

# Wirtschaftswachstum unter Euro-Rettungsschirmen?

*Hans-Hermann Hartwich*



Hans-Hermann Hartwich

Überschuldete Eurostaaten stecken in einem doppelten Dilemma. Einerseits sichern Kapitalhilfen und Haftungsübernahmen durch Griechenlandhilfen und „Rettungsschirme“ wie EFSF und ESM sie vor dem Staatsbankrott. Sie zwingen sie dabei zu gewaltigen Anstrengungen, ihre Schulden und Defizite kontinuierlich und terminiert abzubauen. Kontrolleure der Kapitalgeber überprüfen die Sparmaßnahmen und den Personalabbau im staatlichen Bereich. Die fiskalische Bewegungsfreiheit geht gegen Null.

Andererseits benötigen auch diese Staaten für den Ersatz ihrer Staatsanleihen frisches Kapital von internationalen Investoren, Banken, Versicherungen, Fonds. Dieses Kapital erhalten sie nur nach Bewertungen durch Rating-Agenturen mit zum Teil erheblichen Zinsaufschlägen.

Insgesamt heißt dies: Die Schuldnerstaaten sind finanziell weitgehend bewegungsunfähig und nur dem Schuldenabbau verpflichtet. Über Ausgabenkürzungen und Personalabbau hinaus erreichen Kaufkraftverlust und Arbeitslosigkeit die gesamte Gesellschaft. Eine verhängnisvolle Entwicklung.

Wirtschaftliches Wachstum wird als positives Ergebnis der Entschuldung erwartet; es könnte zu spät sein.

Eine Wachstumspolitik während des Schuldenabbaus besteht weitgehend aus Programmen ohne durchsetzbare Finanzierungen. Es bleiben vor allem Strukturreformen als legislative Impulsgeber für Wachstum.

### 1. Die wachstumspolitischen Tücken der Rettungsschirme

Das Wachstumskonzept hinter dieser Stabilitätspolitik ist im Prinzip angebotsorientiert. Es geht davon aus, dass zuerst die Grundbedingungen für einen wirtschaftlichen Aufschwung geschaffen werden müssen. Dazu gehören unter anderem die Sanierung der öffentlichen Haushalte, die Schaffung günstiger Produktionsbedingungen durch international vergleichsweise niedrige Lohnkosten, starke Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt, Risikobereitschaft der Unternehmen, bessere Qualifizierung des Nachwuchses, Flexibilität der Geschäftsbanken bei der Kreditvergabe, auch bei Risikoinvestitionen. Und: Zeit. Dieses Programm enthält vieles, was Deutschland in den letzten Jahren ökonomisch stark gemacht hat.

Die Staaten unter dem Rettungsschirm, vornehmlich also die Südstaa-

ten Europas, sind durch die Sparauflagen auf eine Weise eingengt und kontrolliert, dass sie nur noch die Einsparungen gesetzlich realisieren. Die Folgen, Entlassungen aus dem Staatsdienst, gesteigerte Arbeitslosigkeit, vor allem Jugendlicher, Kaufkraftverlust, ausbleibende Investitionsbereitschaft, vor allem aus dem Ausland, Firmenzusammenbrüche, anhaltende Streiks, Polarisierung der Gesellschaft, Depression treten aber immer stärker ins Blickfeld.

Deshalb wuchs im Frühjahr 2012 die Kritik, die Bewältigung der Schuldenkrise im Eurosystem durch Sanierung der öffentlichen Haushalte mittels Einsparungen in allen Bereichen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens sei kontraproduktiv. Nur wenn eine Volkswirtschaft wachse, Beschäftigung und Kaufkraft erhalten blieben, könne die Krise überwunden werden.

Die nahe liegende Frage lautet: Wie kann dieser Entwicklung begegnet werden? Öffentliche Mittel des Landes stehen nicht mehr zur Verfügung. Staatliche Kredite werden für den anwachsenden Schuldendienst verbraucht. Gegenüber den Rettern ist ein „deficit spending“ für Investitionen aller Art nicht vertretbar und auch nicht finanzierbar. Überhaupt: Können die Haushalte der Eurostaaten durch Kürzungen saniert und gleichzeitig Wachstum und Beschäftigung gefördert werden? Ein schlüssiges und für alle gültiges Konzept gibt es nicht.

## 2. Zur Lage in den Staaten des Rettungsschirms

Die Kapitalhilfen und Rettungsschirme haben das Ziel, die Zahlungsfähigkeit der betroffenen Staaten zu erhalten und so weit wie möglich abzusichern. Als Gegenleistung sind alle Formen des Schuldenabbaus durch die Regierun-

gen dieser Staaten mittel zeitlich terminierter Auflagen vorgesehen.

1. Die wichtigste politische Folge der Überschuldung war in allen betroffenen Ländern ein Regierungswechsel. Bis auf Spanien wurden, der Not gehorchend, Regierungen gebildet, deren Aufgabe darin bestand und besteht, die internationalen Auflagen zu erfüllen. Ihre demokratische Legitimation ist demnach schwach. Der gesellschaftspolitische Widerstand gegen das, was sie an unpopulären Einschnitten vorzunehmen haben, dagegen groß. In Griechenland waren die Parlamentsparteien nicht einmal bereit, der geschäftsführenden Regierung genügend Zeit zu lassen. Sie bestanden auf Neuwahlen im April – ohne dass sich ein Ende der Sanierung abzeichnete.
2. Im Mittelpunkt des allgemeinen Einspardiktats stehen jeweils der Staat beziehungsweise alle öffentlichen Einrichtungen und Dienste. Dort gibt es vor allem in Griechenland Massenentlassungen, die nicht nur die Kaufkraft schwächen. Ungelöst ist auch die Frage, wo denn die entlassenen Fachkräfte eine andere Erwerbstätigkeit finden sollen. In Griechenland, Portugal, Spanien und Italien wurden zugleich Steuern erhöht. Diese Erhöhungen betrafen in erster Linie Einkommen-Lohn- und Verbrauchsteuern. Es bedeutete eine weitere Absenkung der verfügbaren Kaufkraft oder anders gesagt, der „Binnennachfrage“.
3. Die südeuropäischen Mitgliedstaaten der Währungsunion fallen in einem Punkt besonders aus dem europäischen Durchschnitt heraus: Alle leiden unter einer auffallend hohen Jugendarbeitslosigkeit (Spanien: 49,9% der Arbeitslosen; Griechenland: 48,1%; Portugal: 35,1%;

- Italien: 31,1%; zum Vergleich: Deutschland: 7,8% (Quelle: FAZ v.20.3.2012, S. 11) Gründe dafür können hier nicht erörtert werden. Aber zur Beseitigung dieses speziellen Defizits im Rahmen der allgemeinen Arbeitslosigkeit bedarf es Reformen, die über die Zielgrößen „Wachstum“ oder „Beschäftigung“ hinausgehen. Das Schul- und Ausbildungssystem ist betroffen und der Übergang sowie die Aufnahme in das Erwerbsleben. Der Staat ist nicht alleine angesprochen. Nach den deutschen Erfahrungen ist es vor allem erforderlich, dass Unternehmen und Gewerkschaften zusammen wirken. Ausbildungsplätze und Dauerstellen in staatlichen Bereichen waren immer begehrt. Unter den gegenwärtigen Bedingungen aber dürfte in den genannten Ländern selbst die beste Vernetzung nicht ausreichen, um eine Stelle zu erhalten. Strikt gesetzlich geregelte und transparente Verfahren sind gerade hier erforderlich. Diese Reform ist sicher von einschneidender Bedeutung für Mentalität und Gesellschaft in Europas Süden.
4. Fehlende Aufträge des Staates sowie zahlungsunfähig werdende Firmen und Bauherrn reduzieren die Investitionstätigkeit drastisch. Hier muss auch die in der ökonomischen Theorie bekannte „Erwartungshaltung“ berücksichtigt werden. D.h., der Rückgang an Investitionen fällt stärker aus, weil ein weiterer Rückgang von den Unternehmen erwartet wird und sie deswegen nicht investieren. Diese Probleme scheinen vor allem Spanien zu betreffen.
  5. Ökonomisch wirkende starke Gegenkräfte gegen die Auswirkungen der Sparmaßnahmen im staatlichen Bereich könnten die Finanzkraft der Privatunternehmen und der Reichtum der Bürger sein. Italien und Spanien haben beides. Sie haben damit eigentlich genügend Reserven im außerstaatlichen Bereich, die mobilisiert werden könnten. Wenn – wie es im Frühjahr 2012 in Italien scheint – eine starke geschäftsführende Regierung die staatliche Schuldenpolitik konsequent ordnet und die Auflagen durchsetzt, stünde starken privatwirtschaftlichen Aktivitäten bei entsprechenden Anreizen nichts im Wege. Ähnliches gilt für Spanien, das allerdings auf der privatwirtschaftlichen Seite erst mit dem Zusammenbruch des bedeutenden Bausektors fertig werden muss.
  6. Die vom Staatssektor ausgehende Arbeitslosigkeit, die Senkung von Löhnen und Sozialleistungen bei gleichzeitigen Steuererhöhungen sind dauerhafte Quellen zur Mobilisierung von Widerstand gegen Leistungsabbau und Reformen. Die Stärke der Gewerkschaften in den europäischen Südstaaten erscheint auf das jeweilige Land bezogen, groß. Der Radikalismus ist unterschiedlich ausgeprägt. Hier scheint Portugal etwas aus dem Rahmen zu fallen, was Reformen eher durchsetzbar macht.
  7. Um die internationale Wettbewerbsfähigkeit, eine wichtige Voraussetzung für Wachstum, ist es schlecht bestellt. Dies betrifft nicht zuletzt die Lohnstückkosten. Seit Beginn der Währungsunion, also 2001, stiegen diese Kosten in Griechenland um 40%, in Irland um 50% und in Spanien, Portugal und Italien jeweils um 30% (zum Vergleich: in Deutschland waren es 7% (FAZ 5.3.2012)). Die Probleme, die sich international stellen, liegen auf der Hand. Produktionskosten, Lohnstückkosten, sind zu hoch, um durch Wettbewerbsfähigkeit Wachstum hervorzubringen. Diese Probleme können nur durch viele technisch-innovative

Investitionen bei gleich bleibenden oder sinkenden Löhnen gelöst werden. Lohnsenkungen allein bewirken allerdings nichts.

8. Für Griechenland gelten industriewirtschaftlich orientierte Maßstäbe fast nichts. Immer wieder fordern griechische Politiker, man müsse mehr Gelder aus dem europäischen Strukturfonds abrufen. Aber wofür? Fragwürdige Projekte wären etwa Strukturerschließungen durch Autobahnen und Brücken, die kaum jemand nutzt. Bisherlang hatte sich Griechenland darum entweder wenig bemüht, oder es scheiterte am Fehlen nationaler Eigenmittel. Notwendig ist eine planvolle Strukturpolitik durch eine staatliche, halbstaatliche oder private Institution, die bei einer Erhöhung der Abrufmittel wirklich auch Investoren anlockt und nachhaltige Wirkung garantiert. Bei dem nahe liegenden Thema „alternative Energien“ ist Griechenland mittlerweile ein attraktiver Konkurrent erwachsen, die Türkei. So bleibt umstritten, ob große Projekte („Helios“) lohnen (SZ 14.3.12). Dennoch liegt hier ein wichtiger Ansatzpunkt, um durch die EU-Fonds grundlegende Investitionen in wissenschaftliche und industrielle Forschung fließen zu lassen. In einem Land, das eigentlich keine Industriekultur und -struktur besitzt, aber bleibt das ein Problem. Die Chancen Griechenlands scheinen eher im Agrarexport zu liegen. Auch hier wäre der Rückgriff auf EU-Mittel möglich.
9. Spanien ist ein Industrieland. Seine Krise basiert nicht nur auf den Staatsschulden sondern vor allem auch auf dem Zusammenbruch eines gewaltigen Immobilienbooms. Die dadurch entstandene Asymmetrie in der Wirtschaft ist noch nicht beseitigt. Die Arbeitslosigkeit lag im Frühjahr 2012 bei 24%.

Andererseits ist Spanien Standort von Weltunternehmen, die ihre falschen Investitionen allmählich korrigieren können.

Die gegenwärtige spanische Regierung ist, anders als die in Griechenland und Italien, aus Wahlen hervorgegangen. Sie versucht, die schwierige Aufgabe im Sinne der Krisenbekämpfungsdoktrin für Eurostaaten aktiv umzusetzen. Dazu gehören Einsparungen von Stellen im öffentlichen Dienst, Einstellungsstopps. Es gibt Versuche, durch Steuererleichterungen und Prämien neue Stellen in mittleren und kleinen Unternehmen zu schaffen. Spanien ist ein bevorzugter Ort für die Nutzung der Sonnenenergie.

Eine Öffnung des Arbeitsmarkts trifft auf den erbitterten Widerstand der Gewerkschaften.

10. Griechenland, Spanien, Portugal und selbstverständlich Italien sind beliebte Touristikländer. Die Chancen Griechenlands mit den vielen Inseln werden durch fort-dauernde Streiks beeinträchtigt. Im Tourismus liegt aber auch in diesem Land ein nachhaltiges Wachstumspotential. Spanien und Italien scheinen ungefährdet. Italien scheint sein Potential noch zu wenig zu nutzen. Portugal ist ein Touristikland mit Gästen vor allem aus dem nördlichen und westlichen Europa. Streiks scheinen keine erhebliche Bedeutung zu besitzen. Das Potenzial im Bereich „Touristik“ bietet in jedem Fall gute Beschäftigungschancen.
11. Portugal ist mit Griechenland kaum zu vergleichen. In der Erfüllung der Sparziele ist das Land konsequent vorangekommen. Selbst der Mindestlohn ist eingefroren. Die Wachstumsschwäche wird darauf zurückgeführt, dass in den vergangenen Jahren mit geringem Erfolg versucht wurde, Portugal als Billig-

lohnland zu positionieren. Wirtschaftlich bedeutend sind die Häfen und der Schiffsverkehr.

Vor allem aber wird häufig übersehen, dass das kleine Land eine bedeutende Kolonialmacht war. Geblieben sind enge wirtschaftliche Verbindungen nach Brasilien und Südafrika (Angola). Von dort erhält es wirtschaftliche Impulse. Wegen der gemeinsamen Sprache ist Brasilien ein angesehenes Partnerland, das auch gerne qualifizierte Arbeitskräfte aus Portugal aufnimmt.

12. Irland erhielt neben Griechenland frühzeitig internationale Kapitalhilfe mit strengen Auflagen. Vorsichtigen Beobachtern zufolge hat es Etatkürzungen und Reformen soweit umgesetzt, dass es als „Musterschüler“ (SZ 16.3.2012) gilt. Die stark exportabhängige Wirtschaft wächst nur geringfügig, aber sie wächst wieder

### 3. Wachstumspolitische Programme trotz Haushaltskonsolidierung

„Die Zeit des bedenkenlosen Schuldenmachens ist vorbei. Der fiskalische Problemberg ist zu lebensbedrohender Höhe angewachsen. Nicht zuletzt deshalb ist die ‚Schuldenbremse‘ von uns Sozialdemokraten aktiv vorgebracht und in der Verfassung unseres Landes verankert worden“, sagen die drei sozialdemokratischen Führer (FAS am 1.4.2012). Es sei allerdings ein Irrglaube, durch Schuldenbremsen und drastisch reduzierte Staatsausgaben könnten sich die europäischen Mitgliedstaaten „am eigenen Schopf aus dem Schuldensumpf“ herausziehen.

„Deshalb muss der Fiskalpakt um eine nachhaltig wirksame Wachstumspolitik ergänzt werden“ und „ein Fiskalpakt ohne Wachstumsimpulse und administrative Aufbauhilfen mit dem

Charakter eines ‚Marshallplanes‘ ist völlig unzureichend.“

Dies ist richtig und besonders zutreffend für die prekäre Situation in Griechenland und Portugal und – blickt man auf die Jugendarbeitslosigkeit – auch in Spanien. Jedoch auch viele andere Mitgliedsstaaten leiden unter dem Druck der Haushaltssanierung bei anhaltender Arbeitslosigkeit.

In Frankreich etwa hatte der sozialistische Präsidentschaftskandidat Francois Hollande diese Verbindung zu einem zentralen Punkt seines Wahlprogramms gemacht. Er forderte ein „solidarisches und nachhaltiges Wachstum“. Mit dem sozialdemokratischen Vorsitzenden Gabriel war er sich einig, dass – im Gegensatz zu Sarkozy und Frau Merkel – nicht eine „marktkonforme Demokratie“, sondern „demokratiekonforme Märkte“ geschaffen werden müssten. (FAZ v.26.3.2012)

„Wachstum“ hieß für den sozialistischen Präsidentschaftsbewerber konkret: Neue Instrumente und neue politische Zielsetzungen. Europäische Projektbonds zur gezielten Finanzierung von Projekten. Die Erlöse aus einer „breit greifenden Transaktionssteuer auf Finanzgeschäfte“ sollten auf drei Gebieten eingesetzt werden, im Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit, zur Förderung der Energiewende und für Forschung und Entwicklung. Hinzu kommen Steuererhöhungen auf das Einkommen von „Reichen“ bis zu 70%.

Die „Finanztransaktionssteuer“ (Umsatzsteuer auf Finanzprodukte) wurde auch von den Sozialdemokraten als Finanzierungsquelle besonders hervorgehoben. Denn „neue Schulden und Kredite für Wachstumsinitiativen wären der falsche Weg“. Stärkere Nutzung der Mittel der Europäischen Investitionsbank sollten hinzukommen. Benannt wurden zudem: Bessere Nutzung der EU-Strukturfonds mit einem Verzicht auf Eigenmittel der Empfängerländer, Sofortprogramme gegen die Jugendarbeitslosigkeit.

Auch die Europäische Kommission meldete sich im April mit der Ankündigung eines umfangreichen Beschäftigungspaketes zu Wort. Damit sollten nach der Ankündigung des Sozialkommissars Andor bis 2020 mehr als 17 Millionen neue Jobs geschaffen werden. Das Programm sollte eine Mischung aus Reformen des Arbeitsmarktes und finanziellen Förderungen darstellen. Die Arbeitsmärkte der Nationalstaaten sollten komplett für alle EU-Mitgliedstaaten geöffnet werden, wobei Andor besonders für Rumänen und Bulgarien warb. „Angemessene Mindestlöhne“ sollten eingeführt werden (diese Forderung wurde später nicht mehr hervorgehoben), sie könnten nach Branchen unterschiedlich hoch ausfallen. Berufsabschlüsse sollten allseitig anerkannt werden, damit mit Finanzmitteln aus europäischen Fonds gezielter Frauen, Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen in stabile Jobs geholfen werden könne. Steuern auf Arbeit sollten gesenkt, jene auf Grundbesitz, Konsum und umweltschädliche Produkte erhöht werden. (SZ v. 16.4.12)

Während von Wahlprogrammen nicht allzu viel erwartet werden sollte und ihre pauschalen Aussagen vorrangig der Mobilisierung der Wähler dienen, erstaunt doch die sehr oberflächliche, ja ignorante Interpretation von „Strukturen des Arbeitsmarktes“ durch den Hohen Kommissar Andor. Souverän werden zudem nationalstaatliche Zuständigkeiten missachtet. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik liegen grundsätzlich in nationalstaatlicher Regie. Aber abgesehen davon ist die Materie so vielschichtig in sachlicher, gesellschaftspolitischer und gesetzpolitischer Hinsicht, dass derartige Oberflächlichkeiten ein Armutszeugnis der Europäischen Kommission genannt werden müssen. Viel näher hätte es zumindest gelegen, dass der große Beamtenstab des Kommissars Überlegungen darüber anstellt, wie die Struktur des EU-Budgets für die Jahre nach 2013 vom Agrarschwergewicht zugunsten

des Wachstums in den gebeutelten Schuldnerstaaten umgebaut werden könnte. (FAZ 22.3.12).

Realitätsnah erscheinen heute alle Überlegungen und Programme, die auf folgenden Grundlagen beruhen:

1. Zusätzliche Steuern beziehungsweise Steuererhöhungen, wie sie Hollande genannt hatte, etwa die Finanztransaktionsteuer, bedürfen einer Analyse der politischen Barrieren. Sie greifen in den freien Kapitalverkehr ein und werden von Teilen der EU-Staaten und den USA strikt abgelehnt. Auch die Analyse politischer Barrieren und sozialer Grenzen jeder Wachstumspolitik in demokratischen Gesellschaften, in denen nicht nur parteipolitische Koalitionen, sondern auch machtvolle Interessen maßgebend sind, ist geboten. In der Regel verhindern sie Einschnitte gerade dort, wo sie nennenswerte Steuererträge erbringen könnten.
2. Berücksichtigung des Umstandes, dass Konjunkturprogramme nach den Auflagen für Schuldnerstaaten aus regulären Haushaltsmitteln kommen müssten. Sie sind damit für die Staaten unter dem Rettungsschirm obsolet.
3. Hilfsprogramme können durch Fremdmittel wie aus den EU-Fonds finanziert werden. Hier ist in der Regel ein Eigenanteil nötig, auf den aus beschäftigungspolitischen Gründen vielleicht verzichtet werden könnte.
4. Europäische Bonds, vor allem die Vergemeinschaftung der Schulden aller Eurostaaten, treffen auf den anhaltenden und festen Widerstand der Nicht-Schuldner-Staaten. Damit bestünde obendrein die Gefahr, dass am Ende alle Eurostaaten ihren positiven Status im internationalen Ranking verlieren.
5. Banken wie die Europäische Investitionsbank müssen und können

verstärkt herangezogen werden. Die Schuldnerstaaten müssen aber auch wollen.

6. Berücksichtigung der Autonomie der Europäischen Zentralbank. In den Verträgen ist ausdrücklich jede Einflussnahme auf die Personen und Entscheidungen verboten. Allerdings muss auch berücksichtigt werden, dass die gegenwärtigen Präsidenten (2) und die (4) Direktoriumsmitglieder in der Mehrzahl aus den betroffenen Südstaaten stammen (Vgl. Hartwich, GWP 1-2012, S.15-21).

Berücksichtigt werden müssen des weiteren bankimmanente Interventionsprobleme. Denn die EZB übt zwar einen entscheidenden Einfluss auf die Liquidität des privaten Bankensystems aus. Es drohen aber inflationistische Gefahren, die bei Geldüberhang in prosperierenden Staaten nicht gezielt bekämpft werden können (z.B. durch Leitzinserhöhungen), weil die konjunkturelle Lage in anderen Euro-Ländern wegen Wachstumsschwächen genau entgegen gesetzte Interventionen (also Zinssenkungen) erfordern.

7. Die entscheidende Bedeutung für das Wachstum kommt den privat finanzierten Investitionen zu. Diese sind abhängig von der Bereitschaft der Geschäftsbanken, Kredite zu günstigen Bedingungen, auch bei zukunftsweisenden Risikoinvestitionen, zu vergeben. Es reicht nicht, allein nach staatlichen Verpflichtungen zu rufen.

#### 4. Beschäftigungspolitik durch Strukturreformen

Es zeigt sich, wie unscharf die Vorstellungen von dem sind, was wie getan und von wem getan werden sollte, wie es zu finanzieren sei und in welchen zeitlichen Dimensionen alles gesche-

hen müsste, damit nicht tatsächlich die Demokratien letztlich dauerhaften Schaden nehmen.

Ohne beschäftigungspolitische Programme wird es wohl nicht gehen. Aber „nachhaltig“ werden nur Reformen sein, die gegenwärtig ein Wachstum unter den Bedingungen der heutigen Weltwirtschaft stehen. Also „strukturelle Reformen“. Es sind Reformen, die auf die Veränderung bestimmter Struktur- und Anreizsysteme auf den Märkten zielen, um, vor allem eben auf den Arbeitsmärkten, mehr Kompetenz, Mobilität, Flexibilität, positive Erwartungen, Leistungsverbesserungen der dort Tätigen, Arbeitnehmer wie Arbeitgeber, zu erreichen.

Die politischen Barrieren für derartige Reformen sind in der Regel hoch. Eine funktionierende demokratisch-politische Willensbildung, Reformwille und Reformumsetzungskraft, sind die Voraussetzungen, um Veränderungen – hier im Sinne von nachhaltigem Wachstum – zu erreichen. Derartige Reformen können revolutionär wirken, weil sie in enge wirtschafts- und sozialpolitische Verflechtungen eingreifen. Sicher ist, dass hier der menschliche Beharrungswunsch bei dem Bekannten und scheinbar Bewährten zu bleiben berührt wird. Nicht jede Mentalität vermag dies zu akzeptieren, auch nicht die Mentalität jeder Gesellschaft. Gerade deswegen bedarf es stabiler Regierungen und demokratisch gewählter Mehrheiten, die den nötigen Umbau zielgerichtet und gerecht vorzunehmen in der Lage sind.

Deutschland im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts möge als Beispiel dienen: Es ist nicht zu bestreiten, dass die heute so günstige wirtschaftliche Situation – die keine eigentliche „Wachstumspolitik“ mehr (wenigstens zur Zeit) benötigt – nicht durch anti-zyklische Konjunkturprogramme, sondern durch strukturelle Reformen ermöglicht wurde. Dazu gehört an erster Stelle die in Deutschland immer noch umstrittene, im europäischen Ausland

längst anerkannte Reformgesetzgebung im Bereich der Arbeitsverwaltung. Dazu gehören Reformen des Sozial- und Fürsorgerechts sowie andersartige Anreizimpulse in der Beschäftigungspolitik. Die sozialen Auswirkungen dieser Reformen waren so tief greifend, dass die Ablehnung der Hartz-Gesetze jahrelang anhält und sogar das deutsche Parteiensystem veränderte. Aber an der Erkenntnis führt kein Weg vorbei, dass genau diese Reformen Deutschland die Widerstandskraft gegenüber neuartigen Krisen bescherten. Hinzu kamen die Regelungen für die Kurzarbeit, Regelungen über flexible Arbeitszeitkonten, gewerkschaftliche Lohnzurückhaltung in Krisensituationen.

Der Preis für diese Reformen für den einzelnen war und ist hoch. Statt fester und dauerhafter Arbeitsplätze führte die neue „Flexibilität am Arbeitsmarkt“ zunehmend zu befristeten Arbeitsverhältnissen, Teilzeitstellen, Leiharbeit und „Minijobs“, Ein-Euro-Jobs, deren Entlohnung häufig nicht mehr für eine normale Lebensführung reicht. Hinzu kamen aber auch leistungsorientierte Ausbildungssysteme, ausreichende Ausbildungsstellen in Wirtschaft und Staat. Der wirtschaftliche Erfolg verlangte und verlangt eine mentale Veränderung. Kompliziert wird die Zukunft noch durch die demographische Entwicklung in allen Eurostaaten.

Man muss sich dies klarmachen, um ermessen zu können, welche Wege vor allem die südlichen Eurostaaten, aber sicher auch Frankreich, noch zu gehen haben, um in ähnlicher Weise im neuen weltwirtschaftlichen System angemessen bestehen zu können. Da ist zum einen die schwierige Umstellung der Sozialsysteme. Auf der anderen Seite sind es überdies die Folgen für die Lebensweisen der Beschäftigten und ihrer Familien. Folgen, die auch in Deutschland nach wie vor für Kritik sorgen und zu Forderungen nach mehr Gerechtigkeit führen. Alles dies

hat den Charakter von sozialen Revolutionen und ist deshalb nur mit stabilen politischen Institutionen und annähernd stabilen Regierungsverhältnissen einschließlich von Regierungswechseln zu bewerkstelligen.

Die einleuchtenden Forderungen nach Wachstum und Beschäftigung in Zusammenhang mit der gegenwärtigen Schuldenkrise und dem notwendig gewordenem Fiskalpakt sowie der kontrollierten Existenz von Rettungsschirmen sind also weit schwieriger zu erfüllen, als es scheint. Nachhaltig sind aber nur die genannten Reformen oder ähnliche Eingriffe in die Sozialsysteme und Beschäftigungsstrukturen.

## 5. Mehr Beschäftigung durch „atypische“ Arbeitsverhältnisse<sup>1</sup>

Der hier angezogene Beitrag von Günther Schmid ist für die gegenwärtige Frage nach einer Beschäftigungspolitik in den südlichen Eurostaaten von Bedeutung, weil er nicht nur in der Sache, sondern auch in der Darbietungsform intensiv und realitätsnah ausgearbeitet ist. Der Autor fasst hier seine jahrelangen Arbeiten als Direktor im WZB Berlin über eine „Strategie flexibler Übergangsmärkte“, 1994, aktuell zusammen.

Ausgehend von der „Beobachtung, dass EU-Mitgliedsstaaten mit hohem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf auch hohe atypische Beschäftigungsquoten aufweisen“ – atypisch sind jene für Deutschland genannten „flexiblen“ Arbeitsverhältnisse – hält Günther Schmid die Hypothese für wahrscheinlich, dass die Ausdifferenzierung der Arbeitsverhältnisse heute eine Voraussetzung dynamischer Volkswirtschaften sei (S. 54/55). Vor allem begünstigten *unbefristete* Teilzeitbeschäftigungen eine Erhöhung der Beschäftigung, vor allem die um Frauen erweiterte Teilhabe am Erwerbsleben. Teil-

zeitarbeit erhöhe die Eingliederung in den Arbeitsprozess und erlaube auch Variationen bei der Arbeitszeit. Allerdings müsse bei der Teilzeitarbeit das Risiko mangelnder Alterssicherung beachtet und eingegrenzt werden.

Befristung von Arbeitszeit heißt immer – so Schmid – höheres Arbeitslosigkeitsrisiko, geringere Bezahlung, höheres gesundheitliches Risiko. Die Forschung habe überdies gezeigt, dass eine übermäßige Nutzung befristeter Arbeitsverhältnisse, vor allem Zeit- und Leiharbeit, die Innovationsfähigkeit von Betrieben schwäche. Auf stabile Arbeitsverhältnisse könne nicht verzichtet werden.

In der Realität gehörten also vom Typus „Normalarbeitsverhältnis“ (unbefristete Vollzeitarbeit, tarifliche Arbeitszeiten und -lohn etc) abweichende „atypische Formen“, Formen der besprochenen Art, längst zum Alltag funktionierender und prosperierender Volkswirtschaften. Mehr Stabilität könnten sie z.B. noch als unbefristete Teilzeitarbeit mit festgelegtem Umfang, in geregelter Befristung bei Kettenverträgen und sogar als Leiharbeit in unbefristeter Vollzeit gewinnen.

Die investive Komponente der Arbeitsmarktpolitik werde gestärkt, wenn vor allem institutionelle Vorkehrungen für höhere Qualifikationen und Mobilität räumlicher und sektoraler Art getroffen würden. Gerade diese Komponente betrifft die Ausbildung von Kindern und Jugendlichen, nicht nur in Hochschulen, sondern vor allem in regelrechten Ausbildungsverhältnissen und Ausbildungsbetrieben mit praxisnahen Zielsetzungen.

Eine weitere Ausdifferenzierung der Problemstellungen ist in diesem Beitrag auch in Anlehnung an Schmid nicht möglich (eine weitergehende Lektüre sei empfohlen).

Das Nebeneinander von sozialversicherungspflichtigen Normalarbeitsverhältnissen mit vollem Arbeitstag, Tariflohn und Tarifarbeitszeit und

„atypischen“ Arbeitsverhältnissen gibt es natürlich nicht nur im hochproduktiven Industrie- und Beschäftigungssystem Deutschlands. Nach den Untersuchungen Schmidts unterscheiden sich die Staaten aber in der Ausdifferenzierung der Art der atypischen Arbeitsverhältnisse. Diese Ausdifferenzierung könne als Voraussetzung dynamischer Volkswirtschaften angesehen werden.

Dabei sei zu beobachten: Vor allem die unbefristete Teilzeitbeschäftigung begünstige eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, besonders für Frauen (S.55). Die Niederlande, Dänemark, Deutschland, Großbritannien und Österreich weisen (in dieser Reihenfolge) den höchsten Anteil an Teilzeitbeschäftigten auf. Demgegenüber haben Griechenland, Portugal und Spanien einen sehr geringen Anteil. Italien und Frankreich liegen auch noch unter dem Durchschnitt der 27 EU Länder (S. 54). In Spanien und Portugal dominieren befristete Beschäftigungsverhältnisse, in Griechenland so genannte „Solo-Selbständige“. Anzumerken ist noch, dass sich der Anteil atypischer Beschäftigungsverhältnisse in Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung ebenfalls, aber nicht gravierend, unterscheidet. Er liegt mit Ausnahme der Niederlande (43%) zwischen den rd. 18% Griechenlands und rd. 27% Deutschlands.

Jenseits großer Finanzierungsprogramme weist die differenzierte Analyse der Beschäftigungsformen wirtschaftlich erfolgreicher Staaten also einen Weg. In Gestalt struktureller Reformen, müssen die Bedingungen atypischer Beschäftigungsverhältnisse in einem sozialverträglichen Ausmaß reguliert werden, so dass es Anreize für den einzelnen Arbeitnehmer zur Aufnahme einer für ihn/sie passenden Tätigkeit und für die Unternehmen und den Staat als Arbeitgeber flexible und finanzierbare Stellenangebote gibt. Die Ingangsetzung einer Dynamik in einer Volkswirtschaft verlangt nicht stets als

erstes eine neue Finanzierung. Vielmehr kommt es auf die Institutionen und Kräfte der politischen Willensbildung an, Wege und Formen in sozialverträglicher Weise frei zu machen und durchzusetzen.

Die Veränderungen der Beschäftigungsstrukturen kommen im gegenwärtigen Streit als „Arbeitsmarktformen“ daher und treffen in der Regel auf den erbitterten Widerstand, nicht nur der Gewerkschaften. Es geht zu meist um mehr als die hier besprochenen Veränderungen. Das Arbeitsrecht ist berührt, Kündigungsschutz, Fürsorgerecht und Rentenrecht.

Hier liegen die großen gesellschaftspolitischen Klippen für grundsätzliche Reformen in den Beschäftigungs- und Arbeitsmarktssystemen. Dennoch bestehen gerade hier die größten Chancen für eine gesetzgeberische Weichenstellung, die dem Wirtschaftswachstum neue und erfolgreiche Wege gerade auch in Schuldnerstaaten eröffnet. Ernsthafte Pläne für Beschäftigung und Wachstum unter den Be-

dingungen der Staatsschuldenkrise und der Rettungsschirme werden sich damit beschäftigen müssen.

### Anmerkung

- 1 Die Besonderheit dieser Zeitschrift als Fachzeitschrift für politische Bildung macht es möglich, selbst in einer „Kolumne“ der vorliegenden Art mit einer etwas längeren Wiedergabe des Inhalts auf einen Aufsatz hinzuweisen, der im Zusammenhang mit dem europäischen Beschäftigungsthema eine besondere Aufmerksamkeit unser Leser verdient. Der Beitrag ist in einer leicht zugänglichen Quelle in Originalfassung nachzulesen. Es handelt sich um Günther Schmidts gründlich-systematischen Aufsatz „Annäherung an eine Politik der Vollbeschäftigung in Europa“ (APuZ, aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 14/15 vom 2.4.2012.)

(Der Beitrag musste am 30 April 2012 abgeschlossen werden).