

FRANZ-XAVER KAUFMANN

Globalisierung, Europäisierung und Sozialstaat

Globalisierung als Hoffnung oder Verhängnis? Es gehört zu den mittlerweile gebetsmühlenhaft wiederholten Argumentationen, dass an den unbestreitbaren Schwierigkeiten unserer Sozialstaatlichkeit ›die Globalisierung‹ schuld sei. Und wer den ›Sozialstaat‹ als paternalistische Gängelerei erleidet, setzt seine Hoffnung auf eben diese Globalisierung, welche allein in der Lage sei, das Kartell der korporatisierten Nutznießer der sozialstaatlichen Schutz- und Umverteilungsmaschinerie zu sprengen. Die politische Rhetorik von links und rechts sucht uns somit auf ein Wahrnehmungsmuster festzulegen, dessen Simplizität eine genauere Wahrnehmung unserer derzeitigen Schwierigkeiten verstellt und eben dadurch die Diskussion um politische Veränderungen im Ungefähren des politischen Meinens belässt. Im Folgenden sei versucht, einige analytische Unterscheidungen zu treffen – oder auch nur in Erinnerung zu rufen –, die für die Einschätzung unserer gegenwärtigen Orientierungsschwierigkeiten mit Bezug auf das Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik wegleitend sein können.

I. STAAT – SOZIALSTAATLICHKEIT – SOZIALESEKTOR

Nicht alle Formen politischer Herrschaft sind als ›Staat‹ zu bezeichnen; vielmehr wird die Bezeichnung heute für ›moderne‹ Herrschaftsformen mittels einer mehr oder weniger professionalisierten Verwaltung reserviert. Zu den völkerrechtlichen Merkmalen des Staatsbegriffs gehört die Herrschaft über ein abgegrenztes Territorium, die Existenz eines ›Staatsvolks‹ und die Existenz einer grundsätzlich unabhängigen und zur Durchsetzung ihrer Entscheidungen befähigten (›souveränen‹) Staatsgewalt. Den Prototyp solcher Staatlichkeit bildeten die europäischen Nationalstaaten, deren Leitbild sich seit dem 18. Jahrhundert allmählich herausgebildet hat. Aus völkerrechtlicher Sicht bedeutet ›Souveränität‹ vor allem einen rechtlichen Status, nämlich ein Abwehrrecht gegen Einwirkungen anderer Staaten. Im innerstaatlichen Verhältnis ist die Reichweite des Souveränitätsbegriffs umstritten; eine brauchbare Umschreibung ist »zentrale Letztentscheidungsgewalt«.¹ Diesseits solch

¹ Horst Dreier, Souveränität, in: Staatslexikon: Recht, Wirtschaft, Gesellschaft in 5 Bänden, hg. v. d. Görres Gesellschaft. 7. A. Bd. 4, Freiburg i. Br., 1988, Sp. 1204.

allgemeinster Bestimmungen sind jedoch erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Selbstverständnisses von Staaten zu beobachten.

In den vom ›Common Law‹ geprägten angelsächsischen Ländern hat sich ein liberales Staatsverständnis durchgesetzt. Hier wird deutlich zwischen politischer Herrschaft (›Government‹) und der die privaten Rechtsverhältnisse schlichtenden Gerichtsbarkeit (›Judiciary‹) unterschieden. In den vom römischen Recht geprägten kontinentaleuropäischen Staaten dagegen herrscht die Vorstellung einer staatlich gesetzten ›Herrschaft mittels des Gesetzes‹ vor, das sich entweder auf den ›Staat‹ (öffentliches Recht) oder auf die ›bürgerliche Gesellschaft‹ (privates Recht) bezieht. Während somit in der angelsächsischen Tradition die privaten Rechte und damit die menschliche Freiheit sozusagen naturrechtlich der politischen Ordnung vorangehen, erscheinen in der kontinentaleuropäischen Tradition die bürgerliche Freiheit und die mit ihr verbundenen Rechte als eine erst durch die staatlichen Gewährleistungen ermöglichte institutionelle Errungenschaft. Diese von unterschiedlichen historischen Erfahrungen genährten ›Mythologien der Freiheit‹ prallen heute zwischen Amerika und Europa bereits auf einer weit grundsätzlicheren Ebene als den Auseinandersetzungen um den ›Wohlfahrtsstaat‹ aufeinander. Dem angelsächsischen Verständnis von ›Government‹ entspricht der Grundsatz der Nichtintervention in die Verhältnisse der Bürger untereinander (»Government shall not interfere!«), während dem kontinentaleuropäischen Staatsverständnis ein Gestaltungsauftrag für die (national-)gesellschaftlichen Verhältnisse entspricht, dessen Maximen in den Staatsverfassungen zu verankern sind. Dieser Unterschied schlägt sich auch in verschiedenen Auffassungen hinsichtlich der sozialen Verantwortung des Staates nieder.

Im Falle der Bundesrepublik Deutschland gehört der sozialstaatliche Auftrag zu den unaufhebbaren Verfassungsgrundsätzen (Art. 79 Abs. III GG). Die Formulierung von Art. 20 Abs. I GG: »Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat« ist im Gegensatz zu den sehr ausführlichen Bestimmungen zur Sozial- und Wirtschaftsordnung in der Weimarer Reichsverfassung abstrakt und vielfältig auslegbar, doch hat sich auf der Basis der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unter den Staatsrechtslehrern heute die Interpretation als *Bündel staatlicher Zielsetzungen* durchgesetzt, zu denen »Hilfe gegen Not und Armut und ein menschenwürdiges Existenzminimum für jedermann; mehr Gleichheit durch den Abbau von Wohlstandsdifferenzen und die Kontrolle von Abhängigkeitsverhältnissen; mehr Sicherheit gegenüber den ›Wechselfällen des Lebens‹; und schließ-

lich Hebung und Ausbreitung des Wohlstandes« gezählt werden.² Diese Zielsetzungen lassen sich allerdings durch staatliches Handeln allein nicht verwirklichen. Die »Dialektik der sozialen Verantwortung des Staates auf der einen und der sozial konditionierten Autonomie der Gesellschaft auf der anderen Seite mündet in eine Synthese, in der sich die soziale Befindlichkeit der Menschen als eine Gesamtleistung von Staat und Gesellschaft darstellt.«³ »Sozialstaatlichkeit« erscheint somit im Falle der Bundesrepublik Deutschland als ein Merkmal der verfassungsrechtlich vorgeprägten Gesellschaftsordnung.

Die international verbreitete Rede vom »Welfare State« meint demgegenüber einen konkreteren Tatbestand, nämlich die institutionalisierten öffentlichen Systeme der sozialen Sicherung und der sozialen Dienste (z. B. Gesundheitssystem, Bildungssystem, Jugend- und Altenhilfe), was man etwa mit *Sozial- oder Wohlfahrtssektor* übersetzen könnte. Auch im deutschen Verständnis handelt es sich hier um *institutionelle Ausprägungen* von Sozialstaatlichkeit, doch bezieht sich das soziale Staatsziel nicht allein auf den Bereich der Sozialpolitik und der hiervon in Deutschland meist unterschiedenen Bildungspolitik,⁴ sondern auf die Gestaltung der gesamten Rechtsordnung: so können beispielsweise Maßnahmen des Konsumentenschutzes sozialstaatlich legitimiert werden. Wenn man diese Unterscheidungen in den Blick nimmt, so stellt sich somit die Frage, auf welcher dieser drei Begriffsebenen die Globalisierung eine Gefährdung darstellt: für die Unabhängigkeit des Staates, für die soziale Verpflichtung des Staates oder für die Institutionen des Sozialsektors?

II. GLOBALISIERUNG – INTERNATIONALISIERUNG – TRANSNATIONALISIERUNG

Globalisierung hat es offensichtlich mit der Überwindung der Grenzen nationalstaatlicher Gesellschaften zu tun, und zwar in mehrfacher Hin-

² Hans F. Zacher, Das soziale Staatsziel, in: Josef Isensee / Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Heidelberg 1987, 1045-1111; hier zitiert nach Zacher, Abhandlungen zum Sozialrecht, hg. v. Bernd Baron von Maydell / Eberhard Eichenhofer, Heidelberg 1993, 3-72, hier 18 f.

³ Ebda. 20; Demnächst hierzu ausführlich Zacher, Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, hg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und dem Deutschen Bundesarchiv, 12 Bde., Bd. 1, Baden-Baden 2000 (in Vorbereitung).

⁴ Zum von Land zu Land verschiedenen Verständnis von Wohlfahrtsstaatlichkeit vgl. demnächst Franz-Xaver Kaufmann, Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Anm. 3).

sicht. Dabei empfiehlt es sich, drei Arten von Veränderungen zu unterscheiden: Internationalisierung, Globalisierung und Transnationalisierung⁵.

1. Mit *Internationalisierung* sollen diejenigen Prozesse bezeichnet werden, welche die trennende Wirkung von Staatsgrenzen aushöhlen und die Bedeutung grenzüberschreitender Transaktionen für eine Nationalgesellschaft erhöhen. So internationalisiert sich die Wirtschaft nach Maßgabe des Anteils der Importe und Exporte; die Wissenschaft internationalisiert sich, wo das Gewicht ausländischer Ideen und Experten für die nationale Reputation der Wissenschaftler zunimmt; die öffentliche Meinung internationalisiert sich, je mehr ausländische Radio- und Fernsehprogramme empfangen werden können usw.
2. *Globalisierung* bedeutet die Entstehung und Beschleunigung weltweiter Kommunikationsnetze und die Intensivierung weltregionsübergreifender Austauschbeziehungen. Dank technischer Fortschritte, internationaler Abkommen und politischer Liberalisierungen führt die weltweite Vernetzung von Informations- und Verkehrsmitteln zu einem Schrumpfen der Übermittlungszeiten und zum Bedeutungsverlust räumlicher Distanzen, so dass immer mehr Ereignisse weltweit gleichzeitig wahrgenommen und mit immer kürzeren Verzögerungen an unterschiedlichen Orten der Welt wirksam werden können. Als »Globalisierung« lässt sich aber auch die Entstehung und allmähliche Verbreitung eines globalen Bewusstseins, insbesondere unter den Eliten, bezeichnen, also der reflexive und z.T. strategische Umgang mit der zunehmenden weltweiten Interdependenz.
3. Von *Transnationalisierung* schließlich ist dort zu sprechen, wo Institutionengefüge und kollektive Akteure entstehen, die die nationalstaatlichen Rechtsordnungen übergreifen. Hierzu gehören zum einen völkerrechtliche Verträge, welche hoheitliche Entscheidungskompetenzen abtreten, so insbesondere die Einbindung in multilaterale Bündnisse wie die NATO oder die Europäische Union. Transnational werden andererseits auch Wirtschaftsunternehmen, welche sich eine von bestimmten nationalen Standorten weitgehend unabhängige Ordnung und Struktur gegeben haben und als »globale Spieler« für jede ihrer Aktivitäten nach dem jeweils günstigsten Wirt suchen: beispielsweise Produktion in Indien, Verkauf in Deutschland und Versteuerung auf den Virgin Islands. Von größter politischer Bedeutung

⁵ Vgl. Kaufmann, Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt a. M. 1987, 118 ff.

ist in diesem Zusammenhang die Verwandlung von Großbanken und Versicherungsgesellschaften in transnationale Finanz- und Devisenmakler und damit verbunden die Entstehung weltweit operierender Finanzmärkte.⁶

Betrachten wir diese Entwicklungstendenzen im historischen Zusammenhang, so zeigt sich, dass jede für sich genommen in einer historischen Kontinuität steht. Die jüngsten Entwicklungen einer grundsätzlich multimedialen Vernetzung der Welt und der Ausbau der Kapazitäten der Informationsvermittlung stellen ebenso wie die Verdichtung der Verkehrs- und Transportnetze nichts grundsätzlich Neues, sondern lediglich eine Beschleunigung und Intensivierung der seit Jahrhunderten zu beobachtenden Trends dar. Dennoch schlägt hier Quantität insofern in Qualität um, als dadurch der Anteil grenzüberschreitender Transaktionen überproportional gesteigert werden kann, was eine Vorbedingung zunehmender Internationalisierung ist.

Die wachsende Internationalisierung betrifft nicht die Gesellschaft als Ganze, sondern im Wesentlichen bestimmte Teilbereiche. Sehr unterschiedlich ausgeprägt sind die Migrationsströme, von denen Deutschland besonders betroffen wird. Weltweit überproportional zugenommen hat in den letzten Jahrzehnten der internationale Warenaustausch, doch erreichte der Anteil des Außenhandels im Verhältnis zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung vor dem Ersten Weltkrieg in vielen Ländern bereits ähnliche Größenordnungen. Das Ausmaß des internationalen Handels ist eng mit dem herrschenden Währungssystem verbunden. Zurzeit des internationalen Goldstandards war die Konvertibilität der Währungen mindestens ebenso gut gesichert wie heute. Auch der wissenschaftliche Austausch war um die Jahrhundertwende bereits lebhaft. Nur in der Epoche zwischen den beiden Weltkriegen erwiesen sich die nationalen Grenzen als radikale Interdependenzunterbrecher.

Neuartig erscheint dagegen auf den ersten Blick das Entstehen transnationaler kollektiver Akteure. In der Tat konnte der souveräne Nationalstaat keine Macht über sich anerkennen, und völkerrechtliche Verträge führten stets nur zu spezifischen Verpflichtungen. Gebilde wie die Europäische Gemeinschaft sind mit dem herkömmlichen Souveränitätsverständnis nicht vereinbar. Verbandsmäßige Zusammenschlüsse von Staaten stellen jedoch keinen grundsätzlich anderen Vorgang dar, als er auch

⁶ Brauchbare deutschsprachige Überblicke zur Globalisierungsdiskussion geben *Ulrich Steger* (Hrsg.), *Globalisierung der Wirtschaft. Konsequenzen für Arbeit, Technik und Umwelt*, Heidelberg 1996; *Hans Büttner / Peter Hampe* (Hrsg.), *Die Globalisierung der Finanzmärkte. Auswirkungen auf den Standort Deutschland*. Mainz-München 1997.

im Rahmen der nationalstaatlichen Zusammenschlüsse Italiens, der Schweiz oder Deutschlands auf kleinräumigerer Ebene zu beobachten war.

III. DIE GLOBALISIERUNG DER GELD- UND FINANZMÄRKTE ALS ZENTRALER PROZESS

Tatsächlich neu ist hingegen der Autonomiegewinn der Geld- und Finanzwirtschaft, welche sich zunehmend nicht nur der staatlichen Kontrolle und Besteuerung entzieht, sondern über die internationalen Finanz- und Devisenmärkte geradezu selbst zur Kontrollinstanz staatlicher Wirtschaftspolitik wird. Dieser wenig bekannte Prozess verdient eine ausführlichere Darstellung.

Der Zusammenbruch der auf dem Goldstandard beruhenden internationalen Währungsordnung (ab ca. 1875 bis zum Ersten Weltkrieg) galt als ein wesentliches Moment der wirtschaftlichen Instabilität der Zwischenkriegszeit und veranlasste die Vereinigten Staaten noch während des Zweiten Weltkriegs zur Planung einer internationalen Währungsordnung für die Nachkriegszeit. *Im Abkommen von Bretton Woods (1944) kehrten die Alliierten zum Grundsatz eines vom Gold abhängigen Systems von zu festen Wechselkursen konvertiblen Währungen zurück.* Den Bezugspunkt der Währungsrelationen bildete nun allerdings nicht mehr das Gold allein, sondern zugleich der US-Dollar, dessen Wert in Gold ausgedrückt wurde. Jedes Land, das dem Abkommen mit dem durch es geschaffenen Internationalen Währungsfonds (IWF) beitrug, musste seine Parität im Verhältnis zum US-Dollar festlegen, und daraus resultierte dann der Wechselkurs zu allen übrigen Mitgliedswährungen. Die nationalen Notenbanken waren gehalten, den Kurs ihrer Währungen um nicht mehr als plus/minus 1% zur festgelegten Dollarparität schwanken zu lassen. Soweit sie dazu nicht aus eigenen Kräften imstande waren, konnten sie in bestimmtem Umfange Kredite des IWF in Anspruch nehmen (»Ziehungsrechte«). Der IWF, in den jedes Mitgliedsland bis heute einen bestimmten Teil seiner Währungsreserven einzubezahlen hat, fungiert also als eine internationale Liquiditätsreserve, mit deren Hilfe Zahlungsbilanzdefizite überbrückt werden sollen. Die Funktionsfähigkeit des Abkommens von Bretton Woods beruhte auf der Prämisse, dass jedes Land bestrebt sein werde, entstehende Zahlungsbilanzdefizite durch eine dem Ausgleich dienliche interne Geld- und Wirtschaftspolitik auszugleichen.

Das Abkommen war zunächst erfolgreich und ermöglichte eine zunehmende Konvertibilität der wichtigsten Währungen, auch der DM. Die strukturelle Destabilisierung des Systems entstand jedoch aus dem Umstand, dass die Vereinigten Staaten als Inhaber der Reservewährung ihre wachsenden Auslandsschulden in Dollar und nicht in Gold bezahlen konnten, so dass für sie die Restriktionen der übrigen Länder nicht galten. So verschuldeten sich die Vereinigten Staaten zunehmend bei den Europäern und wurden schließlich zu einer Art Offenbarungseid gezwungen, weil die französische Zentralbank von der amerikanischen die Begleichung ihrer Dollarschulden in Gold verlangte (1971). Kurz darauf stellten die USA ihre Pflicht ein, Dollarguthaben durch Gold gegenüber ausländischen Notenbanken einzulösen. Damit wurde der Dollar zu einer gegenüber dem Gold und den übrigen Währungen frei schwankenden Währung. Das System fester Wechselkurse brach zusammen, und es folgte eine Zeit erheblicher Währungsturbulenzen, welche im Gefolge der Anhebung der Erdölpreise durch das 1973 gegründete OPEC-Kartell noch vertieft wurden. Die daraus resultierenden Gewinne wurden nur teilweise zur Wohlfahrtssteigerung in den Erdöl produzierenden Staaten verwendet; zum andern Teil wurde daraus liquides internationales Kapital, damals noch abschätzig ›vagabundierende Petrodollars‹ genannt. Hier liegen die Anfänge jener internationalen Finanztransaktionen, welche sich insbesondere seit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs innerhalb der EU und der weitgehenden Deregulierung des Londoner Finanzmarktes Mitte der 1980er Jahre rasant vervielfacht haben.⁷

Die Gründe für die Expansion, Verselbstständigung und zunehmende Verflechtung der internationalen Geld- und Finanzmärkte sind vielfältig: Unmittelbar einsichtig ist die Funktion von Geldmärkten, die Risiken von Währungsschwankungen handelbar zu machen und auf diese Weise vor allem langfristige Lieferverträge kalkulierbar zu halten. Aber diese auf die Erhaltung der Funktionsfähigkeit internationaler Gütermärkte gerichtete Funktion ist längst in den Hintergrund getreten. Eines der beunruhigendsten und ökonomisch ungenügend erklärten Phänomene ist die zunehmende Entkoppelung von Güter- und Finanzmärkten: Über 95% der Transaktionen haben keinen güterwirtschaftlichen

⁷ Eine gute Übersicht bei gleichzeitiger Darstellung der damit verbundenen Risiken gibt *Erwin W. Heri*, Expansion der Finanzmärkte: Ursachen, Konsequenzen, Perspektiven, in: *Kyklos* 42 (1989), 17-37; vgl. auch *Robert Guttman*, Die Transformation des Finanzkapitals, in: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 26 (1996), 165-195.

Hintergrund mehr.⁸ Den spekulativen Engagements kommt große Bedeutung zu, und es hat den Anschein, als ob Gewinn- und Verlustchancen insofern asymmetrisch verteilt seien, als davon auszugehen ist, dass die staatlichen Notenbanken, aber auch der Internationale Währungsfonds, in Krisensituationen den Wert gefährdeter Währungen zu stützen suchen, um die realwirtschaftlichen (und damit auch politischen und sozialen) Folgen extremer Währungsschwankungen in Grenzen zu halten.⁹ Finanz- und Währungskrisen, wie sie in jüngerer Zeit vor allem Italien, Großbritannien, Mexiko und Japan getroffen haben, können zu erheblichen Vertrauenseinbußen und damit auch zu realwirtschaftlichen Krisen führen.

Die tendenzielle Entkoppelung der Güter- und der Finanzmärkte ist eine Folge der strukturellen Verselbstständigung der internationalen Finanzmärkte: Es sind supranational operierende Finanzdienstleister entstanden, deren Spezialisierung in der Verknüpfung der bisher weitgehend getrennten Märkte für Devisen, Aktien, sonstige Wertpapiere, Kredite unterschiedlicher Fristigkeit, Immobilien, Versicherungsrisiken und im Umgang mit den aus ihnen erwachsenden *unterschiedlichen* Risiken besteht. Sie haben zudem neue Finanzprodukte, insbesondere sog. Derivate geschaffen, deren Wert von den Entwicklungen auf spezifischen Finanzmärkten abgeleitet (daher ›Derivat‹) ist, und mit deren Hilfe noch weit größere Finanzsummen spekulativ bewegt werden können. Im Ergebnis lassen sich die finanziellen Risiken derartiger Finanzdienstleister nur noch mit komplizierten informatischen Modellen berechnen, überschauen und handhaben. Da sich die transnationalen Finanzakteure angesichts der Intransparenz und Komplexität der interdependenten Geld- und Finanzmärkte nicht mehr mit herkömmlichen staatlichen Mitteln kontrollieren lassen, stellt heute die Suche nach alternativen Steuerungsformen des Bankwesens, insbesondere die Stimulierung effektiver Formen der Selbstkontrolle und des institutionellen Lernens, ein zentrales Problem dar.¹⁰

⁸ Vgl. *Laura E. Kordres*, Devisenmärkte: Struktur und Gesamtrisiken, in: Finanzierung und Entwicklung. Vierteljahresschrift des internationalen Währungsfonds und der Weltbank, Dezember 1996, 22-25.

⁹ Vgl. *Kaufmann*, Kritik des neutralen Geldes, in: Geschichte und Gesellschaft 25 (1999), 225-251, hier 243 ff.

¹⁰ Vgl. *Susanne Lütz*, Die Rückkehr des Nationalstaates? Kapitalmarktregulierung im Zeichen der Internationalisierung von Finanzmärkten, in: Politische Vierteljahresschrift 38 (1997), 475-497; *Torsten Strulik*, Risikosteuerung globalisierter Finanzmärkte. Diss. Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie, Ms. August 1999.

Wenn wir die Auswirkungen dieser Entwicklungen auf die nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitiken verstehen wollen, empfiehlt es sich, die beiden erwähnten monetären Regime miteinander zu vergleichen. Unter dem Regime von Bretton Woods waren die Währungen zu *festen Relationen* austauschbar (konvertibel). Die unterschiedliche Dynamik nationaler Wirtschaften und Wirtschaftspolitiken machte auch unter diesem Regime periodische Anpassungen notwendig, die dann in der Form von durch die nationalen Notenbanken (oder Regierungen) deklarierten Auf- und Abwertungen der jeweiligen Währung mit Bezug auf den Dollar bzw. das Gold erfolgten. Dieses Währungssystem gewährte den nationalen Regierungen eine hohe kurz- und mittelfristige Autonomie hinsichtlich ihrer Geld- und Wirtschaftspolitik. Hinzu kam die Überbewertung des Dollars,¹¹ welche den nach dem Kriege rasch aufholenden westeuropäischen Volkswirtschaften zunehmende Exportchancen bot. »Der kurze Traum der immerwährenden Prosperität« (*Burkart Lutz*) oder – wie die Franzosen sagen – die »Trentes glorieuses« (1945–1975) des nahezu ununterbrochenen Wirtschaftswachstums wurde durch dieses Währungsregime nachhaltig gefördert, das jedoch in einer schließlich unhaltbaren Verschuldung der Vereinigten Staaten gegenüber insbesondere Westeuropa endete. Dieses kontinuierliche Wirtschaftswachstum ermöglichte einen politisch wenig umstrittenen *Ausbau der wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen in Europa*, da es stets nur um die Verteilung der Wirtschaftszuwächse ging und es einen breiten, schon durch die von *Theodore Roosevelt* und *Winston Churchill* 1941 deklarierte Atlantikcharta vorbereiteten politischen Konsens gab, dass die gesamte Bevölkerung an der erhofften Wohlstandssteigerung der Nachkriegszeit teilhaben solle.

Die in Großbritannien (Beveridge-Plan) und Skandinavien entwickelte wohlfahrtsstaatliche Programmatik beschränkte sich jedoch nicht auf Maßnahmen der Einkommenssicherung und den Ausbau sozialer Dienste, insbesondere des Bildungs- und Gesundheitswesens. Vielmehr gehörte auch eine Politik der Vollbeschäftigung mit zu dieser Programmatik. Auf der Basis der von *John Maynard Keynes* in der Zwischenkriegszeit entwickelten Wirtschaftstheorie schien es nunmehr den Staaten möglich, durch eine abgestimmte Zins- und Finanzpolitik die Konjunk-

¹¹ Es sei daran erinnert, dass unter dem Regime von Bretton Woods die Währungsparität von 1 US-Dollar gleich 4,20 DM festgesetzt war, also genau dieselbe Relation, die zwischen dem Dollar und der Reichsmark unter dem Goldstandard vor 1914 bestanden hatte. Nach der Freigabe der Wechselkurse sank der Dollar phasenweise unter 1,50 DM ab und bewegt sich heute um 1,80 DM.

turen der Wirtschaftstätigkeit zu kompensieren und somit die Wirtschaft auf einem einigermaßen kontinuierlichen Pfad des Wachstums und der Vollbeschäftigung zu halten. Allerdings praktizierten die meisten Regierungen nur die eine Hälfte der sich aus der keynesianischen Theorie empfehlenden Politik: Bei tendenzieller Unterbeschäftigung wurde die Wirtschaft mittels oftmals kreditfinanzierter öffentlicher Ausgaben angekurbelt, nicht jedoch in Zeiten der Überbeschäftigung das öffentliche Ausgabenvolumen zurückgefahren und die öffentliche Verschuldung reduziert. Großzügigkeit ist politisch leichter zu vermitteln als Zurückhaltung und Sparsamkeit. So staute sich in den westeuropäischen Ländern ein Inflationspotenzial an, das nach der Freigabe der Wechselkurse und dem von den OPEC-Ländern ausgelösten »Ölpreisschock« in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre zur »schlechtesten aller wirtschaftlichen Welten«, nämlich zur Verbindung von Inflation und wachsender Arbeitslosigkeit (Stagflation) tendierte. Bereits damals war von einer »Krise des Wohlfahrtsstaates« die Rede, denn die Volkswirtschaften wuchsen langsamer, und damit schränkten sich die Verteilungsspielräume ein; und eine aktive Beschäftigungspolitik musste nunmehr gegen die Inflationsrisiken abgewogen werden.¹²

Die Situation deutlich gewordener Grenzen der wohlfahrtsstaatlichen Expansion und die Konflikthaftigkeit der Verteilungsproblematik ist somit älter als die internationale Freigabe des Kapitalverkehrs und die Deregulierung der Finanzmärkte, aber die ökonomischen Restriktionen wurden durch diese Entwicklungen verschärft und die Verteilungskonflikte vertieft. Insbesondere können wir einen erheblichen Machtzuwachs der Kapitaleseite gegenüber den Arbeitnehmern beobachten, der sich auch durch eine erhöhte gewerkschaftliche Aktivität nicht ausgleichen ließe. Als Folge der Liberalisierung des Kapitalverkehrs haben sich die liquiden Kapitalformen von der Kontrolle eines einzelnen Staates völlig emanzipiert, und auch im Hinblick auf das Investitionskapital ist eine »Standortkonkurrenz« entstanden, im Rahmen derer die Steuer- und Abgabenlast einen erheblichen Parameter darstellt. Zwar wird die Bedeutung dieser Faktoren für die Standortentscheidungen in der politischen Diskussion oft in irreführender Weise verabsolutiert – entscheidend sind schließlich die Gewinnaussichten und nicht allein die Kosten. Aber natürlich spielen insbesondere Kostenbelastungen, die unabhängig vom Ertragsverlauf anfallen, eine wichtige kalkulatorische Rolle; und

¹² Es sei lediglich an die subtile Argumentation von *Jürgen Habermas* erinnert: Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung seiner utopischen Energien, in: *ders.*, Die neue Unübersichtlichkeit. Kleine politische Schriften V, Frankfurt a. M. 1985, 141-163.

hierzu gehören zentral die Lohn- und Lohnnebenkosten. Für ein Hochlohnland wie die Bundesrepublik Deutschland ist daher der im internationalen Vergleich extrem hohe Anteil der Lohnnebenkosten in der Form von Sozialversicherungsabgaben, arbeitsrechtlichen Vorschriften und tarifvertraglichen Verpflichtungen (Deutschland scheint die geringste reguläre Jahresarbeitszeit pro Vollzeitbeschäftigten der Welt zu haben!) sowie freiwilligen Sozialleistungen¹³ ein objektiv belastender Standortfaktor, der durch andere Standortvorteile ausgeglichen werden muss.

Es hat jedoch den Anschein, dass manche der bisherigen deutschen Standortvorteile (z. B. sozialer Frieden, hoch qualifizierte Arbeitskräfte, stabile Währung, großer Markt) im Rahmen der europäischen Integration zunehmend an Exklusivität verlieren. Berücksichtigt man, dass die deutsche Exportwirtschaft am stärksten mit dem EU-Raum verflochten ist, so wird deutlich, *dass die Europäische Integration sowohl hinsichtlich der Entwicklungschancen als auch der Standortrisiken und der Intensivierung der Konkurrenz auf Arbeits-, Güter- und Kapitalmärkten einen weit nachhaltigeren direkten Einfluss ausübt als die sogenannte Globalisierung.* Diese wiederum ist allerdings eine der stärksten Triebkräfte für den Fortgang der Europäischen Integration.

IV. NATIONALE UND EUROPÄISCHE SOZIALPOLITIK

Eine besonders wirksame Form der *Supranationalisierung* stellt die Entstehung der Europäischen Union (EU) dar. 1957 als bloße Wirtschaftsgemeinschaft von sechs westeuropäischen Staaten gegründet, hat der entstehende gemeinsame Wirtschaftsraum eine erhebliche Attraktivität für andere europäische Staaten entfaltet und schrittweise zu einer stärkeren, auch politischen Verflechtung geführt. Aus einem multilateralen völkerrechtlichen Vertrag ist durch Souveränitätsverzichte der beteiligten Staaten allmählich *ein supranationales Gebilde eigener Art entstanden, dessen Rechtsakte die beteiligten Staaten binden.*

Von der ursprünglichen Zielsetzung einer Liberalisierung des Wirtschaftsverkehrs her schien der Sozialpolitik im Rahmen der europä-

¹³ 1995 betrug der durchschnittliche Anteil der Lohnzusatzkosten über 80% der Bruttolöhne und -gehälter; davon entfielen allerdings nur rd. 45% auf gesetzliche Verpflichtungen, rd. 30% auf tarifvertragliche Verpflichtungen und 25% auf freiwillige betriebliche Leistungen. So der Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft (iwd), 7. 3. 1996, 8.

ischen Integration keine besondere Rolle zuzukommen. Vielfach wurde sogar die Befürchtung laut, dass mit der Liberalisierung der Wirtschaftsbeziehungen angesichts des Fortbestehens der nationalen Unterschiede in der Sozialpolitik ein ›Sozialdumping‹ entstehen könne, das die sozialpolitisch fortgeschritteneren Staaten zu einer Senkung ihrer Sicherungsstandards veranlassen müsste.¹⁴ Diese Befürchtung hat sich bisher – jedenfalls in direkter Form – nicht bewahrheitet. Zwar bleibt auch die institutionell verfestigte EU auf die Verwirklichung der ›vier Grundfreiheiten‹ – Freizügigkeit der Güter, der Dienstleistungen, der Arbeit und des Kapitals – festgelegt, was einen ausschließlich den Wirtschaftsbezug betreffenden Freiheitsbegriff erkennen lässt. Aber sämtliche EU-Staaten sind gleichzeitig Mitglieder des bereits 1949 gegründeten Europarates, dessen Konventionen im Hinblick auf die Menschenrechte (1950) und die Sozialrechte (Europäische Sozialcharta 1961, Europäische Konventionen für Soziale Sicherheit und den Rechtsstatus der Wanderarbeitnehmer) eine über das Wirtschaftliche hinausreichende institutionelle Rahmung bilden. Im Zuge der Intensivierung der Europäischen Integration und insbesondere infolge der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs haben zudem auch innerhalb der EU sozialpolitische Fragen an Bedeutung gewonnen.¹⁵ Ausgehend von der Problematik des sozialen Schutzes der Wanderarbeitnehmer zeigte sich immer deutlicher, dass ein funktionsfähiger marktwirtschaftlicher Raum auch zu einer Vereinheitlichung sozialer Standards im Bereich der Produktion drängt, dass also Wettbewerbsvorteile nicht auf einer höheren Riskanz der Produktionsbedingungen beruhen dürfen. So entwickelte sich – insbesondere seit dem Vertrag von Maastricht – eine europaweite Regulierung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, dessen Niveau teilweise auch die bisherigen Normen in der Bundesrepublik übertrifft. Vielfach wurde hier nach dem Prinzip der ›best practice‹ verfahren, wobei sich in der Durchsetzung dieser Standards zweifellos noch erhebliche nationale Unterschiede beobachten lassen. Nachhaltige soziale Fortschritte hat die Europäische Integration in Deutschland vor allem für

¹⁴ Gute Überblicke über die Diskussion und die Entwicklung geben *Stephan Leibfried / Paul Pierson*, Zur Zukunft eines ›sozialen Europa‹, in: Sozialpolitik und Wissenschaft. Festschrift für Dieter Schäfer, Frankfurt a. M. 1992, 142-184; *dies.* (Hrsg.), Standort Europa: Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, Frankfurt a. M. 1998.

¹⁵ Vgl. *Bernd Schulte*, »... und für den Arbeitnehmer wenig oder nichts?« Sozialpolitik und Sozialrecht in den Europäischen Gemeinschaften, in: Kritische Justiz 23 (1990), 79-97; *ders.*, Sozialstaat und Europäische Union, in: *Peter Clever / Bernd Schulte* (Hrsg.), Bürger Europas, Bonn 1995, 62-100.

die Frauen gebracht. Hinsichtlich der Gleichberechtigung der Geschlechter hat Deutschland sowohl seitens der Europäischen Menschenrechtskommission als auch seitens des Europäischen Gerichtshofes in den vergangenen Jahrzehnten auffallend viele Auflagen erhalten.

Nicht zu unterschätzen sind ferner Maßnahmen der interregionalen Einkommensumverteilung, wie sie insbesondere durch den Europäischen Sozialfonds und den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung durchgeführt werden.¹⁶ Zwar resultieren aus diesen Transfers keine individuellen Rechtsansprüche an die EU, doch werden mit den Mitteln vielfältige sozialpolitisch relevante Maßnahmen in den begünstigten Regionen durchgeführt und vor allem die Angleichung der sozio-ökonomischen Verhältnisse gefördert, oder zum Mindesten deren weiteres Auseinanderdriften gehemmt. Gleichzeitig lässt sich jedoch *eine große Zurückhaltung der EU in allen Fragen der interpersonellen Einkommensverteilung* beobachten. Sowohl die Sozialversicherung als auch die Einkommenssteuergesetzgebung stehen nicht zur Harmonisierung an und dürften auch längerfristig nationale Domänen bleiben. Hierfür gibt es gute Gründe, denn noch auf lange Zeit dürften die nationalen Solidaritätsbereitschaften größer als die europäischen bleiben. Und da es in ideologisch pluralistischen und daher nicht tief greifend gespaltenen demokratischen Gesellschaften keinen dauerhaft konfliktträchtigeren Bereich als die Verteilungspolitik gibt und da sich gerade hier Politiker auf einfache Weise glauben profilieren zu können, ist mit der Abwanderung dieses Politikbereichs auf die europäische Ebene zuletzt zu rechnen.

V. WIRTSCHAFTSPOLITIK UND SOZIALPOLITIK

Die wirklich neue wirtschaftspolitische Konstellation hinsichtlich der Sozialstaatlichkeit lässt sich somit durch folgende Merkmale kennzeichnen:

1. Nicht die Globalisierung, wohl aber die europäische Integration führt zu einem fortschreitenden Souveränitätsverlust der Nationalstaaten, und zwar nach innen wie nach außen. Die institutionelle Integration Europas vollzieht sich im Wege der Rechtsetzung und insbesondere der Rechtsprechung. Die »zentrale Letztentscheidungsgewalt« liegt in vielen Bereichen bereits beim Europäischen Gerichts-

¹⁶ Vgl. *Leibfried/Pierson*, 151 ff. (Anm. 14).

hof, und die Tendenz, im Rahmen des Europäischen Rates vom Prinzip der Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung überzugehen, wird mit dem Beitritt jedes zusätzlichen Staates zwangsläufiger.

2. Von der Souveränität zu unterscheiden ist die Autonomie, also der faktische Handlungsspielraum, welcher einer nationalen Politik offen steht. Die wirtschaftspolitische Autonomie ist vor allem durch die Liberalisierung des Kapitalverkehrs und die Globalisierung der Geld- und Finanzmärkte nachhaltig eingeschränkt worden. Dort wird über den internationalen Wert und damit die Kaufkraft nationaler Währungen entschieden, und so kommt den Urteilen privater Finanzexperten über die Wirtschaftspolitik einzelner Länder wachsende Bedeutung zu. Und deren Maßstäbe richten sich nicht an der nationalen Wohlfahrt, sondern vor allem an den Stabilitätsperspektiven einer Währung, die ihrerseits eng mit der Entwicklung ihres inneren Wertes und damit dem wirtschaftspolitischen Inflationspotenzial verknüpft ist. Diese Konstellation setzt allen Versuchen einer staatlichen Verschuldungs- und Beschäftigungspolitik enge Grenzen.
3. Die Schaffung eines einheitlichen europäischen Währungsraumes ist nicht nur eine integrationspolitische Strategie, sondern auch eine Abwehrstrategie gegen den Druck der globalen Finanzmärkte. Der Euro ist allein schon wegen der schieren Größe des Währungsraumes weniger anfällig gegenüber internationalen Währungsspekulationen als die bisherigen europäischen Einzelwährungen. Insoweit erhöht die Europäische Währungsunion den wirtschaftspolitischen Spielraum der beteiligten Staaten. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die vorgesehenen internen Disziplinierungsmaßnahmen der EU eine vergleichbare stabilitätspolitische Wirkung ausüben werden.
4. Als Folge der Währungsunion ist eine erhöhte internationale Lohn- und Preistransparenz zu erwarten. Diese dürfte einerseits einen Preisdruck auf vielen Gütermärkten und damit Wohlfahrtsgewinne für breite Bevölkerungskreise erzeugen. Andererseits ist jedoch auch ein verstärkter Druck auf die Lohnentwicklung in den Hochlohnländern, vor allem im Bereich der Arbeiterlöhne, und eine allmähliche Einebnung von Lohndifferenzen, zum Mindesten in den mobilen Sektoren des Arbeitsmarkts, zu erwarten. Gleichzeitig intensiviert sich auch die Standortkonkurrenz zwischen den Ländern der EU hinsichtlich der Attraktivität für Investitionsvorhaben, insbesondere von Investoren außerhalb des EU-Raumes.

Was nun die Finanzierung der institutionellen Ausprägungen der Sozialstaatlichkeit, insbesondere der Systeme sozialer Sicherung und der so-

zialen Dienste betrifft, so gilt nach wie vor der Grundsatz, dass nur verteilt werden kann, was vorher erwirtschaftet wurde. Aber die Konsequenzen einer Verletzung dieses Grundsatzes werden nun kurzfristiger sichtbar, und zudem haben sich die strukturellen Bedingungen des Verteilungskonfliktes sehr zu Gunsten der Arbeitgeber, oder genauer: der Investoren, verschoben. Dies wirkt sich allerdings nicht in allen Branchen in gleicher Weise aus: Paradoxerweise scheinen die international konkurrenzfähigen Branchen der Exportindustrie unter geringerem Lohndruck zu stehen als die stationären Bereiche des öffentlichen Dienstes oder der binnenmarktorientierten Wirtschaftszweige mit geringeren Produktivitätsfortschritten. Lohnsteigerungen führen hier angesichts der durch die bereits hohe Verschuldung zusätzlich verknappten öffentlichen Mittel und der Anspannung der meisten privaten Budgets zu Beschäftigungseinbußen und damit zu weiteren Ungleichgewichten in den Sozialhaushalten, deren Deckung über eine Erhöhung der Lohnnebenkosten die Standortnachteile erhöhen müsste.

Dennoch trifft die insbesondere von neoliberaler Seite verbreitete Behauptung nicht zu, dass die rechtlichen Restriktionen und das finanzielle Volumen der sozialpolitischen Leistungen per se eine Standortbelastung darstellen. Es gibt keinerlei empirische Evidenz für einen auf längere Frist negativen Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, eher scheint das Gegenteil der Fall.¹⁷ Denn von sozialpolitischen Maßnahmen geht auch wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Nutzen aus.¹⁸ Das schließt nicht aus, dass von bestimmten Einzelmaßnahmen der Sozialpolitik heute wirtschaftlich unerwünschte Anreize ausgehen und dass als Folge sozio-ökonomischer Veränderungen die sozialstaatlichen Ziele in Zukunft nur durch institutionelle Veränderungen erreicht werden können, die u.U. auch für einzelne Gruppen wie z.B. Doppelverdiener-Ehepaare ohne Kinder absolute Nachteile gegenüber dem Status quo mit sich bringen.

Was die für die interpersonellen Wohlstandsvergleiche entscheidende Lohn- und soziale Sicherungspolitik betrifft, so ergibt sich aus den skizzierten Entwicklungen, *dass sich die interpersonellen Verteilungskonflikte immer weniger externalisieren, d.h. weder durch eine Staatsverschuldung auf später verschoben noch zu Lasten des Auslands oder des Kapitals abwickeln lassen.* Und selbst wenn Gewerkschaften und sonstige Vertreter des herkömmlichen sozialstaatlichen Denkens sich auf

¹⁷ Vgl. z.B. Lars P. Feld / Gebhard Kirchgässner, Fiskalischer Wettbewerb in der EU: Wird der Wohlfahrtsstaat zusammenbrechen?, in: Wirtschaftsdienst 75 (1995), 562-568.

¹⁸ Vgl. Kaufmann, 34-48 (Anm. 5).

die schmerzliche, aber auch unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten vertretbare Einsicht einlassen würden, dass die Belastbarkeit der investiven Wirtschaft stark zurückgegangen ist, so wäre damit die mit keinerlei Gerechtigkeitsintuitionen vereinbare *Steuerflüchtigkeit des Finanzkapitals* noch keiner Lösung näher gebracht. Hier könnten nur internationale Maßnahmen, beispielsweise die Besteuerung von Finanztransaktionen selbst, Abhilfe schaffen, welche jedoch Anforderungen an das kollektive Handeln der wichtigsten Industriestaaten – oder zum Mindesten aller Mitglieder der EU – voraussetzen, für die es an institutionellen Voraussetzungen noch weitgehend fehlt.¹⁹

VI. ZUSAMMENFASSUNG

Kommen wir abschließend auf die einleitende Unterscheidung zwischen Staat, Sozialstaatlichkeit und Sozialsektor zurück und fragen, inwieweit diese drei zumeist im Begriff des Sozial- oder Wohlfahrtsstaats undifferenziert in eins gesetzten Dimensionen durch die skizzierten Entwicklungen in Mitleidenschaft gezogen sind.

1. Eine tendenzielle Einbuße an *nationalstaatlicher Souveränität und Autonomie* als interdependentes Ergebnis von beidem, Globalisierung und Europäisierung, ist unbestreitbar.²⁰ Dabei ist die Wirkung dieser beiden Faktoren nicht gleichsinnig; vielmehr erscheint die Europäisierung als Preis, den die europäischen Staaten zu zahlen bereit sind, um auf der Ebene kollektiven Handelns den Druck der Globalisierung besser abfangen zu können. Ebenso wird man die anstehende Osterweiterung der EU weniger unter wirtschaftlichen, denn unter politischen Gesichtspunkten, nämlich dem Interesse an einer politischen und sozio-ökonomischen Stabilisierung Osteuropa zu würdigen haben. Und es ist bereits absehbar, dass die Osterweiterung kurz- und mittelfristig zu erheblichen Belastungen und vor allem zu einem vermehrten Lohndruck auf den Arbeitsmärkten führen wird. Der ökonomische Preis dieser Osterweiterung könnte auf längere Sicht allerdings geringer als zu befürchten ausfallen, wenn man die damit verbundenen Wachstumschancen in Betracht zieht. Damit ist

¹⁹ Entsprechende Vorschläge werden meist mit dem Namen des Nobelpreisträgers *James Tobin* verbunden. Vgl. hierzu als Überblick *Margareta E. Kullessa*, Die Tobinsteuer zwischen Lenkungs- und Finanzierungsfunktion, in: *Wirtschaftsdienst* 76 (1996), 95-104.

²⁰ Vgl. als Überblick *Fritz W. Scharpf*, Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion-Paper 97/1, Köln 1997.

- allerdings die Frage, wer die Kosten in der Übergangsphase trägt, noch nicht beantwortet.
2. Diese Souveränitäts- und Autonomiebeschränkungen haben mit Bezug auf die *Sozialstaatlichkeit* als verfassungsmäßigem Merkmal der bundesdeutschen Staats- und Gesellschaftsordnung weder rechtliche noch unmittelbare praktische Konsequenzen. Die Verpflichtung des Gemeinwesens und damit auch des Gesetzgebers auf die allerdings recht offene sozialstaatliche Programmatik bleibt davon unberührt. Allerdings wird der wirtschaftspolitische Handlungsspielraum der Politik eingeschränkt und damit indirekt auch der sozialpolitische. Politische Kräfte, denen an einer egalisierenden Verteilungspolitik gelegen ist, stoßen auf wachsende Widerstände bei der Verfolgung ihrer Vorhaben. Es ist daher verständlich, dass sie »den Sozialstaat in Gefahr« sehen, denn im Vergleich zur Situation unter dem Währungsregime von Bretton Woods lassen sich Vollbeschäftigung, eine am Produktivitätsfortschritt orientierte Lohn- und soziale Sicherungspolitik und der Ausbau sozialer Dienste mit Hilfe von Steuermitteln nicht mehr ohne weiteres kombinieren. Das Zielbündel der Sozialstaatlichkeit ist in sich antinomischer geworden; die Synergie zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik ist geringer geworden, die Komplementarität der Interessen von Kapital und Arbeit ist durch die transnationalen Gewinnchancen des Kapitals geschwächt.²¹ Insofern verlangt das Verfolgen sozialstaatlicher Zielsetzungen heute »das Bohren dickerer Bretter« und eine komplexere Abstimmung zwischen den verschiedenen Zielsetzungen staatlicher Politik. Die sozialethische Begründung der sozialstaatlichen Programmatik²² wird durch diese Entwicklung nicht in Frage gestellt, wohl aber können sich die Balancen der Güterabwägung ändern.
 3. Was die *Finanzierung des Sozialsektors* betrifft, so ist das Ausmaß der damit verbundenen Schwierigkeiten im Wesentlichen von der Entwicklung der Beschäftigung und des Wirtschaftswachstums innerhalb des jeweiligen politischen Raumes abhängig, im Rahmen dessen über Finanzierung und Leistungen entschieden wird. Bis auf weiteres wird dies der Raum der Nationalstaaten sein, wenngleich sich –

²¹ Behauptungen dieser Art reflektieren allerdings in nicht unerheblichem Maße die aktuellen politischen Diskussionen und entbehren bisher eindeutiger empirischer Evidenz. Erste Schritte hierzu bei *Martin Seeleib-Kaiser*, *Der Wohlfahrtsstaat in der Globalisierungsfälle: Eine analytisch-konzeptionelle Annäherung*, in: *Jahrbuch für Europa- und Nordamerikastudien* 1 (1997), 73-106.

²² Vgl. hierzu *Karl Gabriel*, *Soziale Kohäsion im Globalisierungstest. Christliche Sozialethik vor den Herausforderungen der Globalisierung*, Ms. Münster 1999.

in Deutschland auf der Ebene der Bundesländer – ein wachsender Regionalismus breit macht. *Der Nationalstaat verliert somit als zentrale Ebene politischer Integration an Selbstverständlichkeit und es scheint, als ob gerade die verteilungsorientierte Sozialpolitik zum Prüfstein seiner fortgesetzten Funktionsfähigkeit werden wird.* Diese Funktionsfähigkeit beruhte bisher stets auf einem strukturellen Kompromiss zwischen den Verbänden der Tarifparteien, und von daher sind auch die gegenwärtigen Bemühungen um ein »Bündnis für Arbeit« alles andere als symbolische Politik. Es geht hier um die Fähigkeit der ›Berliner Republik‹, den wohlfahrtsstaatlichen Kompromiss der ›Bonner Republik‹, welcher vor allem auf der Lösung der Mitbestimmungsfrage ruhte, auf eine neue, beschäftigungspolitische Grundlage zu stellen.

4. Allerdings treten heute neben die Verteilungskonflikte zwischen Kapital und Arbeit die *Verteilungskonflikte innerhalb des Sozialsektors*, bisher am deutlichsten im Bereich des Gesundheitswesens. Zuwächse an einer Stelle müssen in Zukunft in der Regel mit Verzicht an anderer Stelle erkaufte werden, und die Schere zwischen steigenden Belastungen und stagnierenden Einnahmen mag in manchen Bereichen sogar zu realen Kürzungen führen. Es geht also nicht mehr um die Verteilung von Zuwächsen, sondern von Besitzstandsbeeinträchtigungen und das gibt den Konflikten eine völlig neue Qualität, vor allem in der sicherheitsgewohnten Bundesrepublik.²³ Ob die damit unvermeidlich verbundenen Enttäuschungen zu weit reichenden politischen Vertrauenskrisen führen oder schließlich doch als unvermeidliche Begleiterscheinungen eines tief greifenden Strukturwandels akzeptiert werden, dürfte nicht zuletzt vom Geschick und der Einsicht der Politiker abhängen, denen gegenüber auch die Sozialwissenschaften eine Bringschuld haben.

Die hier vertretene These lautet, dass schon die alte Bundesrepublik in mancherlei Hinsicht über ihre Verhältnisse gelebt hatte – man denke nur an die unterlassene Humankapitalbildung infolge der niedrigen Geburtenhäufigkeit seit 1970; und dass auch hinsichtlich der Kosten der Wiedervereinigung keine langfristig tragbaren Lösungen der Kostentragung gefunden wurden, so dass die gegenwärtigen Verteilungskämpfe erheblich von dieser Problematik genährt werden.²⁴ Gleichzeitig verfügt

²³ Länderbezogene Überblicke zur ›Krise des Sozialstaates‹ finden sich in: Sozialer Fortschritt 46 (1997), Heft 1/2, mit Beiträgen von Mitarbeitern des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht in München.

²⁴ Vgl. Kaufmann, 14 ff. (Anm. 5).

die Bundesrepublik jedoch nach wie vor über eine hoch leistungsfähige Wirtschaft und Infrastruktur sowie über meist unterschätzte Solidaritätspotenziale, die sich trotz allen politischen Lärms auch im letzten Jahrzehnt bewährt haben. Die spezifischen politischen Strukturen der Bundesrepublik stehen radikalen Reformen entgegen, wie sie im Sozialbereich z. B. in England, den Niederlanden oder in Schweden stattgefunden haben. Dagegen hat sich Deutschland im Bereich inkrementaler Reformen bisher unter Regierungen jeglicher Couleur als bemerkenswert flexibel erwiesen.²⁵ Es gibt daher keinen Grund anzunehmen, dass sich Deutschland – wie auch Europa im Ganzen – unter den verschärften Bedingungen internationaler Konkurrenz und nationaler Verteilungskonflikte schlechter behaupten kann, als andere Staaten. Doch hierfür gilt es, auf kurze und mittlere Sicht von der Hoffnung auf weit reichende individuelle Einkommenssteigerungen Abschied zu nehmen. Vor allem die Gewerkschaften stehen heute vor der für sie peinlichen Wahl, entweder die bisherige Koppelung der Löhne an den Produktionsfortschritt aufzugeben oder aber den Verteilungskampf im Sozialsektor anzuheizen.

Franz-Xaver Kaufmann, Dr. rer. pol., DDr. h. c., war Professor an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld und ist jetzt emeritiert.

²⁵ Vgl. *Jens Alber*: Der deutsche Sozialstaat im Licht international vergleichender Daten. In: *Leviathan* 26 (1998), 199–227.