

Gerhard Preyer

Die Reformagenda vom 19. Dezember 2003 war kein großer Wurf. Darüber besteht in der Öffentlichkeit weitgehende Übereinstimmung. Vielleicht konnte sie es auch nicht sein, und ihre Bedeutung liegt darin, dass überhaupt ein Kompromiss erzielt wurde. Die Reformen sind daran zu bemessen, ob sie der schleichenden Entindustrialisierung in Deutschland und somit einer Verlagerung lohnintensiver Produktion vorbeugen können. Immer noch werden Realitäten verdrängt. Erweiterungsinvestitionen gibt es in Deutschland kaum noch. Man hat sich letztlich immer noch nicht der Herausforderung gestellt, dass die Globalisierung des Wirtschaftssystems zu einem grundsätzlichen Rückgang der Standortbindung von Unternehmen führt. Hervorzuheben ist aber, dass der Kompromiss einer weiter gehenden Staatsverschuldung entgegen gewirkt hat. Zu fragen ist, auf welche grundlegend veränderte Situation sich die Strategien des politischen Systems einzustellen haben, um den Anforderungen an Politik unter der Voraussetzung von Globalisierung zu begegnen. Globale Märkte haben mittlerweile in allen sozialen Systemen ihre Spuren hinterlassen. Die Konfliktlage führt zu einer Entsolidarisierung der Interessengruppen, die Solidargemeinschaft des Nationalstaates zerbricht. Das führt zu einem Rückgang nationaler Wettbewerbsvorteile und einer nationalen Entsolidarisierung.

Ob die strukturellen Konflikte, die durch die Dynamik eines globalen Welt systems herbeigeführt werden, wirklich

entschärft werden können, ist von unserem heutigen Standpunkt aus schwer einzuschätzen. Die Einschätzungen von Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlern gehen mittlerweile dahin, dass sie sich nach dem Jahre 2010 dramatisch bemerkbar machen. Die Strukturprobleme von sozialer Integration betreffen Antworten auf die Fragen: Was bedeutet soziale Integration im Zeitalter der Globalisierung, das heißt jenseits des Nationalstaates, und welche Rückwirkung auf die solidarische Integration des Nationalstaates hat Globalisierung? Welche Formen der solidarischen Integration werden sich im Zeitalter der Globalisierung herausbilden? Was bedeuten die grundlegend veränderten Teilnahmebedingungen am Wirtschaftssystem für die soziale Integration der Mitglieder von sozialen Systemen?

Die Problemlagen betreffen aber nicht nur das Wirtschaftssystem und die sich zusätzenden sozialpolitischen Konflikte, sondern auch das kulturelle Selbstverständnis und das Risiko, das mit der Technologieabhängigkeit einhergeht. Wirtschaftliche Globalisierung führt zu neuen sozialpolitischen Konflikten. Unternehmen nehmen immer mehr ihre komparativen Kostenvorteile wahr, und Wachstum erfolgt in globalen (transnationalen) Herstellungs- und Vertriebsketten. Das führt zu neuen Beschäftigungsstrukturen, zu denen auch Lohndumping gehört. Globalisierung bewirkt aber auch ökologische Verteilungskonflikte, da durch Herstellungs-, Transportketten, Konsumtion und Freizeitverhalten eine Übernutzung von

natürlichen Ressourcen stattfindet. Die kulturelle Globalisierung bringt weiter Konflikte zwischen autochthoner und kommerzieller Kultur sowie zwischen Zentrumskultur und peripheren Kulturen hervor. Autochthone Kulturen erheben gegenüber der Einheitskultur den Anspruch auf ihr eigenes Recht und wehren sich gegen ihre Vereinnahmung durch einen globalen Kulturmarkt. Periphere Kulturen wirken dem Anspruch der Zentrumskultur auf nationaler und globaler Ebene entgegen und melden ihr gegenüber ihre Ansprüche an. Das hat einen Konflikt zwischen Multikulturalismus und individualistischem Universalismus zur Folge, der kaum mehr auszugleichen ist. Durch die wirtschaftliche Nutzung von technologischen Innovationen werden aber auch neue moralisch-ethische Konflikte herbeigeführt, da durch sie Situationen herbeigeführt werden, die nicht mehr durch die konventionelle Moral gedeckt sind, zum Beispiel die Anwendung der Genforschung für medizinische Diagnostik und die Transplantationsmedizin.

Diese Konflikte haben bereits erkennbar eine veränderte Struktur der sozialen Integration im Nationalstaat herbeigeführt. Sie werden durch den Wettbewerb zwischen Regionen, lokalen Gemeinden, Unternehmen und Gruppen zunehmend verschärft. Die strukturellen Veränderungen betreffen die Anforderungen an den Wettbewerb auf dem europäischen Binnenmarkt und in einem globalen Wirtschaftssystem, zum Beispiel die veränderten Gewinnchancen und die erwartbaren Verluste in Folge gesteigerter externer sozialer und ökologischer Kosten, die Probleme der politischen Integration der Europäischen Union, die Grenzen der europäischen Solidarität durch die nationalen Zugehörigkeitsgefühle und die Zumutungen der sich entwickelnden universalistischen Einheitskultur gegenüber den National- und Regionalkulturen. Sie betreffen aber auch einen Wettbewerb –

vielleicht sogar Krieg – der Kulturen und Lebensformen. Auch das könnte ein Ergebnis von Globalisierung sein, was durch die islamische Herausforderung dramatisch vor Augen geführt wird.

Nationale Entsolidarisierung

Strukturell ist die veränderte Situation dadurch zu charakterisieren, dass durch eine globale Beschäftigungspolitik der Unternehmen die nationalen Wettbewerbsvorteile an Bedeutung verlieren: Die Investitionen werden in einem globalen Wirtschaftssystem dort vorgenommen, wo die kostengünstigsten Bedingungen angeboten werden. Das wird sich durch die Osterweiterung der EU verstärken. Diese Veränderungen werden und haben bereits dazu geführt, dass die solidarische Integration der national eingeschränkten Arbeitsteilung durch Globalisierung und den europäischen Binnenmarkt zerstört wird. Markttöffnung und Deregulierung bedeuten aber nicht, dass es keinen Regelungsbedarf mehr gibt, zum Beispiel durch die World Trade Organization (WTO), die Nachfolgeorganisation der General Agreements on Tariffs and Trade (GATT). Erinnert sei in diesem Zusammenhang daran, dass das Modell des deutschen Sozialstaates ein Elitenkompromiss nach dem Zweiten Weltkrieg war. Solche Kompromisse werden in Zukunft immer schwerer sein. Es tritt, auch das ist für Deutschland typisch, eine Fremdorientierung in Sachen Solidarität der humanitären Eliten ein, die nicht mehr an den Problemen des eigenen Landes orientiert sind und damit gleichzeitig zu einer nationalen Entsolidarisierung beitragen. Damit geht einher, dass die gegenseitige Achtung zwischen den Berufsgruppen abgebaut wird. Sie werden öffentlich kritisiert, da ihnen nach Meinung der unterschiedlichen Interessengruppen ein nichtberechtigter Anteil am Wohlstand zukommt, seien es Ärzte, Rentner oder Manager. Mit diesen strukturellen

Veränderungen wird eine Differenzierung zwischen den Orientierungen der Modernisierungseliten und den benachteiligten Routinebeschäftigte herbeigeführt. Die Eliten sind europäisch und global orientiert, während die Benachteiligten in einen Nationalismus der Rückständigen zurückfallen. Die empirische Sozialforschung hat gut belegt, dass bei dieser Differenzierung das Bildungsgefälle der entscheidende Einflussfaktor ist. Dieser Differenzierungsprozess wird dadurch zunehmend herbeigeführt, dass sich die Staaten immer mehr dazu gezwungen sehen, eine neue Standortpolitik zu betreiben. Das bedeutet aber, dass der nationalen Solidarität und ihrer wohlfahrtsstaatlichen Programmierung ein innerstaatlicher sozialer Ausgleich immer schwerer fällt.

Das Strukturproblem besteht fortlaufend darin, dass aufgrund der Konkurrenz der einzelnen Nationalstaaten in dem politischen System der Weltgesellschaft Moral, Ethik und Recht nicht mehr harmonisierbar sind. Die Wirtschaftseliten haben ihre Geschäftspartner mittlerweile in allen Regionen des globalen Weltsystems. Die solidarischen Bindungen zu den Beschäftigten im eigenen Land werden immer mehr zurückgedrängt. Vergleichbares gilt für die humanitären Eliten. Sie engagieren sich für Afrika, Südamerika und nicht für die Rentner und sozial Schwachen im eigenen Land. Das schließt zwar oft eine andere Rhetorik nicht aus, die Praxis spricht in diesem Fall aber für sich. Die Annahmen gehen mittlerweile dahin, dass die globalen Arbeitsmärkte fortlaufend einer solidarischen Integration entgegenwirken werden. Das heißt aber, dass das Gefälle zwischen Arm und Reich im globalen Maßstab weiter erheblich auseinander driften wird. Es ist dabei nicht damit zu rechnen, dass diese Eliten eine Verantwortung für die Unterstützung von Leistungsschwachen ausbilden werden. Sie

mögen oft auch Opfer ihrer eigenen Programme sein, aber das wird ihre Einstellung nicht ändern. Das wird weiter Kriminalität begünstigen.

Netzwerk ohne Steuerung

In der Geschichte des politischen Systems des modernen Gesellschaftssystems sicherte der Nationalstaat die kollektive Identität. Die Veränderungen, die durch die anderen Anforderungen an die Standortpolitik eintreten, gehen dahin, dass die nationale Politik gegenüber den Regionen, Städten und Gemeinden an Bedeutung verliert. Die Standortpolitik ist von diesen Bereichen immer mehr in eigene Regie zu nehmen. Das heißt, es sind von ihnen entsprechende Angebote im Hinblick auf soziale, kulturelle, wissenschaftliche und ökologische Bedingungen bereitzustellen.

Der Nationalstaat hat seine Integrationsfähigkeit verloren. Es ist eine Illusion, das globale Weltsystem sei steuerbar und zivilgesellschaftlich sozialpolitisch zu ordnen. Immer noch beherrschen die Erungenschaften und Modelle des Wohlfahrtsstaates das Problembewusstsein nicht nur von Politikern, sondern auch bei Journalisten, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern. Dabei wird man dem bereits eingetretenen Strukturwandel von sozialer Solidarität nicht gerecht. Zudem wird das Modell moralisch überhöht und dient der Rhetorik. Dabei wird vergessen, dass es nicht nur auf weltwirtschaftlicher Verflechtung, sondern auch auf sozialen Ausgrenzungen beruhte. Die Moralisierungen, die auf Konflikt angelegt sind, vermögen wenig zu regeln. Sie können Stimmungen anheizen, fallen aber nach der Erhitzung in sich selbst zusammen. Globalisierung ist der Vorgang der Überführung der sozialen Prozesse in ein Welt- system, das nicht mehr räumlich operiert. Es beginnt bereits mit seiner eigenen Evolution. Durch diese Vernetzung verändern sich die Erhaltungswahrscheinlich-

keiten von Sozialsystemen im Hinblick auf ihre Grenzziehungen und Mitgliedschaftsbedingungen, das heißt aber auch ihre allgemeinen Teilnahmebedingungen. Das globale Weltsystem operiert auf der Basis von Selektionen, die durch das Medienverbundsystem vorgegeben sind. Es sind Netzwerkselektionen, die eigene Differenzierungen und Interpenetrations hervorbringen. Das Medienverbundsystem gibt sozusagen die Selektion der Selektionen vor. Die neue Evolutionsbedingung, die das Weltsystem hervorbringt, ist das Erfordernis der Angepasstheit seiner Teilnehmer an die Netzwerke, durch die sich das Interaktionssystem prozessualisiert und stabilisiert. Diese vorgängige Angepasstheit ist die grundlegende Voraussetzung, um als Teilnehmer in ihm operieren zu können. Damit entwickeln sich andere Variationsbedingungen seiner potenziellen Zustände. Sie bestehen im Auf- und Abbau von Netzwerken, die sich durch Teilnahme und Abbruch hervorbringen.

Strukturwandel von Gerechtigkeit

Die Gesellschaft der Gegenwart befindet sich sowohl in einem technologischen als auch in einem organisatorischen Umbruch. Die Erkenntnis dieser Entwicklung wird über den Überlebenserfolg nicht nur von Unternehmen, sondern von ganzen Gesellschaften entscheiden. Die Antwort auf die globale Herausforderung ist aber nicht nur eine Sache des Darüber-Redens, sondern eines Handelns, gerade des politischen. Dies wird in Deutschland nicht ohne eine Mobilisierung der Gesellschaft möglich sein, zum Beispiel wird es in Zukunft keine Seltenheit mehr sein, dass jemand zwei oder drei Jobs hat. Eine Mobilisierung, in der sich das Wirtschaftssystem bereits befindet, das im Zuge von Globalisierung immer mehr expandiert und dadurch seine uns vertrauten Strukturen weiter verändert wird. Globalisierung bedeutet, dass sich ein neues Gesellschafts-

modell entwickelt, welches das Keynesianische Modell der westlichen Nachkriegsgesellschaften ablöst. Dadurch wird zwangsläufig ein Strukturwandel von Solidarität und Gerechtigkeit herbeigeführt. In Sachen Gerechtigkeit erlebt Deutschland seit den 1990er Jahren eine wachsende Gerechtigkeitsrhetorik, die immer mehr leer läuft. Gerechtigkeit ist ein Totschlagargument geworden, dessen man sich bedient, um in öffentlichen Diskussionen zu dominieren oder die Stimmung anzuheizen. Dafür ist typisch, dass man unter Gerechtigkeit eine Ergebnisgerechtigkeit und eine Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse versteht, nicht aber Gerechtigkeit als Chancengleichheit ohne Ergebnisgerechtigkeit. Der Wohlfahrtsstaat hat Gerechtigkeit als eine staatlich garantierte allgemeine Sicherung der bestmöglichen Lebensbedingungen interpretiert. An diese Stelle wird aber Gerechtigkeit als Chancengleichheit treten müssen, um eine soziale Integration unter der Voraussetzung von Globalisierung herbeizuführen. Das heißt, sie wird einen formalen Charakter einnehmen und materiale Gerechtsameforderungen zurückdrängen.

Sowohl die Weiterführung des Modells Deutschland als auch das Konzept des nationalen Wettbewerbsmodells sind ungeeignet, um bei den vorliegenden Veränderungen noch die Orientierung für die benötigten institutionellen Innovationen abzugeben. Die solidarische Integration hat sich im Wohlfahrtsmodell auf den Nationalstaat gestützt. Dieses Modell dient aber immer mehr dazu, die Privilegien der in einem Wohlfahrtskartell Organisierten zu schützen und andere auszuschließen. Auf der anderen Seite entziehen sich immer mehr nationalstaatliche Investitionen und solidarische Beschäftigung einer einheitlichen nationalstaatlichen Solidarität. Die europäischen Wohlfahrtsstaaten sind in ihrer inneren sozialen Integration gefährdet, die auf der Ebene der Europäischen Union nicht wiedergewonnen werden.

den kann. Der Wettbewerb wird sich immer mehr zwischen Regionen, lokalen Gemeinden, Unternehmen und Gruppen abspielen. Das erfordert ein anderes politisches Steuerungssystem im Hinblick auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen der übrigen Handlungsbereiche, sei es der Wirtschaft, Wissenschaft und der Erziehung. Die Integration wird in Zukunft immer mehr durch Netzwerke geleistet werden und nicht durch eine großflächige Stellvertretung von Beschäftigten. Das bedeutet aber das Ende der großen Kollektivorganisationen und der kollektiven Interessenvertretungen. Sie werden sich als Dienstleister zu reorganisieren haben, die in der Lage sind, sich auf unterschiedliche Interessen von Beschäftigten einzustellen. Es zeigt sich heute das Ende der nationalen Kollektivsolidarität und der damit einhergehenden nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Das ist dadurch begründet, dass sich betriebs- und tätigkeitsspezifische Kooperationen bei der Interessenabstimmung immer mehr durchsetzen werden. Dem widerstreitet das überlieferte System einer einheitlichen Kollektivrepräsentation und Interessenvertretung.

Nach der Steuerreform

In der EU wird der Stabilitätspakt gegenwärtig zu einem Sündenbock für das erforderliche Senken der Arbeitskosten, das konsequente Sparen und den Abbau von Subventionen. Die vorgezogene Steuerreform im Dezember 2003, darüber dürften sich die Experten einig sein, kann eine Strukturreform des Arbeitsmarktes nicht ersetzen. Es stellt sich die Frage, ob die Bundesagentur für Arbeit von ihrer Organisationsstruktur her überhaupt in der Lage ist, auf dem strukturell veränderten Arbeitsmarkt erfolgreich zu agieren. Man sollte sie aber dahingehend in Schutz nehmen, dass sie selbst keine Arbeitsplätze schaffen kann. Ein Schuldenabbau wird nur über ein weiteres wirtschaftliches

Wachstum möglich sein. Dafür sind die Aussichten in den kommenden Jahren aber eher ungünstig. Nach Umfragen Anfang des Jahres 2004 haben sich zum Beispiel im Maschinen- und Anlagebau und der Kunststoff verarbeitenden Industrie die Erwartungen an einen konjunkturellen Aufschwung verbessert, das wird aber zunächst nicht zu neuen Arbeitsplätzen führen. Die bekannten Verlaufsformen legen es nahe, dass eine Erweiterung von Beschäftigung erst im zweiten Jahr eines konjunkturellen Aufschwunges zu erwarten ist. Vermutlich wird der Konjunkturanstieg in den Jahren 2004 und 2005 geringer ausfallen, als man annimmt. Die Annahme der Bundesregierung, dass die Steuersenkung der Reformagenda 2003 zu einer größeren Nachfrage führt und dadurch die Konjunktur stützt, wird voraussichtlich nicht eintreten. Ein Konjunkturaufschwung wird nicht durch diese Reform zu erklären sein. Dem stehen die zahlreichen Belastungen entgegen. Zudem ist davon auszugehen, dass erst dann, wenn sich die Lage am Arbeitsmarkt ändert, sich auch die steuerlichen Entlastungen auf das Konsumverhalten auswirken. Andererseits sollte der Stabilitätspakt flexibel gestaltet werden. Das Problem, vor allem in Deutschland – auch in Frankreich –, besteht darin, dass den erforderlichen Reformen die Organisationen der Interessenvertretungen entgegenstehen. In den öffentlichen Medien wird weitgehend ausgeblendet, dass die Interpretations-schemen von Organisationen mittlerweile nicht an der Realität ausgerichtet sind. Die öffentlichen Medien neigen diesbezüglich zu einer Personalisierung von Problemlagen, die zwar Schuldzu-schreibungen ermöglichen, aber keine Erkenntnisse über die Struktur von Fehlentscheidungen befördern.

Der Wohlfahrtsstaat der Nachkriegszeit konnte den sozialen Kompromiss deshalb erfolgreich institutionalisieren, da er

den entsprechenden Handlungsspielraum hatte. Er konnte im Zusammenspiel mit einem Wirtschaftswachstum dessen desintegrative und anomische Wirkungen annäherungsweise ausgleichen. Diese Situation ist aber nicht mehr herstellbar. Es ist schlicht weltfremd, davon auszugehen, dass man die Marktöffnungsstrategie zurückfahren kann. Fluchtpunkt einer Wiedergewinnung von solidarischer Integration, insbesondere in Deutschland, kann nur sein, dass ein deregulierter Arbeitsmarkt durch ein Modell der Verbindung von negativer Einkommensteuer und Grundsicherung strukturiert wird. Es fehlt nach wie vor eine größere Tarifflexibilität durch Öffnungsklauseln bei den Tarifverträgen. Die Arbeitslosigkeit wäre einfach beseitigbar, wenn die Löhne um zehn bis fünfzehn Prozent gekürzt würden und im Niedriglohnbereich um ein Drittel. Das ist zwar politisch nicht durchsetzbar, verdeutlicht aber die Problemlage. Erforderlich ist es, den Kündigungsschutz in der mittelständischen Wirtschaft ganz aufzuheben. Nur so können Arbeitsplätze entstehen. Damit muss aber einhergehen, dass eine grundlegende Steuerreform herbeigeführt wird. Diesbezüglich formieren sich gegenwärtig eher Widerstände. Es bedarf aber eines Paradigmenwechsels in Sachen Steuerstaat, da das Leitbild der Einkommensteuer in Zukunft nicht mehr tragfähig ist. Er kann nur darin bestehen, dass die Arbeit immer weniger oder sogar nicht mehr besteuert wird, sondern der Konsum. Erforderlich wird es aber auch sein, dass die Beschäftigung durch Teilzeitarbeit verteilt und durch Auszeiten entlastet wird. Dieser Schritt sollte durch eine steuerliche und rentenrechtliche Förderung von Hausarbeit, Vereinsarbeit und Gemeindearbeit im Eh-

renamt unterstützt werden, um Alternativen zu der normalen Beschäftigung bereitzustellen. Das wird einen Paradigmenwechsel von Modernisierung erfordern, da die Leitorientierung nicht mehr die Vermehrung von individuellen Rechten, nicht mehr die Umverteilung und die Resultatsgleichheit sein wird. Aus dem Ist-Stand kommt man nicht umhin festzuhalten, dass das Tempo der Liberalisierung in Deutschland weltfremd ist.

Soziale Integration ohne Wohlfahrtsstaat ist das Modell von sozialer Integration im Zeitalter der Globalisierung. Es ist zu erwarten, dass in Zukunft die staatlichen Regulierungen immer mehr abgebaut werden. Es bedarf insofern anderer und neuer Formen der sozialen Integration, die an einer Selbstorganisation der Gesellschaftsmitglieder ausgerichtet sind. Das damit einhergehende Modell wird nicht mehr eine stellvertretende Definition von Gemeinwohl und Gerechtigkeit von Großorganisationen sein, sondern an seine Stelle wird der faire Interessenausgleich zu treten haben. Allerdings wird bei der Abmilderung der durch Marktöffnung herbeigeführten negativen Folgen dem sozialen Engagement der Kirchen und der Sozialunternehmen eine neue Rolle zukommen. Insgesamt heißt dies, auf die Subventionierung von Milieus der Armut zu verzichten. Das führt zu einer grundsätzlichen Neubestimmung der Steuerungsfunktion der staatlichen Organisation des politischen Systems. Das sind Einsichten, die letztlich nicht mehr ganz neu sind, die aber immer wieder verdrängt werden. Verdrängung wird die durch Globalisierung herbeigeführten Konfliktlagen nicht entschärfen. Es sind dies Konflikte, die nicht mehr zur Disposition stehen. www.protosociology.de