wertpapiere gekauft.

Bleibt die grosse Frage: Wer hat all diese Wertpapiere verkauft? Irgend jemand auf dieser Welt muss auf Pump leben, also Schuldscheine schreiben oder neue Aktien drucken, diese verkaufen und davon leben, beziehungsweise für das Entgelt Waren und Dienstleistungen kaufen. Nur so bleibt der Kreislauf der Waren und des Geldes geschlossen.

Dieser Jemand sind die US-Amerikaner. Sie haben dem Rest der Welt 2004 per Saldo für gut 600 Milliarden Dollar bunt bedruckte Papiere



verkauft und dafür Waren und Dienstleistungen bezogen. Sie sind es, die letztlich den Kreislauf von Angebot und Nachfrage schliessen.

Dass unser Sparüberhang letztlich irgendwo in der Welt eine entsprechende Nachfrage findet, liegt in der Logik der doppelten Buchhaltung. Der Extrakonsum der USA löst unser Nachfrageproblem offensichtlich nicht, sonst gäbe es in der Schweiz nicht so viele Arbeitslose.

Umgekehrt zeigt das Beispiel der USA, dass ein Handelsbilanzdefizit weder für die Beschäftigung noch für das Wirtschaftswachstum ein Problem sein muss. Und für den Konsum schon gar nicht. Die USA haben letztes Jahr für 600 Milliarden Dollar auf Pump konsumiert. Und so lange unsere Sparwut anhält respektive so lange die Unternehmen ihre überhöhten Preise auf uns abwälzen können, werden die USA ihre Schulden auch nie zurückzahlen müssen. Zu diesem Zweck müssten sie nämlich jahrzehntelang hohe Exportüberschüsse erzielen. Stattdessen werten sie einfach von Zeit zu Zeit den Dollar ab und lassen uns für sie arbeiten.

Zur Wachstumsdebatte in der Schweiz

Warum Wirtschaftswachstum?

Seit der Debatte über das Nullwachstum in den 1970er-Jahren ist klar: Wirtschaftswachstum ist verbunden mit mehr Ressourcenverzehr und Umweltbelastung. Daran hat sich bis heute grundsätzlich nichts geändert. In der OECD haben Energieverbrauch und Belastung der Luft mit Stickoxiden und Schwefeloxiden seit 1980 zwar zugenommen, aber deutlich langsamer als die wirtschaftliche Produktion (gemessen am realen Brutto-Inlandprodukt BIP). Demgegenüber nahmen die CO₂-Emissionen immer noch in etwa parallel zum realen BIP zu. Warum trotzdem Wirtschaftswachstum? Und warum auch in der Schweiz? Darauf gibt es im Wesentlichen drei Antworten:

- Wachstum ist zur Erhaltung der Beschäftigung erforderlich. In der Schweiz muss das reale BIP im Minimum um etwa 1% pro Jahr zunehmen, wenn die Anzahl Arbeitsplätze nicht schrumpfen soll. Die Erklärung dafür ist einfach: Die Arbeitskräfte werden (bei konstanter Anzahl geleisteter Arbeitsstunden) jedes Jahr etwas produktiver aufgrund der besseren Ausstattung der Arbeitsplätze, aber auch von Lernprozessen und Erfahrungsgewinnen. Wenn diese Mehrproduktion nicht abgesetzt werden kann, nimmt die Anzahl Jobs entsprechend ab und die Arbeitslosigkeit steigt.
- Die chronischen Defizite von Bund, Kantonen, Gemeinden, AHV, ALV und IV würden sich weiter verschärfen, falls die Wirtschaft nicht oder nur unzureichend wächst. In diesem Fall würden die Einnahmen langsam abnehmen oder gar stagnieren, während gleichzeitig die Ausgaben (v.a. Sozialhilfe, ALV und IV) deutlich ansteigen. Wirtschaftswachstum führt dagegen zu zusätzlichen Einnahmen und tieferen Sozialausgaben und mildert so Finanzierungsengpässe der öffentlichen Hand.
- Paradoxerweise hat es auch der Umweltschutz bei gutem Wirtschaftswachstum leichter. Denn in Rezessionen muss er politisch häufig gegenüber Beschäftigungszielen zurückstehen – die Diskussion um den Ausbau des Flughafens Kloten und die Lärmbekämpfungsmassnahmen ist geradezu exemplarisch. In einer Rezession fehlen zudem beim Staat wie in der privaten Wirtschaft finanzielle Mittel für den Umweltschutz.

Armin Jans

1949, Dr. rer. pol., Professor für VWL an der Zürcher Hochschule Winterthur; Interessenschwerpunkte: Wirtschaft, europäische Integration, Globalisierung, Wohnen und Mieten, Sozialpolitik.

Messung des Wirtschaftswachstums mit dem BIP

Traditionell wird die wirtschaftliche Leistung (und damit auch deren Wachstum) mit dem realen BIP gemessen. Grundsätzlich drückt dieses die Wertschöpfung (das heisst den Wertzuwachs aufgrund der mengenmässigen inländischen Produktion) im Marktsektor aus. Real bedeutet es, dass Preisveränderungen aus der Berechnung ausgeklammert werden. Unberücksichtigt bleiben ferner Selbstversorgung und unentgeltliche Leistungen (Haushalt, Kindererziehung, Vereine usw.), ebenso die Verteilung des Produktionsergebnisses auf die Individuen.

Wie Tabelle 1 zeigt, hat die Schweiz, gemessen am Wachstum des realen BIP, gegenüber Westeuropa, den USA und Japan in den letzten 25 Jahren schwach abgeschnitten.

Tabelle 1: Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit seit 1980

	Wachstumsraten reales BIP (% pro Jahr)			Arbeitslosenquote *(in %)	
	1980-1990	1991-2004	1980-2004	1991-2003	2004
Irland	3.6	5.1	4.4	9.5	4.5
USA	3.3	3.3	3.3	5.6	5.5
OECD-total	3.2	2.5	2.8	7.6	6.9
Grossbritannien	2.6	2.7	2.7	7.2	4.6
Japan	3.9	1.5	2.6	3.8	4.7
Österreich	2.3	2.1	2.2	3.7	4.5
Frankreich	2.4	1.8	2.0	9.5	9.7
Eurozone	2.4	1.7	2.0	9.4	9.0
Italien	2.3	1.4	1.7	10.3	8.0
Deutschland	2.3	1.3	1.7	8.0	9.5
Schweiz	2.1	0.9	1.4	3.4	4.4

* Standardisierte Quote gemäss OECD

Quelle: OECD, Economic Outlook, December 2004 und June 2005

Entsprechend schwierig wurde die Lage auf dem Arbeitsmarkt. Während in den 80er-Jahren die Arbeitslosenquote in der Schweiz unter 1% lag, schnellte sie in den 90er-Jahren hoch und erreichte 1997 einen Maximalwert von 5,2%. Momentan liegt sie offiziell bei knapp 4%. In Tabelle 1 wird nicht diese, sondern eine von der OECD für internationale Vergleiche standardisierte Arbeitslosenquote ausgewiesen. Dabei wird auch ein Teil der Stellen Suchenden (in Beschäftigungsprogrammen, Weiterbildungskursen usw.) mitgezählt.

In einer ähnlichen Lage wie die Schweiz befindet sich Japan, wo die Arbeitslosenquote 1990 noch bei 2% lag und heute mehr als doppelt so hoch ist. Umgekehrt haben Länder mit einem hohen Wirtschaftswachstum die Arbeitslosenquote seit 1993 stark reduzieren können, so Irland von 15% auf unter 5% und Grossbritannien von 10% auf 5%.

Relativierung des realen BIP

Das Wachstum der schweizerischen Wirtschaft wird allerdings durch das reale BIP unterschätzt. Dies deshalb, weil unberücksichtigt bleibt, dass

die Preise der Exporte schneller stiegen als die der Importe. Diese Differenz macht seit 1991 0,94% pro Jahr aus. Es drückt einen Wohlstandsgewinn aus, weil wir für eine gegebene Menge an Importgütern dauernd eine etwas kleinere Menge an Exportgütern hergeben mussten. Die internationalen Tauschbeziehungen verbesserten sich also dauernd leicht zu unseren Gunsten. Würde man dies im realen BIP berücksichtigen, wäre es seit 1991 nicht um 0,9%, sondern um rund 1,3% pro Jahr gewachsen. Wir hätten damit fast zu Deutschland aufgeschlossen, blieben aber immer noch Schlusslicht in Tabelle 1.

Das reale BIP misst die Marktproduktion im Inland zu konstanten Preisen. Diese Grösse ist nicht identisch mit dem gesamten Einkommen (sog. Brutto-Volkseinkommen, früher BSP genannt). Dafür müssen zusätzlich die grenzüberschreitenden Arbeits- und Kapitaleinkommen berücksichtigt werden. Zwar arbeiten viele ausländische Grenzgänger in der Schweiz und ihre Leistung zählt zum BIP, aber nicht zum BSP der Schweiz. Gewichtiger sind aber die Nettoeinnahmen aus Kapitaleinkommen (Zinsen, Dividenden usw.), die vor allem der internationale Finanzplatz generiert. Insgesamt überstieg das nominelle BSP 1991–2004 das nominelle BIP im Mittel um rund 5%.

In den meisten Ländern liegen BIP und BSP nahe beieinander. Die Schweiz stellt einen (positiven) Ausnahmefall dar. Irland dagegen verzeichnet ein BSP, das um rund 14% tiefer liegt als das BIP. Ein Siebteil der Produktionsleistung fliesst ab in Form von Gewinnen und Zinsen der ausländischen Firmen, die in Irland stationiert sind.

In der Schweiz stieg das reale BIP 1960–2000 um rund 170%. Gleichzeitig nahm die Anzahl der Erwerbstätigen um 50% zu, so dass im Jahr 2000 pro Erwerbstätiger rund 80% mehr als 1960 produziert wurde.

Interessant ist auch ein Blick auf die absoluten Grössen. Allerdings lassen sich nur Grössenordnungen angeben, da die Methodik der nationalen Buchhaltung seit 1980 zweimal stark verändert wurde. Eine Zunahme des gegenwärtigen realen BIP um 1% entspricht etwa einer Mehrproduktion von rund 2,5% im Jahr 1960. Damals wuchs die Wirtschaft allerdings mit rund 5% pro Jahr, so dass der Produktionszuwachs 1960 (absolut) etwa doppelt so hoch ausfiel wie heute. Auch dies unterstreicht, dass die Schweizer Wirtschaft gegenwärtig wenig wächst.

Wachstumsdiskussion in der Schweiz

In der volkswirtschaftlichen Zunft ist weitgehend unumstritten, dass die Schweizer Wirtschaft ein Wachstumsproblem besitzt. Als Gründe dafür werden benannt:



1. zu geringe Öffnung gegenüber der Weltwirtschaft
2. zu wenig Wettbewerb in den binnenorientierten Branchen
3. brach liegendes Arbeitskräftepotenzial von Müttern (zu geringe Arbeitspensen)
4. zu hohe Ersparnis; die Sparüberschüsse müssen im Ausland angelegt werden und sind im Inland nicht nachfragewirksam
5. verzerrende Wirkung des Steuersystems (Mehrwertsteuer, Doppelbesteuerung von ausgeschütteten Gewinnen).

Die beiden ersten Ursachen sind denn auch hauptverantwortlich für die Tatsache, dass in der Schweiz die allermeisten Konsumgüter deutlich teurer sind als in den Nachbarländern sind.

Kontrovers sind dagegen die folgenden Begründungen:

- Reformblockade durch die direkte Demokratie (Referendum)
- Zuwachs der Staatsquote
- Erschwerung der Kreditaufnahme von KMU.

Aus gewerkschaftlicher Sicht wird speziell auf die Nachfrageschwäche, die Unterbeschäftigung der Arbeitskräfte und die unausgelasteten Sachkapazitäten hingewiesen. Interessanterweise wenig diskutiert wird das ›Übersparen‹: Da mehr gespart als im Inland investiert wurde, floss in den letzten fünf Jahren ein Sparüberschuss von rund 40 Milliarden pro Jahr ins Ausland ab.

Wachstumsmedizin des Bundesrats

Im vom Parlament veranlassten und 2002 erschienenen Wachstumsbericht werden die Ursachen der Wachstumsschwäche der schweizerischen Wirtschaft analysiert. Grundsätzlich kann eine Wirtschaft auf zwei Arten wachsen:

1. durch einen stärkeren Einsatz von Arbeitskräften und Sachkapital;
2. durch eine höhere Produktivität pro Arbeitsstunde, also eine bessere Qualifikation der Arbeitskräfte, Produkt- und Prozessinnovationen sowie eine Umlagerung von Arbeitskräften aus Branchen mit tiefer Wertschöpfung (z.B. Landwirtschaft, Detailhandel, Gastgewerbe) in solche mit hoher Wertschöpfung pro Arbeitsstunde (z.B. Exportindustrie, Finanzsektor).

Zwar lässt sich die Berufstätigkeit der Frauen erhöhen, wenn die Infrastrukturen für die Kinderbetreuung (Krippen, Tageschulen usw.) landesweit ausgebaut werden. Zusätzliche Arbeitskräfte könnten durch eine Heraufsetzung des Rentenalters oder eine verstärkte Einwanderung gewonnen werden. Beides ist bekanntlich politisch sehr umstritten.

Im Wachstumsbericht wird deshalb die Erhöhung der Arbeitsproduktivität als vorrangig bezeichnet. Dazu werden sowohl im Bericht als auch im darauf aufbauenden Massnahmenpakete vom Februar 2004 folgende sechs Ziele mit 17 Massnahmen genannt:

Tabelle 2: Ziele und Massnahmen gemäss Wachstumspaket 2004

Ziele	Massnahmen
Mehr Wettbewerb auf dem Binnenmarkt	1. Revision Binnenmarktgesetz 2. Revision öffentliches Beschaffungswesen 3. wettbewerbsorientierte Revision KVG 4. Neue Elektrizitätswirtschaftsordnung 5. Agrarpolitik 2011 6. Anpassung an EU-Dienstleistungsreformen
Weitere Integration in der Weltwirtschaft	7. Ausweitung freier Personenverkehr mit EU auf neue EU-Staaten
Begrenzung der Abgabenlast und Optimierung des Staats-tätigkeit	8. Unternehmungssteuernreform II (Abbau der Doppelbelastung von Dividenden) 9. Vereinfachung und Effizienzerhöhung der Mehrwertsteuer (u. a. weniger Steuersätze) 10. Beseitigung des strukturellen Defizits des Bundes und Eindämmung des Wachstums der Staatsquote 11. Abbau der administrativen Belastung der Unternehmen
Wahrung einer hohen Erwerbsbeteiligung	12. Sicherung der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmender (12. AHV- und 2. BVG-Revision) 13. Verstärkte und schnellere Eingliederung temporär arbeitsunfähiger Personen (speziell zur Entlastung der IV)
Sicherung eines wettbewerbsfähigen Bildungssystems	14. Prüfung, ob Tertiärbildung verstärkt und effizienter ausgestaltet werden soll 15. Prüfung der Rolle des Bundes in der berufsorientierten Weiterbildung
Wachstumsfördernde Gestaltung des Wirtschaftsrechts	16. Verbesserung der Corporate Governance (mehr Transparenz bei Entschädigungen der Unternehmensspitze, Zulassung und Aufsicht über Revisoren) 17. Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Aufhebung Lex Koller, Teilrevision Patentgesetz usw.)

Quelle: Die Volkswirtschaft 5-2004, S. 14

Bis Ende 2006 will der Bundesrat dem Parlament für alle 17 Massnahmen entweder Gesetzesrevisionen vorschlagen oder mindestens Prüfungsberichte vorlegen.

Wachstumspolitik aus Sicht des Autors

Traditionellerweise krankte die schweizerische Wirtschaft daran, dass sie neben einem hochproduktiven und global wettbewerbsfähigen Exportsektor einen Binnensektor aufwies, der vor ausländischer Konkurrenz weitgehend oder ganz geschützt und weitgehend staatlich oder korporatistisch geprägt war. Die letzten zehn Jahre haben einen deutlichen Umschwung und wichtige Reformen gebracht, allerdings weniger aus eigener Kraft denn aufgrund des Anpassungsdrucks aus dem Ausland (europäische Integration, WTO, USA). Mit der gegenwärtigen Wachstumsdiskussion wurde denn auch ein für die Zukunft der Schweizer Wirtschaft sehr wichtiges Thema aufgegriffen. Neben berechtigten Punkten sind indessen drei Aspekte völlig in den Hintergrund getreten:



- Die OECD schätzt, dass das gesamte Wachstumsprogramm des Bundes das reale BIP innerhalb der nächsten zehn Jahre um etwa 8% erhöhen dürfte. Dies gilt aber nicht für jede der vorgeschlagenen Massnahmen. So hat Sheldon für die Revision des Binnenmarktgesetzes nur minimale positive Effekte errechnet (siehe Literaturliste). Eine Konzentration auf das Wesentliche ist schon aus politischer Sicht unerlässlich. Bei den 17 oben angeführten Massnahmen fehlen indes Prioritäten.
- Der Frage nach den Gewinnern und Verlierern des Wachstumsprozesses wird ausgewichen. Politisch unerwünscht ist offenbar ein politisches Konzept, das aufzeigt, wie die laufende Umverteilung von unten nach oben gestoppt und umgekehrt werden kann und welche Rolle das Wachstum dabei spielen kann. Gezielte Entlastungen für die untersten Einkommensschichten bei den Steuern und den Krankenkassenprämien, ergänzt um massiv erhöhte Kinderzulagen und die Abschaffung gewisser Steuerprivilegien für das Sparen (z.B. Säulen a und 3b, Eigenmietwertbesteuerung), würden nicht nur eine solche Umkehr auslösen, sondern das Wachstum auch nachfrageseitig dauerhaft abstützen.
- Umweltprobleme werden weitgehend vernachlässigt. Nur schon die aktuellen Auseinandersetzungen über erneuerbare Energien und das Beschwerderecht der Umweltorganisationen bei grösseren Bauvorhaben zeigen aber, dass Wachstum nicht automatisch umweltverträglich (also qualitativ) sein wird. Alle oben aufgeführten Massnahmen sind – sofern ihre Wirksamkeit erwiesen ist – einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen, bevor sie umgesetzt werden. Ansonsten riskieren wir, Wachstum auf Kosten unserer natürlichen Lebensgrundlagen zu organisieren und kommenden Generationen neben den bereits bestehenden noch neue Hypothesen aufzubürden.

Literatur

- Brunetti, Aymo (2004) ›Wachstum forever‹. In: Die Volkswirtschaft, Nr. 5, 11–14.
- EVD (2002) ›Der Wachstumsbericht. Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik‹ (Staatssekretariat für Wirtschaft seco). Bern.
- Gaillard, Serge (2005) Vortrag an der Wachstumskonferenz der Avenir Suisse vom 4. März 2005 in Zürich (Manuskript).
- ›Globale Trends (2003) Fakten, Analysen, Prognosen‹. Stiftung Entwicklung und Frieden (hg. v. Ingomar Hauchler, Dirk Messner, Franz Nuscheler). Bonn.
- Jans, Armin (2002) ›Zur Rolle des wirtschaftlichen Wettbewerbs‹. In: Rote Revue, Nr. 2.
- Jans, Armin (2004) ›Keynesianismus: Konjunktur und Sparen‹. In: Rote Revue, Nr. 2.
- OECD (2004a) ›Economic Outlook No. 76‹, December 2004. Paris.
- OECD (2004b) ›Quantitative Evaluation eines ehrgeizigen Reformprogramms‹. In: Die Volkswirtschaft, Nr. 12, 18–21.
- OECD (2005) ›Economic Outlook No. 77‹, June 2005. Paris.
- Sheldon, George (2004) ›Gesamtwirtschaftliche Kosten der unvollständigen Verwirklichung des Binnenmarktgesetzes‹. In: Die Volkswirtschaft, Nr. 12, 12–15.

Zur Mindestlohntagung

Die Entwicklung sozialer Ungleichheit ist ein roter Faden, der die Diskussionen des Denknetzes prägt. Er führt unter anderem zur Analyse der Niedriglohnbereiche, die sich in vielen europäischen Ländern unter dem Einfluss der Deregulierung der Arbeitsmärkte ausdehnen. Wie ist diese Entwicklung zu verstehen? Welche Handlungsmöglichkeiten gibt es, um ihr zu begegnen? Diese Frage stand am Anfang der ersten länderübergreifenden Tagung, die das Denknetz gemeinsam mit dem WSI und in Zusammenarbeit mit dem IRES im April in Zürich veranstaltet hat.

Die Kampagne ›Keine Löhne unter 3000 Franken‹ der Schweizer Gewerkschaften hatte die Niedriglöhne seit 1998 ins Zentrum des Interesses gerückt. Die Erfahrungen, die damit gemacht wurden, sind in Deutschland auf ein reges Interesse gestossen. Das dortige Tarifsysteem ist in den letzten Jahren unter dem Druck der neoliberalen Offensive und der Massenarbeitslosigkeit stark erodiert, sodass sich erst die ForscherInnen des WSI, dann Teile der Gewerkschaft die Frage stellten, ob mit dem Tarifsysteem allein die Niedriglöhne noch hinreichend bekämpft werden können. Von daher das Interesse an der öffentlichen Kampagne in der Schweiz, aber ebenso an der Erfahrung mit dem gesetzlichen Mindestlohn in Frankreich und England.

Im Vorfeld der Tagung haben einige der Initiatoren zudem länderübergreifend Thesen zur Mindestlohnfrage erarbeitet, die in Deutsch, Französisch und Englisch zur Verfügung standen. Damit war für die Debatte an der Tagung ein guter inhaltlicher Boden geschaffen und darüber hinaus ein Impuls für die Fortsetzung der Diskussion auf europäischer Ebene gesetzt.

Die ReferentInnen der Tagung deckten sowohl die wichtigsten analytischen Fragestellungen bezüglich den Niedriglöhnen als auch die Handlungsmöglichkeiten und Erfahrungen um Mindestlöhne ab.

Die Tagung ist auf ein sehr grosses Interesse gestossen, insbesondere in Deutschland und der Schweiz, aber auch in sieben weiteren Ländern Europas. Rund 50 Personen haben daran teilgenommen, Gewerkschaftsverantwortliche, ForscherInnen und VertreterInnen staatlicher Institutionen. Diese Zusammensetzung hat sich für den Erfahrungsaustausch und die Debatte als äusserst fruchtbar erwiesen. Die Präsenz von ReferentInnen des europäischen Gewerkschaftsbunds und der europäischen Kommission war zudem hilfreich, um die Diskussion über die Bekämpfung von Niedriglöhnen und über eine Mindestlohnpolitik auf europäischer Ebene verstärkt weiterzuführen. Eine Buchpublikation in deutscher und englischer Sprache ist geplant.

Andreas Rieger

Mindestlöhne in Europa – ein Überblick

Für jede Beschäftigung ist ein gerechtes Entgelt zu zahlen. Zu diesem Zweck empfiehlt es sich, dass entsprechend den Gegebenheiten eines jeden Landes den Arbeitnehmern ein gerechtes Arbeitsentgelt garantiert wird, das heisst ein Arbeitsentgelt, das ausreicht, um ihnen einen angemessenen Lebensstandard zu erlauben.

*EU-Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989
(Titel 1, Abs. 5)*

Soziale und politische Bedeutung von Mindestlöhnen

Politische Regelungen zur Bestimmung von verbindlichen Mindestlöhnen finden sich in nahezu allen entwickelten kapitalistischen Gesellschaften. In der Regel wird im Rahmen von Kollektivverträgen für einzelne Branchen, Betriebe und/oder Berufe jeweils ein bestimmtes Mindestlohniveau definiert, unter dem kein Arbeitnehmer (legal) beschäftigt werden darf. Wie bereits die Klassiker der politischen Ökonomie von Adam Smith bis Karl Marx erkannt haben, bilden kollektive Mindestlohnbestimmungen eine wichtige Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit von Arbeitsmärkten, da ohne solche Regelungen die Löhne aufgrund des strukturellen Machtungleichgewichtes zwischen Arbeit und Kapital permanent herabgedrückt würden.¹

Allerdings weisen kollektivvertragliche Mindestlohn-Regelungen in vielen Ländern mehr oder weniger grosse Deckungslücken auf. Dies gilt insbesondere für die klassischen Niedriglohn-Branchen (z.B. im privaten Dienstleistungsgewerbe), in denen die Gewerkschaften aufgrund ihres eher geringeren Organisationsgrades oft keine angemessene Mindestlohn-Sicherung durchsetzen können. In diesen Fällen werden die kollektivvertraglichen Mindestlohn-Regelungen vielfach durch staatliche Regelungen ergänzt. Der Staat hat prinzipiell zwei Möglichkeiten, auf die Bestimmung von Mindestlöhnen Einfluss zu nehmen. Er kann zum einen kollektivvertragliche Mindestlohn-Regelungen für allgemeinverbindlich erklären und diese damit auf nicht tarifgebundene

Unternehmen ausdehnen. Zum anderen kann er durch die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne selber ein bestimmtes Mindestlohniveau festlegen.

In der grossen Mehrzahl der europäischen Staaten und darüber

Thorsten Schulten

1966. Dr., wissenschaftlicher Referent beim Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf. Arbeitsschwerpunkte: Arbeits- und Tarifpolitik in Europa.

hinaus in den Staaten der OECD existieren neben kollektivvertraglichen Regelungen auch gesetzliche Mindestlöhne.² Damit wird anerkannt, dass es sich bei der Sicherung eines angemessenen Mindestlohniveaus nicht allein um eine tarifpolitische, sondern auch um eine gesellschaftspolitische Aufgabe handelt. Mit der Festlegung eines allgemein gültigen gesetzlichen Mindestlohns wird eine universelle Norm definiert, die eine gesellschaftlich anerkannte Untergrenze darstellt, unterhalb derer eine Entlohnung nicht nur juristisch illegal ist, sondern auch von einer gesellschaftlichen Mehrheit als moralisch inakzeptabel angesehen wird. Die Schweiz bildet hier insofern einen Sonderfall, als dort zwar kein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn existiert, es gleichzeitig den Schweizer Gewerkschaften mit ihrer Kampagne ›Keine Einkommen unter 3000 Franken‹ jedoch gelungen ist, eine gesellschaftlich weitgehend akzeptierte Mindestlohnnorm zu etablieren.

Mit der Bestimmung von Mindestlöhnen ist immer auch eine normative Vorstellung von einer gerechten und fairen Entlohnung verbunden, wie sie als soziales Grundrecht in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 sowie in zahlreichen internationalen Vereinbarungen (z.B. der Sozialcharta des Europarates von 1961 oder der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer der Europäischen Union von 1989) festgeschrieben ist.³ Als Kriterium für eine gerechte oder faire Entlohnung werden in der Regel drei grundlegende Prinzipien sozialer Gerechtigkeit angeführt.⁴ Zum einen geht es um das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit, wonach der Lohn in einem angemessenen Verhältnis zur geleisteten Arbeit stehen muss. Da die Frage nach einem leistungsgerechten Lohn immer auch im Verhältnis zu anderen Löhnen und Einkommen steht, wird zweitens das Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit berührt, das die gesamtgesellschaftliche Einkommensverteilung in den Blick nimmt.

Schliesslich wird drittens das Recht auf einen gerechten und fairen Lohn mit dem Prinzip der Teilhabegerechtigkeit begründet, wonach die Lohnarbeit nicht nur ein bestimmtes physisches Existenzminimum garantieren muss, sondern darüber hinaus – wie es die englischen Begriffe ›Decent Wage‹ oder ›Living Wage‹ zum Ausdruck bringen – eine angemessene Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen soll. Im Unterschied zur sozialstaatlichen Mindestsicherung (z.B. der Sozialhilfe) markiert der gesetzliche Mindestlohn den »ersten Grad der Zugehörigkeit zu einem Arbeitnehmerstatus, dank dessen der Lohn nicht nur eine Form ökonomischer Vergütung ist«. ⁵ Seine politische Legitimation erhält der Mindestlohn damit aus dem Anspruch, dass die Lohnarbeit einen bestimmten Lebensstandard ermöglichen muss, der den Arbeit-

nehmer/innen eine angemessene gesellschaftliche Teilhabe und eine adäquate Reproduktion ihrer Arbeitskraft garantiert.

Die inhaltliche Definition einer »angemessenen gesellschaftlichen Teilhabe« und mithin die konkrete Festlegung eines gesetzlichen Mindestlohniveaus ist stets Gegenstand kontroverser gesellschaftlicher Auseinandersetzungen und letztlich das Ergebnis eines sozialen Aushandlungsprozesses, dem ein bestimmter sozialer und politischer Interessenskompromiss zugrunde liegt. Insofern ist der gesetzliche Mindestlohn keineswegs nur eine Angelegenheit des Staates, sondern begünstigt vielmehr eine Politisierung der Lohnfrage, die vor allem auch den Gewerkschaften über die Tarifpolitik hinaus gesellschaftspolitische Einflusschancen einräumt.

Mindestlöhne in der ökonomischen Diskussion

Über die ökonomischen Funktionen gesetzlicher Mindestlöhne existiert innerhalb der Wirtschaftswissenschaften eine breite internationale Debatte, in der je nach theoretischer Provenienz diametral entgegengesetzte Positionen vertreten werden. Für Vertreter einer neoklassischen Arbeitsmarkttheorie ist jede politische Bestimmung des Lohnes – sei es durch Tarifverträge oder einen gesetzlichen Mindestlohn – entweder wirkungslos oder schädlich. Liegt ein Mindestlohn unterhalb des auf dem »freien« Arbeitsmarkt durch Angebot und Nachfrage gebildeten »Marktlohns«, so bleibt dieser ohne Wirkung, da die existierenden Löhne nicht tangiert werden. Liegt der gesetzliche Mindestlohn oberhalb des im neoklassischen Standardmodell unterstellten »Marktlohns«, so geht automatisch die Nachfrage nach Arbeit zurück und es kommt zu Arbeitslosigkeit. Die neoklassische Lehrbuchökonomie vertritt demnach die Position, dass gesetzliche Mindestlöhne gerade jenen Beschäftigtengruppen im unteren Lohnsegment schaden, die eigentlich von ihnen profitieren sollen.⁶

Der im neoklassischen Standardmodell unterstellte gegenläufige Zusammenhang zwischen der Höhe gesetzlicher Mindestlöhne und dem Ausmass der Beschäftigung ist seit jeher von nicht-neoklassischen Ökonomen kritisiert worden. Gerade in der neueren ökonomischen Literatur werden – nicht zuletzt vor dem Hintergrund neuerer empirischer Studien – vermehrt alternative theoretische Erklärungsansätze vertreten, die zu einer anderen ökonomischen Funktionsbestimmung von Mindestlöhnen gelangen.⁷

Im Mittelpunkt der Kritik steht die neoklassische Konstruktion des Arbeitsmarktes, der als ein Markt wie jeder andere gedacht wird und dem idealtypisch alle Attribute einer vollständigen Konkurrenz (wie vollkom-

mene Informationen, uneingeschränkte Mobilität usw.) zugeschrieben werden. Realistischere Vorstellungen gehen stattdessen davon aus, dass der Arbeitsmarkt mit zahlreichen Friktionen behaftet ist, die zu einer höchst unvollständigen Konkurrenzsituation führen. Hinzu kommt, dass aufgrund des besonderen Charakters der Ware Arbeitskraft von einer strukturellen Machtungleichheit zwischen Kapital und Arbeit auszugehen ist, die – zumal unter der Bedingung von Arbeitslosigkeit – den Prozess der Lohnfestsetzung determiniert.

In der neueren ökonomischen Literatur ist vielfach der Versuch unternommen worden, den Arbeitsmarkt als ›monopsonistischen‹ Markt zu beschreiben.⁸ Indem die Unternehmen tendenziell als Nachfragemonopolist (Monopson) agieren, sind sie zumeist in der Lage, Löhne durchzusetzen, die unterhalb des Marktlohnes liegen, der sich unter den Bedingungen vollständiger Konkurrenz herausbilden würde. Auf monopsonistischen Märkten lässt sich daher keine eindeutige Beziehung zwischen gesetzlichen Mindestlöhnen und Beschäftigung bestimmen. Solange die Festlegung beziehungsweise Erhöhung gesetzlicher Mindestlöhne lediglich die Marktmacht des Unternehmens ausgleicht und dadurch die Entstehung eines ›Marktlohnes‹ erst ermöglicht, sind selbst in einem ansonsten neoklassisch definierten Arbeitsmarktmodell keine negativen Beschäftigungswirkungen zu erwarten.⁹

Folgt man darüber hinaus dem in den verschiedenen Effizienzlohntheorien behaupteten Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Produktivität¹⁰, so kann eine Erhöhung von Mindestlöhnen theoretisch sogar positive Beschäftigungseffekte nach sich ziehen, wenn diese mit überproportionalen Produktivitätserhöhungen einhergehen. Bereits die ersten Bestimmungen zur Einführung gesetzlicher Mindestlöhne am Ende des 19. Jahrhunderts wurden ökonomisch vor allem mit den Verweis auf die zu erzielenden Produktivitätsgewinne legitimiert, die aus einer nach unten begrenzten Lohnkonkurrenz erwachsen.¹¹

Schliesslich lassen sich aus keynesianischer Perspektive zwei für Wachstum und Beschäftigung positive ökonomische Funktionen gesetzlicher Mindestlöhne identifizieren¹²: Zum einen können gesetzliche Mindestlöhne zur Stabilisierung der Nachfrage beitragen, da gerade bei Niedriglohnbeziehern eine besonders hohe Konsumquote und geringe Sparneigung existiert. Zum anderen können gesetzliche Mindestlöhne insbesondere in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und hierdurch geschwächter Gewerkschaften eine Barriere gegen deflationäre Lohnkürzungen bilden.

Internationale Verbreitung von gesetzlichen Mindestlöhnen

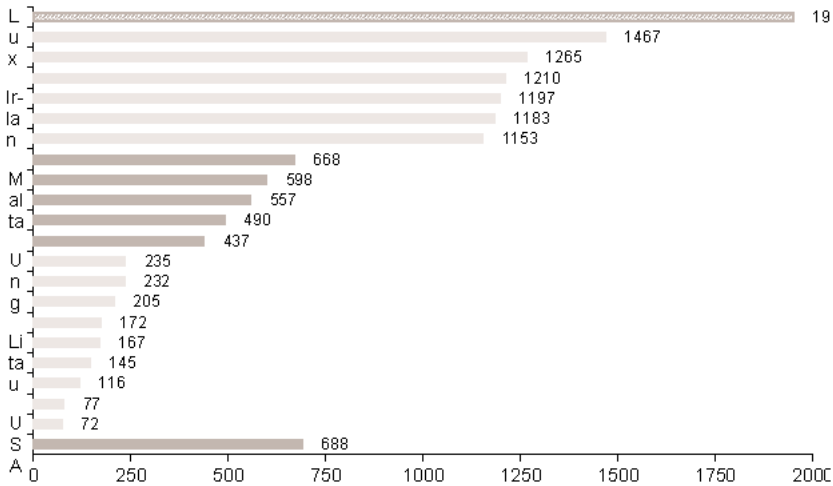
Historisch sind die ersten gesetzlichen Mindestlohn-Bestimmungen in der letzten Dekade des 19. Jahrhunderts entstanden. Gesetzliche Mindestlöhne werden erstmals 1894 in Neuseeland eingeführt. Zwei Jahre später kommt es zur ersten Mindestlohn-Gesetzgebung im australischen Bundesstaat Victoria. In Europa ist Grossbritannien das erste Land, das 1908 gesetzliche Mindestlohn-Bestimmungen einführt. In den USA wird schliesslich erstmals 1912 im Bundesstaat Massachusetts eine Mindestlohn-Gesetzgebung verabschiedet.¹³

Nachdem die frühen Mindestlohnbestimmungen ursprünglich nur für bestimmte Branchen oder Berufsgruppen galten, führen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts immer mehr Länder nationale gesetzliche Mindestlöhne ein, die über alle Branchen hinweg ein einheitliches Mindestlohnniveau festlegen. Eine Vorreiterrolle haben hierbei die USA eingenommen, die 1938 mit der Verabschiedung der Fair Labor Standards Act erstmals eine nationale Mindestlohn-Gesetzgebung eingeführt haben. Mittlerweile verfügt die Mehrzahl der OECD-Staaten – darunter die meisten Länder der EU sowie die USA, Kanada, Australien, Neuseeland, Japan und Südkorea – über nationale gesetzliche Mindestlöhne.¹⁵

Innerhalb der EU haben 18 von 25 Mitgliedstaaten einen gesetzlichen Mindestlohn¹⁶ (siehe Abbildung 1). Während einige EU-Staaten bereits seit mehreren Jahrzehnten über praktische Erfahrungen mit gesetzlichen Mindestlöhnen verfügen, haben Irland und Grossbritannien erst Ende der 1990er-Jahre nationale gesetzliche Mindestlöhne eingeführt. In den meisten Ländern aus Mittel- und Osteuropa (MOE) wurden im Rahmen der Transformationsperiode Anfang der 1990er-Jahre neue gesetzliche Mindestlohn-Regelungen geschaffen, die vor dem Hintergrund eher schwach entwickelter Tarifvertragssysteme seither für die gesamte Lohnentwicklung eine besonders wichtige Rolle spielen.

Bezogen auf die absolute Höhe des nationalen Mindestlohns, lassen sich innerhalb der EU drei Ländergruppen identifizieren (siehe Abbildung 1): Zur ersten Gruppe mit relativ hohen Mindestlöhnen zwischen 1183 und 1467 Euro pro Monat gehören die Beneluxstaaten sowie Frankreich, Grossbritannien und Irland. Eine zweite mittlere Gruppe mit Mindestlöhnen zwischen 437 und 690 Euro pro Monat umfasst die südeuropäischen EU-Staaten Spanien, Portugal, Malta und Griechenland sowie Slowenien. Schliesslich finden sich in der dritten Gruppe mit relativ niedrigen Mindestlöhnen zwischen 116 und 239 Euro pro Monat ausschliesslich MOE-Staaten. Lediglich die EU-Bewerberländer Bulga-

Abbildung 1: Gesetzliche Mindestlöhne pro Monat in Euro (Anfang 2005)



rien und Rumänien haben ein noch niedrigeres gesetzliches Mindestlohniveau. In den USA bewegt sich der gesetzliche Mindestlohn eher auf südeuropäischem Niveau und liegt damit deutlich unterhalb der westeuropäischen Spitzengruppe. Allerdings weisen eine Reihe von US-Bundesstaaten deutlich höhere gesetzliche Mindestlöhne auf.¹⁷

Die Schweiz nimmt mit dem von den Gewerkschaften anvisierten Mindestlohn von 3000 Schweizer Franken (= 1950 Euro) mit Abstand die europäische Spitzenposition ein. Allerdings spiegeln die unterschiedlichen Niveaus der nationalen Mindestlöhne zu einem bedeutenden Anteil die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in den einzelnen Ländern wider. Gemessen in Kaufkraftstandards reduziert sich das Verhältnis zwischen dem niedrigsten und dem höchsten gesetzlichen Mindestlohn in der EU von 1:12 (gemessen in Euro) auf etwa 1:4.¹⁸

Die Entwicklung der gesetzlichen Mindestlöhne wird schliesslich in hohem Masse durch die politisch-institutionelle Ausgestaltung beeinflusst. Bei der Festlegung und periodischen Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns lassen sich idealtypisch vier unterschiedliche Verfahren identifizieren.¹⁹ Bei dem ersten Typus handelt es sich um ein »rein politisches« Verfahren, bei dem die jeweilige nationale Regierung vollkommen eigenmächtig, ohne institutionalisierte Diskussions- und Konsultationsforen oder gesetzlich festgelegte Anpassungsregelungen, über die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns entscheidet. Dieses »rein politische« Verfahren findet sich insbesondere in den USA und hat in den letzten Jahrzehnten oft dazu geführt, dass unter einer republikanischen Regierung der nationale Mindestlohn über mehrere Jahre hinweg nicht mehr erhöht wurde und damit in seinem Realwert deutlich gesunken ist.²⁰

In den meisten europäischen Ländern existiert hingegen ein institutionalisiertes Konsultationsverfahren, in dem Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften an der Entwicklung des Mindestlohns beteiligt werden und gegenüber der Regierung Empfehlungen für seine periodische Erhöhung aussprechen. Ein besonders entwickeltes Modell dieses zweiten Typus bildet die so genannte Low-Pay-Commission in Grossbritannien, die sich drittelparitätisch aus Arbeitgebern, Gewerkschaften und Wissenschaftlern zusammensetzt und auf der Grundlage umfangreicher Studien jährlich Empfehlungen zur Erhöhung des Mindestlohns abgibt.

In einigen Ländern wie Belgien, Irland und Griechenland sowie einigen MOE-Staaten findet sich ein dritter Typus, wonach der nationale Mindestlohn auf nationaler Ebene zwischen den Dachverbänden der Gewerkschaften und Arbeitgeber verhandelt wird und anschliessend durch den Staat Gesetzeskraft erhält. Schliesslich gibt es als vierten Typus in den Beneluxstaaten und Frankreich sowie neuerdings auch in Polen eine Indexierung der Mindestlöhne, wonach das jeweilige Mindestlohnniveau automatisch an die Preisentwicklung beziehungsweise – wie in den Niederlanden – an die durchschnittliche Lohnentwicklung angepasst wird. Die Indexierungsverfahren werden dabei in der Regel in Kombination mit politischen Verfahren angewandt. Insgesamt bietet dieser vierte Typus die grösste Gewähr, dass die Entwicklung der Mindestlöhne mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung Schritt hält.²¹

Auswirkung von Mindestlöhnen auf Beschäftigung und Einkommensverteilung

Die wissenschaftliche Debatte über die beschäftigungs- und verteilungspolitischen Auswirkungen von gesetzlichen Mindestlöhnen wurde lange Zeit von der US-amerikanischen Literatur dominiert. Bis in die 1980er-Jahre hinein gelangten die meisten empirischen Untersuchungen für die USA zu dem Ergebnis, dass von den gesetzlichen Mindestlöhnen – insbesondere bei jungen Arbeitnehmern – tendenziell leicht negative Beschäftigungseinflüsse ausgehen. Seither haben sich die Einschätzungen über die beschäftigungspolitischen Implikationen von gesetzlichen Mindestlöhnen allerdings stark gewandelt. Waren 1990 noch 63% der US-Ökonomeprofessoren der Meinung, dass gesetzliche Mindestlöhne die Arbeitslosigkeit von Jugendlichen erhöhen, so waren es im Jahre 2000 nur noch 46%.²²

Ausgelöst wurde dieser Meinungsumschwung vor allem durch die Studien von David Card und Alan B. Krueger, die unter der Verwendung neuerer empirischer Methoden zu dem Ergebnis kommen, dass kein

systematischer Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigung besteht.²³ Berühmt geworden sind vor allem ihre ›natürlichen Experimente‹, bei dem sie die Beschäftigungsentwicklung in Fast-Food-Restaurants in den benachbarten US-Bundesstaaten New Jersey und Pennsylvania untersuchten, wobei in New Jersey der gesetzliche Mindestlohn erhöht wurde, während er in Pennsylvania gleich blieb. Die Untersuchungen kommen eindeutig zu dem Ergebnis, dass die Erhöhung der Mindestlöhne keinen negativen Einfluss auf die Beschäftigung hat.

Auch innerhalb Europas kommen neue Studien überwiegend zu dem Ergebnis, dass mit gesetzlichen Mindestlöhnen keine eindeutigen Beschäftigungseffekte verbunden sind.²⁴ Gesetzliche Mindestlöhne können im Gegenteil je nach ökonomischer Lage von Branche zu Branche sehr unterschiedliche Auswirkungen haben, wobei gesamtwirtschaftlich ihre Bedeutung eher gering ist. Besonders gut erforscht ist vor allem die Situation in Irland und Grossbritannien, wo die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne seit Ende der 1990er-Jahre von zahlreichen Studien begleitet wurde. Dabei herrscht weitgehend Übereinstimmung, dass die Einführung in beiden Ländern insgesamt keine negativen Beschäftigungswirkungen nach sich gezogen hat.²⁵

Im Hinblick auf seine einkommens- und verteilungspolitischen Implikationen begrenzt ein gesetzlicher Mindestlohn per definitionem das Absinken der Löhne unter ein bestimmtes Niveau und dichtet damit die gesellschaftliche Lohnstruktur nach unten hin ab. Für viele europäische Länder lässt sich nachweisen, dass in der Vergangenheit die gesetzlichen Mindestlöhne auf diese Weise eine potentielle Ausdehnung der Lohnspreizung verhindert oder gar zu ihrer Verringerung beigetragen haben.²⁶ Umgekehrt kann etwa für die USA die starke Zunahme der Lohnspreizung in den 1980er-Jahren zu einem grossen Teil mit der mangelnden Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns an die allgemeine Lohn- und Preisentwicklung erklärt werden.²⁷

Darüber hinaus haben sich gesetzliche Mindestlöhne als ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung von Lohndiskriminierungen gegenüber Frauen und ethnischen Minoritäten erwiesen, da diese Beschäftigtengruppen in der Regel am unteren Rand der Lohnskala deutlich überrepräsentiert sind.²⁸ Schliesslich können gesetzliche Mindestlöhne auch einen Beitrag zur Verringerung von Armut leisten. Allerdings ist der hier wirksam werdende Zusammenhang insofern begrenzt, als dass er erstens nur arbeitende Arme betrifft (während ein hoher Anteil der Armen erwerbslos ist) und zweitens nicht alle Mindestlohnbezieher in von Armut betroffenen Haushalten leben.

Die Debatte um die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland

Deutschland gehört zu den wenigen Ländern innerhalb Europas, in denen kein gesetzlicher Mindestlohn existiert. Dies hat vor allem historische Gründe: Angesichts der negativen Erfahrungen mit staatlichen Interventionen in die Lohnpolitik zur Zeit der Weimarer Republik und des Nationalsozialismus ist der Gedanke der Tarifautonomie in Deutschland besonders ausgeprägt. Bis in die Gegenwart findet das Prinzip einer autonomen, also von staatlichen Vorgaben weitgehend unabhängigen Bestimmung der Löhne und anderer Arbeitsbedingungen eine breite Unterstützung. Insbesondere die Gewerkschaften sehen in der Tarifautonomie den Garanten für eine demokratische Partizipation der Beschäftigten an der Gestaltung ihrer Arbeitsbedingungen, die zugleich die wichtigste Legitimationsquelle gewerkschaftlichen Handelns darstellt.

Die übrigen europäischen Länder, in denen kein gesetzlicher Mindestlohn existiert, verfügen jedoch in der Regel über funktionale Äquivalente, die eine hohe Tarifbindung und damit ein funktionierendes System einer tarifvertraglichen Mindestlohn-Sicherung gewährleisten.²⁹ Zu dieser Gruppe gehören vor allem die skandinavischen Länder Dänemark, Schweden und Finnland, die aufgrund des so genannten Gent-Systems (in dem die Gewerkschaften die Arbeitslosenversicherung verwalten) einen sehr hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad aufweisen, der ihnen eine tarifvertragliche Deckungsrate von mehr als 90% garantiert. In Österreich, das ebenfalls über keinen gesetzlichen Mindestlohn verfügt, ist es die Pflichtmitgliedschaft der Arbeitgeber in der Wirtschaftskammer, die eine beinahe flächendeckende Tarifbindung sicherstellt. Italien verfügt wiederum über eine aus der Verfassung abgeleitete Lohngarantie, wonach de facto alle Arbeitnehmer die tarifvertraglich vereinbarten Mindestlöhne erhalten müssen. Schliesslich besteht in der Schweiz eine gesellschaftlich weitgehend anerkannte Mindestlohnnorm, die eine kollektivvertragliche Mindestlohn-Sicherung erleichtert und in bestimmten Bereichen durch staatliche Allgemeinverbindlichkeitserklärungen unterstützt wird.

Einzig Deutschland verfügt über keines dieser funktionalen Äquivalente und weist deshalb immer gravierendere Lücken in der tarifvertraglichen Mindestlohn-Sicherung auf. So hat der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohn-Sektor seit Mitte der 1990er-Jahre deutlich zugenommen. Davon betroffen sind nicht nur Arbeitnehmer in prekären Beschäftigungsverhältnissen, sondern auch eine wachsende Anzahl von Vollzeitbeschäftigten.³⁰ Nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) arbeiteten im Jahre 2001 17,4% aller sozial-

versicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten im Niedriglohn-Sektor, wobei die Niedriglohnschwelle bei 2/3 des Medianlohns angesetzt wurde.³¹

Die zunehmenden Lücken der tarifvertraglichen Mindestlohn-Sicherung in Deutschland können im Wesentlichen auf zwei Faktoren zurückgeführt werden. Zum einen ist die tarifvertragliche Deckungsrate in Deutschland seit Mitte der 1990er-Jahre deutlich zurückgegangen, so dass heute bereits 32% der Beschäftigten in Westdeutschland und sogar 48% der Beschäftigten in Ostdeutschland keiner Tarifbindung mehr unterliegen. Dabei ist die Tarifbindung in vielen klassischen Niedriglohnbranchen des privaten Dienstleistungssektors besonders niedrig.³² Zum anderen sind in zahlreichen Tarifverträgen Niedriglohngruppen festgeschrieben, deren Höhe sich auf dem Niveau von Armutslöhnen bewegt. Nach einer Untersuchung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit existieren mehr als 130 Tarifbereiche mit Stundenentgelten von sechs Euro oder weniger.

Die deutschen Gewerkschaften sind in vielen Branchen offensichtlich nicht mehr in der Lage, existenzsichernde Mindestlöhne durchzusetzen. Dementsprechend plädieren sie einmütig dafür, die Mindestlohn-Sicherung durch staatliche Unterstützung zu stärken. Allerdings bestehen im Hinblick auf die konkreten Formen und Instrumente nach wie vor grosse Unterschiede, wobei idealtypisch drei Positionen unterschieden werden können.³³ Die erste Position, die vor allem von der IG BAU vertreten wird, plädiert für die Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung und die Ausdehnung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes über den Bausektor hinaus auf alle Branchen. In der Zwischenzeit hat sich auch die rot-grüne Bundesregierung diesen Vorschlag zu Eigen gemacht und dem Bundestag einen entsprechenden Gesetzesvorschlag vorgelegt. Die Ausdehnung des Entsendegesetzes würde sicherlich einigen Branchen helfen, branchenbezogene Mindestlöhne durchzusetzen. Dies gilt vor allem für jene Branchen, in denen – ähnlich wie in der Bauwirtschaft – auch die Arbeitgeber ein wettbewerbspolitisches Interesse an der Festlegung von Mindestlöhnen haben. Allerdings kann das Entsendegesetz nur dort wirksam werden, wo überhaupt flächendeckende Tarifverträge vorhanden sind, was in vielen Branchen nicht der Fall ist.

Über eine Erweiterung des Entsendegesetzes hinaus hat deshalb die IG Metall ein System branchenbezogener gesetzlicher Mindestlöhne vorgeschlagen, wonach alle tarifvertraglich vereinbarten Mindestlöhne automatisch per Gesetz für die gesamte Branchen gelten sollen.³⁴ Für diejenigen Bereiche, in denen kein Tarifvertrag existiert, sollte nach

dem Vorschlag der IG Metall der branchenübergreifende Tarifvertrag für die Zeitarbeit als Richtschnur gelten.

Beide bislang erörterten Vorschläge setzen auf ein branchenbezogenes Mindestlohnmodell, in dem die Höhe der Mindestlöhne durch Tarifvereinbarungen festgelegt und mit Hilfe staatlicher Unterstützung allgemeinverbindlich erklärt wird. Problematisch sind diese Modelle allerdings in jenen Branchen, in denen es den Gewerkschaften nicht gelingt, für die unteren Lohngruppen Löhne oberhalb der Armutsschwelle durchzusetzen. Deshalb fordern die Gewerkschaft Nahrung Genuss Gaststätten (NGG) und die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) darüber hinaus die Einführung eines allgemeinen, über alle Branchen hinweg geltenden gesetzlichen Mindestlohns von 1250 Euro (ver.di) respektive 1500 Euro (NGG) pro Monat.³⁵ Insgesamt würden je nach Niveau zwischen 2,4 und 3,4 Millionen Beschäftigte von einer gesetzlichen Mindestregelung profitieren.

Plädoyer für ein europäische Mindestlohnpolitik

Das in der Europäischen Sozialcharta und anderen internationalen Vereinbarungen postulierte Recht auf eine ›gerechte‹ Entlohnung, die eine angemessene gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen soll, ist für viele Beschäftigten in den meisten europäischen Staaten nach wie vor nicht verwirklicht. In den letzten Jahren lässt sich im Gegenteil eher eine Ausdehnung des Niedriglohnsektors beobachten. Allein in den ›alten‹ EU-Staaten (EU 15) müssen mehr als 15% der Beschäftigten (d.h. mehr als 20 Millionen Lohnanhängige) zu den Niedriglohn-Empfängern gezählt werden. Diese Entwicklung ist auch durch eine neoliberale Wirtschaftspolitik in der EU befördert worden, die primär auf die Liberalisierung von Märkten und die Deregulierung von Arbeits- und Sozialrechten setzt. Hinzu kommt, dass aufgrund des nationalen Lohngefälles mit der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit die bestehenden Lohnstrukturen insbesondere in grenznahen Regionen unter Druck gesetzt werden.

Die derzeit existierenden Mindestlohnregelungen reichen in vielen Fällen nicht aus, um das zunehmende Phänomen der ›arbeitenden Armen‹ (›working poor‹) zu verhindern. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, liegen die gesetzlich festgelegten Mindestlöhne zum Teil deutlich unterhalb von 50% des jeweiligen nationalen Durchschnittslohnes und müssen damit als ›Armutslöhne‹ bezeichnet werden.³⁶ Vor diesem Hintergrund haben Wissenschaftler des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung in Deutschland, des Denknetzes in der Schweiz und des Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES) in Frankreich gemeinsam Thesen für eine

europäische Mindestlohnpolitik entwickelt, in dem sie ein koordiniertes Vorgehen auf europäischer Ebene vorschlagen.³⁷ Demnach sollen sich alle Länder verpflichten, die Mindestlöhne schrittweise auf ein Niveau anzuheben, das mindestens 50% – und perspektivisch 60% – des nationalen Durchschnittseinkommens entspricht.

Ähnlich wie in anderen europäischen Politikfeldern könnte eine europäische Mindestlohnpolitik sich der ›Methode der offenen Koordinierung‹ bedienen, wonach auf europäischer Ebene bestimmte konkrete Ziele und Umsetzungsfristen festgelegt werden, die dann im nationalen Rahmen mit den dort üblichen Institutionen und Verfahren realisiert werden. Je nach nationaler Tradition können dabei gesetzliche Mindestlöhne, allgemeinverbindlich erklärte Kollektivvereinbarungen oder Kombinationen von beiden Regelungsverfahren zur Anwendung kommen. Die europäische Ebene hat wiederum die Aufgabe, die Umsetzung auf nationaler Ebene zu überwachen und durch ein umfassendes Monitoring nationaler Mindestlohnpolitiken zur Verbreitung ›guter nationaler Praktiken‹ beizutragen. Eine so konzipierte europäische Mindestlohnpolitik könnte einen konkreten Beitrag zur Entwicklung eines sozialen Europas leisten, das sich dem Grundsatz verpflichtet fühlt, ›dass der Lohn jedem abhängig Beschäftigten ein Leben in Würde und finanzieller Unabhängigkeit ermöglichen muss.«

Literatur

- Akerlof, George, Janet Yellen (Hg.) (1986) ›Efficiency Wage Models of the Labour Market‹. Cambridge.
- Bispinck, Reinhard, Claus Schäfer (2005) ›Niedriglöhne? Mindestlöhne! Verbreitung von Niedriglöhnen und Möglichkeiten ihrer Bekämpfung‹. In: Sozialer Fortschritt, 54. Jg., 20-31.
- Bundesregierung (2004) ›Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU über den Wandel der Arbeitswelt und die Modernisierung des Arbeitsrechts‹. Deutscher Bundestag Drucksache 15/2932 vom 19. April.
- Burmeister, Kai (2004) ›Der gesetzliche Mindestlohn in den USA‹. In: WSI-Mitteilungen, 57. Jg., 603-609.
- Card, D. u. A. B. Krueger (1995) ›Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage‹. Princeton.
- Castel, Robert (2000) ›Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit‹. Konstanz.
- Daloz, Jean Pierre (1993) ›Research into a Method of Defining 'decent' and 'fair' Wages within the meaning of Article 4, Paragraph 1, of the European Social Charter‹. Mimeo, March.
- Däubler, Wolfgang, Michael Kittner, Klaus Lörcher (Hg.) (1990) ›Internationale Arbeits- und Sozialordnung‹. Köln.
- Ellguth, Peter, Susanne Kohaut (2005) ›Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel‹. In: WSI-Mitteilungen, 58. Jg., 398-403.
- Europäische Kommission (2004) ›Employment in Europe 2004. Recent Trends and Prospects‹. European Communities.
- Fuller, Dan, Doris Geide-Stevenson (2003) ›Consensus among Economists: Revisited‹. In: Journal of Economic Education, vol. 34, 369-387
- Funk, Lothar, Hagen Lesch (2005) ›Minimum Wages in Europe‹. EIROOnline (www.eiro.eurofound.eu.int/print/2005/07/study/tn0507101s.html).
- Herr, Hansjörg (2002) ›Wages, Employment and Prices. An Analysis of the Relationship between Wage Level, Wage Structure, Minimum Wages and Employment and Prices‹. Business Institute Berlin at the Berlin School of Economics (FHW-Berlin), Working Paper No. 15.
- Manning, Alan (2003) ›Monopsony in Motion. Imperfect Competition in Labour Markets‹. Princeton.
- Nolan, Brian, James Williams, Sylvia Blackwell (2003) ›New Results on the Impact of the Minimum Wage in Irish Firms‹. In: Quarterly Economic Commentary (ESRI, Dublin), December, 1-10.
- OECD (1998) ›Making most of the Minimum: Statutory Minimum Wages, Employment and Poverty, in: Employment Outlook 1998‹, Paris, 31-79.
- Paternoster, Anne (2004) ›Mindestlöhne – EU-Mitgliedstaaten, Kandidatenländer, USA 2004‹. (Eurostat, Statistik kurz gefasst: Bevölkerung und soziale Bedingungen, Nr. 10). Luxemburg.
- Pesl, Ludwig Daniel (1914) ›Der Mindestlohn‹, München.
- Peter, Gabriele, Jörg Wiedemuth (2004) ›Tarifliche und gesetzliche Standards für ein Mindesteinkommen‹. in: A. Gerntke et al. (Hg.) ›Einkommen zum Auskommen‹. Hamburg, 9-19.
- Prasch, Robert E. (1996) ›In Defense of the Minimum Wage‹. In: Journal of Economic Issues, vol. 30, 391-397.
- Ragacs, Christian (2002) ›Warum Mindestlöhne die Beschäftigung nicht reduzieren müssen. Neoklassische Ansätze im Überblick‹, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 28, 59-84.
- Ragacs, Christian (2003) ›Mindestlöhne und Beschäftigung: Die empirische Evidenz‹. In: Wirtschaft und Gesellschaft, 29. Jg., 215-246.
- Rhein, Thomas, Hermann Gartner, Gerhard Krug, (2005) ›Niedriglohnssektor. Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert‹. In: IAB Kurzbericht, Nr. 3, 10.03.
- Rubery, Jill (2003) ›Pay Equity, Minimum Wage and Equality at Work. International Labour Office (ILO), Working Paper Series of the InFocus Programme on Promoting the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work‹, WP No. 19. Genf.
- Samuelson, Paul, William D. Nordhaus (1998) ›Volkswirtschaftslehre‹ (15. Aufl.). Frankfurt.
- Schulten, Thorsten (2004) ›Solidarische Lohnpolitik in Europa. Politische Ökonomie der Gewerkschaften‹. Hamburg.

- Schulten, Thorsten (2005) ›Politische Ökonomie gesetzlicher Mindestlöhne. Internationale Erfahrungen und Konsequenzen für Deutschland‹. In: Eckhard Hein, Arne Heise, Achim Truger (Hg.) ›Löhne, Beschäftigung, Verteilung und Wachstum. Makroökonomische Analysen‹. Marburg 2005, 185–208.
- Steward, M.B. (2004) ›The Employment Effect of the National Minimum Wage‹. In: *Economic Journal*, vol. 114, 110–116.
- Webb, Sidney (1912) ›The Economic Theory of a Legal Minimum Wage‹. In: *The Journal of Political Economy*, vol. 20, 973–998.
- Welzmüller, Rudolf (2004) ›Niedrige Arbeitseinkommen – ein wachsendes Problem. Sind Mindestlöhne die Lösung?‹ In: *SPW*, Nr. 5, 247–249.
- WSI/Denknetz/IRES (2005) ›Für eine europäische Mindestlohnpolitik: Thesen‹. In: *Jahrbuch Denknetz* 2005.

Anmerkungen

- 1 vgl. Schulten 2004.
- 2 vgl. OECD 1998.
- 3 vgl. Däubler et al. 1990.
- 4 vgl. Daloz 1993.
- 5 vgl. Castel 2000, 333.
- 6 vgl. z.B. Samuelson/Nordhaus 1998, 97.
- 7 vgl. Ragacs 2002.
- 8 vgl. Cord/Krueger 1995, Manning 2003.
- 9 vgl. Ragacs 2002, 70.
- 10 vgl. Akerlof/Yellen 1986.
- 11 vgl. Webb 1912.
- 12 vgl. Herr 2002, Prasch 1996.
- 13 vgl. Pesi 1914.
- 14 vgl. Burmeister 2004.
- 15 vgl. OECD 1998.
- 16 vgl. Funk/Lesch 2005.
- 17 vgl. Burmeister 2004.
- 18 vgl. Paternoster 2004, 2.
- 19 vgl. OECD 1998, Funk/Lesch 2005.
- 20 vgl. Burmeister 2004.
- 21 vgl. OECD 1998.
- 22 vgl. Fuller/Geide-Stevenson 2003.
- 23 vgl. Cord/Krueger 1995.
- 24 vgl. OECD 1998, Ragacs 2003.
- 25 vgl. Nolan et al. 2003, Steward 2004.
- 26 vgl. OECD 1998, Rubery 2003.
- 27 vgl. Manning 2003.
- 28 vgl. Rubery 2003.
- 29 vgl. Schulten 2005.
- 30 vgl. Bispinck/Schäfer 2005.
- 31 vgl. Rhein et al. 2005.
- 32 vgl. Ellguth/KKohaut 2005.
- 33 vgl. Schulten 2005.
- 34 vgl. Welzmüller 2004.
- 35 vgl. Peter/Wiedemuth 2004.
- 36 vgl. Paternoster 2004.
- 37 vgl. WSI/Denknetz/IRES 2005.

Die SGB-Mindestlohnkampagne – eine Evaluation

Idee, Konzept und Durchführung

Die Ausgangslage

1998 hat der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) die Lohnpolitik zum Gegenstand seines Kongresses in Davos gemacht. Unter anderem beschloss er damals, eine Kampagne gegen Löhne unter 3000 Franken zu lancieren. Die Lohnfrage sollte über die Verbandsebene hinausgehoben und »politisiert« werden.¹ Zugleich entschied der Kongress, dass die Einführung der Personenfreizügigkeit mit den Ländern der EU nur unter der Bedingung unterstützt werde, dass Instrumente geschaffen würden, welche den Druck auf tiefe Löhne effizient verhinderten.²

Die Lancierung einer Kampagne gegen Löhne unter 3000 Franken und für Mindestlöhne wurde vom SGB mit folgenden Argumenten begründet:³

1. Nach sechs Rezessionsjahren befand sich die Arbeitslosigkeit mit einer Quote von fast 5 Prozent auf einem Rekordniveau. Der SGB befürchtete, dass es trotz Aufschwung lange Zeit dauern würde, bis die Arbeitslosigkeit wieder deutlich gesenkt werden könne, und dass sie einen erheblichen Druck insbesondere auf die Löhne von Personen »in unstabilen Beschäftigungsverhältnissen [...] und in privatwirtschaftlich organisierten Wirtschaftsbereichen ohne Gesamtarbeitsverträge« ausüben werde. Die Tieflohnkampagne sollte sicherstellen, dass auch die Bezüger und Bezügerinnen von tiefen Löhnen vom angekündigten Konjunkturaufschwung profitieren.

2. Der SGB stellte zwar fest, dass in der Schweiz tiefe Löhne insbesondere unter Frauen und Ausländer/innen bereits seit langer Zeit verbreitet waren. In Folge der langen Stagnationsperiode hätten diese jedoch vermehrt zu Prekariisierung und Armut geführt. Hauptursache war dabei die kontinuierliche Erhöhung von Gebühren und indirekten Steuern seitens der öffentlichen Hand, um die Finanzierung der krisenbedingten Mehrausgaben sicherzustellen. Zeit-

Daniel Oesch

ist Zentralsekretär des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes und Oberassistent an der Universität Genf.

Roman Graf

1967. arbeitet als Forscher am Observatoire Universitaire de l'Emploi der Universität Genf. Er hat für den Schweizerischen Gewerkschaftsbund u.a. den Internetlohnrechner (www.lohn-sgb.ch) entwickelt.

Serge Gaillard

(1955). Dr. oec. Leiter des SGB-Zentralsekretariats.

gleich stieg das Risiko, erwerbslos zu werden, enorm an – dies führte dazu, dass vermehrt befristete Arbeitsverträge abgeschlossen wurden und die unfreiwillige Teilzeitarbeit zunahm.⁴

3. Der SGB musste feststellen, dass nur etwa 50% der privat angestellten Lohnabhängigen einem GAV unterstehen und nur etwa 40% einem GAV mit verbindlichen Mindestlöhnen. Einige dieser Mindestlöhne lagen zudem in den 1990er-Jahren deutlich unter 50% des Medianwertes.⁵ Insbesondere in den Tieflohnbranchen war das interne Kräfteverhältnis zu Ungunsten der Gewerkschaften, sodass eine Strategie, die rein branchenintern eine massive Erhöhung und Ausdehnung der Mindestlöhne erreichen wollte, als unrealistisch eingeschätzt werden musste.

4. Der SGB befürchtete, dass sich diese Tieflohnsegmente mehr und mehr verbreiten würden, weil viele Grosskonzerne und privatisierte Unternehmen gezielt Tätigkeiten ausgliederten, die der Tieflohnkonkurrenz ausgesetzt werden konnten (unter anderem Reinigung und Transportdienstleistungen).

5. Schliesslich ging der SGB davon aus, dass es nach sechs wirtschaftlichen und lohnmassigen Stagnationsjahren sehr schwierig sein würde, wieder zu einer Lohnpolitik zurückzukehren, bei der allgemeine Lohn erhöhungen gewährt würden. Diese Befürchtung rührte auch daher, dass während eines Jahrzehnts der Übergang zu einer leistungsorientierten und individuellen Lohnpolitik gepredigt worden war und viele Personalchefs darauf warteten, diese bei wieder wachsendem Verteilungsspielraum endlich umsetzen zu können.

6. Zusätzlich befürchtete der SGB, dass die bevorstehende Personenfreizügigkeit mit den Ländern der EU einen zusätzlichen Druck auf die Löhne ausüben würde.

Für die Lancierung der Mindestlohnkampagne waren noch weitere Gründe massgeblich, die in der Öffentlichkeit weniger diskutiert wurden. Die ›working poor‹ waren (aus den genannten Gründen) vermehrt in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gedrungen. Das gab allen Arten von Vorschlägen Auftrieb, welche staatliche Lohnzuschüsse propagierten. Der SGB befürchtete jedoch, dass mit staatlichen Lohnzuschüssen die Existenz von Wirtschaftsbereichen, deren Löhne nicht einmal zum Leben genügten, nicht nur akzeptiert, sondern gar noch gefördert worden wäre. In die gleiche Richtung ging damals auch die Diskussion um die Zukunft der Sozialversicherungen. Diese befanden sich nach sechs Stagnationsjahren in einer finanziell schwierigen Situation, was dazu führte, dass sie vermehrt grundsätzlich in Frage gestellt wurden. Sie seien nicht effizient, da sie es nicht schafften, Armut zu verhindern. Deshalb

brauche es eine Abkehr vom so genannten Giesskannensystem (gemeint war das Sozialversicherungsprinzip) und die vermehrte Anwendung des Bedarfsprinzips. Demgegenüber betonten die Gewerkschaften die Notwendigkeit einer Vollbeschäftigungspolitik und von Löhnen, die zu einem würdigen Leben genügen.⁶ Das Phänomen der ›working poor‹ sollte einerseits durch höhere Mindestlöhne, andererseits durch eine bessere Infrastruktur für die Fremdbetreuung von Kindern sowie durch eine bessere Aufteilung der ›Kinderkosten‹ bekämpft werden, insbesondere durch höhere Kinderzulagen.

Die Umsetzung der Kampagne

Umgesetzt wurde die Mindestlohnkampagne auf verschiedenen Ebenen:

1. Öffentlichkeitsarbeit: Ein Hauptanliegen der Kampagne war, die Lohnfrage zu ›politisieren‹ und insbesondere das Problem von Tiefstlöhnen in die Öffentlichkeit zu tragen.⁷ Um die Öffentlichkeit auf die Verbreitung der tiefen Löhne aufmerksam zu machen, gab der SGB bei Professor Yves Flückiger (Universität Genf) eine Analyse des Tieflohnbereiches in der Schweiz in Auftrag.⁸ Eine grosse Sensibilisierung für diese Frage bewirkte auch die fast gleichzeitig erschienene Studie der Caritas zum Thema der ›working poor‹.⁹ Die ›arbeitenden Armen‹ waren nicht nur zu einem verbreiteten, sondern auch zu einem gesellschaftlich wahrgenommenen Problem geworden.

2. Brechen des dominanten Diskurses: Wirtschaftsprofessoren, Chefbeamte in den mit Wirtschaftspolitik befassten Bundesämtern sowie Wirtschaftsredaktoren der führenden Zeitungen hatten während mehr als einem Jahrzehnt die These verbreitet, dass jeder Mindestlohn Beschäftigungsmöglichkeiten verhindere und deshalb zu einer höheren Arbeitslosigkeit führe. Um die Dominanz dieser These zu brechen, verfasste der SGB gemeinsam mit anerkannten Wirtschaftsfachleuten und Arbeitsrechtsspezialisten einen ›Expertenbericht Mindestlöhne‹. Der Bericht erarbeitete Vorschläge für das Niveau eines allfälligen Mindestlohnes, fasste ausländische Studien über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Mindestlöhnen zusammen und versuchte die Wirkungen eines Mindestlohnes auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Absatzpreise in den Wirtschaftszweigen zu evaluieren.¹⁰

3. Druck in den Branchen: Die meisten Gewerkschaften setzten sich in den folgenden Jahren in den Vertragsverhandlungen stark dafür ein, Mindestlöhne, die unter 3000 Franken netto lagen, auf dieses Niveau zu erhöhen. Die Forderung nach existenzsichernden Mindestlöhnen wurde somit ein fester Bestandteil der GAV-Verhandlungen.¹¹ Darüber hi-

naus wurde versucht, die Reichweite durch eine breitere Unterstellung von Beschäftigungskategorien (TeilzeiterInnen, Aushilfspersonal) und den Abschluss neuer GAV zu vergrössern.¹² Insbesondere die 1996 gegründete Dienstleistungsgewerkschaft UNIA führte parallel zu den Verhandlungen eine aktive Öffentlichkeitsarbeit gegen tiefe Löhne im Verkauf und Gastgewerbe.¹³ In beiden Branchen wurden in der Folge die Mindestlöhne massiv angehoben. Die aus dem angelsächsischen Bereich übernommene Strategie des ›shaming und naming‹ – des öffentlichen Anprangerns von Unternehmen, die Tiefstlöhne bezahlen –, wurde insbesondere gegenüber den Grossbetrieben des Detailhandels (Migros und Coop) sehr erfolgreich angewandt.

Der Entscheid für eine gesamtarbeitsvertragliche Mindestlohnstrategie

Auf der politischen Ebene hatte der SGB zwar immer »mehr Gesamtarbeitsverträge und Mindestlöhne« propagiert. Zugleich hatte er es bewusst unterlassen, auf nationaler Ebene einen gesetzlichen Mindestlohn zu fordern.¹⁴ Ein nationaler Mindestlohn müsste vom Parlament beschlossen werden. Dieses hätte in seinen Beratungen der wirtschaftlichen Tragbarkeit von Mindestlöhnen in der schwächsten Branche, der Landwirtschaft, ein grosses Gewicht beigemessen. Deshalb war abzusehen, dass auf nationaler Ebene ein äusserst tiefer Mindestlohn festgelegt worden wäre, der ausserhalb der Landwirtschaft kaum Wirkung erzielt hätte. Darum sollten die Mindestlöhne in erster Linie in den Gesamtarbeitsverträgen erhöht und später, bei günstigerem Kräfteverhältnis, branchenweise im Rahmen der flankierenden Massnahmen zur Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union eingeführt werden.¹⁵

Seit 1998 fanden bis zum heutigen Tag parallel zu den Diskussionen über Mindestlöhne Verhandlungen über die flankierenden Massnahmen statt.¹⁶ Um wirksame Massnahmen durchsetzen zu können, mussten die Gewerkschaften dauernd auf die mit der Einführung der Personenfreizügigkeit verbundene Gefahr eines Druckes auf die tiefen Löhne und auf die Notwendigkeit von Gesamtarbeitsverträgen und Mindestlöhnen hinweisen.

Das Zusammenspiel der öffentlichen Kampagne gegen tiefe Löhne, die Vertragsverhandlungen um Mindestlöhne in den Branchen, das Anprangern tiefer Löhne bei ausgewählten Betrieben in einigen Branchen und die ständigen Auseinandersetzungen über die flankierenden Massnahmen haben dazu geführt, dass die Lohnpolitik und die Mindestlöhne in den letzten sieben Jahren fast ständig auch in den Medien ein Thema waren. Daran dürfte sich auch in den nächsten Jahren nicht allzu viel

ändern, da die flankierenden Massnahmen in allen Kantonen umgesetzt werden müssen. Mehr als acht Jahre nach dem Startschuss der Kampagne ist es nun möglich, mit Hilfe der Lohnstrukturerhebungen 1998, 2000 und 2002 erste Resultate zu den Erfolgen und Misserfolgen der Mindestlohnkampagne vorzulegen.

Die empirische Auswertung des Einflusses der Mindestlohnkampagne

Es bieten sich verschiedene Vorgehensweisen an, um den Einfluss der Mindestlohnkampagne auf die Lohnstruktur zu untersuchen. Nachfolgend werden wir das Augenmerk auf folgende vier Indikatoren legen:

1. Gesamtarbeitsvertraglich vereinbarte Mindestlöhne: Wie haben sich die GAV-Mindestlöhne in den Tieflohnbranchen entwickelt?
2. Absoluter Anteil der Tieflöhne: Wie hat sich der Anteil der Löhne unter 3000 und unter 3500 Franken entwickelt?
3. Relativer Anteil der Tieflöhne: Wie hat sich der Anteil der Löhne unter 50% und unter 66% des Medianlohnes entwickelt?
4. Lohndisparität: Wie hat sich das Verhältnis zwischen hohen und tiefen Löhnen entwickelt?

Die Berechnungen beruhen mit Ausnahme des ersten Indikators allesamt auf Daten der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE). Die LSE umfasst die Lohnangaben eines repräsentativen Querschnittes der Schweizer Privatwirtschaft. Sie wird alle zwei Jahre erhoben und beinhaltet zwischen 440'000 (LSE 1998) und 1'150'000 (LSE 2002) individuelle Lohndaten. Die vorliegende Auswertung bezieht die Datensätze der Jahre 1998, 2000 und 2002 mit ein.¹⁷

1. Die Entwicklung der GAV-Mindestlöhne in den Tieflohnbranchen

Im Jahr 2002 gab das Bundesamt für Statistik an der Universität St. Gallen eine Studie in Auftrag, welche die Entwicklung der GAV-Mindestlöhne untersuchen sollte. Diese Auswertung aller Gesamtarbeitsverträge mit mehr als 1500 Unterstellten dokumentierte bereits 2002 den Niederschlag der Kampagne.¹⁸ Drei Beobachtungen wurden von den Autoren hervorgehoben:

- Während die durchschnittliche Wachstumsrate der Mindestlöhne für Ungelernte zwischen 1999 und 2001 bei 7% lag, betrug die Wachstumsrate für Beschäftigte mit Berufsausweis nur 2.9% und für Beschäftigte mit höherem Fachausweis 3%. Die unteren Mindestlohnklassen wurden damit überproportional angehoben.

- Aus dem Vergleich der GAV-Mindestlöhne mit den Löhnen der Lohnstrukturserhebung (LSE) ging hervor, dass insbesondere die ungelerten Beschäftigten und damit die Tiefstlöhne den grössten Schutz durch gesamtarbeitsvertragliche Regeln erhielten. Dies zeigte sich unter anderem daran, dass unqualifizierte Arbeitnehmende mit Einzelarbeitsvertrag häufig weniger verdienten als den GAV-Mindestlohn. Das Anheben der GAV-Mindestlöhne führte somit in Tieflohnbranchen zu einer direkten Verbesserung der Effektivlöhne der Unterstellten.
- Im Jahr 2001 wurden auffällig viele der tiefsten GAV-Mindestlöhne auf ein Niveau von 3000 Franken angehoben.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die konkrete Entwicklung der gesamtarbeitsvertraglichen Mindestlöhne in einer Reihe von Tieflohnbranchen. Daraus wird ersichtlich, dass zwischen 1998 und 2004 insbesondere die Mindestlöhne für un- oder angelernte Beschäftigte teils massiv angehoben wurden. Im Gesamtarbeitsvertrag des Gastgewerbes stiegen die Mindestlöhne für Arbeitnehmende ohne Lehre um rund 33%. Auch in den beiden grössten Unternehmen des Detailhandels, Migros und Coop, wurden die tiefsten Mindestlöhne in den Betriebs-GAV um rund einen Drittel angehoben, andere Unternehmen mussten nachziehen (Denner, Manor). Diese Erhöhungen der Mindestlöhne sind von einiger gesamtwirtschaftlicher Bedeutung, denn der allgemeinverbindlich erklärte (AVE) Vertrag des Gastgewerbes ist der GAV mit der in der Schweiz höchsten Unterstelltenzahl von rund 150'000 Arbeitnehmenden; Migros und Coop zählen zu den grössten privaten Arbeitgebern der Schweiz mit 80'000 beziehungsweise 50'000 Angestellten. Zusammen beschäftigen das Gastgewerbe und die beiden Detailhandelsketten beinahe 10% der Lohnabhängigen der Schweiz.

Tabelle 1: Beispiele einiger GAV-Mindestlöhne in Tieflohnbranchen (in CHF)

Branche	Qualifikation	1998	2000	2002	2004
Textilindustrie	ohne Lehre	2365	2390	2750	3050
	mit Lehre	3365	3410	3730	3950
Druckindustrie	ohne Lehre	2800	2900	3000	3000
	mit Lehre	3500	3560	3560	3560
Detailhandel, Coop	ohne Lehre	2400	2400	3200	3300
		-2700*	-2700*		
	mit Lehre	2600	2600	3500**	3600**
		-3000*	-3000*		
Detailhandel, Migros	ohne Lehre	2500 -	2600 -	3150	3300
		2800	2900		
	mit Lehre	2700 -	2800 -	-	-
		3100	3200		
Gastgewerbe	ohne Lehre	2350	2410	3000	3120
	mit Lehre	3050	3110	3350	3525
Coiffure	mit Lehre	2800	2800	3000	3200

*regional differenzierte Mindestlöhne

**Mindestlöhne für dreijährige Berufliche

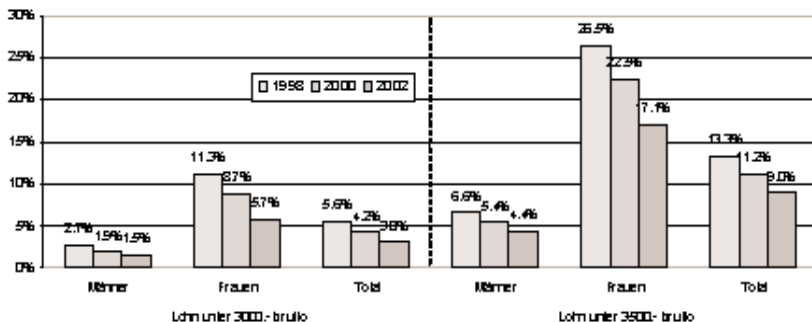
Auch in kleineren Wirtschaftssektoren wie der Textilindustrie wurden die GAV-Mindestlöhne merklich erhöht. Sie verharren jedoch weiterhin auf einem tiefen Niveau. In der grafischen Industrie (Druck) sowie der Kartonage und Verpackung blieben die Lohnerhöhungen bescheiden. Dafür konnte im Druck der GAV-Unterstellungsbereich auf die Spedition ausgeweitet werden. In den persönlichen Dienstleistungen wurden trotz eines schwachen gewerkschaftlichen Organisationsgrades Fortschritte erzielt: Zwischen 1998 und 2004 stiegen die Mindestlöhne für gelernte Coiffeure/sen um 15 Prozent. In der Reinigungsbranche der Deutschschweiz und der privaten Sicherheitsdienstleistungsbranche konnten 2004 erstmals Gesamtarbeitsverträge abgeschlossen werden, die für die jeweilige Branche allgemeinverbindlich erklärt wurden. Die Mindestlöhne für ungelernte Beschäftigte liegen bei 3140 Franken im Reinigungs-GAV sowie bei 4000 in der privaten Sicherheitsbranche.

2. Entwicklung des Beschäftigtenanteils mit Löhnen unter CHF 3000/3500

Ein genaueres Bild der Entwicklung der Tief- und Tiefstlöhne vermittelt die Analyse der Lohnstrukturhebung (LSE). In Grafik 2 ist der Anteil der Beschäftigten ausgewiesen, die für eine Vollzeitbeschäftigung von 40 Wochenstunden monatlich weniger als 3000 und 3500 Franken verdienen.¹⁹ Die linke Hälfte der Graphik zeigt klar, dass von Tiefstlöhnen in der Schweiz vor allem Frauen betroffen sind: 1998 verdienten mehr als zehn Prozent aller erwerbstätigen Frauen weniger als 3000 Franken – und bezogen somit einen Lohn, der längerfristig nicht zum Lebensunterhalt reicht. Aufgrund dieser Ausgangslage ist es nicht verwunderlich, dass die Mindestlohnkampagne des SGB einen wesentlich grösseren Einfluss auf die Frauen- als die Männerlöhne hatte. Zwischen 1998 und 2002 hat sich der Anteil der Frauen mit Salären unter 3000 Franken ziemlich genau halbiert von 11.3% auf 5.7%. Im Gegensatz dazu bezog bereits 1998 nur eine kleine Minderheit von 2.7% aller Männer Löhne unter 3000 Franken. Die Abnahme auf 1.5% bewegt sich folglich in einem wesentlich bescheideneren Rahmen.

Während im Jahr 2002 nur noch eine kleine Minderheit der Beschäftigten Löhne unter 3000 Franken bezog, lag der Anteil der Lohnabhängigen mit Salären unter 3500 Franken immer noch bei 9%. Zwar scheint sich auch hier die Mindestlohnkampagne positiv ausgewirkt zu haben: Bei den weiblichen Beschäftigten ist ein deutlicher Rückgang des Anteils an Tieflohnbezüglern festzustellen, von 26.5% auf 17.1%. Trotzdem verdiente 2002 noch jede 6. Frau weniger als 3500 Franken pro Monat. Auch hier sind die Geschlechterunterschiede sehr ausgeprägt: Bei den Männern bezog nur jeder 23. einen Lohn unter 3500 Franken.

Grafik 2a: Beschäftigtenanteil mit Monatslöhnen unter CHF 3000/3500



In den Grafiken 2b und 2c wird die Entwicklung für einige ausgewählte Branchen aufgezeigt, in denen der Tieflohnanteil 1998 überdurchschnittlich hoch war. Daraus wird ersichtlich, dass insbesondere in den traditionellen Tieflohnbranchen Textilindustrie, Detailhandel und Gastgewerbe der Anteil der Beschäftigten mit Tieflohnen stark abgenommen hat. In diesen Branchen hat sich der Prozentsatz der Lohnabhängigen, die weniger als 3000 Franken monatlich verdienen, zwischen 1998 und 2002 halbiert. Dieses Resultat ist insofern nicht erstaunlich, als sich die gewerkschaftlichen Aktionen (insbesondere jene der Dienstleistungsgewerkschaft UNIA) und die Medienkampagne stark auf den Verkauf und das Gastgewerbe ausgerichtet hatten. Dies hat gute Gründe: Die Entwicklungen in diesen zwei Bereichen ist von einiger gesamtwirtschaftlicher Bedeutung, da es sich beim Gastgewerbe mit über 200'000 Beschäftigten und dem Detailhandel mit über 300'000 Beschäftigten um zwei der grössten Wirtschaftssektoren der Schweiz handelt. Allerdings fällt auf, dass in diesen Branchen der Anteil der Beschäftigten mit Tieflohnen (unter 3000 Franken) wesentlich stärker abgenommen hat als der Anteil der Beschäftigten mit Tieflohnen (unter 3500 Franken): Der letztere verharrte 2002 auf einem relativ hohen Niveau von 20% in der Textilindustrie, 18% im Detailhandel und gar 41% im Gastgewerbe.

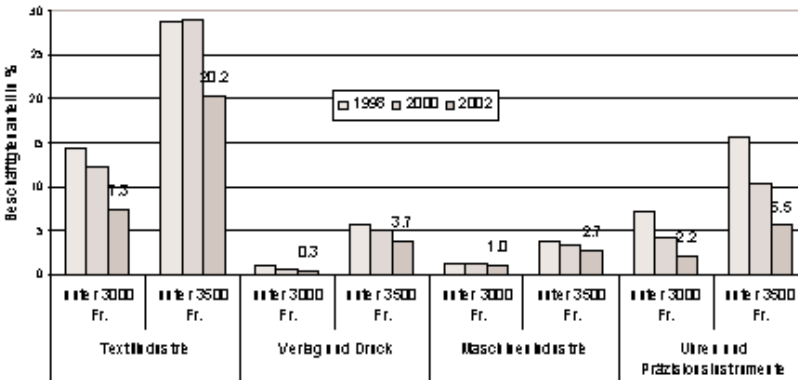
Ein deutlicher Rückgang der Tieflohne konnte, wenn auch auf einem bescheideneren Niveau, ebenfalls in Branchen wie der Nahrungsmittel- oder der Uhrenindustrie sowie dem Gesundheits- und Sozialwesen festgestellt werden. Dass die Abnahme der Tieflohne nicht automatisch stattfand, wird jedoch an den Beispielen der Maschinenindustrie und den Dienstleistungen an Unternehmen sichtbar – zwei Branchen, in denen der Anteil der tiefen Löhne zwischen 1998 und 2002 stabil geblieben ist. Die Mindestlohnkampagne hatte auf beide Branchen wenig Einfluss. In der Maschinenindustrie existiert zwar ein GAV, der jedoch keine Mindestlöhne enthält; diese werden dezentral auf betrieblicher

Ebene vereinbart. Die Branche ›Erbringung von Dienstleistungen an Unternehmen‹ umfasst sehr unterschiedliche Tätigkeiten wie Unternehmensberatung und Rechtsdienst einerseits, Reinigung und private Sicherheit andererseits. In dieser Branche sind sowohl der gewerkschaftliche Organisationsgrad als auch der Abdeckungsgrad mit GAV sehr tief.²⁰

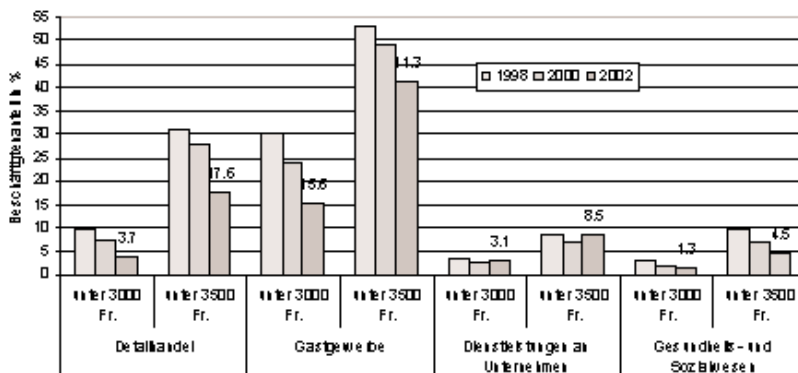
3. Die Entwicklung des Beschäftigtenanteils mit Löhnen unter 50% und unter 66% des Medianlohnes

Grafiken 2a bis 2c legen den Schluss nahe, dass die BezügerInnen von tiefen Löhnen vom wirtschaftlichen Aufschwung mitprofitiert haben: Der Anteil der Beschäftigten mit Tieflohnen hat zwischen 1998 und 2002 abgenommen. Bei den Schwellen von 3000 und 3500 Franken handelt es sich jedoch um fixe Grenzwerte, die nichts aussagen über die Ent-

Grafik 2b: Beschäftigtenanteil mit Monatslöhnen unter CHF 3000/3500 – Industriebranchen



Grafik 2c: Beschäftigtenanteil mit Monatslöhnen unter CHF 3000/3500 – Dienstleistungsbranchen

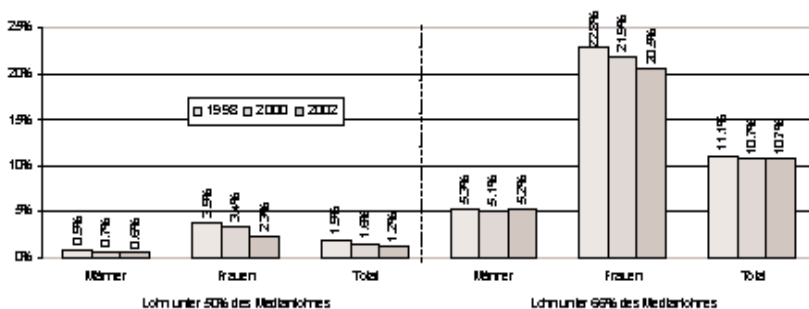


wicklung des Tieflohnsektors im Vergleich zur Entwicklung der gesamten Lohnstruktur. Diese Schwellen kaschieren auch den Einfluss der (in diesen Jahren allerdings schwachen) Teuerung: Ein Lohn von 3500 Franken war kaufkraftbereinigt 1998 mehr wert als 2002.

Aus diesen Gründen wird die Entwicklung der tiefen Löhne in den folgenden Grafiken mithilfe einer relativen Schwelle untersucht. Grafik 3a zeigt den Anteil der Beschäftigten, die weniger als 50% beziehungsweise weniger als 66% des schweizerischen Medianlohnes (identischer Schwellenwert für alle Branchen) verdienten in jedem der drei Untersuchungsjahre.²¹ Auch aus dieser Aufstellung wird deutlich, dass sich der Prozentsatz der Beschäftigten mit Tief- und Tiefstlöhnen zwischen 1998 und 2002 zurückgebildet hat. Bezogen auf den Referenzwert des Medianlohnes (welcher zwischen 1998 und 2002 um 6.4% gestiegen ist) ergibt sich jedoch ein wesentlich schwächerer Rückgang des Tieflohnsektors. Bereits 1998 verdienten nur 2% der Beschäftigten in der Schweiz weniger als die Hälfte des Medianlohnes. Dieser Anteil ist weiter geschrumpft auf 1.2%.²² Diese Abnahme fand insbesondere bei den weiblichen Beschäftigten statt: Während 1998 jede 26. Frau weniger als die Hälfte des Medianlohnes erhielt, war es 2002 nur mehr jede 45. Frau auf dem Arbeitsmarkt. Auch für den (allerdings schwachen) Rückgang des Beschäftigtenanteils mit Löhnen unter 66% des Medianlohnes waren die Frauen verantwortlich. Zwischen 1998 und 2002 hat sich deren Anteil um 2.3 Prozentpunkte verringert (von 22.8% auf 20.5%). Der Anteil der Männer mit Löhnen unter 66% des Medianlohnes verharrte hingegen unverändert bei rund 5%. Trotzdem bleiben Frauen deutlich übervertreten unter den Beschäftigten mit Löhnen unter 66% des Medianlohnes.

Hinter der relativen Stabilität der Grösse des Tieflohnsektors – wie sie in Grafik 3a ausgewiesen wird –, verbergen sich sehr unterschiedliche Entwicklungen in den Branchen.

Grafik 3a: Beschäftigtenanteil mit Monatslöhnen unter 50% sowie 66% des Medianlohnes

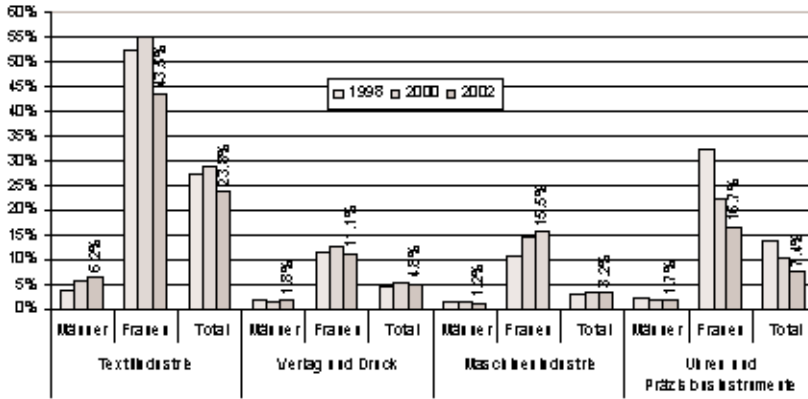


- In einer ersten Gruppe von Branchen kann eine generelle Abnahme des Anteils der Beschäftigten mit Löhnen unter 66% des Medianlohnes festgestellt werden. Dies trifft insbesondere auf die Uhren- und die Verpackungsindustrie (Papier und Kartonage) zu. Eine leichte Abnahme kann ferner auch im Gastgewerbe, dem Gesundheits- und Sozialwesen und der Branche Kultur, Sport und Unterhaltung beobachtet werden. Die Abnahme im Gastgewerbe ist wesentlich augenfälliger, wenn statt der Schwelle ›66% des Medianlohnes‹ die Schwelle ›50% des Medianlohnes‹ herbeigezogen wird: Zwischen 1998 und 2002 hat sich der Beschäftigtenanteil im Gastgewerbe mit Löhnen unter 50% des Medianlohnes von 13% auf 5% verringert. Die Verbesserungen in dieser Tieflohnbranche haben sich also weniger unter der 66%-Schwelle als unter der 50%-Schwelle abgespielt.
- In einer zweiten Gruppe von Branchen beschränkt sich der Rückgang der tiefen Löhne auf die weiblichen Beschäftigten: Im Detailhandel, in der Textil- und der Nahrungsmittelindustrie hat sich der Beschäftigtenanteil mit Löhnen unter 66% des Medianlohnes bei den Frauen zurückgebildet. Bei den Männern blieb er stabil oder stieg sogar leicht an (feststellbar in der Textil- und Nahrungsmittelindustrie).
- In einer dritten Gruppe ist der Anteil des Tieflohnsektors effektiv angewachsen zwischen 1998 und 2002. Dies trifft sowohl auf die Metallherzeugung und den Landverkehr (Strassentransport) als auch auf die Dienstleistungserbringung an Unternehmen zu. Diese Beobachtung bestätigt die oben gemachte Feststellung, dass der Anteil der tiefen Löhne im Zuge der Mindestlohnkampagne nicht automatisch zurückgegangen ist. In jenen Branchen, in denen über eine gewerkschaftliche Mobilisierung, öffentlichen Druck und Vertragsverhandlungen die GAV-Mindestlöhne angepasst werden konnten, ist eine Abnahme der Tiefelöhne zu beobachten. In einigen Branchen, in denen keine eigentliche Kampagne geführt wurde oder das Instrument des GAV fehlte, blieb die Situation jedoch unverändert oder hat sich während des Wirtschaftsaufschwunges für die TiefelohnbezüglerInnen gar verschlechtert.

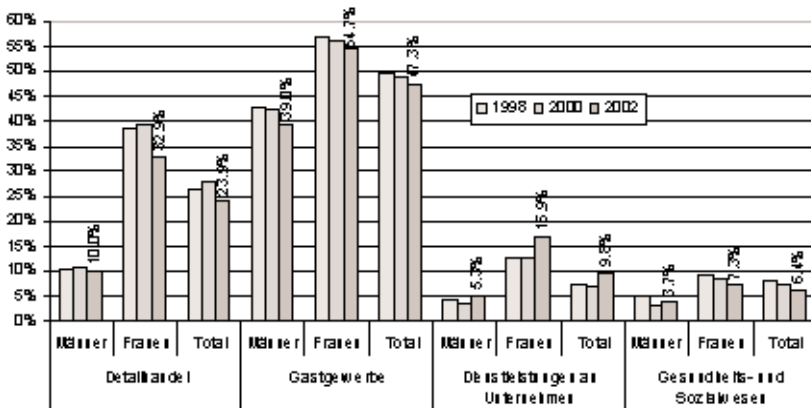
4. Die Entwicklung der Lohn disparität

Ein letztes Unterkapitel ist der Analyse der Entwicklung der Lohn disparität gewidmet. Wie eingangs erwähnt, bestand 1998 die Gefahr, dass wenig qualifizierte Arbeitnehmende vom anlaufenden wirtschaftlichen Aufschwung lohn mässig nicht profitieren würden. Dafür sprach der (für schweizerische Verhältnisse ungewohnt grosse) Überhang an wenig qualifizierten Beschäftigten auf dem Arbeitsmarkt sowie die zunehmende Tendenz der Arbeitgeber, Lohnerhöhungen nur noch auf einer indivi-

Grafik 3b: Beschäftigtenanteil mit Monatslöhnen unter 66% des Medianlohnes – Industrie



Grafik 3c: Beschäftigtenanteil mit Monatslöhnen unter 66% des Medianlohnes – Dienstleistungen



duellen Basis gewähren zu wollen. Eine solche Entwicklung würde zu einer deutlichen Zunahme der Lohnungleichheit führen. Hier wollte die Mindestlohnkampagne Gegensteuer geben.

Ob ihr dies (in der kurzen Periode unseres Untersuchungszeitraumes 1998 bis 2002) gelungen ist, soll anhand der Entwicklung dreier verschiedener Indikatoren der Lohn disparität untersucht werden. Alle drei Indikatoren weisen in dieselbe Richtung: Die Lohn disparität ist leicht angewachsen zwischen 1998 und 2000. Zwischen 2000 und 2002 hat sie wieder leicht abgenommen, ohne jedoch auf das Niveau von 1998 zurückzukehren (siehe Tabelle 4a).²³ Ein oft geäußertes Argument führt diesen leichten Anstieg der Lohn disparität auf die Explosion der Managergehälter zurück. Nach diesem Argument sollte der Anstieg der Lohn disparität verschwinden, wenn das oberste Prozent oder die obersten 5% – also die absoluten Spitzenverdiener – aus der Datenstichprobe entfernt

werden. Wir haben deshalb die Berechnungen auch mit einer reduzierten Stichprobe von nur 99% sowie 95% aller Lohndaten durchgeführt, die Entwicklung blieb jedoch identisch: Von 1998 bis 2000 hat die Lohndisparität zugenommen, diese Zunahme wurde zwischen 2000 und 2002 zu einem Teil wieder rückgängig gemacht.²⁴

Table 4a: Entwicklung des Verhältnisses zwischen hohen und tiefen Löhnen, 1998–2002

	Verhältnis p90 / p10*	Verhältnis p75 / p25**	Gini Index***
1998	2.53	1.62	0.217
2000	2.64	1.66	0.235
2002	2.61	1.64	0.233

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE).

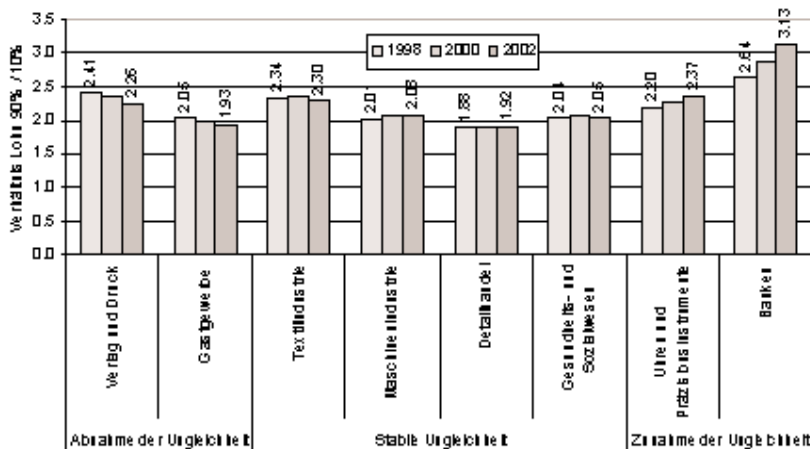
* Verhältnis zwischen dem Lohn am 90. Perzentil zum Lohn am 10. Perzentil (90. Perzentil = 90% der Löhne sind tiefer, 10. Perzentil = 10% der Löhne sind tiefer).

** Verhältnis zwischen dem Lohn am 75. Perzentil zum Lohn am 25. Perzentil.

*** Der Gini Index berücksichtigt die Verteilung entlang der gesamten Lohnstruktur. Je höher der Wert, der zwischen 0 und 1 liegen kann, ist, desto größer ist die Ungleichheit.

Hinter der (schwachen) Zunahme der Lohnungleichheit auf gesamtwirtschaftlicher Ebene verbergen sich wiederum sehr unterschiedliche Entwicklungen auf der Branchenebene (siehe Grafik 4b). Eine deutliche Abnahme der Lohndisparität fand im Druck und Verlagswesen, der Verpackungsindustrie sowie der Nahrungsmittelindustrie statt. Auch im Gastgewerbe hat sich das Verhältnis zwischen hohen und tiefen Löhnen um fünf Prozent verringert. Stabil geblieben ist die Lohndisparität in Branchen wie der Textil- und Maschinenindustrie, dem Baugewerbe, dem Detailhandel sowie dem Gesundheits- und Sozialwesen. Schliesslich kann eine (teils deutliche) Zunahme der Ungleichheit festgestellt werden in der chemischen Industrie, der Uhrenindustrie, bei den Banken und in der Nachrichtenübermittlung (Post und Telekom). Es fällt auf, dass es sich bei den Branchen mit wachsender Lohndisparität um wertschöpfungsintensive Wachstumsbranchen handelt (Chemie, Banken, Telekom). Im Gegensatz dazu handelt es sich bei den Sektoren mit abnehmender Ungleichheit um Branchen, die mit Strukturproblemen kämpfen (Druckindustrie, Gastgewerbe). Dies legt den Schluss nahe, dass in expandierenden Branchen die Lohnsumme überproportional für höher qualifizierte Beschäftigte verwendet wurde, während in schrumpfenden Branchen die hohen Löhne nicht stärker gestiegen sind als die tiefen Löhne. In der Zukunft wird sich die Beschäftigung weiter Richtung Wachstumsbranchen verschieben. In diesem Umfeld erhält der Kampf um gesamtarbeitsvertragliche Mindestlöhne eine wichtige Rolle. Er hat zu verhindern, dass die Löhne von niedrig qualifizierten Arbeitnehmenden von der allgemeinen Lohnentwicklung abgehängt werden.

Grafik 4b: Entwicklung der Lohndisparität 1998–2002 (Verhältnis des Lohns P90/P10)



Fazit und Ausblick

Die Erfolge der Kampagne

Ein entscheidender Faktor für den Erfolg der Mindestlohnkampagne war das positive Echo in der Öffentlichkeit: Die grosse Mehrheit der Bevölkerung unterstützte die Forderung, dass wer arbeitet, auch in Würde von seinem Lohn leben können soll. Dabei leistete die Einfachheit der Losung ›Keine Löhne unter 3000 Franken‹ einen wichtigen Beitrag. Die Forderung hatte (und hat noch immer) einen universellen Anspruch: Nicht eine einzelne gesellschaftliche Gruppe sollte vor Armut geschützt werden (wie es das bürgerliche Bedarfprinzip in der Sozialpolitik verlangt), sondern alle Werk­tätigen sollten Anrecht auf einen anständigen Lohn haben. Obwohl in der Realität vor allem Frauen und Ausländer/innen von Tief­löhnen betroffen sind, erreichte die Kampagne dank der generellen Forderung eine gewisse Gültigkeit für alle Erwerb­stätigen. Dies erlaubte es den Verbänden, über die Direktbetroffenen von Tief­löhnen hinaus grössere Beschäftigungsgruppen zu mobilisieren.

Das positive Echo in der Öffentlichkeit war dem Image der Gewerkschaften zuträglich.²⁵ Vor allem half es, Unternehmen mit Tief­löhnen unter Druck zu setzen. In einigen Branchen schaffte das Medieninteresse einen ständigen Rechtfertigungszwang für Tief­löhne. Auch Konsumenten (u.a. im Detailhandel und Gastgewerbe) sowie öffentliche Auftraggeber begannen sich für Tief­löhne zu interessieren. Kombiniert mit gewerkschaftlichen Aktionen und Vertragsverhandlungen in den Branchen, konnte der Ausbreitung des Tief­lohnsektors Einhalt geboten werden: Zwischen 1998 und 2002 verringerte sich die Zahl der Beschäftigten mit Monats­löhnen unter 3000 Franken um rund 100'000, die Zahl

der Erwerbstätigen mit Monatslöhnen unter 3500 Franken nahm gar um 200'000 ab. Davon waren die Mehrheit Frauen.

Dank der Mindestlohnkampagne konnte auch eine weitere Spreizung der Lohnstruktur verhindert werden. Zumindest in Branchen mit einem hohen Tieflohnanteil sind die tiefsten Löhne mindestens proportional zur allgemeinen Lohnentwicklung angehoben worden. Dies trifft insbesondere auf die Nahrungsmittelindustrie, Textilindustrie, Papier und Verpackung, Druck, Bauindustrie, Detailhandel, Gastgewerbe, Gesundheits- und Sozialwesen zu. In diesen Branchen hat sich die Lohnschere nicht geöffnet. Wenig überraschend ist die fortlaufende Spreizung der Lohnstruktur in den Hochlohnbranchen Chemie und Banken. Im Gegensatz dazu ist die Öffnung der Lohnschere in den Branchen Landverkehr und Nachrichtenübermittlung überraschend. Sie muss wohl mit der Liberalisierung in den staatsnahen Betrieben (Post, SBB) und der Teilprivatisierung von Swisscom erklärt werden.

Die Auseinandersetzung um tiefe Löhne fand nicht nur in den Betrieben und Branchen statt. Auch auf der Ebene der wirtschaftspolitischen Debatten hatte die Kampagne einen Nachhall. Ähnlich, wie es dem SGB in den 1990er-Jahren in der Geldpolitik gelungen war, den »monetaristischen Konsens« zu durchbrechen,²⁶ schaffte es die Kampagne, den Konsens zu schwächen, wonach jeder Arbeitnehmerschutz zulasten der Wirtschaftsentwicklung und der Beschäftigung gehe. Im Gegensatz zu Deutschland sind in der Schweiz jene Wirtschaftsjournalisten, die jahrelang Mindestlöhne als schädlichstes Mittel für die Beschäftigungsentwicklung gepredigt haben, leiser geworden. Die britischen Erfahrungen mit dem 1999 eingeführten Mindestlohn bestätigen die These, wonach Mindestlöhne nicht automatisch negative Auswirkungen auf die Beschäftigungsaussichten von wenig qualifizierten Beschäftigten haben: Zwischen 1999 und 2004 wurde der britische Mindestlohn schrittweise um 35% angehoben.²⁷ Trotzdem wuchs die Beschäftigung kontinuierlich. Im Herbst 2004 war die Arbeitslosenquote auf (für Grossbritannien) historisch tiefe 4.8% gefallen.²⁸

In der Debatte über die »working poor« hat die Kampagne mitgeholfen, die Arbeitgeber in die Pflicht zu nehmen: Von den Unternehmen sollen anständige Löhne statt vom Staat Lohnzuschüsse gefordert werden. Das Eintreten von Bundesrat Couchepin (als damaliger Wirtschaftsminister) 2002 für Lohnzuschüsse verhallte ohne Folgen.²⁹ Sowohl der SGB als auch der Arbeitgeberverband lehnten diese (mit teils unterschiedlichen Argumenten) ab.³⁰ Es ist dem SGB klar, dass Mindestlöhne für sich allein das Problem der armen Arbeitenden nicht lösen, denn ein grosser Teil der Armut ist auf Familienlasten zurückzu-

führen. Abhilfe schaffen kann hier nur eine Vollbeschäftigungspolitik (Arbeitsplätze für alle) sowie ein massiver Ausbau der ausserhäuslichen Kinderbetreuung und der Kinderzulagen. Der Grundsatz des SGB bleibt bestehen, wonach sich Arbeit lohnen muss. Deshalb unterstützen die Gewerkschaften Lohnzuschüsse weiterhin nur dort, wo der Arbeitgeber nachweisbar eine Integrationsleistung erbringt.

Offene Baustellen und Zukunftsperspektiven

Druck in der Öffentlichkeit alleine genügt nicht, um tiefe Löhne auszumerzen. Dies zeigen beispielsweise die Zahlen für den Landverkehr (Strassentransport) oder die Dienstleistungen an Unternehmen. In beiden Branchen hat der Anteil der Beschäftigten mit Löhnen unter 3500 Franken zwischen 1998 und 2002 bei 9% stagniert. Dies rührt möglicherweise daher, dass in diesen Branchen die Gewerkschaften nur sehr indirekten Zugriff auf die Lohnfestsetzung haben, und zwar deshalb, weil entweder keine eigentlichen Vertragsverhandlungen stattfinden (Strassentransport) oder Branchenverträge erst seit kurzem und nur in Teilgebieten existieren (Dienstleistungen an Unternehmen: Reinigung, Sicherheit). Zudem spielt in Branchen wie dem Strassentransport (Lastwagen) – ähnlich wie in der Exportindustrie – der Druck der Öffentlichkeit eine geringere Rolle: die Endabnehmer sind entweder im Ausland oder andere Betriebe im Inland. Im Gegensatz zu Detailhandelsketten und Putzinstituten sind Unternehmen in diesen Branchen weniger sensibel auf den negativen Marketingeffekt des ›naming and shaming‹.

Dieser Lücke muss mit einer Ausweitung der GAV begegnet werden. Die Regelungsdichte der GAV soll erhöht, die Geltungsbereiche der GAV ausgedehnt und die Zahl der neuen GAV vergrössert werden. Diese Stossrichtung hat der SGB an seinem Kongress 2002 unter dem Titel ›GAV für alle!‹ beschlossen.³¹ Bereits parallel zur Mindestlohnkampagne haben die Gewerkschaften seit 2000 damit begonnen, eine Wende zugunsten der GAV durchzusetzen. In mehreren Dienstleistungsbranchen sind seither neue GAV in Kraft getreten, so zum Beispiel in der Reinigungsbranche, bei den privaten Sicherheitsdienstleistungen, den Tankstellenshops, den Apothekenassistentinnen, der Textilpflege und Wäschereien, einigen (nicht direkt vom Staat getragen) Spitälern.

Der Bedarf an GAV-Mindestlöhnen wird insbesondere auch im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit zunehmen. Zwar ist die Lohnfrage mit der Schaffung der kantonalen tripartiten Kommissionen zur Umsetzung der flankierenden Massnahmen institutionalisiert worden: Durch die systematische Auswertung der Lohnstrukturhebung bleiben die Löhne ein Diskussionsthema. Zudem beginnen die Behör-

den erstmals damit, die Arbeitsbedingungen in den Betrieben zu kontrollieren. Zugleich besteht jedoch die Gefahr, dass einige Branchen mit der Tradition weiterfahren, laufend billige und rechtlose Arbeitskräfte aus dem Ausland einzustellen, um diese nach einiger Zeit an die Sozialhilfe weiterzureichen. Deshalb braucht es auch aus ökonomischen Gründen Mindestlöhne.

Immer wichtiger wird dabei, Mindestlöhne für verschiedene Kategorien von Lohnabhängigen innerhalb einer Branche oder eines Betriebs festzulegen. Denn es muss verhindert werden, dass die Mindestlohnkampagne bei 3000 Franken stehen bleibt. 3000 Franken netto haben sich als einprägsamer Slogan bewährt. Doch dieser Lohn genügt nur knapp, um den Lebensunterhalt einer Einzelperson zu decken. Deshalb müssen alle Mindestlöhne an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst werden. Es muss auch der Eindruck vermieden werden, dass nur die tiefsten Löhne gesamtarbeitsvertraglich festgelegt werden müssen und die Löhne für qualifiziertere Tätigkeiten dem Markt überlassen werden können. Mindestlöhne sind auch notwendig für Tätigkeiten, die eine bestimmte Ausbildung oder Berufserfahrung erfordern. Nur solche bieten letztlich Schutz gegen Lohndruck im Rahmen der Personenfreizügigkeit. Aus diesen Gründen braucht die Mindestlohnkampagne einen zweiten Atem. Es ist kein Ende der ›Politisierung der Löhne‹ abzusehen.

Literatur

- Bauer, Tobias (1999) ›Lohnstruktur und Lohnentwicklung im Detailhandel und im Gastgewerbe. Eine Analyse der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1991–1998‹. Bern (Büro BASS).
- Ettlin, Franz, Serge Gaillard (2002) ›Die lange Krise der 90er-Jahre: Eine wettbewerbsfähige Wirtschaft braucht eine stabilisierende Geldpolitik‹. SGB-Dossier, Nr. 16, Schweizerischer Gewerkschaftsbund. Bern.
- Flückiger, Yves (1999) ›Tieflohnbezüger/innen und working poor in der Schweiz: Situation und Entwicklung von 1991 bis 1997‹. Observatoire Universitaire de l'Emploi, Universität Genf. Genf.
- Gaillard, Serge, Daniel Oesch [Redaktion] (2000) ›Expertenbericht Mindestlöhne‹. SGB-Dossier, Nr. 6, Schweizerischer Gewerkschaftsbund. Bern.
- Gaillard, Serge (1998) ›Vollbeschäftigung und gerechte Einkommensverteilung sind eine Frage des politischen Willens‹. Presseunterlagen Schweizerischer Gewerkschaftsbund, 15. Oktober.
- Gaillard, Serge (1999) ›SGB bekämpft tiefe Löhne – Bemerkungen zur Studie Flückiger‹. Presseunterlagen Schweizerischer Gewerkschaftsbund, 6. Januar.
- Gaillard, Serge (2001) ›Mindestlöhne: Effizientes Mittel der Armutsbekämpfung‹. Soziale Sicherheit, Nr. 3, 129.
- Gerfin, Michael, Robert Leu, Stephan Brun, Andreas Tschöpe (2002) ›Armut unter Erwerbstätigen in der Schweiz: Eine Beurteilung alternativer wirtschaftspolitischer Lösungsansätze‹. Volkswirtschaftliches Institut Universität Bern. Bern.
- Liechti, Anna, Carlo Knöpfel (1998) ›Trotz Einkommen kein Auskommen – working poor in der Schweiz‹. Luzern.
- Low Pay Commission (2005) ›National Minimum Wage‹. Low Pay Commission Report 2005. London, Februar.
- Oesch, Daniel (2001) ›Kollektive Lohnverhandlungen: Neue Herausforderungen für die Gewerkschaften. Eine empirische Untersuchung aus 10 Branchen‹. SGB-Dossier, Nr. 11, Schweizerischer Gewerkschaftsbund. Bern.
- Piketty, Thomas (1997) ›L'économie des inégalités‹. Paris.
- Prey, Hedwig, Rolf Widmer, Hans Schmid (2002) ›Mindestlöhne in der Schweiz. Analyse der Mindestlohn- und Arbeitszeitregelungen in den Gesamtarbeitsverträgen von 1999–2001‹. Bundesamt für Statistik. Neuchâtel.
- Rieger, Andreas (1999) ›Löhne zum Politikum machen‹. In: MOMA, Nr. 5.
- Rieger, Andreas (2001) ›Offensive Gewerkschaftspolitik‹. In: Widerspruch 40.
- Schäppi, Hans (1998) ›Gewerkschaftliche Lohnpolitik‹. In: Input 3.
- SGB (1999) ›Kein Lohn unter 3'000 Franken‹. SGB-Dokumentation, Nr. 67.
- SGB-Frauen (1997) ›Ökonomie ist Frauensache. Ergebnisse des 6. Frauenkongresses‹. SGB-Dokumentation, Nr. 51.
- SGB-Pressedienst (2000) ›Zuerst ein günstiges Kräfteverhältnis – dann Mindestlöhne im Rahmen der flankierenden Massnahmen‹. Pressedienst, 14. November.
- Trunz, Christian, Serge Gaillard (2005) ›Flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr‹. SGB-Dossier, Nr. 32, Schweizerischer Gewerkschaftsbund. Bern.

Anmerkungen

- 1 vgl. SGB-Frauen 1997, Rieger 1999.
- 2 SGB (1998): ›Der 50. Kongress des SGB‹. SGB-Dokumentation Nr. 60.
- 3 vgl. Gaillard Serge 1998, Schäppi 1998, Rieger 1999.
- 4 vgl. Flückiger 1999, Gaillard 1999.
- 5 vgl. Oesch 2001.
- 6 vgl. Gaillard 2001.
- 7 vgl. Rieger 1999, 2001.
- 8 vgl. Flückiger 1999.
- 9 vgl. Liechti/Knöpfel 1998.
- 10 vgl. Gaillard/Oesch 2000.
- 11 vgl. SGB 1999.
- 12 vgl. Schäppi 1998, Rieger 2001.

- 13 Für eine Übersicht der Lohnsituation in diesen beiden Branchen in den neunziger Jahren, siehe Bauer (1999).
- 14 vgl. SGB-Pressedient 2000.
- 15 Die flankierenden Massnahmen wurden eingeführt, um zu verhindern, dass es in Folge der Personenfreizügigkeit zu einem Druck auf die Löhne kommt. Wo die orts- und berufsüblichen Löhne in missbräuchlicher Art unterboten werden, kann die tripartite Kommission, welche den Arbeitsmarkt beobachtet, der kantonalen Regierung den Erlass von Normalarbeitsverträgen mit verbindlichen Mindestlöhnen beantragen. Eine detaillierte Beschreibung der flankierenden Massnahmen findet sich in: Trunz und Gaillard (2005).
- 16 1998/99 fanden die Verhandlungen zu den flankierenden Massnahmen 1 statt, welche im Rahmen der Personenfreizügigkeit gegenüber den ›alten‹ Mitgliedsländer der EU eingeführt wurden. Ab 2003 setzten dann die Verhandlungen über die flankierenden Massnahmen 2 ein, welche mit der Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf die neuen Mitgliedsländer der EU eingeführt werden sollen.
- 17 Die LSE 2004 wird für Forschungsinstitute nicht vor 2006 zugänglich sein.
- 18 vgl. Prey/Widmer/Schmid 2002.
- 19 Teilzeitbeschäftigte sind eingeschlossen in diesen Berechnungen: Alle Lohndaten werden hochgerechnet für eine Vollzeitbeschäftigung von 40 Wochenstunden. Der Anteil eines allfälligen 13. Monatslohn ist ebenfalls bereits berücksichtigt in diesen Monatslöhnen (rund zwei Drittel aller Beschäftigten erhalten in der Schweiz einen 13. Monatslohn). Durch die Mitberücksichtigung des 13. Monatslohnes wird der Prozentsatz der Beschäftigten, die monatlich weniger als 3000/3500 Franken verdienen, leicht unterschätzt.
- 20 Dennoch konnten 2004 für die Reinigung sowie die privaten Sicherheitsdienste erstmals Branchen-GAV unterzeichnet werden, die in der Folge vom Bundesrat allgemein verbindlich erklärt wurden. In der Reinigungsindustrie bestand seit längerem ein GAV für die Westschweiz. Neu hinzugekommen ist ein GAV für die Deutschschweiz.
- 21 In absoluten Zahlen beliefen sich 50% des Medianlohnes 1998 auf 2555 Franken; im Jahr 2000 auf 2627 Franken; 2002 auf 2720 Franken. 66% des Medianlohnes lagen 1998 bei 3406 Franken; 2000 bei 3503 Franken; 2002 bei 3626 Franken.
- 22 Der 1999 eingeführte britische Mindestlohn belief sich 2004 auf 48.9% des Medianlohnes (Low Pay Commission 2005). Die 50%-Schwelle entspricht deshalb in etwa der Grenze für Tiefstlöhne, die 66%-Schwelle der Grenze für Tieflohne.
- 23 Ein Vergleich mit Zahlen der OECD für 1990 deutet darauf hin, dass sich die Schweiz in Sachen Lohn disparität im Mittelfeld befindet (Piketty 1997). Gemessen am Verhältnis p_{90}/p_{10} verfügen Norwegen (2.0), Schweden (2.1), Dänemark (2.2) die Niederlande sowie Belgien (beide 2.3) über eine tiefere Lohn disparität. Deutschland (2.5) und Portugal (2.7) befinden sich auf einem ähnlichen Niveau wie die Schweiz (2.6). Frankreich (3.1), Grossbritannien (3.4) sowie die USA (4.5) haben eine ungleichere Lohnstruktur. Nimmt man statt der Lohnverteilung einen Indikator für die Einkommensverteilung, rückt die Schweiz zu den ungleichsten Ländern Europas.
- 24 Wenn das oberste Prozent der Löhne (d.h. die absoluten Spitzenverdiener) aus der Stichprobe ausgeschlossen wird, beträgt das Verhältnis p_{90}/p_{10} : 2.48 (1998); 2.58 (2000); 2.55 (2002). Werden die fünf obersten Prozent ausgeschlossen, beläuft sich p_{90}/p_{10} auf: 2.31 (1998); 2.38 (2000); 2.34 (2002).
- 25 Der Vorwurf der neoliberalen Rechten, die Gewerkschaften seien die Organisation der Besitzstandswahrer und Rückwärtsgerichteten, verpuffte im Zusammenhang der Kampagne ins Leere.
- 26 vgl. Ettl/Gaillard 2002.
- 27 Der Mindestlohn wurde schrittweise von 3.60£ pro Stunde (April 1999) auf 4.85£ pro Stunde (Oktober 2004) erhöht.
- 28 vgl. Low Pay Commission 2005.
- 29 Dies, obwohl eine Studie der Universität Bern aufzuzeigen versuchte, dass Lohnzuschüsse Mindestlöhnen aus wirtschaftstheoretischer Sicht überlegen sind (Gerfin et al. 2002).
- 30 vgl. ›Arbeit und Armut‹, Positionspapier des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes, Februar 2002.
- 31 SGB (2002) ›GAV für alle‹, Positionspapier 6, SGB-Kongressdokumentation, Bern.

Die Löhne in der Schweiz sind nicht zu hoch

Lohnabhängige verloren Verteilungskampf

Die Löhne nahmen in den Jahren 2001 und 2002 noch deutlich zu, 2004 jedoch stagnierten die realen Einkommen der meisten ArbeitnehmerInnen, während Unternehmensgewinne und Managersaläre massiv zulegen. In den letzten Jahren stiegen die Löhne in der Schweiz zudem weniger als in den anderen Ländern Europas. Eine Politik der Preissenkungen würde den Druck auf die Realeinkommen nur noch verschärfen.

In der Schweiz stagniert die Kaufkraft

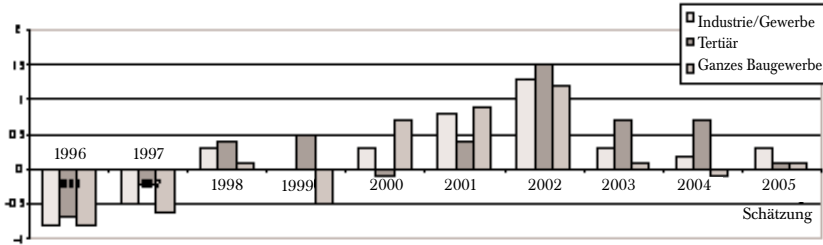
Gemäss Angaben des Bundesamtes für Statistik (BFS) haben die Nominallöhne im Durchschnitt aller Wirtschaftszweige 2003 um 1.4% und 2004 um 0.9% zugenommen. Gewichtet man dies mit der Teuerung zum Zeitpunkt der Verhandlungen im Vorjahr (auf dieser Basis wird üblicherweise in der Schweiz über die Löhne verhandelt), ergibt sich für 2003 noch eine Verbesserung der Kaufkraft um 0.5%, für 2004 nur noch um 0.4%. Im industriell-gewerblichen Sektor stiegen die Reallöhne durchschnittlich um 0.2%, im Dienstleistungssektor um 0.7%. Misst man die Nominallöhne mit der Teuerungsentwicklung im gleichen Jahr, wie dies das BFS tut, ergibt sich eine noch ungünstigere Bilanz.

Die grössten Lohnsteigerungen wiesen im sekundären Sektor mit real 0.7% die chemische Industrie auf. Das Gastgewerbe, das 2003 von allen Branchen mit nominal 2.7% respektive real 1.8% noch am besten abschnitt, erlebte 2004 einen Einbruch und wies eine Reallohnsteigerung von nur mehr 0.6% auf. Nach der erfreulichen Entwicklung von 2003, die wie beim Detailhandel vor allem auf die Erhöhung der GAV-Mindestlöhne infolge der Mindestlohnkampagne des SGB zurückzuführen ist, schlug 2004 die Senkung der Massenkaufkraft in diesen Branchen negativ zu Buche. Der vertragslose Zustand in diversen Branchen des Baubergewerbes und im Holzbau sowie die Öffnung des Arbeitsmarktes im Rahmen der zweiten Phase des freien Personenverkehrs verursachten im Bausektor vermehrt Lohndruck.

Über mehrere Jahre betrachtet, gingen die Reallöhne in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre deutlich zurück. In den Jahren 2001

Hans Baumann

1948, lic. rer. pol. MAES, Ökonom der Gewerkschaft Unia.



Nominale Lohnentwicklung gemäss BfS-Lohnindex. Reallöhne berechnet aufgrund des Konsumentenpreis-Indexes vom November des Vorjahres. (Quelle BfS)

und 2002 hat sich die Kaufkraft dann erhöht. 2003 flachte sich diese Entwicklung wieder ab, um 2004 zu stagnieren.

Nicht berücksichtigt sind bei dieser Darstellung die Steuerbelastung und die Zwangsabgaben wie die Krankenkassen- und Pensionskassenbeiträge, die sich in den letzten Jahren deutlich erhöht haben. Das tatsächlich verfügbare Einkommen der Haushalte ist deshalb noch weniger angestiegen. Der jüngst erschienene Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung über die Verteilung des Wohlstandes in der Schweiz zeigt auf, dass das tatsächlich verfügbare Einkommen in den letzten Jahren stagniert, für die meisten Haushalte der unteren und mittleren Einkommen sogar gesunken ist.

Die Stagnation der Löhne kontrastiert markant mit der Entwicklung der Managergehälter in den höchsten Chefetagen von Schweizer Unternehmen. Laut einer Untersuchung der Handelszeitung verdienten die Mitglieder der Konzernleitungen 2004 im Durchschnitt 17% mehr.

Die GAV-Abschlüsse für 2005 waren je nach Branche sehr verschieden und beliefen sich auf zwischen 1.0% und 2.3%, das heisst sie beinhalteten bei einer Teuerung von 1.3% in der Regel eine kleine reale Verbesserung. Insgesamt bleibt die Entwicklung in vielen Branchen unbefriedigend, so dass für dieses Jahr noch keine Trendwende in Sicht ist.

Lohnentwicklung in Europa etwas besser

In den letzten fünf Jahren nahmen in der alten EU die Reallöhne jedes Jahr um 0.8% bis 1.5% zu. Spitzenreiter war der »keltische Tiger« Irland mit Reallohnsteigerungen von bis zu jährlich 5%. Die Daten für die Schweiz zeigen, dass die Schweizer Löhne erst in den Jahren 2001 und 2002 nachziehen konnten und auch etwas stärker stiegen als in der EU, 2003 und vor allem 2004 aber bereits wieder hinter der EU-Lohnentwicklung nachhinkten. Von unseren Nachbarländern weist nur Deutschland in den letzten Jahren regelmässig tiefere Reallohnverbesserungen auf, in den anderen Ländern war die Entwicklung ähnlich wie in der Schweiz. Die grössten Fortschritte machten in den letzten Jahren die neu-

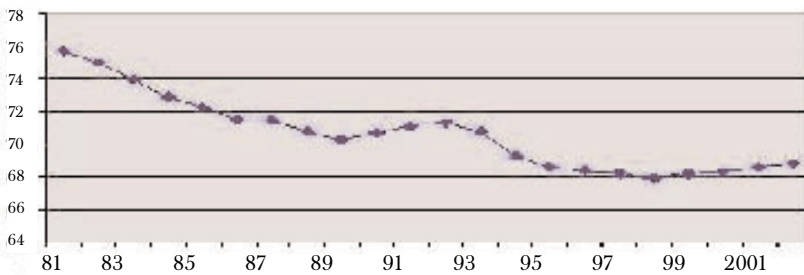
en EU-Länder Mittel- und Osteuropas. Dies allerdings erst nach vielen Jahren mit stagnierender oder sogar sinkender Kaufkraft:

Entwicklung der Reallöhne in Europa; Steigerung in % gegenüber Vorjahr

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EU 15	1.5	1.5	1.1	0.8	1.3	1.1
Österreich	1.7	0.8	-0.8	1.1	0.9	1.2
Deutschland	0.8	0.6	0.1	0.2	0.6	0.3
Frankreich	2.0	0.8	1.0	0.8	1.1	0.6
Dänemark	0.3	1.1	2.5	1.5	1.9	1.7
Italien	0.3	0.2	0.4	-0.6	1.3	0.9
Neue EU-Länder		-1.6	5.6	3.9	2.9	1.3
Schweiz	-0.5	-0.3	1.5	1.1	0.8	0.1

Im Jahr 2000 hat der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) mit einer gewissen Koordination der Kollektivverhandlungen in Europa begonnen, dies nicht zuletzt auch als Reaktion auf die sinkende Lohnquote in den 1990er-Jahren. Damals hatte sich die Verteilung zwischen Löhnen und Gewinnen deutlich zu Ungunsten der Lohnabhängigen verändert. Der Anteil der Löhne am Volkseinkommen ist in Europa markant gesunken, nämlich von rund 76% zu Anfang der 1980er-Jahre auf ca. 68% am Ende der 1990er-Jahre.

Entwicklung der gewichteten Lohnquote in Europa



(Quelle: ETUC-Report 2003)

Nach 2000 ist die Lohnquote wieder geringfügig angestiegen. Damals wurde innerhalb des EGB eine ›Kordinierungsregel‹ aufgestellt. Sie beinhaltet, dass die Lohnerhöhungen (inkl. qualitative Verbesserungen) in den einzelnen Ländern längerfristig mindestens der Formel ›nationale Teuerung plus Produktivitätsentwicklung‹ entsprechen sollten. Wird diese Formel eingehalten, bedeutet dies, dass die Verteilung zwischen Kapital und Arbeit (bzw. zwischen Gewinnen und Löhnen) konstant bleibt, also die Arbeitnehmer ihren Anteil am Volkseinkommen verteidigen können.

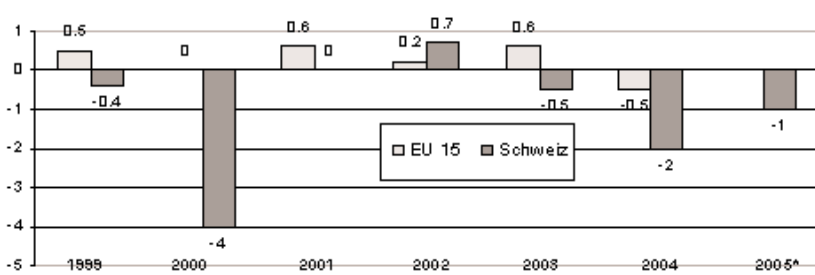
Löhne hinken hinterher

Im Durchschnitt aller EU-Länder konnte diese Richtlinie von 1999 bis 2003 eingehalten werden. Das heisst, dass die Gewerkschaften zu Beginn dieses Jahrtausends die Verteilungsbilanz wieder etwas zu Gunsten der Lohnabhängigen korrigieren konnten. Dieser Trend scheint aber dieses Jahr gebrochen worden zu sein.

Folgende Tabelle zeigt die ›Verteilungsbilanz‹: Ist die Zahl positiv, bedeutet dies, dass die Löhne um diesen Prozentsatz stärker gestiegen sind als die Formel ›Teuerung plus Produktivität‹. Ist die Zahl negativ, sind die Löhne um diese Zahl weniger angestiegen als die Formel. Allerdings können gewisse qualitative Verbesserungen, die in Kollektivverhandlungen erreicht wurden und die Lohnkosten erhöhen, wie etwa zusätzliche Urlaubstage, nicht in dieser einfachen Formel erfasst werden.

Verteilungsbilanz ausgewählter Länder*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EU 15	0.5	0.0	0.6	0.2	0.6	-0.5
Österreich	0.2	-1.6	-0.9	-0.3	0.4	-0.2
Deutschland	0.2	-0.5	-0.3	-0.6	-0.4	-1.3
Frankreich	0.9	-0.3	0.7	0.3	1.0	-1.1
Dänemark	-0.5	-1.2	1.3	-0.1	0.5	-0.3
Italien	-0.2	-1.1	0.3	0.3	1.5	0.0
Neue EU-Länder		-5.8	3.1	-0.8	-1.1	-2.4
Schweiz	-0.4	-4.0	0.0	0.7	-0.5	-2.1



*2005: Schätzung (Quellen: Schulzen 2004). Für die Schweiz Lohnindex 2004 des Bfs/KOF. Verteilungsbilanz: Saldo des jährlichen Nominallohnzuwachses und dem neutralen Verteilungsspielraum (Summe aus Preis- und Arbeitsproduktivitätsentwicklung = Stundenproduktivität zu Preisen des Vorjahres).

Von unseren Nachbarländern schneiden die deutschen Arbeitnehmenden deutlich schlechter ab als der EU-Durchschnitt. In der Schweiz haben die Reallöhne erst mit Verspätung angezogen. Deshalb haben die Unternehmer und Vermögensbesitzer auch bis zum Jahr 2000 noch massiv Einkommensanteile gewonnen. Dafür konnten die Arbeitneh-

menden dann 2001 und 2002 wieder etwas zulegen. Aber 2003 ist die Bilanz bereits wieder negativ, was bedeutet, dass im letzten Jahr der Lohnanteil am Volkseinkommen wieder gesunken ist.

2004 hinkten die Löhne in der Schweiz 2% hinter der Arbeitsproduktivität her. Kumuliert über die letzten 5 Jahre, ergibt dies über 5%. Gemäss Prognosen der KOF/ETH über die Entwicklung von Produktivität und Lohnstückkosten dürfte sich dieser Trend auch 2005 fortsetzen. Das heisst, dass die langsame Erholung der Schweizer Wirtschaft mit einer weiteren Umverteilung von Lohnempfängern zu Unternehmern und Vermögensbesitzern einhergeht. Um diese Entwicklung zu stoppen, müssen die Gewerkschaften substanzielle Lohnforderungen durchsetzen. Der SGB hat deshalb für 2006 je nach Branche 1.5% bis 3% reale Lohnerhöhungen gefordert.

Preisinsel Schweiz

Trotz mässigem Wachstum der Wirtschaft und Stagnation der Löhne ist das Preisniveau in der Schweiz in den letzten Jahren immer noch angestiegen, allerdings mit relativ geringen Zuwachsraten von 1% bis 2% pro Jahr. Das für viele Produkte und Dienstleistungen höhere Preisniveau gegenüber den anderen Ländern Europas hat 2005 einen Diskurs ausgelöst: Bürgerliche Politiker und Unternehmer forderten eine Senkung des Preisniveaus über weitere Deregulierungen und mehr Wettbewerb. Auf diese Weise könnten dann auch die Löhne sinken, was ohne Wohlstandsverlust zu einer Kostensenkung und somit zu einer Verbesserung der Wettbewerbsposition der Schweizer Wirtschaft führen würde.

Serge Gaillard hat dann die Diskussion auch innerhalb der Gewerkschaften mit einem Artikel im ›work‹ eröffnet und darauf hingewiesen, dass vor allem die Preise der landwirtschaftlichen Produkte, die Mietpreise und die Gesundheitskosten zum Wohle der Konsumenten sinken müssten. Darauf entwickelte sich eine rege Diskussion innerhalb der Linken, die im ›work‹ dokumentiert wurde¹.

Lebensqualität kostet

Höhere Preise widerspiegeln zum Teil auch ein höheres Niveau an Lebens- und Umweltqualität. So hat die Schweiz nach den USA zwar das teuerste Gesundheitswesen der Welt und die ArbeitnehmerInnen bezahlen das durch immer höhere Krankenkassenprämien, welche die Haushalte belasten. Dies ist zum Teil auf ein hohes Lohnniveau und überhöhte Medikamentenpreise zurückzuführen. Wir haben aber auch ein qualitativ gutes Gesundheitswesen. Die Qualität und Dichte der ärztlichen Versorgung ist gut, die Krankenhäuser sind technisch und

vom Komfort her gut ausgestattet. Und – verglichen mit den USA – haben wir vorläufig auch noch keine Klassenmedizin, sondern eine gute Grundversorgung für alle.

Ein anderes Beispiel sind die Wohnungsmieten, ein Hauptfaktor für das höhere Preisniveau in der Schweiz. Sie liegen rund 70% über dem EU-Niveau und machen rund 20% des Warenkorb einer Durchschnittsfamilie aus: Das liegt nicht an den Baupreisen, die seit Jahren stagnieren, sondern vor allem an den Bodenpreisen und der überdurchschnittlichen Wohnqualität. Baulobbyisten und bürgerliche Politiker möchten jetzt die Bauzonen ausdehnen sowie Baugesetze und Umweltauflagen verwässern, um die Bau- und Bodenpreise herunter zu holen. Das wäre zwar möglich, aber eindeutig nur auf Kosten des Umwelt- und Landschaftsschutzes.

Aldi und Lidl produzieren Arbeitslose

Mehr Wettbewerb, etwa durch Privatisierung des Energiesektors oder neue Detailhandelsanbieter wie Lidl und Aldi, bringt vielleicht kurzfristig tiefere Preise. Die ArbeitnehmerInnen sind aber oft die Leidtragenden. Denn mehr Wettbewerb durch Billiganbieter zeitigt Druck auf Löhne und Arbeitsbedingungen. Lohndruck ist aber nur ein Problem für die ArbeitnehmerInnen. Das Lohnkostenmanagement und die extreme Rationalisierung der Grossverteiler senken auch den Anteil der Arbeit in der Produktion. Die Eroberung des Einzelhandels durch die Wal-Mart-Kette hat in den USA massiv Arbeitsplätze vernichtet. Pro neu geschaffenen Arbeitsplatz im Wal-Mart-Shoppingcenter werden 1.5 Arbeitsplätze in anderen Läden und Shoppingcenters abgebaut! Auch die deutschen Unternehmen Aldi und Lidl arbeiten mit markant weniger Personal als Migros und Coop. Höhere Arbeitslosigkeit im Detailhandel ist die Folge.

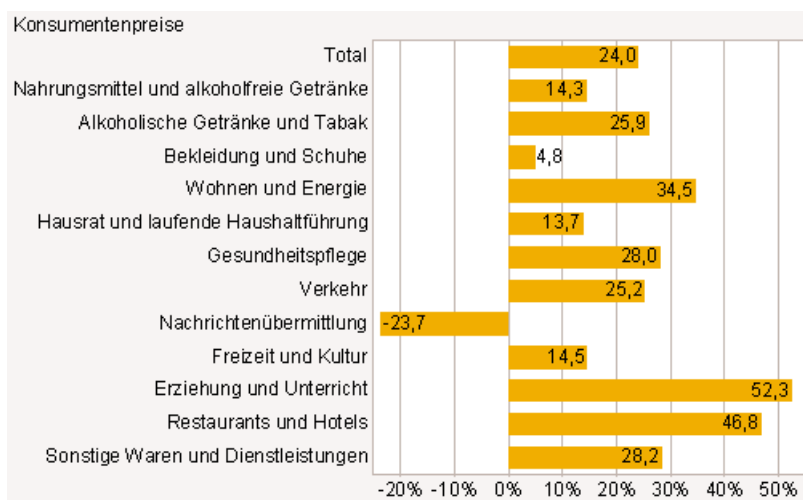
Preise stiegen, Löhne stagnierten

Arbeitgeber und neoliberale Ökonomen möchten mehr Wettbewerb und Deregulierung. Dadurch könnten die Preise, Löhne und damit die Arbeitskosten gesenkt werden und die Schweiz würde als Wirtschaftsstandort wettbewerbsfähiger. So die Theorie. Im Moment sieht es wohl eher danach aus, dass die Arbeitgeber die Diskussion über die Preisinsel Schweiz dazu benützen, mehr Druck auf die Löhne zu machen. Baumeisterpräsident Messmer hatte 2005 gefordert, die Löhne für fünf Jahre einzufrieren, damit das Preisniveau gesenkt werden könne.

Dabei ist das Preisniveau in den letzten Jahren weder in der Schweiz noch in anderen europäischen Ländern gesunken. Das Binnenmarkt-

programm und die Währungsunion mit dem forcierten Wettbewerb zwischen den Ländern haben in der EU nicht zu einem tieferen Preisniveau geführt. Das Resultat dieses Wettbewerbs waren 10 Jahre stagnierende Löhne, eine deutliche Umverteilung zugunsten der Reichen und eine Senkung der Lohnquote.

Auch in der Schweiz sind nur die relativen Preise gesunken. Schaut man einzelne Warengruppen an, traf dies nur für den Kommunikationsbereich zu, wo die Preise seit 1990 um 23.7% zurückgingen. Insgesamt ist der Index aber um 24% gestiegen.



Teuerung nach Warenkorbbereich 1990–2003 (Quelle Bfs)

Deflationsgefahr?

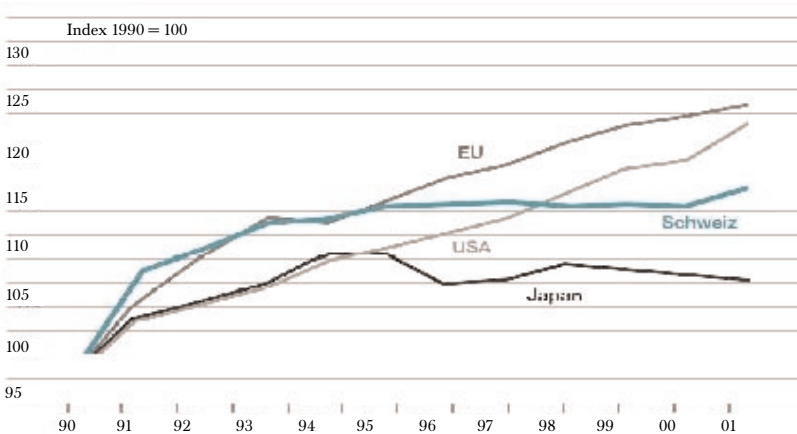
Die einzigen Jahre, in denen die Konsumentenpreise in der Schweiz stagnierten oder in einzelnen Monaten sogar leicht zurückgingen, waren die Rezessionsjahre 1998 und 2003. Damals kamen in der Schweiz, aber auch in Deutschland gleich Deflationsängste auf. Deflation entsteht, wenn die Nachfrage stagniert oder sinkt, ein Phänomen, das wir in der Schweiz wegen des Sparverhaltens der öffentlichen Hand und den stagnierenden Einkommen kannten und teilweise immer noch kennen. Die Produzenten und Detaillisten investieren dann nur noch in Rationalisierungsvorhaben und senken ebenfalls die Preise. Investoren und Konsumenten halten sich zurück, da sie auf tiefere Preise hoffen. So wird noch weniger ausgegeben, was zu einem Teufelskreis von Deflation und Rezession führt. So unbegründet sind diese Ängste nicht: Ab Mitte der 1990er-Jahre litt Japan unter kaum noch steigenden, tendenziell sogar fallenden Preisen, verbunden mit einer starken Rezession und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit, ausgelöst durch ein Platzen der Börsenbla-

se. Dies führte zur grössten Nachkriegskrise mit einer anhaltenden Deflation, die erst im letzten Jahr zum Stillstand kam.

Die Gleichung ›Mehr Wettbewerb = tiefere Preise und Löhne = bessere Wettbewerbsfähigkeit = mehr Arbeitsplätze‹ würde also nur aufgehen, wenn die Kaufkraft der Arbeitnehmenden durch Preissenkungen gestärkt würde, um auch die Binnenwirtschaft zu stützen. Nach der Erfahrung der letzten Jahrzehnte wird dies aber nicht eintreffen. Vielmehr gibt es eine Umverteilung zugunsten von Profiten und Vermögensbesitzern. Im schlimmsten Fall droht gar Deflation und Krise.

Produktiv und wettbewerbsfähig

Abgesehen davon sind die Löhne in der Schweiz nicht zu hoch. Zwar rangiert die Schweiz unter den vier Ländern mit den höchsten Arbeitskosten. Da aber die Arbeitsproduktivität ebenfalls sehr hoch ist (die Schweiz rangiert an fünfter Stelle in der Welt), gleicht sich das insgesamt wieder aus. Vergleicht man die Lohnstückkosten, also die Arbeitskosten pro produzierte Einheit, hat sich die Wettbewerbsposition der Schweiz seit Mitte der 1990er-Jahre gegenüber den EU-Ländern und den USA deutlich verbessert.



Lohnstückkosten (Quelle: Credit Suisse)

Ohne eine gute Wettbewerbsposition wäre es kaum möglich gewesen, dass die Exporte im Jahr 2004 eine neue Rekordhöhe erreichten.

Kaufkraft stärken, Arbeitsplätze erhalten

Trotzdem setzt auch ein Teil der Linken auf mehr Wettbewerb und Preissenkungen. Strahm/Sommaruga bezeichnen in ihrem Buch ›Für eine moderne Schweiz‹ den mangelnden Wettbewerb und das ›Hochpreisdorado‹ als den Wachstumskiller Nr. 1. Selbst wenn es richtig ist, ein-

zelle überhöhte Preise etwa durch die Zulassung von Parallelimporten zu senken – eine Strategie der allgemeinen Preis- und Lohnsenkung durch Wettbewerbsförderung wird keine Kaufkraft schaffen und keine Arbeitsplätze sichern.

Kaufkraftmässig sind wir zwar nicht mehr die Nummer 1 in Europa, aber immer noch mit an der Spitze. Die Gewerkschaften müssen dafür sorgen, dass unsere realen Löhne erhalten bleiben, die Mindestlöhne angehoben werden und die Umverteilung zugunsten der Reichen gestoppt wird. Gegen Lohndumping in Folge der Personen- und Dienstleistungsfreiheit müssen die flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr umgesetzt werden.

Eine weitere Integration der Schweiz oder ein EU-Beitritt der Schweiz würde keineswegs bedeuten, dass sich Preise und Zinsen automatisch angleichen und damit der Druck auf die Löhne nochmals steigt. Innerhalb der EU gibt es grosse Unterschiede im Preisniveau, selbst innerhalb der Eurozone. Die Unterschiede bei den Lohnkosten und der Kaufkraft sind ebenfalls noch bedeutend, gleichen sich aber allmählich an. Gewerkschaften und Linke müssen sich viel mehr als bisher dafür einsetzen, dass diejenigen Länder, welche tiefe Löhne, Kaufkraft und Produktivität haben, auf das Niveau der reichen Länder angehoben werden und nicht umgekehrt. Dann können wir unsere Lebensqualität halten und auch ein höheres Preisniveau verkräften.

Literatur und Anmerkung

- Ackermann, Ewald (2005) ›Vertrags- und Lohnverhandlungen 2004/2005‹. Publikation des Schweiz. Gewerkschaftsbundes SGB. Bern.
- BAK Basel Economics (2005) ›CH-PLUS. Analysen und Prognosen für die Schweizer Wirtschaft‹. Basel.
- Bundesamt für Statistik (2004) ›Gesamtarbeitsvertragliche Lohnabschlüsse 2004‹. Bern.
- Bundesamt für Statistik (2004) ›Lohnindex 2003‹. Bern.
- DGB Bundesvorstand (2003) ›Verteilungsbericht 2003‹. Berlin.
- Ecoplan (2004) ›Verteilung des Wohlstandes in der Schweiz‹, Bericht in Erfüllung des Postulates Fehr vom 9. Mai 2001. Bern.
- Eiroline (2003) Pay Developments 2003 (www.eiro.eurofound.ie/).
- ETUC (2003) ›Annual report on the coordination of collective bargaining in Europe‹. Brussels.
- Europäische Kommission (2005) ›European Economy. Economic Forecasts‹. Luxemburg (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2005/ee2005en.pdf).
- KOF/ETHZ, ›Konjunktur Prognose 2005/2006‹.
- Schulden, Thorsten (2004) ›Europäischer Tarifbericht des WSI – 2003/2004‹. In: WSI Mitteilungen, Nr. 7.
- Schulden, Thorsten (2004) ›Solidarische Lohnpolitik in Europa‹. Hamburg.
- Sommaruga, S., R. H. Strahm (2005) ›Für eine moderne Schweiz‹. München-Wien.

1 Bisher erschienen im ›work‹ Beiträge von folgenden AutorInnen: Serge Gaillard am 28.1.05 und 27.5.05, Hans Baumann am 11.2.05, Andrea Hämmerle am 25.2.05, Erika Trepp am 11.3.05, Stefan Flückiger am 24.3.05, Rudolf Strahm am 8.4.05, Beat Ringger am 29.4.05 und Andreas Rieger am 13.5.05.

Thesen für eine europäische Mindestlohnpolitik

Düsseldorf, Zürich, Paris, den 15. April 2005

1. Der Lohn ist für die grosse Mehrheit der Beschäftigten die wichtigste Einkommensquelle. Die Lohnhöhe entscheidet wesentlich über den Lebensstandard und damit darüber, ob ein Leben in Würde möglich ist. Heute werden jedoch in Wirtschaft und Politik die Löhne zunehmend nur noch als blossе Kostenfaktoren und als Variable im internationalen Standortwettbewerb betrachtet. In den Hintergrund tritt damit auch die ökonomische Funktion des Lohnes als bedeutende Komponente der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, ohne die eine prosperierende wirtschaftliche Entwicklung nicht möglich ist.

2. Seit mehr als zwei Jahrzehnten dominiert in Europa eine Politik der Liberalisierung der Märkte und der Deregulierung von Arbeits- und Sozialrechten. Dadurch werden die Löhne systematisch unter Druck gesetzt. In vielen europäischen Ländern ist zudem die gewerkschaftliche Schutz- und Gestaltungsmacht durch die Massenarbeitslosigkeit geschwächt worden. Immer mehr Unternehmen nutzen ihre dadurch gestärkte Macht- und Verhandlungsposition aus. Beschäftigte und ihre gewerkschaftlichen Vertretungen werden oft vor die erpresserische Wahl gestellt, entweder weitgehenden Zugeständnissen zuzustimmen oder Arbeitsplatzverluste zu riskieren. Zugleich bilden sich im Rahmen der Personenfreizügigkeit in immer mehr Branchen grenzüberschreitende europäische Arbeitsmärkte heraus, welche bestehende Lohn und Arbeitsstandards unterhöhlen. In Zukunft droht diese Entwicklung durch die geplante europäische Dienstleistungsrichtlinie noch weiter verstärkt zu werden.

3. Seit den 1980er-Jahren ist die reale Entwicklung der Löhne in den meisten europäischen Staaten durch zwei grundlegende Trends gekennzeichnet. Zum einen sind die Löhne hinter der Produktivitätsentwicklung zurückgeblieben, so dass die Lohnquote fast überall eine rückläufige Tendenz aufweist.

**Thorsten Schulten, Claus Schäfer,
Reinhard Bispinck**

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches
Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung,
Düsseldorf, Deutschland

**Andreas Rieger, Beat Ringger,
Hans Baumann**

Denknetz, Schweiz

Michel Husson, Antoine Math
Institut de Recherches Economiques et So-
ciales (IRES), Paris, Frankreich

Das Ergebnis dieser Entwicklung besteht nicht nur in einer massiven Einkommensumverteilung zugunsten der Kapitaleseite, sondern auch in einer Schwächung der privaten Konsumnachfrage, die ihrerseits in vielen europäischen Ländern zu der schwachen Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung beigetragen hat.

4. Als zweiten grundlegenden Trend lässt sich für die Mehrzahl der europäischen Länder ein Anstieg der Lohnspreizung feststellen. Die Lohnunterschiede zwischen den einzelnen Beschäftigtengruppen haben immer mehr zugenommen. Dies liegt sowohl an einer überdurchschnittlich hohen Lohnentwicklung im oberen Lohnsegment (z.B. bei leitenden Angestellten, Managern usw.) als auch an einer massiven Ausdehnung des Niedriglohnsektors. Die Europäische Kommission hat unlängst berechnet, dass im Jahr 2000 allein in der alten EU (EU 15) mehr als 15% der Beschäftigten (d.h. mehr als 20 Millionen Lohnabhängige) zu den Niedriglohn-Empfängern gezählt werden müssen.

5. Strukturell gesehen ist der Anteil der Niedriglohn-Empfänger bei den Frauen doppelt so hoch wie bei den Männern. Gleichzeitig arbeiten überdurchschnittlich viele Niedriglohn-Empfänger in prekären Beschäftigungsverhältnissen, deren Anzahl in Europa seit den 1990er-Jahren ebenfalls stark angestiegen ist. Zudem existiert in einigen Branchen (Landwirtschaft, Hotel und Gaststätten, Handel, private Dienstleistungen) eine besonders hohe Konzentration von Niedriglohn-Empfängern. Bei einem grossen Teil davon handelt es sich um »arbeitende Arme« (working poor), deren Lohn unterhalb von 50% des nationalen Durchschnittslohnes liegt.

6. Die kontinuierliche Ausdehnung des Niedriglohnsektors bildet neben der Massenarbeitslosigkeit eine der zentralen gesellschaftlichen Herausforderungen in Europa. Die sozialen, moralischen und ökonomischen Grundlagen des europäischen Sozialmodells drohen dabei untergraben zu werden. Während die Unternehmen sich durch die Zahlung von Niedrig- und Billiglöhnen ihrer gesellschaftlichen Verantwortung entziehen, werden die sozialen Folgekosten der Allgemeinheit aufgebürdet und belasten zunehmend die Institutionen des Sozialstaates und der öffentlichen Fürsorge. Hinzu kommt, dass mit der Ausdehnung des Niedriglohnsektors die soziale Spaltung der Gesellschaft weiter vertieft und damit der Boden für chauvinistische, rechtspopulistische und nationalistische Kräfte bereitet wird. Deshalb ist eine progressive Politisierung der Lohnfrage, die sich an den grundlegenden Normen der Teilhabe- und Verteilungsgerechtigkeit orientiert, dringend geboten.

7. Niedriglöhne, welche die Betroffenen von einer normalen gesellschaftlichen Teilhabe ausschliessen, stehen im krassen Gegensatz zu dem in vielen europäischen und internationalen Vereinbarungen festgeschriebenen Recht auf einen ›angemessenen‹ oder ›gerechten‹ Lohn. Die 1989 von der EU verabschiedete ›Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer‹ (kurz: EU-Sozialcharta) beinhaltet den Grundsatz, dass »für jede Beschäftigung ein gerechtes Entgelt zu zahlen [ist]« (Titel 1, Abs. 5). »Entsprechend den Gegebenheiten eines jeden Landes« soll deshalb »den Arbeitnehmern ein gerechtes Arbeitsentgelt garantiert« werden. Unter einem »gerechten Arbeitsentgelt« versteht die EU-Sozialcharta dabei einen Lohn, der ausreicht, um den Arbeitnehmern »einen angemessenen Lebensstandard zu erlauben«. Auch die ›Europäische Sozialcharta‹ des Europarates von 1961 enthält ausdrücklich ein »Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt ... welches ausreicht ... einen angemessenen Lebensstandard zu sichern« (Artikel 4). Ähnliche Bestimmungen einer gerechten Entlohnung finden sich ausserdem in den nationalen Verfassungen zahlreicher europäischer Länder wie Belgien, Italien, Spanien, Portugal, Tschechien oder auch in den Landesverfassungen mehrerer deutscher Bundesländer (z.B. in Hessen oder Nordrhein-Westfalen).

8. Ein wesentliches Instrument zur Sicherung eines angemessenen Arbeitsentgelts besteht in der Festsetzung von Mindestlöhnen. Bereits 1928 wurde im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) ein ›Übereinkommen über die Einrichtung von Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen‹ (IAO-Konvention Nr. 26) verabschiedet. Später wurde in einem weiteren Übereinkommen von 1970 die Bedeutung von Mindestlöhnen noch einmal bekräftigt (IAO-Konvention Nr. 131). Nach Ansicht der IAO sollen alle Staaten ein nationales Mindestlohnsystem einführen, dass »den Lohnempfängern Schutz gegen unangemessen niedrige Löhne gewährt«. Entsprechend den sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen eines jeden Landes soll die Höhe des Mindestlohns »im Einvernehmen oder nach umfassender Beratung mit den ... Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden« festgelegt werden.

9. Nationale Regelungen zur Sicherung von Mindestlöhnen sind überall in Europa weit verbreitet. In der Mehrzahl der europäischen Staaten existieren gesetzliche Mindestlöhne, die über alle Branchen hinweg einen bestimmten Mindestlohnsatz festschreiben. In anderen Ländern werden die Mindestlöhne ausschliesslich durch Kollektivverträge festgesetzt, die teilweise darüber hinaus durch Allgemeinverbindlichkeits-erklärungen ausgeweitet werden. In wieder anderen Ländern finden sich

Mischformen, bei denen die Mindestlöhne in einigen Branchen durch Kollektivverträge und in anderen Branchen durch gesetzliche Vorgaben reguliert werden. Unabhängig von ihrer jeweiligen nationalen Form steht die Mindestlohnsicherung jedoch – wie die Lohnpolitik insgesamt – unter massivem Druck.

10. Vor dem Hintergrund eines gemeinsamen europäischen Binnenmarktes und einer zunehmend integrierten europäischen Wirtschaft ist eine europäische Mindestlohnpolitik dringend geboten. Das Ziel einer europäischen Mindestlohnpolitik besteht darin, die weitere Ausbreitung von Armutslöhnen und ein gerade im Niedriglohnssektor drohendes, grenzüberschreitendes Lohndumping zu verhindern. Damit leistet sie zugleich einen wichtigen Beitrag, den Grundsatz ›Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort‹ durchzusetzen. Darüber hinaus setzt eine europäische Mindestlohnpolitik auch positive Impulse für andere soziale Ziele wie die Verringerung der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern oder die Verbesserung der Qualität und Produktivität der Arbeit. Schliesslich leistet eine europäische Mindestlohnpolitik gesamtwirtschaftlich einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der privaten Nachfrage und wirkt als Barriere gegen deflationäre Tendenzen.

11. Zur Umsetzung des in der EU-Sozialcharta enthaltenen Rechts auf ein angemessenes Entgelt hat die Europäische Kommission bereits Anfang der 1990er-Jahre die Notwendigkeit einer europäischen Mindestlohnpolitik anerkannt. In einer Stellungnahme aus dem Jahre 1993 fordert sie die EU-Mitgliedsstaaten dazu auf, »geeignete Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass das Recht auf ein angemessenes Arbeitsentgelt geschützt wird.« Das Europäische Parlament hat sich im gleichen Jahr für die »Einführung eines gerechten Referenzentgelts auf nationaler Ebene, das als Grundlage für Tarifverhandlungen dient«, ausgesprochen und für »Mechanismen zur Festlegung von gesetzlichen Mindestlöhnen, bezogen auf den nationalen Durchschnittslohn« plädiert.

12. Bei dem Konzept einer europäischen Mindestlohnpolitik handelt es sich demnach im Kern um die europaweite Festlegung bestimmter gemeinsamer Ziele und Kriterien, auf deren Grundlage dann die nationalen Mindestlohnpolitiken miteinander koordiniert werden können. Dabei kann angesichts der nach wie vor gravierenden ökonomischen Entwicklungsunterschiede in Europa und dem damit zusammenhängenden enormen Lohngefälle das Ziel nicht darin bestehen, einen einheitlichen Mindestlohnbetrag für ganz Europa festzusetzen. Es geht vielmehr darum, in jedem Land für die unteren Lohngruppen eine be-

stimmte Mindestnorm festzulegen, die in einem bestimmten Verhältnis zum nationalen Lohngefüge steht. Als Zielmarke sollten alle europäischen Länder eine nationale Mindestnorm für Löhne anvisieren, die im Minimum 60% des nationalen Durchschnittslohns beträgt. Als kurzfristiges Etappenziel sollten alle Länder eine Mindestnorm einführen, die 50% des nationalen Durchschnittslohns entspricht.

13. Ähnlich wie in anderen Politikfeldern, könnte eine europäische Mindestlohnpolitik nach der Methode der offenen Koordinierung verfahren. Demnach müssten auf europäischer Ebene bestimmte konkrete Ziele und Umsetzungszeiträume festgelegt werden, die dann im nationalen Rahmen mit den dort üblichen Institutionen und Verfahren realisiert werden. Dabei können je nach nationaler Tradition gesetzliche Mindestlöhne, allgemeinverbindlich erklärte Kollektivvereinbarungen oder Kombinationen von beiden Regelungsverfahren zur Anwendung kommen. Die europäische Ebene hätte wiederum die Aufgabe, die Umsetzung auf nationaler Ebene zu überwachen und durch ein umfassendes Monitoring nationaler Mindestlohnpolitiken zur Verbreitung ›guter nationaler Praktiken‹ beizutragen. Dazu gehört auch eine Verbesserung der statistischen Datenbasis über die Entwicklung der Niedriglöhne in Europa.

14. Bei der Durch- und Umsetzung einer europäischen Mindestlohnpolitik kommt den europäischen Gewerkschaften eine herausragende Rolle zu. Diese sind gefordert, ein gemeinsames Konzept für eine europäische Mindestlohnpolitik zu formulieren. Ein solches Konzept wäre einerseits mit den aktuellen Ansätzen für eine europäische Koordinierung der Kollektivvertragspolitik zu verbinden. Andererseits würde das Konzept als Grundlage dienen, um auf europäischer Ebene für die Formulierung ambitionierter Ziele zu sorgen und auf nationaler Ebene deren Umsetzung voranzutreiben. Schliesslich besteht die ureigene Aufgabe der europäischen Gewerkschaften darin, ein grundlegendes Prinzip des europäischen Sozialmodells zu verteidigen, wonach der Lohn jedem abhängig Beschäftigten ein Leben in Würde und finanzieller Unabhängigkeit ermöglichen muss.



Thèses pour une politique européenne de salaires minimaux

Düsseldorf, Paris, Zurich, le 15 avril 2005

1. Pour la grande majorité des travailleurs, la rémunération salariale constitue la source principale de revenu. Dès lors, le montant du salaire ne fait pas que déterminer le niveau de vie individuel: il permet aussi de mesurer le respect qu'une société donnée accorde à la dignité humaine. Aujourd'hui, l'économie et le politique tendent à ne voir dans les salaires qu'un élément des coûts de production, et à les apprécier au regard de la compétitivité internationale. Cette approche unilatéralement centrée sur l'offre fait passer au second plan la fonction économique des salaires en tant que composante de la demande. Or c'est précisément la demande qui sous-tend tout développement économique qui se veut à la fois prospère et durable.

2. Depuis deux décennies au moins, la politique de libéralisation des marchés et de déréglementation sociale fait rage en Europe et exerce une pression systématique sur les salaires. De plus, le chômage de masse qui affecte de nombreux pays européens réduit de manière alarmante la capacité des organisations syndicales à intervenir pour la défense des intérêts des salariés. Un nombre croissant d'entreprises n'hésitent pas à profiter de ce rapport de forces pour exercer un véritable chantage à l'égard d'une main-d'oeuvre désormais acculée au mur: ou bien les travailleurs et leurs organisations syndicales doivent se résoudre à faire de substantielles concessions au patronat, ou bien ils courent délibérément le risque de perdre leurs emplois. En même temps, le principe de la libre circulation des personnes conduit, dans de nombreux secteurs, à la création de marchés du travail transfrontaliers, de manière à exercer une pression supplémentaire sur les conditions d'existence des salariés. La prochaine promulgation d'une directive européenne sur les services pourrait aggraver encore ces évolutions dangereuses.

3. Dans la plupart des pays européens, la dynamique salariale présente deux tendances majeures

**Thorsten Schulten, Claus Schäfer,
Reinhard Bispinck**

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches
Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung,
Düsseldorf, Deutschland

**Andreas Rieger, Beat Ringger,
Hans Baumann**

Réseau de Réflexion, Suisse

Michel Husson, Antoine Math
Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES), Paris, France



depuis les années quatre-vingt. En premier lieu, la progression des salaires n'a pas suivi celle de la productivité, à tel point que le pouvoir d'achat des salariés est presque partout à la baisse. Le résultat de cette évolution n'est pas seulement une redistribution massive des revenus en faveur du capital: elle conduit aussi à un affaiblissement considérable de la consommation des ménages, qui se répercute négativement sur l'activité économique et sur l'emploi.

4. En second lieu, on enregistre, dans la plupart des pays européens, un accroissement des inégalités salariales. Les écarts entre les diverses catégories socioprofessionnelles ne cessent de se creuser, en raison à la fois d'une progression supérieure à la moyenne des salaires les plus élevés (notamment les rémunérations des cadres supérieurs et des dirigeants) et de l'extension massive des segments à bas salaire. Selon une étude réalisée en 2000 par l'Union européenne, plus de 15 % des salariés des quinze pays membres de l'époque – soit plus de 20 millions – se situaient dans les segments à bas salaires.

5. La proportion de femmes recevant des bas salaires est deux fois plus élevée que celle des hommes. De même, il faut souligner que les bas salaires sont nettement sur représentés dans les secteurs à emplois précaires, en pleine essor partout en Europe depuis les années quatre-vingt-dix. Certaines branches (agriculture, hôtellerie et restauration, commerce de détail, services aux particuliers) font apparaître une concentration particulièrement élevée d'emplois à bas salaires. De manière générale, la plupart des personnes recevant ces bas salaires entrent dans la catégorie des travailleurs pauvres (*working poors*), leur rémunération étant inférieure à la moitié du salaire moyen national.

6. Dans ce contexte de chômage de masse, l'élargissement régulier des segments à bas salaires constitue un défi majeur pour l'ensemble de la société civile en Europe, dont les fondements sociaux, économiques et éthiques sont ainsi profondément remis en cause. En faisant ainsi baisser les salaires, les entreprises se soustraient à leurs responsabilités sociales, et les effets corrosifs de telles pratiques sont reportés sur la collectivité, et viennent peser de plus en plus lourdement sur les institutions de l'Etat social et de l'assistance publique. Ce développement des bas salaires vient creuser un peu plus la fracture sociale, et fraie la voie au populisme d'extrême droite et à un nationalisme aux accents xénophobes. Pour faire face à telle situation, il est impératif d'oeuvrer en faveur d'une politisation progressiste de la question salariale, en réaffirmant les principes fondamentaux de la démocratie sociale et participative.



7. La généralisation des bas salaires conduit à la marginalisation économique et sociale des personnes concernées et entre en contradiction flagrante avec de nombreuses conventions européennes et internationales qui stipulent le droit à un salaire juste ou décent. Ainsi la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, entérinée par la Communauté européenne en 1989 – communément appelée Charte sociale de l'UE depuis 1993 – énonce le principe selon lequel »tout emploi doit être justement rémunéré« (titre 1er alinéa 5). Tous les travailleurs doivent recevoir une »rémunération équitable« en accord avec les données propres à chaque pays, c'est-à-dire »une rémunération suffisante pour leur permettre d'avoir un niveau de vie décent«. De même, l'article 4 de la Charte sociale européenne promulguée par le Conseil d'Europe en 1961 stipule que »tous les travailleurs ont droit à une rémunération équitable leur assurant, ainsi qu'à leurs familles, un niveau de vie satisfaisant«. Des dispositions semblables existent dans les Constitutions de nombreux pays européens (notamment la Belgique, l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la République tchèque) ainsi que dans les constitutions de plusieurs Länder allemands (notamment la Hesse et la Rhénanie du Nord Westphalie).

8. L'établissement de salaires minimaux constitue de toute évidence un instrument essentiel pour garantir un revenu décent. En 1928 déjà, l'OIT (Organisation internationale du travail) avait entériné la Convention n°26 sur l'instauration de procédures pour la fixation de salaires minimaux. La Convention n°131, entérinée en 1970, insiste à nouveau sur le rôle central qu'il convient d'attribuer aux salaires minimaux. L'OIT recommande à tous les Etats d'instaurer un système national de salaires minimaux qui protège les salariés de rémunérations exagérément basses. Le niveau du salaire minimum doit donc tenir compte des conditions économiques et sociales propres à chaque pays, et être fixé d'un commun accord entre les partenaires sociaux – employeurs et salariés – ou à l'issue d'une consultation exhaustive de ces derniers.

9. En Europe, les réglementations garantissant l'existence de salaires minimaux sont largement répandues. Dans la plupart des pays est établi un salaire minimum légal qui s'applique à toutes les branches. Dans d'autres pays, les salaires minimaux font l'objet de procédures contractuelles qui peuvent prendre valeur légale. Enfin, certains pays font coexister selon les branches, les procédures contractuelles et les dispositifs réglementaires. Cependant, quelles que soient leurs formes juridiques, les réglementations portant sur les salaires minimaux se voient soumises aux mêmes pressions que la politique salariale dans son ensemble.



10. Avec la formation du marché unique et l'intégration progressive de l'économie européenne, la mise en oeuvre d'une politique européenne de salaires minimaux devient un impératif catégorique. Son objectif premier devrait être évidemment de freiner une nouvelle extension des salaires de misère, ainsi que la précarisation transfrontalière qui menace tout particulièrement les segments à bas salaires. Une telle politique de salaires minimaux contribuerait grandement à l'application en Europe du principe »à travail égal, salaire égal sur un même lieu de travail«. Elle permettrait en outre de faire progresser d'autres objectifs sociaux comme la réduction des inégalités salariales entre les hommes et les femmes, ou encore l'amélioration de la qualité et de la productivité du travail. Enfin, une politique européenne de salaires minimaux représenterait un apport décisif à la recherche d'une stabilisation de la demande privée et ferait obstacle aux velléités d'une politique déflationniste.

11. La Commission européenne avait, dès le début des années quatre-vingt-dix, reconnu la nécessité d'une politique européenne de salaires minimaux calculés sur la base du salaire moyen national pour faire passer dans les faits le droit à une rémunération équitable énoncé par la Charte sociale de l'UE. Dans un avis datant de 1993, la Commission invitait les Etats membres de l'UE à prendre des mesures appropriées permettant de garantir le droit à un salaire décent. La même année, le Parlement européen se prononçait en faveur de l'introduction d'un salaire décent de référence défini au niveau national et servant de base aux négociations collectives. Il plaidait également en faveur de mécanismes permettant de déterminer les salaires minimaux légaux en fonction du salaire moyen de chaque pays.

12. La mise en place d'une politique européenne de salaires minimaux passe de toute évidence par le choix d'objectifs et de critères communs qui puissent servir de cadre de référence à la coordination des politiques nationales. Compte tenu des disparités économiques et salariales majeures qui existent entre les différentes régions de notre continent, il est hors de question de fixer un salaire minimum uniforme pour l'ensemble de l'Europe. Il s'agit plutôt d'établir pour chaque pays une norme salariale minimale, qui soit adaptée à sa structure salariale. Les pays européens pourraient viser à l'instauration d'une norme salariale minimale équivalant à 60 % du salaire moyen national. A court terme, cette norme pourrait être au moins fixée à 50 % du salaire moyen national.

13. Cette politique européenne de salaires minimaux pourrait être mise en oeuvre selon la méthode de la coordination ouverte, déjà utilisée dans d'autres domaines. Elle prévoirait la fixation, à l'échelle européenne,



d'objectifs et de calendriers à respecter par chaque pays en fonction de leurs institutions et procédures propres. Ce cadre permettrait de respecter les spécificités institutionnelles de chacun des pays, qui pourraient procéder soit par la fixation de salaires minimaux légaux, soit par extension des conventions collectives en vigueur, ou encore par une combinaison de ces deux méthodes. L'échelon européen aurait quant à lui pour fonction de veiller à l'application par chaque pays de ces dispositions et de contribuer à la diffusion des meilleures pratiques à partir d'un suivi systématique des politiques nationales. Pour ce faire, une amélioration substantielle des bases de données statistiques sur l'évolution des bas salaires en Europe est indispensable.

14. Le choix en faveur d'une politique européenne de salaires minimaux dépend au premier chef de l'intervention des syndicats européens. Il leur revient donc de définir une conception commune, qui synthétise les méthodes et expériences disponibles en matière de concertation européenne. Ce projet commun pourra servir de référence à la formulation d'objectifs ambitieux à l'échelle européenne, puis au choix des modalités nationales permettant de réaliser concrètement ces objectifs. C'est en fin de compte la mission première des syndicats que de défendre le principe essentiel du système social européen selon lequel le salaire doit permettre à tout travailleur – et à toute travailleuse – de mener une vie décente et en pleine autonomie économique.

Assurer la victoire du profit

Éclairages sur la politique helvétique en matière de finances publiques

»Es ist einfach gefährlich, der öffentlichen Hand zu viel Einnahmen zu verschaffen.«¹ Cette phrase, prononcée en 1955 par Paul Haefelin, conseiller aux Etats radical soleurois proche des milieux patronaux de l'industrie des métaux et des machines, résume à elle seule l'attitude des milieux dirigeants helvétiques face aux questions de politique financière. Leur volonté de conserver à l'Etat un statut de ›nain financier‹ est en effet une constante séculaire.

La crise économique qui touche l'Europe n'épargne pas la Suisse. Avec ses hauts et ses bas, elle est par sa durée et son intensité, d'une ampleur inconnue depuis l'entre-deux guerres. Lorsqu'elle survient, c'est en pleine conformité avec une tradition idéologique bien ancrée que la classe dominante helvétique pratique une politique consistant à faire maigrir l'Etat. Ténors politiques du bloc bourgeois ou capitaines des principales multinationales suisses, les voix se multiplient alors en effet depuis une vingtaine d'années avec une vigueur renouvelée pour réclamer – dans le sillage des politiques néolibérales inaugurées par Pinochet au Chili, puis Thatcher en Grande-Bretagne et Reagan aux USA – une accentuation de ce qu'on a appelé la »politique des caisses vides«². Assurément, cette politique a contribué à renforcer la crise économique et à en reporter le poids sur les plus pauvres ainsi que, d'une façon générale sur les salariés.

La politique des caisses vides: faire maigrir l'Etat

Le principe de cette politique est simple. Il s'agit de demander des baisses d'impôt au nom de la compétitivité économique ou de la »santé de la place financière suisse«. Puis, une fois ces baisses d'impôt obtenues, il convient de pointer du doigt avec horreur les déficits fabriqués par le déséquilibre entre les recettes et les dépenses de l'Etat. Ceci permet d'imposer ensuite les coupes budgétaires ›nécessaires‹ au nom du principe selon lequel l'endettement de l'Etat serait synonyme d'une catastrophe collective.

Olivier Longchamp

est assistant en histoire à l'Université de Lausanne. Il est aussi membre de la rédaction de ›Pages de gauche‹.

Selon leurs promoteurs, ces rabais fiscaux seraient autant de remèdes nécessaires contre la crise: en assurant des ›conditions cadres‹ favorables aux entreprises,

on verrait les places de travail se créer en Suisse par milliers ou au moins parviendrait-on – version soft du même argument – à empêcher la disparition sous d'autres latitudes d'emplois tant convoités. C'est du moins ce que répètent inlassablement les hérauts de la science économique néolibérale. Un autre argument est encore avancé pour justifier ces baisses d'impôts. Il consiste à affirmer que l'argent ainsi «économisé» par les ménages servirait à relancer une consommation gage de croissance.

Dans les faits, on sait aujourd'hui que la diminution des charges fiscales pesant sur les plus aisés n'a pas favorisé la croissance promise, au contraire.³ Tant à l'échelle internationale qu'en ce qui concerne la Suisse, à l'échelle intercantonale, les exemptions accordées ont cependant contribué à une remarquable sous enchère fiscale. Chaque diminution d'impôt ici servant immédiatement de prétexte à une initiative visant un rabais fiscal de même ordre dans la collectivité territoriale adjacente. Et toujours au nom de la «compétitivité» du contexte économique local!

Sous le vernis de cette «doxa» néolibérale, la politique des caisses vides vise en fait deux objectifs qui n'ont rien à voir avec les prétextes par lesquels on la justifie. D'une part, elle permet d'opérer une redistribution de la charge fiscale au bénéfice des plus riches, en diminuant les impôts qui frappent les capitaux et leurs revenus, en diminuant la progressivité des impôts directs et en augmentant à l'inverse les impôts indirects, la TVA, ou les diverses taxes qui grèvent particulièrement les revenus des moins aisés. D'autre part, en asséchant les caisses de l'État, cette politique vise à obtenir une diminution des dépenses étatiques qui ne sont pas directement utiles au patronat, et en particulier celles liées aux assurances sociales.

Une redistribution de la charge fiscale des impôts directs vers les taxes indirectes

Les baisses d'impôt direct consenties successivement au cours des années 1980 et 1990 ont contribué à déplacer la répartition de la charge fiscale en Suisse des riches vers les pauvres. Plusieurs indices concordants le montrent. Ainsi, selon l'administration fédérale, l'évolution de la charge fiscale directe de 1977 à 2001 en moyenne des chefs-lieux de canton, et compte tenu de la compensation du renchérissement (en % du revenu brut du travail) a ainsi passé de 7.07% en 1977 à 5.41% en 2001 pour un contribuable gagnant 3900 francs par mois en 2001, soit un rabais de 1.6%. Un contribuable gagnant 31'000 francs par mois en 2001 a vu par contre sa charge fiscale passer durant la même période de 31.75% à 28.74%.⁴ En d'autres termes, le rabais fiscal annuel consenti, durant la période 1977–2001 par le biais des impôts directs a été de 775.–

Fr. pour un contribuable gagnant 3900 francs par mois, tandis que pour un contribuable gagnant 31'000.– francs par mois elle a été de 11'238.– francs par an.

Les diminutions du droit de timbre frappant les transactions financières consenties depuis 1993 ont en outre représenté 750 millions de francs par an de moins dans les caisses de la Confédération. Les diminutions d'impôt direct avaient déjà été fortes au cours des années 80.⁵ Poursuivies, ensuite, elles ont de leur côté fait perdre 375 millions de francs par an à la Confédération depuis 1995, puis 835 millions par an dès 1998. Autant de cadeaux fiscaux aux nantis.⁶ De l'autre côté, la hausse de la TVA de 6.5 à 7.5% consentie pour le financement de l'AVS a à elle seule apporté 2.2 milliards par an à la Confédération, en pesant surtout de façon régressive sur les revenus des consommateurs.

La concurrence fiscale intercantonale a, elle, occasionné d'importantes diminutions des impôts cantonaux sur les personnes morales. Le Département fédéral des finances a tenté de chiffrer les rabais fiscaux consentis entre 1977 et 2001 à une société anonyme dont le capital et les réserves se seraient élevés à 100'000 francs en 1977 et les bénéfices à 30'000 francs pour différents chefs-lieux de cantons. Compte tenu de l'évolution du pouvoir d'achat, les rabais fiscaux consentis sur cette période se seraient ainsi élevés à 0.2% à Fribourg (le moins élevé), mais à 7.6% à Genève, à 7.9% à Zoug, à 12.6% à Zurich, à 13.5% à Berne et à 15% à Bellinzone.⁷

De plus, sous la pression de cette concurrence fiscale intercantonale, la plupart des cantons ont décidé de supprimer ou de diminuer fortement leurs impôts sur les successions en ligne directe. Or, de tels impôts touchent avant tout les très grosses fortunes. Dans le canton de Vaud par exemple, le Parti libéral a fait aboutir en décembre 2000 une initiative demandant la suppression de l'impôt sur les successions et donations en ligne directe. Repoussée en votation le 16 mai 2004 au profit d'un contre-projet ›plus modéré‹ consentant une diminution substantielle des taux de cette contribution, l'initiative libérale profitait à une faible minorité très aisée de la population. Selon les statistiques cantonales publiées à ce sujet en effet, 81% des 4567 successions en ligne directe frappées par l'impôt entre juillet 2001 et juillet 2002 n'avaient acquitté qu'à peine 9,3% du produit total de l'impôt sur de telles successions. Au contraire, 1% de ces successions – portant sur des fortunes très élevées, d'en moyenne 17 millions chacune – avaient rapporté dans le même temps à elles seules 57% du produit total de l'impôt sur les successions en ligne directe, avec un taux d'imposition maximal de 3.5%!⁸

Les projets visant à accroître encore cette remise en cause du rôle re-

distributif de l'impôt ne manquent pas. Le rêve suprême en la matière est la suppression totale des taux progressifs de l'impôt direct et l'instauration de la fameuse flat tax que Ronald Reagan rêvait d'introduire aux Etats-Unis. Cet impôt proportionnel sur le revenu a ainsi été proposé à la sauce helvétique dans le troisième ›livre blanc‹ paru fin 2003 sous la plume du journaliste Markus Schneider. Hans-Rudolf Merz a également lancé en août 2004 une étude censée analyser la possibilité de remplacer en Suisse les impôts directs par une flat tax favorable aux plus aisés. Dernièrement, c'est la gauche sociale-libérale, par les voix de S. Sommaruga et R. Strahm, qui a encore proposé pareille solution pour ›moderniser‹ la Suisse.

Du côté de l'austérité

Mais la politique des caisses vides n'a pas seulement permis de diminuer la charge fiscale pesant sur les plus aisés. En asséchant les caisses de l'Etat au moment précis où la pire crise économique de l'après-guerre frappait la Suisse, elle a permis de justifier une austérité budgétaire sans précédent depuis un demi siècle. Les sphères dirigeantes du capitalisme helvétique sont ainsi parvenues à contenir étroitement les sommes allouées aux prestations sociales qui auraient pu exploser en période de crise.

Il serait fastidieux d'énumérer toutes les réformes et les tentatives de révisions entreprises, depuis les débuts de la 10^e révision de l'AVS en 1990 jusqu'à la révision annoncée de l'AI qui, toutes, avaient en commun une diminution des prestations offertes aux salariéEs et assuréEs. De fait, l'austérité a donc servi de clé de voûte aux révisions législatives qui ont été effectuées dans le domaine des assurances sociales depuis une quinzaine d'années. Pour éviter leur prétendue ›faillite‹, il a fallu consentir ici un allongement de l'âge des cotisations, là une diminution des prestations ; des mesures présentées comme des nécessités inéluctables, en raison de la politique des caisses vides. Celle-ci a encore permis de mettre sur pied des programmes d'économie budgétaire désormais récurrents qui ont touché de plein fouet la fonction publique et contribué à supprimer des pans entiers du service public.

A l'échelon fédéral, cette politique des caisses vides a aussi permis de légitimer les privatisations et libéralisations accomplies durant cette période. Au fur et à mesure des politiques d'austérité, le postulat selon lequel l'Etat serait moins efficace que ›le marché‹ est devenu une évidence. Logique, donc que l'Etat s'engage dans une série de privatisations, présentées par ailleurs comme des ›recettes miracles‹ capables d'augmenter les revenus fédéraux, de diminuer les charges de la Confédéra-

tion et de créer de l'emploi. Or, cette politique a en fait conduit à un vaste mécanisme de privatisation des profits (par exemple de ceux des télécommunications) et de socialisation des pertes (celles du service postal universel, par exemple, naguère précisément couvertes par les profits dégagés par le secteur télécommunications des PTT). Cette politique a contribué à la disparition de plusieurs centaines d'emplois en Suisse – et a en fin de compte elle aussi profité d'abord aux plus aisés.⁹

En outre, les caisses de pensions des régies privatisées ont dû être renflouées par la Confédération. Cette charge a ainsi gonflé les voiles de ceux qui exigeaient des allègements budgétaires au nom de la croissance des déficits – et qui se trouvaient bien souvent parmi les plus ardents défenseurs des privatisations en question.

Les conséquences de la politique des caisses vides: croissance des inégalités sociales

Résumons : Sous la pression des caisses vides, la politique pratiquée en matière de finances publiques depuis le début des années 1980 a permis d'obtenir une redistribution de la charge fiscale en direction des salariés et des couches les moins favorisées de la population et de contenir les dépenses sociales dans un contexte de crise économique. Cette politique a par ailleurs facilité un remodelage en profondeur des tâches de l'Etat, obtenu via des programmes d'allègements budgétaires ou des privatisations. En fait, sous le poids de la crise, des politiques d'austérité et des reports de charges accomplis en direction des salarié-e-s, les salaires disponibles n'ont pratiquement pas augmenté durant la dernière décennie en Suisse.¹⁰ Cette décennie perdue pour les salarié-e-s a contribué à bloquer toute reprise de la consommation et a en fin de compte probablement accentué la crise économique.

Pourtant, la crise n'a pas appauvri tout le monde. Plusieurs indices concordants montrent, au contraire, que du côté des plus riches les quinze dernières années ont été des années plutôt fastes. Selon une étude réalisée par le bureau Ecoplan à la demande de l'Administration fédérale des contributions et livrée en juin 2004, si les 25% des ménages les plus pauvres, ont vu leur ›revenu disponible‹ (c'est à dire leur revenu brut, moins cotisations sociales obligatoires, moins les impôts et les loyers) diminuer de 10 à 15% entre 1990 et 1998, les 10% des ménages les plus riches, au contraire ont vu leur ›revenu disponible‹ progresser de 12% durant la même période, et afficher sur la période 1990–2001 une croissance annuelle moyenne de 0.7% par an.¹¹ Encore convient-il de signaler que le découpage adopté ici n'est pas des plus fins. Pour les personnes détentrices de très hauts revenus (le 1% des plus riches), chez qui les

revenus sont constitués pour une part importante, ou très importante (de l'ordre de 30 ou 40%, voire plus...) de revenus de la fortune, la croissance des revenus a probablement été supérieure encore durant la période considérée. Mais des indications récentes relatives à l'évolution de la fortune en Suisse manquent pour le vérifier.

Une enquête réalisée par le service de statistique de l'Etat de Vaud et publiée en juin 2004 montre cependant que le nombre de millionnaires vaudois a doublé entre 1991 et 2001¹². Par ailleurs, elle précise qu'entre 1981 et 2001 la fortune brute déclarée dans ce canton (la fraude reste très difficile à estimer) a été multipliée par 2 en francs constants, c'est à dire en tenant compte de l'érosion monétaire, pour atteindre 126 milliards de francs. Cette étude montre elle aussi des inégalités criantes: alors qu'une moitié des contribuables vaudois se partagent moins de 2% de ces 126 milliards, 3200 contribuables (1% de l'ensemble) en détiennent le tiers.

Et ça continue ! Jusqu'à quand ?

La gauche helvétique saura-t-elle s'opposer enfin à cette politique financière qui sert de moteur aux sévères contre-réformes sociales récentes et développe une réelle fiscalité de classe ? Pour l'instant, cette politique anti-sociale se poursuit. Le paquet fiscal rejeté en votation populaire en juin 2004 était directement bâti selon le principe de la politique des caisses vides. Il offrait en effet de vastes rabais fiscaux aux nantis, par exemple par la suppression de la valeur locative consentie aux propriétaires. Pire encore, ce paquet si bien ficelé prévoyait l'introduction d'une possibilité de déduire des sommes affectées à l'entretien des propriétés dont la valeur locative était précisément fixée à zéro. En d'autres termes, ce paquet mal ficelé permettait aux propriétaires immobiliers d'obtenir des déductions fiscales pour l'entretien de biens dont la valeur fiscale était nulle!

Le rejet du paquet fiscal le 16 mai 2004 aurait pu passer pour un démenti flagrant de la politique des caisses vides et on aurait pu s'attendre à un coup d'arrêt des politiques visant à creuser les déficits par le biais des exemptions fiscales. La droite bourgeoise ne l'a cependant pas entendu ainsi et elle a repris de plus belle, au mépris du verdict des urnes, sa politique de démantèlement fiscal, en optant, cette fois, pour la tactique du salami, consistant à présenter ses réformes fiscales en plus petites tranches. L'ancrage dans le droit ordinaire des allègements sur les droits de timbre consentis par voie urgente depuis 1999 qui figurait dans le paquet refusé en 2004 a été ainsi réintroduit isolément cette année. Un référendum lancé par la gauche romande contre cette décision n'a pas été soutenu par le Parti socialiste suisse (PSS) et a échoué avec à

peine 25'000 signatures au début du mois de juillet. La perte pour les caisses fédérales sera de 310 millions de francs qui profiteront une fois de plus aux actionnaires et aux banques.

Quant à la prochaine réforme de l'imposition des entreprises (RIE II) déjà annoncée,¹³ elle s'inscrit elle aussi dans une logique visant à pratiquer des cadeaux fiscaux aux plus riches. Théoriquement, les bénéfices des entreprises sont imposés en Suisse à la fois comme bénéfices auprès de l'entreprise et, lorsqu'ils sont distribués aux actionnaires, comme revenus des capitaux. Dans les faits, il existe plusieurs façons – légales pour certaines, moins pour d'autres – de contourner cette ›double imposition‹. Il suffit par exemple aux dirigeants d'une entreprise désireux d'éviter celle-ci, plutôt que de distribuer des bénéfices réalisés, de les réinvestir dans leur entreprise. La valeur de leurs actions s'élèvera alors, permettant de récupérer les bénéfices réalisés sans avoir d'impôt à acquitter.¹⁴ Prenant prétexte de cette double imposition théorique, la RIE II prévoit donc de libérer partiellement les dividendes de l'imposition. Prix estimé de ce cadeau fiscal aux actionnaires? 500 millions de francs par an. Autant en moins dans les caisses de l'Etat. Pourtant, comme le Conseil fédéral le souligne dès l'introduction de son message, différentes études ›ont montré que l'imposition des entreprises pratiquée en Suisse, au niveau fédéral comme au niveau cantonal, est plus avantageuse que celle pratiquée par d'autres pays, les taux d'imposition marginaux effectifs pour l'impôt sur le bénéfice étant bien plus faibles que ceux de l'Allemagne ou de la France par exemple‹.¹⁵

La politique des caisses vides se poursuit également au niveau des finances cantonales. Dans le canton de Fribourg, de grosses discussions sont en cours au sujet du budget de l'an 2006. En cause, les trois exercices comptables positifs de ces dernières années qui ont rempli les caisses cantonales. Il n'en a pas fallu plus pour que les députés cantonaux bourgeois déposent six interventions parlementaires (!) exigeant des baisses fiscales. Comme le rappelle le journal ›Le Temps‹ (27.05.2005), la fiscalité fribourgeoise a pourtant déjà été allégée ces dernières années. En 2002 l'impôt sur les personnes physiques avait déjà été abaissé de 3% et celui sur les entreprises de 25%. Le chef du groupe démocrate-chrétien Jean-Louis Romanens considère l'impôt cantonal comme trop lourd et demande par conséquent une diminution proportionnelle de celui-ci de 5%. Une telle mesure, précisons-le, arrangerait évidemment beaucoup les plus aisés, qui, du fait de la progressivité des impôts directs, se retrouveraient avec des rabais fiscaux de plusieurs milliers de francs, alors que les plus pauvres n'auraient que quelques dizaines de francs en plus à la fin de l'année.

Une politique fiscale alternative est possible

Pourtant une politique financière alternative serait praticable. Elle consisterait d'abord à obtenir une harmonisation des impôts cantonaux sur le revenu et la fortune, de façon à limiter étroitement les différences d'imposition entre cantons, à empêcher ainsi la concurrence fiscale et l'émigration fiscale qui permet aux plus fortunés – contrairement aux salariés – de choisir comme lieu d'imposition celui qui leur est le plus favorable. Elle passerait ensuite notamment par l'introduction de déductions forfaitaires pour les enfants – et non croissantes en fonction du revenu. Il s'agirait ensuite d'inaugurer une lutte sérieuse contre la fraude fiscale et contre l'évasion fiscale profitant d'abord aux nantis des pays étrangers. Par ailleurs, il s'agirait de développer rapidement – et avec toutes les forces de la gauche européenne – des mesures légales permettant au fisc de saisir les bénéfices immenses qui sont aujourd'hui réalisés à partir de mouvements financiers spéculatifs. En outre, l'abolition récente de la plupart des impôts sur les successions ou les donations en ligne directe ouvre la voie à l'instauration d'un impôt fédéral sur les successions, dont il est d'ailleurs question depuis près d'un siècle.

Références

- 1 Archives fédérales à Berne, E 6300 (B) 1970/124, Bd. 11, PV de la Commission du Conseil des Etats pour la baisse des impôts, 07.11.1955 à Berne, 25.
- 2 Sébastien Guex, ›L'argent de l'Etat. Parcours des finances publiques au vingtième siècle‹, Lausanne 1998.
- 3 Une étude de l'institut économique Créa de l'Université de Lausanne réalisée pour le compte de l'Etat de Vaud en 2005 affirmait ainsi qu'une étude rétrospective de la politique fiscale vaudoise »contredit[] la théorie qui prône que les allègements fiscaux stimulent entre autres la consommation privée et entraîner[] une augmentation des recettes fiscales par la suite«.
- 4 DFF, ›Evolution de la charge fiscale en Suisse de 1970 à 2000‹, Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Vallender du 14 décembre 1998 (98.3576), 38.
- 5 Guex, op. cit., 82f.
- 6 WoZ, 02.06.2005, 3.
- 7 DFF, ›Evolution de la charge fiscale en Suisse de 1970 à 2000‹, Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Vallender du 14 décembre 1998 (98.3576), 58.
- 8 Numerus, No. 3, 2002.
- 9 Voir à ce sujet la contribution d'Yves Steiner et de Philipp Müller, dans cet ouvrage.
- 10 ›Pages de gauche‹ no. 19, janvier 2004.
- 11 Voir à ce sujet la contribution d'André Mach, dans cet ouvrage.
- 12 Numerus, No. 3, 2004.
- 13 La RIE I, lancée en 1998, avait – entre autres – considérablement allégé l'imposition des sociétés holdings. Elle avait coûté 450 millions de francs par an à la confédération.
- 14 Il n'existe pas, en Suisse, d'impôt sur les gains en capital.
- 15 MCF 22.06.2005 (version provisoire).

Die Unternehmenssteuerreform

Steuergeschenke für Aktionäre und Mindereinnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden

Einleitung

Der Bundesrat hat am 22. Juni 2005 die Botschaft zum so genannten Unternehmenssteuerreformgesetz II verabschiedet. Darin schlägt er den eidgenössischen Räten ein Bündel von Massnahmen vor, welche auf Stufe Unternehmer und auf Stufe Unternehmen zu einer steuerlichen Entlastung führen sollen. Dieses Gesetz ist aber tatsächlich kein Gesetz zur Reform der Besteuerung der Unternehmen, sondern zur Entlastung der Aktionäre. Es ist auch kein Gesetz zur Entlastung von so genannten ›Business Angels‹, die jungen, innovativen Gesellschaften Kapital zur Verfügung stellen. Diese Vorlage entlastet schlicht alle Aktionäre nach dem Giesskannenprinzip.

Nach Schweizer Recht wird eine Aktiengesellschaft als eingeständige Person mit Rechten und Pflichten angesehen. Daraus wird gefolgert, dass ein Gewinn sowohl bei der Gesellschaft als auch im Umfang seiner Ausschüttung beim Aktionariat zu besteuern ist. Das Bundesgericht hat in einer über hundertjährigen, konstanten Rechtsprechung diese zweifache Besteuerung als mit der Verfassung im Einklang angesehen. Zu beachten ist hier, dass in der Schweiz Kapitalgewinne im Privatvermögen nicht besteuert werden und die Vermögenssteuer relativ bescheiden ist. Die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer können zudem die Wahl der Rechtsform ihres Unternehmens an die steuerlichen Gegebenheiten anpassen. Unter Umständen ist nämlich ein Personenunternehmen für ein kleines Unternehmen viel sinnvoller als eine Aktiengesellschaft. Aus diesem Grund hatte ein Aktionär die Dividende bislang in seiner Steuererklärung als Einkommen zu versteuern. Nach dem Willen des Bundesrates soll dies für die Bundessteuern nur noch im Umfang von 80% erfolgen, wenn die Aktien als Privatvermögen gelten. Sind sie im Geschäftsvermögen verbucht, müssen die Dividenden nur noch zu 60% versteuert werden. Wohlhabende Investoren werden somit besser behandelt als Arbeiterinnen oder Rentner, die nur über ein Arbeitseinkommen oder eine Rente verfügen. Die steuerlichen Auswirkungen können leicht an zwei Beispielen aufgezeigt werden:

Bruno Fässler

1962, Dr. iur. und Rechtsanwalt, arbeitet beim Steueramt der Stadt Zürich als Leiter des Rechtsdienstes.

Beispiel 1

Peter Meier hat ein Einkommen von Fr. 300'000.– als Direktor der

Bank AG. Er besitzt Aktien im Wert von 5 Mio. Franken, die Dividenden von Fr. 100'000.– abwerfen. Diese 100'000.– muss er nur noch zu 80% versteuern und somit Fr. 80'000.– in seine Steuererklärung eintragen. Er spart also Fr. 5'200.– Bundessteuern, und falls sein Wohnsitzkanton die gleiche Regelung einführt, nochmals Fr. 5'000.– Kantons- und Gemeindesteuern. Zusammen beträgt seine Steuerersparnis über Fr. 10'000.–.

Beispiel 2

Fritz Huber ist selbständig und arbeitet als Unternehmensberater. Er hat Aktien im Wert von 5 Mio. Franken in seinem Geschäftsvermögen. Die Dividenden von Fr. 100'000.– hat er nur noch zu 60% zu versteuern. Er kann somit bis zu Fr. 20'000.– an Steuern sparen, wenn es nach dem Willen des Bundesrates geht.

An der Steuerfreiheit der privaten Kapitalgewinne will der Bundesrat selbstverständlich festhalten. Verkauft zum Beispiel Peter Meier nach 5 Jahren seine Aktien zu einem Preis von 6 Mio., so bleibt der Gewinn von 1 Million weiterhin steuerfrei.

Auswirkungen auf die Haushalte von Bund und Kantone

Der Gesetzesentwurf sieht auch eine Revision des Steuerharmonisierungsgesetzes vor, das als Rahmengesetz die Steuergesetze der Kantone eingermassen vereinheitlichen sollte. Die Vorschläge des Bundesrates werden aber, so sie vom Parlament übernommen werden, im Gegenteil zu einem verschärften Steuerwettbewerb unter den Kantonen führen. Es ist nämlich geplant, dass die Kantone bei der Entlastung der Investoren frei sein sollen. Hier bedarf es wohl keiner grossen hellseherischen Fähigkeiten, um das künftige Feilschen der Steueroasen in der Inner-schweiz um das günstigste ›Investitionsklima‹ vorherzusehen. Das Buhlen um die Reichen und Superreichen wird weiter gehen. Die Steuerausfälle haben die anderen zu tragen.

Diese Steuerausfälle für die Kantone werden vom Bundesrat wohlweislich nicht beziffert. Sie können auch nicht beziffert werden, solange die Kantone keine eigenen Regelungen treffen.

Da der Bundesrat selber davon ausgeht, dass die Kantone die 80%-Besteuerung unterbieten werden, ist mit massiven Steuerausfällen zu rechnen. In der Vernehmlassungsvorlage wurden diese auf über 700 Mio. Franken pro Jahr für die Kantone und Gemeinden geschätzt. Da in der damaligen Vorlage bedeutend weniger weit gehende Abzugsmöglichkeiten vorgesehen waren als in der Botschaft, ist mit der heute zur Dis-

kussion stehenden Variante mit Ausfällen von 800 Mio. bis gegen einer Milliarde Franken jährlich für die Kantone und Gemeinden zur rechnen. Dies entspricht immerhin etwa einem Prozent des gesamten Haushaltes der Kantone und Gemeinden in der Schweiz. Für den Bund werden kurzfristige Mindererträge von rund 40 Mio. Franken berechnet. Der Bundesrat spekuliert zudem, dass sich langfristig Mehrerträge für den Bund von Fr. 55 Mio. ergeben sollen. Hier ist wohl eher der Wunsch der Vater des Gedankens. Eine volkswirtschaftlich überzeugende Begründung lässt sich in der Botschaft nicht finden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass diese Vorlage den Steuerwettbewerb unter den Kantonen noch mehr anheizen wird und zu massiven Steuereinbussen führen wird. Angesichts der angespannten Finanzlage der meisten Kantone dürfte dies den Spardruck wesentlich erhöhen und mittelfristig zu Steuererhöhungen von ca. 2 Steuerprozenten führen, welche wiederum von allen Steuerzahlenden getragen werden müssten.

Forcierte Gewinnausschüttung und Sozialwerke

Der Bundesrat führt in seiner Botschaft aus, dass bei gewissen Firmen (vor allem Publikumsaktiengesellschaften, aber auch bei KMU) ein Überinvestitionsproblem bestehe. Er begründet dies damit, dass die Gesellschaften ihre Gewinne aufgrund der Steuerlast einbehalten. Hier sei eine forcierte Gewinnausschüttung angezeigt, damit die Mittel über den Kapitalmarkt profitabel in andere Firmen investiert werden. Diese Option sei steuerlich aber wenig attraktiv, so dass die Mittel einerseits in Projekte investiert würden, die aus volkswirtschaftlicher Sicht wenig rentabel seien. Andererseits werde versucht, den privaten Konsum der Anteilseigner über die Firma laufen zu lassen. Dem ist entgegen zu halten, dass bei Publikumsaktiengesellschaften, deren Anteile an der Börse gehandelt werden, die Entscheidungen über die Gewinnausschüttungen kaum an die schweizerische Steuergesetzgebung geknüpft werden, da die Aktionäre aus der ganzen Welt stammen. So sind zum Beispiel nur 25% der eingetragenen Aktien der UBS AG im Besitz von Schweizer Staatsbürgern.

Im Falle der KMU lässt sich die Gewinnausschüttung heute in der Regel über den Lohn der beteiligten Personen steuern. Da der Lohn die Erfolgsrechnung des KMU belastet, schmälert er den steuerbaren Gewinn. Die wirtschaftliche Doppelbesteuerung entfällt. Hingegen werden AHV und ALV-Beiträge auf den ausbezahlten Lohn erhoben. Ein weiteres Beispiel gemäss der geltenden gesetzlichen Ordnung soll die daraus resultierenden steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Folgen aufzeigen:

Beispiel 3

Die Hans Muster AG erzielt einen Gewinn von 500'000.–. Peter Muster erhält als Direktor und Mehrheitsaktionär einen Lohn von Fr. 200'000.–. Würde die AG diesen Gewinn ausschütten, fielen im Kanton Zürich Steuern von rund Fr. 90'000.– an. Peter Muster wiederum würde die Fr. 500'000.– Dividenden zusätzlich zu seinem Lohn versteuern und müsste also Fr. 183'400.– Steuern bezahlen. Insgesamt würden somit im Kanton Zürich Steuern von Fr. 273'400.– anfallen.

Erhöht nun die Hans Muster AG den Lohn ihres ›Mitarbeiters‹ auf 700'000.–, so entfallen die Fr. 90'000.– an Gewinnsteuern. An Sozialversicherungsbeiträgen fallen zudem Fr. 60'000.– an. Muster spart folglich Fr. 30'000.–.

Als Folge einer ›forcierten Gewinnausschüttung‹ wäre mit massiven Mindereinnahmen bei den Sozialversicherungswerken (AHV, ALV, EO) zu rechnen. Der Bundesrat führt denn auch selber aus, dass bei einer gesamtschweizerischen Teilbesteuerung der Dividenden von nur noch 70% die Finanzierung der AHV gefährdet wäre. Aus verfassungsrechtlichen Gründen kann jedoch den Kantonen bei der Tarifgestaltung kein Rahmen vorgeschrieben werden. Da diese die Folgen einer Unterfinanzierung der AHV nicht direkt zu tragen haben, ist zu befürchten, dass dieses Argument in den kantonalen Parlamenten keine grosse Rolle spielen und die Steuerschraube munter nach unten gedreht wird. Dies alles unter dem Deckmantel des Steuerwettbewerbs. Bei der AHV könnte das zu einem bösen Erwachen führen.

Reformansätze

Das eigentliche Problem der wirtschaftlichen Doppelbelastung liegt darin, dass die Rechtsform der Aktiengesellschaft eigentlich nicht für die KMU gedacht ist. Der ursprüngliche Gedanke der Aktiengesellschaft war derjenige der Demokratisierung des Kapitals. Viele (kleine) Leute sollten Anteile an einer Gesellschaft erwerben, die mit dem zur Verfügung gestellten Kapital in der Folge grosse Projekte verwirklichen kann. Gedacht wurde hier beispielsweise an den Bau von Eisenbahnlinien oder Kraftwerken. Die grossen Gesellschaften sollten Abbild des demokratischen Staates sein, mit einer Generalversammlung, die – ähnlich einer Landsgemeinde – die Verwaltung wählt und die Rechnung abnimmt. Die Wirklichkeit sieht heute anders aus. So genannte Einmann-AGs und kleine Familien-AGs dominieren die schweizerische Aktienlandschaft. Einige Grosskonzerne werden zudem von wenigen Personen beherrscht (z.B. Roche, Holcim, Sereno). Anstatt über das Steuerrecht

die Finanzierungsstrukturen der Aktiengesellschaften zu verändern, wäre es sinnvoller, die Mindestkapitalisierung so zu erhöhen, dass nur noch Grossunternehmen diese Rechtsform wählen können. Gleichzeitig müsste eine Höchstbeteiligungsquote eingeführt werden, welche die Beherrschung durch wenige Personen ausschliessen würde. Kleinere Unternehmen würden dann als Einzelunternehmen oder Personengesellschaften geführt, mittlere Unternehmen als GmbH und nur die grössten als Aktiengesellschaften.

Rückblick auf den Kanton Zürich und Ausblick

Es ist schliesslich noch darauf hinzuweisen, dass am 1. Januar 2005 eine vom Zürcher Kantonsrat beschlossene Änderung des Steuergesetzes in Kraft trat, welche die Unternehmen steuerlich massiv entlastet. Der Steuersatz wurde vom vorherigen Dreistufentarif auf einheitlich 8% des Reingewinnes festgelegt. Die Kapitalsteuer wurde gleich halbiert. Im Ergebnis entsprechen diese Entlastungen einer Reduktion des Steuerfusses für die Gesellschaften um 20%! Die Folgen im Kanton Zürich sind Steuerausfälle von über 300 Mio. Franken für Kanton und Gemeinden. Im Vergleich dazu ist die Diskussion im kantonalen Parlament um eine allfällige Steuerfusserhöhung von 5% geradezu bescheiden.

Mit der Unternehmenssteuerreform II wird erneut eine schon wohlhabende Klientel steuerlich und sozialversicherungsrechtlich begünstigt. Die Steuerausfälle hat aber die gesamte Bevölkerung über eine Erhöhung der Steuern und Abgaben oder über Kürzungen beim Service public zu tragen.

Schlussbemerkungen zum Steuerwettbewerb

Im internationalen Umfeld ist die Schweiz bezüglich der Steuerbelastung mehr als nur konkurrenzfähig. Ausser in ein paar Steueroasen wie Monaco und in neuen EU-Mitgliedsländern (Estland, Slowakei) ist die Steuerbelastung im gesamten OECD-Raum höher. Dies betrifft vor allem die grossen Wirtschaftsnationen USA, Deutschland, Frankreich, Italien. Viele bedeutende Grossfirmen und wohlhabende Europäer haben in der Vergangenheit ihren (Wohn)-Sitz in die Schweiz verlegt. Diese Entwicklung wird in der Europäischen Union mit Sorge verfolgt. Eine weitere Reduktion der Steuerbelastung wäre sowohl im internationalen wie auch im interkantonalen Kontext schädlich und würde die Staatsverschuldung noch verstärken.

Zur Diskussion der Staatsverschuldung

Sind Schulden etwas Verwerfliches?

Grosse Teile der Öffentlichkeit betrachten Staatsschulden als etwas Verwerfliches. Wie ein gewissenhafter Familienvater sollte der Staat jeweils nur so viel ausgeben, wie er einnimmt. Diese Gleichstellung des Staates mit einem privaten Haushalt ist vernebelnd, denn der Staat ist eben gerade kein privater Haushalt, und Schulden haben bei ihm eine andere Bedeutung. Trotzdem soll hier zunächst die einzelwirtschaftliche Sichtweise eingenommen werden, weil sich zeigt, dass die Auffassung, Schulden seien etwas Schlechtes, nicht einmal für private Haushalte oder Unternehmen ökonomisch rational ist.

Stellen Sie sich vor, Ihre Wohnung oder Ihr Haus brennt aus und Sie haben keine Versicherung. Würden Sie dann in den Trümmern leben, bis Sie genügend Geld gespart hätten, um die Renovation zu bezahlen? Oder sie könnten eine Ausbildung machen, mit der Sie nachher eine besser bezahlte Stelle kriegen. Würden Sie darauf verzichten, weil das Geld im Moment nicht reicht, oder würden Sie während der Ausbildung nur noch von Wasser und Brot leben und am Waldrand campieren? Wahrscheinlich nicht. Es gibt Situationen, in denen es für private Haushalte Sinn macht, sich zu verschulden. Dann nämlich, wenn der Nutzen aus einer jetzt getätigten Ausgabe die höheren Kosten aufgrund der Zinsen rechtfertigt. Dies kann schon in weniger gewichtigen Situationen wie dem Kauf eines Autos oder einer Stereoanlage der Fall sein. Und wenn die privaten Unternehmen sich nicht am Kapitalmarkt verschulden würden, hätten wir wirtschaftlich noch mittelalterliche Zustände.

Es gibt also in einer einzelwirtschaftlichen Optik gute Gründe, die dafür sprechen, Ausgaben über eine Neuverschuldung zu finanzieren:

- Zum Ausgleichen von kurzfristigen Einnahmen- und Ausgabenschwankungen, damit sich die normale Lebenshaltung stetig entwickeln kann.
- Wenn der Nutzenvorteil aus einer gegenwärtigen Konsumausgabe die Zinskosten aufwiegt.
- Bei Investitionen ist eine Finanzierung über Kredite besonders angezeigt. In diesem Fall kommt es nicht zu einer Verschlechterung der Vermögenssituation, weil den

Andres Frick

1947, Studium der Volkswirtschaftslehre in Zürich und Bristol (UK), wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Konjunkturforschungsstelle (KOF) der ETH Zürich; Forschungsschwerpunkte: Öffentliche Finanzen, Konjunktur und Arbeitsmarkt.

Schulden Vermögenswerte beziehungsweise den Zinsen und Amortisationen Erträge gegenüberstehen. Voraussetzung ist, dass der Wert der Investitionen (in Form zukünftiger Erträge) deren Kosten inklusive Zinsen aufwiegt. Zur Beurteilung der Vermögenssituation sollte also stets die Nettoschuldenposition (also Schulden unter Berücksichtigung der Vermögenswerte) betrachtet werden.

Die Kreditfinanzierung von Ausgaben bedeutet bei Privaten einen zeitlichen Vorbezug zukünftiger Einkommen, womit der gegenwärtige Handlungsspielraum erhöht werden kann. Gleichzeitig wird der zukünftige Handlungsspielraum durch Zinszahlungen und Rückzahlungen der Schulden eingeschränkt. Der Entscheid, sich zu verschulden, sollte das Ergebnis eines rationalen Abwägens zwischen dem Nutzen einer im jetzigen Zeitpunkt getätigten Ausgabe und den in Zukunft anfallenden Kosten sein. Die Grenze der Verschuldungsmöglichkeit wird dabei durch das zukünftige Einkommen und die Höhe des Zinssatzes bestimmt, wobei das zukünftige Einkommen mit einer Investition erhöht werden kann.

Die besondere Rolle der Staatsverschuldung

Das Motiv der Glättung von Einnahmen- und Ausgabenschwankungen kann auch beim Staat als Begründung für eine Neuverschuldung¹ angeführt werden. Nehmen wir das Beispiel Einnahmenschwankungen: Bei einem Zwang zum Budgetausgleich müssten entweder die Ausgaben diesen Schwankungen angepasst oder die Steuersätze entsprechend variiert werden. Beides wäre mit Anpassungskosten beim Staat wie auch bei den privaten Wirtschaftsakteuren verbunden. Eine Kreditfinanzierung ermöglicht in diesem Fall die Verstetigung der Ausgabenentwicklung und der Steuerbelastung. (Auf einen wichtigen Grund für Einnahmenschwankungen – die Konjunktorentwicklung – soll weiter unten eingegangen werden.) Ähnliches gilt im Fall von ausserordentlichen Ausgaben. Dies betrifft vor allem grosse Investitionen, aber auch Situationen, in denen es zu ausserordentlichen laufenden Ausgaben kommt (zum Beispiel Naturkatastrophen). Die Alternativen, die Steuern zu erhöhen respektive die übrigen Ausgaben entsprechend zu kürzen, sind häufig kurzfristig nicht machbar und/oder werden nicht als sinnvoll erachtet.

In zwei wesentlichen Punkten unterscheidet sich aber der Staat von einem privaten Haushalt oder Unternehmen:

1. Er verdient sein Geld nicht selber, sondern beschafft es sich bei den Steuerzahlern, egal ob er Steuern erhebt oder Schulden macht.²
2. Der Staat übt mit seinen Ausgaben und Einnahmen einen bedeuten-

den Einfluss auf die konjunkturelle Entwicklung aus und sollte diesen in einem stabilisierenden Sinne geltend machen.

Die Konsequenz des ersten Punkts ist, dass sich die Steuerzahler sozusagen bei sich selbst verschulden, wenn der Staat Schulden macht. Für die zukünftigen Zinszahlungen, auf die sie als Eigentümer der Staatspapiere Anspruch haben, müssen die Steuerzahler selbst aufkommen. Der Staat wird also nicht ›ärmer‹, wenn er Schulden macht, genauso wenig wie die Privaten dadurch ›reicher‹ werden. Wenn die Rede davon ist, dass eine Regierung ›Schuldenberge‹ hinterlässt, bleibt anzufügen, dass diesen gleich hohe ›Vermögensberge‹ in Form von Staatsobligationen im Besitz der Privaten gegenüberstehen. Finanziell betrachtet kommt es auch nicht zu einer Verlagerung von Lasten auf zukünftige Generationen. Der Transfer finanzieller Mittel von den Privaten zum Staat findet im Zeitpunkt der Verschuldung statt – so wie wenn Steuern erhoben worden wären. In den folgenden Perioden gleichen sich die Zahlungsströme zwischen Staat und Steuerzahlern aus.³

Nicht die eigene finanzielle Haushaltsituation des Staates (im Sinne einer ›Kässelmentalität‹) ist entscheidend für die Beurteilung der Staatsverschuldung, sondern die Auswirkungen, die der staatliche Finanzhaushalt auf die Gesamtwirtschaft hat. Dabei stellt sich die Frage, ob es überhaupt einen Unterschied macht, ob Staatsausgaben über Steuern oder über Kredite finanziert werden. Um diese Frage beantworten zu können, müssen die realwirtschaftlichen Auswirkungen der unterschiedlichen Finanzierungsformen auf das Verhalten der privaten Wirtschaftsakteure in die Betrachtung einbezogen werden.

Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Was die realen Auswirkungen der Kreditfinanzierung auf die Gesamtwirtschaft anbetrifft, sind die Meinungen in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur kontrovers. Dies geht allem auf unterschiedliche Verhaltensannahmen für die privaten Wirtschaftsakteure zurück. Eine prominente These – das Ricardianische Äquivalenztheorem – besagt, dass es gar keine Rolle spiele, ob sich der Staat über Steuern oder über Kredite finanziere. Die Argumentation lautet, dass sich die Steuerzahler bei einer Erhöhung der Staatsschuld auf die in Zukunft höhere Steuerbelastung einstellen, die zur Bedienung der Staatsschuld nötig ist. Entsprechend sparen sie mehr und kaufen mit den Ersparnissen die Anleihen, die der Staat herausgibt. Unter dem Strich hat sich nichts verändert.

Diese These dürfte in dieser strengen Form in der Praxis kaum zutreffen. Die Annahme eines vollständig kompensierenden Verhaltens

der privaten Akteure hat sich empirisch nicht belegen lassen, so dass durchaus mit unterschiedlichen Wirkungen von Schulden oder Steuern auf die Gesamtwirtschaft gerechnet werden kann. Diese können sowohl die Wirtschaftslage in der kurzen Frist (Konjunktur) als auch das Wirtschaftswachstum betreffen.

Wenn davon ausgegangen wird, dass die privaten Akteure ihre laufenden Ausgaben nicht im Ausmass der staatlichen Neuverschuldung einschränken, sondern die Staatsanleihen aus Ersparnissen finanzieren, erhöht eine kreditfinanzierte Staatsausgabe die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Nach dem so genannten Haavelmo-Theorem hat zwar auch eine steuerfinanzierte Staatsausgabe einen positiven Nachfrageeffekt, weil die steuerbedingte Einkommensverminderung der Privaten zum Teil ebenfalls zu Lasten ihrer Ersparnisse geht; nur ist dieser Effekt kleiner.

Was für Konsequenzen eine solche Erhöhung der Gesamtnachfrage hat, hängt vom konjunkturellen Zustand der Volkswirtschaft ab. Befindet sich diese in einer Situation von Vollbeschäftigung, kann sich die Zusatznachfrage des Staates nach realen Gütern nur über eine Verdrängung (›crowding out‹) von privater Nachfrage durchsetzen. Eine solche erfolgt entweder, indem es zu Preissteigerungen kommt, so dass für eine gegebene geldmässige Nachfrage weniger reale Güter erhältlich sind, oder indem die Kreditaufnahme des Staates zu Zinserhöhungen führt, was die Investitions- und die Konsumnachfrage (wie beim Ricardianischen Äquivalenzprinzip) dämpfen kann. Im Endeffekt führt die Staatsverschuldung also genau gleich zu einer Verminderung der gesamten privaten Nachfrage, wie wenn der Staat den privaten Akteuren Kaufkraft mittels Steuererhöhungen entzieht. Allerdings kann das Verhältnis zwischen privaten Konsum- und Investitionsausgaben unterschiedlich beeinflusst werden, woraus sich eine andere Wirkung auf das längerfristige Wirtschaftswachstum ergibt. Führt eine höhere Staatsverschuldung dazu, dass vor allem die private Investitionsnachfrage zurückgedrängt wird, wird das längerfristige Wirtschaftswachstum negativ beeinflusst. Nur in diesem Fall findet eine ›Belastung zukünftiger Generationen‹ durch Staatsverschuldung statt. Ansonsten führt auch eine kreditfinanzierte Staatsausgabe zum Verbrauch heutiger Ressourcen; diese lassen sich ebenso wenig von der Zukunft in die Gegenwart verschieben, wie es unmöglich ist, durch heutigen Verzicht (Sparen) Ressourcen von der Gegenwart in die Zukunft zu transferieren.⁴ Der Effekt eines negativen Einflusses auf die privaten Investitionen kann aber kompensiert werden, wenn der Zweck der Staatsverschuldung staatliche Investitionen sind. Ob eine Staatsverschuldung zu einer Verringerung der Investitionen

relativ zu den Konsumausgaben führt, hängt zudem – neben der Art der staatlichen Ausgabe – vom Steuersystem und den Reaktionen des Konsum- beziehungsweise Investitionsverhaltens auf die Steuerbelastung, die Höhe des Zinssatzes und auf Preissteigerungen ab, so dass sich keine allgemeine Aussage darüber machen lässt.

Anders präsentiert sich die Situation, wenn die Wirtschaft in einer Rezession ist. Eine solche ist, nach üblichem keynesianischen Verständnis, durch eine unzureichende gesamtwirtschaftliche Nachfrage, also durch ein Zuviel an Sparen gekennzeichnet (siehe Kasten). Mit einer kreditfinanzierten Ausgabe kann der Staat dem in einer Rezession herrschenden allgemeinen Sparüberschuss entgegenwirken und über seine Mehrausgaben eine Erhöhung von Produktion und Beschäftigung bewirken. Die zusätzliche staatliche Nachfrage lässt sich über eine höhere Auslastung der Produktionskapazitäten realisieren. Sie führt somit nicht zur Verdrängung privater Nachfrage, sondern regt diese im Gegenteil über den Einkommenseffekt der höheren Wirtschaftsaktivität noch an. Aus diesem Grund ist es nicht nur unbedenklich, sondern aus volkswirtschaftlicher Sicht sogar angezeigt, dass der Staat in einer Rezession Defizite macht, also seine Schulden erhöht. Strebt er stattdessen angesichts des konjunkturbedingten Einnahmerückgangs mittels Ausgabenreduktionen oder Steuererhöhungen ein ausgeglichenes Budget an, schwächt er damit die gesamtwirtschaftliche Nachfrage weiter. Als Gegenstück zu Defiziten in einer Rezession sollte der Staat in Zeiten konjunktureller Überhitzung Überschüsse machen, seine Schulden also reduzieren.

In den letzten Jahren haben einige Autoren auf die Möglichkeit hingewiesen, dass indirekte Effekte – namentlich auf die Erwartungen der Wirtschaftsakteure – nicht-keynesianische Wirkungen haben können, womit eine Reduktion von Staatsdefizit und Staatsschulden einen positiven Einfluss auf das Wirtschaftswachstum hätte. Solche Effekte sind allerdings an bestimmte Voraussetzungen gebunden (z.B. Vertrauensverlust der Finanzmärkte in die Bonität des Staates, Vorliegen einer Lohn-Preis-Spirale usw.), die eher als Ausnahmereischeinungen gelten können.

Politökonomische Überlegungen

Auch wenn – in einer Situation der Vollbeschäftigung – eine Staatsverschuldung zur Verdrängung von Investitionen führt, könnte dies einem rationalen gesellschaftlichen Entscheid entsprechen, den gegenwärtigen Konsum höher zu bewerten als den zukünftigen. Allerdings stellen sich hier zwei Probleme: Ein erstes besteht darin, dass die Wirtschaftsakteure möglicherweise unter so genannten ›Finanzierungsillusionen‹ leiden, indem sie sich der vollen Kosten einer kreditfinanzierten staatlichen

Sparen und Investieren

Für eine Privatperson kann es aus Vorsichtsgründen sinnvoll sein, ein finanzielles Polster für unvorhergesehene Notsituationen zu bilden. Für eine Volkswirtschaft trifft dies nicht zu, sondern Einkommen und Ausgaben sollten ausgeglichen sein. Die Ersparnisse, das heisst die Einkommensteile, die nicht in den laufenden Konsum fließen, müssen gänzlich für Investitionsausgaben verwendet werden. Ist dies nicht der Fall, dann ist die Nachfrage zu klein, um die ganze Produktion abzusetzen. In der Folge geht die Produktion zurück, was zu einer Abnahme der Beschäftigung und der Einkommen führt. Im Endeffekt führt so der Versuch, mehr zu sparen, als volkswirtschaftlich notwendig ist, zu geringen Einkommen und geringeren Ersparnissen. Diese auf Keynes zurückgehende Erkenntnis, dass zu hohe Ersparnisse der Einzelpersonen in der Summe kontraproduktiv sind, führt zur Folgerung, dass der Staat in einer Rezession den Sparüberschuss der Privaten mit Defiziten auffangen muss, um Vollbeschäftigung zu gewährleisten.

Ausgabe nicht bewusst sind. Das zweite besteht darin, dass die zukünftigen Generationen von Konsumenten an den heutigen Entscheidungen nicht beteiligt sind. Es müssen deshalb die Argumente der politischen Ökonomie, die auf den Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung und dem Abstimmungsverhalten der Entscheidungsträger abzielen, berücksichtigt werden. Wenn die Wirtschaftsakteure kurzfristig und/oder den zukünftigen Generationen gegenüber gleichgültig sind, können zwei mögliche Arten von Fehlentscheidungen (Politikversagen) vorkommen:

- Zum einen besteht das Risiko, dass die Wirtschaftsakteure den gegenwärtigen Konsum aus einer längerfristigen Perspektive, also unter Berücksichtigung auch der Interessen zukünftiger Generationen, zu hoch bewerten und somit ›auf Kosten‹ der Zukunft leben wollen. Dies hätte zur Konsequenz, dass ein höheres Niveau laufender Staatsausgaben beschlossen wird, als volkswirtschaftlich optimal ist (Politikversagen 1).
- Umgekehrt muss damit gerechnet werden, dass laufende Konsumausgaben gegenüber öffentlichen Investitionen vorgezogen werden. Somit besteht bei einer Finanzierung der öffentlichen Investitionen aus laufenden Steuereinnahmen die Gefahr, dass gemessen an den längerfristigen Erfordernissen zuwenig in die öffentliche Infrastruktur investiert wird (Politikversagen 2).

Inwiefern diese theoretischen Risiken von praktischer Relevanz sind, müsste empirisch untersucht werden. Ein Indiz für das Vorliegen von

Politikversagen 1 wäre eine systematische Zunahme des Defizits in der laufenden Rechnung, während eine systematische Unterversorgung im Bereich der öffentlichen Infrastruktur Indiz für das Vorliegen von Politikversagen 2 wäre.

Verschuldung gegenüber dem Ausland

Wird, statt von einer geschlossenen, von einer gegenüber aussen offenen Volkswirtschaft – wie es die Schweiz in hohem Masse ist – ausgegangen, ergeben sich Modifikationen der bis jetzt gemachten Überlegungen, da sich die Möglichkeit der Verschuldung gegenüber dem Ausland ergibt. Dabei ist unerheblich, ob die Staatstitel von Ausländern erworben werden oder von Inländern, die stattdessen ihre Auslandsanlagen verringern; massgebend ist auch hier wieder die gesamtwirtschaftliche Sicht, also die Verschuldung der Volkswirtschaft gegenüber dem Ausland.

Zwei Aspekte sind von Bedeutung, wenn die staatliche Neuverschuldung die Auslandschuld erhöht respektive die Nettovermögensposition gegenüber dem Ausland verringert:

1. In diesem Fall kommt es tatsächlich zu einer zeitlichen Verlagerung der finanziellen Belastung in die Zukunft. Die an das Ausland zu leistenden Zinszahlungen vermindern in den Folgejahren das verfügbare Einkommen im Inland.
2. Bezüglich der realwirtschaftlichen Auswirkungen verringert eine höhere Auslandverschuldung die Verdrängung (>crowding out<) von privater inländischer Nachfrage. Der Effekt der höheren Nachfrage auf die inländische Produktion wird aber durch höhere Importe ebenfalls verringert. Per Saldo muss mit einer Abschwächung des konjunkturellen Stimulierungseffekts der Staatsverschuldung gerechnet werden.

Je höher der Grad der Verflechtung mit dem geografischen Umfeld ist, umso eher besteht die Gefahr der Belastung zukünftiger Generationen von Steuerzahlern – wobei dies nicht nur im biografischen Sinne zu verstehen, sondern auch durch Zu- und Abwanderung bedingt ist – und umso geringer sind die konjunkturellen Effekte im eigenen Gebiet. Die Staatsverschuldung hat also beispielsweise in einer kleinen Gemeinde einen anderen Stellenwert als auf der Ebene des Nationalstaats, und ihre Verschuldungsbedingungen nähern sich denen eines einzelwirtschaftlichen Akteurs an (Privathaushalt bzw. privates Unternehmen).

Kurz- versus längerfristige Optik

Als Zwischenbilanz lässt sich festhalten, dass es sinnvoll erscheint, wenn sich der Staat nicht nur zur Glättung von Sondereinflüssen bei seinen

Einnahmen und Ausgaben, sondern insbesondere zum Ausgleich von Konjunkturerinbrüchen kurzfristig verschuldet. Wenn sich die Phasen konjunktureller Unter- und Überauslastung im Zeitablauf aufwiegen, sprechen aber beide Argumente für einen Ausgleich des Staatshaushalts – und somit für einen konstanten Schuldenstand – in der längeren Frist.

Von Bedeutung für die Beurteilung einer längerfristigen Erhöhung der Staatsschulden ist zudem, ob dadurch eine intertemporale Lastenverschiebung (Belastung zukünftiger Generationen) stattfindet oder nicht. Wie erwähnt, ist dies nur unter bestimmten Voraussetzungen überhaupt der Fall (Erhöhung der Auslandverschuldung, Verdrängung von privaten Investitionen). Sind diese gegeben und besteht das Risiko eines Vorliegens von Finanzierungszusammenbrüchen respektive der unzureichenden Berücksichtigung der Interessen zukünftiger Generationen (Politikversagen 1), spricht dies dafür, Defizite in der laufenden Rechnung in der mehrjährigen Frist zu vermeiden. Anders formuliert: Im Interesse der Transparenz hinsichtlich der effektiven Kosten der laufenden staatlichen Tätigkeit erscheint es sinnvoll, diese im Prinzip mit laufenden Einnahmen zu finanzieren. Bei den staatlichen Investitionen ist die Situation anders, da auch die zukünftigen Generationen von diesen profitieren, sofern sie rentabel sind.⁵ Liegt das Risiko einer Unterversorgung mit öffentlichen Investitionen vor (Politikversagen 2), spricht dies erst recht für eine Kreditfinanzierung von Staatsinvestitionen. Werden das konjunkturpolitische Argument, das für einen längerfristigen Budgetausgleich spricht, und die Argumente für eine Kreditfinanzierung der Investitionen kombiniert, impliziert dies, dass in der laufenden Rechnung längerfristig ein Überschuss zu erzielen wäre.

Nun ist aber keineswegs zwingend, dass sich der effektive Konjunkturverlauf symmetrisch um einen Vollbeschäftigungspfad bewegt, wie dies beispielsweise bei der Schuldenbremse des Bundes vorausgesetzt wird. Überwiegen die Rezessionsphasen über die Phasen der Überhitzung, ist aus konjunkturpolitischer Sicht auch längerfristig eine Zunahme der Staatsverschuldung angesagt, um der privaten Nachfrageschwäche entgegenzuwirken.

Grenzen der Staatsverschuldung

Nachdem nun Überlegungen zur staatlichen Neuverschuldung gemacht worden sind, die der Beurteilung ihrer Vor- und Nachteile dienen sollen, stellt sich die Frage nach den Grenzen des absoluten Niveaus der Staatsverschuldung.

Wie erwähnt, unterscheidet sich der Staat von einem privaten Haus-

halt, indem er über die Erhebung von Zwangsabgaben (Steuern usw.) auf das Einkommen der gesamten Volkswirtschaft zurückgreifen kann, die somit für die Staatsschulden bürgt. Aus diesem Grund ist nicht die absolute Höhe der Staatsschulden, sondern ihre Relation zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung, also dem Bruttoinlandprodukt (BIP), ein relevanter Indikator.⁶ Zudem ist, wie ebenfalls erwähnt, eine Nettobetrachtung angezeigt, wobei die Bewertung des Staatsvermögens allerdings einige Probleme aufwirft.⁷

Da der Staat keine begrenzte Lebensdauer hat, besteht für ihn in der Regel kein Zwang, seine Schulden zurückzuzahlen. Durch Umschuldungen kann er die Laufzeit seiner Verpflichtungen jeweils verlängern. Er muss somit lediglich in der Lage sein, die Zinsen zu bedienen. Eine ultimative Grenze der Staatsverschuldung, der Staatsbankrott, wird erreicht, wenn er dazu nicht mehr in der Lage ist; dann sind die privaten Akteure auch nicht mehr bereit, ihre Kredite an den Staat zu erneuern. Verschuldet sich der Staat ausschliesslich im Inland, gibt es dafür aber keine logisch zwingende Obergrenze. Wie oben ausgeführt, fliessen die Zinszahlungen ja als Einkommen in den privaten Sektor zurück. Grundsätzlich können die Zinsen der Staatsschuld auch jeweils mit neuen Schulden finanziert werden. Dieses, nach einem amerikanischen Financier als ›Ponzi-Spiel‹ bezeichnete Vorgehen ist vor allem dann unproblematisch, wenn der Zinssatz auf den Staatstiteln der Wachstumsrate des nominellen BIP entspricht.⁸ In einem solchen Fall wächst der Schuldenstand mit gleicher Rate wie das BIP, die Schuldenquote bleibt somit konstant. Ist der Zinssatz dagegen höher als das BIP-Wachstum, kommt es bei einer Kreditfinanzierung des Zinsendienstes zu einer Schuldenspirale: Der Schuldenstand nimmt in Relation zum BIP immer mehr zu. Da es sich dabei um ein Nullsummenspiel handelt, die neuen Kredite also immer gleich in den privaten Sektor zurückfliessen, ändert sich für diesen real gesehen zwar eigentlich nichts. Das Gleiche gilt, wenn der Zinsendienst über Steuererhöhungen finanziert wird. Trotzdem kann die Bereitschaft der privaten Akteure, einen immer höheren Anteil ihrer Einkommen in Form von Krediten oder Steuern an den Staat abzuliefern, irgendwann an Grenzen stossen.

Dies ist insbesondere bei einer Verschuldung gegenüber dem Ausland der Fall. Die Zinszahlungen stellen dann effektiv eine Einschränkung des verfügbaren Einkommens in den Folgejahren dar, und das Vertrauen der Kreditgeber in die Bonität des Staates als Schuldner nimmt mit steigender Verschuldungsquote ab.⁹ Dabei können für die Zukunft absehbare zusätzliche Belastungen, wie sie sich beispielsweise aus der Entwicklung in der Altersvorsorge abzeichnen, den Verschuldungsspiel-

raum zusätzlich einschränken. Als zusätzliche Restriktion kommt eine ausreichende Verfügbarkeit von ausländischen Devisen hinzu. Dies hängt letztlich von der Exportfähigkeit eines Landes ab und kann vor allem für Entwicklungsländer zum Problem werden.

Wo genau die Verschuldungsgrenze liegt, lässt sich theoretisch nicht bestimmen, sondern ist eine empirische Frage. Die Gefahr des Staatsbankrotts kann für Industrieländer praktisch ausgeschlossen werden; wie die Gemeinde Leukerbad vorexerziert hat, ist das Problem der Zahlungsunfähigkeit auf der lokalen Ebene aber nicht auszuschliessen. Relevanter sind die Konsequenzen bezüglich einer sinkenden Kreditbereitschaft beziehungsweise der zukünftigen Steuerbelastung. Eine sinkende Bereitschaft, neue Kredite zu gewähren, äussert sich zunächst einmal darin, dass die Kreditgeber eine höhere Risikoprämie verlangen, der Zinssatz also steigt; damit wird der Verschuldungsspielraum weiter eingeengt. Bei den Steuern kommen die Grenzen einerseits auf der politischen Ebene, andererseits als zunehmende Steuerwiderstände in Form von Steuervermeidung oder sogar –hinterziehung zum Ausdruck.¹⁰

Eine quantitative Obergrenze für die Staatschuld anzugeben, ist also nicht einfach. Die wirtschaftswissenschaftliche Literatur enthält sich diesbezüglich einer Empfehlung. Festgestellt wird – trivialerweise – lediglich, dass die Staatsverschuldung dann nachhaltig ist (also nicht zu einer Schuldenspirale führt), wenn die Quote zum BIP konstant gehalten wird. Auf welchem Niveau der Schuldenquote dies geschehen soll, bleibt dabei unbestimmt; eine Angabe dazu wäre allenfalls aufgrund einer detaillierten empirischen Abklärung möglich.

Staatsverschuldung in der Schweiz

In der Schweiz hat sich die Bruttoschuldenquote (also ohne Berücksichtigung der den Schulden gegenüberstehenden Vermögenswerte) zwischen 1990 und 2003 von 30% auf 56% deutlich erhöht. Auch Mitte der 1970er-Jahre war es zu einer markanten Erhöhung gekommen, die danach aber wieder mehr als kompensiert wurde. Der jüngste Anstieg fiel jedoch noch kräftiger aus. Wesentlich dazu beigetragen haben die über Jahre schwache Konjunktorentwicklung und die über der Wachstumsrate des BIP liegenden Zinssätze. Trotzdem liegt der Wert der Schweiz noch im unteren Mittelfeld der OECD-Länder, und die Schuldengrenze von 60%, die der Maastricht-Vertrag für die Mitglieder des Euroraumes vorschreibt, ist nicht erreicht.

Eine Berechnung der Nettoschuldenquote ist für den Staat insgesamt nicht möglich; dazu fehlen die Angaben der Gemeinden. Schon die Daten für den Bund und die Kantone zeigen aber, dass die Nettoschulden

deutlich niedriger liegen als die Bruttoschulden; bei den Gemeinden dürfte dies noch verstärkt der Fall sein. Einen weiteren Hinweis gibt ein Vergleich zwischen Passivzinsen und Vermögenserträgen, für den auch Daten der Gemeinden verfügbar sind. Es zeigt sich, dass die Vermögenserträge seit Beginn der 1990er-Jahre jeweils 70% oder mehr der Passivzinsen abdeckten.

Den Schulden des Staates stehen ausserdem Vermögenswerte der Pensionskassen gegenüber, die 2003 einen Stand von 108% des BIP erreicht haben. Und das Nettovermögen im Ausland erreichte gar einen Stand von 135% des BIP. Darin kommt ein seit Jahren anhaltender Sparüberschuss der Schweizer Volkswirtschaft zum Ausdruck. Die Vermutung ist nahe liegend, dass die seit Jahren dümpelnde Konjunktur in der Schweiz auch darauf zurückzuführen ist. Für die Behauptung, die Staatsschulden seien in der Schweiz bedenklich hoch, gibt es also keine Anzeichen. Im Gegenteil: Angesichts des Sparüberschusses des privaten Sektors scheint eher eine stärkere staatliche Neuverschuldung angezeigt.

Dem wird entgegengehalten, dass zukünftige Belastungen namentlich bei der Altersvorsorge ein noch stärkeres Sparen bedingen würden. Wie schon verschiedentlich erwähnt, führt aber ein rein geldmässiges Sparen volkswirtschaftlich gesehen nicht zu einer materiellen Verbesserung in der Zukunft. Wenn den Ersparnissen keine rentablen Investitionen gegenüberstehen, verschlechtern Sparen und Schuldenabbau lediglich die Situation der gegenwärtigen Generation, ohne diejenige der zukünftigen zu verbessern. Da die privaten Unternehmen offensichtlich nicht genügend im Inland investieren, um das bereits bestehende Sparvolumen zu absorbieren, müsste der Staat mittels Defiziten die mangelnde Nachfrage stützen. Wenn er dabei seine Investitionen in die öffentliche Infrastruktur verstärkt, profitieren davon auch die zukünftigen Generationen.

Abschliessende Thesen

Eine Verteufelung von Staatsschulden ist nicht rational. Um beurteilen zu können, ob der Staat Schulden abbauen sollte oder nicht, sind die damit verbundenen volkswirtschaftlichen Wirkungen zu berücksichtigen. Zwei Aspekte stehen dabei im Vordergrund: Die Wohlstandsverteilung zwischen den Generationen und die konjunkturelle Situation.

Eine Besserstellung zukünftiger Generationen durch Konsumverzicht in der Gegenwart ist – falls überhaupt erwünscht – nur möglich, wenn damit das Niveau rentabler Investitionen erhöht wird. Andernfalls ergibt sich ein gegenteiliger Effekt, indem die geringere Güternachfrage das Wirtschaftswachstum schwächt.

Ist die Wirtschaft schon in einer Situation der Unterauslastung, verschlechtert ein Abbau der Staatsschulden in der Regel die Situation. Der Staat sollte dann mittels einer antizyklischen Defizitpolitik die Nachfrage stützen, also seine Schulden erhöhen. Dies kommt nicht nur dann den zukünftigen Generationen ebenfalls zugute, wenn der Staat vorwiegend seine Investitionstätigkeit verstärkt, sondern auch, indem die konjunkturelle Stimulierung die private Investitionstätigkeit anregt.

Bei den untergeordneten Gebietskörperschaften der Kantone und Gemeinden sind die Verschuldungsmöglichkeiten eingeschränkter als beim Bund und der Einfluss auf die Konjunktur geringer. Da sie aber zwei Drittel der gesamten Staatsausgaben tätigen, sollten sie sich ebenfalls konjunkturgerecht verhalten. Um dies zu erreichen, ist wahrscheinlich eine koordinierende und motivierende Rolle des Bundes nötig. Ein Beispiel dafür ist das 1997 beschlossene Investitionsprogramm. Massnahmen dieser Art sollten zum Standardinstrumentarium der Konjunkturpolitik gehören.

Das Niveau der Staatsverschuldung ist in der Schweiz keineswegs bedenklich hoch. Angesichts des chronischen Sparüberschusses der Schweizer Wirtschaft erscheint sogar eine höhere Verschuldung angezeigt. Würde es gelingen, damit die Wachstumsdynamik des privaten Sektors zu verstärken, liessen sich auch die zukünftigen Belastungen, zum Beispiel durch die Altersvorsorge, besser verkraften.

Wenn Panikmache bezüglich der Staatsverschuldung keine faktische Grundlage hat, stellt sich die Frage, was damit beabsichtigt werden soll. Plausibel erscheint die Vermutung, dass mit dem populistischen Argument der ›Schuldenwirtschaft‹ ein anderes Ziel anvisiert wird, nämlich die Senkung der Staatsquote. Dies zu fordern, ist nicht illegitim, verlangt aber nach einer anderen Diskussion über die Vor- und Nachteile der Staatstätigkeit. Aus konjunkturpolitischer Sicht ist jedoch zu bedenken, dass angesichts des gegenwärtig nur schwachen Wirtschaftswachstums der Zeitpunkt dafür nicht günstig ist.

Anmerkungen

- 1 Unter Neuverschuldung ist eine Zunahme des Schuldenbestandes zu verstehen; sie entspricht in der Regel dem Defizit (Überschuss der Ausgaben über die Einnahmen) in der Staatsrechnung.
- 2 Zur Vereinfachung der Diskussion wird zunächst von einer geschlossenen Volkswirtschaft ausgegangen; Transaktionen mit dem Ausland werden also vernachlässigt. Eine Lockerung dieser Annahme erfolgt weiter unten. Auf die Diskussion der dritten (theoretischen) Möglichkeit der Finanzierung von Staatsausgaben, der Geldschöpfung, wird hier, auch weil sie aus rechtlich-institutionellen Gründen nicht praktikierbar ist, ebenfalls verzichtet.
- 3 Auf auffällige interpersonelle Verteilungswirkungen, die dadurch entstehen, dass Staatstitel von den ›Reichen‹ gehalten, Steuern aber auch bei den ›Armen‹ erhoben werden, wird hier nicht näher eingegangen. Diese Frage müsste im Rahmen einer Gesamtschau der Verteilungswirkungen des Steuersystems und der Staatsausgaben diskutiert werden.
- 4 Letztere intergenerationelle Verteilungswirkungen sind vor allem für die Diskussion der Pensionskassen-Problematik von Bedeutung.
- 5 In der Praxis ist die Feststellung der Rentabilität öffentlicher Investitionen nicht einfach, da die Erträge (z.B. von Schulhäusern oder Verkehrswegen) in der Regel nicht als Geldbeträge direkt an den Staat fließen. Der Investitionsbegriff lässt sich auch nicht auf das beschränken, was in der staatlichen Rechnung als solches verbucht wird. So werden beispielsweise Bildungsausgaben in der laufenden Rechnung verbucht, obschon von diesen ein positiver Effekt auf das Wirtschaftswachstum zu vermuten ist.
- 6 Streng genommen müssten die Staatsschulden in Relation zum Brutto-Nationaleinkommen (BNE), das neben der Wertschöpfung im Inland noch die Nettoeinkommen aus dem Ausland enthält, gesetzt werden. Internationale Vergleiche, z.B. der OECD, stellen aber traditionellerweise auf das BIP ab. Für die meisten Länder macht dies keinen grossen Unterschied, da die Differenz zwischen dem BIP und dem BNE gering ist. In der Schweiz liegt das BNE dagegen um gut 5% über dem BIP.
- 7 Eine realistische Beurteilung der Verschuldungssituation setzt z.B. voraus, dass die Vermögenswerte des Staates nicht in einem finanzkonservativen Sinne zu niedrig bewertet sind.
- 8 Für einen Privaten geht dieses Spiel natürlich auf die Dauer nicht auf, weshalb Ponzi auch als Finanzjongleur bezeichnet wird.
- 9 Diese Argumente gelten analog für kleine Gebietskörperschaften wie z.B. eine Gemeinde, da deren Schuldtitel überwiegend durch Gebietsfremde gehalten werden.
- 10 Eine Form der Steuervermeidung, die Abwanderung an einen steuergünstigeren Standort, ist umso wahrscheinlicher, je kleiner das betreffende Gebiet ist. Eine Gemeinde steht deshalb in einem stärkeren Steuerwettbewerb als der Nationalstaat; zum Steuerwettbewerb gehört aber nicht nur die Höhe der Steuersätze, sondern auch der Umfang und die Qualität der dafür gebotenen staatlichen Leistungen.

Wie wirken Ideologien?

Die Magie der Denkfiguren

Jeder politisch interessierte Mensch ist damit konfrontiert, dass der politische Diskurs durchdrungen ist von ›Ideologie‹, von meinungsbildenden Leitideen und Ideenclustern. Diese Durchdringung ist so umfassend, dass auch das Trennen der Fakten von ihrer Interpretation nur beschränkt gelingt. Bereits die Auswahl und Darstellung der Fakten ist unweigerlich von den Vorkenntnissen, den Sichtweisen und den Interessen des Auswählenden geprägt. Niemand kann sich dieser Durchdringung entziehen: Wer es versucht, wird früher oder später verwirrt feststellen, dass sich auch in seine Darstellungen laufend Bewertungen einschleichen.

Offensichtlich benötigen wir Orientierung, Zugehörigkeiten, Standpunkte, damit wir uns in gesellschaftlichen Zusammenhängen bewegen können. Unwillkürlich suchen wir dabei auch nach einem Mindestmass an Kohärenz. Wir brauchen Ideen-Sets, ›Ideologie‹. Deshalb ist eine kritische Auseinandersetzung mit diesen Ideensets für die politische Arbeit von grosser Bedeutung. Im folgenden Essay beschäftige ich mich mit einem zentralen Baustein ideologischer Einflussnahme, den ich Denkfigur nenne. Das Wort Denkfigur ist in den letzten Jahren zunehmend in den Sprachgebrauch eingegangen. Ich verwende es in einem spezifischen Sinn, den ich noch erläutern werde.

Der Text entstand aus der eigenen politischen Praxis heraus, aus der täglichen Konfrontation mit ideologisch geprägten Argumenten. Sein Anliegen ist es, mit Hilfe des Denkfigur-Begriffes Struktur und Wirkungsweise ideologischer Muster herauszuarbeiten. Dadurch soll ein bewussterer und kritischer Umgang mit ideologisch geprägten Argumentationsweisen erleichtert werden, auch in der Selbstreflexion, also in der Auseinandersetzung mit den eigenen Argumentationsmustern.

Der Klarheit halber möchte ich anmerken, dass sich der Text nicht mit den gesellschaftlichen Hintergründen der Ideologiebildung beschäftigt.

Was ist eine Denkfigur?

Denkfiguren haben eine Wirkungskraft, die sich einer oberflächlichen Betrachtung gerne entzieht. Deshalb spreche ich im Titel von der Magie der Denkfiguren. Beginnen wir mit dem Beispiel ei-

Beat Ringger

1955, Zentralsekretär vpod und geschäftsleitender Sekretär des Denknetzes. Interessensschwerpunkte: Gesundheits- und Sozialpolitik, politische Ökonomie, Psychologie und Fragen der Ideologiebildung.

ner Denkfigur, die in der gegenwärtigen politischen Diskussion häufig angeführt wird und mit dem Begriff Reformstau umschrieben wird.

Die Denkfigur besitzt einen *generischen Kern*, das heisst einen Kern, der sich auf ganz unterschiedliche Kontexte übertragen lässt. Er lautet: Jedes lebende System kennt Phasen erlahmender Vitalität. Die Aussenwelt verändert sich, während die inneren Strukturen des Systems gleich bleiben und nun nicht mehr den aktuellen Anforderungen entsprechen. Zudem lässt sich der Elan, der sich in Phasen des Aufbruchs und des Wachstums eines Systems einstellt, nicht beliebig aufrecht erhalten. Die überkommenen Strukturen müssen nun überwunden oder angepasst werden, um die Vitalität des Systems zu sichern.

Diese Denkfigur lässt sich auf das System Gesellschaft übertragen. Wahlweise sind es dann die Globalisierung, die demographische Entwicklung, das Fortschreiten der Technologien oder die wachsende Entfaltung der Produktivkräfte, die einen äusseren Anpassungsdruck auf die gesellschaftlichen Strukturen ausüben. Die überkommenen Strukturen müssen nun überwunden werden, damit eine Gesundung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräfte möglich ist. Dabei müssen träge, konservative Kräfte überwunden, Privilegien und Gewohnheiten in Frage gestellt werden, und dabei werden einige Bevölkerungsschichten vorübergehend auf der Verliererseite stehen.

Während Jahrzehnten war es in aller Regel die politische Linke, die für eine Überwindung von unsozialen, repressiven und unökologischen gesellschaftlichen Verhältnissen eintrat und in der Öffentlichkeit als gesellschaftsverändernde Kraft wahrgenommen worden ist. So wurde die oben angeführte Denkfigur von der systemkritischen Linken etwa wie folgt ins Feld geführt: Der Kapitalismus ist die Struktur, die es zu überwinden gilt, weil er zu unlösbaren Widersprüchen mit den Bedürfnissen der Menschen und mit den ökologischen Gegebenheiten führt. Dabei wird die kapitalistische Klasse, deren Macht auf dem Eigentum an den Produktionsmitteln gründet, auf der Verliererseite stehen, während die grosse Bevölkerungsmehrheit an Einfluss und Lebensqualität gewinnt.

Die Figur wird jedoch in letzter Zeit weit häufiger von der politischen Rechten ins Feld geführt. Soziale Errungenschaften und Regulierungen des Arbeitsmarktes werden als Teil eines trägen Systems dargestellt, in dem die verschiedenen Bevölkerungsgruppen nur noch die eigenen Pfründe und Privilegien verteidigen und so eine als notwendig erachtete Erneuerung verhindern; ein Phänomen, an dem insbesondere die Länder Westeuropas krankens (›Eurosclerose‹). Eine Dynamisierung der Wirtschaft kann jedoch nur gelingen, wenn die überkommenen Struk-

turen aufgebrochen werden. Im Wort *Reformstau* hat die Figur in neuester Zeit einen einprägsamen begrifflichen Anker erhalten.

An diesem Beispiel lassen sich die Eigenheiten von Denkfiguren gut nachvollziehen:

1. Eine Denkfigur ist ein Ensemble von Aussagen, die ein *argumentatives Ganzes* bilden.
2. Denkfiguren stützen sich auf einen argumentativen Kern, der ein *generisches, vielfach zu beobachtendes Wirkungsgefüge* beschreibt. Dadurch erhalten sie argumentative Geschlossenheit und Überzeugungskraft.
3. Dieser Kern lässt sich aus der Figur herauslösen und ist selbst auch noch keiner Ideologie verschrieben. Erst durch die Anbindung an bestimmte, nicht zu hinterfragende Axiome oder Werthaltungen (z.B. »Es gibt keine Alternative zur Globalisierung und zur zunehmenden Standortkonkurrenz«) erfolgt die *Ideologisierung*. Diese wird in der Regel abgesichert durch eine entsprechende Wahl der Begriffe, die mit einer impliziten Wertung einhergehen (z.B. *Reformstau*; wer steht schon gern im Stau?)
4. Der Wirkungszusammenhang wird in einer Weise ausgedrückt, der sich einfach, aber nicht zu einfach nachvollziehen lässt und deshalb im Nachvollziehenden ein ›Denkerlebnis‹ auslöst. *Denkfiguren werden nicht einfach geglaubt, sondern nachgedacht* – und gewinnen dadurch wesentlich an Kraft und Plausibilität.

Denkfiguren lösen beim Nachdenkenden also die Empfindung einer eigenständigen intellektuellen Leistung aus, mit der er sich in der Folge einfacher identifizieren kann und die ihm Überzeugtheit verleiht. Der allgemeingültige Argumentationskern einer Denkfigur vermittelt die Empfindung einer Stimmigkeit, die sich an Beispielen überprüfen lässt. Dadurch heben sich Denkfiguren deutlich von reinen Behauptungen oder Deklamationen ab, und darauf beruht ein wesentlicher Teil ihrer Wirkung.

Deshalb sind Denkfiguren besonders geeignet, gesellschaftliche Orientierung und politischen Halt zu vermitteln. Dieser Halt wird verstärkt, wenn die einzelne Denkfigur eingebettet ist in ein ganzes Set von kohärenten Denkfiguren, die als Ensemble einen wesentlichen Teil einer Ideologie ausmachen. Politische ExponentInnen können diese Denkfiguren wie Bausteine in den persönlichen Argumentationsbaukasten einfügen und bei Bedarf in den politischen Diskurs einfließen lassen.

Ideologisch geformte Denkfiguren bedienen gesellschaftliche Interessenlagen. Sie helfen, diese zu rechtfertigen oder mitunter auch zu verschleiern, indem sie sie als im Interesse aller liegend darstellen. Handelt

es sich dabei um die Interessenlage sozialer Klassen, dann ist der Boden für die Ausbildung umfassender Ideologien gegeben. Besonders gut wirkende Figuren werden unter diesen Voraussetzungen immer und immer wieder angeführt.

Denkfiguren erzielen dank ihrer Magie auch auf jene Menschen eine starke Wirkung, deren Interessen sie überhaupt nicht entsprechen. Dies erklärt zum Teil das Phänomen, das Marx in einem berühmten Diktum benannt hat: »Die herrschende Ideologie ist die Ideologie der Herrschenden.« In Anlehnung dazu kann man sagen, die herrschenden Denkfiguren seien die Denkfiguren der Herrschenden.

Das zentrale Anliegen dieses Essays besteht darin, diese Magie der Denkfiguren, diese den Beobachtern häufig verborgene Wirkung aufzudecken. Das Erkennen dieser Wirkung erleichtert einen adäquaten und aufklärenden Umgang mit den Figuren.

Neoliberale Denkfiguren

Denkfiguren besitzen konstellierende Kraft: Ähnlich wie Melodien ein Musikstück zusammenhalten, verleihen sie einer Ideologie Eingängigkeit, Kohärenz und Überzeugungskraft. Zusammengehalten wird eine Ideologie von einigen wenigen Leitmelodien, die im politischen Diskurs situationsgerecht variiert werden.

Im Neoliberalismus sind das die folgenden drei Leit-Denkfiguren:

- Die erste Denkfigur beschwört die *Magie des Marktes*. Sie verwendet als generischen Kern die Mechanismen der Selbstregulation. Der Markt wird als selbstregulierendes System dargestellt, das aus eigener Dynamik die optimale Verteilung der ökonomischen Mittel bewirkt. Die Kunden wählen sich auf dem freien Markt diejenigen Produkte und Dienste aus, die das günstigste Preis-Leistungsverhältnis aufweisen. Dadurch werden jene Unternehmen bevorzugt, die effizient und kundenorientiert produzieren. Ihnen fließen die meisten Mittel zu. Damit wird à la longue optimaler Wohlstand für alle erzeugt.
- Die zweite Figur ist die »*Freiheit oder Sozialismus*«-Figur: Entweder stärkt man die Freiheit selbstverantwortlicher Akteure auf den ökonomischen und gesellschaftlichen Märkten, oder man macht diese Bürger zum Objekt bürokratisch-sozialstaatlicher Verwaltung und beraubt sie jeder Eigeninitiative. Die Märkte sind auch hier ein Segen: Sie wirken auf alle Marktteilnehmer in gleicher und unparteiischer Weise und sorgen dafür, dass bürokratische Machtzentren ständig in Bedrängnis geraten.
- Die dritte Figur lautet: Ist die Eigendynamik des Marktes erst einmal genügend schwungvoll am Werk, dann gibt es für die Marktteilnehmer *keine Alternative mehr* zur möglichst radikalen Anpassung an die Anfor-

derungen eben dieses Marktes. Dies gilt sowohl für Unternehmen als auch für ganze Staaten. Das ist aber – ein Rückgriff auf die zweite Figur – kein ›Schaden‹, sondern ein ›Glück‹: Dank der globalisierten Kraft des Marktes können die staatlich-bürokratischen Machteliten zurückgebunden werden – das einzig wirksame Mittel, um totalitäre Herrschaftssysteme à la Stalinismus zu verhindern.

Die ›Freiheit-oder-Sozialismus‹-Denkfigur ist gegenwärtig in den Hintergrund gerückt. Das hat mit dem Niedergang der ›real sozialistischen‹ Regimes des Ostblocks zu tun, und damit, dass die Linken nur noch sehr zurückhaltend mit Systemalternativen argumentieren. Sobald aber die Systemdebatte wieder belebt wird, dürfte auch diese Figur wieder an Bedeutung gewinnen.

Den Denkfiguren nicht erliegen

Wie können wir die Wirkung neoliberaler Denkfiguren im politischen Diskurs auffangen und gegebenenfalls in ihr Gegenteil kehren?

Weil Denkfiguren eine hohe innere Kohärenz aufweisen, ist eine bloße Relativierung nutzlos. Durch ein ›Ja-Aber‹ bleibt die Wirkung der Figur auf die Zuhörenden unangetastet; die differenzierte Argumentation kann die Wirkung der Figur nicht beeinträchtigen. Denkfiguren werden als Ganzes angenommen – oder als Ganzes hinterfragt. Differenzierte Betrachtungsweisen dringen in der Regel erst dann wieder durch, wenn bei den Zuhörenden die gesamte Denkfigur fragwürdig geworden ist.

Will man dem neoliberalen Diskurs wirksam entgegenzutreten, so ist es deshalb ratsam, die neoliberalen Denkfiguren immer wieder als Ganzes aufzunehmen und zu entzaubern, das heisst ihrer verdeckten Wirkung zu berauben. Zum Beispiel die ›Der-Markt-macht-alles-am-besten‹-Denkfigur. Eine mögliche Form der Entmystifizierung lautet: Der Markt ist für ungefähr zwei Drittel der Menschheit ein miserabler Mechanismus für die Verteilung der Güter. Er gibt nämlich nicht denjenigen, die Bedarf haben, sondern denjenigen, die bezahlen können. Deshalb sind zwei Drittel der Menschen für den Markt vollkommen irrelevant, weil sie über keine nennenswerte Kaufkraft verfügen. Deshalb wird mehr in die Entwicklung von Kosmetika investiert als in die Bekämpfung von Tropenkrankheiten. Deshalb kann der Markt nicht verhindern, dass jedes Jahr 6 Millionen Kinder an Hunger sterben – in jeder Sekunde 11.

In einem weiteren Schritt kann der generische Kern der Denkfigur – im vorliegenden Fall die Selbstregulation lebender Systeme – aufgegriffen und mit der ideologisierten Verzerrung konfrontiert werden: Eine nachhaltig erfolgreiche Selbstregulation zeichnet sich dadurch aus, dass

stabilisierende Regelkreise gegenüber entstabilisierenden Wirkungen vorherrschen, weil das System sonst die Tendenz hat, sich selbst und seine Umwelt zu zerstören. Krebszellen zum Beispiel folgen sehr wohl selbstorganisierenden Mustern, haben sich allerdings von allen stabilisierenden Koppelungen mit ihrem Umfeld ›befreit‹ und bedrohen deshalb mit ihrem selbstsüchtigen Wachstum ihren Wirt – und damit auch sich selbst. Sie gleichen darin einem entfesselten, neoliberalen Kapitalismus, der sich weder im Hinblick auf sozialen Ausgleich noch im Hinblick auf einen nachhaltigen Umgang mit der Natur Regulierungen unterwirft.

Gegenüber der ›Sozialismus oder Freiheit‹-Figur könnte die Entzauberung lauten: Die wirkliche Alternative heisst *Neoliberalismus oder Freiheit*. Der neoliberale Kapitalismus erhöht soziale Ungerechtigkeiten und Spannungen in der Gesellschaft. Je ungehemmter er dies tut, desto mehr gibt es Konflikte, Gewalt, Repression – und das ist das Ende der Freiheit. Nur eine ausreichend gerechte Gesellschaft ist in der Lage, dauerhafte Freiheit zu sichern.

Als zweiten Schritt bietet sich an, den Begriff der Eigenverantwortung aufzunehmen und ihn in einen sozialen Kontext zu stellen: Natürlich wollen wir möglichst viel Eigenverantwortung. Wir wollen eine Gesellschaft, die jedem Menschen ermöglicht, seinen Lebensunterhalt in eigener Verantwortung selber bestreiten zu können. Wir wollen eine Wirtschaftsordnung, die Vollbeschäftigung zu fairen Löhnen sichert.

Linke Denkfiguren – Populismus oder legitimes Mittel?

Gesellschaftliche Macht stützt sich auf Besitzverhältnisse, auf Formen der Ausbeutung und der Ausgrenzung und in Konfliktfällen häufig auch auf physische Gewalt. Macht ist jedoch auf einen *courant normal* angewiesen, auf ein alltägliches Funktionieren, bei dem sich die Sohn-Mächtigen widerstandslos in die herrschenden Muster einfügen. Dies gelingt am Besten, wenn die Menschen aus freien Stücken in die herrschenden Muster einwilligen. Dazu dienen Ideologien.

Die Opposition kann noch so klug reden und schreiben: Im gesellschaftlichen *courant normal* setzen sich in der Regel nicht die besseren Ideen, sondern die dickeren Geldbeutel durch. Definitionsmacht entsteht nicht losgelöst von realer Macht. Jedoch gilt es im Rahmen dessen, was wir als ›machtlose‹ oder ›machtarme‹ Kräfte tun können, das Beste herauszuholen. Und da die realen Gesellschaftsverhältnisse voller Widersprüche und voller Bedrängungen für die Ohn-Mächtigen sind, kämpfen wir auch keineswegs auf verlorenem Posten. Der wachsame

und kluge Umgang mit Denkfiguren kann erheblichen Einfluss darauf haben, wie viel wir von unserer potentiellen Definitionsmacht einlösen können.

Doch sind Denkfiguren überhaupt ein legitimes Mittel in der politischen Auseinandersetzung? Wer die Welt mit einfachen Denkmustern beleuchte, sei ein ›terrible simplificateur‹, ein Populist und Volksverführer, lautet ein weit verbreitetes Verdikt. Die Wirklichkeit sei derart von Komplexität geprägt, dass sie sich jeder einfachen Erklärung entziehe. Einziger Weg sei deshalb in jedem Fall die Suche nach einer möglichst sachgerechten, lösungsorientierten Vorgehensweise.

Dieses Argument verkennt, dass Denkfiguren unabdingbarer Bestandteil von Politik und Gesellschaft sind. Menschen stellen mit ihrem Handeln die Reproduktion gesellschaftlicher Verhältnisse jeden Tag von Neuem sicher. Sie nehmen gleichzeitig auch Teil an Veränderungsprozessen. Woran sollen sich die Menschen dabei orientieren? Ohne Leitideen, ohne Ideologien und deren Denkfiguren wäre dies unmöglich.

Kein System verkräftet ein Zuviel an Komplexität, ohne dem Zerfall preisgegeben zu sein. Systeme müssen sich ständig reproduzieren, ihre innere Ordnung Tag für Tag wiederherstellen. Zu diesem Zweck müssen die System-Bestandteile in taugliche Abläufe eingebunden sein, in denen klar ist, wer was wann zu tun hat, und deshalb kann die Komplexität der inneren Abläufe und Wechselbeziehungen ein gewisses Mass nicht überschreiten. Tut sie dies dennoch, dann nimmt der Aufwand zu, der für die Koordination im alltäglichen Funktionieren erforderlich ist – bis zu der Schwelle, an der das Chaos Überhand nimmt. Das System gerät dann in tiefe Krisen, die bis zum Zerfall gehen können (oder aber zu einer Transformation führen).

In Gesellschaften muss jeder Einzelne seine Verhaltensweisen laufend auf die gesellschaftlichen Erfordernisse einstellen können. Er ist dabei auf Orientierungsmuster angewiesen. Viele dieser Muster sind erzwungen. Die Verfügungsgewalt eines Adligen über seine Leibeigenen zum Beispiel, oder der Zwang, für Lohn arbeiten zu müssen, um den Lebensunterhalt bestreiten zu können. Dazu gesellen sich ideelle Muster, die die Menschen solche Verhältnisse akzeptieren lassen: Die Idee von der *gottgewollten Ordnung einer sozialen Hierarchie* im Feudalismus, die *Vorstellung eines Marktes, der alles zum Besten regelt* im Kapitalismus.

Es ist kein Zufall, dass das Bürgertum systematische und hoch bezahlte Anstrengungen unternimmt, um ihm dienliche Denkfiguren zu entwickeln und im politischen Alltag zu platzieren. Die Welt neoliberaler Denkfabriken (think tanks), die beständige Bemühung, Forschung und Lehre zu beherrschen (insbesondere im Bereich der Ökonomie), und

hohe Investitionen zur Sicherung einer systemkonformen Medienlandschaft bezeugen den Wert, den die Mächtigen, dem Kampf ums Denken beimessen. Die Frage ist also nicht, ob gesellschaftliche Kräfte – und damit auch die Linke – sich an Ideensets orientieren sollen oder nicht. Die Frage ist vielmehr, welche Qualität diese Sets haben.

Selbstverständlich erschöpft sich politische Arbeit nicht im Entwickeln guter Denkfiguren. Ohne das ständige Bemühen um eine möglichst treffende Analyse gesellschaftlicher Verhältnisse und ihrer Wandlungen, ohne ein beständiges Abstützen auf die Empirie, auf das, was uns Beobachtungen und Sachverhalte zu sagen haben, ohne den hartnäckigen Aufbau gesellschaftlicher Gegenmacht – zum Beispiel in NGOs und Gewerkschaften – werden linke Politik und kluge linke Denkfiguren zur leeren Geste.

Doch dies einmal vorausgesetzt, ist die sorgfältige Erarbeitung sozialkritischer Denkfiguren von grossem Wert – nicht zuletzt deshalb, weil der Aufwand für ihre Entwicklung und ihre Kommunikation vergleichsweise gering ist, verglichen mit der grossen Wirkung, die sie entfalten können. Denn wer gesellschaftliche Definitionsmacht an sich ziehen kann, hat in den sozialen Auseinandersetzungen schon viel gewonnen. Die gelungene Mindestlohnkampagne des SGB ist dafür ein beredtes Beispiel.

Zur Illustration sei hier noch eine Denkfigur angeführt, die aus einem meiner Dossiers als Zentralsekretär des vpod (der Gewerkschaft der öffentlichen Angestellten) entstanden ist, nämlich der Gesundheitspolitik. Die Denkfigur lautet: Wenn Sie zur Ärztin gehen, wollen Sie eines: möglichst gute Unterstützung, damit Sie möglichst rasch gesund werden. Was Sie nicht wollen ist, dass der Arzt Sie vor allem daraufhin untersucht, wie an Ihnen möglichst viel zu verdienen ist. Sie wollen keine unnötigen Therapien oder Operationen, und Sie wollen auch nicht, dass Ihnen das Nötige vorenthalten wird, weil es sich für die Ärztin, die HMO oder das Spital finanziell nicht rechnet, Sie zu behandeln. Wir haben heute schon genug, ja zuviel Gewinninteressen im Gesundheitswesen, etwa seitens der Pharmaindustrie oder seitens derjenigen ÄrztInnen, die ihren Verdienst an oberste Stelle setzen. Unser Gesundheitswesen muss deshalb wieder vermehrt am Bedarf der PatientInnen ausgerichtet werden, nicht am Geschäftssinn der Anbieter. Profitgier hat im Gesundheitsbereich nichts verloren.

Die Wirkung dieser Figur ist beträchtlich. Sie leuchtet unmittelbar ein, und schafft in vielen, manchmal reichlich diffusen Gesundheitsdebatten einen klaren Bezugspunkt.

Ich plädiere für einen selbstbewussten und gleichzeitig selbstkritischen



Umgang mit Denkssets. Diese Sets sind immer ›Ideologie‹, sie gehören der Welt der Ideen an. Sie sind gleichzeitig in dem Masse Teil der Wirklichkeit, wie sie das Handeln der Menschen (mit)bestimmen.

Gefordert ist ein (selbst)kritischer Umgang mit, nicht der Verzicht auf Denkfiguren. Gefordert ist ihre gezielte Erarbeitung und Verwendung. Eine (selbst)kritische Betrachtung stellt dabei insbesondere immer wieder die eine Frage: cui bono, wem nützt es? Und sie achtet darauf, ob die Denkfiguren den Menschen Ohn-Macht suggerieren oder sie einladen, auf die Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse Einfluss zu nehmen.

Auf dem Pilgerberg oder: Dialektik der Freiheit

Eine kurze Geschichte des Neoliberalismus

Die Diskussion über Neoliberalismus und Globalisierung wird nach wie vor breit und kontrovers geführt. Dabei kann Dissens über die Bedeutung beider Begriffe sowohl in linken wie rechten Kreisen festgestellt werden. Basierend auf aktuellen Forschungen¹ und meinen eigenen Arbeiten,² werde ich die Geschichte des Neoliberalismus in elf Thesen präsentieren. Ein wichtiges Anliegen des Artikels ist es, die verschiedenen Phasen und die Entwicklungsdynamik des Neoliberalismus erkennbar werden zu lassen.

1. In Anlehnung an Max Horkheimer ist daran zu erinnern, dass wer über den Kapitalismus nicht reden will, vom Neoliberalismus schweigen sollte. Von Anfang an war der Neoliberalismus ein Projekt, das Antworten auf die Krise des Kapitalismus zu geben versuchte. Die Krise des liberalen Kapitalismus in den 1920er- und 1930er-Jahren (u.a. mit der ›Grossen Depression‹ von 1929 bis 1933) bildete den Ausgangspunkt dieser Bewegung, die in den ersten Jahrzehnten vor allem von Intellektuellen getragen wurde.

2. Als einer der ersten dürfte der schwedische Ökonom Eli F. Heckscher in seinem Buch ›Gammal och ny ekonomisk liberalism‹ (›Alter und neuer ökonomischer Liberalismus‹) 1921 die Umrisse eines neoliberalen Programms skizziert haben: Oberste Priorität für Markt und Konkurrenzordnung und eine Neukonzeption des Staates, seiner Aufgaben und Funktionen. 1925 hat der Zürcher Ökonom Hans Honegger erstmals den Begriff Neoliberalismus verwendet und ihm ein Kapitel in seinem Buch ›Volkswirtschaftliche Gedankenströmungen‹ gewidmet. In Wien war es Ludwig von Mises, der sich ausführlich mit dem aktuellen Zustand von Kapitalismus und Liberalismus beschäftigte. In seinem Privatseminar wurden diese Problemstellungen multi- und transdisziplinär erörtert. Das Seminar war zugleich eine zivilge-

Bernhard Walpen

1959, Dr. soc. sc., arbeitet in der Abteilung Forschung und Grundlagen der Bethlehem-Mission Immensee; Themenredakteur für Wirtschaftsgeschichte und -theorie der Zeitschrift ›Sozial-Geschichte‹; Forschungsschwerpunkte: Wirtschaftsgeschichte und -theorie, Neoliberalismus und kritische Sozialtheorie (Marxismus, bes. Gramsci).

sellschaftliche Organisation, in der internationale Kontakte geknüpft wurden. So nahmen daran unter anderem der Brite Lionel Robbins (London School of Economics), der US-Amerikaner Howard S. Ellis, der Norweger Ragnar Nurske oder der Repräsentant der Rockefeller-Stiftung in Paris, John Van Sickle, teil.³ In London bildete die London School of Economics einen Ort, wo unter der Ägide von Edwin Cannan entsprechende Diskussionen geführt wurden. In Deutschland waren besonders Walter Eucken, Alexander Rüstow und Wilhelm Röpke (die letzten beiden flohen 1933 aus dem nazistischen Deutschland) die treibenden Protagonisten eines ›neuen Liberalismus‹. In Chicago war Frank H. Knight ein wichtiger Exponent. Aber auch Walter Lippmann in New York und der liberale ›Staatsfeind‹ Albert Jay Nock, der während 12 Jahren ordiniertes Pfarrer der Episcopal Church war, beschäftigten sich ausführlich mit den Problemen des Kapitalismus und den Gefahren des Sozialismus und konkret mit dem Bolschewismus. Auch in Italien und der Schweiz fanden sich besorgte Zeitgenossen, so in Genf William Rappard, in Turin Luigi Einaudi und in Mailand Giovanni Demaria. Im Zentrum des Nachdenkens über die aktuelle Krisensituation standen vor allem Fragen zu Markt, Wettbewerb, Preisbildung und zu den Funktionen, die dabei dem Staat zukommen sollen oder nicht. Einigkeit herrschte darin, dass die naive Vision eines Laissez-faire unhaltbar geworden war. Das Konzept des Nachwächterstaats war nicht mehr länger haltbar. Die Krux bestand darin, eine Form von Intervention zu finden, die möglichst minim ist, dennoch aber die Möglichkeit bietet, ›sozialistische‹ und bürokratische Machtkonzentrationen zu verhindern und trotzdem mit einem Gewaltapparat die (neo-)liberale Ordnung gegebenenfalls zu sichern. Diese Überlegungen konkretisierten sich in den Konzepten von Rechtsstaat, rule of law oder starker Staat.

3. Mitte der 1930er-Jahre wurde der Neoliberalismus-Diskurs vor allem in Frankreich relativ breit geführt. Der französische Wissenschaftsphilosoph Louis Rougier war eine treibende Kraft und organisierte das Colloque Walter Lippmann (26.–30. August 1938) in Paris. Dort wurde Lippmanns Buch ›The Good Society‹ (franz. ›Cité libre‹) als ein richtungsweisender Beitrag zur Erneuerung des Liberalismus diskutiert. Das Spektrum der Teilnehmer war breit und erstreckte sich von Alexander Rüstow und Wilhelm Röpke bis zu Friedrich August von Hayek und Mises. Der Neoliberalismus war kein ›Einheitsdenken‹, sondern zeichnete sich durch einen gewissen Pluralismus aus. Während des Kolloquiums wurde auch über die Begrifflichkeit debattiert, mit der das neue Liberalismuskonzept zu fassen sei. Gegen Vorschläge wie ›Neokapitalismus‹,

›positiver Liberalismus‹ oder ›sozialer Liberalismus‹ einigte man sich schliesslich auf ›Neoliberalismus‹. Der Begriff ist also eine Selbstbezeichnung. Das Konzept umfasste auf dem Kolloquium folgende Punkte:

- Vorrang des Preismechanismus als einem Mittel des Plebiszits mittels der Preise
- freie Unternehmen
- Wettbewerbssystem
- ein starker und unparteiischer Staat.

Schliesslich wurde eine Projektagenda Neoliberalismus aufgesetzt, die Gründung einer Zeitschrift, der ›Cahiers du Libéralisme‹, und die Bildung eines think tanks, des ›Centre International d'Études pour la Rénovation du Libéralisme‹ (CIERL) mit Hauptsitz in Paris (der erste Präsident war der Unternehmer Louis Marlio) und Büros in Genf (Röpke), London (Hayek) und New York (Lippmann) an die Hand genommen. Die Initianten richteten sich auf lange Fristen aus: Um das neoliberale Konzept durchzusetzen, sei eine Langzeitstrategie über Jahrzehnte notwendig. Ebenfalls musste, entgegen platter individualistischer Propaganda, der Individualismus kollektiv organisiert werden. Der Ausbruch des Zweiten Weltkriegs beendete jedoch diese ersten Bemühungen.

4. Ab Ende 1943 nahmen einige Intellektuelle den Faden zu einer Erneuerung des Liberalismus wieder auf. Am 8. Dezember 1943 schrieben ein gewisser K. Brunner, der Schweizer Geschäftsmann Albert Hunold und der NZZ-Wirtschaftsjournalist Carlo Mötteli ein Papier ›Zur Frage der Gründung einer sozialwissenschaftlichen Studiengemeinschaft‹. In Cambridge präsentierte Hayek am 28. Februar 1944 seine Vorstellung über die Errichtung einer ›Acton Society‹.⁴ Röpke stellte im August 1945 seinen Plan für eine internationale Publikation vor. Aus all diesen Bemühungen ging schliesslich das erste Treffen in Mont Pèlerin, oberhalb Veveys, vom 1. bis 10. April 1947 hervor. Dieses internationale Treffen im Hôtel du Parc war möglich dank der finanziellen Unterstützung diverser Firmen und Stiftungen.

Anlass für das Treffen waren die Isolierung der (Neo-)Liberalen und ihre geringe Zahl sowie der Aufstieg des Sozialismus (und damit der gesellschaftlichen Planung). Die dort begründete Mont-Pèlerin-Society (MPS) entwickelte kein detailliertes akademisches oder gar politisches Programm. Vielmehr wurden die Kernprinzipien in einer Absichtserklärung festgehalten. Dazu zählten:

- Die Analyse und Erklärung der aktuellen Krise mit ihren ökonomischen wie moralischen Dimensionen.

- Die Redefinition der Funktionen des Staates, um genauer zwischen totalitärer und liberaler Ordnung unterscheiden zu können.
- Die Methode der Wiedereinsetzung einer ›rule of law‹, um die Freiheitsrechte von Einzelpersonen und von Gruppen zu sichern.
- Die Möglichkeit der Errichtung minimaler sozialpolitischer Standards mittels nicht marktfeindlicher Mittel.
- Die Bekämpfung der Missbräuche der Geschichte, die der Förderung freiheitsfeindlicher Vorstellungen dienen.
- Die Schaffung einer internationalen Ordnung, mit der Frieden, Freiheit und harmonische internationale ökonomische Beziehungen gesichert werden kann.

Es ist bemerkenswert, dass auf dieser Liste einige traditionell liberale Kernprinzipien fehlen, die mit grundsätzlichen demokratischen und Menschenrechten verbunden sind (u.a. das Recht auf kollektive Organisation und die Gleichheit in der politischen Teilnahme).

Das Ziel der MPS bestand darin, die eigene Tradition zu sichern (›save the books‹), neue Theorien und Analysen zu entwickeln und ein politisches Projekt im weiten Sinn zu entwerfen, das zur damaligen Zeit in einer gewissen Distanz zum hegemonialen politischen Feld stand. Die Aktivitäten der MPS sollten zunächst auf die Zivilgesellschaft einwirken (über die MPS als transnationales Netzwerk neoliberaler Intellektueller und über die think tanks auf die öffentliche Meinung) sowie über eine ›liberale Utopie‹ (Hayek) entscheidenden Einfluss auf den Alltagsverstand gewinnen.

5. In der MPS findet sich unter anderen ein Typus von Intellektuellen, der der herrschenden Klasse auf neue Weise zuarbeitet. Gramsci hat in der Beschäftigung mit Sinclair Lewis' Roman ›Babbitt‹ festgestellt: »Die Intellektuellen lösen sich von der herrschenden Klasse ab, um sich mit ihr intimer zu verbinden, um eine wirkliche Superstruktur zu sein und nicht nur ein unorganisches ununterschiedenes Element der Struktur-Korporation.«⁵ Das Sich-Ablösen der Intellektuellen bedeutet aber nicht, sie seien ›unabhängig‹, wie Gramsci in einer anderen Notiz anmerkte: »Es erweist sich hier die methodologische Konsistenz eines Kriteriums politisch-historischer Forschung: es gibt keine unabhängige Intellektuellenklasse, sondern jede gesellschaftliche Gruppe hat eine eigene Intellektuellenschicht oder tendiert dazu, sie sich zu bilden; aber die Intellektuellen der historisch (und realistisch gesehen) progressiven Klasse üben unter den gegebenen Umständen eine solche Anziehungskraft aus, dass sie sich schliesslich und endlich die Intellektuellen der an-

deren gesellschaftlichen Gruppen unterordnen und folglich ein System der Solidarität aller Intellektuellen mit Bindungen psychologischer (Eitelkeit usw.) und häufig kastenmässiger (rechtlich-technischer, korporativer usw.) Art schaffen.«⁶ Hayeks Ziel war es, dem Neoliberalismus »Anziehungskraft« zu verleihen, um Intellektuelle anderer Klassen zu gewinnen.

6. Die ersten 15 bis 20 Jahre der MPS zeichnen sich durch vier wichtige Entwicklungen aus. Zunächst wurde die Mitgliedschaft zügig erweitert. Schon vier Jahre nach der Gründung waren Mitglieder aus allen Kontinenten zu finden. Obwohl der Schwerpunkt der Mitgliedschaft in Europa und den USA lag, bemühte man sich früh, in Lateinamerika (zunächst besonders in Argentinien) und ab 1960 in Japan eine stärkere Basis zu bilden.

Als zweites war es eine Zeit der Such-, Klärungs- und »Reinigungs«-prozesse. Die intellektuelle Vorrangstellung von Hayek, Friedman und anderen war keineswegs gegeben. Die teils heftigen Debatten über Gewerkschaften oder die Entwicklungstheorie⁷ verdeutlichen das eindrücklich. Weitere teilweise gravierende Differenzen kamen in Fragen der Agrarwirtschaft oder im Zusammenhang mit der Rolle des Goldes auf. Entscheidend war, dass im Verlauf der Zeit eine Art »Mainstreaming« in diesen Fragen stattgefunden hat, ohne dass aber eine Einheitsdoktrin entstanden wäre. Die Konzentration auf den Bereich der Wissenschaften bot die Möglichkeit einer relativen Offenheit innerhalb des Rahmens, der durch die Prinzipien abgesteckt war. Die Abstinenz von direkter Einflussnahme auf politische Ereignisse bildete eine wichtige, wenn nicht die entscheidende Grundlage dafür, dass nicht allzu schnell Abgrenzungskämpfe entstanden, die für den Neoliberalismus schädlich geworden wären.

Als drittes wichtiges Moment ist die publizistische Tätigkeit der MPS-Mitglieder zu erwähnen. Zahlreiche der bekannten Mitglieder verfassten wichtige Arbeiten: Hayek publizierte 1960 sein »The Constitution of Liberty«, der italienische Rechtsgelehrte Bruno Leoni 1961 »Freedom and the Law«, Friedman 1962 »Capitalism and Freedom«, die Begründer der »Public Choice«-Theorie James M. Buchanan und Gordon Tullock, 1962 »The Calculus of Consent« und der Humankapital-Theoretiker Gary S. Becker 1964 »Human Capital«. Bis Mitte der 1960er-Jahre war die eigene Bibliothek immens angewachsen und im Bereich der Ökonomie und in den Sozialwissenschaften war die Präsenz neoliberaler Intellektueller nicht mehr zu ignorieren.

Viertens schliesslich war die Schaffung von think tanks ein wichtiges

Mittel, um auf Publizistik und Ausbildung vermehrt einwirken zu können. Von 1950 bis 1969 wurden 14 think tanks (in Argentinien, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Guatemala, Japan, Mexiko und den USA) im MPS-Umfeld errichtet.

7. In der Krise des fordistischen Kapitalismus, die sich 1965 abzeichnete und bis 1980 dauerte, gelang es den neoliberalen Intellektuellen, insbesondere den Anhängern des Monetarismus, die in Gang gekommenen gesellschaftlichen und vor allem ökonomischen Entwicklungen aufzugreifen, theoretisch zu durchdringen und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Selbstbewusst wurde die »monetaristische Konterrevolution« verkündet und man trat aus dem »Schatten von Keynes« heraus, wie es der LSE- und Chicago-Ökonom Harry G. Johnson⁸ proklamierte.⁹ Die monetaristische Theorie bot sich deshalb als eine Alternative zum keynesianischen Ansatz an, weil sie mit ihm wichtige Gemeinsamkeiten teilte: Beides waren Makro- und Geldtheorien und boten konkrete wirtschaftspolitische Rahmensetzungen, Messgrößen und Entscheidungswege.¹⁰ Monetaristische Theorie war ohne einen radikalen Bruch umsetz- und anwendbar. Das jeweilige nationale Regierungspersonal und die Staatsbeamten konnten die neue Doktrin relativ leicht übernehmen. Wirtschaftspolitische Weichenstellungen erfolgten in zahlreichen Nationen Schritt für Schritt.

Zur Popularisierung des Neoliberalismus trug in den 1970er-Jahren vor allem Milton Friedman bei, der seine monetaristische Theorie in Zeitschriftenartikeln und Interviews (von »Newsweek« bis »Playboy«) popularisierte. Insbesondere versinnbildlichte er den Charme der neuen Warenwelt und ihrer Ästhetik im Bild des Supermarktes und verklärte die »ungeheure Warensammlung«.¹¹ Mit der Verleihung des schwedischen Reichsbankpreises (normaler- und fälschlicherweise als Wirtschaftsnobelpreis bezeichnet) an Hayek (sinnigerweise zusammen mit dem linken schwedischen Ökonomen Gunnar Myrdal) 1974 und an Friedman 1976 erlangten neoliberale Theorien ein enormes wissenschaftliches Renommee, was die MPS-Mitglieder unablässig betonten und immer noch betonen.¹²

8. Um 1970 herum wurde das von den in Netzwerken und think tanks organisierten Intellektuellen erarbeitete theoretische Programm von anderen gesellschaftlichen Gruppen aufgegriffen und zu einem politischen Programm umgearbeitet: Von transnationalen Konzernen, staatlichen Entscheidungsträgern, neokonservativen Parteien und Medien. Die Aktivitäten wurden ausgedehnt und auf eine direkte Einflussnahme auf den

Staat gerichtet. Zur »Eroberung des Staates« hatte bereits Gramsci angemerkt, was »von grösster Bedeutung [ist]: dass nämlich nicht eine gesellschaftliche Gruppe die Führerin anderer Gruppen ist, sondern dass ein Staat, wenn auch als Macht eingeschränkt, der ›Führer‹ der Gruppe ist, die eigentlich die führende sein müsste, und dieser ein Heer und eine diplomatisch-politische Gewalt zur Verfügung stellen kann.«¹³ Einige der neoliberalen und neokonservativen think tanks richteten ihre Aktivitäten konzentriert auf Regierungen, ihre Repräsentanten und ihre Politik aus (in den USA z.B. die Heritage Foundation, in Grossbritannien das Adam Smith Institute; letzteres lenkte die Anstrengungen zunächst auf die Regierung Thatcher und später auf jene von Blair).

9. Um neoliberale Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik implementieren und erproben zu können, war ein »Laborexperiment«¹⁴ notwendig, wie es unter der Diktatur von General Augusto Pinochet möglich war. Ein solches Schockprogramm wäre, wie es ein beteiligter chilenischer Unternehmer freizügig sagte, »schwer innerhalb einer Demokratie zu implementieren«¹⁵ gewesen. Weitere Experimente erfolgten in den 1970er- und 1980er-Jahren in zahlreichen andern lateinamerikanischen Ländern, stets im Rahmen von Militärdiktaturen und oft mit Unterstützung der CIA. Mochten einige neoliberale Intellektuelle auch noch staats-skeptisch bis gar staatsfeindlich eingestellt sein, so war doch offensichtlich, dass die Durchsetzung neoliberaler Politiken nicht ohne die staatliche Zwangsgewalt zu haben war. Das war die konkrete historische Form des »liberalen Interventionismus«¹⁶. Für Zehntausende von Frauen und Männern in Lateinamerika war es der neoliberale Weg zur Knechtschaft (Hayek) und in den Tod.

10. 1979 in Grossbritannien und 1980 in den USA gelangte der Neoliberalismus auch in den kapitalistischen Metropolen an die Staatsmacht. Mit Margaret Thatcher und Ronald Reagan kamen eine Premierministerin und ein Präsident an die Staatsspitze, die entschieden neoliberale und neokonservative Ideologien vertraten. Beide Regierungsprotagonisten pflegten direkte Beziehungen mit bekannten MPS-Intellektuellen wie Buchanan, Friedman oder Hayek. Sie beriefen auch MPS-Mitglieder in Regierungsämter und nutzten ihre Möglichkeiten, um MPS-Intellektuelle mit Auszeichnungen zu überschütten. Bald nach den Wahlsiegen in Grossbritannien und den USA griffen auch sozialdemokratische Regierungen einzelne neoliberale Instrumente auf, vor allem wirtschaftspolitische (so schon 1982 der Partido Socialista Obrero Español PSOE in Spanien). Die Labour-Regierung in Neuseeland machte sich

nach ihrem Wahlerfolg von 1984 sogar daran, ein umfassendes neo-liberales Programm zu implementieren.

Ab 1970 ist eine markante Zunahme neoliberaler think tanks im Umfeld der MPS auszumachen. Es war insbesondere der Brite Antony Fisher, der als ›Handelsreisender‹ an vielen think-tank-Gründungen beteiligt war. In allen Erdteilen entstanden solche Organisationen. Die 1981 gegründete Atlas Economic Research Foundation in den USA übernahm die Aufgabe, neoliberale und neokonservative think tanks transnational zu vernetzen.

11. Mit dem Zusammenbruch der sozialistischen Staaten 1989/90 erlangte der Neoliberalismus weltweit eine hegemoniale Position. Die neoliberalen Theorien und Utopien der Anfangsjahre wurden in der realen Umsetzung ›Opfer‹ des eigenen Erfolges. Die ständigen Wiederholungen der simplen oder gar simplizistischen neoliberalen Parolen durch think tanks und Medien fand den prägnantesten Ausdruck in den Schlagwörtern Deregulieren, Flexibilisieren und Individualisieren. Der nun vulgarisierte Neoliberalismus gewann so die »Festigkeit eines Volksvorurteils«. ¹⁷

Für die utopistischen Neoliberalen kann es nie genug Neoliberalismus geben. Für Andreas Winterberger etwa liegt die Krux darin, dass vielen Menschen das Verständnis für die gloriose freiheitliche Ordnungsidee fehle: »Eine grosse Gefährdung der liberalen Ordnung lag und liegt ferner darin, dass vielen Menschen das Verständnis dafür fehlt(e), dass die freiheitliche Ordnungsidee ganzheitlich Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und den Kulturbereich prägt.« ¹⁸ Was soll man mit solch unverständigen Menschen tun, die an ihrer ›Schacherdemokratie‹ festhalten wollen? Wie soll Freiheit unter solchen Umständen durchgesetzt werden? »Es ist nach Ansicht von Anthony de Jasay offen, ob eine – ›Schacherdemokratie‹ (Hayek) unter Verzicht auf autoritäre oder gar totalitäre Instrumentarien rein rechtsstaatlich überwunden und in liberale Bahnen gelenkt werden kann.« Was einst unter anderem mit der Warnung vor dem Totalitarismus begann, ist nun bei der Erwägung »totalitärer Instrumentarien« angelangt. Wer weiss, dass im neoliberalen Jargon ›autoritär‹ für Diktaturen des Typs Pinochet steht, kann sich ausmalen, was ›totalitär‹ bedeuten mag.

Literatur

- Feichtinger, Johannes (2001) ›Wissenschaft zwischen den Kulturen. Österreichische Hochschullehrer in der Emigration 1933–1945‹. Frankfurt/M–New York.
- Fischer, Karin (2002) ›Neoliberale Transformation in Chile. Zur Rolle der ökonomischen und intellektuellen Eliten‹. In: Journal für Entwicklungspolitik, 18. Jg., Nr. 3, 225–248.

- Gramsci, Antonio (1975) ›Quaderni del carcere‹. Valention Gerratana (Hg). Turin (zit. Gef).
- Johnson, Elizabeth u. Harry G. (1978) ›The Shadow of Keynes. Understanding Keynes‹. Cambridge and Keynesian Economics. Oxford.
- Marx, Karl, Friedrich Engels (1957ff) ›Marx-Engels Werke‹, 43 Bde. (zit. MEW).
- Plehwe, Dieter (2005) ›Origins of the Neoliberal Development Discourse. Mont Pèlerin Society Conferences (1951–1958)‹. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Plehwe, Dieter, Bernhard Walpen, Gisela Neunhöffer (Hg.) (2005) ›Neoliberal Hegemony. A Global Critique‹. London (i.E.).
- Rüstow, Alexander (1932) ›Die staatspolitischen Voraussetzungen des wirtschaftspolitischen Liberalismus‹. In: Ders., Rede und Antwort. Ludwigsburg 1963, 249–258.
- Steiner, Yves (2005) ›The Mont-Pèlerin Society and Trade Unions: A Research Note‹. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Walpen, Bernhard (2004) ›Die offenen Feinde und ihre Gesellschaft. Eine hegemonietheoretische Studie zur Mont Pèlerin Society‹. Hamburg.
- Winterberger, Andreas K. (1995) ›Von der liberalen Demokratiekritik zur liberalen Verfassungsreform – oder: Kann der Parteienstaat gebändigt werden?‹. In: Roland Baader (Hg.) ›Wider die Wohlfahrtsdiktatur. Zehn liberale Stimmen‹. Gräfelting, 191–215.

Anmerkungen

- 1 Kritische Neoliberalismus-Forschung erfolgte im Projekt ›buena vista neoliberal?‹ (2000–2002). Daraus ging eine erste internationale Konferenz in Berlin hervor (29.11. bis 2.12.2001), die im Band Plehwe, Walpen und Neunhöffer (2005) dokumentiert ist. Eine weitere internationale Konferenz fand vom 28. bis 30.4.2005 am ›International Center for Advanced Studies‹ in New York statt. Zum Neoliberalismus liegen inzwischen zahlreiche Detail- und Länderstudien vor (vgl. hierzu Walpen 2004, 35f).
- 2 vgl. Walpen 2004.
- 3 vgl. Feichtinger 2001, 185–187.
- 4 Benannt nach John Emerich Edward Dalberg-Acton (Lord Acton; 1834–1902), dem englischen liberalen Historiker und Katholiken.
- 5 vgl. Gef, H. 5, Paragraph 105, 659.
- 6 vgl. Gef, H. 19 §24, 1948; vgl. H 1, §44, 102.
- 7 vgl. Steiner 2005, Plehwe 2005.
- 8 In meiner Arbeit (Walpen 2004, 166) bezeichne ich Johnson ungenau als keynesianischen Ökonomen. Das ist irreführend. Er wäre zumindest als ein Rechtskeynesianer zu begreifen, der monetaristische Elemente aufgegriffen hat.
- 9 vgl. Johnson/Johnson 1978.
- 10 Der Monetarismus beschäftigt sich mit den makroökonomischen Auswirkungen in der Geldpolitik und mit der Funktion der Zentralbank. Das zentrale Ziel ist die Bekämpfung der Inflation. Diese lasse sich verhindern, wenn das Geldmengenangebot kontrolliert und eine exzessive Expansion vermieden werde. Zu achten sei darauf, das Angebot und Nachfrage von Geld in einem Gleichgewicht sind. Die Zentralbanken werden als Institutionen konzipiert, die von politischen Entscheidungen zum grössten Teil autonom sind. Ihre Aufgabe besteht darin, Preisstabilität zu gewährleisten. Keynes setzte den Schwerpunkt seiner Theorie darauf, die hohe Arbeitslosigkeit und die Deflation zu bekämpfen. Er bestritt auch, dass eine starke Gleichgewichtstendenz in der Ökonomie herrsche.
- 11 vgl. Marx 1859, MEW 13, 15.
- 12 Bis heute haben acht MPS-Mitglieder den Preis erhalten.
- 13 vgl. Gef, H 15, §59, 1778.
- 14 ›Business Week‹, 12.1.1976, 70.
- 15 Zitiert in Fischer 2002, 230.
- 16 vgl. Rüstow 1932, 253.
- 17 vgl. Marx 1867, MEW 23, 24.
- 18 vgl. Winterberger 1995, 2003, 205.

Mein Dank für gemeinsames Forschen, für Diskussionen und Kritik geht an: Karin Fischer, Philip Mirowski, Dieter Plehwe, Beat Ringger, Yves Steiner und Rob Van Horn.

Definitionsmacht zurückgewinnen: Zur Gründung des Denknetzes

»Das Denknetz ist den Grundwerten der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität verpflichtet. Das Denknetz konstatiert zunehmende soziale Ungleichheit und Entsolidarisierung in der Gesellschaft. Es will die Mechanismen dieser Dynamik besser verstehen sowie Alternativen erkunden und diskutieren.«

Anfang 2004 riefen – nach Vorbereitung durch eine Initiativgruppe – zwölf Personen aus Wissenschaft, sozialen Bewegungen und Politik¹ zur Gründung eines Denknetzes auf. Dieses solle

- den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen WissenschaftlerInnen, politischen und gewerkschaftlichen AkteurInnen sowie Institutionen im In- und Ausland fördern
- Forschungsergebnisse mit der politischen Praxis zusammenführen
- Impulse setzen für die politische Orientierung, ohne selbst in die politische Auseinandersetzung einzugreifen.

Die Schaffung eines Denknetzes (www.denknetz-online.ch) entsprach zweifellos einem Bedürfnis. Das fortschrittliche Denken war und ist in der Schweiz durch starke Fragmentierungen geprägt: Während die einen im wissenschaftlichen ›Elfenbeinturm‹ forschen und lehren, sind die anderen im pragmatisch orientierten Alltag der Gewerkschaften, Parteien oder staatlichen Institutionen gefangen. Zwischen beiden kommt es nur selten zu einer fruchtbaren Diskussion. Fragmentiert sind ebenso die Disziplinen, die Historik und die Soziologie, die Sozialpolitik und die Wirtschaftspolitik.

Dies wirkt sich umso negativer aus, als fortschrittliches, linkes Denken sich weniger denn je auf einen gesicherten gemeinsamen Rahmen oder gar auf eine gemeinsame Orientierung abstützen kann. Im Gegenteil besteht nach dem Wegbrechen bisheriger linker Konzepte ein umso grösseres Vakuum an Konzepten des Gesellschaftsverständnisses und der Handlungsmöglichkeiten, auch in Teilbereichen.

Ein Arbeitspapier aus der Vorgründungszeit des Denknetzes formulierte die Fragestellung folgendermassen: Während ein Teil der Köpfe ehemaliger Linker vom Neoliberalismus ›besetzt‹ wurde, hat sich ein anderer Teil der »In-

Andreas Rieger

1952, lic phil I, Gewerkschaftssekretär Unia, nationaler Verantwortlicher für den Sektor Tertiär, Präsident des Vereins Denknetz.

telligenz dem Mainstream nicht unterworfen. Sie kritisiert konstant die verheerenden Folgen der neoliberalen Politik und die zunehmende soziale Ungleichheit. Sie ist dazu in verschiedenen Netzen verbunden, welche allerdings sehr disparat funktionieren. Was diese Diskussion kennzeichnet, ist ihre starke Segmentierung in Subgruppen, die Ferne zu den Universitäten und anderen Forschungsstätten und die fehlende politikrelevante Bündelung. Es gelingt kaum je, WissenschaftlerInnen, PolitikerInnen, Gewerkschafts- und andere NGO-Verantwortliche für eine fundierte Diskussion und Vernetzung zusammenzubringen, geschweige denn in einem solchen Zusammenhang eine wissenschaftlich fundierte Erarbeitung von Positionen oder Konzepten zu schaffen. Genau dies wäre aber nötig.«²

Ein Ansatz in diese Richtung war die jährlich stattfindende Retraite von Rotschuo, an der sich WissenschaftlerInnen und Verantwortliche aus Politik, Gewerkschaft und sozialen Bewegungen zu einem freien Austausch von Kernfragen eines fortschrittlichen Gesellschaftsverständnisses trafen. Diese fruchtbare Erfahrung bildete einen der Ausgangspunkte für eine dichtere Vernetzung und für die Bildung der Initiativgruppe für das Denknetz.

Der Aufruf von Anfang 2004 stiess auf ein gutes Echo und führte im September 2004 zur formellen Gründung als Verein, dem sich bis Ende 2004 rund 300 Personen als Mitglieder anschlossen.³ Derzeit finden Diskussionen mit verschiedenen Organisationen über den Anschluss als Kollektivmitglieder statt.

Seither befindet sich das Denknetz im schrittweisen und kontinuierlichen Aufbau:

- Jährlich findet eine gesamtschweizerische Tagung statt: Im Juni 2004 ›Der neue Glanz der Gleichheit‹, im April 2005 ›Mindestlöhne in Europa‹; ein Teil der Tagungsbeiträge findet sich in diesem Jahrbuch wieder. Für 2006 ist eine Tagung zur Frage der Vollbeschäftigung in Planung.
- Mehrere Fachgruppen arbeiten zu Themenbereichen (Gesundheitspolitik, Umverteilung, Alter, Demokratie und Wirtschaft usw.).
- Eine Vernetzung über die Grenzen hinaus hat als erstes mit dem WSI (Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Deutschen Gewerkschaften) in Deutschland intensivere Formen angenommen, insbesondere mit der Mindestlohtagung.
- Ab 2005 erscheint regelmässig das Jahrbuch, um einen Teil der Diskussion auch in gedruckter Form zugänglich zu machen.

Geplant ist ein regelmässiger Newsletter, der Hinweise, Resumés und

Links zu wissenschaftlichen Beiträgen und Diskussionen im Bereich der Kernthemen des Denknetzes umfassen wird.

Aus diesen Tätigkeiten geht klar hervor, dass das Denknetz nicht ein think tank sein will, der im Interesse der Trägerschaft eigene Forschungen durchführt und diese dann kommuniziert und popularisiert. Vielmehr soll ein Netz geknüpft werden zwischen Forschenden, Denkenden und Handelnden.

Ein Jahr nach der Gründung steht das Denknetz noch am Anfang, aber der eingeschlagene Weg der Vernetzung erscheint uns richtig.

Anmerkungen

- 1 Es waren dies namentlich Ruth Dreifuss, Therese Frösch, Anne Gurzeler, Ueli Mäder, René Levy, Vasco Pedrina, Paul Rechsteiner, Rita Schiavi, Doris Schüepp, Hans Schättli, Walter Schöni und Willy Spieler.
- 2 Andreas Rieger (2000) ›Für ein Denk-Netz gegen die soziale Ungleichheit‹ (Manuskript).
- 3 Der Verein wird in den institutionellen Belangen von einem Vorstand geleitet, in den folgende Personen gewählt wurden: Urs Marti, Philosoph; Andreas Rieger, Gewerkschaftssekretär Unia; Beat Ringger, Gewerkschaftssekretär VPOD; Walter Schöni, Sozialwissenschaftler; Rita Soland, Sozialwissenschaftlerin; Rolf Zimmermann, Gewerkschaftssekretär SGB. Neben dem Vorstand erarbeitet die ›Kerngruppe‹ die inhaltlichen Impulse für die Tagungen, das Jahrbuch usw.

Tätigkeiten und Projekte des Denknetzes

Das Denknetz startete seine Aktivitäten im Frühling 2004 mit einer Tagung, der wir den Titel ›Der neue Glanz der Gleichheit‹ gaben. Der Titel ist Programm: Wir wollen einen Beitrag leisten zur Rehabilitierung des Orientierungswertes Gleichheit, nachdem der Begriff über Jahre eine beständige Abwertung erfahren hat und mit Gleichmacherei, Alltagsgrau, DDR-Bürokratie, Ersticken von Kreativität assoziiert worden ist.

Gleichheit und Freiheit sind beides wesentliche Orientierungswerte für eine nachhaltig erfolgreiche Gestaltung demokratischer, republikanischer Gesellschaften. Die Gleichheit vor dem Gesetz ist Voraussetzung eines Rechtsstaates, der Willkür verhindert und die Freiheiten des Einzelnen sichert. Demokratische Rechte und Freiheiten stehen allen gleichermassen zu. Das Postulat der Gleichwertigkeit aller Menschen bedingt den gleichberechtigten Zugang zur Gesundheitsversorgung, zu Schulen und Universitäten für alle. Und was die materiellen Lebensverhältnisse betrifft: Unterschiede zwischen den geringsten und den höchsten Einkommen von 1:5, vielleicht auch noch von 1:10 mögen republikverträglich sein, solche von 1:300 oder gar 1:1000 sind es auf Dauer nicht. Vor allem dann nicht, wenn Niedriglohnjobs zunehmend prekariert werden und Langzeitarbeitslose gezwungen werden sollen, für ein Einkommen von 1000 Franken pro Monat zu arbeiten.

Das Thema Gleichheit fand indirekt seine Fortsetzung in der Jahrestagung 2005 zum Thema ›Mindestlohnpolitik in Europa‹, die wir zusammen mit dem deutschen Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut Düsseldorf (WSI) organisiert haben. Die anlässlich dieser Tagung formulierten Thesen wurden unter anderem in der ›Frankfurter Rundschau‹ integral publiziert und im europäischen Gewerkschaftsbund aufgenommen. Wir werden das Thema Löhne weiter verfolgen.

Das Thema Gleichheit wird uns auch 2006 beschäftigen. Das Thema der nächsten Jahrestagung lautet ›Arbeit und Gleichheit‹. Stichworte dazu: Arbeit, Lohn und Existenzsicherung: Arbeit unter welchen Bedingungen? Recht auf Arbeit oder Zwang zur Arbeit? Abschied von oder Erneuerung der Vollbeschäftigung? Welche Arbeit hat Zukunft: Mehr Service public,

Beat Ringger

1955, Zentralsekretär vpod und geschäftsführender Sekretär des Denknetz. Interessenschwerpunkte: Gesundheits- und Sozialpolitik, politische Ökonomie, Psychologie und Fragen der Ideologiebildung.

Pflege, Bildung, Kinderbetreuung, Kultur? Welche Anerkennung und Entlohnung für welche Arbeit? Gesellschaftliches Grundeinkommen: ein Weg zur Solidarität oder zur Entsolidarisierung? Arbeit als Basis für Sozialversicherungsansprüche: unzeitgemäss und frauendiskriminierend?

Die Jahrestagungen werden von der Denknetz-Kerngruppe verantwortet, die zudem die thematische Gesamtsicht betreut und damit innerhalb des Denknetzes die inhaltliche Gesamtverantwortung trägt. Sie wird vom Vorstand eingesetzt.

Zusätzlich zur Kerngruppe arbeiten mittlerweile vier Denknetz-Fachgruppen:

- Die Fachgruppe ›Gesundheitspolitik‹ wird von GesundheitsexpertInnen gebildet, die die Grundlagen für eine kohärente, sozialpolitisch fortschrittliche Gesundheitspolitik erarbeitet haben (siehe die entsprechenden Artikel in diesem Jahrbuch).
- Die Fachgruppe ›Gleichheit und Lohnpolitik‹ verfolgt die realen Entwicklungen zur gesellschaftlichen (Un)Gleichheit und wird dies mit einem neuen Gleichheitsmonitor für die Schweiz ab 2006 dokumentieren. Das Monitorkonzept wird in diesem Jahrbuch vorgestellt. Die Gruppe bleibt zudem am Ball beim Thema Löhne.
- Die Fachgruppe ›Wirtschaftsmacht/Wirtschaftsdemokratie‹ beleuchtet Modelle und Erfahrungen zur demokratischen Einflussnahme auf wirtschaftliche Strukturen und Entscheide.
- Die Fachgruppe ›Alter und Alterspolitik‹ nimmt sich dem Alter als Phase der Biografie und als ›gesellschaftliche Existenz‹ an, und befasst sich mit der demografischen Entwicklung und der dazu laufenden Debatte, sowie mit der Ausgestaltung der Rentensysteme und des Pensionsalters.
- Die Gruppe ›Rotbuch Schweiz‹ erarbeitet ein politisches Programm für eine soziale Schweiz – eine indirekte Antwort auf die neoliberalen Weissbücher der letzten Jahre. Diese Gruppe steht nicht unter der Verantwortung der Denknetz-Gremien, damit die für das Projekt nötigen inhaltlichen Freiheiten gewahrt sind.

Ein wichtiges Ziel des Denknetzes ist es, WissenschaftlerInnen, ForscherInnen einerseits, AkteurInnen aus NGOs, Verbänden und Politik andererseits zu vernetzen, dabei Synergien zu nutzen und gemeinsam im Denken weiter voranzuschreiten, was isoliert nur schwer möglich ist. Die Internet-Plattform des Denknetzes ist dafür ein Mittel, weil sie allen Mitgliedern als Publikations- und Kommunikationsplattform zur Verfügung steht.

Zur Stärkung dieser Vernetzungsarbeit werden wir eine wissenschaftliche Redaktionsperson beauftragen, die aktuelle Forschung in den Denknetz-Themenfeldern zu verfolgen, wichtige Forschungsbeiträge zu rezensieren, die Denknetz-Site redaktionell zu betreuen und monatlich einen Mitglieder-Newsletter zu verfassen.

Ab Herbst 2005 werden wir Interviews mit Fachleuten zu ausgewählten Themen durchführen, und zwar in einem für alle Denknetz-Mitglieder öffentlichen Rahmen. Kurze Artikel werden eine weitere Form sein, Themen und Debatten anzustossen. Die Interviews und Kurzartikel werden auf der Site publiziert und in einem Mitglieder-Newsletter annonciert.

Diese beiden Formen erlauben uns, verschiedenste Themen rasch und unkompliziert aufzugreifen, zum Beispiel das geplante Freihandelsabkommen Schweiz–USA, finanzpolitische Themen, die ausserfamiliäre Kinderbetreuung usw. Sie sollen auch den Fachgruppen dienen, ihre Arbeit zu präsentieren und zu reflektieren – auch mal im Sinne eines ›work in progress‹.

In unseren inhaltlichen Aktivitäten beachten wir (nebst der Gleichheitsfrage) zwei weitere Transversal-Themen: Die Gendersicht und die Weltsicht. Es ist mittlerweile common sense, dass geschlechtsspezifische Aspekte kein Spezialthema sind, sondern sämtliche Lebensbereiche betreffen und entsprechend transversal begriffen und bearbeitet werden müssen.

Ähnliches gilt für die Ausweitung des Blicks auf den internationalen Kontext. Gerechtigkeit kann und soll nicht nur für die Schweiz bedacht werden, oder noch enger: nur für die SchweizerInnen in der Schweiz. Migrationsfragen, Nationalismen, die Rolle der Schweiz in der Welt – solche Aspekte sind in allen Themenfeldern wichtig.

Selbstverständlich werden wir von nun an jedes Jahr ein Jahrbuch veröffentlichen, von dem wir uns zunehmend Wirkung gegen aussen erhoffen. Es soll einen festen Platz im politischen Diskurs der Schweiz gewinnen und in der Lage sein, Debatten zu beeinflussen und Impulse zu setzen.

All diese Aktivitäten sind nur möglich, weil die Denknetz-AktivistInnen ihr Wissen, ihre Denkkraft und ihre Zeit unentgeltlich einbringen. Ihnen allen sei an dieser Stelle ganz herzlich gedankt.