

Über die Notwendigkeit
der Anpassung
Deutschlands als Standort

Soziale Gerechtigkeit in Zeiten der Globalisierung

Joachim Lang/Michael Schlieben

Franz Münteferings Kapitalismuskritik war wahlkärtisch motiviert und nicht frei von argumentativer Inkongruenz. Nichtsdestotrotz traf sie einen Nerv und problematisierte eine Schieflage, die sich schwerlich ignorieren lässt. Eine Entwicklung hin zu einem Kapitalismus, der sich zunehmend „entfesselt“ in einer globalisierten Welt geriert, räumen selbst – recht ratlos – Spitzunternehmer ein. Politiker, Arbeitgeber wie Arbeitnehmer sehen angesichts mobilen Kapitals, rascher Produktionsverlagerungen und des internationalen Standortwettbewerbs die eigenen Gestaltungsmöglichkeiten sukzessive schwinden. An diesem in allen Teilen unserer Gesellschaft wahrgenommenen schlechenden Ohnmachtsgefühl entzündet sich die Frage, was in Zeiten des globalen Umbruchs sozial gerecht ist.

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass die beiden zentralen Begriffe dieses Diskurses, soziale Gerechtigkeit und Globalisierung, vieldeutig sind. Häufig werden sie in der politischen Auseinandersetzung einseitig konnotiert als politische „Kampfbegriffe“ verwendet.

Der erstmals mit Breitenwirkung in der Mitte des neunzehnten Jahrhunderts verwendete Begriff „soziale Gerechtigkeit“ wurde bereits in seiner Prägephase normativ aufgeladen. Verschiedene Interessengruppen reklamierten die Deutungshoheit darüber, welche Zustände und Verteilungsmodi als sozial gerecht anzusehen seien. Bis heute existieren sich voneinander erheblich unterscheidende, teils gegensätzliche Konzeptionen und

Theorien von sozialer Gerechtigkeit. Der Nobelpreisträger Friedrich von Hayek befand den Ausdruck als unbrauchbar; für ihn war soziale Gerechtigkeit ein „Wieselwort“, eine „Leerformel“.

Mit Globalisierung ist in erster Linie die seit Ende des zwanzigsten Jahrhunderts stark intensivierte weltweite ökonomische Verflechtung gemeint. Der Globalisierungsprozess ist, da er sich weltweit vollzieht, gewissermaßen unumkehrbar. Fallbeispiele belegen, dass Abschottung und Autarkie keine probaten Alternativen sind – was die oft fundamentalen Globalisierungskritiker in der Regel ignorieren.

Um sich für den globalen Wettbewerb in eine gute Position zu bringen, zeichneten sich in vielen Staaten in den vergangenen beiden Jahrzehnten ähnliche Trends ab: Nachdem in den sechziger und siebziger Jahren weltweit die Staatsquoten stiegen, hat in jüngerer Vergangenheit ein Umdenken stattgefunden. Viele Länder förderten die weiträumige Privatisierung ehemaliger Staatsbetriebe und setzten den Abbau staatlicher Regulierung auf die politische Agenda.

Bereits Ende der neunziger Jahre führte dies zu der These der „Globalisierungsfalle“. Etliche Autoren räumten der Politik angesichts des globalen Wettlaufs des mobilen Kapitals nur noch geringe Gestaltungsspielräume ein: Der freie Markt suche nach Standorten, in denen er mithilfe niedriger Steuern, geringer Sozialkosten, lascher Umweltauflagen möglichst uneingeschränkt produzieren und

somit Wert schöpfen könne. Die Staaten ließen dabei Gefahr, sich einen gegenseitigen „Unterbietungswettlauf“ zu liefern, um als Standort attraktiv zu erscheinen, an dessen Ende immer niedrigere Sozial- und Arbeitsstandards stünden.

Verstärkt durch eine oftmals hysterische Berichterstattung, produzierten diese Entwicklungen Globalisierungsgänste, die über das rein Wirtschaftliche hinausgehen. Die Gestaltungs- und Schutzmacht des Staates scheint infrage gestellt, der Sozialstaatskonsens ist brüchig. Das Vertrauen in das Wirtschaftssystem hat sich verringert, auch angesichts ungleicher Verhältnisse zwischen einer Rekord-Arbeitslosigkeit auf der einen und Rekord-Unternehmensgewinnen auf der anderen Seite, die oftmals ihren ungleichen Niederschlag in Vorstandsbezügen und Aktienärsdividenden finden.

Bei dem Blick auf die Lösungs- und Diskussionsansätze, die den politischen Diskurs in der letzten Zeit prägten, sollen folgende Fragen zentral sein: Wie wird soziale Gerechtigkeit verstanden? Welche daraus folgenden Arbeitsmarkt-Konzepte konkurrieren miteinander? Welche Rolle spielt in den Konzeptionen der Staat, was kann er (gerechterweise) noch leisten?

Liberalisierungsanhänger

Bei diesem in den letzten Jahren von einer im Prinzip großen Mehrheit – von den einen radikaler, von den anderen moderater – verfochtenen Ansatz der Liberalisierung steht die Leistungsgerechtigkeit im Vordergrund. Ziel ist eine effiziente, finanzierte Wohlfahrt, die konzentriert gegen Grundrisiken (Krankheit, Invalidität oder Armut) absichert; eine „Rundumversorgung“ sei dagegen schlicht nicht mehr möglich.

Die Liberalisierungsverfechter interpretieren die Entwicklung zu mehr Staat und Fürsorge in der Mitte des vergangenen Jahrhunderts als wachstumshemmende Fehlentwicklung, die zu einer

„Vollkaskomentalität“ geführt habe. Gerechtigkeit dürfe nicht als Gleichheit verstanden und nicht zu Lasten von Freiheit und Dynamik verwirklicht werden. Den deutschen Sozialstaat sehen sie in seiner derzeitigen Ausprägung als faktische WiederbeschäftigungsbARRIERE, die für den riesigen Schwarzarbeitssektor und somit für viele Insolvenzen verantwortlich sei. Von den involvierten Menschen fordern sie mehr Eigenverantwortung und Flexibilität. Entlastet und zur Eigenvorsorge befähigt werden sollten diese durch Steuerminderungen. Sie verweisen, wie es der Arbeitgeberpräsident kürzlich tat, auf hohe Gesundheitskosten, die in keinem Verhältnis zu der tatsächlichen Volksgesundheit stehen und auf Renten, die alles andere als Altersarmut produzieren.

Auf dem Arbeitsmarkt halten sie schmerzhafte Einschnitte bei Kündigungsschutz und Tarifrecht sowie eine umfassende Entbürokratisierung für unumgänglich. Genug Arbeit sei schließlich vorhanden, wegen der hohen Nebenkosten beständen allerdings nicht genügend Arbeitsplätze. Sie wollen keinen aufgeblähten zweiten Arbeitsmarkt, keine ABM-Kultur, sondern vertrauen auf die Produktivität des freien Marktes. Sie mockieren sich über die „Gurus der Nacharbeitsgesellschaft“, die in den frühen achtziger Jahren Wochenarbeitszeiten verkürzten und die „Fehldiagnose“ vom Ende der Arbeitsaufstellten. Stattdessen sei heute eine Verlängerung und Flexibilisierung von Arbeit zwingend notwendig.

Der Staat solle insgesamt deutlich „zurückgefahren“ werden, so fordern es die Liberalisierungsverfechter schon seit Jahren. Zusätzlich sollen Ausbildungsberufe mit weniger komplexen Anforderungen eingeführt werden. Dabei wird darauf verwiesen, dass zwei Drittel der Arbeitslosen Geringqualifizierte sind. Denen müsse man entweder den Arbeitseintritt erleichtern, oder man müsse die Zahl der

Geringqualifizierten abbauen. Dementsprechend hat die (staatlich vermittelte) Bildung in den liberalen Konzeptionen einen zentralen Stellenwert.

Derart liberalen Ansätzen haftet oft etwas Kühles, Makroökonomisches an. Da her kommen von Akteuren ähnlicher politischer Provenienz Vorschläge, die mit einem anderen Begründungszusammenhang vorgetragen werden, obgleich sie sich in der Diagnose nicht sonderlich unterscheiden. Vor allem die Union spricht sich programmatisch für umfassende strukturelle Reformen aus, die „Leistungsanreize setzen“ und „Einstellungshindernisse abbauen“. Gerecht sei eben, so der Wahl-Slogan der CDU, was Arbeit schafft. Impliziert ist damit ebenso, dass Arbeit billiger gemacht werden müsse und starre überbetriebliche Tarife aufgehoben werden sollten.

Zugleich betont die christdemokratische Wertekommission aber die Wichtigkeit eines Ordnungsrahmens und die zentrale Rolle des Nationalstaates – Vokabeln, die Radikalliberalen nicht über die Lippen kommen würden. Der gleichwohl reduzierte Staat soll durch Aktivierung einer „Bürgergesellschaft“ sozial abgedeckt werden, die auf Freiwilligkeit, Nachbarschaftshilfe und Subsidiarität beruht. Neue staatlich fördernswerte Komponenten sind dabei „Familiengerechtigkeit“, „Generationengerechtigkeit“ oder „Befähigungsgerechtigkeit“. Der Historiker Paul Nolte betrachtet überdies die soziologische Komponente und regt einen Gerechtigkeitsbegriff an, der sich verstärkt an den Mittelschichten ausrichtet. Ohne einen selbstbewussten gestärkten Mittelstand seien notwendige Reformen nicht umsetzbar.

Ein weiterer Ansatzpunkt des liberal-konservativen Lagers ist die Besserung der Qualität des deutschen Standortes. Mit den Worten Alois Glücks formuliert: „Nur wenn wir zur Spitzengruppe der Leistungsfähigen gehören, können wir

auch in der Spitzengruppe des Wohlstands und der sozialen Sicherung dabei sein.“ Daraus erwuchs eine weitere Wahlkampf-Sentenz der Union: „Wir müssen so viel besser werden, wie wir teurer sind.“ Solches lässt sich kaum ohne breite Innovationsinvestitionen realisieren.

Neue Linke

Die mit den Hartz-Reformen unzufriedene Linke hat eine konträre Gerechtigkeitsvorstellung. Sie empfinden die grässlerenden Liberalisierungstendenzen als ungerecht. Einer ihrer Vordenker, Hans-Peter Bartels, wirft den so genannten „Victory-Kapitalisten“ vor, dass diese nichts mehr von dem die Gesellschaft stabilisierenden Gut der Verteilungsgerichtigkeit wissen wollen und Werten ohne Mehrwert gegenüber gleichgültig seien. Bartels warnt vor der restlosen Ökonomisierung der Gesellschaft. Häufig würde, so seine Analyse, die Bedrohung Globalisierung vorgeschoben, um so wenig soziale Kompromisse wie nötig machen zu müssen. Er verweist auf liberalisierte Staaten wie Großbritannien oder die USA, wo sich der Abstand zwischen Arm und Reich zusehends vergrößere, und stellt die rhetorische Frage, ob eine Nebenjob-Kultur oder eine schlechte medizinische Grundversorgung sozial gerecht seien.

Zwei divergierende Ansatzpunkte lassen sich auf der politischen Linken ermitteln. Zumeist setzt sie in den Überlegungen beim Individuum an. „Jeder Einzelne zählt“, so eine häufige Prämisse. Das hat zur praktischen Konsequenz, dass ein großes Potenzial an Arbeitsplätzen im Bereich der einfachen, lokal gebundenen Dienstleistungen gesehen wird. Hierbei handele es sich um Jobs in Sektoren ohne internationale Konkurrenz, ohne globalunternehmerische Einflussnahme, die gegebenenfalls staatlich subventioniert werden müssten. Ebenfalls beliebt ist die einfache Forderung, Löhne und Renten anzuhe-

ben. „Die Bevölkerung muss mehr Geld bekommen“, so Oskar Lafontaine kürzlich in einer Talk-Show – dies würde, so die Überlegung, die Kaufkraft der Einzelnen stärken und dadurch die Konjunktur ankurbeln.

Andere denken internationalistisch und wollen bei den Reformen auf supranationaler Ebene ansetzen. Es müsse auf eine Änderung der unterschiedlichen Sozialstandards oder auf die Einführung von Sozialklauseln beispielsweise bei der WTO hingewirkt werden. Ein Wettbewerb zur Senkung der Unternehmenssteuer innerhalb der EU wird im linken Lager schlicht als absurd empfunden.

Freiwillige Selbstverpflichtungen von Unternehmen seien bislang größtenteils wirkungslos geblieben. Damit solche Vorgaben Verbindlichkeit bekämen, seien periodische, unabhängige Kontrollen durch Ombudsleute notwendig. Man könne zwar diejenigen, die sich nicht an die Standards halten, nur schwerlich bestrafen, aber immerhin die, die sich konform verhalten mit Benefits wie Steuervergünstigungen belohnen.

Zumeist behält der Staat für die Linke eine zentrale Rolle. Bartels mokiert sich seinerseits über den Topos des „aufgeblähten“ Staates, Lafontaine räsoniert, dass die Politik durch fortschreitende Liberalisierung zum bloßen Dienstleistungsbetrieb und Befehlsempfänger der Wirtschaftsverbände degeneriere. Der Staat solle und müsse auch weiterhin als Bürge, Rahmenrechtsetzer, Organisator oder Moderator fungieren. Der Göttinger Politologe Franz Walter verweist darauf, dass liberale Gesellschaften entstrukturierte Gesellschaften seien. Der Trend dahin stehe aber einem empirisch messbaren Wunsch der durch die Globalisierung verunsicherten Menschen nach festen Strukturen entgegen. So ist für Walter die „Bürgergesellschaft“, die den Staat entlasten soll, ein „brüchiges Konzept“, ein „Forum der akademischen Mittel-

schicht“. Das soziale „Unten“, aber auch die deutsche Mitte, die nicht wie die New Economy tickt, seien auf den Staat und dessen Schutz und Solidarität nach wie vor angewiesen. Er warnt davor, diese umfassenden Gesellschaftsschichten zu Gunsten der Produktivitätssteigerung der Wohlfahrtsysteme außer Acht zu lassen.

Ein dritter Weg

Eine Zeit lang sah es so aus, als böte sich ein dritter Weg als Königsweg. Der in vielen Ländern insbesondere Nordeuropas Ende der neunziger Jahre eingeleitete Reformansatz versucht sich gegen links wie rechts gleichermaßen abzugrenzen. Den Liberalkonservativen halten sie vor, dass die propagierte Senkung der Sozialhilfe und eine Begrenzung des staatlichen Aufgabenkataloges einen breiteren Niedriglohnbereich erzwingen. Je weniger Menschen vom Staat unterhalten werden, desto mehr seien gezwungen, schlecht bezahlte Arbeiten mit geringem Anforderungsprofil zu suchen. Den Linken rechnen sie dagegen vor, dass die Sozialleistungen entweder mehr kosten oder im Niveau gesenkt werden müssen, da sonst sämtliche Reserven in einigen Jahrzehnten aufgebraucht seien.

Als angestrebtes Reformziel gilt eine Annäherung an die Dynamik der US-amerikanischen Wirtschaft, also an die Fähigkeit, den Arbeitsmarkt rasch an laufende Strukturveränderungen anpassen zu können, ohne das Wachstum neuer Jobs zu blockieren. Gleichzeitig solle soziale Desintegration, wie sie in den USA ebenfalls häufig vorkomme, vermieden werden. Dort muss als Dienstleistung bezahlt werden, was in Europa oft als Kollektivgut gilt (Gesundheit, Bildung). Dies führe zu mangelnder gesellschaftlicher Inklusion, und diesem solle staatlich entgegengesteuert werden.

Als Strategie zur Verwirklichung des Reformzieles diene die so genannte „Ak-

tivierung“ der Gesellschaft. Anstatt die Arbeitslosigkeit zu verwalten, sollten möglichst viele Menschen in Beschäftigung gebracht werden. Anstelle der Konsumtion von Sozialhilfe sollte die Produktion von Sozialhilfe treten. Langzeitarbeitslose wurden bei Gemeinden, Pflegeheimen oder anderen sozialen Einrichtungen eingesetzt, sehr niedriges Einkommen durch Sozialhilfe oder Steuervorteile subventioniert. Statt alter unrentabler Industriearbeitsplätze wurden einfache Dienstleistungsarbeitsplätze staatlich gefördert.

Der Schlüsselgerechtigkeitsbegriff dieses „produktiven Sozialsystems“, das nicht ohne hohe Steuersätze funktioniert, ist „Teilhabe“. Vorrangig sei entscheidend, die Menschen an Arbeit und Bildung partizipieren zu lassen, um gesellschaftliche Verwahrlosungen zu vermeiden.

Glokalisierer

Bereits erwähnt wurde, dass eine Abschottung gegenüber dem globalen Markt wenig wirkungsvoll ist. Dagegen wird vielerorts eine so genannte „Glokalisierung“ als adäquate Modernisierungsstrategie angesehen. Damit ist eine funktionale Dezentralisierung und Regionalisierung gemeint, die sich allerdings nicht dem Weltmarkt verschließt. Hier wird die Frage aufgeworfen, ob es für einzelne Regionen gerecht sei, sich den in die Globalisierungsfalle getappten Mutterstaaten unterordnen zu müssen. Glokalisierer propagieren den Wettbewerbsföderalismus, fordern regional differenzierte Steuersätze und Kompetenzen und so wenig Delegation „von oben“ wie möglich. Als normative Legitimierung dient das Subsidiaritätsprinzip. In Selbstorganisation sollen die Entscheidungen vor Ort getroffen, selbstständig dezentrale wirtschaftspolitische Maßnahmen eingeleitet und verantwortet werden.

Als gewisses Gegenbeispiel zum verstärkt dezentralen Regionalismus lässt

sich das Kopieren bereits erfolgreicher Reformwege aus dem Ausland anführen. Als mögliche Denkanstöße sei hier auf drei Beispiele verwiesen: Die Niederlande galten lange als das Musterland des Strukturwandels. Sie kürzten massiv Sozialleistungen, erweiterten und erleichterten aber zugleich erfolgreich die Zugangsbedingungen für Teilzeitarbeit. Auch die skandinavischen Reformen fanden internationale Beachtung und Nachahmer. Neben aktiver Arbeitsmarktpolitik zeichneten sie sich dadurch aus, dass sie eine neue Balance zwischen Rechten und Pflichten formulierten. Bei den Reformen betonten sie als Beweggrund die gefährdete Finanzierungssicherheit für die Zukunft. Dank der eingängigen Reform-Begründung erhielten sie die Unterstützung der Bevölkerung. So konnten sie die Frühverrentung stoppen und die individuelle Arbeitslosen-Betreuung verstärken. Der lange Zeit von Liberalen als Vorbild verehrte britische Thatcherismus taugt nur bedingt als Vorbild. Nicht selten wird diese Phase der Liberalisierung großer Staatsbetriebe im Rückblick vor allem hinsichtlich ihrer schlechten medizinischen und infrastrukturellen Auswirkungen besprochen.

Ungeachtet der unterschiedlichen Denkschulen, Primäransatzpunkte und Gerechtigkeitsverständnisse lässt sich doch so etwas wie ein allgemeiner Tenor ausmachen. Kaum jemand bestreitet, dass die Bundesrepublik mehr wirtschaftliche Flexibilität am Arbeitsmarkt benötigt, um den Globalisierungsanforderungen gerecht werden zu können. Ebenfalls unbestritten ist, dass die Sozialsysteme in der gegenwärtigen Form nicht mehr bis zur übernächsten Generation tragen werden und daher wie auch bei der Bildung ein Mehr an Effizienz und Eigenverantwortung erstrebenswert ist. Fast alle betonen aber auch, dass der Staat gerade in Globalisierungszeiten seine Schutzfunktion wahrnehmen und

auch weiterhin zumindest Rechtsstaat oder Infrastruktur garantieren müsse.

Vielfach und aus unterschiedlichen politischen Richtungen erklingt die Forderung, in neue wichtige Industrien wie Informationstechnologie oder Gesundheitsdienstleistung zu investieren. Der Bildung wird rechts wie links eine zentrale Rolle zugestanden: Bildungskapital muss entwickelt, die Ganztagsbetreuung und als Schulform die Hauptschule gestärkt werden. Allgemein wird ein erhebliches Beschäftigungspotenzial gesehen bei Dienstleistungsjobs im gering qualifizierten, lokal gebundenen Bereich.

Es lässt sich bilanzieren, dass es für die Politik durchaus innovative Ansatzpunkte gibt, die mehrheitlich als gerecht und notwendig gelten und die nach der nächsten Bundestagswahl zügig angegangen werden sollten.

Anpassung des Standortes

Den Machtwechsel 1998 führte Gerhard Schröder herbei, weil er die „Neue Mitte“ propagierte und erreichte. Mittlerweile, sieben Jahre später, geht es nicht mehr primär um eine – wie auch immer gearbeitete – Mitte. Das soziale „Unten“ hat sich vergrößert. Die SPD scheitert unter anderem daran, dass sie ihre ureigene Klientel, die Arbeiter und Arbeitslosen, nicht mehr erreicht. Diese haben in den letzten Jahren verstärkt der Union ihre Stimme gegeben, sind aber eine hochvolatile Wählerklientel. Einwände gegen radikale Reformen, die dieser sozial schwachen Klientel viel abverlangen würden, sind auch innerhalb der Union vorhanden. Sie werden sich verstärken, sobald die Reformen tatsächlich zur Wahl stehen und Regierungsprogramm sein werden.

Im Blick auf das Vorhaben, das ausgeuferte neue soziale „Unten“ wieder zu reduzieren, ist die Prägung eines modernen Gerechtigkeitsbegriffes unabding-

bar. Eine gerechte Politik muss sich um die Schwachen kümmern, sich zum Ziel setzen, zumindest Teile des „Unten“ der „Mitte“ zuzuführen. Dabei ist deutlich zu machen, dass Produktivität und Wachstum auch in Globalisierungszeiten kein Selbstzweck sind, sondern dass ein funktionierender Standort allen zugute kommt.

Ein moderner Gerechtigkeitsbegriff darf nicht aus falsch verstandener Rücksichtnahme oder aus Angst vor Widerständen die Probleme ignorieren oder eine Fortführung des maroden Sozialstaatskonzeptes propagieren. Vieles an Deregulierung ist nötig, das hat sich durch den breiten öffentlichen Diskurs auch in den Köpfen festgesetzt. Es ist aber nicht nur wahlstrategisch ratsam, einen – gewisse Härten legitimierenden und erklärenden – Gesamtzusammenhang beizubehalten. Tatsächlich entwickelte sich gerade nach der auch handwerklich oft chaotischen rot-grünen Regierungspraxis bei vielen Menschen das Bedürfnis nach einer nachvollziehbaren Politik „aus einem Guss“. Internationale Beispiele zeigen, dass auch harte Reformen mit einer stringenten Begründung auf breite Resonanz treffen können.

Dies gilt es umzusetzen: Der Standort Deutschland muss den Bedingungen der Globalisierung angepasst werden. Dafür muss gespart, umstrukturiert, den Menschen manches abverlangt werden. Der Staat wird sich um die Standortbetreiber, nämlich um die Unternehmen, kümmern müssen, aber auch und nichtsdestoweniger um die Standortinhaber, die Staatsbürger. Ein besonderes Augenmerk sollte dabei den Standortlosen, den sozial Schwachen, geschenkt werden. Am Ende könnte eine neue Sozialpolitik stehen, die die Bürger mit der Globalisierung versöhnt und der Union neue Wählerschichten erschließt.