

Neue Strukturpolitik statt "Revitalisierung"

Autor(en): **Schöni, Walter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **13 (1993)**

Heft 25

PDF erstellt am: **26.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-651749>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Neue Strukturpolitik statt "Revitalisierung"

"Wer vorgibt, man könne die Schweizer Wirtschaft auf Vordermann bringen, ohne dass einzelne Gruppen davon betroffen würden, versucht entweder, den wahren Sachverhalt zu kaschieren, oder er hat nicht begriffen, worum es bei der ordnungspolitischen Erneuerung geht." Begriffen hat dies G. Schwarz, Wirtschaftsredaktor bei der NZZ (20./21.2.93), und er fordert daher eine konsequente Deregulierung ohne Aufschub, "ohne schlechtes soziales Gewissen". Denn dadurch würden die Leiden nur verlängert. Nur der Abbau jener staatlichen Regeln, "welche den Wettbewerb verhindern", wird die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft wieder herstellen, die nach Schwarz allen zugute kommt: den Frauen, die endlich auch Nachtarbeit verrichten und in ein "lukratives Segment des Arbeitsmarktes" vorstossen dürfen; den "Schwachen", die täglich von Sozialbürokratien gegängelt werden; und all den Wohnungssuchenden, denen ein überregulierter Boden- und Wohnungsmarkt keine Chance lässt. Schwarz drückt aus, was so manchen Wirtschaftskapitän, so manchen Chefbeamten und Bundesrat im liberalen Innersten bewegt: die Sorge um die "Schwachen" im Lande.

Also weg mit jeder staatlichen Regulierung? Auch falsch, denn "aus ordoliberalen Sicht sind staatliche Rahmengesetze, welche den Wettbewerb stärken oder erzwingen, (...) unerlässlich." Nur ein straffes staatliches Regime, das Unternehmen und Einzelne auf Wettbewerb trimmt, garantiert Wohlstand, bei uns und ebenso in Osteuropa. Mit dieser Überzeugung steht Schwarz nicht allein: Staatsfixiertheit kennzeichnet die gesamte wirtschaftsliberale Offensive. Wo immer Unternehmensgewinne stagnieren, Weltmarktanteile verloren gehen, Lohnabschlüsse "zu hoch" ausfallen, Umweltschäden zu bezahlen sind – stets suchen die Wirtschaftsliberalen die "Verantwortung" beim Staat, der am falschen Ort reguliert, den "Schwachen" zuviel verspricht und die Dynamik der Wirtschaft drosselt. Die Wiederbelebung des "Binnenmarkts Schweiz" gilt auch der obersten Landesbehörde als Bedingung der "Wettbewerbsfähigkeit" im EWR und auf dem Weltmarkt (so Bundesrat Delamuraz, CASH, 23.4.93).

Die Antworten der Gewerkschaften, der sozial- und umweltpolitischen Kräfte zielten bisher hauptsächlich auf flankierende, schadensbegrenzende, oft "marktkonforme" Massnahmen. Heute, angesichts von Krise und Marktversagen, wird grundsätzlicher argumentiert. Formeln wie z.B. "neuer Sozialpakt", "Umverteilung der Arbeit" offenbaren eine gewisse Ernüchterung über die Problemlösungsfähigkeit von Staat *und* Wirtschaft. Sie appellieren an die *autonome* Solidarität zwischen Lohnarbeitenden und "Erwerbslosen" und zwischen den Geschlechtern.

Es ist somit eine Politisierung der Marktwirtschaft im Gange, die erneut Grundsatzfragen zur Rolle des Staates in der Wirtschaft aufwirft. Welche Konzepte und Interessen stehen hinter dem wirtschaftsliberalen Diskurs der

“Deregulierung” und “Revitalisierung”? Was halten die wirtschaftspolitischen Konzeptionen der linken und gewerkschaftlichen Kräfte dem entgegen? Dieser Beitrag zieht eine Zwischenbilanz und skizziert in Umrissen eine wirtschaftspolitische Strategie, die sozial- und umweltpolitische Entwicklungsziele integral berücksichtigt.

“Deregulierung” und “Revitalisierung” als Instrumente der Umverteilung

Deregulierung – das Eindämmen staatlicher Regulierungskraft und gesetzlicher Auflagen in der Wirtschaft – hat in der schweizerischen Politik eine lange Tradition. Im Anschluss an die kriegswirtschaftliche Verflechtung zur Zeit des 2. Weltkriegs hat sich die Aussen- und Geldwirtschaft weiter konsolidiert, während das Steuerungsvermögen der staatlichen Instanzen – die Nationalbank ausgenommen – kleingehalten wurde. Währungsstabilität im Dienste des Finanzplatzes wurde den Zielen der Vollbeschäftigung und der sozialen Wohlfahrt klar übergeordnet. Der Ausbau von Infrastruktur und sozialer Sicherung erfolgte in der Schweiz stark verzögert (Tanner 1989), die Sozialrechte sind nicht ausgebaut worden. Die Kriseneinbrüche seit den 70er Jahren wurden mit Geldmengenbeschränkung und Sparprogrammen “bewältigt”, die Anteile der Staatsausgaben und der Staatsverschuldung am Bruttoinlandsprodukt sind im internationalen Vergleich bis heute auf einem tiefen Niveau geblieben (Bauer, Baumann, Spycher 1993). Die Folge dieser Krisenpolitik waren und sind drastische arbeitsplatzvernichtende Strukturbereinigungen. Um diese “Arbeitsmarktschwankungen” auszugleichen, leistet man sich in der Ausländer- und Asylpolitik eine geradezu autoritäre Regulierung.

Mit der weltweiten “Renaissance” der neoliberalen Markttheorien in den 70er und 80er Jahren (vgl. Widerspruch 8/1984) wurde die strukturelle Schwäche der Staatstätigkeit in der Schweiz nachträglich zur Devise einer “marktkonformen Ordnungspolitik” erhoben: Sie gewährleiste, so hiess es, den nötigen Spielraum für die kapitalistische Restrukturierung. Ungeachtet der niedrigen Staatsquote und der geringen sozial- und arbeitsrechtlichen Regelungsdichte kämpfen die Wirtschaftsliberalen bis heute gegen die “überhöhte” staatliche Ausgabenkompetenz, gegen die “erdrückende Steuerlast” und gegen Sozial- und Arbeitsgesetze (vgl. das Leitbild des Vororts, SHIV 1991). Die bisher am weitesten gehenden Vorschläge wurden im Auftrag des Volkswirtschaftsdepartements von einer privaten “Arbeitsgruppe Ordnungspolitik” (de Pury u.a. 1992) ausgearbeitet:

- Privatisierung der profitablen Infrastrukturbereiche im Transport- und Kommunikationssektor,
- Umstellung des Steuersystems von der progressiven Einkommenssteuer auf indirekte Konsum- und Ressourcensteuern,
- Verzicht auf jegliche gesetzliche Regulierung der Arbeitszeit,
- “Marktpreise” für Grundstücke und Wohnungen,

- Ausrichtung der Sozialwerke an der akuten "Bedürftigkeit" statt am Rechtsanspruch auf flächendeckende Versorgung.

Diese Vorschläge setzten Massstäbe, die inzwischen auch für hauseigene Konzepte des Bundesamtes für Konjunkturfragen (BAK) zur "Belebung der Wirtschaft" verbindlich sind (TA 4.12.92), und die auch die Vorarbeiten zur Teilprivatisierung von Bundesbahn und PTT anleiten (TA 26.1.93). Wenn sich die entsprechenden Initiativen vorerst im Dickicht der Bundesämter verheddern (CASH 26.2.93), so gibt das der liberalen Angstretorik über den "Standort Schweiz" zusätzliche Nahrung. Die Leitung des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) präsentiert die steigenden Arbeitslosenzahlen denn auch regelmässig als Beweis dafür, dass die Deregulierung des "erstarrten" Arbeitsmarktes keineswegs länger aufschiebbar sei. Unterstützt wird diese Sicht von bürgerlichen Parlamentsvorstössen, die u.a. den Abbau des gesetzlichen Arbeitsschutzes, der Mindestlohnvorschriften, des "überzogenen Kündigungsschutzes" fordern (Schweiz. Arbeitgeberzeitung 25.6.92). Der Bundesrat will durch "energische Liberalisierung" den Wettbewerb im "Binnenmarkt Schweiz" ankurbeln und damit die Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt verbessern (Antwort auf Interpellationen im Nationalrat, Frühjahr 1992). Dies ist auch das zentrale Anliegen der Bundesratsbotschaft über das "Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens", flankiert lediglich durch das Lippenbekenntnis, die "Errungenschaften in der Sozial- und Umweltpolitik" nicht gefährden zu wollen (Botschaft 1993, 21). Ordnungspolitischen Bezugsrahmen all dieser Vorstösse ist ein wirtschaftspolitisches Rahmenprogramm, das sich auf zwei Kernbegriffe stützt:

"Revitalisierung" bedeutet "Wiederbelebung" von starren, verfilzten Wirtschaftsstrukturen: Zugangsschranken (Marktkartelle, berufliche Standespolitik, Fremdarbeiter-Kontingentierung) und Besitzstände (Submissionsregeln, Subventionen) sind zu lockern, wodurch der Wettbewerb und der Strukturwandel "neue Impulse" erhalten sollen.

"Deregulierung" bedeutet Aufbrechen von gesetzlichen Regelungen und Privatisieren von Staatsmonopolen im Öffentlichen Dienst (Energie, Transport und Kommunikation) und in den Bereichen Baureglemente, Umwelt, Bodenmarkt, Mietzinskontrolle, Arbeitsschutz. Diese Bereiche sollen der privatwirtschaftlichen Verfügungsgewalt unterstehen, Investitionen sollen sich wieder lohnen.

Der programmatische Rahmen erlaubt es, fortschrittliche Massnahmen (Aufhebung des Saisonierstatuts), sachlich vertretbare Reformen (Baureglemente, technische Handelshemmnisse) und frühkapitalistische Postulate (Beseitigung von Arbeitsschutzvorschriften und Mindestlöhnen) als Bestandteile einer neuen "Gesamtlösung" zu präsentieren. Diese soll eine Neuverteilung der wirtschaftlichen Lasten plausibel machen: Es wird der Anschein erweckt, dass im Dienste der "gemeinsamen Revitalisierung" jede Wirtschaftsfraktion – die aussenwirtschaftliche, die industrielle, die gewerbliche, die dienstleistende – auf Besitzstände verzichte, was wiederum das Deregulierungsoffer zulasten der Bevölkerungsmehrheit rechtfertigen

soll. "Deregulierung (...) dient nicht einzelnen Gruppen, sondern letztlich allen." (Schwarz 1993)

Der Kern des Deregulierungsprogrammes: Staatsfixiertheit statt "weniger Staat"

Wenn die Deregulierungsoffensive somit auf die soziale Umverteilung der Wettbewerbskosten zielt, so heizt sie – in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit – soziale Verteilungskämpfe an und politisiert die Arbeitsbeziehungen, betreibt also in alter Manier Klassenkampf von oben. Meine These ist, dass sie damit den "Sachzwang" für eine gezielte autoritäre staatliche Regulierungspraxis schaffen will. Es lohnt sich, die Programmatik daraufhin zu untersuchen.

Die Forderung nach "*Revitalisierung*" besagt: Der Staat soll die Wirtschaft vor den Folgen ihrer kurzfristigen Gewinninteressen in Schutz nehmen, indem er die Wettbewerbsregeln durchsetzt und jegliche Sicherung von dauerhaften Konkurrenzvorteilen mit nicht-marktkonformen Mitteln untersagt. Nur der "ehrliche", offene Wettbewerb soll gelten. Verfochten wird die anachronistische, Marktmacht verschleiernde Wettbewerbsmoral oft von jenen, die im Schutze von Kartellen bereits eine gute Marktposition aufgebaut haben. Dabei wird offen beklagt, dass die Wirtschaft ihre frühere Dynamik ("Erfindergeist") und ihre Weltmarktanteile im Bereich technischer Qualitätsprodukte verloren habe; unterschlagen wird aber, dass die Wirtschaftszweige und Unternehmen die meisten Marktkartelle, Kontingentierungen und Zugangsschranken selbst durchgesetzt haben. Viele Unternehmen haben es demnach nicht geschafft, "dynamisch" zu bleiben, obwohl ihnen der ordnungspolitische Rahmen der Schweiz alle Bewegungsfreiheit gelassen hat: Er hat weder strukturpolitische Ziele gesetzt noch die Finanztransaktionen oder die Rechnungslegung der Unternehmen einer strengen Kontrolle unterworfen.

Und die Forderung nach "*Deregulierung*" geht von folgender Einschätzung aus: Wo der Staat reguliert, wuchert die Bürokratie, herrscht Bevormundung, werden Strukturen "konserviert". Qualitative Versorgungs-, Verteilungs- und Schutzziele (die von einigen Institutionen tatsächlich auf unbefriedigende Weise verfolgt werden, wie die "Arbeitslosenverwaltung" zeigt) sind daher aufzugeben und durch "marktkonforme" Lösungen zu ersetzen, also durch Preisfreigaben, Privatisierungen, Bedürftigkeitsregelungen anstelle von Ansprüchen auf Verteilungs- und Versorgungsgerechtigkeit. Unterschlagen wird dabei freilich, dass die Staatsquote nach wie vor niedrig ist, dass die Arbeitsbeziehungen wenig verrechtlicht sind, dass die Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte und die sozialrechtlichen Auflagen bescheiden sind (schlechter Kündigungsschutz und Mutterschaftsschutz, kein Recht auf Weiterbildung und Mitbestimmung usw.).

Fazit: Die Revitalisierungsrhetorik offenbart bei genauerer Betrachtung das Eingeständnis, dass sich der Marktwettbewerb in der Schweiz in verschiedenen Bereichen selbst blockiert. Dies jedoch hindert die Deregulierer

und ihre Ökonomen keineswegs daran, der Schweiz ein noch radikaleres Liberalisierungsprogramm zu verordnen. Dieses Vorgehen ist nicht nur inkonsequent, sondern in seinen Zielsetzungen vor allem völlig *staatsfixiert*: Die Ursache der sinkenden Wettbewerbs- und Investitionsbereitschaft und ebenso das Geheimnis des Aufschwunges liegen letztlich beim Staat. Wurde bis vor ein paar Jahren die stolze Profitrate der schweizerischen Wirtschaft bei jeder Gelegenheit auf unternehmerische „Eigenleistung“ zurückgeführt, so ist heute keine Rede mehr davon; alles hängt nun von den „geeigneten“ staatlichen Rahmenbedingungen ab.

Der Begriff der „Deregulierung“ ist im Grunde ein *Etikettenschwindel*, der die Neudefinition von staatlichen Aufgaben verschleiern will. Denn die Ausdünnung von wirtschafts- und sozialrechtlichen Bestimmungen bedeutet nicht etwa die Abschaffung jeglicher Regulierung, sie erfordert geradezu eine straffe politische Neuregulierung. Nach der Ablehnung eines Beitritts zum EWR, und nachdem die reale Chance einer Eingliederung der Schweiz in einen europaweiten Prozess der Sozial- und Umweltgesetzgebung verpasst wurde, soll nun der Staat seine Aufgaben neu bündeln: Die Eigentums- und Investitionssicherheit hat absolute Priorität, die Standortbedingungen sind attraktiver zu gestalten (tiefe Minimallöhne und Sozialleistungen, schwache ökologische Auflagen), soziale Konflikte sind einzudämmen und Migranten/-innen sind vom „freien Markt“ fernzuhalten, nach kapitalseitig definierten Regeln (Schöni 1992). Dazu ist ein ausgebauter und europaweit vernetzter Verwaltungsapparat ebenso erforderlich wie das Management der Anspruchs-Ökonomie. Die neoliberale Wettbewerbsmoral spricht Bedürfnisse nach Selbstverwirklichung und Eigenverantwortlichkeit an und bindet sie in wirtschaftliche Zielvorgaben wie z.B. Leistung, Effizienz und Flexibilität ein. Soziale Wohlfahrt war nie ihr Ziel; Arbeitslosigkeit und Armut gelten daher als „Begleiterscheinung“ ineffizienten Wirtschaftens.

Weshalb „flankierende Massnahmen“ als Gegenposition nicht ausreichen

Die Staatsfixiertheit des Deregulierungsprogramms hängt vermutlich mit der traditionell engen Verflechtung zwischen Staat und Wirtschaft in der Schweiz zusammen. Dabei ist der traditionelle Einbezug von Verbandsvertretungen in staatliche Kommissionen wohl der harmlosere Teil. Im letzten Jahrzehnt, insbesondere im Zuge der EWR-Verhandlungen, hat die Verflechtung neue oligarchische Formen angenommen: Hochrangige Staatsbürokraten und Wirtschaftslobbyisten, personell kaum zu unterscheiden, treffen sich in Arbeitsgruppen („groupe de réflexion“), demontieren den öffentlichen Versorgungsauftrag und statuieren die Grundsätze einer „weltmarktkompatiblen“ Wirtschaftspolitik, die jeden Ansatz einer gemeinwohlorientierten Strukturpolitik untergräbt. Gewiss gilt es, Illusionen über eine selbstgenügsame nationale Strukturpolitik zu vermeiden: Dem einzelstaatlichen Steuerungsvermögen sind durch die Transnationalisierung der Wirtschaftstätigkeit enge Grenzen gesetzt. *Umso dringlicher wäre aber eine sozial*

ausgleichende und ökologisch präventive Strukturpolitik, die sich in die übernationalen Regelungen einklinkt.

Unsere gewerkschaftlichen, sozialpolitischen und ökologischen Gegenpositionen zur "Entfesselung der Marktkräfte" haben bisher, auch anlässlich der EWR-Debatten, in erster Linie auf flankierende Massnahmen gesetzt, um den Strukturwandel sozial- und umweltverträglicher zu machen. Zu den geforderten Massnahmen zählen bisher gesetzliche Bestimmungen zur Verhinderung von "Sozialdumping", Lenkungssteuern im Umweltbereich, staatliche Investitionen in soziale Infrastrukturen, in Weiterbildung und Umweltschutz sowie Beschäftigungsprogramme und Zinssenkungen zur Stützung der Kaufkraft in Krisenzeiten.

Jedes dieser Forderungsprogramme ist sinnvoll, weil es Fehlentwicklungen zu Lasten der Betroffenen und der Umwelt zu kontrollieren sucht. Kritisch zu werten ist dennoch, dass diese Programme wirtschaftlichen und politischen Konjunkturen unterworfen sind: Sie reagieren punktuell auf akute Krisenaspekte und rufen den Staat als "Nachtwächter" auf den Plan. Die Programme sind nicht Teil einer umfassenden sozial-, wirtschafts- und umweltpolitischen Strategie, deren Einzelziele aufeinander abgestimmt und deren Umsetzung kontrollierbar wären; sie tragen zudem der transnationalen Dimension jeglicher Regulierung zu wenig Rechnung.

Die Abstimmung zwischen den herkömmlichen Politikbereichen und -ebenen wäre aber angesichts der durchschlagenden wirtschaftlichen und technischen Entwicklungen heute vordringlich. Damit ist ein hohes Ziel gesteckt. Sowenig es zurzeit einlösbar erscheint, sowenig können andererseits die punktuellen Lösungsansätze und die binnenzentrierte Sichtweise zufrieden stellen. Als Beispiel möge die Trennung zwischen sozialpolitischen und umweltpolitischen Diskussionen dienen: Vorschläge zur Einkommensverteilung und solche zur Besteuerung umweltschädlichen Konsums können nicht weiter getrennt behandelt werden. Sie geben sonst weiterhin Anlass zu Bekenntnissen pro oder contra "Wachstum". Ähnliches gilt für drittweltpolitische Fragen, die mangels alternativer Vorstellungen aus der wirtschaftspolitischen Agenda herausfallen und faktisch dem internationalen Management durch den IWF und seine schweizerischen Treuhänder überlassen werden.

Ein weiteres Problem betrifft die Zielgenauigkeit der vorgeschlagenen Massnahmen: In der Schweiz existieren kaum Instrumente, um etwa die Beschäftigungswirkung von staatlichen Investitionsprogrammen zu verbessern; wir müssen im Gegenteil damit rechnen, dass die Wirkung durch den Rationalisierungsdruck verringert wird. Dieses Problem der Interventionsmöglichkeit stellt sich auch in andern Fällen:

- Die "Weiterbildungsoffensive" des Bundes, die allgemein als Schritt in die richtige Richtung begrüsst wurde, fördert mit allgemeinen Steuermitteln die bereits profitablen High-Tech-Bereiche, weil ein Recht auf Weiterbildung für die breiten Schichten der Arbeitnehmer/-innen fehlt. An- und Ungelernte, Frauen und wenig qualifizierte Ausländer/-innen, also die vom Strukturwandel bedrohten Gruppen, kommen zu kurz.

- Die vor der EWR-Abstimmung 1992 geforderten *“flankierenden Massnahmen”* zur Verhinderung von Sozialdumping haben den Charakter von Auffangvorkehrungen. Das eigentliche Ziel einer neuartigen, supranationalen wirtschaftspolitischen Regulierung im EWR konnte dagegen nicht ausreichend plausibel gemacht werden.
- Das *SGB-Programm zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit* (März 93) präsentiert eine Vielfalt von Massnahmen, von denen einzelne (z.B. Technologieförderung, Exportanreize) punkto Qualität der zu fördernden Aktivitäten vieles offen lassen. Der Vorschlag des Reallohnverzichts für mittlere und höhere Einkommen ist zu wenig in eine verteilungspolitische Konzeption eingebettet.

Da die gesetzlichen Grundlagen und strukturpolitischen Instrumente, aber auch die wirtschaftsdemokratischen Entscheidungsmöglichkeiten grossenteils fehlen (Schäppi/Schöni 1992), um die vorgeschlagenen Massnahmen verbindlich und wirksam zu machen, müssen die Gewerkschaften immer wieder an ein *“wirtschaftliches Gemeinwohl”* appellieren. Dessen Grundlage, die Verknüpfung von Wachstum, Vollbeschäftigung und Kaufkraftsicherung, bröckelt jedoch – nicht nur wegen der Wachstumsschäden, sondern auch deshalb, weil die wachstumsstarken und hochproduktiven Wirtschaftszweige nicht mehr *direkt* auf die breite Beschäftigten- und Kaufkraftbasis in der lokalen Bevölkerung angewiesen sind. Heute lehnen viele Unternehmen ihre Verantwortung für Arbeitsplätze in der Gemeinde oder Region offen ab, weil sie ihre Marktstrategie im globalen Verdrängungswettbewerb ohnehin nur mit einem kleinen Kreis qualifizierter Fachkräfte verfolgen wollen, und dies an beliebigen Standorten. Der Vorschlag des SGB, dass höhere Einkommen eine Solidarleistung erbringen sollen, um für die einzelnen Unternehmen Spielraum zur Arbeitszeitverkürzung zu schaffen, mag auch der Einsicht zuzuschreiben sein, dass es zunehmend schwierig wird, Unternehmen in die soziale Pflicht zu nehmen. Dies lässt aber gerade daran zweifeln, dass dieser Vorschlag etwas gegen die Chancenungleichheit zwischen jüngeren Führungskräften und *“Risikogruppen”* des Arbeitsmarktes auszurichten vermag. Somit stellt sich die Frage nach einer strukturpolitischen Gesamtstrategie, die die Wirksamkeit von punktuellen Lenkungsmaßnahmen verbessert.

Umriss einer wirtschaftspolitischen Gesamtstrategie

Auch wenn der zurzeit diskutierte Vorschlag einer *“Umverteilung der Arbeit”* auf die aktuelle Krise reagiert, ist seine Stossrichtung doch erkennbar: Er zielt nicht nur auf Arbeitszeitverkürzung, sondern hinterfragt die Struktur der Lohnarbeit und die in ihr festgeschriebene gesellschaftliche Arbeitsteilung. Damit ist ein umfassender Gestaltungsanspruch gegeben, den es kritisch zu diskutieren gilt.

Ein früherer Versuch, einen globalen Gestaltungsanspruch umzusetzen, ist das *“Stabilitäts- und Wachstumsgesetz”* der BRD, das die Grosse Koalition aus SPD und FDP 1967 verabschiedete, um Konjunkturausschläge und

Beschäftigungseinbrüche zu verhindern; es fand seinen Ausdruck in der "Konzertierten Aktion" zwischen Staat, Unternehmen und Gewerkschaften. Zu kritisieren ist aus heutiger Sicht, dass es lediglich eine makroökonomische Steuerung bezweckte, die Tarifautonomie beschnitt (lohnpolitische Zurückhaltung forderte), auf die Produktionspolitik keinen Einfluss nahm und weder verteilungs- noch umweltpolitische Zielsetzungen enthielt (vgl. Hickel/Priewe 1991).

Auf diesem Hintergrund lassen sich Aspekte einer *wirtschaftspolitischen Gesamtstrategie unter Berücksichtigung von sozial- und umweltpolitischen Zielsetzungen* gewinnen. Gefragt ist eine neue Steuerungskonzeption,

- die auf Investitionsentscheidungen, umweltrelevantes Verhalten und soziale Verteilungswirkungen Einfluss nimmt;
- die aber gleichzeitig soviel als möglich auf die Lernfähigkeit und Selbstregulierung der wirtschaftlichen Akteure abstellt.

Eine Gesamtstrategie definiert Entwicklungsziele und schränkt die wirtschaftliche Verfügungsfreiheit der Unternehmen dort ein, wo die Interessen von Bevölkerung, Region und Umwelt tangiert sind. Gewiss kann hier nicht ein friktionsloses Zusammenspiel von Steuerung, Wirtschaftstätigkeit und Umweltzielen vorausgesetzt werden, ebensowenig die Aufhebung fundamentaler Interessengegensätze zwischen den Akteuren (vgl. Demirovic 1992). Vielmehr sind Gesetze, strukturpolitische Instrumente und v.a. die wirtschaftsdemokratischen Entscheidungsrechte ständig weiterzuentwickeln (Vorschläge macht Sik 1990).

Folgende *Anforderungen* sind an eine Gesamtstrategie zu stellen: 1. Bei jeder konkreten Massnahme sind qualitative Kriterien abzuwägen, d.h. Schutzziele für Mensch und Umwelt, Wirtschaftsdemokratie, Selbstbestimmung. 2. Der Interventions- und Vollzugsapparat ist einer ständigen qualitativen Beurteilung zu unterwerfen, damit er nicht selbstorganisiertes Problemlösen behindert. 3. Die Strategie soll schnelle Reaktionen auf (welt-) wirtschaftliche Ungleichgewichte, Firmenkrisen usw. ermöglichen. 4. Das Verhältnis von nationalen und übernationalen Regelungen ist neu zu gestalten: Die Tatsache einer transnationalisierten Wirtschaft darf nicht weiter als Vorwand dienen, um die wirtschaftliche, soziale und ökologische Verantwortlichkeit des Staats weiter auszuhöhlen. Strukturpolitische Problemlösungsfähigkeit *vor Ort* ist geradezu die Bedingung einer verbindlichen Teilnahme an übernationalen Regelungen. Im Gegensatz dazu hat die bisherige EG-Politik der Schweiz wesentlich darin bestanden, europäische Regelungsversuche auf "weiche Stellen" abzusuchen, weil die Bereitschaft zur verbindlichen Umsetzung z.B. von sozialrechtlichen Richtlinien im nationalen Raum fehlt.

In Anlehnung an die Vorschläge u.a. von Hickel/Priewe (1991), Strammann-Mertens (1991) und Sik (1990) würde sich eine wirtschaftspolitische Gesamtstrategie mit sozial- und umweltpolitischen Elementen stützen auf ein System von Zielsetzungen, Planungen und Vollzugsinstrumenten:

1. *Strategische Zielsetzungen*: Entwicklungsziele für Arbeitsmarkt, Wirtschaftsstruktur, Infrastrukturen, Staatsfinanzen, Währung und Aussen-

wirtschaft; Verteilungsziele für Einkommen, soziale Grundsicherung und Weltwirtschaft; soziale, gesundheitliche und ökologische Schutzziele.

2. *Rahmenplanung*: Festlegung von Leitgrößen und Fristen, an denen sich die Erreichung von Zielen (bestimmte Arbeitsmarktstruktur, Einkommensverteilung, Schadstoffmenge usw.) bemessen lässt.
3. *Umsetzung und Massnahmenvollzug*: Schaffung geeigneter Gesetze, behördlicher Instrumente und demokratischer Kontrollmöglichkeiten, um den Wirtschaftsprozess wie auch die mikroökonomischen Entscheidungen auf die strategischen Ziele zu orientieren.

Die Zielsetzung "Arbeitsmarktentwicklung" muss auch die Bereiche Arbeitszeitverkürzung, Ausbildung und Technologie umfassen, inklusive Entwicklungsziele für diskriminierte Arbeitsmarktgruppen wie Frauen und Ausländer/-innen. "Vollbeschäftigung" ist nicht im Sinne des "Normalarbeitstags für alle" zu definieren, sondern im Sinne eines "Rechts auf Arbeit" (ob Lohnarbeit oder sozial nützliche Tätigkeit), verbunden mit materieller Sicherung. Geldpolitik darf nicht der Beschäftigungspolitik zuwiderlaufen. Das Ziel "ausgeglichene Wirtschaftsstruktur" muss das Verhältnis unter den Wirtschaftssektoren und Regionen und deren Verknüpfung mit dem Weltmarkt berücksichtigen (vgl. Zinn 1993).

Die *strategischen Zielsetzungen* sind so weit gefasst, dass auch soziale und Umweltziele sowie weltwirtschaftliche Entwicklungsziele darunter fallen – soweit sie mit wirtschaftspolitischen Instrumenten beeinflussbar sind. Beispielsweise soll der Grad der Vereinbarkeit mit weltwirtschaftlichen Zielen stets transparent sein; daraus ist der Abbau von Wohlfahrtsgefällen und von Unterschieden im Sozial- und Umweltstandard abzuleiten. Dies hätte den Vorteil, dass Wachstum und Strukturwandel an gesellschaftliche Bedürfnisse zurückgebunden würden, weil die sozialökonomischen, weltwirtschaftlichen und ökologischen Folgekosten in das einzelwirtschaftliche Entscheidungskalkül eingehen.

Die wirtschaftspolitische *Rahmenplanung* macht ihre Vorgaben unter demokratischer Beteiligung der relevanten Bevölkerungsgruppen, der Gewerkschaften, Umweltverbände und Wirtschaftsakteure (z.B. in regionalen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltausschüssen). Sie berücksichtigt die unterschiedlichen Motive und Ausweichmöglichkeiten der zu regulierenden Verhaltensweisen je nach sozialer Lage. Sie ist laufend zu revidieren, wobei die Leitgrößen und zeitlichen Fristen mit dem Stand des wirtschaftlichen Strukturwandels, der Sozialgesetze, der Umwelttechnik sowie mit den betreffenden übernationalen Regulierungen abzustimmen wären. Im Rahmen dieser Planung sind auch Massnahmen gegen Marktverzerrungen vorzusehen: Marktkartelle, standespolitische Absprachen und Diskriminierungen sind aufzulösen, fortschrittliche flächendeckende Gesamtarbeitsverträge sind gesetzlich zu begünstigen. Ähnliches gilt für die ungleichen Sozial- und Umweltstandards, die z.B. durch Klauseln in multilateralen Wirtschaftsverträgen, durch international koordinierte gewerkschaftliche Tarifpolitik aufzufangen wären.

Die *Umsetzung der Planungsziele* muss in engem Kontakt zu den dezentralen einzelwirtschaftlichen Entscheiden und Motiven erfolgen. Die Instrumente umfassen Verbote und Gebote, finanzielle oder steuerliche Lenkung, Gesamtarbeitsverträge und Richtlinien zur Selbstkontrolle. Nach Massgabe der jeweiligen Verhaltensspielräume und Schutzinteressen ist also der Selbstorganisierung durch die Wirtschaftsakteure und öffentlichen Körperschaften breiter Raum zu lassen. Der Tarifautonomie z.B. bei Branchenverhandlungen kommt eine wesentliche Rolle bei der Verankerung und Harmonisierung der strategischen Zielsetzungen zu (vgl. Mahnkopf/Altvater 1993). Letztere werden für grössere Wirtschaftsbereiche und Gebiete verbindlich definiert; wie sie erreicht werden – durch Marktprozesse, durch soziale oder technische Innovation, durch Verträge usw. –, ist eine Frage der optimalen Kombination der Instrumente. Kontrolliert werden die Lösungen hinsichtlich ihrer Zieleffizienz, ihrer demokratischen Abstützung und ihrer Vereinbarkeit mit übernationalen Regulierungen. Damit würde auch dem ruinösen Standortwettbewerb entgegengewirkt.

Rahmenplanung ist politisch voraussetzungsreich. Sie setzt die *demokratische Diskussion* über Grundfragen der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, über Schutzziele und Risiken voraus – eine Diskussion, die branchenbezogen unter der Bezeichnung “Industriepolitik” eingesetzt hat. Das Experimentieren mit selbstbestimmten Arbeits- und Produktionsformen, Gebrauchswerten und Lebensformen soll einen gewissen Schutz vor dem Markt geniessen, wie das für Forschungsabteilungen in Unternehmen selbstverständlich ist. Handlungsspielräume werden aber nur dann ausgeschöpft, wenn die Einzelnen vor lebensgeschichtlichen Risiken geschützt und durch gesetzliche und kollektivvertragliche Rechte inner- und ausserhalb des Arbeitsprozesses gestärkt werden. Mit andern Worten: Die Selbstorganisierung der wirtschaftlichen Akteure setzt die politische Organisation von Gestaltungsspielräumen und sozialer Sicherung voraus.

Ausblick:

“Regulierung” und “Markt” am Beispiel der Umweltdebatte

Die Ökologiebewegung hat Grundfragen des Produzierens und Konsumierens neu aufgerollt und das Verhältnis von Lenkung und Selbstregulierung thematisiert: Firmen und Konsumenten/-innen sollen ihr Verhalten – entweder für Umweltschäden finanziell aufkommen oder umweltwirksame Verhaltensänderungen vornehmen – selbst regulieren, während der Staat die Preise für Umweltgüter beeinflusst oder die Gesamtmenge an Umweltbelastung in einem Gebiet begrenzt. Unter dem Titel “marktwirtschaftliche Instrumente” hat dieses Modell breite, oft unreflektierte Zustimmung gefunden. Die Auswirkungen von umweltpolitischen Lenkungssteuern auf die industrielle Produktion und auf die sektorale Struktur der Wirtschaft sind indessen wenig untersucht worden; ähnliches gilt für die Auswirkungen von Lenkungssteuern auf die Einkommensverteilung oder für die Probleme auf der Inputseite der Produktion, die Gewinnung bzw. Monopolisierung von

Rohstoffen in der Weltwirtschaft.

Die andauernde wirtschaftliche Wachstumskrise hat die Diskussion über Lenkungsmaßnahmen vielerorts vom Tisch gefegt und die Markteuphorie gedämpft. Im Grunde ist die Bezeichnung "marktwirtschaftliche Instrumente" verfehlt: Umweltpolitik, die via behördliche Abgaben in die Preisgestaltung interveniert, ist eben trotz allem vorab *Politik* und nicht *Marktwirtschaft*. Das hat die Wirtschaftsseite begriffen, auch wenn einzelne ihrer Konzernstrategen die "nachhaltige" (ressourcenschonende) Entwicklung zur Chefsache machen wollen (Krauer 1992). Für uns aber ist wesentlich, dass die Umweltpolitik wirtschaftliches Verhalten einer qualitativen Bewertung unterzieht, dezentrale Formen der Marktregulierung skizziert und einen weitreichenden Gestaltungsanspruch erhebt. Daraus lässt sich für die Wirtschaftspolitik folgern, dass sie ihr Verhältnis zum "Markt" klären muss, und dass das Verhältnis von Regulation und Flexibilität neu zu bestimmen ist. Dazu abschliessend einige Bemerkungen.

1. Markt ist nicht eine unabhängige Instanz der wirtschaftlichen Problemlösung, sondern eine gesellschaftliche Organisation zur Verteilung von Produktionsfaktoren, Gütern und Dienstleistungen. Dieses System funktioniert über dezentrale Entscheidungen und entlastet in bestimmtem Masse von zentraler Steuerung; es tendiert aber zur Selbstaufhebung, zur dauerhaften Sicherung von Tauschvorteilen, zur Festschreibung von Machtverhältnissen und Ausbeutung (Altvater 1991, 69ff.; Ladeur 1987). Der grösste Teil der umgangssprachlich in Marktbegriffen beschriebenen sozialen Wirklichkeit – "Arbeitsmarkt", "Wohnungsmarkt" – besteht in festgeschriebenen und normierten Zwängen zum Verkauf oder Kauf bestimmter Waren. Marktmacht ist das aus solchen Zwängen abgeleitete Vermögen, kurzfristige Kapitalinteressen durchzusetzen. Markt erfordert somit die Regulation nach qualitativen und Gebrauchswert-Kriterien und die Beschränkung der Marktmechanismen auf Bereiche, in denen sie zur Befriedigung gesellschaftlicher Bedürfnisse beitragen.
2. Ausgehend von diesem Marktkonzept sind Begriffe wie *Regulierung* und *Flexibilität* neu zu bestimmen. Die beiden Begriffe bilden keinen Gegensatz, sondern ein Wechselverhältnis, das erst Handlungsspielräume eröffnet. Regulierung durch Rahmenplanung, durch Entwicklungs- und Schutzziele richtet sich nicht gegen marktvermittelte Flexibilität an sich, sondern auferlegt ihr qualitative Kriterien. Studien der IAO zeigen, dass beispielsweise industrielle Strukturkrisen gerade in Ländern mit ausgebauten Sozial- und Arbeitnehmerrechten und gewerkschaftlicher Aushandlung besser aufgefangen werden konnten, weil die betreffenden Firmen zur Verfahrensinnovation, zur Umschulung ihres Personals praktisch gezwungen waren (Sengenberger 1992). Dies gilt ebenso für das Arbeiten in sozialen Nischen: Lernprozesse in selbstverwalteten Produktions- oder Betreuungsgemeinschaften können nur dann zu gesellschaftlich relevanten Alternativen führen, wenn sie vor Konkurrenzzwängen ein Stück weit geschützt werden. Schutzstandards bilden die unabding-

bare Voraussetzung dafür, dass arbeitspolitische Neuorientierungen und flexible Problemlösungen möglich werden.

Diese Erkenntnis ist auch Grossunternehmen nicht fremd. Nur haben diese kein Interesse daran, sich die Märkte durch schwer kontrollierbare öffentliche Debatten über Gebrauchswerte, Risiken und Entwicklungsziele zersetzen zu lassen. Deshalb ihr Bemühen, Regulierungen autonom zu setzen, Lernprozesse und Innovationen in interne Arbeitsmärkte, Ausbildungssysteme, Forschungsabteilungen und Betriebskulturen einzubinden und auf eine ökonomisch verwertbare Form zu bringen. Es wäre die gemeinsame Aufgabe von gewerkschaftlichen, sozial- und umweltpolitischen Kräften, eine wirtschaftspolitische Gesamtkonzeption zu erarbeiten und Instrumente durchzusetzen, um diese privat angeeignete "Produktivität" zu vergesellschaften.

Literatur

- Altwater, Elmar, 1991: Die Zukunft des Marktes. Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster.
- Bauer, Tobias/Baumann, Beat/Spycher, Stefan, 1993: Ist John Maynard unser Steuermann? Plädoyer für die Wiederentdeckung eines linken Keynesianismus. In: Rote Revue, Heft 1, Bern.
- Botschaft, 1993: Botschaft des Schweiz. Bundesrats über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens, 24. Februar, Bern.
- Demirovic, Alex, 1992: Ökologische Krise und Demokratie. In: Widerspruch Heft 24, Zürich.
- De Pury, David, u.a., 1992: Bericht der Arbeitsgruppe "Ordnungspolitik" vom 22.1.92 zuhanden des Volkswirtschaftsdepartements, Bern.
- Hickel, Rudolf/Priewe, Jan 1991: Aufstieg und Fall des Stabilitätsgesetzes. Notwendigkeit einer Alternative. In: E. Stratmann-Mertens, R. Hickel, J. Priewe (Hg.), Wachstum. Abschied von einem Dogma. Fischer Verlag, Frankfurt am Main.
- Krauer, Alex, 1992: Sustainable Development: Eine Chance für fortschrittliche Unternehmen. In: Schweizerische Arbeitgeberzeitung Nr. 23, Zürich.
- Ladeur, Karl-Heinz, 1987: Jenseits von Regulierung und Ökonomisierung der Umwelt. Bearbeitung von Ungewissheit durch (selbst-)organisierte Lernfähigkeit. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Heft 1, Frankfurt am Main.
- Mahnkopf, Birgit/Altwater, Elmar, 1993: Gewerkschaftliche Tarifpolitik in Europa nach Maastricht. Tarifautonomie gegen Tarifheteronomie. In: links, Heft 5, Offenbach.
- Schäppi, Hans/Schöni, Walter, 1992: Wirtschaftsdemokratie und Industriepolitik. Fragen der Demokratie in der Gewerkschaftspolitik. In: Widerspruch, Heft 24, Zürich.
- Schöni, Walter, 1992: Staat und Demokratie in der Neuordnung Europas. Eine Problemskizze. In: Widerspruch, Heft 23, Zürich.
- Schwarz, Georg, 1993: Die Mär von der unsozialen Deregulierung. In: Neue Zürcher Zeitung, 20./21.2
- Sengenberger, Werner, 1992: Intensified competition, industrial restructuring and industrial relations. In: International Labour Review, Vol. 131, No. 2, Geneva.
- SHIV, 1991: Für eine wettbewerbsfähige Schweiz von morgen. Wirtschaftspolitisches Leitbild des Vororts. Schweizerischer Handels- und Industrieverein, Zürich. Kurzversion in: Schweizerische Arbeitgeber-Zeitung, Nr. 51/52, Zürich.
- Sik, Ota, 1990: Humane Wirtschaftsdemokratie – der Dritte Weg. In: Widerspruch, Heft 19, Zürich.
- Stratmann-Mertens, Eckhard, 1991: Rahmenplanung in einer ökonomisch-sozialen Wirt-

- schaft. In: E. Stratmann-Mertens, R. Hickel, J. Priewe (Hg.), Wachstum. Abschied von einem Dogma. Fischer Verlag, Frankfurt am Main.
- Tanner, Jakob, 1989: Finanzwirtschaftliche Probleme der Schweiz im Zweiten Weltkrieg und deren Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung nach 1945. In: Verein für Socialpolitik (Hg.), Probleme der Finanzgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Neue Folge Band 188, Duncker & Humblot, Berlin.
- Zinn, Karl Georg, 1993: Dienstleistungsgesellschaft oder Krise des tertiären Sektors? Zur qualitativen Analyse der Entwicklung reifer Volkswirtschaften. In: WSI Mitteilungen Heft 1, Düsseldorf; vgl. die gekürzte Fassung in diesem Widerspruch-Heft.



Schweizerisches Arbeiterhilfswerk **SAH**
Postfach 325, 8031 Zürich
PC 80-188-1

Arbeit ist das halbe Leben

Dank Ihrer Hilfe können wir Frauen
und Männern, die ohne Arbeit sind,
ein Stück Rüstzeug (zurück)geben,
für das ganze Leben.