

## Sozialpolitik und Globalisierung<sup>1</sup>

in: Lange, Dietrich/Fritz, Karsten (Hrsg.), *Soziale Fragen – Soziale Antworten. Die Verantwortung der Sozialen Arbeit für die Gestaltung des Sozialen. Verhandlungen des 3. Bundeskongresses für Soziale Arbeit*, Neuwied/Kriftel: Luchterhand 2002, S. 69-80

*In ihrem Pilotbuch zur deutschen Globalisierungsdebatte berichten die beiden SPIEGEL-Redakteure Hans-Peter Martin und Harald Schumann als Augenzeugen von einem Gespräch moderner Weltenlenker. 500 Politiker, Wirtschaftsführer und Wissenschaftler versammelten sich auf Einladung Michail Gorbatschows zu einer Konferenz in San Francisco. David Packard, Mitbegründer von Hewlett-Packard, stellte John Gage, Topmanager der US-Computerfirma Sun Microsystems, der sich soeben noch gerühmt hatte, die „Cleversten“ Mitarbeiter zu engagieren, die Schlüssel-Frage: „Wie viele Angestellte brauchst du wirklich, John?“. „Sechs, vielleicht acht (...), ohne sie wären wir aufgeschmissen.“ „Und wie viele Leute arbeiten derzeit für Sun Systems?“ Gage: „16000. Sie sind bis auf eine kleine Minderheit Rationalisierungsreserve.“ (Martin/Schumann 1997, S. 11f).*

Versteht man unter Sozialpolitik die *Begrenzung* sozialer Verwerfungen, die durch das Wirtschaftssystem erzeugt werden, und versteht man unter Globalisierung die *Entgrenzung* aller wirtschaftlichen und sozialen Prozesse, dann wird der Zusammenhang von Sozialpolitik und Globalisierung problematisch. Sozialpolitik als kompensative Begrenzung von Kapital und Industrie scheint unter den Bedingungen einer umfassend entgrenzten Geld- und Arbeitskraftmobilität kaum mehr möglich. Aus sozialpolitischer Perspektive wird Globalisierung zu einem neuen Gespenst, das umgeht in der Welt.

Im folgenden soll dieser dramatischen und pessimistischen Perspektive eine andere Perspektive an die Seite gestellt werden. Ihr liegt ein anderes Konzept von Sozialpolitik und ein anderes Konzept von Globalisierung zugrunde.

Anstelle Sozialpolitik als Kompensation zu begreifen, unterstelle ich im folgenden ein – eher angloamerikanisches – Konzept von Wohlfahrtsstaatlichkeit, in dem Sozialpolitik positiv ausgedrückt wird: als politisch, rechtlich gestaltete Teilhabe und Teilnahme aller an allen sozialen Sphären einer Gesellschaft. Sozialpolitik erscheint dann als notwendiges Instrument „sozialer Demokratie“, die wiederum unter der Bedingung hochkomplexer Arbeits- und Güterteilung elementarerer

---

<sup>1</sup> Überarbeitete Fassung eines Vortrags auf dem Bundeskongreß Soziale Arbeit, 18. September 1998, Dresden.

Bestandteil der Demokratie und so moderner Politik wird. Will man Demokratie, dann kann man von Sozialpolitik nicht lassen.

Auch das Konzept der Globalisierung möchte ich modifiziert interpretieren. Globalisierung besteht sicher nicht aus den wohlhabenden Weltreisenden. Globalisierung ist kein Tourismusproblem. Auch die Arbeitskräfte sind kaum weltweit mobil. Vielmehr meint man damit die Schrankenlosigkeit und Interdependenz von Kapital und von Information. Geld und Geist sind zweifellos Bewußtseinsphänomene. Das wiederum haben sie mit der Demokratie gemein. Demokratie findet in den Köpfen statt und um diese. Insoweit haben Globalisierung und Demokratie etwas gemeinsam, damit auch Globalisierung und Sozialpolitik. Globalisierung als Bewußtseinsphänomen – damit wird die Sache natürlich nicht leichter, auch nicht unbedingt weniger dramatisch.

In einer flotten Illustration des Zusammenhangs von Sozialstaat und Globalisierung hat Stephan Lessenich vier Interpretationstypen unterschieden, die ich leicht geändert wiedergebe, weil sie den Kopfkampf dokumentieren. Seine Vier-Felder-Matrix lautet in etwa:

		... und der Sozialstaat	
		Alles muß sich ändern	Alles kann beim Alten bleiben
Globalisierung	Alles ist anders	revolutionäre Realisten	intelligente Institutionisten
	Alles ist beim Alten	skeptische Systemveränderer	unverbesserliche Umverteiler

nach: Lessenich 1997, S. 859

Während die Position des „Alles ist anders“ unter Globalisierung ein radikal verändertes weltwirtschaftliches Umfeld für nationale Regulierungsmöglichkeiten versteht, sieht die „Alles ist beim Alten“-Position hinter diesem Begriff ein politisch inszeniertes Manöver zur Sicherung von Macht und Durchsetzung marktwirtschaftlicher Ideologien. Entsprechend sehen die Vertreter des sozialpolitischen „Alles muß sich ändern“ radikale Umbaumaßnahmen des Sozialstaats für gekommen, während die „Alles kann beim Alten bleiben“-Fraktion auf nur marginale Adaptionen des Systems setzt.

Für alle Kombinationsmöglichkeiten finden wir intelligente Vertreter (für einen differenzierten Überblick über die Positionen vgl. Seeleib-Kaiser 1997; Kaufmann 1997, S. 114ff.). Für die Realisten werden wir bei den Marktapologeten fündig, die auf umfassende Privatisierung sozialpolitischer Tätigkeit setzen. Bei den Institutionisten finden wir Sozialdemokraten wie Wolfgang Streeck, die empfehlen, nicht auf Europa zu setzen, sondern den nationalen Sozialstaat zu pflegen. Hierzu gehören wohl auch die Autoren des vielgelesenen Bandes „Die Globalisierungsfalle“, Hans-Peter Martin und Harald Schumann (Martin/Schumann 1997). Bei den Umverteilern finden wir traditionelle Linke wie Rudolf Hickel, die „gegen den Kasinokapitalismus“ anschreiben und

den Keynesianismus endlich verwirklichen wollen. Denn eigentlich sei Deutschland trotz aller Exporte vor allem eine Binnenwirtschaft, somit umfassend politisch gestaltbar (vgl. auch Butterwege 1999). Ein Stückweit gehört auch das vielgelesene Werk Oskar Lafontaines und Christa Müller – „Keine Angst vor der Globalisierung“ – in dieses Feld (Lafontaine/Müller 1998, ähnlich Hanesch 1999). Ein anderes Stück sind sie schon im vierten Feld, der sanften Systemveränderer. Diese Position argumentiert, daß – wirtschaftliche Globalisierung hin oder her – der (deutsche) Sozialstaat ohnedies eine grundlegende Überarbeitung benötigt, weil er - als „Sozialversicherungsstaat“ – auf der „dünnen“ Solidarität der Lohnarbeiter als Sozialversicherten aufbaue und nicht auf der „dicken“ Solidarität (Lessenich 1997, S. 861) aller Bürger: das erfordere die Einführung eines garantierten, bedingungslos gewährten Grundeinkommens für alle, dessen Verknüpfung mit einer negativen Einkommenssteuer, um den Übergang zum Arbeitsmarkt zu garantieren, und schließlich eine umfassende Förderung gemeinschaftlicher Lebens- und Wohlfahrtsproduktionsformen.

### **Vollbeschäftigung?**

In den meisten europäischen Sozialstaaten konnte die Prämisse der Vollbeschäftigung bis Ende der siebziger Jahre (in Schweden bis Ende der achtziger Jahre) relativ erfolgreich vertreten und umgesetzt werden. Ihre Voraussetzung muß freilich in einem in der politischen wie wissenschaftlichen Diskussion wenig beachteten Umstand identifiziert werden, der heute nicht mehr gegeben ist: Aufgrund relativ starker Gewerkschaften und - speziell in Deutschland - einem weit geteilten Konzept von „Sozialpartnerschaft“ entfaltete sich eine *redistributive Logik*, eine Logik der Umverteilung und des Nachteilsausgleichs vor allem *innerhalb* des Beschäftigungssystems – und *nicht* gesamtgesellschaftlich. Zumindest verhinderte das historisch früh tariflich verankerte Konzept des „Familienlohns“ wie das Senioritätsprinzip (vor allem im öffentlichen Dienst) eine ausschließlich angebotsorientierte Lohnfestsetzung. Auch wirkte die auf Lebensstandardsicherung orientierte Sozialversicherung als zusätzliches Umverteilungskorrektiv innerhalb der (männlichen) Arbeitnehmerschaft.

Mit massiven Produktivitätssteigerungen stieß diese Konzept jedoch an Grenzen. Die Wegrationalisierung einfacher, angelernter Beschäftigungsverhältnisse, die bislang noch in den Genuß des Schutzes eines „Normalarbeitsverhältnisses“ kamen, führt dazu, daß heute gut 50% der Erwerbslosen über keine oder zumindest nur eine unzureichende Berufsausbildung verfügen. Ihre Reintegration in den Arbeitsmarkt unter den alten Prämissen ist wenig wahrscheinlich, da das herge-

brachte arbeitsmarktinterne Redistributionskalkül den Ersatz gering qualifizierten menschlichen Arbeitsvermögens auf betrieblicher Ebene geradezu zwingend nahelegt.

Nachdem nachfrageorientierte, keynesianische Konjunkturpolitiken das Vollbeschäftigungsziel aus einer Reihe von Gründen nicht oder zumindest nicht dauerhaft erreicht haben - ihr Scheitern scheint gleichermaßen der Globalisierung der Finanzmärkte wie immanenten Zielkonflikten geschuldet zu sein -, dürften nur noch Varianten eher angebotsorientierter Politik übrig bleiben, um dem, wie Fritz W. Scharpf es nennt, „kontinentalen Dilemma“ zu entgehen: Dies besteht darin, daß trotz recht hoher Ausgaben für den Wohlfahrtsstaat in nahezu allen kontinentaleuropäischen Staaten die Erwerbslosigkeit unabsehbar auf hohem Niveau verharrt (Scharpf 1997).

Die Erwerbslosigkeit ist aber weniger durch einen Arbeitsplatzabbau und eher durch eine verstärkte Arbeitsplatznachfrage *verursacht*.<sup>2</sup> Das wird dadurch bestätigt, daß sich über den längeren Zeitraum von 1960 bis 1995 die Erwerbsquote der Erwerbstätigen im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung sogar minimal von 47,8 auf 48,4 % erhöht hat. Scharpf gelangt in seiner Analyse von OECD-Beschäftigungsstatistiken (Stand 1994) zum überraschenden Ergebnis, daß in den Wirtschaftssektoren, die internationalem Wettbewerb ausgesetzt sind, kein negativer Zusammenhang zwischen Sozialausgaben (als Anteil am Bruttosozialprodukt) und Beschäftigung besteht. Deutschland ist hier entgegen der Polemik einer „Standortdebatte“ sehr beschäftigungseffizient. In Deutschland sind etwa 38% der Personen im erwerbsfähigen Alter (15-64 nach OECD-Kriterien) in den internationalen Wettbewerb unterliegenden Sektoren tätig, in Schweden immerhin noch gut 35%, in den USA aber nur etwa 30%. Alle kontinentaleuropäischen Staaten weisen jedoch eine sehr magere Beschäftigungsbilanz in den „geschützten“ Wirtschaftssektoren der industriefremden Dienstleistungen (Handel, Reisebranche, soziale und persönliche Dienstleistungen) auf, in denen der internationale Wettbewerb praktisch keine Rolle spielt. Demgegenüber sind in den USA etwa 41% der erwerbsfähigen Bevölkerung im lokalen Dienstleistungsbereich tätig sind und in Schweden mit 39% annähernd ebenso viele. Deutschland erreicht (mit Österreich, Italien und Frankreich) nur einen Wert von 28% - 13% weniger als die USA, was umgerechnet 6 Millionen Arbeitsplätzen in Deutschland entspricht. Während in den USA der überwiegende Teil (28%) der lokalen Dienstleistungen im privaten Sektor erbracht wird, ist es in Schweden (und Dänemark) der öffentlich finanzierte Sektor (25%), der Dienstleistungen vorhält. Die USA haben mit etwa 15% Anteil von Sozialausgaben am Bruttosozialprodukt einen extrem geringen Wert, Schweden mit etwa 37% den höchsten, Deutschland mit etwa 27% einen mittleren Wert - dennoch liegen die deutschen Beschäftigungswerte im lokalen Dienstleistungsbereich nicht in der

---

<sup>2</sup> Das ist auch die These der wohl differenziertesten Untersuchung zu den Ursachen der Arbeitslosigkeit in Deutschland, die die sogenannte Zukunftskommission der Freistaaten Bayern und Sachsen vorgelegt hat (vgl. Kommission 1996).

Mitte zwischen Schweden und den USA, sondern sind sowohl im privaten wie öffentlichen Sektor gering.

Scharpf erklärt dieses „Dilemma“ mit strukturellen Problemen des deutschen Wohlfahrtsstaatsmodells. Der mittlere Weg verhindert zwar die Verwerfungen der amerikanischen Deregulierung des Arbeitsmarktes: eine dramatische Verschärfung der Verarmungsrisiken, Ausschluß und Marginalisierung weiter Bevölkerungsgruppen. Er verhindert auch die hohen Steuerbelastungen des schwedischen Pfades. Damit werden aber zugleich die Kosten der Erwerbsarbeit hoch gehalten, was die Expansion personenbezogener Dienste bremst, während die vorhandenen sozialpolitischen Mittel nicht (wie in Skandinavien) in öffentliche soziale Dienste fließen, sondern als Geldtransfers an Bevölkerungsgruppen mit wenig beschäftigungsrelevantem Ausgabenverhalten (v.a. an Rentner- und Erwerbslosenhaushalte). Scharpf schlägt als Ausweg aus diesem Dilemma eine Palette von subjektbezogenen Einkommenssubventionen vor: vom „Kombilohn“ über eine „Negative Einkommenssteuer“ für alle bis hin zur vollständigen Subvention der Sozialversicherungsbeiträge (insgesamt derzeit ca. 42% auf das Arbeitnehmereinkommen) für untere Lohngruppen. Ähnlich wie im marktlichen (US-)Pfad würde dadurch das Beschäftigungssystem entlastet. Der Marktcharakter des Arbeitsmarktes würde gestärkt. Ein Königsweg ist das freilich nicht.

In einer luziden Analyse des Zusammenhangs von Globalisierung und Wohlfahrtsstaat stellt Richard Münch anheim, daß die USA an die hohen Arbeitslosenraten der westeuropäischen Länder herankommen, wenn man zu den offiziell registrierten Arbeitslosen die Zahl derjenigen addieren würde, die es aufgegeben haben, nach Arbeit zu suchen, und die Zahl derjenigen – derzeit annähernd 2 Millionen US-Bürger – die in einem Gefängnis einsitzen. Auch die Kosten für die Unterhaltung von Gefängnissen, Beschäftigung von Sicherheitskräften und die Anschaffung von Schutzvorrichtungen addieren sich mit den Kosten für die Unterstützung der Arbeitslosen zu einer mit den europäischen Aufwendungen für die Arbeitslosen vergleichbaren Summe. Münch resümiert: „Es ist hier zu erkennen, daß die Beschleunigung des sozialen Strukturwandels, die Steigerung der Mobilität und die Erosion sozialer Lebenswelten im Zuge der Verschärfung des wirtschaftlichen Wettbewerbs ein Niveau erreichen können, auf dem jeder weitere Modernisierungsschub mit einem solchen Aufwand an Sicherheitsmaßnahmen erkaufte werden muß, daß der erzielte Gewinn bis hin ins Negative schrumpft und letztendlich ein Verlust entsteht.“ (Münch 1998, S. 190).

Kleine Lösungen erscheinen möglicherweise schädlich. Das System wächst sich krank. Wo ist institutioneller Wandel möglich, ohne unüberschaubares Risiko und dennoch der sich ändernden sozialen Wirklichkeit entsprechend? Damit führt uns auch eine Analyse des Arbeitsmarktes und seiner Globalisierungsfolgen zum Thema Politik. Wer sind die Akteure, die an Solidarität, an der

Sicherung der Ein- und Austrittsrechte, von Teilhabe und Teilnahme aller an allen Sphären der Gesellschaft Interesse entfalten?

## **Perspektiven**

Von einem Experten auf dem Gebiet der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung, Gösta Esping-Andersen, wurde ein Sammelband mit dem einschlägigen Titel „Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies“ (Esping-Andersen 1996) herausgegeben. Er konvergiert in seinen Analysen vielfach in einer Art „Neo-Institutionalismus“. Demnach bestimmen zu einem früheren Zeitpunkt etablierte Muster der sozialen Sicherung und gleichfalls der Zuschnitt des politischen Entscheidungsprozesses selbst die Optionen der Politiker in erheblichem Umfang. Wenn sie versuchen, auf aktuelle Risikoänderungen in der Bevölkerung zu reagieren – die selbst wiederum beeinflusst werden von verschiedenen sozialen, ökonomischen und demographischen Veränderungen –, dann handeln sie immer im Kontext früherer institutioneller Bindungen.

Diese institutionellen Bindungen wiederum zeichnet allgemein zweierlei aus:

- sie unterscheiden sich voneinander, wie sich nationale – politische - Kulturen eben unterscheiden. So agierten beispielsweise die Demokraten der Südstaaten erfolgreich gegen monetäre Transferprogramme der Bundesregierung, weil sie die Einkommenssituation ihrer Landarbeiter verbessert und somit die lokalen Arbeitsmärkte unterminiert hätten. In Kanada wiederum konnte sich die Bundesregierung lange Zeit erfolgreich für bundesweite Transferprogramme ein- und durchsetzen, um über die sprachlichen und regionalen Differenzen hinweg ein nationales Einheitsgefühl zu erzeugen. Die vier genannten Typen europäischer Sozialpolitik unterscheiden sich vor allem politisch.
- Die institutionellen Bindungen der Sozialpolitik ähneln sich wiederum global darin, daß Sozialpolitik praktisch nirgendwo ausschließlich als Versorgung der schwachen Mitbürger konzipiert ist. Vielmehr haben sozialpolitische Institutionen in allen analysierten Kontexten das Problem zu lösen versucht, wie die Mehrheit der Bevölkerung gegen verschiedene Risiken geschützt werden kann. Sozialpolitik übernimmt damit überall eine überhaupt nicht zu überschätzende Rolle in der Stabilisierung der jeweiligen politischen Systembedingungen.

Die Befunde Esping-Andersens werden in einer Studie Neil Fligsteins unterstützt, der auf der Grundlage internationaler ökonomischer Datenreihen (OECD, GATT, World GDP) eine relative

Unabhängigkeit der nationalen Volkswirtschaften (und damit ihrer Sozialpolitiken) von weltwirtschaftlichen Entwicklungen beurteilt. Er betont jedoch die Wirkung der Globalisierungsrhetorik: „Auf der gegenwärtigen Stufe des Kapitalismus geht es nicht wirklich um Globalisierung und die Frage, ob wir zu den Gewinnern oder Verlierern gehören werden. Es handelt sich vielmehr darum, daß über die wirklichen Probleme fortgeschrittener Gesellschaften der Mantel der Globalisierungsrhetorik gelegt, die die amerikanische Erfahrung zur universellen erklärt. Die Behauptung, daß auch die anderen die Reduzierung von Belegschaften, wachsende Unsicherheit und Ungleichheit sowie die Versorgung der Bevölkerung im Gesundheits-, Wohnungs- und Bildungswesen auf niedrigstem Niveau als Konsequenz der Herrschaft des Weltmarktes akzeptieren müssen, ist eben nur das: eine Behauptung.“ (Fligstein 2000, S. 375)

Die Frage nach der Zukunft der Sozialpolitik unter den Bedingungen der Globalisierung wird in dieser Perspektive aufs engste mit der Zukunft der Politik und damit der Demokratie verknüpft. Die Unterschiedlichkeit der konkreten politischen Kulturen einerseits, ihre Gemeinsamkeit andererseits darin, daß Sozialpolitik die Grundlage einer „sozialen Demokratie“ ist – das macht es erforderlich, genau hinzusehen, welche institutionellen Regelungen als nationale „Alleingänge“ nach wie vor möglich sind. Das ist zunächst ein empirisches Problem. Innerhalb der Europäischen Union sind mittlerweile zahlreiche Bereiche der Sozialpolitik harmonisiert und insofern allzu krassen nationalen Einzelgängen entzogen. Wenn aber Sozialpolitik wesentlich ein Demokratieaspekt ist, dann zeigt das offensichtliche Demokratiedefizit der EU entweder die Option, daß Sozialpolitik zur Demokratisierung der EU beitragen kann – oder daß sie kaum mehr möglich ist. Europäisierung kann daher aus deutscher Sicht als ein erster Schritt verstanden werden, die Globalisierung nicht nur zu erdulden, sondern zu gestalten.

Ein Wohlfahrtsstaat setzt Staatlichkeit voraus. Staatlichkeit wird bislang wesentlich nur als Nationalstaatlichkeit konzipiert. Die Mehrheit der Mitgliedsstaaten der EU ist bislang nicht bereit, Staatsfunktionen an die EU abzugeben, die den Kern des Nationalstaatlichen bilden, und damit den Status von Gliedstaaten in einem Bundesstaat Europa zu übernehmen. Das hat durchaus berechtigte demokratische Gründe. Ein Staatsvolk als Souverän ist in Europa noch kaum bewußt, insoweit allenfalls im Aufbau. Es fehlen weithin die für eine Demokratie erforderlichen weichen und harten Institutionen, wie eine kommunizierende Öffentlichkeit und eine allgemeine Sprache.

Staatlichkeit auf europäischer Ebene sollte zudem nur in republikanischem Sinne und nicht im eines modern-bürokratischen Absolutismus verstanden werden. Insoweit befindet sich Europa im Sinne staatlicher Evolution in einer vorrepublikanischen Phase. Für einen europäischen Wohlfahrtsstaat bedeutet dies, daß er bis in die nächste Zeit nur Minima regulieren kann. Aufgrund fehlender originärer Steuerhoheit (dem typischen Identitätsmerkmal moderner Nationalstaatlich-

keit) erhalten juristische Interventionen in Richtung auf eine Konvergenz nationaler Regelungen auf der europäischen Ebene erhebliches Gewicht.

Eine geeignete Form, soziale Grundrechte zu gewährleisten und insoweit einen basalen Wohlfahrtsstaat in Europa einzuführen, ist der Vorschlag eines garantierten Grundeinkommens in Form einer Negativen Einkommenssteuer (vgl. Opielka 2000). Auf transnationaler Ebene ist solch ein Vorschlag nur realistisch als Harmonisierung entsprechender nationaler Regelungen. Diese fehlen noch. Sind sie denkbar? Die Idee eines garantierten Grundeinkommens knüpft ausdrücklich am Bürgerstatus an, er löst den Anspruch aus. Falls dieser Status jedoch weder im Bewußtsein des einzelnen noch durch soziale Akteure - auf nationaler wie transnationaler Ebene - wirkungsvoll repräsentiert ist, sind daran anknüpfende Rechte und Pflichten labil. Der Bürgerstatus als demokratischer Status par excellence benötigt dann eine geradezu kontrafaktische Aufwertung. Sozialpolitisch äußert sich der Bürgerstatus wesentlich in der Formung sozialer Status um den Arbeitsmarkt herum. Hier hat sich einiges geändert.

Die Auflösung des industriegesellschaftlichen Drei-Phasen-Modells von Ausbildung, Erwerbsarbeit (und Familienphase) und Ruhestand ist aufgrund vielfältiger sozialstruktureller Veränderungen geboten: Sozialzeit, Erwerbszeit und Freizeit müssen im Lebenslauf flexibel neu gemischt werden können. Für den einzelnen bzw. in haushaltlicher Perspektive müssen damit auch die Einkommens- und Teilhabechancen neu arrangiert werden. Mit geringem Einkommen ausgestattete Bildungs- und Beschäftigungsphasen, intensive Phasen sozialen Engagements (bspw. in Form eines Sozialdienstes im In- oder Ausland) stellen bei einem Grundeinkommenssystem gangbare und sozial nicht-diskriminierte Alternativen dar.

Eine Leitidee der hier angedeuteten Perspektiven liegt vor allem darin, die soziale Bürgerrolle als Quelle von Rechten und Pflichten neu zu formulieren. Angesprochen ist damit einerseits ein aktives - und darin auf die Ursprünge des demokratischen Gedankens zurückgehendes - Verständnis von Gesellschaft, das der heute kommunitaristische Soziologe Amitai Etzioni im Jahr 1968 als „active society“ skizziert hat. Mit Blick auf die Diskussion um ein garantiertes Grundeinkommen als sozialem Bürgerrecht ist mit dieser Leitidee aber auch eine Weiterentwicklung des Grundrechtsverständnisses moderner Demokratien gemeint: nicht nur - wenngleich ungebrochen notwendig - als Abwehrrechte, sondern eben auch als materiale, positive Rechtsansprüche qua Bürgerexistenz.

Zwei damit verknüpfte Probleme sind in der gegenwärtigen Diskussion kaum gelöst. Zum einen die Frage nach dem Geltungsbereich positiver Rechtsansprüche beispielsweise in Form eines Grundrechtes auf Existenzsicherung via Grundeinkommen. Wer darf es beanspruchen? Jedes Gesellschaftsmitglied, also jeder Staatsbürger. Was aber mit Dauergästen? Werden sie durch ein solches Konzept nicht zu Mitmenschen zweiter Klasse? Was ist mit dem Blick auf Europa, was

gar mit dem Blick auf die Welt: sollen die Metropolen ihr Konzept exportieren, de facto eine Art Weltsozialstaatsgedanken forcieren? Funktionalistisch betrachtet könnte in der vor uns liegenden, nicht absehbaren Übergangszeit zu einer solchen Weltsozialpolitik die Privilegierung der Gesellschaftsmitglieder als Grundeinkommensbezieher auch eine Stärkung der Demokratie zur Folge haben: unmißverständlich wird den Bürgern als Dividendenempfängern der nationalen Volkswirtschaft deutlich, daß sich ihre Teilnahme am demokratischen Geschehen „auszahlt“. Man könnte - gewiß stark vereinfacht - die skandinavischen Gesellschaften und vor allem die Idee des schwedischen „Volksheimes“ als frühe Formen einer solchen Sozial-Demokratie analysieren. Vor der Herausforderung, die entstehende europäische Gesellschaft als einen „europäischen Wohlfahrtsstaat“ (Bourdieu) zu entwickeln, stellen sich neue und komplexe Anforderungen an Normen und Wertorientierungen.

Das zweite Problem betrifft die andere Seite der Rechte, nämlich die Pflichten. Offensichtlich korrespondieren Grundrechten auch „Grundpflichten“. In der Geschichte der modernen Gesellschaften sind letztere teils weit materialer ausformuliert als die Grundrechte. Man denke nur an die Wehrpflicht, die Steuerpflicht oder die Schulpflicht. Diese und weitere Grundpflichten haben erhebliche sozialpolitische Implikationen. Ohne Steuern und Abgaben keine Transferleistungen. Ohne Wehrpflicht kein Zivildienst. Ohne Schulpflicht kein expansives und vor allem öffentlich finanziertes Bildungssystem. In diesen Zusammenhang ist auch die in den letzten Jahren immer häufiger geäußerte Forderung nach einem obligatorischen „Sozialdienst“ einzuordnen. Die Idee ist noch schillernd, ihre Vertreter gehören - ähnlich wie bei der Forderung nach einem „garantierten Grundeinkommen“ - ganz unterschiedlichen politischen Lagern zu. Im Kern läuft die Forderung nach einem „Sozialdienst“ auf eine (weitere) soziale Grundpflicht hinaus, damit auf eine soziale Aufwertung des Bürgerstatus. Wie man zum Grundeinkommensberechtigten qua Bürgerstatus wird, so auch zum Sozialdienstpflichtigen. Grundeinkommen wie Sozialdienst wären politische Konstrukte, zugleich politisch gefährdet wie politisch gesichert.<sup>3</sup>

Inwieweit die Idee eines Sozialdienstes ein logisches und wünschenswertes Komplement zur Idee eines Grundeinkommens bildet, ist eine eigene Diskussion wert (vgl. Opielka 1997, 2000a). Beide institutionelle Reformideen weisen über den Bereich des Politischen und die Frage der Demokratie hinaus. Sie bilden eine Anfrage an die gemeinschaftliche Struktur unserer Gesellschaft, an ihre „moralische Ökonomie“.

---

<sup>3</sup> Verfassungsrechtliche Kodifizierungen könnten hier allenfalls flankierend wirken, indem sie die Kernstrukturen einer solchen Sozialverfassung aus dem tagespolitischen Streit heraushalten und so für Verlässlichkeit sorgen. Allerdings belegen die Befunde insbesondere auch der vergleichenden Politikwissenschaft die subtile wechselseitige Bindung institutioneller Verankerungen sozialpolitischer Maßnahmen, ihrer nachhaltigen Unterstützung durch Einflußgruppen und der Einstellungen der Bevölkerung zu diesen Maßnahmen.

Die hier diskutierten sozialpolitischen Leitideen und Reformvorstellungen sind auf entgegenkommende Werte dringend angewiesen. Der Vorschlag eines garantierten Grundeinkommens erscheint beispielsweise vollständig unrealistisch, wenn der gesellschaftliche Wertekonsens auf eine Leistungsethik zentriert, die nicht-erwerbsorientierte Arbeitsformen und erst recht Nichtarbeit sozial diskriminiert. Der Wertehunger von sozialpolitischen Reformen dieses Typus ist offensichtlich. Sie benötigen solidarische, partizipatorische und tolerante Dispositionen bei den individuellen wie den kollektiven sozialen Akteuren und sie setzen zugleich Institutionen voraus wie sie dabei helfen, solche zu entwickeln. Dabei wären die nationalen Begrenzungen in bislang ungekannter Form zu transzendieren, ein demokratisches Problem ersten Ranges: eine „Republik Europa“ oder eine „Weltrepublik“ scheinen weit entfernt. Bürgerschaft und Nationalität sind in der industriegesellschaftlichen Moderne verkoppelt. Jürgen Habermas proklamiert: „Die gegenwärtige Weltlage läßt sich bestenfalls als Übergang vom Völkerrecht zum Weltbürgerrecht verstehen. Viele Anzeichen sprechen eher für einen Rückfall in Nationalismus.“ (Habermas 1996, S. 213) Vielleicht ist die Idee einer Weltsozialpolitik unrealistisch, so jedenfalls Anthony Giddens: „Das Ziel, einen gigantischen umverteilenden Sozialstaat auf Weltebene zu errichten, muß aufgegeben werden.“ (Giddens 1996, S. 335) Ein weltweites Grundeinkommen oder eine Rentenversicherung für die Weltbevölkerung würde vermutlich nur hypertrophe Bürokratien produzieren, was die zentralen Institutionen der Europäischen Union bereits heute nahelegen.

Sozialpolitische Gestaltung unter den Bedingungen der Globalisierung erfolgt im Zusammenhang von Reflexivität als Bewußtseinsakt und der Entwicklung neuer Institutionen. Neue Institutionen erfordern ein neues Denken – und sie helfen, es zu stabilisieren. In einem pluralen Wertekosmos sind dennoch Wertekonsense unerlässlich. Einen solchen Wertekonsens für eine Weiterentwicklung des Kataloges der Menschenrechte in Richtung auf globale soziale Mitgliedsrechte zu erlangen - im Sinne von sozialen Grundrechten und sozialen Grundpflichten -, ist ein Projekt, das uns die nächsten Jahre beschäftigen wird.

### **Zwischen Verdrängung, Systemzwängen und neuem Denken**

Ist damit der Zusammenhang von Sozialpolitik und Globalisierung gelöst? Eher im Gegenteil. Beides hängt zusammen. Noch fehlen weitgehend die globalen Institutionen und ihre demokratische, bewußtseinsgemäße Fundierung. Deshalb pulsieren heute täglich Milliarden um die Welt und kaum einer kommt mit. Ulrich Beck hat das Dilemma zwischen sozialpolitischem Ausgleich und Risikosicherung und der Dynamisierung durch Globalisierung summiert: „Wie *starke* demokratische Institutionen jenseits der nationalstaatlichen Demokratie möglich werden, bleibt eine offene Frage, die dringend einer öffentlichen Diskussion bedarf.“ (Beck 1998, S. 8). Sozialpolitik

und Globalisierung werden zu einer Anfrage an die Entwicklung der Demokratie. Joschka Fischer kritisierte zurecht die linke Selbsttäuschung, die Globalisierung zu einer Erfindung des Kapitals entzaubert, und plädiert konsequent für einen, allerdings vor allem sozialpolitisch kaum konturierteren, „neuen Gesellschaftsvertrag“ (Fischer 1998). Noch problematischer bleibt es, wenn die Globalisierung geradezu zum naturgegebenen Systemzwang definiert wird, wie dies im wirtschaftsliberalen und -konservativen Milieu derzeit üblich ist. Der Präsident des ifo-Instituts, Hans-Werner Sinn, hat diese mental komfortable Position jüngst einschlägig als „Zwickmühle“ formuliert: „Wegen der weltweiten Niedriglohnkonkurrenz wächst einerseits der Bedarf nach sozialstaatlichem Schutz. Andererseits verringert sich die Möglichkeit, solchen Schutz auch weiterhin zu gewähren. Die Lohn- und Verteilungspolitik kann daran nichts ändern, ohne die Probleme nicht zu vergrößern. Es bleibt nur wenig Spielraum für sinnvolle Reaktionen. Die Arbeitnehmer müssen noch produktiver werden, um der wachsenden Lohnkonkurrenz standzuhalten. Die Regierungen müssen noch mehr Macht und Kontrollmöglichkeiten aufgeben.“ (Sinn 2000)

Weder die Position des Verdrängens noch jene des dünnen Anpassens an soziale Entwicklungen scheinen angesichts der Problemlage angemessen. Wir haben gesehen, daß das hier verhandelte Gebiet von Sozialpolitik und Globalisierung im Kern auf der Bewußtseins-ebene liegt, ebenso die Demokratie als Gestaltung aus Willen und Erkenntnis. Die Globalisierung sozialpolitischer Probleme ist ein neues Phänomen. Die Behandlung eines ähnlichen Phänomen kennen wir seit jenem Bericht des Club of Rome über die globalen „Grenzen des Wachstums“ aus dem Jahr 1976. Ein Vierteljahrhundert ökologische Bewegung und Diskurs hat bei der Mehrheit der Bevölkerung in den Metropolen der Welt Reaktionen zwischen Verdrängen und (damit) Anpassen zur Folge. Nur wenige fühlen sich auch institutionell handlungsfähig für eine ökologische, nachhaltige Politik. In einer luziden Studie hat jüngst eine Gruppe um Gerhard Scherhorn untersucht, ob ein Wirtschaften ohne Wachstumsstreben möglich ist und inwieweit bei Entscheidungsträgern der Wirtschaft so gedacht wird oder warum nicht (vgl. Bakker u.a. 1999). Die Ergebnisse zeigen: ohne einen Wandel in den Köpfen vor allem der Entscheidungsträger in Institutionen gibt es keinen politischen Wandel in Richtung eines neuen, qualitativen oder „demokratischen Wachstums“. Dieser Befund läßt sich auf die Sozialpolitik und ihr Verhältnis zur Globalisierung übertragen. Ohne ein neues Denken im Sozialen wird die Globalisierung ungestaltet wuchern, „dazu sind die Kräfte, von denen sie getrieben wird, viel zu stark“, stellt der Ökonom Sinn resignativ fest (Sinn 2000). Das neue Denken kann freilich beginnen.

## **Literatur**

- Bakker, Liesbeth/Loske, Reinhard/Scherhorn, Gerhard, 1999, *Wirtschaft ohne Wachstumsstreben - Chaos oder Chance?*, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung
- Beck, Ulrich (Hrsg.), 1998, *Politik der Globalisierung*, Frankfurt: Suhrkamp
- ders., (Hrsg.), 1998a, *Perspektiven der Weltgesellschaft*, Frankfurt: Suhrkamp
- ders. 1998b, *Das Demokratie-Dilemma im Zeitalter der Globalisierung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 38/98, S. 3-11
- Butterwegge, Christoph, 1999, *Sozialstaat in der „Globalisierungsfalle“? Die neoliberale Ideologie und die Realität*, in: *Neue Praxis*, 5, S. 435-447
- Dahrendorf, Ralf, 1998, *Anmerkungen zur Globalisierung*, in: Beck 1998a, S. 41-54
- Esping-Andersen, Gösta (ed.), 1996, *Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies*, London et al.: Sage
- Etzioni, Amitai, 1997, *Die Verantwortungsgesellschaft - Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie*, Frankfurt/New York: Campus
- Fischer, Joschka, 1998, *Für einen neuen Gesellschaftsvertrag. Eine politische Antwort auf die globale Revolution*, Köln: Kiepenheuer & Witsch
- Fligstein, Neil, 2000, *Verursacht Globalisierung die Krise des Wohlfahrtsstaates?*, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 3, S. 349-378
- Giddens, Anthony, 1996, *Risiko, Vertrauen und Reflexivität*, in: Ulrich Beck/ders./Scott Lash, *Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse*, Frankfurt: Suhrkamp, S.
- Habermas, Jürgen, 1996, *Kants Idee des ewigen Friedens - aus dem historischen Abstand von 200 Jahren*, in: ders., *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt: Suhrkamp
- Hanesch, Walter, 1999, *Der Sozialstaat in der Globalisierung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 49/99, S. 3-10
- Hübner, Kurt, 1998, *Der Globalisierungskomplex. Grenzenlose Ökonomie - grenzenlose Politik?, Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung 10*, Berlin: edition sigma
- Huf, Stefan, 1998, *Sozialstaat und Moderne - Modernisierungseffekte staatlicher Sozialpolitik*, Berlin: Duncker & Humblot
- Jordan, Bill/Leibfried, Stephan/Rieger, Elmar, 1995, *Wohlfahrtsstaat und Globalisierung*, ZeS-Arbeitspapier Nr. 15/95, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1997, *Herausforderungen des Sozialstaates*, Frankfurt: Suhrkamp
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, 1996, *Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil I: Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern*, Bonn
- Lafontaine, Oskar/Müller, Christa, 1998, *Keine Angst vor der Globalisierung - Wohlstand und Arbeit für alle*, Bonn: J.H.W. Dietz
- Lessenich, Stephan, 1997, *„Verwirrende Lehre zu verwirrendem Handel“: Der Sozialstaat in den Zeiten der Globalisierung*, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 11/12, S. 854-862
- Luchterhandt, Otto, 1988, *Grundpflichten als Verfassungsproblem in Deutschland. Geschichtliche Entwicklung und Grundpflichten unter dem Grundgesetz*, Berlin: Duncker & Humblot
- Martin, Hans-Peter/Schumann, Harald, 1996, *Die Globalisierungsfalle - Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand*, Hamburg/Reinbek: Rowohlt
- Münch, Richard, 1998, *Globale Dynamik, lokale Lebenswelten, Der schwierige Weg in die Weltgesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp

- Offe, Claus, 1998, *Der deutsche Wohlfahrtsstaat: Prinzipien, Leistungen, Zukunftsaussichten*, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 3, S. 359-380
- Opielka, Michael, 1997, *Leitlinien einer sozialpolitischen Reform*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 48-49/97, S. 21-30
- ders., 2000, *Hintergrund der Diskussion um ein Grundeinkommen. Gutachten im Auftrag des Sozialministeriums der Republik Österreich*, Ms., Bonn: Institut für Sozialökologie
- ders., 2000a, *Die solidarische Gesellschaft*, Opladen: Leske + Budrich (i.E.)
- ders./Leipert, Christian, 1998, „*Erziehungsgeld 2000*“, Bonn: Institut für Sozialökologie
- Ortmann, Friedrich, 1997, *Der Sozialstaat in der Globalisierungsfalle?*, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 8, S. 585-596
- Robertson, Roland/Khondker, Habib Haque, 1998, *Discourses of Globalization - Preliminary Considerations*, in: *International Sociology 1*, London: Sage
- Scharpf, Fritz W., 1997, *Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma*, MPIfG Working Paper 97/7, Köln
- Seeleib-Kaiser, Martin, 1997, *Der Wohlfahrtsstaat in der Globalisierungsfalle: Eine analytisch-konzeptionelle Annäherung*, in: *ZENS 1997*, S. 73-106
- Sinn, Hans-Werner, 2000, *In der Zwickmühle. Die Globalisierung ist gut und gefährlich zugleich*, in: *Die Zeit*, 10, 2.3.2000
- Vobruba, Georg, 1997, *Sozialpolitik als Integrationsinstrument: Der Zusatznutzen von Sozialpolitik in Europa*, in: *ZENS 1997*, S. 165-185
- Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien/ZENS, (Hrsg.), 1997, *Standortrisiko Wohlfahrtsstaat?, Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 1*, Opladen: Leske + Budrich

*Prof. Dr. rer. soc. Michael Opielka, Dipl. Päd.*

Jahrgang 1956; Professor für Sozialpolitik an der Fachhochschule Jena; Geschäftsführer des Institut für Sozialökologie (ISÖ) in Bonn; Lehrbeauftragter an den Universitäten Bonn (Seminar für Soziologie) und Bielefeld (Fakultät für Pädagogik).

Zuletzt u.a. Rektor der Alanus Hochschule Alfter (bei Bonn); Abteilungsleiter am Staatsinstitut für Familienforschung an der Universität Bamberg; Leitungsmitglied der Karl-Kübel-Stiftung für Kind und Familie (Bensheim); Visiting Scholar an der University of California, Berkeley (Dept. of Sociology); wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Erziehungswissenschaften der Universität Tübingen, am Sozialwissenschaftlichen Institut der Universität Düsseldorf sowie am Institut für sozialwissenschaftliche Analysen und Beratung (ISAB) Köln; wissenschaftlicher Referent der Bundestagsfraktion der Grünen (1983-1987).

Forschungsschwerpunkte: Sozialpolitik, Familienpolitik und Familienforschung, Gemeinschaftssoziologie, Soziologische Theorie, Freiwilliges Engagement (Selbsthilfeforschung, Ehrenamt), Sozialökologie, Ökologischer Umbau der Industriegesellschaft, Zukunft der Arbeit, Sozialpädagogische Theorie, Sozialgerontologie.

Mitgliedschaften u.a.: Grundsatzkommission der CDA (Christliche Sozialausschüsse) (1991-1992), wissenschaftlicher Beirat des Modellprojektes „Seniorenengossenschaften“ des Sozialministeriums Baden-Württemberg (1992-1995), Projektgruppe „Familie und sozialer Zusammenhalt“ beim Parteivorstand der SPD (1999ff.), Fachkommission „Arbeit und Soziales“ der Heinrich-Böll-Stiftung, Programmkommission des Bundesvorstands Bündnis 90/Die Grünen (für Sozialpolitik).

Veröffentlichungen u.a.: „Die ökosoziale Frage“ (1985), „Das garantierte Grundeinkommen“ (1986, mit Georg Vobruba), „Umbau des Sozialstaats“ (1987, mit Ilona Ostner), „Selbsthilfeförderung durch Selbsthilfekontaktstellen“ (1992, mit Joachim Braun), „Gemeinschaft in Gesellschaft“ (1996), „Engagement durch Bildung - Bildung durch Engagement“ (1996, mit Gisela Jakob, Thomas Olk), „Erziehungsgehalt 2000“ (1998, mit Christian Leipert), „Neubewertung der Familienarbeit in der Sozialpolitik“ (1998, mit Andreas Netzler), „Grundrente in Deutschland“ (2000), „Die solidarische Gesellschaft“ (2000).

Anschrift:

Dr. Michael Opielka, Institut für Sozialökologie (ISÖ), 53229 Bonn, Burbankstr. 45  
Tel. 0228-9485046, Fax: 0228-9485047, e-mail: [isoe@bonn.iz-soz.de](mailto:isoe@bonn.iz-soz.de)

sowie

Alanus Hochschule Alfter, 53347 Alfter b. Bonn, Johannishof  
Tel. 02222-9321-11, Fax: 02222-9321-21, e-mail: [michael.opielka@alanus.edu](mailto:michael.opielka@alanus.edu)