Zeitschrift: Neue Wege : Beiträge zu Religion und Sozialismus

Herausgeber: Vereinigung Freundinnen und Freunde der Neuen Wege

Band: 93 (1999)

Heft: 1

Artikel: Soziale Sicherheit im Globalisierungsprozess : eine Nordsicht in drei Thesen

Autor: Knöpfel, Carlo

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-144148

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Carlo Knöpfel

Soziale Sicherheit im Globalisierungsprozess

Eine Nordsicht in drei Thesen

Der Sozialwissenschaftler Carlo Knöpfel behandelt in drei Thesen die Frage, wie der Sozialstaat dem sog. Standortwettbewerb standzuhalten vermag. Die Lösung kann kurzfristig wohl nur in einem andern «Wettbewerb», demjenigen des Widerstandes, liegen: Erfolgreicher Widerstand gegen Sozialabbau in einem Land stärkt auch den Widerstand gegen Sozialabbau in andern Ländern. Längerfristig gesehen, darf Globalisierung aber nicht nur eine solche der Wirtschaft und des Marktes sein, globalisiert werden sollten vielmehr auch die Sozialpolitik und die Demokratie. Der Text gibt ein Referat wieder, das der Autor an der HFS Zentralschweiz gehalten und für die Neuen Wege überarbeitet hat. Red.

Vom demokratischen Sozialstaat zum autoritären Wettbewerbsstaat?

Unternehmerischer Patriotismus stirbt aus. Ein herausragendes Merkmal des gesellschaftlichen Strukturwandels der letzten beiden Dekaden ist die rasant gewachsene *Mobilität der Wirtschaft*. Unternehmen werden immer *standortungebundener*. Finanzkapital sucht sich weltweit die höchste Rendite. Dank neuen Technologien, dank der globalen Vernetzung der Kommunikations- und Transportsysteme und nicht zuletzt dank dem weltweiten Liberalisierungsschub sind Unternehmen und Kapitaleigner heute imstande, prinzipiell an jedem Ort der Welt ihren Geschäften nachzugehen. Die Wirtschaft optimiert ihre Standortkosten. Die einen feiern diese Entwicklung als eine Entbindung der Wirtschaft von nationalen politischen Fesseln, die anderen prangern die ethische Entwurzelung der Managerkaste an, die sich nur noch am «Shareholder value» orientiert. Folglich sprechen die einen von einer wachsenden Emanzipation der Wirtschaft von nationalen Fesseln, während die anderen die Radikalisierung des Kapitalismus am Ende des Systemwettbewerbs beklagen. Wie auch immer dieser Vorgang beschrieben und bewertet wird, das Gewicht zwischen «exit» und «voice» und «loyality» hat sich klar zu Gunsten der ersten Option verschoben.* Dies hat gravierende gesellschaftspolitische Konsequenzen. Der demokratisch verfasste Sozialstaat soll zu einem autoritären Wettbewerbsstaat mutieren.

1. These: Der Standortwettbewerb rückt an die Stelle des Systemwettbewerbs. Er findet nicht nur zwischen Nord und Süd, sondern immer stärker im Norden selbst statt. Systembedingte soziale, ökologische und demokratische Errungenschaften sollen abgebaut werden.

Mobilität der Wirtschaft und *Wettbewerb der Standorte* gehören zusammen. Je höher die Mobilität in der Wirtschaft, desto intensiver muss der Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte um wertschöpfungsintensive und arbeitsplatzschaffende wirtschaftliche Tätigkeiten geführt werden. Nationalstaaten, Regionen, Städte und Gemeinden buhlen heute um unternehmerische Investitionen, kämpfen um den Verbleib von Firmen und Steuerzahlern und versuchen mit vorteilhaften Angeboten neue Unternehmen anzuziehen. Die Attraktivität der Standorte ist heute zum zentralen Moment der politischen Auseinandersetzungen geworden. Kaum eine politische Frage lässt sich noch finden, bei der nicht die Auswirkungen auf die Qualität des Standorts thematisiert werden könnte und auch wird. Politische Vorschläge, die die Vorteile

eines Standorts beeinträchtigen (könnten), haben heute nahezu keine Chance mehr, demokratische Mehrheiten zu finden.

Die Attraktivität des Standorts kann durch verschiedenste Massnahmen verbessert werden. Allerdings würde ein sinnvolles Massnahmenbündel im Prinzip voraussetzen, dass zunächst darüber entschieden würde, für *welche Art von wirtschaftlichen Tätigkeiten* ein Standort überhaupt attraktiv sein möchte. Soll die Massenproduktion oder eher die exklusive Nischenproduktion gefördert werden, sollen arbeitsintensive oder eher technik- und kapitalintensive Technologien unterstützt werden? Wie auch immer die Antworten auf solche und ähnliche Fragen ausfallen, eines muss klar sein: Ein Standort kann nicht für alle Arten unternehmerischen Handelns von Vorteil sein oder es werden. Meistens werden solche Diskussionen aber nur in rudimentärer Weise geführt und auf Kostenfragen reduziert.

Unter diesem Blickwinkel rücken bei neoliberalen Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft und der Politik die Ausgaben für den *Faktor Arbeit* in den Vordergrund der Debatte. Neben den Erwerbseinkommen stellt sich dann rasch die Frage nach der Höhe der sogenannten Lohnnebenkosten, die für die Finanzierung des Systems der sozialen Sicherheit verwendet werden. Hier erblicken viele Standortpolitiker und -politikerinnen das grösste Potential zur Reduktion der Standortkosten, obwohl diese Lohnnebenkosten am Gesamt der Produktionskosten einen geringen und in vielen Unternehmen sogar sinkenden Anteil ausmachen.

Dabei wird weder ein relativer Vergleich der *Sozialstaaten* beachtet, noch die Frage nach der Gefahr eines *ruinösen Wettbewerbs* gestellt. Es interessiert letztlich nicht, wo ein Land mit seinen Sozialabgaben im internationalen Vergleich steht, noch will man etwas über das Verhältnis der Ausgaben zum damit erreichbaren Nutzen der sozialen Sicherheit wissen. *Kostenreduktionen* erscheinen ungeachtet der möglichen negativen Auswirkungen der damit einhergehenden sozialen Unsicherheit als absolute Vorteile, auch wenn sie nur vorübergehender Natur sind. Und sie können nur vorübergehender Natur sein, weil sie prinzipiell *leicht imitierbar* sind. Jedes Land kann seine Rentenansprüche einschränken und damit die Abgaben für die Altersversicherung reduzieren. Jedes Land kann die Versicherungsleistungen für Arbeitslose einschränken und damit die Lohnprozente zur Finanzierung der Arbeitslosenversicherung vermindern. Das ist keine Kunst, sondern höchstens eine Frage des politischen Systems und damit eine gravierende *Belastung für die Demokratie*. Der Wettbewerb der Standorte wird so gesehen zum Wettbewerb politischer Unternehmer, wer eine Bevölkerungsmehrheit am schnellsten zur Einsicht in das scheinbar Unabdingbare bringen kann.

Diese Art von Standortpolitik führt nicht nur zu unerwünschten sozialen Auswirkungen im betroffenen Land, sondern beeinflusst auch die Entwicklung in andern Ländern. Je stärker Standorte mit hohem Attraktivitätspotential in dieser Politik voranschreiten, desto grösser wird der Druck auf die anderen Länder, ebenfalls nachzuziehen. Jede Einschränkung des Sozialstaates in einem Land führt sofort zu politischen Forderung nach «*gleich langen Spiessen*» in anderen Ländern, um den angeblich entstandenen Wettbewerbsvorsprung wieder einzuebnen. Anders formuliert: Jeder *erfolgreiche Widerstand* gegen willkürliche Begrenzungen der sozialen Sicherheit bewahrt nicht nur im eigenen Land den sozialen Frieden, sondern entlastet auch die sozialpolitische Auseinandersetzung in allen andern Ländern.

Aus neoliberalem Blickwinkel scheint klar, dass wir uns das momentane System der *sozialen Sicherheit* nicht mehr leisten können (und es uns auch nicht mehr leisten sollten). Dieser Position kommen die internen gesellschaftlichen Herausforderungen, die unter den beiden Stichworten der «demographischen Alterung» und des «Wandels der sozialen Lebensformen» debattiert werden, gerade recht. Während die Forderung nach einem Abbau sozialer Leistungen unter dem Druck einer sich globalisie-

renden Wirtschaft noch immer auf grosse Skepsis stösst, lässt sich mit der Alterslastquote, einer wachsenden Zahl von alleinerziehenden Müttern und der grossen Zahl offenbar nicht mehr zu gebrauchender ausgesteuerter Langzeitarbeitsloser wesentlich besser die Notwendigkeit illustrieren, dass *«etwas»* mit dem Sozialstaat passieren muss. Auffallend dabei ist, dass dieses «etwas» natürlich kaum als Abbau bezeichnet, sondern als Umbau, Anpassung oder gar Moratorium etikettiert wird. Die Stossrichtung ist hingegen deutlich sichtbar. Das aktuelle System der sozialen Sicherheit soll begrenzt und durch mehr Selbstverantwortung und die Förderung solidarischen Verhaltens kompensiert werden.

Jedes System der sozialen Sicherheit setzt eine Gesellschaft voraus, die zu solidarischem Handeln bereit ist. Die Solidarität darf sich dabei nicht in den finanziellen Abgaben zugunsten der verschiedenen Träger des Sozialversicherungssystems erschöpfen. Der *grossen Solidarität* des Sozialstaates geht immer das filigrane Netzwerk der *kleinen Solidaritäten* in der Familie, der Nachbarschaft und im freiwilligen Engagement bei sozialen Organisationen, die sich für Menschen am Rande der Gesellschaft einsetzen, voraus. Hier findet die Einbindung aller gesellschaftlichen Segmente statt. Hier entscheidet es sich, ob sich Gruppen aus der gesellschaftlichen Verantwortung verabschieden können und andere Gruppen ihre gesellschaftlichen Anrechte verlieren und als «exclus» an den Rand verdrängt werden.

Das komplexe Zusammenspiel zwischen der grossen Solidarität und den kleinen Solidaritäten wird zunehmend gestört. Der *Wandel der sozialen Lebensformen*, die steigende Erwerbstätigkeit der Frauen, die von der Wirtschaft geforderte Flexibilität und Mobilität der Arbeitskräfte, die auseinandergehende Einkommens- und Vermögensverteilung untergraben die Leistungsfähigkeit des Netzwerks der kleinen Solidaritäten. Gleichzeitig wird aber einer neuen Balance in der Verteilung sozialer Verantwortung zwischen den Individuen, der Familie, den Gemeinschaften und dem Staat das Wort geredet. Der Sozialstaat muss entlastet werden. Die Bürgerinnen und Bürger haben wieder mehr Verantwortung für sich und die anderen Mitglieder ihrer Gemeinschaft zu übernehmen.

Darum rückt auf einmal wieder die *bürgerliche Kleinfamilie* ins Zentrum der Sozialstaatlichkeit. Der moralische Appell an die Familie trägt klar konservative Züge. Die *Frauen* sollen erneut in die sozialpolitische Pflicht genommen werden. Die Frauen, die wegen der sinkenden Haushaltseinkommen vermehrt in die Erwerbsarbeit eintreten, die Frauen, die schon heute einen grossen Teil des freiwilligen Engagements im sozialen Bereich leisten, diese Frauen sollen nun noch vermehrt wieder auf innerfamiliäre soziale Aufgaben verpflichtet werden und so zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beitragen.

Noch besteht ein breit abgestützter *politischer Widerstand* gegen weitreichende Abbauszenarien im System der sozialen Sicherheit. Dieser hat allerdings nicht verhindert, dass eine wachsende Zahl von Menschen verarmt sind und mit der Gefahr des gesellschaftlichen Ausschlusses zu kämpfen haben. Damit stellt sich die Frage, ob es denkbar ist, dass trotz der wachsenden internationalen Vernetzung der wirtschaftlichen Aktivitäten *jedes Land autonom* seinen sozialpolitischen Entwicklungspfad weiter beschreiten kann.

2. These: Der Globalisierung der Wirtschaft folgt eine Globalisierung der Politik. Es mangelt aber an einer Globalisierung der demokratischen Kontrolle von Politik. Dies führt zu einer Ausgrenzung sozialpolitischer Fragen auf globaler Ebene.

Die hier angesprochene Schwächung nationaler Politik ist einer der problematischsten Aspekte des aktuellen Globalisierungsprozesses. Seit den 30er Jahren bis in die Mitte der siebziger Jahre formierte sich in zahlreichen westlichen Ländern eine *neokorporatistische Form* der Politik. Durch Arrangements zwischen den zentralen Akteuren aus der Wirtschaft und der Politik wurden Interessengegensätze auf-

gefangen und so ein hohes Mass an sozialer und politischer Stabilität erreicht. Diese dauerhaften Arrangements waren Ausdruck eines *Gesellschaftsvertrags*, der eine Optimierung von wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit, sozialer Sicherheit und einer auf Bürgerrechten basierenden Demokratie erlaubte, jenen drei gesellschaftspolitischen Zielen, deren Erreichen nach *Ralf Dahrendorf* Voraussetzung sind für eine funktionierende und stabile Gesellschaft. Die Globalisierung setzt diesen alten Gesellschaftsvertrag einem schleichenden *Erosionsprozess* aus. Die nationalen Arrangements verlieren unter dem Druck der internationalen Konkurrenz an Bedeutung und werden aufgekündigt. Demokratische Entscheidungsprozesse werden als zu schwerfällig betrachtet. Mangelnde Dynamik und Anpassungsfähigkeit werden beklagt.

Die Schwächung der nationalen Politik ist vor allem eine *Schwächung der nationalen Demokratie*. Es ist nicht so, wie oft angemerkt wird, dass der Globalisierung der Wirtschaft keine Globalisierung der Politik folge. Eine *Internationalisierung* der Politik ist ganz im Gegenteil in vollem Gange. Zahlreiche Fragen werden heute in internationalen Abkommen geregelt und in nationale Gesetze übernommen. Nationale Regierungen lernen, gewisse Fragen, deren Lösung im eigenen Land blockiert ist, über internationale Übereinkommen zu regeln. Internationale politische Entwicklungen führen dann zu einem autonomen nationalen Nachvollzug.

Supranationale Organisationen gewinnen an Regelungskompetenz und erhalten (vor allem) monetäre Sanktionsmöglichkeiten, denen sich einzelne Staaten kaum mehr entziehen können. Allerdings beschränken sich die tatsächlich wirkungsvollen internationalen Abmachungen einseitig auf den Schutz von Eigentumsrechten und Fragen des internationalen Wirtschaftsverkehrs. Erste Schritte zu einer ökologisch orientierten Regulierung des globalen Wirtschaftsgeschehens zeichnen sich ab. Fast völlig ausgeblendet bleiben aber soziale Fragen.

Diese Internationalisierung der Politik hat in erster Linie die gut organisierten Interessengruppen und in zweiter Linie die nationalen Regierungen und die staatlichen Verwaltungsorgane als die heute wichtigsten Repräsentanten eines Landes gestärkt. Die Globalisierung der Politik hat bis heute hingegen nur sehr beschränkt auch zu einer *Globalisierung der Demokratie* und «Volkssouveränität» geführt.

Die Weiterentwicklung von der national begrenzten Demokratie hin zu einer *transnationalen Demokratie* findet sich darum als Forderung seit einiger Zeit auf der wissenschaftlichen und politischen Agenda. Allerdings stehen konkrete Forschungsprojekte und Denkansätze erst am Anfang. Dabei ist die Formulierung der Vision einer funktionierenden transnationalen Demokratie nur das eine Problem. Noch schwieriger wird es sein, Strategien zu formulieren, wie wir auf demokratischem Weg zu dieser Vision gelangen können. Es gibt darum auch Stimmen, die einem solchen Prozess kaum eine Chance geben. Demokratie ist an ein Territorium gebunden. Und der Schritt von der nationalstaatlich organisierten Demokratie zu einer transnationalen und globalen Demokratie ist unendlich viel grösser als der Schritt von einer regionalen zu einer nationalen Demokratie von einst.

Zudem wird immer wieder darauf hingewiesen, dass ein solcher Prozess, so notwendig er auch erscheinen mag, nicht «von oben» verordnet werden kann. Demokratie musste immer *«von unten»* erkämpft werden, und es wird bezweifelt, ob es je genügend Kräfte geben wird, die diesen Druck hin zu einer transnationalen Demokratie aufbauen können. Und dies nicht nur, weil es an entsprechenden Ressourcen mangeln wird, sondern auch, weil die Zusammenhänge zu wenig bekannt sind. Dies gesagt, ist schnell klar, dass ein solcher Prozess *Jahrzehnte* in Anspruch nehmen wird, wenn er je überhaupt konkrete Formen gewinnen kann. In der Zwischenzeit stellt sich die Frage nach einer quasi-demokratischen Repräsentanz durch NGOs in internationalen Gremien und supranationalen Organisationen.

3. These: Die Akteure der Zivilgesellschaft müssen ihre Strategien auf der globalen Ebene miteinander verknüpfen und aufeinander abstimmen. Ob es gelingen wird, zu wirkungsvollen sozialpolitischen Regulierungen auf internationaler Ebene zu kommen, wird zum Prüfstein dieser Bemühungen werden.

Eine wachsende Zahl von sozialpolitischen Fragen verlangen nach einer internationalen Koordination. So führt die Öffnung des nationalen Arbeitsmarktes unweigerlich zur Frage, wie ein drohendes Lohndumping durch internationale Übereinkommen vermieden werden kann. Dort, wo trotzdem versucht wird, im nationalen Rahmen *neue politische Lösungen* für sozialpolitische Probleme zu formulieren, muss stets damit gerechnet werden, dass sich *wirtschaftliche Akteure* der Wirkung demokratischer Entscheidungen durch *Abwanderung* entziehen. Dies zeigt sich am deutlichsten in der Frage der Finanzierung des Systems der sozialen Sicherheit. Obwohl fast alle damit einverstanden sind, dass der Faktor Arbeit nicht weiter mit Abgaben belastet werden soll, wird eine Verlagerung auf andere Produktionsfaktoren mit dem Verweis auf deren Mobilität oder Benachteiligung im internationalen Wettbewerb systematisch verhindert. Bleibt der Ausweg über eine *Besteuerung des Konsums,* womit insbesondere Kapitaleinkommen unbehelligt bleiben.

Nur eine *Internationalisierung der Sozialpolitik* kann hier eine Antwort bieten. Damit könnten jene Elemente der Finanzierung und Leistungserbringung gegenüber dem internationalen Standortwettbewerb neutralisiert werden, die zum Kern eines jeden funktionierenden nationalen Systems der sozialen Sicherheit zu zählen sind.

Dabei gilt es, verschiedene Handlungsebenen zu unterscheiden und aufeinander abzustimmen. Im globalen Rahmen muss die Diskussion über soziale Mindeststandards, wie sie unter dem Stichwort «*Sozialklauseln*» geführt wurde, wiederaufgenommen werden. Dabei wäre es sinnvoll, diese Debatte nicht nur im Zusammenhang mit den internationalen Handelsbeziehungen zu führen, sondern noch besser in die einzelnen Länder hineinzutragen. Dies könnte zum Beispiel im Kontext der Programme der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds geschehen, in denen immer wieder die Forderung nach «*good governance*» zu finden ist. «Good governance» kann ohne die Beachtung sozialer Mindeststandards nicht ernsthaft propagiert werden, wie selbst die OECD erkannt hat.

Zugleich gilt es, neue globale Agreements zu verhindern, die zu einer zusätzlichen sozialpolitischen Bedrohung werden könnten. Der globale Widerstand gegen das *Multilaterale Abkommen für Investitionen (MAI),* der zu einem Abbruch der Verhandlungen geführt hat, könnte als Lehrstück für ähnliche Vorhaben dienen.

Schliesslich gilt es, im Rahmen der OECD-Länder zu versuchen, den sozialpolitischen Standortwettbewerb einzudämmen. Kernelement einer solchen Strategie wäre eine *Neutralisierung des Steuerwettbewerbs,* damit zumindest von der Finanzierungsseite her dem Staat nicht weiter Mittel entzogen werden, die für die *Stabilisierung* des Systems der sozialen Sicherheit benötigt werden.

Wenn es nicht gelingt, die Balance zwischen wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit, sozialer Sicherheit und demokratisch verfasster Gesellschaft im Globalisierungsprozess durch entsprechende internationale Arrangements zu erhalten, dann – so ist zu befürchten – wird sich das Gewicht in den einzelnen Nationalstaaten noch stärker zu Gunsten des Ziels der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit verschieben. Die Vernachlässigung der beiden anderen Ziele wird aber nur mit *repressiven* Mitteln durchzusetzen sein. Nicht ohne Grund warnte Ralf Dahrendorf kürzlich vor der Gefahr, dass das 21. Jahrhundert erneut zu einem *autoritären Jahrhundert* werden könnte.

* «Exit», «voice» und «loyality» bezieht sich auf eine immer noch lesenswerte Publikation von Albert O. Hirschmann gleichen Titels, in der zwischen drei politökonomischen Verhaltensmöglichkeiten wirtschaftlicher Akteure unterschieden wird: Abwanderung, Einflussnahme, und Gefolgschaft. Erschienen ist das Buch bei Harvard University Press, Cambridge 1970.