

STEFAN WOGAWA

Nachhaltigkeit statt Wachstumseuphorie – Eine Kritik aus gegebenem Anlaß



Stefan Wogawa – Jg. 1967; Dipl.-Ing.-Päd., M. A., studierte Soziologie in Jena, arbeitet in mehreren Forschungsprojekten zu Struktur und Beschäftigungspotentialen thüringischer Industriebranchen und ist seit 1999 wissenschaftlicher Mitarbeiter für Arbeitsmarktpolitik bei der PDS-Fraktion im Thüringer Landtag.

1 Busch, Ulrich/Anja Schneider (2001): Viel Konsum, aber wenig Wachstum. Zu den Wirkungen der Transferzahlungen, in: UTOPIE kreativ, Nr. 127 (Mai 2001), S. 416-426.

2 Ebenda, S. 426.

3 Ebenda, S. 424.

4 Ebenda, S. 426.

5 Vgl. Landesarbeitsamt Sachsen-Anhalt-Thüringen (Hg.) (2001): Arbeitsmarkt Sachsen-Anhalt und Thüringen April 2001, Presseinformation 20/2001, Halle/Saale.

Den West-Ost-Transferzahlungen, ihren Wirkungen und ihrer Zukunft widmen sich *Ulrich Busch* und *Anja Schneider* in der Rubrik *Gesellschaft – Analysen & Alternativen* im Maiheft von *UTOPIE kreativ*¹. Das Thema hat, zugegeben, Konjunktur. Im Rückblick auf die zehn vergangenen deutsch-deutschen Jahre und angesichts der Verhandlungen um den Solidarpakt II und der bevorstehenden EU-Osterweiterung rumort es allerorten: Von Thüringens Ministerpräsident *Bernhard Vogel* bis zur PDS, vom blassen »Ost-Beauftragten« der Bundesregierung *Rolf Schwanitz* bis zum unvermeidlichen *Lothar Späth* gibt es Vorschläge zuhauf und von den diversen Wirtschaftsforschungsinstituten sowieso – wahre Legionen von Ideen wälzen sich über (offene) Brief-, Tageszeitungs-, Zeitschriften- und Buchseiten.

»Ein transferunabhängiges Wachstum von Beschäftigung und Einkommen läßt sich nur auf der Grundlage von Produktivitätssteigerungen und wirtschaftlichem Wachstum erreichen«², lautet recht apodiktisch das Fazit von *Busch* und *Schneider* zur Beschäftigungssituation Ost, die sie immerhin zu »den kompliziertesten und bisher am wenigsten gelösten Problemen der deutschen Einheit«³ zählen. Ganz ähnlich klingt ihr generelles Resümee: »Was Ostdeutschland braucht, ist ein Programm zur Wirtschaftsentwicklung, das eine Innovationsoffensive in Gang setzt«⁴.

Man liest die Worte und ist verstimmt. Denn *erstens* sind die Schlußfolgerungen der Autoren, mit Verlaub gesagt, etwas dürftig und liegen voll auf der Linie des konventionellen, klassischen Wirtschaftsliberalismus. Analyse ja, aber Alternativen – leider Fehlanzeige. *Zweitens* und wahrscheinlich viel wichtiger: Die Schlußfolgerungen der Autoren sind problematisch, wenn nicht gar falsch.

Bleiben wir beim Bereich der Beschäftigung. Quantitativ gesehen hat die Massenarbeitslosigkeit ein solches Ausmaß erreicht, wie es seit der großen Weltwirtschaftskrise 1929/1932 nicht mehr erreicht wurde. Zum Beispiel waren in Thüringen im April 2001 über 197 000 Menschen offiziell als arbeitslos registriert.⁵ *Busch* und *Schneider* weisen zu Recht (wenn auch nur implizit) darauf hin, daß die Unterbeschäftigung viel größer ist als die registrierte Arbeitslosigkeit. Schätzungen für Thüringen liegen bei weit über 400 000 Betroffenen. Gleichzeitig werden etwa 957 000 Beschäftigte in Thüringen gezählt.⁶ Zieht man davon die 87 000 in der öffentlichen Verwaltung arbeitenden ab, bleiben 870 000 in der Wirtschaft. Die ist, wie in den anderen ostdeutschen Ländern auch, vor allem klein- und mittelbetrieblich strukturiert.

Mit welchem Wirtschaftswachstum sollen die Unterbeschäftigten integriert werden? Um alle Arbeitslosen aufzunehmen, müßte die Wirtschaft insgesamt um fast 50 Prozent wachsen! Aber auch wenn es nicht gleich Vollbeschäftigung sein soll, funktioniert es trotzdem nicht. Hier zeigt sich nicht zuletzt die völlige Untauglichkeit eines einseitigen Verständnisses von Arbeitsmarktpolitik als »Brücke in den ersten Arbeitsmarkt«, womit ausschließlich Wirtschaftsunternehmen gemeint sind. Selbst wenn eine sinkende Zahl von Erwerbspersonen, das mit dem Ankommen der geburtenschwachen Jahrgänge auf dem Berufsausbildungs- und Arbeitsmarkt tatsächlich zu erwarten ist, berücksichtigt, und selbst wenn der Ersatzbedarf der Firmen mit überalterten Belegschaften in Rechnung gestellt wird, bleibt ein solches Ziel völlig unrealistisch.

Eine historische Analyse zeigt zudem, daß es völlig unrealistisch ist, auf ein Zurückkehren hoher wirtschaftlicher Wachstumsraten zu hoffen, die einen merklichen Beitrag zur Lösung der Probleme auf dem Arbeitsmarkt leisten könnten. Der Soziologe *Burkart Lutz* verweist in einer bemerkenswerten Studie darauf, daß seit den achtziger Jahren »die Wachstumsimpulse verbraucht sind, aus denen offenkundig die historisch beispiellose Prosperität der Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg ihre Schubkraft bezogen hatte«⁷. Auch die Volkswirte *Karl Georg Zinn* und *Norbert Reuter* thematisieren die Wachstumsgrenzen reifer Ökonomien.⁸ Außerdem wird in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktforschung nahezu einhellig auf die Entkopplung von Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum, die sich im Phänomen des »*jobless growth*« manifestiert, verwiesen. Ein Grund ist, daß die Stundenproduktivität schneller wächst als die gesamtwirtschaftliche Produktion. Angesichts der gegenwärtigen und zu erwartenden hohen Unterbeschäftigungsquoten in Ostdeutschland »stellt sich die Frage, ob es überhaupt möglich ist, eine Arbeitsplatzlücke dieser Dimension abzubauen«⁹. Und nicht zu vergessen: Darüber hinaus bleibt zu fragen, ob hohe Wachstumsraten ab einer bestimmten Intensität aus ökologischen Gründen überhaupt wünschenswert sind.

Auch der Verweis der Autoren *Busch* und *Schneider* auf die Produktivität ist bei näherer Betrachtung nicht ohne Tücken. Gerade arbeitsorganisatorische Veränderungen und Rationalisierungen sind sehr häufig mit Entlassungen verbunden – die Produktivitätssteigerungen kosten also in der Regel Arbeitsplätze, wenn sie nicht auch zu Produktionssteigerungen führen. Eine äußerst fragwürdige Perspektive.

Ostdeutschland bleibt, da ist *Busch* und *Schneider* uneingeschränkt zuzustimmen, weiter auf Transferzahlungen angewiesen. Die werden jedoch tendenziell abnehmen – was es dringend nötig macht, viel stärker als bisher auf spezifische Akzentsetzungen bei ihrer Verwendung zu achten. Schon zu lange wurde auf das Kopieren der vermeintlich erfolgversprechenden Wachstumspfade westlicher Gesellschaften gesetzt. Nötig sind indes echte Alternativen. Man könnte die notwendige Strategie als »qualitatives Wachstum« (ein Konzept, das bereits in der Sozialindikatorenforschung genutzt wird) bezeichnen und hier ist auch der – zugegeben arg strapazierte – Begriff der *Nachhaltigkeit* mit einigem Gewinn anwendbar. Er

6 Vgl. Sozialökonomische Strukturanalysen Berlin GmbH (Hg.): Betriebspanel Thüringen 2000. Ergebnisse der fünften Welle, Berlin, S. 12 (mimeo).

7 Lutz, Burkart (1989): Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts, Frankfurt/New York, S. 237.

8 Vgl. Zinn, Karl Georg (1994): Die Wirtschaftskrise. Wachstum oder Stagnation. Zum ökonomischen Grundproblem reifer Volkswirtschaften, Leipzig/Wien/Zürich; Reuter, Norbert (2000): Ökonomik der »Langen Frist«. Zur Evolution der Wachstumsgrundlagen in Industriegesellschaften, Marburg.

9 Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (1995): Memorandum '95. Stärkung des Sozialstaates – Wirtschaftspolitik für Arbeit und ökologischen Umbau, Köln, S. 224.

10 Vgl. beispielsweise Hans Böckle Stiftung (Hg.) (2000): Wege in eine nachhaltige Zukunft. Ergebnisse aus dem Verbundprojekt Arbeit und Ökologie, Düsseldorf, S. 6 ff.

11 Vgl. IAB-Kurzbericht Nr. 3/2001, S. 6 (Tabelle 2). Zu den Beschäftigungspotentialen von Teilzeitarbeit vgl. DIW-Wochenbericht, Nr. 49/2000, S. 831.

12 Vgl. Nielandt, Jörg (1998): Der Nonprofit-Sektor. Neue Perspektiven für die Gemeinwirtschaft? (Supplement der Zeitschrift Sozialismus Nr. 6/1998), Hamburg, S. 1.

13 Vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschafts-politik: Memorandum '95..., a. a. O., S. 226.

14 Vgl. Lakdawalla, Da-rius/Tomas Philipson (1998): Nonprofit production and competition (National Bureau of Economic Research, Working Paper 6377), Cambridge, p. 2.

meint, wenn er nicht zu einseitig ausgelegt wird, eine Abstimmung zwischen sozialen, ökonomischen und ökologischen Interessen.¹⁰

Denn Alternativen müssen anders aussehen, als auf Wirtschaftswachstum zu setzen und abzuwarten. Neue Förderinstrumente sind nötig, die stärker auf klein- und mittelständische Firmen ausgerichtet sind und beispielsweise dazu beitragen, aus verlängerten Werkbänken vollwertige Unternehmen zu machen, die auch Forschung und Entwicklung betreiben. Es gilt, die Kooperation der Kleinbetriebe zu unterstützen, die bis zur Clusterbildung ausgeweitet werden kann. Auch der Ansatz, Fördermittel verstärkt als Darlehen auszureichen, verdient Beachtung. Alternativen sind ebenso im Bereich der Arbeitsmarktpolitik möglich und nötig. Die Förderung von Teilzeitarbeit etwa erscheint erfolgversprechend sowie der Abbau von Überstunden – davon gab es im vergangenen Jahr allein 1,85 Milliarden bezahlte in ganz Deutschland – und ihre Umwandlung in neue Arbeitsplätze.¹¹ Eine immense Bedeutung wird die Arbeit im Bereich zwischen Markt und Staat gewinnen – egal übrigens, ob man den als Dritten Sektor, Nonprofit-Sektor, Sozialwirtschaft oder Öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (ÖBS) bezeichnet. Es handelt sich dabei um einen Bereich heterogener Organisationen, die nicht direkt den Sphären Markt und Staat zurechenbar sind, weil sie mehr oder weniger eigenständig gegenüber unmittelbarer staatlicher Administration agieren und als Marktteilnehmer nicht profitorientiert sind. Gleichwohl beinhaltet dieser Dritte Sektor Elemente der beiden anderen Sektoren Markt und Staat.¹² Denn neben hoher Arbeitslosigkeit besteht ein wachsender gesellschaftlicher Bedarf an notwendiger, öffentlich zu gewährleistender Arbeit. Beispiele eines solchen, nicht marktvermittelbaren Bedarfs an Arbeit liegen in der Jugendarbeit, der Altenpflege, sozialen und kulturellen Dienstleistungen, der Bildung, Tätigkeiten im Rahmen des ökologischen Umbaus, der Denkmalpflege, der Wohnumfeld- und Dorferneuerung und des Breitensports. Es sind Arbeiten, die wegen fehlender einzelwirtschaftlicher Rentabilität nicht ins Marktgeschehen integrierbar sind, während der konventionelle öffentliche Dienst nicht in der Lage ist, sie sicherzustellen.¹³

Dieser Dritte Sektor hat heute schon ein nicht zu unterschätzendes Gewicht. So werden in den USA 20 Prozent von Forschung und Entwicklung von diesem Sektor erbracht.¹⁴ Die Sicherstellung dieser gesellschaftlich notwendigen und gewünschten Arbeit muß Aufgabe der öffentlichen Förderung sein – ohne daß die Arbeiten in den bisherigen traditionell-hoheitlichen Strukturen des öffentlichen Dienstes zu organisieren sind. Besser wäre eine klientelbezogene und selbstverwaltete Organisationsstruktur, wichtig auch, daß die Beschäftigung an arbeits- und sozial- sowie tarifrechtlichen Standards orientiert wird. Im politischen System der Bundesrepublik ist die Konzeption eines Sektors öffentlich geförderter Beschäftigung am systematischsten von der PDS ausgearbeitet worden und wird, im Frühjahr 1997 der Öffentlichkeit vorgestellt, seitdem vertreten. Der *Öffentlich geförderte Beschäftigungssektor* versteht sich im PDS-Konzept explizit als Gesellschaftspolitik. Diesen Anspruch bekräftigte 1999 nochmals *Gregor Gysi*: »Es geht um mehr als den bekannten zweiten Arbeitsmarkt. Es geht nicht einmal um dessen Ausdehnung, noch um

ein reines Arbeitsbeschaffungsprogramm, sondern um eine andere Gesellschaftspolitik. ... Natürlich geht es um Arbeit, aber um andere Arbeit und um eine neue Lebensweise, die nicht nur vom Markt diktiert wird. ... Es ist ein Konzept des sozialen und ökologischen Umbaus, mit dem sich sowohl die Massenarbeitslosigkeit zurückdrängen, als auch eine Alternative zur weiteren Zerstörung der sozialen und ökologischen Lebensgrundlage entwickeln ließe.«¹⁵ Hier wird ein Gesellschaftsbild deutlich, das auf existenzsichernde Arbeit als Möglichkeit der gesellschaftlichen Teilhabe setzt, anstatt auf den unseligen »Niedriglohnsektor«, den viele Politiker und Arbeitsmarktakteure inzwischen als den angeblichen »one best way« der Arbeitsmarktpolitik anstreben.

In – von einer Koalitionsregierung aus SPD und PDS regierten – Mecklenburg-Vorpommern gibt es erste Versuche, Konzepte verstärkter öffentlich geförderter Beschäftigung umzusetzen. Fachlich verantwortlich ist das Ministerium für Arbeit und Bau. Selbst bei Annahme einer günstigen wirtschaftlichen Entwicklung hält man es zumindest mittelfristig für nicht möglich, die Arbeitslosigkeit allein durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bekämpfen und hat deshalb mit dem Landesprogramm *Arbeit und Qualifikation für Mecklenburg-Vorpommern (AQMV 2000)* auch über die herkömmliche Individualförderung hinausgehende neue Wege öffentlich geförderter Beschäftigung entwickelt.¹⁶ Da die entsprechenden Förderansätze im Bundesrecht aber keine Entsprechung haben, sollen auf Landesebene nur erste Schritte getan werden, die strukturell ansetzen, im Rahmen einer Projektförderung auf Nachhaltigkeit abzielen und Impulse für den allgemeinen Arbeitsmarkt geben, ohne diesen zu stören. Kernpunkt so verstandener Beschäftigung bilden in Mecklenburg-Vorpommern gegenwärtig die *Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte* (GAP), die durch andere Förderansätze modellhaft weiter entwickeln beziehungsweise ergänzt werden sollen.

Auch die Europäische Union hat sich mit der Frage von Beschäftigung zwischen Staat und Markt befaßt und 1997 die Pilotaktion *Drittes System und Beschäftigung* initiiert. In der Projektbeschreibung werden, unter dem Begriff »Drittes System«, »die Genossenschaften, die Gesellschaften auf Gegenseitigkeit, die Vereine, die Stiftungen sowie die Initiativen zusammengefaßt, deren Tätigkeit im Sinne einer lokalen Beschäftigungsentwicklung erfolgt, ... sämtliche Organisationen ..., die weder zum öffentlichen Bereich noch zum Bereich der Privatunternehmen mit Erwerbszweck gehören«¹⁷. Gleichzeitig wird diesem »Dritten System« große Bedeutung über die Arbeitsmarktpolitik hinaus beigemessen: Es könne zu einem innovativen Ansatz der Beschäftigungspolitik und zur Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes beitragen. »Im weiteren Sinne«, so heißt es, »steht diese Pilotaktion im Zusammenhang mit einer Vertiefung der Überlegungen zu einem Modell einer anhaltenden Entwicklung für die Union.«¹⁸

Dringend zu klären bleiben freilich die Finanzierungswege. Hier bietet sich, entgegen gängigen Vorurteilen, eine ganze Reihe von Möglichkeiten an, wenn der entsprechende politische Wille besteht. So ist es im Rahmen des *Europäischen Sozialfonds* (ESF) grundsätz-

15 Gysi, Gregor (1999): Vorwort, in: Werner, H. (Hg.): Zwischen Staat und Markt. Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor, Hamburg, S. 7.

16 Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern (Hg.) (2000): AQMV 2000 – Arbeit und Qualifikation für Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin, S. 14.

17 Durchführung der Pilotaktion »Drittes System und Beschäftigung«, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 126 vom 26. Juni 1997, S. 21.

18 Ebenda.

19 Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds.

20 Lohre, Werner/Udo Mayers/Eckart Stevens-Bartol (Hg.) (1995): *Arbeitsförderung / Sozialgesetzbuch III*, Köln, S. 30.

21 Vgl. Freistaat Thüringen: *Landeshaushaltsplan 2001/2, Einzelplan 07* (Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur), Erfurt, S. 147 f.

lich möglich, lokale Beschäftigungsinitiativen zu fördern.¹⁹ Dabei geht es auch, so wird es in Richtlinien der Europäischen Union explizit formuliert, um neue Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich des »Dritten Systems«. Durch das Bundesarbeitsministerium wurde im Jahr 2000 ein Sonderprogramm für innovative Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik mit einem Finanzrahmen von 100 Millionen DM aufgelegt. Davon sind zwar bereits 90 Millionen DM für Modellprojekte im Niedriglohnsektor in vier Bundesländern gebunden, für die verbliebenen Mittel können durchaus Anträge gestellt werden. Der Paragraph 10 des *Sozialgesetzbuches III* (SGB III) »Freie Förderung« regelt, daß bis zu zehn Prozent der im sogenannten Eingliederungstitel der Arbeitsämter enthaltenen Mittel für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung eingesetzt werden können. Damit soll den Arbeitsämtern die Möglichkeit gegeben werden, »neue Wege zu gehen« auf einem »Feld für kreative Aktionen«²⁰. Diese freien Leistungen müssen zwar dem Grundsatz der individuellen Förderung entsprechen, sind darüber hinaus aber nicht an die Vorgaben der gesetzlich geregelten Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gebunden.

Auch in den Landeshaushalten existieren bereits reale Anknüpfungspunkte. In Thüringen wird beispielsweise im Landeshaushaltsplan 2001/2002, Einzelplan des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur, zum *Landesarbeitsmarktprogramm* erläutert, daß aus diesem Programm »die Erprobung modellhafter Arbeitsmarktprojekte« finanziert werden kann. Die Mittelausstattung liegt bei 37 Millionen DM im Jahr 2001 und 29 Millionen DM im Jahr 2002.²¹ Und in den kommunalen Haushaltsplänen lassen sich ebenfalls Mittel für modellhafte Arbeitsmarktprojekte oder Sondermaßnahmen festschreiben.

Mit einer solchen Form der Förderung gemeinwohlorientierter und existenzsichernder Arbeit könnte nicht zuletzt in Ostdeutschland ein Modell erprobt werden, das perspektivisch für die gesamte Bundesrepublik und andere Staaten mit Erfolg adaptierbar wäre – eine ostdeutsche Innovation für die Zukunft.