

Sozialstaat und Globalisierung

EINE VERHÄNGNISVOLLE BEZIEHUNG?

Internationale Wettbewerbsfähigkeit ist ohne Globalisierung nicht möglich.
Doch bei allen Vorteilen bleibt Globalisierung ein riskantes Geschäft, denn je offener eine Volkswirtschaft ist, um so verletzlicher ist sie.
Das wirft die Frage auf, ob es nur von Vorteil ist, dass Deutschland seine Attraktivität als Wirtschaftsstandort und seine Wettbewerbsfähigkeit in den letzten Jahrzehnten beständig erhöht hat.
Ein Wissenschaftler des Instituts für politische Wissenschaft erläutert den Zusammenhang zwischen Sozialstaat und Globalisierung.

»Has globalization gone too far?«, fragte Dani Rodrik in einem in den 90er Jahren erschienenen Buch und beklagte darin eindringlich die Erosion sozialer Standards sowie die zunehmende soziale Desintegration durch ungezügelter Deregulierungsprozesse. Die OECD hingegen wird nicht müde zu betonen, dass die Globalisierung sowie die damit verbundene Liberalisierung des Welthandelns noch gar nicht weit genug fortgeschritten seien. Sie beklagt, dass sich weiterhin ein Großteil des Welthandels auf wenige Länder, vor allem auf die hochentwickelten Volkswirtschaften der OECD-Welt nebst wenigen Schwellenländern konzentriert. Durch mehr Welthandel und eine verstärkte Arbeitsteilung hätten auch die unterentwickelteren Volkswirtschaften die Chance, ihre Wirtschaftsleistung zu vergrößern und die Armut zu bekämpfen.

Ist die ökonomische Globalisierung eine Bedrohung oder eine Chance – oder beides zugleich? Und was hat sie mit dem Sozialstaat zu tun? Weder bei den Diagnosen noch bei den Therapien herrscht Eindeutigkeit – bis auf die Erkenntnis, dass die Herausforderung Globalisierung besonders deswegen Verunsicherung und hektisches Krisenmanagement hervorruft, weil die westlichen Sozialstaaten ihre Gestalt und Opulenz in einer Phase gewonnen

haben, in der die Politik auf die internationale Ökonomie kaum Rücksicht nehmen musste. Dies hat sich grundlegend verändert. In dem Maße, in dem die Mobilität und das Volumen grenzüberschreitender ökonomischer Aktivitäten in den Bereichen Finanzmärkte, Auslandsinvestitionen und Güter zunehmen, stehen nicht nur Unternehmen und ihre Produktionsstrukturen, sondern auch Staaten als Standorte für Produktion und Investition im Wettbewerb miteinander: Je größer der Wettbewerb um Standortbedingungen und Absatzmärkte wird, desto mehr können Regierungen gut beraten sein, sich angesichts der Globalisierung strategisch neu zu positionieren und zu versuchen, ihre Wettbewerbsposition auf dem Weltmarkt durch eine gezielte Wirtschafts- und Sozialpolitik zu befördern. Damit haben sich auch die Interessen im und am Sozialstaat fundamental verändert.

Vier Argumentationslinien lassen sich aus der Literatur zum Zusammenhang »Sozialstaat und Globalisierung« herausdestillieren: Die erste Linie vertritt die These, dass die Staaten im wachsenden Maße in ihrer Funktionsfähigkeit nach innen und Handlungsfähigkeit nach außen eingeschränkt werden. Im globalen Konkurrenzkampf sind die Staaten getrieben, stabilitäts- und angebotsorientierte Politik zu betreiben. Die »Weltöko-

nomie« ist dabei, die Souveränität von Staaten auszuhöhlen. Darunter leidet die Fähigkeit von Staaten, grundlegende Staatsfunktionen zu erbringen. Indem sich die Staaten auf diese alternativlos erscheinende Sachzwanglogik einlassen, verstärken sie den Prozess der Selbstentmachtung und beschleunigen den Verlust an Handlungskapazitäten (*Autonomieverlustthese*).

Eng mit der ersten Argumentationslinie ist eine zweite verbunden, die behauptet, dass die veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Spielräume für sozialstaatliche Politik enger gemacht und den Legitimationsdruck auf Sozialpolitik erhöht hätten – daher sei die Aufrechterhaltung generöser und umfassender sozialer Sicherheit nicht länger möglich. Alle Regierungen sind dieser These zufolge gezwungen, ihre »reifen« Sozialstaaten globalisierungskompatibel umzubauen (Senkung von direkten Steuern, vor allem der Unternehmenssteuern, Sozialleistungen und Sozialstandards, Verringerung der Staatsdefizite), um im unerbittlichen globalen Standortwettbewerb bestehen zu können. Der Sozialstaat muss sich gegenüber dem sich ausbreitenden Markt immer weiter zurückziehen, denn die zur Finanzierung sozialer Sicherheit erforderlichen Steuern und Beiträge sowie die zur Herstellung von sozialer Gerechtigkeit und

Gleichheit verabschiedeten Schutzgesetze und tariflichen Übereinkommen mindern die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Gute Sozialstaaten sind demnach marktfreundliche Sozialstaaten (*Inkompatibilitäts- oder Bedrohungsthese*).

Während diese beiden Thesen im Kern von einem Gegensatz zwischen Sozialpolitik und Wettbewerbsfähigkeit ausgehen, behauptet die dritte These das Gegenteil und kehrt damit die Inkompatibilitäts- oder Bedrohungsthese um.

Impulse zur Ausweitung der Staatstätigkeit, also auch der sozialpolitischen Aufgaben und Ausgaben ausgehen (*Kompensationsthese*).

Eine vierte These schließlich behauptet, dass die westlichen Sozialstaaten zwar sämtlich in einer Krise stecken mögen, dass die Globalisierung hieran jedoch keine Schuld trage. Die Sozialstaaten kämpfen primär mit gigantischen internen – und damit hausgemachten – Problemen (wie Massenarbeitslosigkeit,

dernisierungs- und Disziplinierungsspeitsche wirkt und die zur Selbstreform nahezu unfähigen Sozialstaaten unter einen immensen Handlungsdruck setzt, will man nicht im globalen Wettbewerb Marktanteile verlieren. Überspitzt gesagt: Ohne Globalisierung wären die Probleme der »überreifen« Sozialstaaten, die sich selbst zur Last werden, noch weitaus größer (*Binnenstrukturthese*).

Welche dieser für sich plausiblen, jedoch in der Gesamtschau widersprüchlichen Thesen kann das Rätsel lösen? Welche sind richtig, welche unzutreffend? Keine These ist ganz richtig, und keine ganz unrealistisch. Zum einen können sie nur empirisch beantwortet werden – und die empirischen Ergebnisse sind uneindeutig und ambivalent. Zum anderen zeigt sich rasch, dass es nicht unbedingt darauf ankommt, welche objektiven oder tatsächlichen Auswirkungen der Globalisierung unterstellt werden können, sondern eher welche Aspekte dieses komplexen Phänomens als politisch relevant wahrgenommen werden. Die Effekte der Globalisierung sind zu einem großen Teil politische Effekte, das heißt Globalisierung als Phänomen kristallisiert sich in den Wahrnehmungen und Deutungen politischer Akteure und wird in bestehende kulturelle Handlungsmuster und strukturelle Gegebenheiten übersetzt. Eine Politik mit dem »Sündenbock Globalisierung« zeigt sich vor allem dann, wenn Sachzwänge behauptet und hiermit unpopuläre Reformnotwendigkeiten begründet werden. Globalisierung veranlasst Regierungen zu Anpassungsreaktionen, jedoch lassen sich nicht alle Politiken, die von Regierungen als durch die Globalisierung »aufgezwungen« kommuniziert werden, tatsächlich auf die veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zurückführen.

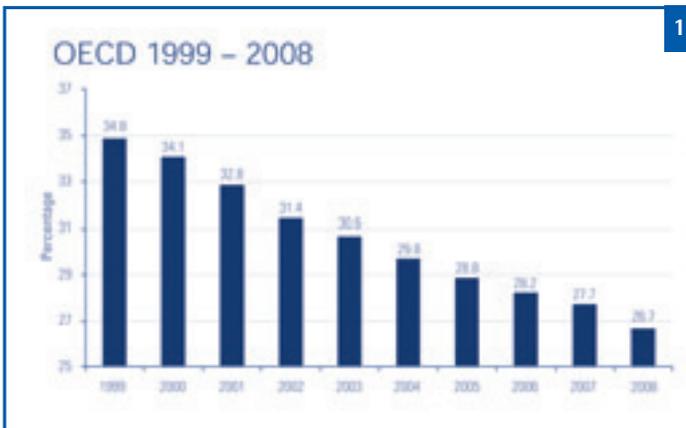


Abbildung 1 Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) verzeichnet von 1999 bis 2008 einen stetigen Rückgang der Unternehmenssteuern.

Quelle: KPMG

Sie betont den Nutzen von Sozialpolitik, denn Globalisierung ist ein riskantes Geschäft: Je offener eine Volkswirtschaft ist, desto verwundbarer ist sie durch Schwankungen auf den Weltmärkten und desto mehr gewinnen (auch aus wohlverstandenen politischen Eigeninteresse) verantwortungsvolle und vorausschauende wohlfahrtsstaatliche Sicherungseinrichtungen an Bedeutung, und zwar in mindestens zweifacher Hinsicht: Um die Individuen angesichts der gestiegenen Flexibilitäts- und Mobilitätsanforderungen zum Selbstmanagement zu befähigen sowie um die Verlierer ökonomischer Umstrukturierungsprozesse aufzufangen. Hier wird eine ausgebaute Sozialpolitik nicht ausschließlich als Last definiert, sondern als unverzichtbares Pendant, gar als Ermöglicher wirtschaftlicher Öffnung. Denkbar ist daher, dass von der Globalisie-

demographischen Erschütterungen, Staatsdefiziten sowie, in Deutschland, den nach wie vor immensen Folgekosten der Wiedervereinigung), auf die sie nur schwerlich eine Lösung zu finden in der Lage sind.

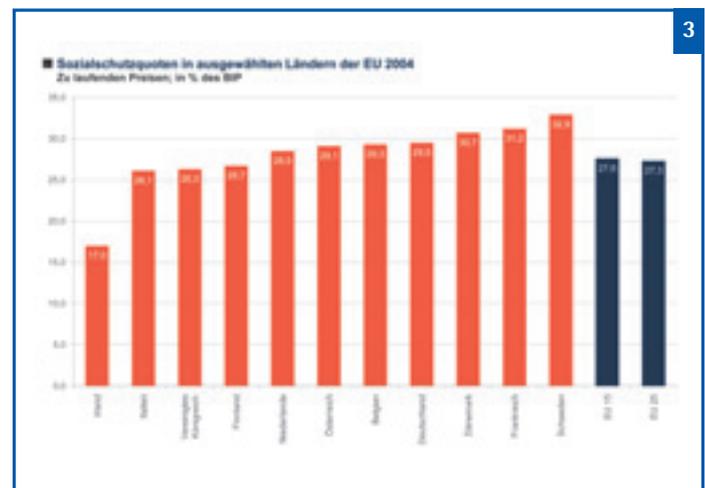
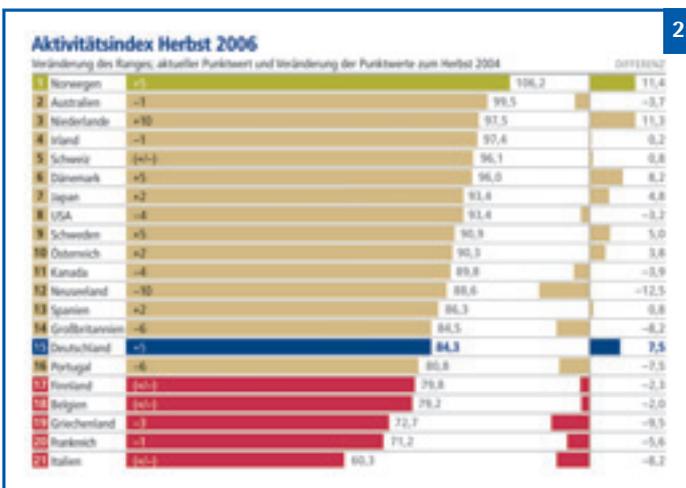
Der ursächliche Einfluss der Globalisierung auf die Probleme der westlichen Sozialstaaten seit den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts, im Zuge derer in fast allen Ländern vormalige Sicherungsversprechen schrittweise zurückgenommen worden sind, wird in dieser Perspektive eher als gering eingeschätzt. Wenn Sozialstaaten leiden, dann vornehmlich an sich selbst. Reformbedingte Verwerfungen innerhalb der Sozialstaaten sind auf politische Entscheidungen zurückzuführen, nicht jedoch auf die Globalisierung. Eine These 4b treibt dieses Argument weiter: Globalisierung könnte gar Teil der Lösung sein, da sie als Mo-

Die Globalisierungsherausforderung scheint sich insbesondere in einem hochgradig exportabhängigen Land wie der Bundesrepublik zu stellen, das sich bis weit in die 90er Jahre hinein ebenso teure wie hohe soziale Sicherungsstandards nebst vergleichsweise egalitären Verteilungsstrukturen leistete und sich nach der Jahrtausendwende zu durchgreifenden Sozialreformen veranlasst sah. Blickt man auf den deutschen Globalisierungsdiskurs, dann ist es nicht verwunderlich, dass sich hier-

kussion miteinander verknüpft worden sind, ist problematisch und simplifizierend, hat jedoch eine eingängige Logik und sich gegen andere Situationsdeutungen weitgehend immunisiert.

Unabhängig von der Frage, ob der deutsche Sozialstaat (Sozialleistungsquote, Lohn- und Lohnnebenkosten etc.) tatsächlich zu teuer und damit ein Standortnachteil ist, zeigen vergleichende Studien, dass die Bundesrepublik in den sensiblen Bereichen Staatsver-

Aber Vorsicht! Es ist nicht immer eindeutig, welche Entwicklungen arbeitsmarkt- oder lohnpolitischer Art tatsächlich durch die Globalisierung induziert sind. Zudem: Ein »race to the bottom«, also die Gefahr, dass ein Wettbewerb nach unten einsetzt und die nationalen Sicherungs- und Verteilungsstandards in einem Unterbietungswettlauf unterspült werden, lässt sich in diesem Wortsinne auch nicht feststellen. Die bekannten Mechanismen liberaler Konkurrenzdemokratien



Abbildungen 2 und 3
 Der Aktivitätsindex resultiert aus den maßgeblichen Einflussgrößen für Wachstum und Beschäftigung und dient als Frühindikator für den Erfolg wirtschaftspolitischen Handelns. Der Index umfasst 12 Variablen: Beschäftigungsquote der Älteren, Jugendarbeitslosenquote in Abweichung von der allgemeinen Arbeitslosenquote, Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit, Partizipationsrate am Arbeitsmarkt, Staatsanteil am BIP, Anteil der Staatsverschuldung am BIP, marginale Belastung mit Steuern und Abgaben von Geringverdienern, Auslastung der Produktionskapazitäten, Investitionsanteil am BIP, Umfang der Teilzeitbeschäftigung, Ausmaß der Lohnzurückhaltung und Streikquote.
 Quelle: Internationales Standort-Ranking 2007, Bertelsmann Stiftung (Abb. 2), Eurostat (Abb. 3)

zulande ein negatives Bild über Globalisierung mit Konnotationen des »Verlustes« und der »Verengstigung« tief eingenistet hat. In Deutschland hat sich eine solche emotional-pessimistische Wahrnehmung mit einer Debatte über die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit des »Standortes D« sowie den viel zu teuren Sozialstaat verschränkt, dessen zu hohes Sicherungsniveau nicht nur nicht mehr zeitgemäß sei, sondern sich auch als arges Wettbewerbshindernis in der globalen Ökonomie erweise. Daher müssten primär die Arbeitskosten und Sozialstandards gesenkt werden, da sonst Arbeitsplatzabbau und Standortverlagerung drohten. Der in der Bundesrepublik hegemoniale Diskurs, bei dem die Globalisierungs-, Standort- und Sozialstaatsdis-

schulung, Lohnentwicklung, Reform der Sicherungssysteme und Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich außerordentlich nachhaltige, besonders aber sehr schmerzliche Anstrengungen der Konsolidierung und Kürzung unternommen hat. Die soziale Ungleichheit hat sich in diesem Zuge in der Bundesrepublik signifikant erhöht. So umstritten viele dieser Politiken aus wirtschafts-, gesellschafts- oder sozialpolitischer Sicht daher auch gewesen sein mögen, die Sprache der Rankings der OECD oder das Internationale Standort-Ranking der Bertelsmann-Stiftung sprechen eine deutliche Sprache: Die Bundesrepublik hat ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit sowie ihre Attraktivität als Wirtschaftsstandort stetig verbessert.

liefern hier genügend »Sperrklinken« gegen eine solche Abwärtsspirale: Regierungen wollen wiedergewählt werden und Oppositionsparteien die politische Macht erlangen – beide buhlen um die Gunst der Wählerinnen und Wähler und werden es sich genau überlegen, ob sie gegen die Präferenzen der Wählbevölkerung (Qualität der öffentlichen Infrastruktur, soziale Gerechtigkeit, etc.) in relevanter Weise verstoßen. Ferner: Wenn gleich die Herausforderungen für die OECD-Länder recht ähnlich sind, können durchaus unterschiedliche Akzentsetzungen beobachtet werden. Wie so oft schweift der Blick hierbei geradezu sehnsüchtig gen Norden: Das »skandinavische Modell« hat sich als recht »globalisierungsrobust« erwiesen und seine normativen

Grundfeste auch unter den veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Großen und Ganzen bewahren können. Zwar zahlen Skandinavien hohe Steuern und Sozialabgaben, um die hohen Ausgaben für Soziales und Bildung zu finanzieren. Dennoch scheint es den nordischen Ländern mit ihren hochgradig mit dem Weltmarkt verflochtenen Volkswirtschaften – im Vergleich zu den anderen OECD-Staaten – zu gelingen, gute ökonomische Ergebnisse mit einer niedrigen

kompatibilitäts- oder Bedrohungsthese). Alle Sozialstaaten haben sich in unterschiedlicher Weise und mit unterschiedlichen Instrumenten sowie entsprechend der politisch jeweils wahrgenommenen Erfordernisse neu ausgerichtet.

ZWEITENS ist das weit verbreitete Argument, die Nationalstaaten besäßen keine Gestaltungsmacht mehr und würden unweigerlich und alternativlos zu nationalen »Wettbewerbsstaaten« abgeschliffen, sicher vereinfachend und wenig hilfreich. Die staat-

Die Zwänge der Standortkonkurrenz sind eher ein Katalysator für die Suche nach tragfähigen sozialpolitischen Alternativen – mit dem Ziel, die langfristige finanzielle Nachhaltigkeit sowie die Leistungsfähigkeit etablierter sozialstaatlicher Institutionen zu verbessern (*Binnenstrukturthese*). Damit geht es um das intelligente »Wie« – und dabei scheinen die Strukturen und Politiken der einzelnen Sozialstaaten einen Unterschied zu machen.

Dies leitet über zur DRITTEN Einsicht: Die Frage, ob Wohlfahrt und Wettbewerbsfähigkeit in Einklang zu bringen sind, bemisst sich nicht am bloßen Umfang von Sozialstaatlichkeit, sondern an deren Qualität. Daher geht es nicht um »mehr« oder »weniger« Sozialstaat, sondern um einen »anderen« Sozialstaat. Zu dieser qualitativen Neuausrichtung gehört nicht nur der Umgang mit Gerechtigkeits- und Verteilungsfragen, sondern ein neuer Fokus auf Investitionen in Bildung und Fortbildung. Bildung(spolitik) ist ein Schlüsselfaktor bei der Nutzung wie bei der Bewältigung der Globalisierungsfolgen, indem das Bildungssystem zum einen genügend hoch qualifizierte Arbeitskräfte hervorbringt sowie zum anderen das Angebot an gering(er) Qualifizierten verringert, denen damit eine Chance zur Bewältigung der negativen Folgen der Globalisierung gegeben wird. Eine ebenso vorsorgende wie nachhaltige Sozialpolitik beginnt daher mit einer guten Bildungspolitik.



PD Dr. Wolfram Lamping
 Jahrgang 1965, ist Oberassistent am Institut für Politische Wissenschaft. Kontakt: lamping@ipw.uni-hannover.de



Abbildung 4
In- und Export nehmen im Rahmen des Globalisierungsprozesses in den Industriestaaten beständig zu.
 Foto: Fotolia

Arbeitslosigkeit, hoher Mobilität auf dem Arbeitsmarkt, Reallohnsteigerungen, einer hohen Einkommensgleichheit sowie niedrigen Armutsraten nebst einem breiten öffentlichen Sektor zu vereinbaren (hoher Außenhandels- und hoher Staatsanteil).

Drei – zugegebenermaßen sehr allgemeine – Einsichten lassen sich hiermit festhalten: ERSTENS lässt sich zeigen, dass die Sozialstaaten sämtlich vor einem »Globalisierungsdilemma« (Seeleib-Kaiser) stehen: Einerseits war eine robuste Sozialpolitik Voraussetzung für die erfolgreiche Öffnung der Grenzen während der vergangenen Jahrzehnte (*Kompensationsthese*); andererseits jedoch unterhöhlt die zunehmende Globalisierung die Voraussetzungen für diese Politik (*In-*

lichen Rahmenbedingungen und Handlungsmöglichkeiten haben dabei nicht allein abgenommen, sie haben sich primär *verändert*. Weder ist die Globalisierung das Ende der (Sozial-) Politik (*Autonomieverlustthese*) noch lässt sich, wie in den Untersuchungen der Forscherinnen und Forscher um Fritz W. Scharpf gezeigt worden ist, ein prinzipieller Gegensatz zwischen Globalisierung und ausgebauter Sozialpolitik aufzeigen. Die Globalisierung *per se* hat bisher nicht dazu geführt, dass die Fundamente westlicher Sozialstaaten erodieren, sie ist aber sicher auch nicht völlig irrelevant. Globalisierung ist, jedenfalls ein Stück weit, was in den verschiedenen Ländern politisch aus ihr gemacht wird. Wahrscheinlicher scheint daher folgende Überlegung: