

## MICHAEL WOLF

# Modernisierungshemmnis Wohlfahrtsstaat?

Michael Wolf – Dr. rer.pol.,  
Sozialwissenschaftler am  
Institut für Soziologie der  
Freien Universität Berlin;  
zuletzt in »UTOPIE kreativ«:  
»Systemtransformation und  
Wandel des Reproduktions-  
systems der Arbeitskraft«  
(Heft 72, Oktober 1996).

*Zur schiefen Entgegensetzung von Globalisierung und Sozialpolitik  
– Vorüberlegungen*

Wert und Unwert des Wohlfahrtsstaats waren stets politisch umstritten. Den einen, seinen Gegnern, ging er zu weit, den anderen, seinen Befürwortern, nicht weit genug. Kritik an ihm ist nichts Neues, sie hat ihn seit seinen Anfängen begleitet, gehört, mal mehr, mal weniger radikal und forte artikuliert, also sozusagen naturgemäß zu seiner Entwicklung dazu. Auch derzeit wird er wieder mit voller Lautstärke einer Fundamentalkritik unterzogen, deren Kern sich ausmachen läßt in dem Vorwurf, der Wohlfahrtsstaat sei nicht nur Ursache für den Verlust der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, sondern gefährde auch die erforderliche Anpassung an die veränderten neuen weltwirtschaftlichen Konkurrenzverhältnisse. Allgemeiner formuliert wird also behauptet, der Wohlfahrtsstaat stelle ein Innovations- und Modernisierungshemmnis dar, er zahle gewissermaßen »Prämien gegen den sozialen Wandel« (Bühl).

Von dieser Sicht abweichend, sollen im folgenden Überlegungen präsentiert werden, die Sozialpolitik nicht als Hemmnis, sondern als Voraussetzung sozialen Wandels begreifen, worunter hier Modernisierungsprozesse innerhalb von Gesellschaftssystemen verstanden werden. Fluchtpunkt der Überlegungen ist die zu plausibilisierende These, daß ohne eine sozialpolitische Flankierung das politische Projekt der Globalisierung nur unter Inkaufnahme leistungsmindernder Effekte wird realisiert werden können. Hierzu sind zunächst mit ein paar einleitenden allgemeinen Bemerkungen zu sozialem Wandel und Globalisierung die Konturen des untersuchten Gegenstands zu umreißen. Im Anschluß daran wird auf das Verhältnis von Globalisierung und Sozialpolitik etwas näher eingegangen und deren schiefe Entgegensetzung thematisiert. Sodann werden im nächsten Schritt einige der Folgeprobleme der Globalisierung erörtert, so daß darauf aufbauend ein Blick auf die Typen von Globalisierungsbetroffenen geworfen werden kann. Auf dieser Grundlage wird dann anschließend mit weiteren Argumenten die These über die Sozialpolitik als *eine* der Erfolgsbedingungen von Globalisierung zu erhärten versucht, wobei allerdings die Frage, ob und wem die Zielsetzungen des Globalisierungsprojekts per se als wünschenswert erscheinen, hier nicht diskutiert werden soll, da sie für die Erläuterung des Problems, Sozialpolitik als Grundlage für den Erfolg gesellschaftlicher Steuerung, von untergeordneter Bedeutung ist. Beschlossen werden die Ausführungen mit einem

Beim vorliegenden Text handelt es sich um die überarbeitete und geringfügig erweiterte Fassung des Manuskriptes zu einem Vortrag, der an der Fachhochschule Potsdam, Fachbereich Sozialwesen, gehalten wurde. Die vorgetragenen

Ausblick auf eine in funktionaler Hinsicht durchaus mögliche, in normativer Hinsicht aber keineswegs gutzuheißende Entwicklung.

*Stichwort ›Globalisierung‹*

Viele der professionellen Beobachter von Gesellschaft stimmen darin überein, daß das, was sich heute vor unseren Augen abspielt, einen neuen historischen Entwicklungsabschnitt einleitet, der höchst wahrscheinlich weit umfassender, tiefgreifender und bedeutsamer ist als die mit dem Begriff der industriellen Revolution bezeichneten Umwälzungen zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Um die im Entstehen begriffene neue soziale Ordnung zu beschreiben, sind die unterschiedlichsten Begriffe geprägt worden. So ist unter anderem von der Informationsgesellschaft, der Dienstleistungsgesellschaft oder der Wissensgesellschaft die Rede. Manche sehen sich in Ermangelung angemessener Kategorien dazu veranlaßt, mit dem Präfix ›post‹ gebildete Komposita wie ›postindustrielle Gesellschaft‹ oder ›Postmoderne‹ einzuführen, um die Wandlungsprozesse zu beschreiben. Noch mangelt es an theoretisch gehaltvollen Gesellschaftsdiagnosen, und auch die empirisch identifizierbaren Indikatoren des Wandels sind nur höchst bruchstückhaft vorhanden. Gleichwohl scheint unter den akademischen Auguren zumindest darin Übereinstimmung zu bestehen, daß die Faktoren, die derzeit einen nachhaltigen Einfluß auf den sozialen Wandel ausüben, auf verschiedenen Ebenen zu lokalisieren sind. So gilt gegenwärtig die Globalisierung als der wohl wichtigste Einflußfaktor auf der wirtschaftlichen Ebene; auf der politischen Ebene ist es der mit der Globalisierung einhergehende schleichende Souveränitäts- und Autonomieverlust des Nationalstaats; auf der sozialen Ebene die zunehmende Individualisierung und Pluralisierung von Lebenslagen und Lebenswegen; und auf der kulturellen Ebene ist es die Verabschiedung von den als »Meta-Erzählungen« (Lyotard) bezeichneten Versuchen der Theoretisierung geschichtlicher Prozesse.

Im folgenden werde ich mich vornehmlich auf die Modernisierungsprozesse beziehen, die auf der ökonomischen Ebene unter dem Stichwort ›Globalisierung‹ stattfinden, und dabei der Frage nachgehen, ob der Wohlfahrtsstaat respektive die Sozialpolitik nicht gerade eine wichtige Voraussetzung für Globalisierung ist, statt, wie umgekehrt immer behauptet wird, ein Modernisierungshemmnis. Glaubt man nämlich dem herrschenden politischen Diskurs, so ist der Wohlfahrtsstaat respektive die Sozialpolitik die Wurzel aller die Ökonomie plagenden Übel. Aus diesem Grunde wird denn auch unter der Signatur der Globalisierung von allen etablierten politischen Parteien ein radikaler Abbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen gefordert, allerdings häufig ohne klarzulegen, was denn nun konkret unter Globalisierung verstanden wird.

›Globalisierung‹ fungiert in öffentlichen und wissenschaftlichen Diskursen vielfach als Schlüsselbegriff für etwas gänzlich Neues, noch nie Dagewesenes. Diese Auffassung ist zwar nicht völlig falsch, aber auch nicht völlig richtig. Denn das, was gemeinhin ›Globalisierung‹ genannt wird, nämlich die zunehmende Verflechtung ökonomischer Aktivitäten in Form der Internationalisierung von Produktion und Finanzmärkten, ist welthistorisch betrachtet

Überlegungen entstammen einem Kontext, in dem anhand der Untersuchung der Entstehung, Dynamik und Funktionsweise wohlfahrtsstaatlicher Institutionen in den ehemaligen real-sozialistischen Ländern Mittel- und Osteuropas am Beispiel des Aufbaus von Arbeitslosensicherungssystemen unter anderem der Frage nachgegangen wird, ob soziale Teilhabe in Form sozialer Sicherung eine Voraussetzung für eine stabile ökonomische Modernisierung im Sinne der Etablierung kohärenter marktwirtschaftlicher Strukturen ist. Um den Text, wiewohl er auch auf Arbeiten anderer aufbaut, nicht mit Literaturverweisen und Fußnoten zu überfrachten, wird hier nur auf wenige Schriften verwiesen. Sie bieten (a) dem interessierten Leser eine erste Orientierung über den Zusammenhang von Globalisierung, internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Wohlfahrtsstaat und geben (b) Auskunft über Arbeiten, von denen die Überlegungen angeregt und theoriestrategisch beeinflusst worden sind: ad a) Borchert, J. et al. (Red.): *Standortrisiko Wohlfahrtsstaat? Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 1*, Opladen 1997; Rieger, E./Leibfried, S.: *Die sozialpolitischen Grenzen der Globalisierung*, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 4, 1997, S. 771-796; ad b) Vobruba, G.: *Jenseits der sozialen Fragen. Modernisierung und Transformation von Gesellschaftssystemen*, Frankfurt/M. 1991; Vobruba, G.: *Kritische Theorie und Sozialpolitik. Politische Soziologie der Gesellschaftskritik*, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie, Heft 2, 1999, S. 33-51.

»Globalisierung stellt sich ... als ein höchst komplexer Vorgang der In- und Außerwertsetzung geographischer Räume und der diese bestimmenden Handlungs-zusammenhänge sozialer Akteure und stofflich-materieller Gegebenheiten, der räumlich-geographischen wie der räumlich-funktionalen Expansion und Neustrukturierung sowie der Überlagerung und Durchdringung funktioneller Räume mit verschiedenen governance-Strukturen dar. Im Unterschied zur Internationalisierung ökonomischer Prozesse via grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungshandel und darauf bezogenen Dienstleistungsströmen sowie Geld- und Finanztransaktionen meint Globalisierung die funktionale Integration nationaler ökonomischer Räume ...«

Kurt Hübner: Der Globalisierungskomplex, Berlin 1998, S. 145.

keineswegs neu, sondern hat seinen Ausgangspunkt im Europa des 16. Jahrhunderts, von wo aus sich allmählich eine arbeitsteilige Weltwirtschaft entwickelte, innerhalb deren sich die nationalen Volkswirtschaften nur noch auf bestimmte Ausschnitte in der Palette wirtschaftlicher Aktivitäten konzentrierten und – unter Aufrechterhaltung der politischen Bande des Nationalstaats – ihr Potential über den internationalen Handel ergänzten. Es ist aber auch nicht so, daß die derzeitigen Veränderungen lediglich eine Fortführung früherer Globalisierungsprozesse darstellen. Charakteristisch für die heutige Situation ist, um nur zwei Aspekte herauszugreifen, erstens das Überwinden von Raum und Zeit auf der Basis der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien, wodurch weltumspannende ökonomische Aktivitäten in ›Echtzeit‹ möglich werden. Und zweitens ist die Gewichtsverlagerung im Verhältnis von Ökonomie und Politik zu nennen, bei der letztere zunehmend zur abhängigen Variablen ersterer degradiert wird und die dadurch zustande kommt, daß die weltweite Entgrenzung der Wirtschaftsräume den noch immer als Nationalstaat verfaßten und damit nach innen gerichteten Wohlfahrtsstaat zwingt, sich in einen nach außen gewandten »Wettbewerbsstaat« (Hirsch) umzuwandeln. Daß von einer solchen Entwicklung Sozialpolitik im Sinne eines die Verteilung von Lebenschancen bewirkenden staatlichen Handelns nicht unberührt bleiben kann, liegt auf der Hand. Damit stellt sich die Frage, wie der Zusammenhang von Globalisierung, internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Wohlfahrtsstaat respektive Sozialpolitik aufgefaßt wird.

### *Globalisierung oder Sozialpolitik*

Bezieht man sich auf quantitativ ausgerichtete empirische Studien, ist es schwierig, eine eindeutige Antwort auf diese Frage zu geben, da diese Studien bislang keine oder zumindest keine nennenswerten Auswirkungen der Globalisierung auf den Wohlfahrtsstaat glauben nachweisen zu können. In analytisch-theoretischer Perspektive stellt sich die Beantwortung der Frage nach dem Zusammenhang von Globalisierung und Sozialpolitik allerdings anders dar, weil hierbei nicht ›Wahrheit‹, sondern Plausibilität angestrebt wird für eine bestimmte Möglichkeit der Beobachtung des unterstellten Zusammenhangs. Außerdem ist zu beachten, zumindest mit Blick auf die hier zu belegende These, daß nicht die Globalisierung an sich handlungswirksam ist, sondern wie die von ihr Betroffenen sie wahrnehmen und deuten. Denn die Frage, ob die Globalisierung auf den Wohlfahrtsstaat ›wirklich‹ nennenswerte Auswirkungen hat oder nicht, ist insofern eine rein akademische, als es in praxi darum geht, ob und inwieweit der Prozeß der Globalisierung von den politischen Akteuren wahrgenommen und zur Legitimation von Restrukturierungsmaßnahmen im Bereich der Sozialpolitik herangezogen wird. Es wird, mit anderen Worten, hier also vom weithin geteilten Thomas-Theorem ausgegangen, wonach eine Situation, wenn Akteure sie als real definieren, sie dann auch in ihren Folgen real ist. Dies führt zu der Frage, wie denn der Zusammenhang von Globalisierung und Sozialpolitik von den handelnden Protagonisten gesehen wird.

Es gibt seit den frühen siebziger Jahren eine Internationalisierung von Produktion und Finanzmärkten, die es Unternehmen erlaubt, ihren ökonomischen Aktivitäten weltweit dort nachzugehen, wo es für sie am kostengünstigsten ist, wobei ihnen als Kosten in erster Linie Steuern, Sozialabgaben und Löhne gelten. Die Mobilität des Kapitals hat auf diese Weise unter den Nationalstaaten zu einem Standortwettbewerb um die Ansiedlung von inter- bzw. transnational operierenden Unternehmen geführt. Wer sich an diesem Standortwettbewerb nicht beteiligt, der riskiert, sein Territorium in eine ökonomische Brache ohne Arbeitsplätze, Steuereinnahmen und Zukunft zu verwandeln. Und wer sich beteiligt, der muß bieten, was die Unternehmen suchen: eben niedrige Steuern, Sozialabgaben und Löhne. Es wird, mit anderen Worten, also von den Protagonisten behauptet, aufgrund der internationalen Konkurrenz um Standortvorteile sei die Senkung der Steuern, Sozialabgaben und Löhne das politische Gebot der Stunde.

Gegen den so beschriebenen Zusammenhang läßt sich eine Reihe von begründeten Einwänden vorbringen, die durchweg darauf fußen, daß die vorgebrachte Kritik am Wohlfahrtsstaat wenigstens in zweierlei Hinsicht zu kurz greift. Es ist eine höchst einseitige Sicht eines komplexen Sachverhaltes, wenn erstens die Kosten von Sozialpolitik betont und der Nutzen übersehen wird und wenn man zweitens auch nur die wirtschaftlichen, nicht aber die politischen und sozialen Aspekte von Sozialpolitik thematisiert. Wer Sozialpolitik ausschließlich als Kostenfaktor und Standortnachteil bewertet, wie es in der Globalisierungsdebatte beziehungsweise der Debatte um die Konkurrenzfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland wiederholt geschehen ist und immer noch geschieht, der sieht nur die manifeste, die Reproduktion von Arbeitskraft sichernde Funktion von Sozialpolitik und erfäßt damit nicht deren latente Funktion, das heißt ihren über den ökonomischen Nutzen hinausgehenden »gesellschaftlichen Zusatznutzen« (Vobruba). Daß Sozialpolitik beides ist, eben nicht nur Problemerzeuger und Kostenverursacher, wie deren Kritiker durchaus zu Recht bemerken, sondern auch Problemlöser und Nutzenstifter, das bleibt bei einer solch einseitigen Sichtweise außen vor.

So wird zum Beispiel der mikroökonomische Aspekt außer acht gelassen, daß Sozialpolitik zur Aufrechterhaltung und Qualifizierung des Arbeitsvermögens beiträgt. Oder es wird der makroökonomische Aspekt nicht in Rechnung gestellt, daß sie via Einkommenssicherung an der Stabilisierung der Konsumgüternachfrage und damit der konjunkturellen Entwicklung teilhat. Und es wird ebensowenig gesehen, um auch einen außenwirtschaftlich bedeutsamen Aspekt zu benennen, daß ein hohes und durch ausgebaute korporative Strukturen arrondiertes wohlfahrtsstaatliches Leistungsniveau Weltmarktoffenheit fördert. Es erlaubt nämlich als funktionales Äquivalent für außenwirtschaftlichen Protektionismus selbst kleineren Ländern, man betrachte zum Beispiel nur Österreich, Schweiz, Norwegen und Schweden, flexibel auf Veränderungen des Weltmarkts zu reagieren, ohne auf Importverbote oder andere Formen von Außenhandelsbeschränkungen zurückgreifen zu müssen.

»In der kapitalistischen Globalisierung gelangen die Gesetze des Marktes zur Entfaltung. Das Kapital offenbart seine von Marx benannte Tendenz zur Totalität ... (...) Kapitalistische Globalisierung bewirkt also einen grundlegenden Prozeß der Auflösung bestehender sozialer und politischer Regulationskomplexe und ihre funktionale Subordination unter die Reproduktionsstrukturen des Kapitals. (...) Als prominentestes Opfer kapitalistischer Globalisierung erscheint der europäische Sozial- und Wohlfahrtsstaat.«  
Bernd Röttger: Neoliberale Globalisierung und europäisch-kapitalistische Regulation, Münster 1997, S. 19.

»Definieren läßt sich der Begriff der Globalisierung ... im Sinne einer Intensivierung weltweiter sozialer Beziehungen, durch die entfernte Orte ein solcher Weise miteinander verbunden werden, daß Ereignisse an einem Ort durch Vorgänge geprägt werden, die sich an einem viele Kilometer entfernten Ort abspielen, und umgekehrt. Dies ist ein dialektischer Prozeß, denn solche lokalen Ereignisse können in eine Richtung gehen, die der Richtung der sie prägenden weit entfernten Beziehungen entgegengesetzt verläuft. Die örtliche Umgestaltung gehört nicht weniger zur Globalisierung als die laterale Verbreitung sozialer Beziehungen über Raum und Zeit hinweg.«  
Anthony Giddens: Konsequenzen der Moderne, Frankfurt/M. 1995, S. 85f.

»Wenn aber die deutschen Arbeitnehmer im Durchschnitt von der Globalisierung profitieren, wenn die deutschen Unternehmer von der Globalisierung profitieren, dann gilt dies über das Umverteilungssystem in Deutschland für alle Einwohner. Durch die höheren Einkommen der Besitzer von Kapital und Humankapital sind die Abgaben an den Fiskus höher, und die Beiträge zur Sozialversicherung höher. Und so kann der Sozialstaat alle mit höheren Leistungen beglücken. Es ist sehr unwahrscheinlich, daß der Lebensstandard der Geringverdiener in Deutschland höher wäre, wenn mangels der Vorteile der Globalisierung für die Durchschnittseinkommen die Staatseinnahmen und die Einnahmen der Sozialversicherung wesentlich niedriger wären als heute. Wenn durch Globalisierung in Deutschland mehr Ungleichheit entstanden sein sollte, dann nicht dadurch, daß die Einkommen der Geringverdiener abgenommen, sondern dadurch, daß die Einkommen der Gutverdiener zugenommen haben.«  
C. Christian von Weizsäcker: Logik der Globalisierung, Göttingen 1999, S. 53.

### *Globalisierungsfolgen*

Die nutzenstiftende Funktion von Sozialpolitik hat aber, wie gesagt, nicht nur eine ökonomische, sondern auch eine politische und soziale Dimension. Und es sind gerade diese beiden Momente, die oftmals von den Kritikern des Wohlfahrtsstaats ausgeblendet oder für prinzipiell belanglos erachtet werden, obwohl sie von enormer Bedeutung sind für den erfolgreichen Verlauf der Globalisierung, die – auch wenn es vielen so erscheinen mag – kein naturwüchsiger Prozeß ist, sondern ein interessenpolitisch motiviertes politisches Projekt. Die politische und soziale Bedeutung erschließt sich wohl am besten, wenn man zunächst einen Blick auf einige der bereits eingetretenen oder erwarteten Folgeprobleme der Globalisierung wirft, deren sich Politik anzunehmen hat, will sie das ›Projekt Globalisierung‹ nicht in Gefahr bringen.

Unterstellt man, daß die durch die Globalisierung bewirkte und mit ihr legitimierte Strategie der Kostensenkung zur Anpassung an den internationalen Standortwettbewerb konsequent fortgeführt wird, so hat dies, sich zum Teil gegenseitig bedingende, politische und soziale Folgen. Zum ersten steht zu befürchten, daß aufgrund der Liberalisierung des Kapitalverkehrs und der faktischen Hinfälligkeit zwischenstaatlicher Grenzen für Geld- und Warenkapital einerseits und der dadurch bedingten wachsenden Mobilität des Kapitals andererseits der staatliche Zugriff auf steuerliche Ressourcen geschwächt wird. Dies kommt de facto einer Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik gleich. Und es bedeutet für den national verfaßten Wohlfahrtsstaat eine Unterminierung seiner steuerlichen Grundlage. Zum zweiten wird der Zusammenhang zwischen Globalisierung und Stabilitätsproblemen des Wohlfahrtsstaats über den Arbeitsmarkt hergestellt. Denn die nahezu unbeschränkte Möglichkeit der Produktionsverlagerung ins Ausland führt zu einer Veränderung in der internationalen Arbeitsteilung, die sich in Form von Arbeitsplatzverlusten manifestiert und die inländischen Arbeitskräfte unter weltweite Lohnkonkurrenz setzt. Es spricht einiges dafür, daß durch den Verlust an Arbeitsplätzen und damit an Einkommen zusätzliche soziale Probleme verursacht werden. Werden diese Probleme aber sozialpolitisch aufgefangen, konterkariert dies die eingeschlagene Strategie der Kostensenkung durch Abbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, werden sie jedoch nicht aufgefangen, beschneidet sich Politik die eigenen legitimatorischen Anpassungskapazitäten.

Wenn diese nur andeutende Skizze der politischen und sozialen Folgeprobleme der Globalisierung zutrifft, dann stellt sich die Frage, was die verschiedenen, von der Globalisierung in dieser oder jener Weise betroffenen Akteure dazu veranlassen sollte, das politische Projekt der Globalisierung wenn schon nicht aktiv mitzutragen, so doch wenigstens passiv hinzunehmen, und auf welche Weise Politik hierbei zweckdienlich zu intervenieren vermag.

### *Globalisierungsbetroffene*

Allgemein formuliert, läßt sich sagen, der »Schatten der Zukunft« (Axelrod) muß hinreichend lang, also die Bedeutung der Zukunft im Verhältnis zur Gegenwart so groß sein, daß die Betroffenen

erkennen können, daß das Warten auf die Zukunft sich für sie positiv auszahlen kann. Dahinter steht die auf der Entstehung und Entwicklung moderner Gesellschaften fußende Beobachtung, daß gesellschaftliche Modernisierungsprojekte, mithin auch das Projekt der Globalisierung, auf der einen Seite zum Teil erhebliche Kosten verursachen, die von den Betroffenen unter Umständen als höchst schmerzvoll erfahren werden. Denn sie sind immer auch Prozesse der Reorganisation der Ökonomie, was in aller Regel eine Reallokation von Produktionsfaktoren bedeutet, woraus sich eben auch veränderte Beschäftigungschancen und -risiken ergeben. Auf der anderen Seite aber sind gesellschaftliche Modernisierungsprojekte – zumindest langfristig – für die überwiegende Mehrheit der von ihnen Betroffenen mit Vorteilen verbunden, zum Beispiel in Form allgemeiner Wohlfahrtssteigerung. Mit anderen Worten: Es gibt, insgesamt gesehen, bei Modernisierungsprozessen einen Positivsaldo von Gewinnen und Verlusten, die aber – dies kann auch gar nicht anders sein – sozial und zeitlich ungleich verteilt sind. Denn gäbe es kurzfristig nur Verluste, wäre die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Modernisierungsprozessen wegen der Ungewißheit der langfristigen Gewinnaussichten höchst gering.

Der Blick auf den Umstand, daß die Gewinne und Verluste sozial und zeitlich ungleich verteilt sind, kann helfen, unterschiedliche Typen von Modernisierungsbeteiligten zu identifizieren. So kann man grob vereinfachend sagen, daß es sowohl kurzfristige Gewinner und Verlierer als auch langfristige Gewinner und Verlierer gibt. Allerdings ist dies eine sehr statische Betrachtung, da der Status des Gewinners beziehungsweise des Verlierers nicht ein für allemal festgeschrieben ist, sondern sich im Zeitablauf verändern kann. Eine dynamische, die Zeitdimension einbeziehende Betrachtung fördert hingegen unterschiedliche Gewinner- und Verliererkarrieren zutage, die man in einem Vier-Felder-Schema darstellen kann.

Zeithorizont \ Auszahlung	Gewinn		Verlust	
	kurzfristig	● I	●	● II
langfristig	● III	●	● IV	●
	A	C	B	D

*Typ A (I III):* Kurzfristige Gewinner werden zu langfristigen Gewinnern; zu diesem Typ gehören jene Akteure, die die neuen, durch die Modernisierung gebotenen Chancen sofort nutzen können und deswegen den Modernisierungsprozeß vorantreiben.

*Typ B (I IV):* Kurzfristige Gewinner werden langfristig zu Verlierern; zu diesem Typ gehören jene Akteure, die die neuen Chancen zwar zu nutzen vermögen, aber ihre Gewinnerposition nicht dauerhaft stabilisieren können.

»Die Internationalisierung oder Globalisierung geht ... vom Nationalstaat aus und kann folglich nur zum Aufeinanderprallen der Nationalstaaten führen. Globalisierung ist (nach Hilferding) politisches Projekt des ›Finanzkapitals‹ ... (...) Heute hingegen – und dies ist ebenfalls neu an der Globalisierung am Ende des 20. Jahrhunderts – ist Globalisierung gleichbedeutend mit Deregulierung und daher mit einer Schwächung der politischen Gestaltungsmacht der Nationalstaaten gegenüber den Marktkräften. (...) Der entscheidende Unterschied des globalen im Vergleich zum internationalen System ist die durch die globale Konkurrenz erweiterte Handlungslogik der Akteure. (...) Der Globus ist raum- und zeitkompakt ... geworden, und darin besteht das eigentlich Neue der Globalisierung am Ende des 20. Jahrhunderts.«  
Elmar Altvater, Birgit Mahnkopf: Grenzen der Globalisierung, Münster 1996, S. 36, 37, 38, 42.

»Ein hohes Niveau sozialer Sicherheit ist von nun an für ein Land nur noch tragbar, solange daraus ein zusätzlicher Wettbewerbsvorteil entsteht, der größer ist als die Kosten dieser sozialen Sicherung.«  
Michel Albert: Kapitalismus contra Kapitalismus, in: Dirk Messner (Hg.): Die Zukunft des Staates und der Politik, Bonn 1998, S. 111.

»Was verloren geht, ist nicht mehr, aber auch nicht weniger als der historische Bezugsraum der Demokratie.«

Lothar Brock: Staatenwelt, Weltgesellschaft und Demokratie, in: Dirk Messner (Hg.): Die Zukunft des Staates und der Politik, Bonn 1998, S. 56.

*Typ C (II III):* Kurzfristige Verlierer werden langfristig zu Gewinnern; zu diesem Typ gehört mutmaßlich die Mehrheit der Akteure, für die sich allerdings das Problem stellt, wie sich ihre Bereitschaft und Fähigkeit zum Warten auf die in der Zukunft liegenden Gewinne aufrechterhalten läßt.

*Typ D (II IV):* Kurzfristige Verlierer werden zu langfristigen Verlierern; zu diesem Typ gehören jene Akteure, denen es weder zu Beginn noch im späteren Verlauf des Modernisierungsprozesses gelingt, die neuen Chancen zu nutzen, so daß sich ihnen die Frage stellt, was sie dennoch zur Hinnahme der Modernisierung motivieren könnte.

Fragt man nun vor diesem Hintergrund nach den Erfolgsvoraussetzungen von Modernisierungsprojekten, so ist – wenn davon ausgegangen wird, daß Menschen nicht bloß Objekte oder Opfer des sozialen Wandels, sondern auch Akteure sind – hier vor allem folgender Aspekt von Bedeutung. Da individuelle Akteure eine Gegenwartspräferenz besitzen und dazu neigen, Optionen in der entfernter gelegenen Zukunft gegenüber aktuellen Ereignissen abzuwerten, könnten die Akteure vom Typ C und D, also die kurz- wie langfristigen Modernisierungsverlierer, versuchen, Widerstand gegen das Projekt zu mobilisieren und damit – zumindest in demokratisch verfaßten Gesellschaften – die Realisierung des Projekts erheblich erschweren, unter Umständen sogar blockieren. Denn sie haben als Wähler die Möglichkeit, von ihrem Stimmzettel Gebrauch zu machen und den politischen Entscheidungsträgern, also jenen, die in ihren Augen die Verantwortung für die nachteiligen Modernisierungseffekte tragen, fernerhin die Legitimation zu entziehen.

Was hier generell für Prozesse der Modernisierung behauptet wird, gilt selbstverständlich auch für den Kontext der Globalisierung. Allerdings existieren diesbezüglich zwei Besonderheiten, die die Vetoposition der Globalisierungsverlierer verstärken. Zum ersten ergibt sich das beträchtliche politische Gewicht der Globalisierungsverlierer aus den Koalitionen von Kapital und Arbeit in den Verliererbranchen. Grundlage für das Zustandekommen derartiger Koalitionen ist ihr gemeinsames Interesse an der Erhaltung ihrer gemeinsamen Einkommensquelle, das heißt ›ihres‹ Unternehmens, dessen Existenz infolge des grenzüberschreitenden Standortwettbewerbs gefährdet ist. Zum zweiten besteht aufgrund der doch erheblichen numerischen Größe der sogenannten ›Versorgungsklassen‹, das heißt den Dauerbeziehern von sozialpolitischen Transfers wie zum Beispiel Rentnern, eine erhöhte parteipolitische Aufmerksamkeit für deren Lebenslage, die ebenfalls durch die globalisierungsbedingten Anpassungszwänge nationaler Haushalts- und Finanzpolitik gefährdet wird. Beide Momente zusammen können die Basis zur Bildung einer neuen Verteilungskalition werden, die ihren Ausdruck in einer gemeinsamen, quer zu herkömmlichen Konfliktlinien stehenden Interessenlage findet, welche gegen die negativen Verteilungswirkungen der Globalisierung gerichtet ist.

Wenn diejenigen, die die Kosten der Modernisierung zu tragen haben, sich also in einer Vetoposition befinden, von der aus sie ein Projekt wie das der Globalisierung zu Fall bringen können, das,

»Die erste Welle nationaler Deregulierungen erzwingt eine zweite Welle transnationaler Regulierungen. Damit wird aufgewertet, was in den achtziger Jahren abgewertet wurde: Staat und Politik. Erforderlich ist das pure Gegenteil neoliberaler Dekonstruktion, nämlich starke Staaten, damit transnationale Marktregulierungen nicht innen und außen durchgesetzt werden können.«

Ulrich Beck: Weltbürger aller Länder, vereint euch!, in: Die Zeit, Nr. 30/1998, S. 43.

wie angenommen werden kann, langfristig für fast alle Beteiligten Gewinne erwarten läßt, so ergibt sich hieraus für die Politik ein Steuerungsproblem. Dieses besteht darin, daß es den politisch verantwortlichen Entscheidungsträgern gelingen muß, die divergierenden Zeithorizonte von kurzfristigen Globalisierungskosten und langfristigem Globalisierungsnutzen so miteinander zu vermitteln, daß es möglich wird, den Zeithorizont unmittelbarer Interessen zu überschreiten, ohne diese selbst zu ignorieren.

Akteurstheoretisch gewendet heißt dies, die politischen Entscheidungsträger haben die institutionell gegebenen Lebensbedingungen und die damit verknüpften Interessen derer mit zu berücksichtigen, auf die sich die Steuerungsabsichten von Politik richten, und deren Hinnahmefähigkeit in puncto Globalisierung konstitutiv ist für eine erfolgreich und ohne größere Reibungsverluste verlaufende Steuerung. Wenn, mit anderen Worten, das Steuerungsproblem also darin besteht, wie sich der Widerstand derer abwehren läßt, die sich als Verlierer der Globalisierung wännen, dann muß man diesen, wenn man sie schon nicht direkt zu Globalisierungsgewinnern machen kann, politisch die globalisierungsbedingten Kosten erträglich machen und Ersatz bieten.

### *Globalisierung und Sozialpolitik*

Dies ist die Schnittstelle zur Sozialpolitik, an der sich zeigt, wie schief die Entgegensetzung von Globalisierung und Sozialpolitik tatsächlich ist. Denn genau hier tritt mit aller Deutlichkeit zutage, daß Sozialpolitik geradezu als *eine* entscheidende Erfolgsbedingung für die Globalisierung gesehen werden muß, und zwar deswegen, weil sie bei der Lösung des beschriebenen Steuerungsproblems eine hilfreiche Rolle spielen kann. Doch wie lassen sich die durch die Globalisierung bedingten Kosten der Verlierer politisch entschärfen? Man darf aufgrund historischer Erfahrungen – jüngstes instruktives Beispiel ist etwa die Transformation Ostdeutschlands – vermuten: Indem man den Globalisierungsprozeß sozialpolitisch flankiert und es den Verlierern dieses Prozesses entweder ermöglicht, die Erfolge der Globalisierung abzuwarten, oder sie für die Nachteile, die ihnen durch die Globalisierung entstehen, auf die eine oder andere Weise individuell entschädigt. Das heißt im Falle der Verlierer vom Typ C, also derer, die zuerst verlieren und dann gewinnen, daß man diese mit Maßnahmen unterstützt, die a) ihren Einkommensstatus einigermaßen sichern, b) ihre Arbeitsfähigkeit und -bereitschaft erhalten und die c) der Weiterqualifizierung ihres Arbeitsvermögens dienen. Im Falle der Verlierer vom Typ D, also der dauerhaften Verlierer, heißt dies, daß man ihnen Kompensation anbietet und Alternativen zu abhängiger Erwerbstätigkeit eröffnet, etwa in Form von Rechtsansprüchen auf arbeitsmarktexterne Einkommen. Sozialpolitik knüpft auf diese Weise an der prinzipiell zu unterstellenden Bereitschaft der Träger der Globalisierungskosten an, Verstöße gegen ihre Interessen hinzunehmen und von der unmittelbar eigennützigen Interessenverfolgung im längerfristigen eigenen Interesse abzusehen. Hierbei wird die Hinantstellung der Verfolgung der Interessen in der Gegenwart mithin als Vorleistung, als eine Investition in eine bessere Zukunft,

»Die Globalisierung bringt ... einen ungleichen Reichtumszuwachs hervor: Sie führt zu einer ungleichen Einkommensverteilung, macht die Gesellschaft insgesamt aber reicher ... Eine Gesellschaft, die ›frei‹ über ihr Steuersystem verfügt, würde den Weg der Globalisierung wählen. Diejenigen, deren Einkommen sich verdoppelt, müßten nur (mindestens) eine halben Franc an die ›Globalisierungsverlierer‹ abtreten, und jeder käme auf seine Kosten.«  
Daniel Cohen: Fehldiagnose Globalisierung, Frankfurt/M. 1998, S. 162.

»Globalisierung folgt keinem Automatismus, der ohne Anstrengung Wohlstand für alle brächte. Aber sie ist auch keine von dunklen Mächten ausgelöste Welle, die alles Bekannte und Bewährte mit sich fortreibt und Chaos hinterläßt. Es gibt nicht die Gewinner und die Verlierer, wie Kritiker behaupten. Wenn die positiven Effekte der Globalisierung erkannt und ihre Chancen richtig genutzt werden, können Unternehmen, Arbeitnehmer und Verbraucher davon profitieren.«  
Herbert A. Henzler: Europa ist der Testfall, in: Der Spiegel, 25/1999, S. 140.

»Was heute noch richtig ist, muß es morgen schon lange nicht mehr sein. Die Menschen suchen nach Stabilität und Planbarkeit. Eine solch bewahrende, behütende Funktion eines nationalen Unternehmens wird aber in Zukunft keine Konstante mehr sein können. Das schafft Unsicherheit. Aber man darf nicht vergessen, daß gerade Deutschland aus der Globalisierung extreme Vorteile zieht. (...) Keine Frage: Von der Globalisierung profitieren alle. Unsere Volkswirtschaften, die Länder Mittel- und Osteuropas sowie die Schwellen- und Entwicklungsländer. Allen bietet sich die Chance für mehr Wachstum, mehr Wohlstand und mehr Einkommen.«  
 Debis-Vorstandschef  
 Klaus Mangold in: Neue Zürcher Zeitung vom 21. Januar 1999.

»Eine kleine Minderheit steigt in die Welt von Nike, Sony oder Volkswagen auf, für den großen Rest bleibt dieses Ziel für immer unerreichbar. Der massenhafte Ausschluß aus dem Paradies erzeugt tiefe Abwehr und die Sehnsucht nach Identität und Gemeinschaft. So bestellt der Trend zur globalen Annäherung gleichzeitig den Boden für ethnische, religiöse und andere Fundamentalismen aller Art.«  
 Harald Schumann: Das Jahrhundert des Kapitalismus. Die Globalisierung, in: Der Spiegel, 25/1999, S. 132.

interpretiert. Die Bereitschaft zum als notwendig akzeptierten Interessenaufschub ist freilich nicht nur eine Frage der Wahrnehmung und Deutung der eigenen Situation, sondern ebenso eine Frage der Größe der zu überbrückenden Zeitspanne und deren materieller Unterfütterung. Denn das Warten auf die in der Zukunft liegende ›Erntezeit‹ muß man sich ersteinmal leisten können.

Und eben dies ist der Ansatzpunkt von Sozialpolitik, da sie via Rechtsanspruch auf wohlfahrtsstaatliche Leistungen eine Situation schafft, in der die Betroffenen Globalisierung nicht als eine unvermittelte Gefährdung ihrer Lebenslage wahrzunehmen brauchen, weil sie die erforderliche materielle Sicherheit gewährleistet und damit auch jene Erwartungssicherheit herstellt, die den Globalisierungsverlierern stabile und längerfristig orientierte Handlungsstrategien ermöglicht. Indem Sozialpolitik derart die von der individuellen wirtschaftlichen Lage bestimmten Anpassungszwänge mildert, trägt sie bei der Globalisierungsopposition zur Herstellung von Akzeptanz in puncto Globalisierung bei. Auf diese Weise wird der durch die Globalisierung verursachte Konflikt zwischen Befürwortern und Gegnern, Gewinnern und Verlierern transformiert von einem politischen Gegeneinander in ein technisch zu behandelndes Nacheinander. Allgemein formuliert, besteht der Nutzen der Sozialpolitik für die Globalisierung demzufolge in einer doppelten Abschirmung: Auf der einen Seite schirmt sie das ökonomische System gegenüber den systemfremden wohlfahrtsstaatlichen Anforderungen ab und auf der anderen Seite die Individuen partiell gegen Systemzwänge, wodurch gesamtgesellschaftlich Leistungssteigerungen ermöglicht werden.

### *Ausblick*

Wenn in den vorstehenden Ausführungen nach dem Nutzen der Sozialpolitik für die erfolgreiche, und das meint hier die möglichst friktionslose, Realisierung des Projekts der Globalisierung gefragt wurde, so heißt dies, Sozialpolitik im Hinblick auf die Lösung bestimmter Probleme zu untersuchen. Wie aber jeder weiß, können Probleme so oder auch anders gelöst werden, sie müssen im Bedarfsfall nur gelöst werden. Hieraus folgt, daß die politischen Entscheidungsträger sich im Falle des von ihnen mitbetriebenen gelungenen Abbaus des Wohlfahrtsstaats mit der Frage nach den funktionalen Äquivalenten von Sozialpolitik zu befassen haben werden. Welche Antworten sie werden geben können, ist zwar nicht beliebig, aber unbestimmt. Gleichwohl läßt sich, wirft man einen Blick jenseits des Atlantiks, eine Vorstellung davon gewinnen, welcher Preis unter Umständen auch hierzulande für wohlfahrtsstaatliche Abstinenz zu zahlen wäre. Am Beispiel der Vereinigten Staaten vermag man nämlich zu der Erkenntnis zu gelangen, daß dem Verzicht auf ein Minimum an sozialpolitisch hergestellter sozialer Integration die Kriminalisierung und Pönalisierung von Armut und Elend korrespondiert. Es gehörte, ganz in der Tradition Franz von Liszts, zum liberalen Credo in der Kriminalpolitik, daß diese durch Sozialpolitik zu ersetzen sei. Das scheinen manche heute wohl genau umgekehrt zu sehen.