

Solidarische Wirtschaftspolitik und Geld

von

Prof. Dr. Udo Reifner

I.	Definition.....	4
II.	Notwendigkeit solidarischer Wirtschaftspolitik	6
1.	Produktivität und soziale Diskriminierung	6
a)	Produktivitätsfortschritt und sozialer Zusammenhalt	6
b)	Gefährdung des Sozialstaats.....	9
2.	Integration des Sozialen in die Wirtschaft	10
a)	Soziale Wirtschaft?.....	10
b)	Privatisierung des Sozialstaates	11
III.	Elemente solidarischer Wirtschaftspolitik	12
1.	Haben oder Nutzen: Der Sinn von Wirtschaft.....	12
2.	Funktionen solidarischer Wirtschaftspolitik	14
a)	Der Sozialstaat als Mitbewerber auf dem Markt	15
b)	Soziale Funktionen in der Privatwirtschaft.....	15
3.	Instrumente solidarischer Wirtschaftspolitik.....	17
a)	Definition wirtschaftsrelevanter öffentlicher Werte	17
b)	Verbrauchermacht.....	17
c)	Wirtschaftsrecht	18
4.	Ansatzpunkte solidarischer Wirtschaftspolitik.....	18
a)	Standortpolitik.....	18
b)	Solidargemeinschaft.....	19
c)	Funktionaler statt sektoraler Ansatz	20
5.	Akteure solidarischer Wirtschaftspolitik	21
a)	Nachfragekartelle	21
b)	Zur Rolle der Banken.....	22
IV.	Felder solidarischer Finanzpolitik	24
1.	Arbeitsmarkt und die Finanzierung neuer Selbstständigkeit	24
2.	Währungsunion	26
3.	Zugang zu Finanzdienstleistungen	26
4.	Private Altersvorsorge	27
5.	Wohnungsfinanzierung	28
6.	Stadtentwicklung und Social Investment	29
7.	Bildungsfinanzierung	30

Vorbemerkung

I. Deutschland befindet sich aktuell in einem Umstrukturierungsprozeß, bei der die noch aus der Tradition des Polizei- und Wohlfahrtsstaates übernommenen Aufgaben des Staates den Prinzipien des Wettbewerbs, der individuellen Leistungsanreize und Leistungsbewertung sowie dem System des Wirtschaftens mit knappen Ressourcen unterworfen werden. Die Mittel der Umwandlung sind die Privatisierung öffentlicher Wirtschaftseinrichtungen, Senkung der Steuerlastquote, Abbau der Staatsverschuldung und Verschuldungsmöglichkeiten sowie die Überantwortung vormals öffentlicher Aufgaben an die Eigeninitiative der Bürgerinnen und Bürger. Zum Teil wird die

Privatisierung ersetzt, ergänzt oder vorbereitet durch Übernahme privatwirtschaftlicher Prinzipien in die öffentliche Verwaltung und öffentliche Wirtschaft.

Diese Politik wird bei den aktuellen Regierungsparteien prinzipiell so fortgeführt, wie sie vorher von CDU und FDP vertreten wurde, da die Zwänge und Anstöße hierzu von außen aus der Globalisierung der Märkte, der europäischen Einigung, dem drohenden Bankrott sozialstaatlicher Einrichtungen unter den Bedingungen der andauernden Arbeitslosigkeit diktiert werden.

Dass Deutschland dabei zusätzlich international ins Hintertreffen geraten ist, liegt an einer Politik, die die deutsche Einigung und ihre schnelle und sofortige vor allem staatliche Finanzierung über die notwendigen Strukturreformen gestellt hat, und sich dann auf Grund der parteipolitisch entgegengesetzten Stimmenverteilung in Bundesrat und Bundestag blockierte. Zusätzlich erweist sich der aufgezwungene hohe Dezentralisierungsgrad staatlicher Politik in Deutschland nach 1945 durch die Aufspaltung der Staatsfunktionen auf Bund, Länder und Gemeinden, die Delegation großer Aufgabenbereiche auf halb-autonome gleichwohl staatlich finanzierte Einrichtungen (Bildung, Wohlfahrt, Wohnungswesen, Verbraucherschutz) sowie die Stärke korporativer sozialpartnerschaftlicher Strukturen als Hemmschuh.

Der Sieg der aktuellen Regierungsparteien im Bund und innerhalb dieser Parteien der entsprechenden Strömungen wird von maßgeblichen Vertretern der Wirtschaft als notwendige Bedingung der politischen Durchsetzbarkeit der notwendigen Reformen und vor allem des dazu erforderlichen staatlichen Sparkurses gesehen.

II. Dieser insgesamt längst überfällige und durch den deutschen Einigungsprozeß verzögerte Systemwandel müßte dabei zwei gleichwertige Komponenten aufweisen:

- 1. Die Modernisierung von Staat und Wirtschaft insbesondere durch den Abbau des Subventions-, Schulden- und Steuerstaates und seine Ersetzung durch rational und sparsam nach dem Anreizsystem wirtschaftende Einheiten durch Umbau des Sozialstaates einschließlich des Bildungs- und Berufswesens,*
- 2. Die effektive Übernahme sozialstaatlicher und anderer durch die Privatisierung dem Staat entzogener öffentlicher Funktionen in die private Wirtschaft*

III. Diese notwendige anderswo erfolgreich angegangene Doppelaufgabe (New Democrats und New Labour in UK und den USA, Schweden, Dänemark und den Niederlanden) droht in Deutschland sowohl politisch wie auch wirtschaftlich und sozial nach dem Anlauf von 1989, der durch die Einigung gebremst wurde, ein zweites Mal und diesmal mit gravierenden Langfristfolgen zu scheitern:

- 1. Die traditionelle Spaltung der SPD (ebenso wie auch der Grünen) in einen etatistisch dominierten sog. linken Gewerkschafts- und Verbände-Flügel, der sich allerdings um soziale Angelegenheiten kümmert und die entsprechenden Funktionen auf allen Ebenen besetzt hält sowie einen Wirtschafts-, Bildungs- und Infrastrukturpolitik betreibenden sog. Rechten oder Realo-Flügel führt aktuell politisch dazu, dass die neue Politik insgesamt vom linken Flügel sowie den Vertretern der Subventions- und Verbändewirtschaft einerseits bedingungslos bekämpft wird, andererseits daher aber auch der Wirtschaftsflügel nicht einmal Ansätze vermit-*

teln kann, wie im Rahmen der notwendigen Strukturreform (und nicht nur gegen sie und an ihrer Stelle) sozial wirksame Politik gemacht werden kann. Da zudem die CDU die Bundesratsmehrheit hält, in der wiederum die Positionen der Großunternehmen an einer rein ihre Bedingungen verbessernden Strukturreform dominieren, wird die Position der linken SPD, bedrängt durch die PDS noch gestärkt, so daß die traditionellen Kompromissmechanismen der Parteiflügel nicht mehr funktionieren.

- 2. Wirtschaftlich droht die Systemerneuerung daran zu scheitern, dass die Großunternehmen allen voran die Banken sowie gut organisierte Nutznießer des Subventionssystems in ihrem Druck für einen grundsätzlichen Systemwandel zugleich ihre eigenen Subventionsvorteile verteidigen und es damit verhindern, dass mit der Abschaffung staatlicher Funktionen im alten System zugleich auch Zugangs- und privatautonome Betätigungsmöglichkeiten in der Wirtschaft für andere geschaffen werden.*
- 3. Sozial droht die Systemerneuerung daran zu scheitern, dass der unvermeidbare Erneuerungsprozess sich in der Bevölkerung nur als Abbau des Sozialstaates und Umverteilungsprozess zugunsten der wirtschaftlich Mächtigen und Wohlhabenden darstellt, weil die Wirtschaft ihr Interesse an niedrigeren Sozialkosten ungehindert artikulieren kann, da soziale Verbände und die linken Parteiflügel ihr soziales Engagement zur Besitzstandswahrung nur gegen nicht aber innerhalb der zwangsläufig sich durchsetzenden Reformen artikulieren, so daß die Optionen für soziale Gerechtigkeit und wirtschaftlichen Wandel sich dichotomisch gegenüberstehen.*

IV. Es ist angesichts der aktuellen gegenseitigen Blockadepolitiken von Großunternehmen und selbst den Reformprozess unterliegenden Sozialverbänden, von Parteiflügeln und föderalen Ebenen notwendig, dass sich alle diejenigen, die die Notwendigkeit der Reform im Grundsatz einsehen und befürworten ohne dabei zugleich auch Vorteile für sich oder ihre Klientel verwirklichen zu wollen, in dem Bemühen zusammenzufinden, die Fragen der sozialen Perspektive eine Privatisierung des Sozialstaates bei Umbau der Wirtschaft, d.h. die Frage einer solidarischen Wirtschaftspolitik, zu diskutieren und zu lösen.

Wem die Reform gleichgültig auf welcher Seite als solche bereits notwendig erscheint, der oder die muß eine sozialstaatliche Perspektive in der Privatwirtschaft eröffnen, die die aktuellen Möglichkeiten sozialen Ausgleichs nicht nur aufwiegen sondern sogar noch verbessern. Dies muß nicht in jedem Einzelfall gleichwohl jedoch kollektiv für die Betroffenen und für alle in der Gesellschaft erkennbar sein.

Wer aufrichtig an sozialer Gerechtigkeit in der Gesellschaft des 3. Jahrtausend interessiert ist, muß sich angesichts der Aussichtslosigkeit, den Prozeß der Entstaatlichung nachhaltig aufhalten zu können, am Ideenwettbewerb um eine solidarische Marktwirtschaftsform als Alternative konstruktiv beteiligen.

Wer die staatlichen Monopole in allen Formen auch der sozialen Wirtschaft bekämpft, muß dies auch bzgl. der privatwirtschaftlichen Monopolformen angefangen von Wirtschaftsordnungen über Zugangsschranken bis hin zu Produktgarantien tun,

damit auch entsprechende Chancen und Zugänge, die in der neuen Wirtschaft notwendig sind, garantiert werden können.

Diese Gruppe wird sich über die Partei- und Verbandsgrenzen hinaus ebenso wie über traditionelle Gegensätze zwischen Arbeitnehmer und Unternehmer, Verbraucher und Anbieter, Mieter und Vermieter hinaus zusammenfinden müssen, weil die Frage der Auswirkung einer neuen Maschine nicht von der Frage ihrer Einführung abekoppelt werden kann.

Diese Diskussion wird an die Stelle eines Versorgungsstatus im Sozialstaat, des Einkommens durch Subvention, der Garantie einer Bildung jeweils die selbstzugestaltende jedoch effektiv vorhandene Chance zu Einkommen, Versorgung, Bildung und Konsum stellen müssen, wobei solidarische Elemente die Effektivität zu gewährleisten haben. In diesem Konzept wird der Zugang zu Kapital und Liquidität weiterhin garantiert werden müssen, wenngleich nicht mehr in der Form der Subvention und des Transfers sondern auch in Formen von Kredit und Beteiligung. Dem Geldsektor und der Finanzwirtschaft kommt dabei grundsätzliche Bedeutung zu.

I. Definition

„Solidarische Marktwirtschaft“ will zwei Konzepte miteinander verbinden: das Prinzip individueller Leistungsanreize im Wettbewerb der Marktwirtschaft und das Konzept der gegenseitigen Verantwortlichkeit und Abhängigkeit in einer Gesellschaft, bei der die schwächsten Glieder letztlich die Haltbarkeit der Gesellschaft insgesamt wie bei einer Kette bestimmen. Dabei muß die überholte Arbeitsteilung zwischen Staat und privater Wirtschaft in der Marktwirtschaft zwischen Produktivität und sozialer Gerechtigkeit schrittweise überwunden werden, indem Solidarität und „öffentliches Wohl“ (public interest) allein Aufgabe des Staates¹ sowie kollektiver oder altruistischer Organisationen waren, die außerhalb des Marktes für Korrekturen sorgten, während die Sorge um Produktivität, Leistungsgerechtigkeit und Wettbewerb teilweise im Widerspruch zu den Prinzipien von Solidarität allein an die Wirtschaft delegiert erschien.

Tatsächlich war der Staat mit seiner Steuer- und Ausgabenpolitik, seinen Subventionen und seiner nachfrageorientierten antizyklischen Politik der Gegenlenkung ab Mitte der 20ziger Jahre längst einer der wichtigsten Faktoren für Wirtschaft schlechthin. Dies hat ihm sogar den Vorwurf eines ausschließlich im Interesse der mächtigsten Unternehmen tätigen Gesamtkapitalisten eingebracht.² Die von dieser Wirtschaftspolitik heraufbeschworenen Probleme eines übergroßen, unproduktiven Staatssektors mit hoher Abgabenlast für die Wirtschaft, hoher Inflation und allzu geringen Anreizen zum innovativen und rationellen Handeln hat zum Umschwung in der Wirtschaftspolitik geführt, die ein System der Unterstützung der Stärkeren zum

¹ zur vornehmlichen Verknüpfung mit dem Staat vgl. Streit, M.E., Theorie der Wirtschaftspolitik, 3. Aufl. Düsseldorf 1983; Teichmann, U., Wirtschaftspolitik, 2. Aufl. München 1983; Teichmann, U.T. „Wirtschaftspolitik“ in Dichtl, E./Issing, O. (Hrsg.) Vahlers großes Wirtschaftslexikon, Bd. 4 München 1987 S. 2084f

² so die Theorie des Staatsmonopolistischen Kapitalismus

Grundzug ihres wirtschaftspolitischen Credos machte.³ Mit dem in Zeiten hoher langfristiger Massenarbeitslosigkeit neuen Auftreten der Sozialdemokratie in den westlichen Staaten ist das Pendel jedoch keineswegs zurück zum Keynesianismus geschwenkt. Die neue Wirtschaftspolitik übernimmt von der Chicago-Schule die Angebotsorientierung, das Postulat des schlanken Staates, die Förderung von Rentabilität und Eigeninitiative. Der Weg zur sozialen Gerechtigkeit soll nicht mehr mit wachsenden Staatsausgaben erreicht werden. Mit einer "linken Angebotstheorie"⁴ soll vielmehr der Staat sich auf seine Regelungsfunktionen besinnen und Strukturen schaffen, in denen Beschäftigung aktiv gefördert wird. Es sollen Chancen für mehr Selbständigkeit und Existenzgründung durch mehr Bildung, gezielte Subvention und Abbau von Versorgungsmentalität geschaffen werden.

Damit wird verbal der alte Gegensatz zwischen Produktivität und sozialer Gerechtigkeit infragegestellt. Doch die scheinbar angebotsorientierte Politik, die im wesentlichen die Nachfrageseite der Arbeitnehmer reformieren will, muß sich schon bald mit dem Vorwurf auseinandersetzen, dass sie Illusionen darüber nährt, wie sozial eine prosperierende Wirtschaft, die mit ihren Produktivitätszielen die staatliche Wirtschaftspolitik bestimmt, letztendlich sein kann.⁵ Dabei müssen auch Illusionen beseitigt werden, wonach allein die Versorgungsmentalität auf der Nachfrageseite höhere Produktivität und mehr Teilnahme aller am Wirtschaftsgeschehen verhindert hat. Monopolisierung, Diskriminierung und Zugangsverweigerung sind die Stichworte, mit denen sich die ■

Gelingt es diesem Ansatz nämlich nicht, sich aktiv der Frage zu stellen, wie auch die Angebotsseite in der Weise verändert werden kann, dass sie soziale Verantwortung übernimmt und in den Wettbewerb integriert, dann wird sie kaum Glaubwürdigkeit bei denjenigen finden, für die sie angetreten ist. Diese Seite will das folgende Papier beleuchten und aufzeigen, dass es Wege zur Integration von Solidarität in die Mechanismen kapitalistischer Marktwirtschaft gibt.

Dabei wird Solidarität als Element bewußten individuellen Verhaltens gerade am Markt und in der Wirtschaft verstanden, in dem die Gesellschaftlichkeit des Handelns, das eigentlich „Soziale“ des Menschseins, bewußt zur Geltung gebracht wird. Solidarische Wirtschaft ist ein Konzept für „wen es angeht“, mit Zielen, die über den unmittelbaren Nutzen des jeweils Handelnden hinausweisen, in einer Welt, in der der individuelle Nutzen zum entscheidenden Kriterium für alle Lebensbereiche wird.

In der Marktwirtschaft bezieht sich solidarische Wirtschaftspolitik damit vor allem auch auf den Einsatz von Geld, das zum dominierenden Gradmesser von Nutzen, zum wichtigsten Instrument zur Verwirklichung des öffentlichen Wohls und in seiner umfassenden Gesellschaftlichkeit zugleich zu dem „sozialsten“ Instrument wirtschaftlichen Handelns geworden ist. Insofern ist solidarische Wirtschaftspolitik eng mit der Entwicklung des Finanzsystems verknüpft.

³ Milton Freedman: "Die Ethik des Unternehmers ist die Erzielung von Gewinn" New York Times v. ■

⁴ so im Positionspapier von Gerhard Schröder und Tony Blair v. 8.6.1999 (Süddt. Ztg. V. 9.6.99, S. 12, das auf Überlegungen ihrer Berater Bodo Hombach und Anthony Giddens ("Der Dritte Weg" 1999) beruht.

⁵ Entsprechend die Kritik der Gewerkschaften aber auch von Lionel Jospin

II. Notwendigkeit solidarischer Wirtschaftspolitik

1. Produktivität und soziale Diskriminierung

a) Produktivitätsfortschritt und sozialer Zusammenhalt

Die Situation der Weltwirtschaft um die Jahrtausendwende ist, ausgelöst durch die Revolutionierung der Informationstechnologien, gekennzeichnet von einem erheblichen Druck auf die Produktivitätsentwicklung. Dieser Druck wird über die Prozesse der Globalisierung bei gleichzeitiger Fortentwicklung der Anwendungsmöglichkeiten von EDV in allen Volkswirtschaften bis in die untersten Bereiche hinein spürbar. Die Dienstleistungsgesellschaft⁶ ist nur der Ausdruck dieser Fortschritte, in denen nicht mehr die Produktion sondern die Kommunikation in allen ihren Formen der Kontaktaufnahme zum Schrittmacher der Entwicklung wird.

Damit werden im Prinzip auch die Möglichkeiten der Steuerung dieser Gesellschaft erheblich erweitert. Die erhöhte Kapazität zur Informationsverarbeitung gestattet es, viel informierter und genauer zu intervenieren und insbesondere über ständige Ergebniskontrolle Rückkoppelungen zu implementieren, die zu Selbststeuerungsprozessen auf wesentlich konkreterer Ebene führen. Dies setzt allerdings voraus, daß die bisherigen Steuerungsakteure lernen, von der direkten autoritativen Steuerung auf die Mittel indirekter an wahrscheinlichen Wirkungen orientierter Steuerung überwiegend autonom organisierter Prozesse überzugehen.

Die erhöhte Transparenz und Selbstanalysefähigkeit der Wirtschaft führt neben dem Produktivitätsschub allerdings zur deutlicheren Unterscheidung zwischen produktiven und unproduktiven Marktteilnehmern, Prozessen und verwendeten Ressourcen. Sozial wirkt sich dies als Diskriminierung der unproduktiven Bereiche⁷ aus, was durch den Abbau kompensatorischer Staatsintervention zu einer drastischeren Erscheinung von Prozessen der Verarmung (Verslumung) führt. Damit wird die Schwäche des erwerbswirtschaftlichen Produktivitätsbegriffes, der nur die im utilitaristischen Kalkül verwertbaren Produkte und nicht die öffentlichen Güter umfaßt, für die soziale Kohärenz der Gesellschaft bedrohlich.⁸

Die Wirtschaft gefährdet durch den Produktivitätsschub die Grundlagen ihrer Produktivität. Eine marktkonforme Lösung könnte nur darin liegen, allen Erfahrungen zum

⁶ vgl. Häussermann, H., Siebel, W., Dienstleistungsgesellschaften, Frankfurt am Main 1995

⁷ vgl. Brown, Jonathan, Racial Redlining - A Study on racial Discrimination by bank mortgage Companies in the United States, Essential Information, Washington D.C. 1993; Reifner, Das Recht auf ein Girokonto, Zeitschrift für Bankrecht 1995, 244 ff; ders. Un marché commun des services financières, Cahiers de la Consommation Brüssel 1989 N° 3 S. 177 ff; Canner, Glenn, Basic Banking, Federal Reserve Bulletin v. 4.1.1987 S. 255 ff; positiv gewendet Oehler, Andreas, Betreuung durch Relationship Management, Die Bank 1995 S. 137 ff

⁸ dazu Etzioni, A. The Spirit of Community - Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda, Crown Publishers: New York 1993 (dt. Die Entdeckung des Gemeinwesens, Ansprüche, Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus, übersetzt von Wolfgang Ferdinand Müller, Schäffer-Poeschel-Verlag, Stuttgart 1995)

Trotz private Nachfrage nach öffentlichen Gütern zu organisieren⁹ und die utilitaristischen Prinzipien fortzuentwickeln.¹⁰

In der Praxis hat sich hier allerdings noch wenig geändert. Zeugnis davon gibt die überwiegend quantitative Messung und Definition von Erfolg in der Form des Gewinns, der in seiner aktuellen Form wiederum nur Zeugnis von einer „Produktivität“ gibt, die auf kaufkräftige Nachfrage gestoßen ist. Dadurch werden diejenigen Elemente einer Volkswirtschaft, die sich dieser Bewertung entziehen, weil sie (bisher) nicht kapitalisierbar oder als Rahmenbedingungen den gesamten Wirtschaftsprozessen vorausgesetzt sind, d.h. insbesondere individuelle und gesellschaftliche Reproduktion von „Menschen in der Umwelt“, tendenziell benachteiligt. Geborgene Kindheit, Erziehung, Bildung, Gesundheit, Kultur, Kunst und Mitmenschlichkeit, Hilfe und Solidarität werden in ihrer gleichmäßigen Verfügbarkeit für alle gefährdet, da sie den Zielen der produktiven Differenzierung von Ressourcen und Produktionsfaktoren untergeordnet sind. Damit wird die Chancengleichheit („gleiches Recht, gleiche Bildungschancen, gleiche gesundheitliche Voraussetzungen, gleicher Zugang zum Markt“) als denkbare Rahmenbedingung des Wettbewerbs gefährdet.¹¹ Politische Demokratie, die Gleichheit nur formal noch auf den Grad der Produktivität jedes einzelnen im Sinne der Marktwirtschaft reduziert, macht sich dann tendenziell überflüssig, weil sie nur noch das schützt und belohnt, was sich viel direkter im täglichen Marktgeschehen bezahlt macht. „Politikverdrossenheit“ ist dann nur die adäquate Folge.

Ausdruck dieser Konzentration auf die produktiveren Elemente unserer Wirtschaft ist eine Massenarbeitslosigkeit, die in der Form der Langzeitarbeitslosigkeit, der Benachteiligung von Behinderten, Ungelernten, Ausländern und alleinerziehenden Frauen zum ersten Mal in der Geschichte deutlich werden läßt, daß eine rein individuelle Betrachtungsweise, in der die benachteiligten Personengruppen selber als alleinige Ursache ihrer Benachteiligung in Erscheinung treten, langfristig zu volkswirtschaftlich unsinnigen Ideologien und Lösungsmustern führt.¹² Zwar mag der Druck auf den Schwachen die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft durch höhere Mobilität, individuelle Anstrengung, Anpassungsfähigkeit und Ideenreichtum („Not macht erfinderisch“) nicht nur der Betroffenen sondern vor allem der Nichtbetroffenen insgesamt bestärken und zur Klärung von Produktivitätsdefiziten beitragen und für viele Betroffene nur temporär wirken. Gleichwohl entwickelt sich ein Bereich der Gesellschaft, der den Anschluß verliert. Dauernde Armut und Langzeitarbeitslosigkeit neh-

⁹ zum Bereich der Ökologie vgl. Homolka, W. Umweltfonds: Spezialität mit Zukunft, Die Bank 1991 S. 80 ff; Reifner, U., Ethisches Bankgeschäft - Bericht über eine Konferenz von INAISE Verbraucher und Recht 1990 S. 241 ff; Büschgen, H. Ökologie als geschäftspolitische Herausforderung für Banken, Die Bank 1992 S. 132 ff

¹⁰ vgl. Rawls, J. Theory of Justice, 1967 ; Robertson, J, Future Wealth - A New Economics of the 21st Century, 1990

¹¹ dazu wiederum Rawls aaO

¹² vgl. die Beiträge in Teil 2 von Reifner/Ford, Banking for People, Vol. 2. Overindebtedness, Unemployment and Policy Responses - National Reports, Berlin New York 1992 S. 315 - 639 ff, Mattfeld, H. , Trade Unions, Unemployment and the Unemployed in Germany, in Reifner/Ford aaO S. 135 ff

men den zur Generalprävention mißbrauchten Betroffenen selber so wesentliche Entwicklungsbedingungen, daß ihre Reintegration immer aufwendiger und damit immer unwahrscheinlicher wird.¹³ Daher muß eine Gesellschaft, die an sozialer Kohärenz interessiert ist, tendenziell die wirtschaftlichen Funktionen der Flexibilisierung, Motivation, Differenzierung und Anpassung tendenziell auf andere Weise als durch dauernden Ausschluß erreichen. Solche Möglichkeiten existieren als Modell: Intrinsische Motivation ist langfristig dem Leistungsdruck überlegen, setzt aber mehr Überblick und Bildung sowie humanisierte Arbeitswelten voraus. Auch ein durch einen erweiterten Produktivitätsbegriff gekennzeichnetes Arbeitssystem, das „bisher unbezahlte Arbeit“ in den Bereich der Gewinnerzielung einbezieht und zumindest über Kostensenkung und Vergünstigungen indirekt entlohnt, würde die Dominanz der Industriearbeit in der Ideologie dieser Gesellschaft gegenüber Selbständigkeit und Mittelstand relativieren. Nicht „mehr Arbeit“ sondern mehr Möglichkeiten zur Einkommenserzielung sind dann Ausgangspunkt staatlicher Politik.

Statt dessen erstarkt jedoch der eindimensionale Produktivitätsbegriff sogar noch zur allgemeinen Moral, weil asoziales und egoistisches Verhalten durch die Umstände vorgegeben sich als nützlich und lohnend erweist. Die „Produktiveren“ halten zunehmend ihre Bevorzugung in dieser Wirtschaft selbst über das Maß ihrer Verdienste hinaus vor allem im Bereich der Zugangschancen selber für rational. „Schlechtes Gewissen“, „Mitleid“ und „Solidarität“ verlieren ihre Basis in der unmittelbaren Erfahrungswelt der Menschen, so daß sie zur politisch-moralisch motivierten Korrektur asozialer Wirtschaftselemente politisch kaum noch einsetzbar sind.

Daran ändern auch die erschreckten Appelle an soziale Verantwortung¹⁴ und Gemeinschaftsbewußtsein nichts. Die Gemeinschaftsideologie wird selber zum Vehikel von Asozialität, wenn sie nationalistisch gewendet sich aus der Feindschaft gegenüber Außenstehenden nährt.¹⁵

¹³ vgl. EU-Kommission, La Perception de la Pauvreté en Europe - Programme Communautaire pour l'Intégration économique et social des groupes les moins favorisés, März 1990; Katholisch Soziales Institut der Erzdiözese Köln, Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, Köln 1995; Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland, Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, Jan. 1995; Becker, Th., Der Kampf gegen Armut, Arbeitslosigkeit und mangelnde Integration in Deutschland, NDV 1994 S. 288 ff (deutscher Nationalbericht des International Council on Social Welfare zum UN-Weltsozialgipfel); DGB-Bayern (Hrsg.) Leben ohne Würde - Armut in Bayern - Bayerischer Armutsbericht, München Juli 1994; Leisering, L. Armut hat viele Gesichter, NDV 8/1993 S. 297; Fichtner, O., Armut im Reichtum - die abgewandte Seite des Booms, Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 1990 S. 214; Leibfried, S./Tennstedt, F. Die Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaates, Frankfurt am Main 1985; Caplovitz, David, Armut in Amerika, Vortragsmanuskript an der Hochschule für Wirtschaft und Politik September 1987 übersetzt von U. Reifner im Archiv des Instituts für Finanzdienstleistungen, Hamburg

¹⁴ so etwa die Appelle von Wittenberg durch Andrew Young, Bürgermeister von Atlanta und ehemaliger US-UNO Delegierter, des us-amerikanischen Präsidenten zusammen mit 4 Ex-Präsidenten an den Gemeinsinn der Amerikaner; von EU-Präsident J. Santer auf der Frankfurter Buchmesse alle im Jahre 1997;

¹⁵ vgl. dazu Reifner, Gemeinschaft und Feindschaft im Ausnahmezustand - Faschistisches Rechtsdenken im Nationalsozialismus in Bennhold, M. (Hrsg) Spuren des Unrechts, Köln 1989 S. 35 ff

b) Gefährdung des Sozialstaats

Der Staat hat vor allem auf dem europäischen Kontinent neben seinen sonstigen Aufgaben als Sozialstaat Traditionen eines marktwirtschaftskompensatorischen Handelns¹⁶ aufrechterhalten und der auf Produktivität ausgerichteten Marktwirtschaft eine auf Gleichheit und Kompensation aufgebaute Verwaltungswirtschaft zur Seite gestellt. Diese Verwaltungswirtschaft war und ist z.T. auch noch in ihren Handlungsprinzipien alternativ organisiert: durch Beamtentum statt Lohnvertrag, durch Verteilung statt Tausch, durch Status statt Vertrag, durch Macht statt durch Erfolg.¹⁷ Sie hat objektiv in ihren Prozessen der Entwicklung nicht mit der allgemeinen wirtschaftlichen Produktivität Schritt gehalten.¹⁸ Grobe Schätzungen gehen davon aus, daß bei einem in Geldeinheiten gemessenen Produktivitätsfortschritt im selben Zeitraum im Bereich der Landwirtschaft 300% und im Dienstleistungssektor 100%, im Bereich des Staates aber gerade einmal 25% erreicht wurden.

Da zudem durch die modernen Informationstechnologien die Zusammenhänge zwischen Staatswirtschaft und privaten Renditen über das Steuersystem (Haben) und das System der Staatsverschuldung (Soll) deutlich zu Tage treten, ist der Druck auf den Sozialstaat gewachsen.

Entsprechend der marktwirtschaftlichen Grundannahme, daß unproduktives Handeln tendenziell zur Geschäftsaufgabe führen soll (Konkursprinzip)¹⁹, erfolgt der Druck der Wirtschaft auf den Staat damit nicht nur dahingehend, daß seine von der Wirtschaft nicht bedienten Funktionen effizienter und produktiver wahrgenommen werden, sondern darüber hinaus auch in der Weise, daß diese Funktionen ganz eingestellt werden sollen. (Abbau des Sozialstaats).

Der soziale Ausgleich ist somit in doppelter Hinsicht gefährdet: durch treffsichere Auslesemechanismen in der Marktwirtschaft und durch Abbau sowie unproduktive Handhabung dieser Ziele in der Staatswirtschaft.

Dieser Prozeß findet zunehmend politische Akzeptanz bei der Bevölkerung, weil sich ihr Bewußtsein den kurzfristigen Anforderungen anpaßt:

Bürgerinnen und Bürger, die in wachsende Produktivitäts- und Arbeitsanforderungen eingespannt sind und mit Stellenabbau, Überstunden- und Flexibilisierungsdruck sanktioniert werden, können immer weniger einsehen, warum sie über Steuern und Abgaben mit ihren Einkünften ein freiwillig unproduktives System aufrechterhalten sollen,

¹⁶ Zur Begrifflichkeit vgl. Reich, N., Markt und Recht, Neuwied 1977 S. 180 ff

¹⁷ zum ganzen vgl. Reifner, The Vikings and the Romans - Contract Law and Social Economy, in: Wilhelmsson, T. (Ed.) Perspective of Critical Contract Law, Dartmouth 1992 S. 169 ff

¹⁸ dazu Mackscheidt, K./Thiemer, B., Mehr Marktwirtschaft zum Wohle des Sozialen, in: Dierkes, M./Zimmermann, K.W. (Hrsg.) aaO (FN 20) S. 171 ff

¹⁹ vgl. Reifner, Geld hat man zu haben - soweit nichts anderes vereinbart, in: Krämer, L., Micklitz, H.W., Tonner, K. (Hrsg.) Recht und diffuse Interessen in der Europäischen Rechtsordnung - Liber amicorum Norbert Reich, Baden-Baden 1997 S. 623 ff

Der Abbau kompensatorischer Leistungen erhöht die Eigenverantwortlichkeit und das Auf-Sich-Gestelltsein, so daß Egoismus als Überlebensprinzip erlernt wird.

Die Umverteilung bei steigendem allgemeinen Reichtum führt psychologisch zu einem Konsumzwang als Belohnungsmechanismus für die insgesamt streßreichere Arbeits- und Freizeitsituation.

Gleichberechtigung der Geschlechter, Abbau feudaler Rollenstrukturen, individualisierte Wohn- und Erziehungsformen machen das Auf-Sich-Gestelltsein als das bessere Lebensprinzip erfahrbar.

Versteht man Intelligenz im Sinne der Verhaltensforschung als Fähigkeit zum vorausschauend geplanten Verhalten zur Wahrung eigener Interessen so entwickelt sich der Reproduktionssektor bei steigenden Intelligenzanforderungen des Arbeitssektors zu einem Dequalifikationsbereich. Wir erleben einen Prozeß der „sozialen Verdummung“.

2. Integration des Sozialen in die Wirtschaft

Der Abbau des Sozialstaates als Institution führt jedoch nicht denotwendig zum Abbau solidarischer Funktionen, wenn die traditionelle Arbeitsteilung zwischen produktiver Marktwirtschaft und kompensatorischem Sozialstaat²⁰ überwunden werden kann.

a) Soziale Wirtschaft?

Es gibt Anzeichen in der Wirtschaft, daß der Markt in der Lage ist, qualitative Ziele in das Wirtschaftsleben einzubeziehen und damit vormals unterdrückte Funktionen zu berücksichtigen.²¹ Diese Entwicklungen erfolgen einerseits über die Nachfrage²² sowie über eine Veränderung der staatlichen Rahmenbedingungen von Wettbewerb.²³

²⁰ Zur Diskussion innerhalb der klassischen Dichotomie zwischen Marktwirtschaft und Sozialstaat vgl. Dierkes, M./Zimmermann, K.W., Zur Einführung: Marktwirtschaft und Sozialstaat - Versuch einer Antwort auf viele Fragen, in: dies. (Hrsg.) Sozialstaat in der Krise - Hat die soziale Marktwirtschaft noch eine Chance, Frankfurt am Main u. Wiesbaden 1996 sowie die weiteren Beiträge dort insbesondere von Graf von der Schulenburg, J.M., Das nötige Maß des Sozialen in der Marktwirtschaft, S. 71 ff

²¹ Die Vereinbarkeit von Marktwirtschaft und Sozialem wird teilweise grundsätzlich abgelehnt so etwa von Hayek: „Soziale Marktwirtschaft ist keine Marktwirtschaft“ (zitiert nach Tuchfeldt, E. Soziale Marktwirtschaft als wirtschafts- und gesellschaftspolitische Aufgabe, in: Politische Studien, Jg. 37, S. 635 ff, 642.) Im Anschluß an Müller-Armack definiert Hasse, R.H., Soziale Marktwirtschaft oder soziale Wirtschaft?, in: Dierkes, M./Zimmermann, K.W. (Hrsg.) aaO (FN 20) S. 89 ff, 101 wie folgt: „Marktwirtschaft ist das ökonomische Fundament des Sozialen und hat eine eigene soziale Dimension. Deshalb bedürfen Maßnahmen, mit denen die Marktwirtschaft beeinträchtigt wird, einer doppelten Legitimation.“

²² vgl. die Nachweise oben bei FN 9 sowie die Erfahrungen der Anti-Apartheid-Bewegung sowie etwa der Body-Shops mit ihrem Konzept des fair trade. Aber auch der Ausschluß des Schweizerischen Bankvereins von einem Milliardenkreditersuchen der Stadt New York wegen der Entlassung des Angestellten, der Akten über Konten von Juden vor der Vernichtung rettete, zeigt, daß Image und öffentliche Interessen durchaus Nachfrage beeinflussen können.

²³ dazu ausführlich Reifner/Evers u.a. Social Investment, aaO Fn **Fehler! Textmarke nicht definiert.**; zur Analyse weiterer unausgesprochener Rahmenbedingungen des Marktes wie insbesondere der Moral vgl. die Ableitung der „encapsulated competition“ bei , Etzioni, A. The Moral Dimension - Toward a New Economics, The

Über erhöhte Transparenz und Analyse ist es möglich, Nachfrageverhalten der Endverbraucher über Gruppenbezüge²⁴ mit qualitativen Zielsetzungen anzureichern, so daß vormals unberücksichtigte bzw. externalisierte Faktoren in die langfristige Unternehmensstrategie einbezogen werden. Wirtschaftliches Wachstum wird dadurch indirekt qualitativ gesteuert.

So führen Konzepte der Lean Production²⁵ zu einer Konzentration auf allgemeine menschliche Fähigkeiten wie Kreativität, Verantwortungsbewußtsein und Kooperation. Dies erfordert die Einbeziehung "un-" bzw. "vor-" produktiver Prozesse, in denen die Beschäftigten in ihrer Freizeit eingebunden sind, in den Arbeitsprozeß. Schließlich hat geschärft durch die drohenden ökologischen Katastrophen ein Prozeß der Neudefinition wirtschaftlicher Ziele eingesetzt, bei denen von den intelligenteren Wirtschaftsführern staatlicher Zwang zur ökologischen Rücksichtnahme geradezu als Entlastung empfunden wird.²⁶ "Die moralische Dimension" (Etzioni) ebenso wie "moralische Werbung" (Benetton) und "ethisches Investment" oder "ökologische Verantwortung" (Chemie-Industrie), "friedenspolitische Selbstbindungen" (Exportkontrolle, Waffenabkommen) sind in der Marktwirtschaft relevante Kriterien, über deren Einbindung in die Marktmechanismen breit diskutiert wird.²⁷

b) Privatisierung des Sozialstaates

Der Durchrationalisierung der Marktprozesse entspricht auf der anderen Seite eine Umgestaltung des Sozialstaates, die teilweise durch Mittelkürzungen und Verschuldensabbau erzwungen, teilweise jedoch auch aus dem Bestreben zu einer produkti-

Free Press New York 1988; (dt.: Jenseits des Egoismusprinzips - Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart 1994 Übersetzung von Patricia Blaas)

²⁴ Schrittmacher sind Pensionsfonds der Betriebe, Kreditaufnahmen der Kommunen, Geschäftsbeziehungen religiöser Gemeinschaften, von Stadtteilgruppen, oder privater Universitäten, die ihre kollektive Nachfrage erheblich ethischer definieren als es ihre Mitglieder jeweils individuell tun würden. (vgl. Reifner, Banking and the Community aaO)

²⁵ vgl. Massachusetts Institute of Technology (MIT), "The Machine that Changed the World", Boston 1990; Lange, Th. A., Lean Banking, Banking & Finance, 11/1993 S. 6-11

²⁶ so etwa der vormalige AEG und DB Chef Dürr zur Berücksichtigung ökologischer Ziele

²⁷ vgl. Schuster, Leo (Hrsg.) Die gesellschaftliche Verantwortung der Banken, Berlin 1997; Schuster, Leo, Macht und Moral der Banken, Bern Stuttgart 1977; Hesse, H. Issing, O. (Hrsg.) Geld und Moral, München 1994; Dierkes, M./Zimmermann, K. (Hrsg.) Ethik und Geschäft, Frankfurt am Main und Wiesbaden 1991; Barbier, H.D. (Hrsg.), Die Moral des Marktes, Frankfurt am Main und Wiesbaden, 1990; Hayek, F.A. von The Moral Element in Free Enterprise, In: Hayek, Studies in Philosophy, Politics and Economics, London, Chicago, Toronto, 1967, p. 229; ; Homann, K. Ethik und Ökonomik. Zur Theoriestrategie der Wirtschaftsethik, in: Homann, K. (Hrsg.) Wirtschaftsethische Perspektiven I: theorie - Ordnungsfragen - Internationale Institutionen. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 228/I, Berlin, p. 9ff; Homann, K. / Blome-Drees, F., Wirtschafts- und Unternehmensethik, Göttingen 1992; Hoppmann, E. Moral und Marktsystem, in: Ordo 41, p. 3 ff; Vanberg, V., Morality and Economics, De moribus est disputandum. Social Philosophy and Policy Center, Original Papers No. 7m Bowling Green State University 1988; Vanberg, V.; Buchanan, J.M., Rational Choice and Moral Order, in: Analyse und Kritik 19, 1988 p. 138 ff; Jacob, A.-F. (1990) (Hrsg.) Bankenmacht und Ethik, Schriftenreihe der wissenschaftlichen Hochschule für Unternehmensführung Koblenz, Stuttgart 1990

vererben Erfüllung sozialstaatlicher Verpflichtungen folgt.²⁸ Kostenfaktoren und Arbeitsprozesse sollen auch dann nach gleichen Kriterien evaluiert und organisiert werden können, wenn die übergeordneten Produktivitätsziele nicht unmittelbar in das Marktgeschehen integrierbar sind, oder einfacher ausgedrückt: Die Arbeit einer Phonotypistin ist nicht deshalb weniger wertmäßig erfaßbar, weil sie für ein städtisches Krankenhaus, eine Schule oder das Sozialamt erfolgt, statt für die Gewinnmaximierung eines beliebigen Privatunternehmens. Nicht die Arbeit ist „sozial“ oder „gewinnorientiert“, sondern allenfalls der damit bezweckte Erfolg. Daher sind die Kriterien, die an die Effizienz einer Arbeit bei vorausgesetztem Erfolg gelegt werden, die gleichen.

III. Elemente solidarischer Wirtschaftspolitik

Der Staat bzw. diejenigen gemeinschaftlichen Organisationen, die in der Form von NGOs²⁹ anerkanntermaßen staatliche Funktionen übernehmen, verlieren zwar mit der sozialen Ausrichtung des Marktes ihre Bedeutung als Wirtschaftssubjekte, gewinnen jedoch als Definitionsinstanzen für Rahmen und Ziele des Marktes an Bedeutung. Die Summe ihrer auf die Wirtschaft bezogenen Einflußnahmen ist die Wirtschaftspolitik.

1. Haben oder Nutzen: Der Sinn von Wirtschaft

Das aktuelle Grundverständnis von Wirtschaft läßt sich in der Partnerschaft von „Haben“ und „Geben“³⁰ abbilden. Das unbegrenzte „Haben-Wollen“ wird begleitet von dem fürsorgerischen „Geben-Sollen“ im Prinzip der „sozialen (und) Marktwirtschaft“.³¹ Beide Prinzipien sind jedoch nicht gleichwertig. Trotz des hohen Anteils altruistisch oder durch Umverteilung (Abgaben/Subventionen) erzielter volkswirtschaftlicher Wertschöpfung von ca. 60% des Bruttosozialprodukts bleibt das „Geben-sollen“ Fremdkörper, ein Zugeständnis an wirtschaftsfremde Faktoren. Marktwirtschaft ist an sich nur die Differenz von „Haben“³² und „Nicht-Haben“, ein System zur Allokation knapper Ressourcen. Entsprechend dominieren Begriffe wie Besitz und Eigentum, Reichtum und Armut die Wirtschaftsethik.

Tatsächlich ist Wirtschaft aber immer nur Prozeß und nicht Zustand, es ist nicht Haben, sondern Nutzen von Ressourcen zu vorbestimmten Zwecken. Der Eigentums-

²⁸ dazu vgl. W. Damkowski, C. Precht: Public Management, Stuttgart 1995 sowie den Beitrag von Damkowski in diesem Band.

²⁹ Non Governmental Organizations

³⁰ Man findet dies im Recht zu Prinzipien verfestigt etwa in der Unterscheidung von ausgleichender und austeilender Gerechtigkeit, in dem Miteinander von Abgabe und Entgelt im öffentlichen Recht, von Rechts- und Sozialstaat etc.

³¹ Vgl. zu diesem Begriffspaar vor allem die Aufsätze zur sozialen Marktwirtschaft in Müller-Armack, A., Genealogie der sozialen Marktwirtschaft, 2. Aufl. Bern 1981 sowie ders. Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Bern, Stuttgart 1976; Eucken, W., Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern-Tübingen 1952; Hasse, R.H., Soziale Marktwirtschaft oder soziale Wirtschaft? In Dierkes, M./Zimmermann, K. aaO S.89 ff, 92 ff

³² auf diese Formel bringt es auch der Psychoanalytiker Erich Fromm in seinem gleichnamigen Buch zur Gegenüberstellung von „Haben oder Sein“

begriff als Inbegriff des Habens schließt dabei die Nutzung durchaus ein, hält sie jedoch ideologisch für etwas Sekundäres. Nicht der ist reich und wohlhabend in dieser Gesellschaft, der viele Dinge "nutzen" kann, sondern der viel "hat". Die Ausschlußfunktion des Eigentums gegenüber Dritten (§903 BGB: "Der Eigentümer einer Sache kann ...andere von jeder Einwirkung ausschließen") bestätigt das Unwirtschaftliche und Unproduktive der geltenden Eigentumsideologie, obwohl die Nutzungsfunktion durchaus primär geregelt ist. ("Der Eigentümer einer Sache kann ... mit der Sache nach Belieben verfahren ...") In der Realität dominiert das nutzenbestimmte Eigentum als Wohn-, Konsum-, Produktiveigentum die Wirtschaft. Noch deutlicher wird die Unsinnigkeit beim Geld selber, das nicht im Eigentum an wertlosem Papier oder gar elektronisch gespeicherten Informationen sondern erst in seiner Nutzungsform des Kapitals Sinn macht, gleichwohl die Illusion nährt, als ob allein "Geld haben" und nicht "Geld nutzen können" Reichtum bedeute.

Wenn wir die Wirtschaft mit den ihr adäquaten Begriffen der Nutzung beschreiben, dann tritt Miete und Pacht, Leasing und Kredit, Investition und Teilhabe, Ausschluß und Diskriminierung an die Stelle der Betrachtung von Positionen und Zuständen. Dinge hat man nicht, um sie zu haben, sondern um sie zu nutzen. "Wir haben die Welt nur von unseren Nachfahren geborgt" kann auch in der Wirtschaft ernst genommen werden, wenn alles Haben von Geld als Kredit, das Besitzen von Sachen in den Kategorien von Miete oder Leihe begriffen wird.

Dies ist uns bereits geläufig im Eigentum an Produktivvermögen, wo die Sache einer juristischen Person gehört, während die eigentlich "Habenden" als Aktionäre oder Teilhaber nur Kapital leihen, damit es genutzt wird. Indem wir die Finanzierung öffentlicher Güter in den Kategorien des Kredites, der Investition und Kapitalanlage definieren, werden die Fragen nach dem "Nutzen" und der "Rendite" nicht nur zu volkswirtschaftlichen, sondern sogar betriebswirtschaftlichen Fragestellungen. Auch die Sozialhilfe ist dann eine Investition ebenso wie die Studienunterstützung, Krankenversorgung und selbst die Spende. Fremdes Kapital wird dabei anvertraut ("creditus") und genutzt. Die Endgültigkeit der Hingabe kann dann betriebswirtschaftlich als Forderungsausfall oder aber auch als (unendlich) hinausgeschobene Fälligkeit begriffen werden, die gleichwohl eine angemessene Rendite zuläßt.³³

Dadurch ist selbst die aktuelle Form der Sozialhilfe wirtschaftlich entweder als zinsloser Kredit bei 100%igem Ausfallrisiko, als ausbezahlte Versicherungsleistung oder

³³ Die relative Kostenbelastung des Kreditausfalls sinkt mit der Laufzeit der Investition. Sie beträgt bei einem Zinssatz von 8% p.a. 46% der Gesamtkosten nach 10 Jahren, 5% nach 40 Jahren und verschwindet mit 2% nach 50 Jahren praktisch ganz. Daraus ergibt sich der Satz, daß Kredite auf Lebensläufe angewandt nicht durch ihre „Sicherheit“ sondern durch Rendite bestimmt sind oder einfacher: ein „verlorener“ Kredit kann sich lohnen. In den Studien des IFF wird dies als „Cash-flow-Finanzierung“ bezeichnet, mit der effektivere Finanzierung von Schwellenhaushalten (vgl. Reifner, U. Privatwirtschaftliche Gruppenfinanzierung für Wohnungs- und Stadtentwicklungsprojekte, in: Stattbau eG, 10 Jahre Stattbau, Eigenverlag Hamburg 1995 S. 34ff; Reifner/Pfau, Privat finanzierter sozialer Wohnungsbau durch Mieterfonds, Baden-Baden 1998; Reifner, U. u.a. Mieter kaufen gemeinsam ihr Haus - Das Modell der Zukunft (Wie Sie Wohneigentum auch bei geringem Einkommen finanzieren), Reinbek 1997) und Existenzgründern (dazu die Einleitung bei Reifner/Evers (Eds), Credit and the New Entrepreneur, Baden-Baden 1998)

als verlorene Anfangsinvestition in einem insgesamt auf Rendite angelegten Prozeß definierbar. Entsprechend werden sozialstaatliche Maßnahmen privatwirtschaftlich definierbar, integrierbar und diskutierbar. Verhalten, das bisher als Kompensation für „Nicht-Haben“³⁴ gedacht war, kann dann wirtschaftlich als rationales Handeln im Kontext von Kredit und Investition eingeordnet werden. Risiko und Verlust bei Investitionen etwa für Kinder und Bildung zeigen dann weniger deren Problematik als wie die Kurzsichtigkeit aktueller marktwirtschaftlicher Evaluationsinstrumente überhaupt.

2. Funktionen solidarischer Wirtschaftspolitik

Wirtschaftspolitik ist als eigenständiger Faktor gegenüber Privatwirtschaft und Staatswirtschaft notwendig. Wirtschaftspolitik ist und darf mit keinem der konkreten Akteure, mögen sie noch so wichtig und einflußreich sein, identifiziert werden. Sie nimmt bisher vor allem die Gesamtinteressen der Wirtschaft (Volkswirtschaft) gegenüber den Einzelinteressen (Betriebswirtschaft) wahr, sorgt für angemessene Rahmenbedingungen und Infrastruktur sowie für internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Diese Aufgaben nehmen jedoch tendenziell an Bedeutung ab. Die moderne Informationsgesellschaft gibt der Wirtschaft eigene Planungs- und Selbstregulierungsmöglichkeiten (Unternehmensverbände, Internationale Konzerne, Kooperationen, Joint Ventures, private Normungsgremien) in die Hand. Finanzinstitute übernehmen die Organisationsrolle des Staates. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit erfordert diskriminierungsfreie internationale Wirtschaftsräume (EU, EWR, NAFTA, GATT), die sogar direkte nationalstaatliche Interventionen verbietet.

Damit wächst zumindest relativ die Bedeutung der „öffentlichen Güter“ in der Wirtschaftspolitik. Orientierende und sozial gestaltende Wirtschaftspolitik erhält eine neue Chance jedoch nur, wenn es ihr gelingt, nicht mehr die Wirtschaft allein dadurch zu entlasten, daß das „Großunternehmen Staat“ als Warenhaus für marktwirtschaftlich nicht absetzbare Güter und Dienstleistungen kompensatorisch tätig wird. Setzung von Rahmenbedingungen³⁵ und Anreizsystemen, vorbildhaftes Verhalten, die Mobilisierung der Marktkräfte für öffentliche Interessen und die Förderung von Forschung und innovativen Ideen für eine Integration sozialer Ziele in Privatwirtschaft sind die Steuerungsinstrumente zukünftiger Wirtschaftspolitik. Sie hat unter Wahrung der Produktivitätsziele sowie der Wettbewerbsbedingungen die Tendenzen zur unmittelbaren Orientierung von Wirtschaft an Arbeit, Konsum und Ökologie zu befördern. Da sie damit nur die Grundwerte der bestehenden Rechtsordnung zu respektieren lernt, kann im europäischen Kontext die „moral dimension“, wie sie die social economics Bewegung für die amerikanische Wirtschaft fordert, auch als die „rechtliche Dimension“ der Wirtschaft apostrophiert werden..

³⁴ „Habenichtse“

³⁵ Die indirekte Auspreisung öffentlicher Ressourcen wie Umweltgüter, Lebensqualität einer Stadt, Bildungsmaßnahmen für die Qualifizierung von Arbeit etc. durch ihre künstliche Verknappung und Auspreisung, durch Schadensersatzregelungen, Gefährdungshaftung und Bußgelder ebenso wie eine umfassende staatliche Gewährleistung von Transparenz für die Auswirkungen privater Wirtschaft auf öffentliche Güter zählen dazu.

Solidarische Wirtschaftspolitik muß damit gerade aus der Produktivität der Wirtschaft und unter den Prinzipien der Gewinnerzielung soziale Verantwortung verwirklichen. Zwar lassen sich diese Ziele weder sachlich noch personell widerspruchsfrei integrieren. Das Aushalten von Widersprüchen und die glaubwürdige Repräsentanz beider Zielsetzungen, d.h. von Produktivität und sozialer Gerechtigkeit, muß zum Lernziel politischer Auseinandersetzungen werden.

a) Der Sozialstaat als Mitbewerber auf dem Markt

Der Sozialstaat läßt sich begreifen als ein über Transferleistungen künstlich mit Geld ausgestattetes Bedürfnis nach Versorgung mit öffentlichen Gütern. Soziale Rücksichtnahme wird dadurch zur kaufkräftigen Nachfrage und zum Marktpartner. Will man der privaten Wirtschaft selber die Sorge für die Beschaffung von Kaufkraft übertragen, so muß dann auch konsequent die bestehende Organisation der (staatlichen) Nachfrage den Mechanismen der Produktivitätssteigerung und Verantwortlichkeiten des Marktes ausgesetzt werden. Die Effizienz der Sozialstaatsverwaltung ist damit ebenso wichtig wie ihre Wirkungen in Bezug auf die Marktdefizite. Nur ein effizient und produktiv arbeitender Sozialstaat kann die Aufgaben erfüllen und dem Druck zum Abbau statt zum Umbau widerstehen. Hierzu ist Transparenz und Rechenschaft ebenso wie die Einführung marktwirtschaftlicher Wettbewerbsmechanismen bei marktkompatiblen Elementen notwendig.

Nur eine so organisierte öffentliche Verwaltung kann glaubwürdig unsinniger Privatisierung widerstehen, wenn sie ökonomisch nachweist, daß es im konkreten Bereich billiger ist, sozialstaatlich orientierte Institutionen zu wirtschaftlichem Handeln zu bringen statt bisher privatwirtschaftliche Mechanismen mit sozialstaatlichen Aufgaben zu betrauen.³⁶

Grundsätzlich sollte jede Verwaltung neben ihres bilanziellen Ausweises der ökonomisch erfaßbaren Tätigkeiten nach allgemeinen Standards der Wirtschaft auch über die "vorproduktiven" solidarischen Elemente ihrer Tätigkeit Rechnung legen. Bei Privatisierungen sollte der Grundsatz der Erhaltung öffentlicher Funktionen nicht nur als Rechtsgrundsatz verankert, sondern auch empirisch überprüft werden. Transfer und Subventionen müssen den gemeinnützigen Funktionen zugeordnet werden können,

b) Soziale Funktionen in der Privatwirtschaft

Abbau des Sozialstaates und informationelle Revolution in der Wirtschaft erfordern die volle Konzentration der Politik auf die Möglichkeiten, soziale Funktionen in die

³⁶ Z.B. fällt ein Kostenvergleich zwischen dem privaten US-amerikanischen und dem öffentlichen deutschen Gesundheits- und Altersvorsorgesystem zugunsten des Letzteren aus. (vgl. Eckart, J. 40 Millionen Amerikaner ohne Versicherungsschutz, Handelsblatt vom 19.7.1995 S.6: „Trotz umfangreicher Dämpfungsbestrebungen kostete die Krankenversicherung 1993 die USA rund \$900 Mrd. oder über 14% des Bruttoinlandsprodukts.“ In der Bundesrepublik wird ebenfalls der Prozentsatz von 14% des Bruttosozialproduktes für Gesundheitskosten veranschlagt. Diese Zahl bezieht sich aber auf eine Vollversorgung also auch derjenigen 20%, die in den USA schlecht bis gar nicht versorgt sind. Außerdem sind jedoch die Kosten für Lohnfortzahlung im Krankheitsfall sowie für Berufsunfähigkeit bereits enthalten. (vgl. Prewo, W. Versicherter als Kunde sorgt für Kostenminimierung, Handelsblatt v. 7.6.1995 S. 7)

marktwirtschaftlichen Prozesse selber zu integrieren. Es geht darum, die "Privatisierung des Sozialstaates" gleichgültig aus welchen Gründen sie erfolgt, beim Wort zu nehmen, und die Effizienz der Übernahme sozialer Funktionen in der Privatwirtschaft zu überprüfen, zu organisieren, zu befördern bzw. auch rechtlich anzuordnen. Hierzu müssen erst noch kohärente Politikansätze formuliert werden, die in der Lage sind, globale Prinzipien einer solidarischen Wirtschaft in der natürlichen Umwelt als individuelle wie staatliche Handlungsprinzipien und als Grundlagen der Organisation der Wirtschaft auszuweisen.

- *Solidarität*

Solidarität³⁷ als marktwirtschaftliches Prinzip (und nicht als sein Antipode) existiert bisher noch nicht ausreichend ökonomisch konturiert. Dabei besteht die Befürchtung, daß die institutionellen und ideologischen Verfestigungen traditioneller Klassenaus-einandersetzungen ein Hindernis sind.³⁸ Ihr Wert entspricht dem Problemlösungs-potential einer Armee in Friedenszeiten.

- *Integration*

Die direkte Verfolgung solidarischer Ziele mit Mitteln und Mechanismen, die den Prinzipien produktiver Wirtschaft zuwiderlaufen (Umverteilung, Abschöpfung, Ersatzvornahme, Zwang), ist grundsätzlich subsidiär gegenüber integrierten Kosten/Nutzen orientierten Verfahren. Subsidiarität der Verfahren hindert jedoch nicht, daß solidarischer Zielsetzungen der Wirtschaft übergeordnet werden. (Primat der Politik und der Grundrechte über die Wirtschaft). Marktwirtschaft ist in letzter Instanz nur ein Mittel zur Verwirklichung öffentlicher Ziele.

Dies sollte nicht als Freibrief planwirtschaftlicher Intervention mißverstanden werden. Marktwirtschaft als politisches Prinzip der Steuerung von Wirtschaft durch letztlich individuell bestimmte Nachfrage ist selber ein politischer Wert. (Art. 2, 14 GG) Gleichwohl können marktwidrige Praktiken als Mittel sozialer Wirtschaftspolitik notwendig sein, wenn und soweit der Markt nicht ausreichende Vorsorge zur Wahrung der wirtschaftspolitischen Ziele bereitstellen kann.³⁹ Die internen Ziele des Marktes, d.h. vor allem die Gewinnerzielung und das Haben-Wollen, sind somit den politischen Zielen nachgeordnet, die staatlich-administrativen Methoden ihrer Verwirklichung wiederum den wirtschaftlichen Methoden nachgeordnet. Einfacher ausgedrückt: Die Marktwirtschaft muß lernen, die Erreichung sozialer und ökologischer Zielsetzungen

³⁷ vgl. zur Psychologie der Entsolidarisierung vgl. Richter, H.W. Lernziel Solidarität, Reinbek 1979. Der Begriff der Solidarität ist wirtschaftlich im Bereich der Versicherungen definiert. Er erscheint dort jedoch häufig unter dem mißleitenden Begriff der „Versichertengemeinschaft“. Vgl. zu einer Nutzung dieses Begriffes für die Währungsunion: Zeitler, F.J., Die Europäische Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft, Wertpapier-Mitteilungen 1995, 1609-1616

³⁸ insoweit ähnlich Huber, J. Politische Wertesynthese und sozialstaatliches Differenzenprinzip, in Dierkes, M./Zimmermann, K. aaO (Fn **Fehler! Textmarke nicht definiert.**) S. 193 ff, 201

³⁹ Im Verfassungsrecht ist diese Problematik unter dem Stichwort der „immanenten Schranken“ der Grundrechte bekannt.

als Gewinnerzielung zu konstruieren, der politische Raum muß lernen, die Gewinnerzielung für die Erreichung dieser Ziele zu nutzen.

3. Instrumente solidarischer Wirtschaftspolitik

Wirtschaftspolitik erfolgt mit den Mitteln der Wertebildung, der Beeinflussung von Nachfrage, ihrer Machtentfaltung sowie durch Mobilisierung von Sanktionen.

a) Definition wirtschaftsrelevanter öffentlicher Werte

Der Staat hat einzig dem demokratischen Willensbildungsprozeß unbedingt verpflichtete gesellschaftliche Institution das Monopol zur Verbindlicherklärung öffentlicher Ziele. Hierzu ist allein er verpflichtet, demokratisch organisiert zu sein. Insofern sind die Mechanismen staatlicher Willensbildungsprozesse rezeptiv, transparent und durchlässig für Wertbildungen zu gestalten. Auf der Grundlage demokratischer Festlegungen im Recht versucht solidarische Wirtschaftspolitik dann die Mechanismen, die zur Allokation von Kapital und Arbeit in bestimmten Bereichen, Regionen und zu bestimmten Zwecken erfolgt, im Sinne der eigenen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen zu beeinflussen. Hierzu stehen ihr in erster Linie die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger als Marktakteure selber zur Verfügung, für die sie leitend und beispielgebend wirkt. Insofern geht es darum, die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, daß Verbraucher und Arbeitnehmer solidarische Ziele in ihr Nachfrage- bzw. Angebotsverhalten integrieren. Was dabei historisch bei der Arbeit gelang, muß unter modernen Bedingungen in anderer Form im Konsumbereich verwirklicht werden.

b) Verbrauchermacht

Verbraucherpolitik⁴⁰ wird damit zum entscheidenden Faktor solidarischer Wirtschaftspolitik. Über das Nachfrageverhalten kann eine qualitative Wirtschaftspolitik am besten und am überzeugendsten vermittelt werden. Soziale und kollektive Verbraucherpolitik ist auch deshalb wichtig, weil die Konsumwelt heute weitgehend so organisiert ist, daß dort, wo der Versorgungsstaat aufhört, Egoismus, unproduktive Verhaltensweisen und quantitatives Denken belohnt und bevorzugt werden. Während der produktive Bereich bereits gelernt hat, daß Ressourcen knapp sind und damit sparsam zu wirtschaften ist, lernt der Konsument trotz einiger Ansätze zum „nachhaltigen Konsum“⁴¹ immer noch, daß Verschwendung Genuß bedeutet. Die Ideologie, durch quantitativ mehr Konsum würde Wirtschaft „angekurbelt“, erkaufte die kurzfristig konjunkturellen Vorteile mit dem, daß Verbraucher die für solidarische Orientierung notwendige langfristige Perspektive im Konsum verlernen.

⁴⁰ vgl. zu den drei Formen des Verbraucherschutzes (individueller, sozialer und kollektiver Verbraucherschutz) Reifner, U. Banken und Verbraucherpolitik - Perspektiven einer schwierigen Partnerschaft, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 1995 H.7 S. 314 ff

⁴¹ Stiftung Verbraucherinstitut Berlin (Hrsgb.) Nachhaltiger Konsum - aber wie?, Berlin 1995

c) Wirtschaftsrecht

Die Möglichkeiten, solidarische Wertorientierungen in der Wirtschaft zu unterstützen, sind in der Form indirekter Einflußnahme rechtlich begrenzt. Das Instrumentarium hierzu wird vom privaten Wirtschaftsrecht⁴² bereitgestellt, das Rahmenbedingungen, Haftung und Durchsetzbarkeit wirtschaftlicher Tatbestände regelt. Dieses Recht ist heute weitgehend bereits internationalisiert. Gleichwohl ist es der wichtigste Hebel zur Wirtschaftsgestaltung, weshalb Wirtschaftsstrukturpolitik immer zugleich auch internationale Politik ist. Wesentliches Element dieses privaten Wirtschaftsrecht ist seine tatsächliche Durchsetzung. Dabei müssen gerade die nicht-staatlichen Mechanismen der Rechtsdurchsetzung (Rechtsüberzeugung, Gebrauch von Recht zur außergerichtlichen Legitimation, zur Selbstsicherheit und für Solidarisierungen)⁴³ beobachtet und gefördert werden. Diese grundsätzlich privatrechtliche Option der Wirtschaftsgestaltung ist zu ergänzen durch ein öffentliches Recht, daß bei Übernahme sozialer Verantwortung in der Wirtschaft privaten Wirtschaftssubjekten im Austausch Handlungsfreiheit und Verhandlungskompetenz auch gegenüber der staatlichen Verwaltung vermittelt.⁴⁴

4. Ansatzpunkte solidarischer Wirtschaftspolitik

a) Standortpolitik

Zu den Ansätzen wirtschaftlicher Solidarität gehört eine Verantwortlichkeit des Wirtschaftens für den Standort, in der das Wirtschaftssubjekt agiert. Dabei sind die Eigentums- und Verflechtungsverhältnisse zweitrangig. Dort wo ein Unternehmen kauft oder verkauft, Arbeitsplätze vorhält oder Gewinne erwirtschaftet, agiert es jeweils in einer Region, deren Begrenzung sozio-kulturell und nicht durch das Unternehmen selber (wie etwa durch seine Konzernstruktur) bestimmt wird. Die regionale Verantwortlichkeit muß vor allem durch die Einwohner dieser Region definiert, propagiert, sanktioniert und kontrolliert werden.⁴⁵

Sie umfaßt die soziale und die ökologische Verantwortung.

⁴² vgl. Reifner, U., The Vikings and the Romans - Contract Law and Social Economy, in: Wilhelmsson, T. (Ed.) Perspective of Critical Contract Law, Dartmouth 1992 S. 169 ff; ders. Social Banking and New Poverty - Towards a New Approach in Law and Economics, in: Reifner, U./Ford, J. (Eds) Banking for People Vol. I Berlin/New York S. 23 ff mit ablehnender Besprechung durch Köndgen WertpapierMitteilungen 1996, S.1167, 1168 „eher politische Aufbruchstimmung als daß er wissenschaftlichen Fortschritt bringt“; Reifner, U., Geld hat man zu haben aaO (Fn 19) S. 638 ff; Reifner, U., Moralische Dimensionen der Wirtschaft und Recht - Besprechungsaufsatz zu Etzioni (1988) u. (1993), in Kritische Justiz 1996 H. 3 S.384;

⁴³ dazu Reifner, U./Volkmer, M. Neue Formen der Verbraucherrechtsberatung, Frankfurt 1981

⁴⁴ vgl. dazu etwa Holznagel, B., Konfliktlösung durch Verhandlungen, Nomos: Baden-Baden 1990 p. 213 ff ; Hoffmann-Riem, W., Selbstbindung der Verwaltung, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 40 (1982) p. 187 ff

⁴⁵ Reifner, U. Regionale Verantwortung von Sparkassen - Rede auf dem Deutschen Sparkassentag, abgedruckt in Deutscher Sparkassen und Giro Verband (Hrsg.) Regionale Verantwortung von Sparkassen, Sparkassenverlag Bonn 1995 S.125 ff; Reifner, U. /Evers, J. Small Business Lending in Regional Development - Northern Approaches and Programs in Development Financing, Report im Auftrag der OECD und IRED Nord (1995) erscheint unter dem Titel Credit and the New Entrepreneur, Baden-Baden 1998

Die soziale Verantwortung betrifft die Entfaltungschancen und Potentiale für die Menschen in dieser Region miteinander und im Verhältnis zu anderen Regionen. Sie umfaßt die Erzielung von Einkommen, das Arbeitsplatzangebot, die Zugänglichkeit von Konsumchancen und die Verteilung von Investitionen.

Die ökologische Verantwortung bezieht die Chancen für die Umwelt mit ein. Regionale Verantwortung bezieht sich somit auf Möglichkeiten und Potentiale für die Zukunft.

Zielgruppe solidarischer Wirtschaftspolitik in einer Region ist nicht der einzelne, sondern der Haushalt in seinen unmittelbar familiären und familienähnlichen Bezügen. Wirtschaftsakteure, die sich für den individuellen Konsum und die Nachfrageausgaben der Individuen in einer Region interessieren, müssen mit den Problemen dieser Individuen als Familien (Kinder, Arbeitslose, Behinderte, Alte, Verschuldete, Kranke etc.) konfrontiert werden. Nur durch eine solche kollektive Ansprache können die wesentlichen Dimension der Solidarität, die über den Besitzindividualismus hinausweisen (Zukunft, Kinder, Umwelt, intakte Gruppe), befördert werden.

b) Solidargemeinschaft

Unter einer Solidargemeinschaft ist die vom Willen zu gemeinsamen Handeln getragene oder durch äußere Umstände und gemeinsame wirtschaftliche Interessen nahegelegte Zusammenfassung von Personen, Haushalten und Gruppen angesprochen. Sie kann organisiert oder spontan vor allem aber durch gemeinsame Lebensräume (Mieter, Hausbewohner, Stadtteilbewohner, Initiativen und Vereine) gebildet sein. In der Gemeinschaftsorientierung der Wirtschaftspolitik wird dem gemeinsamen Wirtschaften von Individuen, d.h. dem kollektiven Element individuellen wirtschaftlichen Handelns Ausdruck verliehen. Dabei haben organisierte Formen gemeinschaftlichen Handelns (Kirche, Verein, Verband) kein Monopol auf Repräsentation, sind andererseits jedoch als Repräsentanten und Artikulationsinstrumente unentbehrlich, wo die Betroffene nicht selber handeln bzw. deren Selbsthandeln nicht organisiert werden kann. Gemeinschaft definiert sich somit aus dem individuellen Nutzen der einzelnen, die durch den Bezug auf andere und damit auf tendenziell immer größere Gruppen erfahrbare Vorteile und Chancen vor allem für den vorproduktiven Teil ihres Konsums erhalten. Der regionale Gemeinschaftsbegriff, wie er im amerikanischen community Begriff zur Definition öffentlicher Interessen in der Wirtschaft sich entwickelt hat,⁴⁶ meint den diskriminierungsfreien Zugang zu wirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten aller in einem bestimmten lokal abgegrenzten Bereich Lebenden oder dort leben wollenden Menschen. Der individuelle Nutzen wird hier über die langfristige Perspektive unter Einschluß der Rahmenbedingungen des Nutzens kollektiv gefaßt aber keineswegs ersetzt oder bevormundet. Die Individuen entscheiden letztlich darüber, zu welcher Solidargemeinschaft sie gehören wollen.

⁴⁶ vgl. Community Reinvestment - Ein amerikanisches Thema in Deutschland?, Gutachten im Auftrag des DSGV, Hamburg 1996 (U. Reifner, J. Evers, D. Sievers) Baden-Baden 1998; ausführlich zum community Begriff Reifner, U., Banking and the Community, Chicago 1995 uv Manuskript

c) Funktionaler statt sektoraler Ansatz

Traditionelle Wirtschaftspolitik orientiert sich an Wirtschaftsbereichen, die einerseits aus dem Dualismus von Sozialstaat und Wirtschaft entstanden sind (öffentliche Verwaltung versus Privatwirtschaft), andererseits den Kriterien der Produktivkraftentwicklung (Rohstofforientierung z.B. bei der Eisenindustrie oder Produktorientierung etwa in der Automobilindustrie) folgen. Diese Orientierung beherrscht auch heute noch die Wirtschaftspolitik ebenso wie die Arbeitnehmerorganisationen und selbst die Reflexionen im Verbraucherschutz. Diese Perspektive gilt es jedoch schrittweise zu überwinden, weil in ihr zwar materielle Produktivitätsfortschritte optimierbar sind (wer mit Eisen Autos rationell produziert, wird damit auch andere Waren gut produzieren können), solidarische Ziele aber schwer bis gar nicht integrierbar sind. Solidarische Ziele orientieren sich nicht am Produkt, sondern an der Funktion, die dieses Produkt im Lebenszyklus der Menschen einnehmen soll. Ein Produkt ist dabei immer nur ein Vorschlag zur Methode einer individuellen oder kollektiven Bedürfnisbefriedigung. So ist es z.B. unsinnig, das beste Produkt herauszufinden, wenn diese Art der Produkte selber in ihrer Funktion zweifelhaft sind.

Aus der Perspektive solidarischer und ökologischer Steuerung der Wirtschaft erfüllt die Marktwirtschaft Funktionen der individuellen und der gesellschaftlichen Reproduktion. Aktuelle Angebote an Waren oder Dienstleistungen sind Versuche der optimalen insbesondere vergesellschafteten Befriedigung menschlicher Bedürfnisse. Solche Funktionsbereiche sind u.a. das Wohnen (aufgespalten in Miete, Wohneigentum, Touristik etc.), der Transport von Menschen und Waren (aufgespalten in privaten individuellen sowie öffentlichen Verkehr), die Kommunikation (Gespräch, Kultur, Fernsehen, Rundfunk, Zeitungen, Telefon), die Risikovorsorge und -bewältigung (Versicherung, Polizei, private Sicherheitssysteme, Prävention), die körperliche Integrität (Ernährung, Gesundheit, Sport, Kleidung), die Lebensvorsorge (Sozialversicherung, Sparen, Kapitallebensversicherung, Wohnungsinvestitionen, Kinder, Gemeinschaftsformen, Lebensführung), die Energieversorgung (Energieproduktion durch fossile Brennstoffe, Atomspaltung, Sonne, Wind aber auch Energietransformation (Strom, Motoren, Leiter) und schließlich Energieeinsparung (Isolierungen, Minderverbrauch, Recycling) etc. Dazu gehört auch die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Arbeitskraft (Ausbildung, Fortbildung, Arbeitsverwaltung, Arbeitslosenversicherung, Arbeitsvermittlung, Arbeitsschutz), die in der modernen Industriegesellschaft unabhängig von ihrer Verwertung in allen produktiven und unproduktiven Prozessen selber zu einer wichtigen Wirtschaftsfunktion mit eigenen Akteuren geworden ist.

Diese funktionale Form der Betrachtung von Wirtschaft integriert produktive und unproduktive, gewinnorientierte und gemeinnützige, individuelle und kollektive Faktoren und führt damit zu einer neuen Dimension in der wirtschaftspolitischen Diskussion. Beim Transport spielen Waren (PKW, Fahrrad), Dienstleistungen (Bahn, Bus, Flug, Schiff), nicht marktmäßige Verhaltensweisen (Laufen, Mitnehmen, Verzichten) gleichermaßen eine Rolle.

Staat, Verbraucher und Arbeitnehmer müssen durch ihre Rahmenbedingungen und Verhaltensweisen die Wirtschaftssubjekte so beeinflussen, daß sie sich tendenziell

an ihren Funktionsbereichen orientieren und Transparenz bzgl. ihres Beitrages zu einer sozialen und ökologischen Funktionserfüllung schaffen. Dies bedeutet, daß Risikodienstleister, Transportunternehmen und Kommunikationsdienstleister nicht nur Waren und Dienstleistungen anbieten sondern sich mit dem Grad der Funktionserfüllung ihres Angebots in der Gesellschaft auseinandersetzen. Diese Ausrichtung muß im Kartellrecht (Förderung von Funktionskartellen bei Verbot von Angebotskartellen) und Wettbewerbsrecht (Wahrheit auch bei den kollektiven Produktfunktionen in der Werbung), im Steuerrecht (Funktions- statt Produktsubventionierung)⁴⁷ und vor allem auch im privaten Haftungsrecht verankert werden.

In der funktionalen Betrachtungsweise wird zudem die deutlich, daß jedes Produkt Ergebnis von Arbeits- und damit Dienstleistungsprozessen ist. Nicht nur die expliziten Dienstleistungen sondern auch im Produktangebot erhalten Beratung, Hilfe, Anpassung und Aufrechterhaltung der Funktionstüchtigkeit von Leistungen ihren besonderen Stellenwert. Die gesamte Wirtschaftspolitik muß sich daher an der Dienstleistung orientieren und damit die Produzenten zusammen mit dem Verteilungsapparat in die Verantwortung für Entstehung und Verwertung ihrer Produkte und Leistungen sowie deren Effekte für Umwelt und Umfeld nehmen.

5. Akteure solidarischer Wirtschaftspolitik

Solidarische Wirtschaftspolitik braucht Akteure, die hierfür Macht in der Gesellschaft entfalten können. Wer dies sein wird, Gemeinden, Parteien, Verbände und Kirchen oder Presse, Öffentlichkeit und neue soziale Bewegungen, darin darf sich Wirtschaftspolitik nicht festlegen lassen. Sie hat lediglich die Bedingungen zu verbessern, unter denen möglichst viele und vor allem unvorhergesehen neue Akteure entsprechendes Handlungspotential entwickeln können.

a) Nachfragekartelle

Wer auf Grund seiner Teilnahme am Wirtschaftsleben die Wahrscheinlichkeit erhöht, daß sozialer und ökologischer Nutzen und kollektive Werte ins Geldsystem integriert werden, sollte mehr Macht und Einflußmöglichkeiten erhalten. Dies soll und darf (wegen der Korruptierbarkeit administrativer Mechanismen) nicht von außen über den Staat simuliert werden (Angebotszwänge über Aufsicht und Recht), sondern muß über die Nachfragemacht erfolgen. Die traditionelle Vermittlung von Nachfragemacht an isolierte Akteure ist dabei das Kartell.

Das soziale Nachfragekartell ist dabei zweifach entscheidend: Als Form kollektiver Bezugnahme bei individuellen Entscheidungen haben soziale und ökologische Ein-

⁴⁷ Die unsinnige Subventionierung von Produkten wie Lebensversicherung und Bausparen muß Subventionen für Wohnungsfinanzierung und Altersvorsorge weichen, die die Angebotskonkurrenz nicht beeinflussen. Vgl. dazu Reifner, U. Risiko Baufinanzierung, 2. Aufl. Kriptel 1996

stellungen grundsätzlich erheblich mehr Chancen der Entfaltung wie bei atomistischer Konkurrenz individueller Interessen⁴⁸

Die Kartellbildung im sozialen Interessenbereich muß dabei, wie dies historisch mit der Entstehung der „Ortskartelle“ der Arbeiterbewegung deutlich wurde, von der schädlichen und zu bekämpfenden wirtschaftlichen Kartellbildung im Gewinninteresse (GWB) unterschieden werden. Soziale Nachfragekartelle bilden sich dabei im Gegensatz zu den sozialen Angebotskartellen der Gewerkschaften nicht über organisatorische Verfestigungen wie Vereine und Verbände, sondern über die Entstehung einer öffentlichen Meinung, an der sich individuelles Verhalten über Moral und Ethik orientiert. Das soziale Nachfragekartell entspricht damit dem Tatbestand des „abgestimmten Verhaltens“ in §23 GWB und nicht der Kartellvereinbarung des §1 GWB. Die Anerkennung sozialer Kartelle in Art.9 GG sowie bei den Verbandsklagebefugnissen muß ihre Auswirkung auf das bestehende Kartellverbotsrecht ebenso wie auf das Recht der Meinungsäußerung in der Wirtschaft haben.⁴⁹

Staat und Recht müssen insoweit verändert werden, daß die im Interesse eines funktionsfähigen Wettbewerbs erforderliche Beschränkung von Monopolen und Kartellen im produktiven Bereich nicht mehr blind gegenüber den Funktionen von Kartellen ist. Soziale Interessen, die nur in der Form des Kartells Marktchancen erhalten, werden sonst künstlich einflußlos gehalten.

Administrative und rechtliche Maßnahmen reichen nicht aus, um sozialen Angebotskomponenten gewinnträchtige Chancen auf dem Markt zu verleihen und sie damit zum integralen Bestandteil des Marktmechanismus zu machen. Letztlich sind die Nachfrager und Kunden zu aktivieren. Dies läßt sich jedoch nur mit Transparenz und Verstehbarkeit auf der Seite der Anbieter und Kompetenz auf der Seite der Öffentlichkeit erreichen.

b) Zur Rolle der Banken

Banken und Versicherungen stehen im Zentrum einer Vielzahl von Funktionsbereichen und bestimmen über ihre quantitativen Zwänge bei Investition, Gewinnrate und Kredit das Unternehmensverhalten wesentlich mit. Im Bereich Arbeit trägt ihre Politik wesentlich zum Gelingen oder Mißlingen mittelständischer Wirtschaft bei, betrifft in der Verschuldensfrage Nachfrage und Arbeitsbereitschaft privater Haushalte und bestimmt das Investitionsverhalten von Großunternehmen. In der Region bestimmen Banken, wo investiert wird und vermitteln die Möglichkeiten schnellen Kapitaltransfers in und aus der Region. Verarmung ebenso wie Gentryfication (Verdrängung der Armen durch die Reichen aus Wohnbezirken) werden durch Banken vermittelt und manchmal auch verursacht. Für die Bereiche Risiko (Versicherungen

⁴⁸ Die Gewinnsucht des Besitzindividualisten ist grenzenlos. Grenzenlosigkeit schmälert jedoch die Gewinnchancen aller. Diese Einsicht vermittelt sich erst, wenn der einzelne sein Gewinninteresse rational oder emotional auf die Interessen aller überhaupt beziehen kann.

⁴⁹ Reifner, U. Verbraucheraufklärung und Meinungsfreiheit - Zur Meinungsäußerungsfreiheit der Verbraucherverbände, Wettbewerb in Recht und Praxis 1987 S. 421 ff

aber auch moderne Finanzdienstleistungen wie Swaps, Futures, Aktien) und Vorsorge haben sie ohnehin eine gesellschaftliche Schlüsselposition. Insgesamt sind sie zudem in allen Funktionen insoweit bestimmend, als sie die Allokation von Ressourcen über Gewinnerwartungen und Kreditkonditionen, Wertpapierabsatz und Beratung steuern. Sie sind z.B. mitverantwortlich dafür, wenn Automobilkonzerne eher in Raum- und Luftfahrt als in andere Transportbereiche investieren.

Insbesondere Banken und Sparkasse sind potentiell die ersten und einzigen Wirtschaftsakteure in denen und durch die sich das wirtschaftliche Verhalten aller Wirtschaftsakteure tendenziell umsetzt. Über den Zahlungsverkehr (wirtschaftliche Kommunikation) werden alle in den Geldverteilungsmechanismus einbezogenen Lebensbereiche (und dies sind auf Grund aktueller Privatisierung aller sozialen Funktionsbereiche tendenziell alle) vermittelt (horizontale Integration), es werden über die zeitlichen Verschiebungsfunktionen von Sparen und Kredit lebenszeitliche Räume (Zukunft und Vergangenheit) integriert (vertikale Integration) sowie über Versicherungsleistungen und andere Risikoinstrumente einerseits gemeinsame Risiken vergesellschaftet und über die Verteilungs- und Allokationsfunktion von Anlage und Kredit über Zins und Rendite arbeitsteilig getrennte Produktionen integriert. (gesellschaftliche Integration)

So wenig die Banken selber die entscheidende Wirtschaftsmacht im Staate sind, so sehr sind sie jedoch Bedingung und Instrument wirtschaftlicher Machtentfaltung in der Marktwirtschaft. Von daher haben Banken und Versicherungen Einfluß auf die wirtschaftlich Mächtigen und damit auf wirtschaftliche Macht schlechthin. Zudem können sie, was weit wichtiger für die Zukunft unserer Gesellschaft ist, das Instrumentarium wirtschaftlicher Machtausübung verändern und für direkte soziale Steuerungselemente öffnen, so daß die technischen Voraussetzungen für soziale Mitbestimmungen im Marktmechanismus geschaffen werden.

Die hohe öffentliche Bedeutung der Banken und Versicherungen steht im Kontrast zu ihrer geringen Transparenz.⁵⁰ Dies ist gewollt. Nach dem Vorsichtsprinzip soll die Verschlossenheit dem Schutz der Stabilität der Währung vor psychologischen Überreaktionen des Publikums dienen. Tatsächlich entwickelt sich hinter diesem Schutzschild eine konservative Mentalität, die Arroganz mit Kompetenz verwechselt und in ihrer Innovationsfähigkeit gerade im vormals öffentlichen Bereich mit den Anforderungen der Geldmärkte nicht Schritt zu halten vermag. Externe Korrektive sind unterentwickelt, weil die wirtschafts- und rechtswissenschaftliche Diskussion vor allem dort, wo sie an den Universitäten und Forschungseinrichtungen materiell in der Lage wäre, kompetent und recherchiert zu arbeiten, bestenfalls mit der Produktivitätsförderung der Auftraggeber, schlimmstenfalls mit der Abwehr sozialer und öffentlicher Ansprüche für kurzsichtige Wirtschaftsinteressen beschäftigt bleibt.

⁵⁰ vgl. Reifner, U. Bankentransparenz und Bankengeheimnis, Juristen Zeitung 1993 S. 273

IV. Felder solidarischer Finanzpolitik

Die gegenwärtige Wirtschaftsrealpolitik steht im Zeichen der ersatzlosen Streichung und nicht des Umbaus von Gemeinwohlfunktionen des Staates. Der Umbau wird als ein „Gesamtkonzept zur Entspannung der Marktwirtschaft von staatlichen Eingriffen und Belastungen“⁵¹ nach dem Vorbild der Umgestaltung in den USA in den siebziger Jahren gewünscht. Die Einwände hiergegen sind von denjenigen geprägt, deren Betätigungsfeld und Pfründe angegriffen werden und die daher eher konservativ eine ohnehin unmögliche Rückkehr zum Wohlfahrtsstaat alter Prägung suggerieren. Was dagegen Politikansätze wie diejenigen des New Labour und der New Democrats brauchen sind konkrete Konzepte, in denen die Funktionen des Wohlfahrtsstaat und nicht nur seine Behörden privatisiert, d.h. in einer veränderten Umgebung erhalten und ausgebaut werden.

1. Arbeitsmarkt und die Finanzierung neuer Selbstständigkeit

Während der Markt immer weniger traditionelle Lohnarbeitsplätze zur Verfügung stellt, bleibt Arbeitsmarktpolitik auf Arbeitsplatzbeschaffung reduziert. In einer funktionalen Sichtweise brauchen Familien, Haushalte und Personen (zufriedenstellende) Arbeit und (ausreichendes) Einkommen. Lohnarbeitsplätze sind dazu weder das exklusive noch immer auch das ausreichende Mittel zur Funktionserfüllung. Die Reduzierung von Einkommen auf Arbeitsplätze reduziert zugleich Arbeitsplätze auf „produktive“ d.h. entlohnte Arbeitsleistung. Die zum Fatalismus neigende Ideologie: es mangle an Arbeit in unserer Gesellschaft, wird auf diese Weise stabilisiert. Statt für den vorhandenen Überfluß an Arbeit Einkommen zu entwickeln, indem hierfür marktmäßige Angebote und kaufkräftige Nachfrage gesucht wird, propagiert die Politik eine Vermehrung der Arbeitsplätze in einem Bereich, der eine stetige Abnahme ausweist.⁵² „Standort Deutschland“ als Begründungsersatz für Wirtschaftspolitik ist vornehmlich ein exportorientiertes Benchmarking⁵³, das durch seine Fixierung auf große Unternehmen für den heimischen Arbeitsmarkt indifferent ist.

Tatsächlich wird Arbeit dadurch vermehrt, daß sie in den Konsumsektor verlagert wird. Kinderaufzucht ist arbeitsintensiver geworden, Konsum über Selbstbeteiligung (Do it Yourself, Selbstbau, BTX-Banking) ist anstrengend und streßreich, eigene Mitarbeit in der Abfallbeseitigung, Streß im stau-geplagten und reglementierten Transport die Regel. Umweltschutz als Hausaufgabe der Müllsortierung, Häuser im

⁵¹ Mackscheidt, K./Thierner, Mehr Marktwirtschaft zum Wohle des Sozialen, in: Dierkes, M./Zimmermann, K. aaO (Fn **Fehler! Textmarke nicht definiert.**) S. 171 ff, 175

⁵² Beschäftigungsprogramme oder unseriöse Versprechungen zur Halbierung der Arbeitslosenzahlen gehen an dem vorbei, was heute tatsächlich passiert: nicht die produktive Arbeit vermehrt sich, sondern die „unproduktive“ Arbeit, wobei ihr jedoch gleichwohl in steigendem Maße die Einkommenserzielung gelingt.

⁵³ Deutlich etwa in der Einführung bei Dierkes, M./Zimmermann, K.W. aaO (FN **Fehler! Textmarke nicht definiert.**) S. 14: „Es ist gar keine Frage, die Bundesrepublik wird sich umorientieren müssen ... : Zum ersten kann sie sich als offenes und stark exportorientiertes Land einer dezidierten Bearbeitung der Kostenseite nicht länger entziehen - ... - . Die andere Seite des Kostenbewußtseins besteht dann zwangsläufig in einer Kürzung der Einnahmeseite des Staates.“

Selbstbau, Kommunikation als anstrengende Suche nach Partnern in den von der institutionellen Kommunikation befreiten Single-Haushalten, ist Mühewaltung. Die Externalisierung von Mühe aus der produktiven Arbeit heraus in den sogenannten "Frei"zeitbereich ist die Spiegelseite der Rationalisierung. Sie kann diese Effekte nur erreichen, wenn sie geringere Kosten verursacht als die produktive Arbeit.

Die Arbeitsplatzförderung muß auf ihre tatsächlichen Möglichkeiten zur Einkommenserzielung für von Armut bedrohte Personen und Gemeinschaften hin analysiert werden. Das US-amerikanische "Arbeitsmarkt" Wunder ist neben seiner enormen Kreativität in der Schaffung qualitativ anderer Einkommensmöglichkeiten und Arbeitsplätze insoweit zugleich auch ein problematisches Beispiel, als es ebenso wie in Großbritannien im traditionellen Sektor die Lohn- und Lohnnebenkosten in den untersten Segmenten der Gesellschaft so weit (an die Minimumgrenze von 7.- DM/h brutto) abgesenkt hat, daß mit den "McJobs", die den deutschen 630.- DM Arbeitsplätzen entsprechen, die Kosten des Menschen die der Maschine unterbieten konnten. Die Gleichung von Armut und Arbeitslosigkeit hat dort ihre Bedeutung verloren. Für die Untersten bedeutet die Rückkehr in die Arbeitswelt häufig eher finanzieller Abstieg und Verarmung und für die Bessergestellten Vorwand für den Abbau von staatlichen Ersatzeinkommen, die von der Unterwerfung unter solche Arbeitsbedingungen abhalten könnten. Das Beschäftigungssystem wird damit von seiner sozialen Funktion, die Reproduktion der Menschen durch angemessene Einkommen zu gewährleisten, um der reinen Arbeitsplatzarithmetik willen entlastet und damit auch in sich selber asozial.

Dem kann nur die europäische Politik der Mindeststandards entgegengestellt werden. Ziel solidarischer Wirtschaftspolitik sollte es sein, Einkommen für alle Bevölkerungsschichten sicherzustellen. Selbstbewußtsein ist der Grundstock für Emanzipation. Selbstbewußtsein ist jedoch an das "Gebrauchtwerden" gekoppelt, das unberechtigt in der Lohnarbeit und im Kapitalertrag monopolisiert wurde.

Arbeitsplätze werden heute im Bereich von kleineren Unternehmen allein geschaffen. Mittelstandsförderung⁵⁴ geht von der falschen Ideologie aus, daß Unternehmensgründungen tendenziell zum Aufbau von Eigenkapital sowie zur Vergrößerung des Unternehmens bis hin zu dem scheinbaren Traumziel eines angeblich stabilen Großunternehmens führen sollte. Tatsächlich sind die Formen neuer Selbständigkeit, Handwerk und Servicebetriebe im Kleinbetriebsbereich dadurch gekennzeichnet, daß die Selbständigkeit lediglich das Lohnäquivalent der Unternehmer und ihrer Mitarbeiter garantiert, jedoch keinen Gewinn und damit kein Expansionskapital erwirtschaftet. Solche Betriebe sind auf Dauer auf Fremdkapital angewiesen. Eigenkapitalsubventionen sind daher gefährliche Lohnkostensubventionen in den Anfangsjahren, die eine solide Planung verhindern. Eine auf falscher Erwartung beruhende Fremdkapitalstruktur sowie die unverantwortliche Verschmelzung der Privatvermögen der Betriebsgründer mit ihrem Unternehmen führen dagegen zu untragbaren Risiken. Dabei hat auch die mangelnde Präsenz der Gewerkschaften in diesem Bereich, ihre

⁵⁴ vgl. Reifner/Evers aaO FN Fehler! Textmarke nicht definiert.

Unfähigkeit, den Arbeitnehmerbegriff fortzuentwickeln und die kollektiven Rahmenbedingungen der Einkommenserzielung einzubeziehen, die Fetischisierung von Großbetriebsformen unterstützt. Der Übergang vom Haben zum Nutzen bedeutet bei der Investition, daß an die Stelle der Bilanz die Cash-flow-Rechnung, an die Stelle der Rendite die Liquidität, an die Stelle des Vermögens das Einkommen getreten ist.

2. Währungsunion

1999 wird aus Kostenersparnisgründen exportorientierter Wirtschaftspolitik eine Währungsunion eingeführt, deren soziale Auswirkungen bisher nicht studiert worden sind.⁵⁵ Sie bringt durch den Wegfall von Umtauschrisiken, durch mehr Freizügigkeit im Reisen für jedermann, Transferierbarkeit auch kleiner Beträge ohne Kosten und Öffnung der Märkte auch für kleine Produzenten ohne internationale Bankverbindungen auch für die Menschen selber spürbare Vorteile. Größere Geldmärkte verschärfen regionale Diskriminierungstendenzen. Währungsgrenzen wirkten auch wie Dämme in einem Bewässerungssystem, die nach Wegfall durch Investitionsanreizsysteme, d.h. Gewinnerwartungen und Eigenpotential zu ersetzen wären. Der EU-Strukturfonds, der Geld in die strukturschwachen Gebiete pumpt, entlastet diese Gebiete noch weiter davon, Anschluß an normale Investitionsanreizsysteme zu erhalten, die in Zukunft noch weit wichtiger werden.⁵⁶ Hier könnte das Studium des Dollarmarktes wertvolle Hinweise zu Problemen (Kapitalflucht von Ost nach West nach Süd) aber auch zu Steuerungsmöglichkeiten (Community Reinvestment, staatlich gelenkter Hypothekenmarkt, Mapping etc.)⁵⁷ geben.

3. Zugang zu Finanzdienstleistungen

Finanzdienstleistungen sind der Schlüssel zur gesellschaftlichen Nutzung von Ressourcen. Der Zugang hierzu ist in die Hand der Banken und Versicherungen gelegt, die dafür bisher allerdings weder die notwendige Kreativität in der Produktgestaltung noch ausreichendes soziales Verantwortungsbewußtsein zeigen.⁵⁸ Die Verfügbarkeit von Geld ist ein öffentliches Gut. Deshalb kann es dem Staat nicht gleichgültig sein, wo und für wen die Finanzdienstleister Geld verfügbar halten.⁵⁹

⁵⁵ vgl. dazu Reifner, U., Financial Institutions and Social Responsibility - Regulation and Market Economy in the European Union, in: Reifner, U./ Haane, B. (Hrsg.) Banque et Region, Hamburg 1996 S. 151 ff

⁵⁶ vgl. zu entsprechenden Auswirkungen auf das Lohnsystem Hankel, W., Zurück in die Arbeitnehmer-Hölle - Die Währungsunion amerikanisiert den Arbeitsmarkt und heizt die Globalisierung an, in Süddeutsche Zeitung v. 16.Okt. 1997 Beilage S. VII

⁵⁷ vgl. Squires, G. (Ed), From Red-Lining to Reinvestment, Community Responses to Urban Disinvestment, Philadelphia: Temple University Press 1992; Reifner/Evers aaO (FN **Fehler! Textmarke nicht definiert.**)

⁵⁸ Vgl. dazu Reifner, U., Social Banking - Ansätze und Erfahrungen über die Integration sozialer Zielsetzungen in privatwirtschaftliche Finanzdienstleistungen, in: Schuster, L. Die gesellschaftliche Verantwortung der Banken, Erich Schmidt:Berlin 1997 p. 205 ff

⁵⁹ Zur Diskussion um ein Mindestgirokonto vgl. Reifner, U. Das Recht auf ein Girokonto aaO (FN **Fehler! Textmarke nicht definiert.**); Rohe, M. Das Grundrecht auf ein Girokonto - Ein Irrweg der Rechtspolitik, Zeitschrift für Rechtspolitik 1995 S. 260 ff

Die Diskussion um die Bankenmacht verfehlt das Thema. Statt ein Konzept der Integration von Geldmacht in öffentliche Verantwortlichkeit zu entwickeln, wird der private Handlungsrahmen bei Stärkung des Bankenmonopols unwesentlich eingengt. Angebracht wäre Aufsichtsratshaftung statt Aufsichtsratsflucht, Offenlegung von Anteilen statt Anreize, sie zu verstecken, mehr Wettbewerb auf dem Kapitalmarkt statt neue Aufsichtsämter. Eine EU-konforme Bilanzierungsregelung, EU-konforme Effektivzinsbestimmungen, EU-konforme Behandlung von nur in Deutschland typischen verschleiernenden Spar-Kreditkombinationen sowie die Regelung der Kreditkartenschulden würde zudem deutlich machen, daß eine europafreundliche Politik auch in Deutschland erhebliche soziale Vorteile bringen kann. Im wesentlichen muß es aber darum gehen, Wettbewerb in den Finanzdienstleistungsbereich durch Lockerung staatlich verordneter Monopole zu erreichen, bei denen der Finanzmarkt in den bankendominierten weißen und den regellosen grauen Kapitalmarkt gespalten bleibt. Erst wenn alle Anbieter faire Zugangsbedingungen erhalten, wird der von den Banken vernachlässigte Teil des nicht lukrativen Kapitalmarkts nicht mehr ein Sammelbecken der schwarzen Schafe bleiben müssen, die die fehlende Rendite durch Betrug ersetzen.

4. Private Altersvorsorge

Die Probleme der Rentenversicherung ebenso wie der Pensionsrückstellungen werden sich ohne eine Verflechtung mit dem System der privaten Altersvorsorge nicht lösen lassen. Deshalb wäre eine aktive Hinwendung zur steuerlichen und zivilrechtlichen Gestaltung dieses in Deutschland ungezügelteren Angebots dringend erforderlich.⁶⁰ Der soziale Zweck von Sparen und Krediten muß ganz eindeutig eine wichtige Rolle im Wirtschaftsleben erhalten, weil Sparen produktive Vorsorge ebenso wie Entzug von Investition sein kann. Hier könnten sich Parteien mit sinnvollen Vorschlägen profilieren und das sich eher hinter dem Rücken zulasten der öffentlichen Rentenversicherung entwickelnde System mit seinen solidarischen Funktionen auch als Vorbild privater Versicherungen einführen und es ideologisch stabilisieren. Dabei geht es darum, die Tradition der öffentlichen Sozialversicherung als einen jeweils aktuell wirkenden Generationenvertrag ins private Vorsorgesystem zu transformieren, das an die Stelle des Prinzips, daß die Jungen für die jeweils lebenden Alten zu sorgen haben, die Illusion treten läßt, ein junger Mensch könne für sein eigenes Alter "ansparen" und im Alter von "diesem Geld leben". Diese in den USA verbreitete Kollektivdummheit, die nicht in der Jugend, sondern im Altersvorsorgekonto bzw. der Kapitallebensversicherung die eigene Zukunft gesichert erkennt, macht die Vermittlung vernünftiger Gesellschaftspolitik tendenziell unmöglich. Die private Altersvorsorge muß mit der aktuellen Investition in Ausbildung und Sicherung der Jugend und mit der solidarischen Funktion echter Versicherungen gekoppelt bleiben, soll nicht eines Tages der Überdruß überarbeiteter Jugend über den Reichtum der Alten die Politik bestimmen. Pensionsfonds mit Koppelungen an Ausbildungsförderung und

⁶⁰ vgl. Bessler, Bieback, Grössl, Oppholzer, Reifner, Strothauer, Mindeststandards in der privaten Altersvorsorge, Projektantrag IFF/HWP Hamburg 1997

Familienpolitik würden auch in den Formen des Kapitalstockverfahrens solidarische Elemente ermöglichen.

5. Wohnraumfinanzierung

Aktuell wird der soziale Wohnungsbau kompensationslos abgebaut. Die Bundessubventionen wurden von 5 auf 1 Mrd. DM zurückgeführt. Dabei wird das Prinzip der Standortpolitik mißachtet. Mit der Fehlbelegungsabgabe im sozialen Wohnungsbau werden die besser verdienenden Mieter aus den Sozialwohnungen vertrieben und durch Sozialhilfeempfänger und Asylsuchende ersetzt. Hierdurch werden soziale Ghettos geschaffen, in denen die psychologisch und sozial wichtigen Effekte einer Mischung sowie der Vorbildfunktion jener, die es aus der Situation der Hilfeempfänger geschafft haben, sich zu befreien, entfallen. Rein fiskalische Politik schafft unumkehrbare Prozesse, die das in jahrzehntelanger Subvention aufgebaute Mischsystem, das der deutsche Wohnungsmarkt etwa dem amerikanischen voraus hat, keineswegs privatisiert, sondern einfach abschafft wird. Stattdessen könnte durch eine Privatisierungspolitik, in der durch Eigenerwerbsmöglichkeiten die Kaufkraft der gehobeneren Eigentümer abgeschöpft worden wäre, ein Potential für weitere Investitionen in den sozialen Wohnungsbau geschaffen werden können. Sozialer Wohnungsbau als Prozeß des Bauens und nicht der Hausverwaltung wäre die Herausforderung modernen Wirtschaftens.⁶¹ Entsprechend ist die Beschränkung der Eigenheimzulage auf unmittelbaren Eigentumserwerb, auf eine einmalige Chance im Leben ebenso unsinnig, weil hier nicht der Prozeß der Wohnraumschaffung, sondern der Kapitalbildung subventioniert wird.

Insgesamt wird bei der Wohnraumbeschaffung der privat finanzierte Erwerb eine wichtige Kompensationsfunktion erhalten. Die Verteuerung des Wohnens auf ca. 30% des Einkommens hat inzwischen den Realwert gerade auch staatlicher Lohnersatzleistungen drastisch gesenkt und das Lohnniveau belastet. Die Ideologie vom Gegensatz zwischen sozialen Mietwohnungen und kapitalbildendem Wohneigentum ist angesichts des Trends, daß lebenswerter Wohnraum zunehmend nur noch in Eigentumsformen dafür jedoch ohne nennenswerten Tilgungsanteil voll finanziert erreichbar erscheint, gefährlich. Auch voll finanziertes "Eigentum" bietet als Investitionspotential eigener Arbeitskraft in die Erhaltung und den Ausbau der eigenen Wohnung ebenso wie als renditeträchtige Altersanlage durch Erhöhung der Werthaltigkeit der Hypothek für viele gerade geringer Verdienende erhebliche Möglichkeiten, mit ihrer Arbeitskraft außerhalb des Arbeitsmarktes Einkommen zu erzielen. Außerdem wird dadurch Wohnraum geschaffen und erhalten, weil es hierfür gleichgültig ist, wer ihn nutzt. Um dies zu fördern muß die bestehende private Wohnraumfinanzierung sowohl von ihrer steuerlichen Bevorzugung der fremdgenutzten Wohnung als auch von ihrer Fixierung auf die Kapitalbildung (das „Haben“) statt auf das Wohnen („Nutzen“) befreit werden.⁶² Wohnungsnutzer sind volkswirtschaftlich ebenbürtige

⁶¹ vgl. Reifner/Pfau aaO (FN 33)

⁶² Finanzierungskosten sind bei Fremdnutzung 100%, bei Eigennutzung überhaupt nicht absetzbar. Sie werden durch eine nur einmalig im Leben eines Bauherrn gezahlte Eigenheimzulage ersetzt.

Investoren, wenn sie neuen Wohnraum schaffen oder bestehenden ausbauen oder erweitern. Der wachsende Markt privater Wohnungsfinanzierung ist über Gruppenmodelle, Steueranreize, Verknüpfung mit Anlegermodellen sowie Mischformen um soziale Strukturen zu ergänzen, die neben dem Wohnraummietrecht auch im Wohneigentumsrecht die Funktion "Wohnen" sichert und schützt. Daß Mietervereine sich ebenso wie die Gewerkschaften an juristischen Formen orientieren und nicht an sozialen Funktionsbereichen (Arbeit und Wohnen) und die "Mieter der Banken" nicht einbeziehen, darf nicht auch noch die staatliche Politik prägen. Das auf überholten Eigentumsvorstellungen basierende System des Wohneigentumsgesetzes, das weniger das Wohnen als das Eigentum als Kapitalanlage schützt⁶³, wäre in dieser Hinsicht in die Reform einzubeziehen, wobei Mieterschutz in Wohneigentumsanlagen auch über Kapitalbeteiligungsmodelle realisierbar wäre. Daneben geht es um Ermöglichung von Zwischenformen wie etwa Altershypotheken („reverse mortgage“) mit eigentumsähnlicher Miete auf Lebenszeit für Personen mit anlagefähigem jedoch zum Erwerb nicht ausreichenden Vermögen, die wegen hohen Alters keinen Kredit mehr bekommen. Insbesondere sind dabei Wertzuwächse, Steuerersparnisse und Kostensenkung in der Erschließung den Mieteigentümern zuzuordnen, damit Schwellenhaushalte die Gelegenheit erhalten, "vorproduktive" Arbeit als Kostensenkungselement des Konsums produktiv zu gestalten.

6. Stadtentwicklung und Social Investment

Die Stadterneuerung und die Quartiersgestaltung muß über private Finanzierungen mit individueller Sicherheitsleistung neue ökonomische Modelle fördern und bereitstellen, die kollektiven Einfluß ermöglichen, Kapital für öffentliche Zwecke mobilisiert und die lokalen Interessenten in Projekte einbindet.⁶⁴ Hierzu brauchen die Städte in erster Linie nicht Geld sondern Wissen. Die aktuelle Wirtschaftsstatistik in den Städten ist so unzureichend und schlecht, daß eine auf umfassende und ständig erneuerte Information angelegte indirekte Steuerungs politik zur Zeit überhaupt nicht möglich ist.

Es führt tendenziell zu einem Aufbau von Egoismus und Gemeinwohlverdrossenheit, wenn einerseits der Staat das Monopol für Gemeinwohlinvestitionen behält, sie andererseits aus Geldmangel jedoch nicht mehr ausführt. Die individuellen Nutzenelemente (z.B. Bodenwertsteigerung, Kosteneinsparung etc.) gemeinwohlorientierter Investitionen (Ruhiges Grundstück ohne Lärm, gutes soziales Wohnklima, Luftqualität, Naturzugang etc.) müssen nicht verhindert, sondern finanziell mobilisiert und für die Entwicklung einer städtischen Umwelt nutzbar gemacht werden. Dabei sind öffentliche Kosten (z.B. Straßenkosten pro Meter pro Anwohner) individueller zu ges-

⁶³ Die Rechtsprechung gibt jedem Miteigentümer, gleichgültig ob er oder sie dort wohnt, ein Vetorecht schon bei Anbringen eines Geraniensäckers an der Hauswand. Nach dem deutschen Wohneigentumsrecht überlebt am besten derjenige, der damit Vermögen aufhäufen will, nicht jedoch derjenige, der dort nachbarschaftlich wohnen möchte.

⁶⁴ vgl. dazu Reifner, U./Evers, J. Finanzdienstleistungen in strukturschwachen Gebieten, Machbarkeitsstudie des Kooperationsprojektes zur Innovativen Stadtteilentwicklung (KIS), IFF/AGB/Akademie der Volksfürsorge Versicherung AG Hamburg 1995

talten, damit Formen verdichteten gemeinverträglichen Wohnens auch individuell erfahrbaren finanziellen oder zumindest Ausstattungsnutzen erhält. Soziales Verhalten muß sich im Stadtquartier lohnen, sonst wird es dies tendenziell nicht mehr geben.

7. Bildungsfinanzierung

Ein modernes Bafög-System⁶⁵ sollte bedürfnisgerechte Auszahlungen mit marktgerechten Rückzahlungen verbinden, staatliche Subventionen über die Refinanzierung aus dem unmittelbaren Kontakt zum einzelnen Studenten nehmen und Banken und Sparkassen unter sozial verträglichen Auflagen mit der Abwicklung dieser Darlehen betreuen. Durch Kopplung der Refinanzierung an private Formen der Altersvorsorge ließen sich im übrigen erheblich zinsgünstigere Gestaltungen treffen, die staatliche Kosten einsparen und die Darlehen für die Betroffenen billiger machen könnten. In diesem System sollten die Hochschulen dezentral eigene Initiative und eigene Förderprogramme miteinbringen können.

Bafög Darlehen sollten während der Phase der Ausbildung grundsätzlich außer einem Inflationsausgleich von 2,5% p.A. unverzinslich sein. Entsprechend flexibler sollte die Höhe der Darlehen sowie die Förderungsdauer gehandhabt werden. Durch Kontingentierung und der Möglichkeit, über eigene Refinanzierungen bzw. "Ehemaligen-Sponsoring" die Volumen auszuweiten, könnte dabei den Hochschulen Handlungsspielraum nach eigenen Kriterien eingeräumt werden. Banken und Sparkassen sollten Bafög-Darlehen verwalten. In der Auszahlungsphase wären ihnen Zinssubventionen zu gewähren. Der Staat hätte zu gewährleisten, daß jeder Anspruchsberechtigte eine Bafög-Darlehen gewährende Bank oder Sparkasse findet. In der Abwicklungsphase wären Darlehen mit langfristig festgeschriebenen Zinssätzen bei allen Kreditinstituten gleich zu verzinsen. Der Staat sollte über eine geeignete Refinanzierungsagentur den Aufkauf der Forderungen und damit die Risikofreistellung der Kreditinstitute gewähren, so daß angemessene Zinssätze erreichbar sind. Zinslose Rückzahlungsfreistellungen bei Einkommensausfall wie nach bisherigem Recht sollten über die Zinszahlungen aller Bafög-Empfänger versichert sein. Eine zentrale staatlich geführte Refinanzierungsagentur (z.B. Deutsche Ausgleichsbank oder Kreditanstalt für Wiederaufbau) sollte Bafög-Darlehen aufkaufen, verbriefen und mit staatlicher Einlösegarantie versehen auf den Anlagemarkt zur steuerbegünstigten privaten Altersvorsorge bringen.

⁶⁵ vgl. dazu das Diskussionspapier des IFF <http://www.hwp.uni-hamburg.de/iff>