

ABBAU

# Der Sozialstaat und seine Grenzen

**Die Globalisierung und ihre Folgen haben die westlichen Industrieländer längst erfasst. Selbst in bisher als soziale Idyllen geltenden Ländern wie Luxemburg geht die Angst vor dem Sozialabbau um. Gibt es Gegenmittel? Und wie schmerzhaft werden sie sein?**

Ein Gespenst geht um in Europa: der Sozialabbau. Ein Gespenst - mitnichten, denn von der Bedrohung des Sozialstaates ist aller Ortens zu hören, nicht nur von GewerkschafterInnen und GlobalisierungskritikerInnen. Stellenabbau sowie Kürzungen im sozialen Bereich waren bereits Anfang April Anlass für einen europaweiten Aktionstag. Und am 1. Mai gingen Hunderttausende Menschen in ganz Europa auf die Straßen, um unter dem Motto "Unser Europa - frei, gleich und gerecht" ihrem Unmut gegen den sozialen Kahlschlag Ausdruck zu verleihen.

Bei einer Kundgebung in Berlin kritisierte Michael Sommer, der Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) die rot-grüne Bundesregierung und bezeichnete deren Reform-Agenda 2010 als ein Synonym für eine Gesellschaft mit vielen Armen und wenigen Reichen. Auch in Frankreich, wo auf etwa 250 Veranstaltungen die drei größten Gewerkschaften gegen den weiteren Abbau von Arbeitsplätzen demonstrierten, stand die Sorge um die soziale Sicherheit im Zentrum der Feiern zum Tag der Arbeit.

"Zesummen eis Rechter an eis Aarbechtsplaze sécheren" hieß unterdessen in Schifflingen das Motto des 1.Mai-Umzugs der CGT-Gewerkschaften. In Luxemburg ging es vor allem um den angekündigten Stellenabbau bei Arcelor und bei der Bahn - und um die EU-Erweiterung und den damit verbundenen Erwartungen und Befürchtungen. Denn am selben Tag wurde die Europäische Union um zehn neue Mitgliedsländer größer. Während in Schifflingen OGBL-Präsident John Castegnaro sagte, "es könne kein politisches Europa ohne ein soziales Europa geben", betonte in Budapest der ungarische Außenminister Laszlo Kovacs während der Maifeier seiner Sozialistischen Partei (MSZP), die Ungarn seien nun "nicht mehr Europäer zweiter Klasse, die von oben herab betrachtet werden".

Die Gleichzeitigkeit der Ereignisse - Mai-Feiern und EU-Erweiterung - ist nur zufällig. Und dennoch stehen sie in einer engen Beziehung zueinander. Denn in den alten EU-Ländern wird befürchtet, dass zunehmend Arbeitsplätze in die neuen verlagert werden. So erwägt zum Beispiel Siemens, wesentliche Teile der Handy-Produktion nach Ungarn auszulagern. Dort ist die Arbeit um rund 30 Prozent billiger, locken niedrige Steuern und neue Märkte. Vor allem die mittel- und osteu-

ropäischen Beitrittsländer kassieren Milliardenbeträge an Wirtschaftsförderung aus Brüssel und nutzen ihre Chance, mit günstigen Konditionen Investoren anzulocken. Die meisten großen Autokonzerne haben bereits Werke im Osten hochgezogen, die Zulieferer folgen. Kein Wunder: Während in Luxemburg eine Arbeitsstunde in der Industrie im Schnitt etwa 23 Euro und in Deutschland sogar 28,50 Euro kostet, sind dies zum Beispiel in der Slowakei nur 3,30 Euro. Zusätzlich locken die neuen EU-Länder mit Subventionen und Steuer-geschenken. Doch einigen Firmen ist es selbst dort zu teuer. Sie lassen lieber in Rumänien oder in Weißrussland produzieren. Oder in noch billigeren Ländern außerhalb Europas.

### Top-Jobs nach Indien

Die Industrieländer des Westens haben sich mittlerweile an den Verlust von Jobs

Job ist nach Indien geschickt worden", steht auf einem T-Shirt, das Programmierer heute beim Informationstechniker-Verband der USA bestellen können. Das Institute for International Economics in Washington schätzt, dass rund 45 Prozent aller Jobs in den USA theoretisch auch im Ausland erledigt werden können. Schuld dran sei die Globalisierung, sagen KritikerInnen. Unterdessen haben US-Politiker schon eine Antwort auf den Verlust ihrer Industrien parat: verschärfter Protektionismus.

Hans-Werner Sinn setzt dagegen auf ein anderes Rezept: Um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, müssten die Arbeitskosten gesenkt und der Niedriglohnsektor ausgebaut werden, fordert der Präsident des Münchner ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung. Zur sozialen Abfederung empfiehlt er staatliche Zuschüsse zu den Niedriglöhnen. Lohnkosten runter - diese Forderung

nannten Modernisierer. In Deutschland wird ein Reformvorschlag nach dem anderen präsentiert: Anhebung des Renteneintrittsalters, Absenkung des Rentenniveaus, Aufweichung der Tarifverträge, Ausgliederung der Leistungen der Krankenkassen sind nur einige davon, hinzu kommen Schlagwörter wie Ich-AG und Minijobs. Wer die Debatten verfolgt, muss den Eindruck gewinnen, alle Übel gingen auf den Sozialstaat zurück. Dieser gilt den "Modernisierern" als Relikt aus einer anderen Zeit, als Hindernis auf dem Weg zu mehr Wettbewerbsfähigkeit. Das System sozialer Sicherung, heißt es, hemme die Gesellschaft insgesamt. Der Sozialstaat verhindere sogar, behauptet Meinhard Miegel, Direktor des Instituts für Wirtschaft und Gesellschaft in Bonn, "dass das erstarkende Individuum neue Gemeinschaftsbezüge aufbaut".

### Verspätete Flaute

Der Sozialstaat sei angesichts eines immer größer werdenden Heeres von RentnerInnen, einer schwindenden Zahl von Beschäftigten und explodierender Gesundheitsausgaben nicht mehr bezahlbar, sagen KritikerInnen. In Luxemburg, das sich auf dem internationalen Index for human development von 2002 auf dem 16. Platz weltweit befindet, wurde die Debatte um die Zukunft des Sozialstaats lange Zeit verdrängt. Der Wachstumsmotor

fasst, immer mehr Unternehmen wollen Arbeitsplätze abbauen. In den vergangenen Monaten folgte eine Hiobsbotschaft nach der anderen: Villeroy & Boch und Cepal kündigten Stellenstreichungen an, dann die Bahn und zuletzt der Stahlsektor. Arcelor will etwa tausend Stellen in seinem Stammland opfern. Das Flachstahlwerk in Düdelingen soll ganz geschlossen werden. Bisher hat das viel gelobte Luxemburger Konsensmodell für eine weiche Landung gesorgt: Vorruhestandsregelung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden jedoch nicht mehr lange ausreichen, um die steigende Arbeitslosigkeit zu kaschieren. Und die ist nach Meinung vieler nicht nur ein Konjunktur-, sondern ein Strukturproblem.

Angesichts der Bedrohungsszenarien wird immer öfter die Frage nach der Überlebensfähigkeit des Luxemburger Modells laut. Ähnlich wie das deutsche und das schwedische Sozialsystem baut es auf einem Konsens der verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte und der großen politischen Parteien auf. Dabei ruht es vor allem auf drei Säulen: auf der automatischen Anbindung der Gehälter und Sozialleistungen, auf dem 1986 eingeführten garantierten Mindestlohn (die Zahl der Haushalte, die den RMG erhalten, stieg seitdem von 2.675 auf 5.853), sowie auf die Tripartite, die regelmäßige Zusammenkunft von Patronat, Gewerkschafte-



Das waren noch Zeiten: Wird die soziale Hängematte eingerollt ...

für IndustriearbeiterInnen gewöhnt. Bisher gehörten vor allem gering Qualifizierte zu den GlobalisierungsverliererInnen. Ihre Arbeit lässt ich leicht in den Billiglohnländern erledigen. Doch zunehmend erreicht die Verlagerung von Arbeitsplätzen auch mittlere Einkommenschichten und hoch qualifizierte Fachkräfte. Das betrifft nicht nur die EuropäerInnen: "Mein

halt schon seit Jahren aus den Vorstandsetagen der Unternehmen, die im gleichen Zuge mit einer Verlagerung der Standorte drohen. Ein Personalabbau stehe bevor, der qualitativ und quantitativ eine neue Dimension eröffnet, schlägt der Siemens-Betriebsrat Alarm.

Steuern und Beiträge müssten gesenkt werden, heißt es seitens der so ge-

brummte, und die Arbeitslosigkeit dümpelte auf EU-weit niedrigstem Niveau.

Die Flaute der weltweiten Konjunktur hat sich hier zu Lande mit Verspätung ausgewirkt. Inzwischen ist sie jedoch auch im Großherzogtum angekommen: Zuerst geriet der Bankensektor, das Zugpferd der hiesigen Wirtschaft, ins Straucheln. Luxemburg wurde von der Pleitewelle er-

rInnen und Regierung. Die Finanzierung des sozialen Netzes wurde, wie aus dem "Portrait économique et social du Luxembourg" der Statec hervorgeht, nicht zuletzt durch den Zustrom von Arbeitskräften aus dem Ausland gewährleistet - als GrenzgängerInnen und ImmigrantInnen. Auf die ist das Land auch in Zukunft angewiesen, wie aus einer kürzlich vorgestellten Studie

des Sesopi-Centre Intercom-munitaire und des Institut de Formation Sociale hervor-geht.

Aber hat der Sozialstaat all-gemein in seiner jetzigen Form überhaupt eine Zu-kunft? Um diese Frage zu be-antworten, gilt es zuerst ein-mal, zwischen den unter-schiedlichen Modellen zu dif-ferenzieren. Einen internation-alen Vergleich lieferte der bis zu seiner Emeritierung an der Universität Bielefeld un-terrichtende Soziologe Franz-Xaver Kaufmann. In seinem im vergangenen Jahr erschie-nenen Buch "Varianten des Wohlfahrtsstaats" knöpft er sich vier europäische Beispie-le vor, die stellvertretend für unterschiedliche Modelle ste-hen: Großbritannien, Schweden, Frankreich und Deutsch-land. Während die sozialen Absicherungen in Großbritan-nien vor allem betrieblich ausgehandelt werden, ge-schieht der soziale Ausgleich in der sozialdemokratischen Variante des Wohlfahrtsstaats in Schweden vornehmlich über den Staat und ist mit ho-hen steuerlichen Belastungen verbunden. Der französische Staat setzt dagegen mehr auf Familienpolitik und auf eine kaum zu durchschauende Vielfalt von sozialen Siche-rungssystemen. Die Alternati-ve zum durch die Globalisie-rung begründeten Soziallab-bau sieht Kaufmann in der Europäischen Union. Was sich nationalstaatlich nicht mehr hinreichend absichern lasse, so der Soziologe, könne im eu-ropeäischen Wirtschaftsraum zum Wettbewerbsvorteil wer-den. Zwar seien angesichts des Fortbestehens der nation-alen Unterschiede in der So-zialpolitik Befürchtungen laut geworden, dass ein "Sozial-dumping" entstehen könne. Allerdings sei durch die Inten-sivierung der europäischen Integration ein allmähliches Konvergieren der Sozialstan-dards eher wahrscheinlich.

### Gefahr der Brasilianisierung

Luxemburg hat - nicht nur wegen seiner geringen Größe - immer noch gute Karten - vorausgesetzt, es kann seine Wirtschaft weiter diversifizie-ren und die Dominanz des Fi-nanzsektors reduzieren. Das Vorurteil, die Bevölkerung sei überaltert, relativiert sich, wenn man das Land im inter-nationalen Vergleich betrach-tet: Der Anteil der Über-65-Jährigen an der Bevölke-rung (14 Prozent) ist nach An-gaben der Stateg geringer als der EU-Durchschnitt (15,9 Prozent) und niedriger als in den drei Nachbarstaaten. Der-weil liegt die Quote der Be-schäftigten im europäischen Mittelfeld. Mit einem Anteil der Sozialausgaben am Brut-toinlandsprodukt (BIP) von 21,9 Prozent befindet sich Luxemburg laut Stateg im un-teren Drittel der EU-Staaten. Im Vergleich dazu wenden Frankreich, Deutschland und Dänemark fast 30 Prozent des BIP für Soziales auf. Die Ge-sundheitsausgaben mit 7,1 Prozent am BIP sind sogar die drittniedrigsten in Europa, und auch der Anteil der Aus-gaben für Pensionen liegt mit



... und der Wohlfahrtsstaat abgebaut?

7,4 Prozent unter dem EU-Durchschnitt von 10,4 Pro-zent (Spitzenreiter ist hier Österreich mit 14,5 Prozent).

Wie das Luxemburger Bei-spiel zeigt, sitzt die Debatte um die angebliche Krise des Sozialstaats nicht selten falschen Behauptungen auf. Auch die von den Apologeten des Neoliberalismus zitierten Alternativen sind mit Vorsicht zu genießen: Die bringen vor allem das an den Regeln des Marktes orientierte US-ameri-kanische Modell ins Spiel, das nicht zuletzt auf den nicht-staatlichen Säulen von Famili-ensolidarität und Nachbar-schaftshilfe sowie privater und kirchlicher Sozialeinrich-tungen fußt. In den USA ist es in den vergangenen Jahren zwar besser gelungen als in Europa, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren und den Anteil der Beschäftigten an der er-wachsenen Bevölkerung zu erhöhen. Dies hat aber nicht etwa zu einer Reduzierung der Armut geführt, sondern zu einer noch größeren so-zio-ökonomischen Ungleich-heit. Im Falle einer Orientie-rung an dieses amerikanische Modell blüht den europä-ischen Sozialstaaten das glei-che Schicksal.

Der Münchner Soziologe Ulrich Beck warnt vor diesen Folgen "der neoliberalen Utopie des freien Marktes". In seinem 1999 erschienenen Buch "Schöne neue Arbeits-welt" schreibt er von der "Bra-silianisierung des Westens": "Es ist der Einbruch des Prekären, Diskontinuierli-chen, Flockigen, Informellen in die westlichen Bastionen der Vollbeschäftigungsgesell-schaft." Brasilianisierung be-deutet für Beck, dass immer mehr Menschen ohne sozia-len Schutz, als Scheinselbst-ständige oder schlicht

schwarz arbeiten, dass oft mehrere Jobs zum Überleben notwendig sind und dass Ge-werkschaften nichts mehr zu sagen haben.

Doch Beck malt nicht nur in düsteren Farben, sondern sieht in dem "Abschied vom westlichen Universalismus der Arbeitsgesellschaft" auch Chancen: Allerdings müsse man die Illusion der Vollbe-schäftigung aufgeben und von der Erwerbsgesellschaft in eine "Tätigkeitsgesellschaft" hinüber wachsen, in der Ar-beit für die Familie, für die Kinder und für Vereine oder die Allgemeinheit aufgewertet wird. Beck nennt dies "Bürger-arbeit". Das "Bürgergeld" für derlei Tätigkeiten könnte aus den Milliarden finanziert werden, die der Staat heute für Arbeitslosenunterstüt-zung und Sozialhilfe ausgibt. So könne man die Arbeitslo-sigkeit überwinden, meint Beck. Da die Nationalstaaten an Gestaltungsmacht verlo-ren haben, das Kapital glo-bal geworden ist, muss auch die Zivilgesellschaft nachzie-hen. Sie muss sich zu einer "Weltbürgergesellschaft" ent-wickeln. Träger dieser Gesell-schaft sollen transnationa-le Gemeinschaften werden, amnesty international etwa, Greenpeace oder verschie-dene Flüchtlingsinitiativen.

An die Stelle staatlichen Re-gulierens soll demnach bür-gerliches Engagement treten, das - wiederum vom Staat - belohnt wird. Eine solche Rückbesinnung auf das antike Ideal des Aktivbürgers und auf die Entfaltung bürgerli-cher Individualkräfte vertre-ten nicht zuletzt die so ge-nannten Kommunitarier, die seit den 1980er Jahren in Nordamerika die Betonung des Gemeinsinns gegenüber den Exzessen der Individualisierung in der Gesellschaft

empfehlen. Was die europä-ischen Interpreten dieser philosophisch-sozialwissen-schaftlichen Strömung aber oft vernachlässigen, ist der explizit amerikanische Kon-text der Kommunitarier. Nur wenige, so zum Beispiel der kanadische Philosoph Charles Taylor beziehen die europäische Variante der "ci-vil society" in ihre Theorie mit ein.

Das Denken der Gemein-sinn-Verfechter bleibt jedoch am Profit orientiert, stellte Warnfried Dettling in der "Zeit" fest. Es sei nur ergänzt durch "social sponsoring" und "corporate citizenship". Die aktuellen Krisenbewälti-gungsstrategien zielten zu sehr auf den Erfolg von Unter-nehmen und zu wenig auf das Wohlergehen der Menschen, meint auch Volker Koehnen. Der Frankfurter Politologe vertritt den "homo sociologi-cus" gegenüber dem "homo oeconomicus". Ganz in kom-munitarischer Manier ver-langt er, dass ein Gemeinwe-sen zunächst Kriterien für "ein gutes Leben" aushan-deln müsse. Doch soziales Engagement setzt auch die so-ziale Sicherheit des Engagier-ten voraus. "Gerade hier sei ein funktionierender Sozial-staat immer noch die beste Stütze gerade einer postmo-dernen Gesellschaft, schreibt Dirk Kurbjuweit in der "Zeit". Diese These vertritt auch Harald Trabold vom Deut-schen Institut für Wirtschafts-forschung (DIW) in Berlin: Die Globalisierung mache zwar Änderungen am Sozial-staat erforderlich, "nicht aber seine Abschaffung". Er ver-langt eine steuerfinanzierte Grundsicherung für alle Bür-gerInnen. Als Schlüsselfaktor zur Reduzierung der Nach-teile der Globalisierung nennt er die Bildungspolitik, da die

## Varianten der Wohlfahrt

Die Einteilung in unterschiedliche Formen des Sozial-staat hat eine lange Tradition in der Politikwissen-schaft: Zum einen kennzeichnet der Begriff "Wohl-fahrtsstaat" Länder, in denen der Staat eine aktive Steuerung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Abläufe übernimmt und einen beträchtlichen Teil sei-ner Ressourcen sozialpolitischen Zwecken widmet - mit dem Ziel größerer Gleichheit in den Bereichen Einkommen, Gesundheit, Wohnen und Bildung. Der Begriff "Sozialstaat" meint dagegen nicht nur eine so-zialpolitische Verpflichtung des Staates, sondern im-pliziert auch eine Kampfansage an das Ausufern des umfassenderen Wohlfahrtsstaates.

Gewöhnlich wird aber nicht zwischen "Wohlfahrts-und Sozialstaaten unterschieden, sondern zwischen "Bismarck- und Beveridge-Ländern", allerdings ist dies nur eine von vielen Differenzierungen. In den In-dustrieländern lassen sich vier Gestaltungsformen unterscheiden: 1. universelle und egalitäre Siche-rungseinrichtungen mit großzügigen Transferzahlun-gen und ausgebauten sozialen Dienstleistungen, die weitgehend aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden (das schwedische Modell der 1970er und 1980er Jahre); 2. universelle, egalitäre Sicherungs-systeme, die auch aus allgemeinen Steuermitteln fi-nanziert werden, aber mit knapp bemessenen Lei-stungen primär auf die Vermeidung von Armut abzie-len (das englische, ursprünglich von Lord Beveridge konzipierte Modell); 3. umfassende, aber auf die Sta-tussicherung verschiedener Berufsgruppen abzielen-de Systeme mit überwiegender Beitragsfinanzierung (das deutsche und kontinentaleuropäische Sozialver-sicherungsmodell); 4. begrenzte und regional variie-rende Sicherungen für bestimmte Sozialkategorien, die beitragsfinanziert sind und lediglich als Ergän-zung privater Vorsorge fungieren (das residuale Mo-dell der USA oder auch der Schweiz).

Die dritte, auch in Luxemburg praktizierte Form ver-teilt die Last relativ ausgewogen auf die versicherten BürgerInnen, das Patronat und die öffentliche Hand. Das Modell geht auf den deutschen Reichskanzler Otto von Bismarck zurück, auf dessen Initiative hin das Deutsche Reich als erstes Land Pflichtversiche-rungen gegen Krankheit (1883) und Arbeitsunfälle (1884) sowie eine Altersversicherung einführte. Die meisten anderen westeuropäischen Länder folgten dem deutschen Beispiel mit eigenen Gesetzgebun-gen. Die Arbeitslosenversicherung wurde teils erst nach der Jahrhundertwende und meist erst nach dem Ersten Weltkrieg eingeführt.

Qualifikationsanforderungen gestiegen sind.

Nicht nur bei der Pisa-Stu-die erzielte Luxemburg in die-ser Hinsicht dürftige Resulta-te: In der Rangliste der (alten) EU-Länder nach dem Anteil der Personen bis 29 Jahren, die mindestens den zweiten Zyklus der Sekundärschule absolvierten, liegt das Groß-herzogtum an viertletzter Stelle, bei den Schulabbreche-rInnen gehört es - wenig rühmlich - dagegen zum eu-ro-päischen Spitzendrittel.

Der Sozialstaat ist an seine Grenzen gestoßen. Um die Leistungen des Sozialstaats auch in Zukunft zu gewähr-leisten, darf der Staat - auch in Zeiten knapper Kassen und

mangelnder Ausbildungsplät-ze - nicht vor Investitionen zurückschrecken. Anderer-seits geht es nicht ohne ein Mehr an Verantwortung mit-tels Eigenbeteiligung für die einzelnen BürgerInnen. Wenn die Eigenverantwortung dann an ihre Grenzen stößt - denn viele Menschen sind nicht in der Lage, sich selbst aus der Misere zu retten - ist wie-derum der Sozialstaat geford-ert. Dann auch auf europä-ischer Ebene.

Stefan Kunzmann