In der Sozialpolitik hat der Nationalstaat nicht ausgedient

Autor(en): **Alfirev-Bieri, Charlotte**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO**

Band (Jahr): **95 (1998)**

Heft 3

PDF erstellt am: **17.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-840757

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

In der Sozialpolitik hat der Nationalstaat nicht ausgedient

Am Caritas-Forum hat der Berner Politologe Wolf Linder sich mit dem Begriff der Globalisierung auseinandergesetzt und die Wirkungen der wirtschaftlichen auf die politische Globalisierung untersucht. Schliesslich zeigt Linder auf, weshalb Lösungen auf nationaler Ebene gefunden werden müssen.[1]

Um den Begriff Globalisierung besteht ein Definitionsnotstand. Wenn darin eine Internationalisierung und die Verflechtung nationaler Gesellschaften gesehen wird, reichen die Anfänge weit zurück. Die Exportquote der Schweiz ist heute – so Wolf Linder – nicht wesentlich höher als vor dem Ersten Weltkrieg. Drei Elemente sind neu:

- die Vernetzung über neue, EDV-gestützte Kommunikationsmittel
- die globale Vernetzung wächst heute im Gegensatz zu früher schneller auf der zivilen als auf der staatlich-militärischen Ebene.
- schliesslich nimmt der Organisationsgrad nicht-guvernamentaler Bewegungen auf internationaler Ebene rasch zu.

Die Globalisierung erfolgt asymmetrisch. Die Länder der Südhalbkugel geraten ins Hintertreffen und können auch keinen Nutzen mehr aus der Konkurrenz zwischen den westlichen Industrieländern und dem Ostblock ziehen. Die Finanzmärkte entwickeln eine starke Eigendynamik, der einzelne Staaten und Volkswirtschaften wenig entgegenzusetzen haben.

Nationalstaat am Ende?

Die Öffnung der nationalen Volkswirtschaften, die Dynamik der Finanzmärkte und der global handelnden Konzerne stellen die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten in Frage. Der Nationalstaat ist, wie Wolf Linder es formulierte, zu gross für die kleinen, und zu klein für die grossen Probleme. Was demokratisch entscheidbar und beeinflussbar ist, scheint irrelevant; was geschieht, ist auf nationaler Ebene nicht beeinflussbar und nicht mehr fassbar. Das Gefühl politischer Ohnmacht, sagt Linder, sei auch ein Produkt überhöhter Erwartungen. Weil wir glaubten oder glauben gemacht worden seien, der Staat sei souverän, richteten die Bürger an ihn Erwartungen, die nicht einlösbar seien.

Pole Quartier und Welt

Die Globalisierung hat eine entgegengesetzte Bewegung gefördert: die Politik von unten; globale Ungleichheiten werden über den Kaffee im Weltladen aufgegriffen, die Gefahren der Atomenergie mit Mahnwachen lokal sichtbar gemacht. Der Nationalstaat reagiert ebenfalls in zwei Richtungen: er delegiert Aufgaben nach unten, auf die regionale und lokale Ebene. Die abnehmende Kontrolle über Personen, Kapital, Information und Kultur versucht er durch Mitwirken in internationalen und supranationalen Organisationen zu

[1] Die an der Tagung gehaltenen Referate werden in vollem Umfang durch die Caritas publiziert werden. Anfragen an: Caritas-Schweiz, Löwenstrasse 3, 6002 Luzern, Fax 041/419 24 24, E-mail: caritas@caritas.ch.

kompensieren. So unvollkommen die Bemühungen der UNO und OSZE bei der Umsetzung des Dayton-Abkommens in Ex-Jugoslawien auch sein mögen, so sind sie gemäss Wolf Linder doch Teil einer übernationalen politischen Realität, die sich entwickelt. Das reine Machtprinzip «wer zahlt befiehlt» wird auf dieser globalen Ebene überlagert und relativiert durch egalitärere oder demokratischere Entscheidungsregeln – etwa «ein Staat – eine Stimme».

Sozialstaat – ein Auslaufmodell?

Beinahe täglich ist im Wirtschaftsteil der Tageszeitungen nachzulesen, das Projekt des Sozialstaates nach europäischem Muster sei überholt und nicht finanzierbar. Die Regierungen müssten ihre Staatsquote senken, zudem sei das Modell der Sozialpartnerschaft, das die Konflikte zwischen Kapital und Arbeit auf dem Verhandlungswege regle, antiquiert. Eine reine Wettbewerbsdemokratie mit einem Wechsel zwischen Regierung und Opposition wie in Grossbritannien sei das einzig brauchbare Modell, dasjenige eines liberalistischen Minimalstaates.

In den meisten Staaten ist der Anteil der staatlichen Ausgaben gemessen am Sozialprodukt in den letzten zwanzig Jahren gewachsen. Linder zitierte dazu Untersuchungen von Klaus Armingeon, Lausanne. Die Leistungsfähigkeit staatlicher Politik scheint sowohl in reinen Wettbewerbs- wie ausgesprochenen Verhandlungsdemokratien wie der Schweiz nachhaltig zu sein, während Mischsysteme ungünstig abschneiden. Die These des Minimalstaats entspricht, so Linder, eher liberalistischem Wunschdenken als der Realität.

Nationalstaat hat Gestaltungsfreiheit

Gerade auf dem Gebiet der Sozialpolitik hat der Nationalstaat weiterhin einen grossen Handlungsspielraum, betont Wolf Linder. Die kollektive Absicherung individueller Risiken hat in Europa eine starke Tradition. Sozialversicherungssysteme bilden Generationenverträge auf lange Frist. Das System ist deshalb träge und nur unter grossen ökonomischen und politischen Kosten veränderbar. Die Sozialpolitik ist, wie Linder sagt, auf der nationalen Ebene effizient organisierbar, weil der Grossteil der Bevölkerung innerhalb nationaler Grenzen sesshaft bleibt – ganz im Gegensatz zum Kapital.

Erneuerungen stehen an

Die europäischen Staaten und die Schweiz stehen in der Sozialpolitik vor einem hohen Anpassungsdruck. Die Ursachen sind bekannt: demographische Alterung, Bindung der Sozialversicherung an Arbeit, Bindung an traditionelle Familienmodelle. Linder bringt dazu eine neue Ebene ins Spiel: den gesellschaftlichen Ausgleich, die Ebene von Leistenden und Empfängern. Die Gleichung, dass Sozialpolitik gesellschaftlichen Ausgleich schaffe, die Risiken und Ungleichheiten der Wettbewerbsgesellschaft für den Einzelnen mildere und damit gesellschaftliche Spannungen abbaue, gerate zunehmend unter Druck. «Sozialpolitik ist in einzelnen Bereichen nicht vor Entwicklungen einer Anspruchs- und Selbstbedienungsmentalität gefeit, welche ihre eigene Basis, die Idee der Solidarität untergräbt, weil sie zwei gegensätzliche und desintegrierte Lager von Zahlern und Nutzniessern schafft.» Bei der AHV decken sich die

Linders sechs Thesen zur Globalisierung

1. Globalisierung bedeutet Chance und Risiko für die politische Unterstützung der Sozialpolitik: die Chance besteht in der grösseren Bereitschaft zur Unterstützung, das Risiko im verstärkten Festhalten am Status quo.

2. Eines der schwierigsten politischen Probleme stellt der Übergang von der additiven zur selektiven Sozialpolitik dar.

3. Sozialpolitik hat jenen Entwicklungsfallen auszuweichen, in denen sie statt zur Integration zur Desintegration der Gesellschaft beiträgt.

4. Die Erhaltung politisch-kollektiver Solidarität bedingt die Ablösung reiner Anspruchssysteme durch das Grundmuster von Leistung und Gegenleistung.

5. Mit der Globalisierung ist Arbeitslosigkeit von einem konjunkturellen zu einem strukturellen Problem geworden. Mit dauerhafter Sockelarbeitslosigkeit und einer Zweiteilung des Arbeitsmarktes ist auch in der Schweiz zu rechnen. Das erfordert die Ergänzung der reaktiven Sozial- durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik.

6. Vom Verhalten der professionellen Anbieter der Sozialpolitik hängt entscheidend ab, ob der Druck auf die nationale Sozialpolitik von innen und aussen reaktiv verdrängt oder innovativ verarbeitet wird.

Kreise der Zahlenden und Empfangenden weitgehend. Deshalb ist die Akzeptanz gross. Die Ungleichheiten sind grösser etwa in der Arbeitslosenversicherung und der Asylpolitik.

Politologe Wolf Linder zeigte auf, wie sich Solidarität im Abstimmungsverhalten äussert. Bei Luxusprojekten verhalten sich die Stimmbürgerinnen und -stimmbürger egoistisch: die Unterstützung nimmt mit der Distanz zum Wohnort ab. Nicht so bei Vorhaben, die für die Existenz einer Gemeinschaft lebenswichtig sind, wie Lawinenverbauungen oder Flusskorrekturen. «Sie können die Zurückweisung des Sozialabbaus in der Schweiz, etwa in den erfolgreichen Referenden gegen Arbeitsgesetz und Arbeitslosenversicherung, als eine Reaktion gegen die Bedrohung durch die wirtschaftliche Globalisierung von aussen ansehen, die ja auch fast wie eine Naturkatastrophe erlebt wird. So lange also Arbeitslosigkeit oder andere Tatbestände individuellen Unglücks nicht als Folge eigenen Versagens, sondern als Unbill einer übermächtigen Gewalt wahrgenommen werden, ist mit solidarischem Verhalten der Stimmbürgerschaft zu rechnen.» Linder hält nichts vom Schlagwort der abnehmenden Solidarität generell: «Ich möchte umgekehrt behaupten: Sozialpolitik wird durch die Globalisierung eher mehr als weniger politische

Unterstützung geniessen, freilich aus anderen Motiven als früher und mit anderen Zwecksetzungen als früher.»

Die Kehrseite der Medaille verschwieg Linder nicht: Beim Abbau von Sozialleistungen zeige sich das Stimmvolk solidarisch. Die gleiche Angst oder Frustration blockiere aber auch notwendige Veränderungen in der Sozialpolitik, sogar dann, wenn sie keinen Abbau beinhalteten. Für Linder ist es unumgänglich, dass die Schweiz von einem additiven Ausbau zu einem selektiven Umbau in der Sozialpolitik finden muss. Über Jahrzehnte wurden allgemeine Lebensrisiken durch neue Sozialversicherungen aufgefangen: AHV, IV, ALV, Krankenversicherung. Die Mutterschaftsversicherung als weiteres Element hat eine ungewisse Zukunft, weil die rechtzeitige Einführung verpasst worden ist. Die Gratwanderung ist vorprogrammiert: Die selektive Sozialpolitik will zwischen nötiger und weniger nötiger Sozialpolitik unterscheiden. Einerseits ist es sogar für Wissenschafter äusserst schwierig zu definieren, was nötig, existentiell ist, andererseits stellt eine selektive Sozialpolitik am Beispiel der AHV den Generationenvertrag in Frage. Würden wohlhabendere Bevölkerungsschichten vom Empfängerkreis ausgeschlossen, werden sie auch ihre Beitragspflicht in Frage stellen. Ein solches selektives System ist nach Linder politisch nicht mehr mehrheitsfähig und damit zum Scheitern verurteilt.

Kreise zusammenführen

«Die Erhaltung politisch-kollektiver Solidarität bedingt die Ablösung reiner Anspruchssysteme durch das Grundmuster von Leistung und Gegenleistung», postuliert Wolf Linder. Das System der Unterstützung durch die Bürgergemeinde sei nicht mehr zu halten gewesen, weil die Bedürftigen keine Bindungen mehr zur Heimatgemeinde gehabt hätten, die für sie hätte sorgen sollen. Politische Solidargemeinschaften funktionierten nicht auf biblischen Werten der Barmherzigkeit, sondern auf den Vorteilen der Kooperation aller Mitglieder einer Gemeinschaft. «Diese spielt dann, wenn Rechte und Pflichten zwischen allen Mitgliedern einer Gesellschaft bestehen. Und die Mitglieder müssen wissen, wer zu dieser Gemeinschaft gehört: darum sind ihre Begrenzungen und Abgrenzungen wichtig.» Aus der Sicht des Politologen ist es darum nicht verwunderlich, dass die Solidargemeinschaft für Asylsuchende und Drogenabhängige am wenigsten spielt. «Viele Bürgerinnen und Bürger haben das Gefühl, hier kämen Leute, die Rechte aus einer Solidargemeinschaft beanspruchten, ohne je Pflichten geleistet zu haben. Sie sehen fundamentale Regeln verletzt, auf denen die kollektive Zusammenarbeit aller beruht. Was diese Bürgerinnen und Bürger vielleicht nicht sehen, ist der Umstand, dass mit der globalen Entgrenzung und Mobilität die lokale Stabilität und Abdichtung einer Stadt oder Gemeinde geschichtliche Vergangenheit geworden ist. ... Sozialhilfe aber ist lokal geblieben, wird lokal beansprucht.»

Verantwortungsethik

Wolf Linder stellte klar: Als Mensch Wolf Linder empfinde er Sympathie und Mitgefühlt für die Asylsuchenden. Als Politologe könne er aber die Problematik der Solidargemeinschaft nicht übersehen. Er zitierte dazu den Sozialwissen-

schafter Max Weber[2] mit seiner Unterscheidung zwischen Gesinnungs- und Verantwortungsethik. Gesinnungsethik appelliert an das Handeln in Einklang mit den Werten des moralisch Guten, also etwa des Neuen Testaments. Die Verantwortungsethik nach Weber aber *zielt auf die guten Folgen des Handelns* ab. Weber zeige, dass Gesinnungsethik in der Politik verhängnisvolle Folgen haben könne: «Die Befolgung des Satzes: wer geschlagen wird, der halte seine andere Wange hin, kann für eine Heilige sinnvoll sein, nicht aber für die Politikerin, welche sich für die Erniedrigten oder Beleidigten einsetzt. Max Weber plädiert daher für die Verantwortungsethik, welche auf gute Folgen des Handelns in der nicht-paradiesischen Welt der Politik und der Macht absieht. Der Verantwortungsethiker wird in diesem Kampf für die guten Folgen in das Dilemma geraten, auch gegen das Gebot der Bergpredigt oder andere Werte der Gesinnungsethik, verstossen zu müssen.»

Linder merkte kritisch an, er habe manchmal den Eindruck, dass in sozialpolitischen Milieus die verantwortungsethische Position gegenüber der gesinnungsethischen zu kurz komme. In der öffentlichen Diskussion finde eine eigenartige Spaltung statt. Es gebe ein gesinnungsethisches Lager der Sozialpolitik, das die verantwortungsethische Position der Fremdenpolizei, den Überfremdungsparteien oder dem Stammtisch des murrenden Volkes überlasse.

Die verantwortungsethische Dimension müsse durch das Sozialmilieu selbst deutlicher reflektiert, aufgebracht und umgesetzt werden, wenn die Gesinnungsethik, die ein unverzichtbares Motiv individuellen Engagements sei, nicht unter die Räder kommen solle.

Leistung- und Gegenleistung

Als konstruktivsten Lösungsweg zwischen dem Druck der globalisierten Wirtschaft, Reformdruck in den Sozialversicherungssystemen und Angst der Bevölkerung vor Veränderungen bezeichnete Linder das Prinzip des Austauschs von Leistung und Gegenleistung. Die Gegenleistung des Drogenabhängigen, der Asylsuchenden (z.B. vereinbarte Eigenleistungen zur Integration), bringe den aus dem Gleichgewicht geratenen Gesellschaftsvertrag wieder ins Lot. Zum garantierten Mindesteinkommen äusserte sich Linder kritisch: Es sei nur eine halbe Sache, denn es trage der individuellen Arbeitslosigkeit Rechnung, nicht aber dem Prozess der Globalisierung, der die Arbeitslosigkeit mitproduziere.

Das Prinzip von Leistung und Gegenleistung führt Linder zum Modell der Lohnsubventionierung. «Statt Arbeitslosigkeit bezahlt der Staat schlecht rationalisierbare, aber gesellschaftlich sinnvolle Arbeit mit.» Das Modell habe Haken und Ösen, räumt der Soziologe ein, aber es umschiffe den Widerspruch, dass zunehmende Arbeitslosigkeit einhergehe mit dem Anwachsen gesellschaftlich sinnvoller Arbeit, die auf dem freien Markt weder angeboten noch nachgefragt werde.

Charlotte Alfirev-Bieri

[2] Weber Max: Politik als Beruf (1918), in: Gesammelte politische Schriften oder in: Herfried Münkler (Hrsg.): Lust an der Erkenntnis: Politisches Denken im 20. Jahrhundert, München 1994.