

Hans-Jürgen Urban

Solidarität im globalen Kapitalismus. Zum Verhältnis von Globalisierung und Sozialstaat

„Es sollen die sozialen Errungenschaften, die – was auch immer behauptet werden mag – zu den höchsten Errungenschaften der Zivilisation zählen, abgeschafft werden. Wo es darauf ankäme, sie zu universalisieren, sie über den ganzen Erdkreis zu verbreiten, wird statt dessen die Konkurrenz der wirtschaftlich und sozial weniger fortgeschrittenen Länder als Vorwand benutzt, diese Errungenschaften grundsätzlich in Frage zu stellen.

Ihre Verteidigung ist völlig legitim, auch wenn dies von einigen als eine Form von Konservatismus oder Archaismus hingestellt wird. Wer verfiere denn im Ernst auf den Gedanken, die Verteidigung der kulturellen Errungenschaften der Menschheit – Kant oder Hegel, Mozart oder Beethoven – als Konservatismus zu verurteilen?“

Pierre Bourdieu

I. Globalisierung zwischen Ideologie und Realität

Die Frage nach dem Verhältnis von Globalisierung und Sozialstaat ist so beliebt wie schwierig zu beantworten. Im Kern zielt sie auf den Zusammenhang zwischen der Transnationalisierung der Ökonomie und den Entwicklungsbedingungen jenes Modells der Domestizierung des Kapitalismus, das in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts im Rahmen der Nationalstaaten der industriekapitalistischen Metropolen des Westens organisiert wurde. Dass sich trotz jahrelanger Diskussion in dieser Frage kein Ergebnis abzeichnet, ist kein Zufall. Denn der hier angesprochene Zusammenhang ist äußerst unübersichtlich und komplex und zugleich emotional wie normativ in hohem Maße aufgeladen. Beides erleichtert nicht immer eine sachliche Analyse und rationale Politikempfehlungen.

Dabei ist die Emotionalität in der Debatte durchaus verständlich. Nicht umsonst wird die hinter uns liegende Periode kapitalistischer Entwicklung verschiedentlich als Golden Age bezeichnet. Auch wenn in den Jahrzehnten der ökonomischen Prosperität die Ungleichheitsrelationen zwischen den sozialen Klassen weitgehend unangetastet blieben und neue soziale Spal-

tungstendenzen hinzukamen, so konnte ein historisch einmaliges Niveau an gesellschaftlichem Wohlstand realisiert werden, das zum ersten Mal nahezu allen Schichten der Bevölkerung zugänglich gemacht werden konnte. Dies war die historische Leistung des Sozialstaats und kann durchaus als eine zivilisatorische Errungenschaft der Moderne bezeichnet werden. Das Ende dieser Errungenschaft wäre schon einige Tränen wert. Grade dieses Ende suggeriert der Begriff der Globalisierung. Er gilt nicht selten als Synonym für die Unmöglichkeit der sozialstaatlichen Regulierung des Marktes in Zeiten einer transnationalen Ökonomie. In dem Maße, in dem die wirtschaftlichen Beziehungen die staatlichen Grenzen sprengen, lassen sich nationalstaatliche Errungenschaften, ob ökonomischer, sozialer, politischer oder kultureller Art, nicht aufrecht erhalten. Und da der Sozialstaat als Nationalstaat eine Kombination aus diesen Faktoren ist, gilt dies für ihn allemal – so die in Medien und Wissenschaft einschlägige Sicht der Dinge.

Für die Unübersichtlichkeit der Debatte ist nicht zuletzt die Tatsache verantwortlich, dass die Globalisierungsdiskussion in hohem Maße ideologisch verzerrt geführt wird. Wie so oft, wenn Interessen im Spiel sind, die das Licht einer offenen Debatte und eine Diskussion über politische Alternativen scheuen, wird ein soziales Phänomen, hier die Globalisierung, zu einem übermächtigen Sachzwang aufgeblasen, der die Frage nach sozialpolitischer Gestaltbarkeit erschlägt, noch bevor sie formuliert wurde. So wirken die Verteidiger einer historischen Errungenschaft wie gutmütige aber verlorene Idealisten, über die der Zug des globalen und digitalen Zeitalters hinweg zu rasen droht.

Zu dem ideologischen Ballast, den der Globalisierungsdiskurs mit sich herum schleppt, gäbe es viel zu sagen. Etwa dazu, dass von einer Globalisierung im Sinne einer den gesamten Globus gleichmäßig erfassenden Transnationalisierung der Ökonomie, wenn überhaupt, nur auf den internationalen Finanzkapitalmärkten die Rede sein kann. Vor allem die Arbeitsmärkte sind nach wie vor in erheblichem Maße durch rechtlich, vor allem aber auch räumliche und kulturelle Faktoren begrenzt. Das immer wieder aktivierte Angstscenario von der Flut der Elendsflüchtlinge aus den Armutsregionen der Welt dient eher der Akzeptanzbeschaffung für eine Verschärfung der Asyl- oder Ausländergesetzgebung als zur Erklärung eines realen Gesellschaftsproblems. Auch bei der Verflechtung des Realkapitals, etwa gemessen an den Strömen der transnationalen Direktinvestitionen, ist eher der Begriff einer triadefixierten Regionalisierung innerhalb und zwischen

Westeuropa, Nordamerika und Südostasien zur Beschreibung der Wirklichkeit geeignet. Jedenfalls ist gesamtwirtschaftlich die vielzitierte Dumpingkonkurrenz aus Fernost, die angeblich die deutschen Märkte überschwemmt, etwa gegenüber den Wettbewerbern aus dem sozialstaatlich hochentwickelten Frankreich, fast zu vernachlässigen und taugt von der Sache her keineswegs als Rechtfertigung für einen angeblich notwendigen Sozialabbau. Schließlich kann auch die These von den angeblich bindungslosen und stets fluchtbereiten Global Players mit vielen Argumenten zumindest relativiert werden; mittlerweile hebt gerade die Wettbewerbsforschung die unverzichtbare Einbindung erfolgreicher Unternehmen in mikro-regionale ökonomische, soziale und kulturelle Netzwerke als Voraussetzung systemischer Wettbewerbsfähigkeit hervor.

II. Die neue Konstellation: Staat, Gewerkschaften und Kapital unter Globalisierungsdruck

Besteht kein Anlass zur Panik, so allerdings auch keiner zur Entwarnung. Handelte es sich bei der Globalisierung lediglich um ein ideologisches Konstrukt, wäre das Problem mittels ideologiekritischer Aufklärungsarbeit lösbar. Dem ist leider nicht so. Natürlich hat die transnationale Verflechtung der Ökonomie die Bedingungen für soziale Politik – national wie international – grundlegend verändert. Mit Blick auf den Sozialstaat besteht der Kern des Problems in der Inkongruenz der Handlungsräume zwischen den (auch) transnational agierenden Unternehmen und den (vorwiegend) national agierenden Regierungen und Gewerkschaften. Dies führt sowohl zu einer neuen Qualität von Konflikt- und Konkurrenzbeziehungen als auch zu einer Neuverteilung der Machtressourcen zwischen den Akteuren des nationalen Wohlfahrtstaats, also Staat, Kapital und Arbeit. Mit anderen Worten: Diejenigen, die in Europa die wohlfahrtsstaatlichen Regime auf- und ausgebaut haben, also von sozialstaatlich orientierten Mehrheiten geführte Regierungen und Gewerkschaften, verlieren an Durchsetzungskraft, weil ihnen durch die Globalisierung entscheidende Handlungsinstrumente abhanden kommen; und diejenigen, die sozialstaatliche Regulierung ohnehin meist stärker als wettbewerbshemmende Gängelungen denn als Errungenschaften empfunden haben, also konservativ-liberale Regierungen und die Akteure des Real- und Finanzkapitals, erhalten neue Machtpotentiale und

Einflussmöglichkeiten, weil ihnen die Mechanismen der globalisierten Märkte in die Hände spielen.

Dieser Prozess der globalisierungsbedingten Neuverteilung strategischer Handlungsressourcen ist sehr kompliziert und kann hier nicht im Einzelnen analysiert werden. Einige Anmerkungen mögen ihn jedoch illustrieren.

Nehmen wir die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten in der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik. Ein Essential des Vollbeschäftigungsregimes in den 60er und 70er Jahren war eine keynesianisch orientierte Fiskal- und Geldpolitik. Durch eine gezielte Regulierung des Zinsniveaus und eine kreditfinanzierte Förderung von Investitionen und konsumtiver Binnennachfrage konnte Krisenentwicklungen auf den Arbeitsmärkten entgegen gewirkt werden. Mit der Europäischen Währungsunion und der Globalisierung der Finanzkapitalmärkte sind die Staaten der nationalen Zinssouveränität verlustig gegangen, und durch die Expansion der Staatsschulden und die Konstruktion der Europäischen Geldordnung ist die klassische Strategie anti-zyklischer Haushaltspolitik, also das deficit spending erheblich entwertet.

Oder nehmen wir die Handlungsmöglichkeiten der Gewerkschaften. Mittlerweile ist es gängige Praxis in den Unternehmen, Gewerkschaften und Betriebsräte durch Drohungen mit Standortverlagerungen und massivem Arbeitsplatzabbau zu erpressen und von ihnen weitreichende Konzessionen, vor allem die Zustimmung zu Tarifunterschreitungen zu verlangen. Auch wenn gerade die Verlagerungsankündigungen vielfach mehr Drohkulisse als reale Möglichkeit sein mögen, die Diskrepanz zwischen der national begrenzten Reichweite gewerkschaftlicher Politik und der transnationalen Reichweite der Unternehmen führt zu strukturellen Vorteilen für die Kapitalseite. Betriebsräten und Gewerkschaften fehlen vielfach schlichtweg die Informationen, um den Realitätsgehalt der Verlagerungsdrohung einschätzen zu können. Diese informationsbasierte Machtasymmetrie prägt die regionalen, lokalen und betrieblichen Aushandlungsprozesse. In den Bleibe- oder Ansiedlungsverhandlungen stehen insbesondere die Gewerkschaften vielfach unter dem Druck, sich die Heimattreue der Unternehmen im wahrsten Sinne des Wortes etwas kosten zu lassen. Der Preis wird in Form von Zustimmung zu umfassend flexibilisierten Arbeitszeitsystemen und untertariflichen Entlohnungen gezahlt.

Anders sieht es auf Seiten des Kapitals aus. Sein stärkster Trumpf ist die Drohung mit der Exit-Option, also der Verlagerung der Produktion an einen anderen Standort, wenn die sozialen oder ökologischen Auflagen nicht vor

den Anforderungen des globalen Wettbewerbs bestehen. Mag dies bei Maschinen, Fabrikhallen und Büroräumen noch mit mancherlei Hindernissen verbunden sein, so ist es im Bereich der modernen Dienstleistungen mittels der Kommunikations- und Informationstechnologien oftmals eine Angelegenheit von Sekunden. Und wie gesagt: bereits die Drohung entfaltet unter den Bedingungen ungleich verteilter Information eine erhebliche Wirkung. Wenn aber das Kapital problemlos verschwinden und den Nationalstaaten und Gewerkschaften Massenarbeitslosigkeit, verärgerte Wähler und soziale Problemregionen hinterlassen kann, schafft dies einen machtsstrategischen Vorteil, den die multinationalen Konzerne in der Regel auch sehr effizient in Extra-Profite umzusetzen verstehen.

III. Das Akkumulationsregime der postfordistischen Periode

Doch damit sind die Veränderungen der letzten Jahre noch nicht hinreichend beschrieben. Einiges spricht dafür, dass der Kapitalismus mit der Globalisierung in eine qualitativ neue Entwicklungsphase eingetreten ist. Das Entwicklungsmodell der vergangenen, der sog. fordistischen Periode war vor allem durch das binnenökonomische Zusammenspiel der tayloristisch organisierten Massenproduktion mit einem standardisierten Massenkonsum geprägt, das durch einen aktiv intervenierenden Wirtschafts- und Sozialstaat reguliert wurde. Das neue, postfordistische Akkumulationsregime unterscheidet sich von diesem unter anderem durch den Bedeutungszuwachs eines globalisierten Finanzsektors, der vielfältig auf die Realökonomie zurückwirkt. Vor allem mit dem Shareholder-Value-Konzept wird die Brücke zwischen Finanzmärkten und Unternehmenspolitiken geschlagen, auf der die Prämissen der Geldwirtschaft in die Betriebspolitiken einwandern. Die im Vergleich zur Realökonomie an den Geld-, Finanz- und Aktienmärkten signifikant höheren Renditen unterwerfen die Unternehmen zunehmend dem Druck einer Profitabilität, die ihre Standards aus den schnellen Gewinnen der monetären Sphäre herleitet. Die Unternehmen reagieren mit radikalen Kostensenkungsstrategien, bei denen sämtliche Betriebs-, Organisations- und Arbeitsstrukturen auf den Kopf und vorhandene Arbeits- und Sozialstandards in Frage gestellt werden. Auch die zur Zeit heftig diskutierte Fusionswelle ist Bestandteil dieses Restrukturierungsprozesses.

Von den vielfältigen Umbrüchen, die damit verbunden sind, sei hier lediglich auf die neuen arbeits- und personalwirtschaftlichen Rationalisierungs-

konzepte verwiesen, die auf eine veränderte Strategie der Nutzung lebendiger Arbeitskraft setzen. Dabei ist vor allem der Wandel in der Organisations- und Personalpolitik moderner Managementfraktionen bedeutsam, der mit neuen Formen der Motivation und der indirekten Steuerung der Beschäftigten im Arbeitsprozess einher geht. Schon ist unter Praktikern der Personalführung von einem Paradigmenwechsel in der Personalpolitik die Rede. Dabei soll das traditionelle Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Verhältnis durch eine neue Form der Selbstständigkeit abgelöst werden, bei der die einstigen Angestellten sich als „Selbst-GmbHs“ und ihre Arbeit in Eigenregie organisieren. Sie sollen zu Unternehmern ihrer eigenen Arbeitskraft mutieren, die für die rationelle Gestaltung ihrer Arbeitsbedingungen selbst verantwortlich sind. Vorgegeben werden aber die Leistungspensen oder die zu erbringenden Renditen, die von Mal zu Mal höhergeschraubt werden. „Macht, was ihr wollt, aber seid profitabel“, lautet der passende Slogan. In der industriesoziologischen Debatte wird diese Entwicklung in den Zusammenhang einer umfassenden Vermarktlichung der betrieblichen Sozial- und Arbeitsbeziehungen gestellt. Unternehmensteile, Arbeitsteams oder einzelne Beschäftigte müssen auf innerbetrieblichen Märkten um intern zu vergebende Aufträge konkurrieren; verlieren sie den Kostenwettbewerb mit externen Anbietern, werden ganze Arbeitsbereiche inklusive der Arbeitsplätze „outsourcet“. Oder einzelne Beschäftigte oder Beschäftigtengruppe müssen sich in direktem Marktkontakt vor den stets steigenden Ansprüchen von Kunden oder Marktsegmenten bewähren und den Prozess der kontinuierlichen Effektivierung von Produkten, Produktionsverfahren und Arbeitsorganisation selbst organisieren.

Die so in das Verhalten der einzelnen Beschäftigten hineingedrückten Marktzwänge führen dazu, dass nicht selten alle Schutz-, vor allem die einschlägigen Arbeitszeitstandards „freiwillig“ missachtet und eher als Zumutung denn als Schutz empfunden werden. Doch in diesen Strategien kommt nicht nur die Ökonomisierung des variablen Kapitals zum Ausdruck. Sie funktionieren auch deshalb, weil sie an den arbeitsinhaltlichen Ansprüchen gerade hochqualifizierter Spezialisten anknüpfen und durchaus nicht immer als Ausbeutungsstrategien empfunden werden. Die Situation ist paradox: Zwar werden in anonymen Befragungen vor allem von jüngeren Beschäftigten Zeitmangel und übergroße Arbeitspensen als schwerwiegende, zunehmend auch die private Lebensführung belastende Probleme benannt; doch zugleich geraten betriebliche und gewerkschaftliche Interessenvertre-

tungen, die auf Mindeststandards der Arbeitszeit- und Leistungsregulierung beharren, schnell in eine Frontstellung gegenüber den Beschäftigten, die diese Unterstützung eher als Blockade einer selbstständigen Arbeits(zeit)organisation denn als Hilfe wahrnehmen. Das Resultat ist eine Sozialkonkurrenz, die nicht nur Sozialstandards in einen race-to-the-bottom-Strudel hineinzuziehen droht, sondern zugleich Gewerkschaften in die Defensive drängt.

IV. Sozialstaatspolitik im globalen Mehrebenensystem

Die laufende Neuverteilung der Macht- und Handlungsressourcen zu Gunsten des Real- und vor allem des Finanzkapitals hat keineswegs dazu geführt, dass die Nationalstaaten zu gänzlich machtlosen Riesen verkommen wären. Im Gegenteil. Für nationalstaatliche Politik haben sich die Rahmenbedingungen grundlegend verändert, aber möglich (und nötig) ist sie nach wie vor. Gerade mit Blick auf die Handlungsmöglichkeiten der Sozialstaaten ist die Vorstellung von der Machtlosigkeit nationalstaatlicher Politik als quasi-naturwüchsiger Folge der Globalisierung ideologisch und dient in der Regel dazu, unerwünschte Ansprüche an den Staat abzublocken. Die Restriktionen staatlichen Handelns sind keine automatischen Folgen eines wirtschaftlichen Prozesses, sondern Resultate eines politischen Projekts. Dies Projekt ist die neoliberale Deregulierung, die zu einer schleichenden Selbstentmachtung der Staaten durch ihr eigenes Tun geführt hat. Die Übermacht der globalen Finanzmärkte wäre ohne die seit Beginn der 80er Jahre einsetzende Deregulierungsoffensive auf diesen Märkten undenkbar; und auch die Restriktionen für eine beschäftigungsfördernde Wirtschaftspolitik, die mit dem Euro einhergehen, sind Resultat bewusster politischer Entscheidungen. Das gilt für die wachstumsfeindliche Aufgabenbestimmung der Europäischen Zentralbank wie für die beschäftigungsfeindlichen Regelungen des europäischen Stabilitätspakts. Nicht der Weltmarkt hat die Staaten aus den Entscheidungsprozessen hinausgedrängt, sondern sie sind zurück getreten und haben die Märkte in Bereiche Einzug halten lassen, in denen zuvor politische Akteure das Notwendige regelten.

Noch entscheidender ist ein anderer Aspekt. Die neueren Forschungsergebnisse im Bereich der Europäischen Integration und der transnationalen Politik zeigen, dass das kapitalistische Weltsystem zunehmend eine interne Struktur ausbildet, die als transnationales Mehrebenensystem beschrieben

wird. Das bedeutet, dass sich unterschiedliche Handlungsebenen für Politik unterscheiden lassen, auf denen jeweils spezifische Akteure mit unterschiedlichen Interessen, Instrumenten sowie Handlungsstrategien und -spielräumen agieren.

Zu unterscheiden sind vier Ebenen: Die globale Ebene, also die der ökonomischen und politischen Strukturen, auf denen politische Institutionen wie die UNO, das GATT, der internationale Währungsfonds, die Weltbank usw. angesiedelt sind. Zweitens die makro-regionale Ebene, also die Ebene der regionalen Wirtschaftsblöcke der sog. kapitalistischen Triade Westeuropa, Nordamerika und Südostasien; innerhalb und zwischen diesen Blöcken läuft der übergroße Anteil der transnationalen ökonomischen Beziehungen und der wichtigste Teil der politischen Weichenstellungen. Drittens die nationalstaatliche Handlungsebene und schließlich viertens die mikro-regionale Ebene, also die Ebene der sektoralen, regionalen oder branchenspezifischen Strukturen und Räume, in denen in hohem Maße über die Wettbewerbsfähigkeit der global agierenden Unternehmen entschieden wird.

In diesem System wird die Durchsetzung politischer Ziele für die Staaten zwar komplizierter, weil sie auf komplexe Aushandlungs- und Kompromissfindungsprozesse in sogenannten Verhandlungssystemen angewiesen ist, aber möglich ist sie durchaus. Hier zeigt sich, dass zwar der Nationalstaat als Handlungsebene einen Bedeutungsverlust erfahren hat, die Nationalstaaten als politische Akteure aber keineswegs. Im Grunde sind die Nationalstaaten auf allen vier Handlungsebenen des Mehrebenensystems sicherlich nicht die alleinigen, zumeist jedoch die entscheidenden und einflussreichsten Akteure. Ohne die Nationalstaaten läuft in den Verhandlungssystemen der globalen und makro-regionalen Arenen nichts. Die nationalen Regierungen entscheiden über die Politik in den globalen politischen Institutionen, und sie prägen auch die Konditionen für die Integration der regionalen Wirtschaftsräume. Ein Blick auf die Machtbefugnisse des Europäischen Rates, in dem die Regierungschefs vertreten sind, illustriert das Gemeinte. Aber auch die Entscheidungen auf der mikro-regionalen Ebene, die mit Blick auf die Herausbildung ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit oder die Bewahrung sozialer Kohäsion an Bedeutung gewinnen, werden durch die nationalen Regierungen getroffen. Sie entscheiden über die Rechtssysteme und die wirtschaftliche und soziale Infrastruktur und damit über die Attraktivität regionaler Entwicklungsräume für die umworbenen Unternehmen und die begehrten hochqualifizierten Arbeitskräfte.

Aufgaben und Einflussmöglichkeiten der Nationalstaaten sind also nicht verschwunden, sondern diffundieren in die verschiedenen Arenen des Mehrebenensystems. Dabei findet Politik nicht isoliert auf den einzelnen Ebenen statt, sondern die Entscheidungen der einzelnen Ebenen beeinflussen sich gegenseitig. Die Politikwissenschaft spricht hier von vertikaler Politikverflechtung. Die Mechanismen dieser Politikverflechtung können hier nicht weiter analysiert und beschrieben werden; wichtig ist: ob die Länderregierungen auf nationalstaatlicher Ebene Handlungsspielräume haben oder nicht, wird vor allem in den globalen und makro-regionalen Arenen entschieden, und zwar vor allem von den nationalen Regierungen selbst. Internationale Regelungen können so getroffen werden, dass sie nationale Handlungsspielräume einschränken oder sie können auch autonomieschonend, also so strukturiert werden, dass sie bewusst auf die Souveränität und Kompetenzen der Nationalstaaten Rücksicht nehmen.

Welche Regulierungen auf der globalen und makro-regionalen Ebene am ehesten dazu geeignet wären, dort und in den Nationalstaaten möglichst gute Bedingungen für eine soziale Bändigung der transnationalen Marktes bereitzustellen, wäre ein eigenes Thema. Hier nur so viel: Wenn die Restriktionen für eine beschäftigungsfördernde Politik durch die deregulierten Finanzmärkte, die Konstruktion der Europäischen Währungsunion und die Konkurrenz der Wohlfahrtsregime hervorgerufen wird, können Handlungsspielräume durch eine politische Re-Regulierung der internationalen Finanzströme, eine beschäftigungsfördernde Reform des Europäischen Finanz- und Währungsregimes und die Einführung sozialer Mindeststandards in den internationalen Handel zurückgewonnen werden. Das Ziel einer solchen Re-Regulierung bestünde darin, den Prozess der politischen Selbstentmachtung der Staaten rückgängig zu machen und der Politik wieder den Stellenwert zukommen zu lassen, der ihr nach den Regeln der politischen Demokratie zukommen muss. Denn noch verlangt etwa die deutsche Verfassung, dass alle Macht vom Volke auszugehen habe; von den globalen (Finanz-)Märkten ist dort keine Rede. Natürlich ist diese Re-Regulierung leichter ausgesprochen als politisch umgesetzt. Die Nationalstaaten werden diese Aufgabe sicher nicht allein bewältigen können. Notwendig dürfte eine transnationale soziale Bewegung bestehend aus den Akteuren der globalen Zivilgesellschaft sein. Zu diesen zählen die NGO's (die sog. Nicht-Regierungs-Organisationen) und die Gewerkschaften; aber auch jene global kommunizierenden Protestinitiativen, die sich 1999 anlässlich der WTO-Ver-

handlungen in Seattle und 2000 anlässlich der IWF-Tagung in Washington so beeindruckend zu Wort gemeldet haben.

V. Sozialabbau und Deregulierung – die gescheiterte Antwort auf die Globalisierung

Bisher ist eine solche Re-Regulierung jedoch weitgehend ausgeblieben. Vielmehr versuchten die Nationalstaaten vor allem in den 80er und 90er Jahren, sich des Globalisierungsdrucks durch eine politische Konzeption zu entledigen, die auf die Wettbewerbspflege der heimischen Standorte abzielte. Ihre Kernelemente waren der Abbau sozialstaatlicher Leistungen, Privatisierung öffentlicher Aufgaben sowie die umfassende Flexibilisierung und Deregulierung der Arbeits- und Sozialverfassungen. Diese Politik hat die Gesellschaften grundlegend verändert, erfolgreich war sie letztlich aber nicht. Vor allem die gesellschaftliche Spaltung und Probleme des sozialen Zusammenhalts nahmen zu. Während im oberen Bereich der Gesellschaft eine neue Kategorie der Super-Reichen (Ralf Dahrendorf) entstand, verfestigten und verdichteten sich im unteren Bereich diskriminierte Lebenslagen zu einer neuen Unterklasse. Gleichzeitig sank der Anteil der arbeitnehmerischen Mitte am wirtschaftlichen Wohlstand, etwa gemessen an der Lohnquote, auf das Niveau der 60er Jahre. Armut bis hinein in die mittleren Einkommensgruppen, kontinuierlicher Sozialabbau und schließlich das interessengeleitete Kaputtreden der sozialen Sicherungssysteme beförderten zugleich in weiten Kreisen der Gesellschaft soziale Zukunfts- und Statusängste, die noch in den 70er Jahren kaum denkbar gewesen wären. Doch die offensichtliche Unfähigkeit dieses Politikmodells, eine neue Wachstumsphase einzuleiten, das Arbeitsmarktproblem zu lösen und die sozialen Folgeprobleme der Modernisierung in Schach zu halten, kosteten die konservativ-liberalen Regierungen allmählich die Akzeptanz. So kam es ab Mitte der 90er Jahre in nahezu allen hochentwickelten kapitalistischen Ländern zu einem Regierungswechsel, durch den nun eher linke Regierungsmehrheiten die Amtsgeschäfte übernahmen. In Deutschland vollzog sich diese Entwicklung mit dem Sieg der rot-grünen Koalition bei den Bundestagswahlen im September 1998.

Der Versuch, den erhöhten Globalisierungsdruck durch Sozialabbau, Privatisierung und Deregulierung zu beantworten, musste scheitern; auch in Deutschland. Er enthielt zwei entscheidende Konstruktionsfehler. Der eine bestand in dem Versuch, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirt-

schaft bzw. die Attraktivität des deutschen Standorts über eine Reduzierung der Sozialkosten zu befördern. Die deutsche Wirtschaft hatte jedoch weder in den 80er Jahren noch hat sie heute ein generelles Kostenproblem. Alle aussagefähigen Indikatoren (Exportquote, Lohnstückkosten, Sozialleistungsquote usw.) belegen, dass Deutschland zwar ein Hochlohnland mit einem relativ ansehnlichen Sozialleistungsniveau ist, dass diese Standards aber durch eine entsprechende Produktivität getragen werden. Angesichts ihrer Leistungsfähigkeit erwächst der deutschen Wirtschaft durch sozialstaatliche Auflagen kein Wettbewerbsproblem, und somit führt der Abbau dieser Sozialleistungen auch nicht zu einer merklichen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit.

Der zweite Fehler hängt eng mit diesem verkürzten, nur auf die Kosten-
seite des Sozialstaats gerichteten Blick zusammen. Der Globalisierungsdruck erhöht vor allem die notwendige Geschwindigkeit, in der sich wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Reformen abspielen müssen. Globalisierung bedeutet auch Zwang zu beschleunigter Modernisierung. Gesellschaftliche Modernisierung setzt jedoch ihrerseits eine umfangreiche sozialpolitische Vor- und Zuarbeit voraus. Die wissenschaftliche Literatur zur Sozialstaatsforschung ist voll von Belegen für die ökonomisch stabilisierende Funktion (Sozialleistungen als Nachfrage- und Konjunkturstabilisator usw.), aber auch für den gesellschaftlichen Zusatznutzen (G. Vobruba) von Sozialpolitik für wirtschaftliche und soziale Innovationen.

Einen eindrucksvollen Beleg für diese Zusammenhänge liefert die aktuelle Debatte um die Green-Card für IT-Spezialisten. Da Unternehmen und Politik jahrelang Förderung von Wettbewerbsfähigkeit mit Senkung von Sozial(staats)kosten gleichgesetzt haben, geriet die Bedeutung strategischer Investitionen in die gesellschaftlichen Voraussetzungen wirtschaftlicher Modernisierung gänzlich aus dem Blick. Weder Unternehmen noch Regierung berücksichtigten, dass die Erschließung der Wachstumspotentiale in der „New Economy“ ein entsprechendes Reservoir von hochqualifizierten Arbeitskräften voraussetzt. Der Marsch in die Informationsgesellschaft braucht eine entsprechende Armee von Informationssoldaten. Wenn die Unternehmen aber ihre Aus-, Fort- und Weiterbildungsaktivitäten teilweise auf Null senken oder Bildungschancen nur als personalpolitische Gratifikationen verteilen, kann der Nachwuchs an Fachkräften betrieblich nicht gedeckt werden. Und wenn gleichzeitig der Staat das öffentliche Bildungs- und Wissenschaftssystem stellenweise förmlich verrotten lässt, um Staatsausgaben zu

reduzieren und die angeblich zu hohe Staatsquote zu senken, dann stößt auch der Versuch, das notwendige Fachpersonal über außerbetriebliche Arbeitsmärkte zu rekrutieren, schnell an Grenzen. Die aktuelle Diskussion über den Fachkräftemangel ist also ein klassisches Beispiel für eine verfehlte Modernisierungspolitik, die den Zusammenhang zwischen sozialpolitischer Investition und wirtschaftlicher sowie sozialer Produktivität schlichtweg nicht begriffen hat.

VI. Dimensionen einer expansiven Sozialstaatspolitik

Aber genau an dieser Schnittstelle zwischen sozialer Modernisierung und sozialstaatlicher Regulierung liegt der Schlüssel für eine moderne Sozialstaatspolitik. Ihre Aufgabe ist es, den (auch) globalisierungsgetriebenen Modernisierungsprozess so zu regulieren, dass er nicht den Zwängen einer konkurrenzzentrierten Marktökonomie, sondern den Vorgaben der sozialen Demokratie folgt. Es geht also um den Primat der Politik gegenüber der Ökonomie. Die Gesellschaften der kapitalistischen Triade und ihre Akteure müssen sich entscheiden: Soll sich der anstehende Wandel nach den Prämissen des Shareholder-Value-Capitalism oder nach denen einer Solidargesellschaft vollziehen, soll die Demokratie politischer Mehrheitsentscheidungen oder die Anarchie wirtschaftlicher Privatentscheidungen den Ton angeben?

Solidarische Modernisierung braucht gerade im Zeitalter der Globalisierung nicht weniger, sondern mehr Sozialstaat. Der Sozialstaat darf nicht zurück gestutzt werden, er muss expandieren. Sozialstaatliche Expansion in diesem Sinne bedeutet aber nicht einfach mehr vom Alten, sondern durchaus auch qualitativ Neues. Ein Reformprojekt, das Politik im Zeitalter der Globalisierung an den Prämissen der sozialen Demokratie orientiert, müsste unter anderem folgende Dimensionen einer modernen Sozialstaatspolitik ausbauen:

1. Die kompensierende Dimension

Ein Blick auf das System der Erwerbsarbeit in den letzten drei Jahrzehnten lässt vor allem zwei Entwicklungstrends deutlich werden. Erstens eine Expansion von Dienstleistungstätigkeiten. Der Wandel hin zur Dienstleistungsökonomie vollzieht sich vor allem in drei Sektoren: im Bereich der finanznahen Dienstleistungen (Kreditinstitute und Versicherungen), in dem die Zahl der Erwerbstätigen zwischen 1970 und 1997 um gut 72 % gewachsen

ist; im Bereich der produktionsnahen und unternehmensbezogenen Dienstleistungen (Ingenieursleistungen, Untersuchungslabors, DV-Dienstleistungen, FuE-Entwicklungen, Rechts-, Steuer- und Unternehmensberatungen), in dem die Beschäftigung gar um 132 % expandierte; und schließlich im Bereich der personennahen, vor allem auf private Haushalte orientierten Dienstleistungstätigkeiten, der um ca. 82 % anstieg. Zum Vergleich: Im gleichen Zeitraum nahm die Anzahl der Erwerbstätigen im verarbeitenden Gewerbe um knapp 31 % ab.

Diese Ausdifferenzierung des Dienstleistungsspektrums geht jedoch mit einer erheblichen Polarisierung der Einkommensverteilung einher. Während die finanzorientierten und produktionsnahen Dienstleistungstätigkeiten in der Regel gut bezahlt werden, sind im Bereich der personennahen Dienstleistungen vor allem Niedriglöhne sowie weitere Einbußen bei sozialen Rechten und sozialer Sicherheit anzutreffen. In einem lohn- und beitragsorientierten sozialen Sicherungssystem werden jedoch die Folgen einer polarisierten Einkommensverteilung in die sozialen Schutzsysteme hinein verlängert; sie programmieren insbesondere im Alter und bei Arbeitslosigkeit Probleme der sozialen Absicherung vor.

Der zweite Trend ist, wie im Zusammenhang mit der neuen Restrukturierungswelle in den Betrieben bereits angesprochen, eine deutliche Zunahme von selbständiger Erwerbstätigkeit. Alleine in der Zeit zwischen 1991 und 1998 ist die Zahl der Selbständigen von knapp 3 Millionen auf 3,6 Millionen angestiegen, was ein Wachstum von 18,3 % bedeutet. Die Zahl der Angestellten wuchs im gleichen Zeitraum lediglich um 2,2 %, die der Arbeiter ging sogar um 15,6 % zurück. Dabei geht der Selbständigenstatus keineswegs immer mit privilegierten Lebens- und Einkommenslagen einher. Die Einkommen der Selbständigenhaushalte sind äußerst breit gestreut und konzentrieren sich in Einkommensklassen, die auch von hochqualifizierter Lohnarbeit erreicht werden können. Der Mittelwert der Bruttoeinkommen der Selbständigenhaushalte im Jahr 1993 betrug 121.078 DM, wobei die Einkommen zwischen dem Minimaleinkommen von 11.712 DM und dem Maximaleinkommen von 903.493 DM variierten. 25 % der Selbständigenhaushalte erzielten ein Jahreseinkommen von unter 60.000 DM, was einem monatlichen Bruttoeinkommen von unter 5.000 DM entspricht. Das Gros der Haushalte (42,4 %) lag in dem Einkommensintervall von 40.000 bis 100.000 DM. Auch ein Blick in die Altersvorsorge der Selbständigen zeigt ein sehr komplexes und heterogenes Bild von unterschiedlichen institutionel-

len Regelungen und unterschiedlichen Sicherungsniveaus. Lediglich 23 % der Selbständigen sind in obligatorischen Alterssicherungssystemen erfasst, 77 % arbeiten ohne obligatorische Alterssicherung. Auch wenn die Streubreite der Vermögen der Selbständigen enorm ist, so lassen diese Daten zur Einkommens- und sozialen Sicherungssituation von Selbständigen den Schluss zu, dass wir es zukünftig in einem relevanten Ausmaß mit dem Problem sozialer Unterversorgung von Selbständigen zu tun bekommen könnten.

Die Transformation des Erwerbssystems in Richtung Dienstleistungsökonomie, die Zunahme gering entlohnter und unzureichend geschützter Dienstleistungsarbeitsverhältnisse sowie die Ausbreitung mitunter prekärer selbständiger Erwerbstätigkeit werden durch den Modernisierungsdruck in Folge der Globalisierung in den nächsten Jahren weiter voranschreiten. Auf diese Entwicklungen muss die Sozialpolitik vor allem durch eine Stärkung und Ausweitung ihrer kompensierenden Funktion reagieren. Für die Reform der sozialen Sicherungssysteme sind dabei drei Reformschritte von besonderer Bedeutung:

- Zum einen eine Ausweitung von Beitragspflicht und Versicherungsschutz. Das deutsche Rentenversicherungssystem ist ein „kleinkategoriales System“, das vor allem auf eine bestimmte Kategorie von Erwerbstätigen zugeschnitten ist. Etwas überspitzt formuliert könnte man sagen: das Ziel der Lebensstandardssicherung im Alter ist lediglich für diejenigen zu erreichen, die sich Anwartschaften aus einer lebenslangen, stets durchschnittlich entlohnten Erwerbstätigkeit in einem Normalarbeitsverhältnis erwerben konnten. Dies ist im europäischen Vergleich ein äußerst enger Zuschnitt und stößt angesichts der geschilderten Entwicklungen zunehmend auf Probleme. Notwendig ist daher eine Universalisierung des Geltungsbereichs insbesondere der Rentenversicherung in Richtung einer Erwerbstätigenversicherung, die grundsätzlich alle Formen der Erwerbsarbeit versichert.

- Zweitens bedarf es eines Ausbaus mindestsichernder Elemente in der Alterssicherung. Wenn durch reduzierte Arbeitszeiten, Arbeitsunterbrechungen oder Niedriglöhne die Einkommen aus Erwerbsarbeit nicht ausreichen, um unter Geltung des Äquivalenzprinzips ausreichende Anwartschaften in den sozialen Sicherungssystemen aufzubauen, bedarf es der Aufstockung unzureichender Ansprüche, um Armut in sozialen Risikolagen zu vermeiden. Die Gewerkschaften fordern deshalb seit längerer Zeit die Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung, die perspektivisch mit einer zu reformierenden Sozialhilfe

harmonisiert werden müsste. Die Bundesregierung hat in ihren gegenwärtigen Rentenplänen Aspekte dieser Forderung aufgenommen. Was letztlich von diesem Konzept die Konsensgespräche mit der parlamentarischen Opposition überleben wird, bleibt abzuwarten.

– Drittens werden sich die sozialen Sicherungssysteme stärker als heute auf den Wandel innerhalb der Erwerbsbiografien einzustellen haben. Wer früher sein Berufsleben in abhängiger Beschäftigung begann, führte es – in der Regel – so auch zu Ende. Gleiches galt für Selbständige. Heute ist der Wechsel zwischen abhängiger und selbständiger Tätigkeit, zwischen Teil- und Vollzeitarbeit, zwischen hoch- und niedrigentlohnter Arbeit usw. fast schon zur Normalität geworden. Nicht immer ist dieser Wechsel auf Zwänge zurückzuführen, mitunter entspricht er durchaus den sich im Laufe der Biografie wandelnden Erwerbsneigungen der Menschen. Auch darauf haben die sozialen Sicherungssysteme zu reagieren. Gefordert sind vor allem soziale Optionsregelungen einer Gestaltung von Unterbrechung, Dauer, Lage und Verteilung von Erwerbsarbeit, ohne dass es zu einer Gefährdung der sozialen Sicherung kommt. Dies liefe auf eine Relativierung der bisherigen Dominanz des Normalarbeitsverhältnisses dergestalt hinaus, dass ihm weitere sozial geschützte Wahlmöglichkeiten im Sinne regulierter Optionen an die Seite gestellt werden, deren Wahrnehmung ohne geschlechtsspezifische Diskriminierungen zu gewährleisten wäre.

2. Die investive Dimension

Nicht minder wichtig ist es, die investive Komponente aktiver Sozialstaatspolitik zu stärken. Die kostenfixierte Standortpolitik der 80er und 90er Jahre litt – wie dargelegt – vor allem an der Vernachlässigung strategischer Investitionen in die sozialen Voraussetzungen gesellschaftlicher Innovationen und Modernisierung. Das gilt zum einen für Investitionen im Bereich der öffentlichen Infrastruktur. Im Zuge der Verabsolutierung staatlicher Konsolidierungspolitik haben vor allem die öffentlichen Investitionen gelitten. Lag ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt in den 70er Jahren noch bei rund 5 %, so ist er bis 1999 auf den Tiefpunkt von 1,4 % gesunken; alleine seit 1992 wurde das öffentliche Investitionsvolumen um fast ein Drittel reduziert. Selbst die Deutsche Bundesbank, wahrlich keine Freundin staatlicher Wirtschaftsaktivitäten, hat unlängst vor Schäden in der wirtschaftlichen Infrastruktur und den entsprechenden negativen Rückwirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Attraktivität des Standorts gewarnt. Zweifelsohne besteht

ein erheblicher Nachhol- und Modernisierungsbedarf bei öffentlichen Infrastruktureinrichtungen, vorrangig im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs, der kommunalen Ver- und Entsorgung, bei Maßnahmen der Stadtentwicklung und -sanierung, der Gesundheitsvorsorge sowie der Reduzierung von Umweltbelastung und Maßnahmen der Energieeinsparung. Insbesondere in den neuen Bundesländern ist der unzureichende Stand der öffentlichen Infrastruktur eines der zentralen Entwicklungshindernisse.

Dabei haben öffentliche Infrastrukturinvestitionen den Vorteil, mehrere Impulse zugleich aussenden zu können: Sie erhöhen die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, wo sie zur Verbesserung der infrastrukturellen Angebotsbedingungen der Wirtschaft beitragen; sie erhöhen die soziale Lebensqualität der Menschen, wo sie im Bereich der Kindererziehung, der Gesundheitsversorgung, des Wohnungs- und Städtebaus usw. die sozialen Lebensbedingungen verbessern; sie leisten einen Beitrag zum ökologischen Umbau der Industriegesellschaft, wo sie ökologische Innovationen fördern und der Entsorgung umweltschädlicher Produkte und Stoffe dienen; und sie erhöhen schließlich den gesellschaftlichen Beschäftigungsstand, in dem sie in all den genannten Sektoren zur Expansion vor allem dienstleistungsorientierter Tätigkeiten beitragen.

Der zweite Zentralbereich einer investiven Sozialstaatspolitik ist das Bildungs- und Wissenschaftssystem. Wenn Wissen und Informationen die Schlüsselressourcen der Zukunft sind und die Fähigkeit zur Verarbeitung von Informationen zur Schlüsselqualifikation wird, dann avanciert die Gestaltung der gesellschaftlichen Voraussetzungen für die Erzeugung, Transformation und Weitergabe von Informationen zur Schlüsselaufgabe von Modernisierungspolitik. Hier sind vor allem zwei Akteure gefragt, die Wirtschaft und die öffentliche Hand.

Vor allem die betriebliche Aus-, Weiter- und Fortbildungspolitik hat sich zwei zentralen Problemkomplexen zu stellen: zum einen den Anforderungen, die sich aus dem Bedeutungszuwachs von IT-Fachkompetenzen und extrafunktionalen Sozialkompetenzen ergeben; zum zweiten aber den Anforderungen, die aus dem demografischen Wandel der Belegschaften resultieren. Das Demografieproblem wird üblicherweise lediglich als Herausforderung der sozialen Sicherungssysteme diskutiert. Wenig wird jedoch über die Konsequenzen nachgedacht, die aus der Schrumpfung und Alterung der Betriebsbelegschaften resultieren werden. Prognostiziert wird hier zunächst eine Zunahme des Erwerbspersonenpotentials auf 42 Mio. bis

zum Jahr 2010, der dann bis 2040 eine Abnahme auf ca. 33 Mio. folgt. Dabei dürfte der Rückgang der Erwerbspersonen zu etwa 2/3 auf die jüngeren Arbeitskräfte zwischen 20 und 35 Jahre entfallen. 2030 werden 45 % der Erwerbspersonen 45 Jahre und älter sein, heute sind es gerade einmal 33 %. Zugleich wird es zu einem deutlichen Anstieg des Durchschnittsalters des Arbeitskräftepotentials kommen. Gegenwärtig liegt es bei rund 39 Jahren, bis 2040 soll es auf 42,5 Jahre angestiegen sein.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung dürfte der heutige personalpolitische Umgang mit älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sehr schnell an Grenzen stoßen. Das gilt vor allem für die expandierenden Sektoren der neuen Wissensökonomie. Gerade dort reagiert man auf die immer kürzeren Halbwertszeiten beruflicher Qualifikationen mit einer permanenten Verjüngung der Belegschaften. Nicht Investitionen in Erhalt und Erneuerung der Qualifikationen der vorhandenen Beschäftigten, sondern der Austausch der Wissensträger gegen jüngere, mit dem aktuellen Wissensbestand ausgestatteter Fachkräfte ist betriebliche Übung. Besonders zu Beginn der 90er Jahre gaben Branchenführer wie IBM, DEC und andere Milliarden aus, um zehntausende Beschäftigte loszuwerden, die oftmals nicht einmal 50 Jahre alt waren. Zukünftig wird es jedoch schwieriger werden, unverbrauchte und mit dem jeweils aktuellen Qualifikationsniveau ausgestattete Arbeitskraft in ausreichendem Maße auf externen Arbeitsmärkten einzukaufen. Dies vor allem, weil der Bedarf an diesen Fachkräften wachsen, das Angebot nicht zuletzt aufgrund der demografischen Entwicklung jedoch sinken wird. Dies dürfte, eine erfreuliche Nachricht, die Marktmacht dieser Arbeitskräfte stärken und dem Trend des inhumanen und volkswirtschaftlich ineffizienten Umgangs mit diesen Humanressourcen entgegenwirken. Insbesondere bei Berufsanfängern liegt hier einiges im argen. So wurden nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit im Jahre 1998 85.300 Personen im Arbeitsmarktsegment für Fach- und Führungskräfte in adäquate Stellen vermittelt, die jedoch zu 48 % lediglich als befristete Arbeitsverhältnisse angeboten wurden. Zugleich werden immer häufiger gar keine Beschäftigungs-, sondern lediglich Dienstleistungsverträge abgeschlossen, durch die hochqualifizierte Fachkräfte ihre Wissensprodukte als Selbständige an die großen Unternehmen verkaufen müssen. Auf diese Weise wird das Arbeitsplatzrisiko virulent und der soziale Risikoschutz niedrig gehalten.

Erste Anzeichen einer neuen Form der Nutzung hochqualifizierter Lohnarbeit sind bereits zu erkennen. So haben auch die betrieblichen Personal-

chefs erkannt, dass neben dem harten Fachwissen die Soft-Skills wie Sozial- und Methodenkompetenz immer wichtiger werden und dass diese häufiger bei Älteren mit einer entsprechenden Berufs- und Facherfahrung anzutreffen sind. Was hier deutlich wird, weist in die Zukunft. Nämlich der Versuch, die altersspezifisch unterschiedlich verteilten Kompetenzen optimal miteinander zu kombinieren und somit den Bedarfen der Unternehmen und den Ansprüchen der Beschäftigten aller Altersgruppen gerecht zu werden. Vor allem an dieser Anforderung hat sich eine zukunftstaugliche Personalpolitik zu orientieren.

Der zweite Hauptakteur in diesem Politikfeld ist der Staat. Wie in den Betrieben, so ist auch das gesellschaftliche Wissenssystem nicht auf die aktuellen Herausforderungen vorbereitet. Im Zuge des öffentlichen Sparwahns wurde es seit Jahren vernachlässigt, die mit Blick auf die materielle und personelle Ausstattung teilweise katastrophalen Zustände an Schulen, Fachhochschulen und Universitäten sind Legende. Dies ist umso problematischer, als das gesellschaftliche Bildungs- und Wissenschaftssystem nicht nur die Erzeugung, sondern auch die soziale Verteilung des kulturellen Kapitals (Pierre Bourdieu) einer Gesellschaft prägt. In diese Verteilung ist in den letzten zwei Jahrzehnten die Spaltungslinie sozialer Klassenherkünfte zurückgekehrt. Der Anteil von Studierenden aus sozial schwächeren Schichten ist wieder auf das Niveau vor der sozialliberalen Bildungsreform abgesunken. Dies ist auch aus ökonomischen Gründen fatal. Der Massenarbeiter der fordistischen Periode war der Produktionsfacharbeiter, der des Postfordismus wird der Wissensarbeiter sein. Wenn aber Informations- und Kommunikationskenntnisse sowie Sozial- und Methodenkompetenzen so erheblich an Bedeutung gewinnen, verträgt sich dies nicht mit einem Bildungssystem, das diese Fähigkeiten wieder stärker nach den Prinzipien sozialelektiver Elitenbildung verteilt. Die Anforderungen der neuen Wissensökonomie erfordern eine umfassende Demokratisierung des und die Beseitigung sozialer Zugangsschranken zum Bildungssystem. Hinzu kommen die neuen Anforderungen an die Organisation des Lernprozesses. Die immer kürzeren Zyklen gesellschaftlicher Wissensproduktion und -entwertung erfordern die Bereitschaft und Fähigkeit zu lebenslangem individuellen Lernen. Das macht eine qualifizierte Erstausbildung keineswegs überflüssig, verweist aber auf ein neues Verhältnis von fachlichem Basiswissen, aktualisiertem Zusatzwissen und extrafunktionalen Qualifikationen.

Bereits dieser grobe Blick auf das System der gesellschaftlichen Wissensproduktion und -verteilung zeigt, welcher Regelungsbedarf sich hier für Unternehmen, den Staat, aber natürlich auch für die Betriebs- und Tarifpolitik der Gewerkschaften entwickelt hat. Was hier ansteht, ist nicht weniger als eine neue große Bildungsreform, die sich das Ziel eines modernen und demokratischen Wissenssystems setzt. In diesem müssten private und öffentliche Akteure nach festen Regeln und mit klaren Zuständigkeiten kooperieren, der Zugang zu den relevanten Bildungsressourcen müsste ohne soziale Schranken und in ausreichendem Umfang garantiert werden, und die Bildungsangebote müssten den Anforderungen eines kontinuierlichen, lebenslangen Bildungsprozesses Rechnung tragen.

3. Die emanzipative Dimension

Die sozialstaatliche Modernisierungspolitik muss sich jedoch davor hüten, das System der ökonomischen und gesellschaftlichen Regulierung nur nach den Erfordernissen des globalen Marktes und des ökonomischen Wettbewerbs auszurichten. Die Förderung gesellschaftlicher Innovationen ist nur die eine Seite der Medaille. Der Sozialstaat war seit seiner Entstehung immer auch eine Institution der Marktkorrektur und -bändigung. Der marktgesteuerten Ungleichverteilung von Einkommen, Vermögen und Lebenschancen und dem Machtungleichgewicht zwischen Lohnabhängigen und Kapitalbesitzern sollte durch eine kompensierende, umverteilende und demokratisierende Politik der sozialstaatlichen Institutionen und Akteure entgegengewirkt werden. Ohne eine gewisse Widerständigkeit gegenüber den wirtschaftlichen und machtpolitischen Verteilungswirkungen des Marktes, also ohne „Politics against Markets“ (G.Esping-Anderson) verliert der Sozialstaat eine seiner konstitutiven Funktionen, die sich insbesondere im Zeitalter der Globalisierung als wichtiger denn je erweist.

Eine zentrale Aufgabe des Sozialstaats in diesem Sinne besteht darin, den einzelnen vor den sozialen Risiken der Lohnarbeiterexistenz zu schützen und ihn damit gegenüber den Schwankungen des Marktmechanismus zu emanzipieren. Unter den Bedingungen einer kapitalistischen Ökonomie bedeutet weniger Abhängigkeit vom Markt mehr Freiräume für eine autonome Lebensgestaltung. Dieser Verringerung der Marktabhängigkeit dient die Etablierung der sozialen Bürgerrechte. Sie werden insbesondere durch die Schutz- und Teilhaberrechte in der Arbeitsverfassung und die Anrechte aus den Sozialversicherungssystemen gewährleistet. Eine Sozialstaatsreform, die

sich ausschließlich auf die wettbewerbsfördernden, investiven Komponenten der Sozialpolitik konzentrierte, würde die Erosion dieses Fundaments und damit letztlich der gesamten Sozialstaatskonstruktion hinnehmen.

Aber nicht nur das Recht auf soziale Sicherheit, auch das Recht auf Bildung ist eine unverzichtbare Ressource autonomer Lebensführung. Auch hier würde mit der ökonomistischen Verengung des bildungspolitischen Blicks auf funktionale Wettbewerbsqualifikationen eine entscheidende Dimension einer demokratischen Bildungspolitik ausgeblendet. Ein hohes Bildungs- und Ausbildungsniveau hat nicht nur als Wettbewerbsfaktor in und zwischen modernen Volkswirtschaften an Bedeutung gewonnen, sondern stellt vor allem die Voraussetzung einer demokratischen Gesellschaft und eine unverzichtbare Ressource individueller Persönlichkeitsentwicklung dar. In einer emanzipatorischen Sozialstaatspolitik kann es nicht ausschließlich darum gehen, das kulturelle Kapital möglichst gewinnbringend in ökonomisches zurück zu verwandeln, um damit die Wettbewerbsfähigkeit eines Standorts oder die individuelle Marktmacht eines Wissensträgers zu stärken. Gerade wenn die Zwänge der globalen Standortkonkurrenz immer direkter in die Bildungspolitik hineinwirken und die gesellschaftliche Aufmerksamkeit auf die wettbewerbsfunktionale Komponente von Bildung lenken, braucht das, was man die humanistische Komponente von Bildung nennen könnte, besonders engagierte Fürsprecher. Mit anderen Worten: Ein gesellschaftliches Bildungssystem, das den Menschen die Lyrik von Gryphius, Goethe, Heine und Brecht verschweigt, ihnen die Musik von Bach, Beethoven, Schönberg und Charlie Parker vorenthält, ihnen nicht die Begegnung mit den Biografien von Giordano Bruno, Albert Schweitzer und Dietrich Bonhoeffer organisiert und darauf verzichtet, ihnen das revolutionäre Aufklärungswissen eines Galileo Galilei, Voltaire, Marx oder Einstein zu vermitteln, ein Bildungssystem, das auf alles dies verzichtet, mag mit den Imperativen der kapitalistischen Globalisierung kompatibel sein, versagt aber vor der Aufgabe, der nachwachsenden Generation die kulturellen Errungenschaften der Moderne zu vermitteln – und versagt damit letztlich vor seinem zivilisatorischen Auftrag.

4. Die (re-)distributive Dimension

Die skizzierten wie die hier gar nicht thematisierten Elemente einer Sozialstaatsreform bedürfen entsprechender finanzieller Ressourcen. Sozialstaatspolitik ist und bleibt in hohem Maße Verteilungspolitik. Die Kosten sozialer

Rechte und die Mittel für sozialstaatliche Transfers müssen letztlich aus den Einkommen von Kapital und/oder Arbeit finanziert werden. Dazu greift der demokratisch legitimierte Staat über Steuern und Abgaben in die Verteilung der Primäreinkommen ein, um sie nach gesellschaftlichen Vorgaben zu korrigieren.

In Deutschland lasten die Sozialstaatskosten vor allem auf dem Faktor Arbeit. Die aus dem Bruttoarbeitseinkommen zu entrichtenden Sozialversicherungsbeiträge und Steuern decken den größten Teil des sozialstaatlichen Finanzbedarfs. Die Anteile aus Vermögens- und Kapitaleinkommen sind nach 20 Jahren standortorientierter Umverteilung auf einen historischen Tiefstand gesunken. Diese Verteilung der Sozialstaatskosten wird zunehmend fragil. Die Steigerung der Arbeits- und Kapitalproduktivität erlaubt es, mit immer weniger Arbeitskräften ein ständig steigendes Wertschöpfungsvolumen zu erzeugen. Da das Wirtschaftswachstum mit den Produktivitätssprüngen immer weniger Schritt halten kann, drückt die steigende Effizienz der gesellschaftlichen Arbeit auf die Nachfrage nach Arbeitskraft. In dem Maße, in dem die Arbeitsintensität sank und die Kapitalintensität stieg, wuchsen jedoch auch die Anteile der Wertschöpfung, die nicht in die Arbeitseinkommen, sondern in Einkommen aus Kapital- und Geldvermögen fließen. Die gesellschaftliche Lohnquote sinkt seit Jahren, die Gewinnquote steigt entsprechend. In einem arbeitsfinanzierten Sozialstaatsmodell sinkt mit der Lohnquote jedoch auch die entscheidende Quelle der Sozialstaatsfinanzierung. Die Finanzkrise des Sozialstaats wird chronisch.

Die Politik hat in jüngster Zeit auf diesen Umstand reagiert. In der Rentenversicherung ist sie dazu übergegangen, durch die Senkung der Beitragsätze den Faktor Arbeit zu entlasten und die so entstandenen Finanzierungslücken aus Steuern auf gesellschaftlich unerwünschten Konsum (Öko-steuer) zu decken. Damit sollen vor allem die Nachfrage nach Arbeit und der Beschäftigungsstand steigen. Doch auch diese vom Grundsatz her richtige Neujustierung des Beitrags- und Steueranteils an der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme stößt an Grenzen. Zum einen dürfte der Beschäftigungseffekt minimal sein, die Arbeitskosten sind nicht die Ursachen der Arbeitsmarktkrise. Zweitens könnten ordnungspolitische Probleme entstehen. Will das deutsche Sozialversicherungssystem die Vorzüge eines beitragsfinanzierten Systems (beitragsfundierte Leistung als eigentumsähnlicher Anspruch, Entsprechung von Beiträgen und Leistungshöhe usw.) nicht verlieren, sind dem Anteil der Steuerfinanzierung Grenzen gesetzt. Hinzu

kommt ein verteilungspolitischer Aspekt. Die Verlagerung der Sozialstaatsfinanzierung von den Arbeitseinkommen auf Konsumsteuern läuft letztlich auf eine Umverteilung in der Klasse und damit auf eine weitere Entlastung der Kapital- und Vermögenseinkommen hinaus. Schließlich stellen die Lohnabhängigen den weitaus größten Teil der Konsumenten. Damit folgt diese Strategie zwar dem standortpolitischen Zeitgeist, der die Entlastung des global mobilen Kapitals als den kategorischen Imperativ der grenzenlosen Wissensgesellschaft anerkennt. Aber sie verstößt gegen die Essentials einer gerechten Gesellschaftsreform und ist aus der Perspektive einer solidarischen Sozialstaatspolitik nicht akzeptabel. Notwendig ist eine Umverteilung in anderer Richtung. Somit stellt sich die Frage, wie auch unter den Bedingungen der Globalisierung den Einkommen aus produktivem und aus Geldkapital der Anteil zur Finanzierung öffentlicher Wohlfahrt abgerungen werden kann, der nach den Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit unverzichtbar ist. Die Verteilungsfrage bleibt auch in der Wissensgesellschaft des 21. Jahrhunderts eine Schlüsselfrage.