Zeitschrift: Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik

Herausgeber: Widerspruch

Band: 22 (2002)

Heft: 42

Artikel: Europäischer Wohlfahrtsstaat und transnationale Sozialpolitik : Freiheit, Gleichheit und soziale Sicherheit

Autor: Krätke, Michael R.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-651873

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: 08.02.2026

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

Michael R. Krätke

Europäischer Wohlfahrtsstaat und transnationale Sozialpolitik

Freiheit, Gleichheit und soziale Sicherheit

Freiheit besteht darin, Nein sagen zu können. Das gilt im Alltags- wie im bürgerlichen Heldenleben. Was wir in allen sozialen Beziehungen brauchen, ist das Recht, Nein zu sagen, uns verweigern zu können, nicht mehr mitspielen zu müssen. Diese Vorstellung ist normativ geprägt. Sie beruht auf dem Idealbild einer bürgerlichen Gesellschaft, die aus freien und gleichen „Privatpersonen" besteht. Um Privatperson und vollwertiges Mitglied einer bürgerlichen Gesellschaft zu sein, muß man der „Selbstbestimmung" fähig sein, zumindest seine eigenen Interessen erkennen, definieren und verfolgen können. Private Autonomie geht über die Teilnahme am Marktverkehr hinaus. Frei und autonom ist nur, wer entweder andere Marktteilnehmer beherrscht oder sich vom Markt zurückziehen und warten, sich Marktzwängen entziehen kann. Für viele, die das nicht können, besteht die Freiheit nur noch darin, die „Waffen der Schwachen", Anpassung, List, Betrug, Sabotage, Korruption, Bummeln, Krankfeiern, Dienst nach Vorschrift, nach Kräften und ohne moralische Skrupel zu gebrauchen. Die Freiheit, das nicht zu tun, sich auch unter Konkurrenzdruck bzw. Marktzwang anständig, moralisch korrekt zu verhalten, haben nur die Starken, die sich in der Konkurrenz sicher behaupten können – oder aber diejenigen, die von der Solidarität einer Gruppe von Marktteilnehmern getragen werden, dank derer sie einem Druck widerstehen können, dem sie als Einzelne nicht gewachsen wären. Freiheit im modernen, auf die bürgerliche Marktgesellschaft bezogenen Sinne bedingt also „Sicherheit", eine private Existenzsicherheit, die nur wenige auf sich allein gestellt haben.

Gehört soziale Sicherheit zu den notwendigen Bürgerrechten? Gar zu den „unveräußerlichen", über die kein guter Bürger mit sich handeln lassen und an die keine Regierung rühren sollte – bei Strafe des Aufstands? Trotz aller Eigentumsgarantien – vor Inflationen, vor Finanzkrisen und Börsenkrächen, vor den Stürmen des „freien Markts" – kann keine Regierung die guten Besitzbürger schützen, auch wenn diese solchen staatlichen Schutz und nachträgliche Errettung vor ihren Gläubigern noch in jeder großen Krise der Neuzeit lautstark eingefordert haben. Die neuen Industrie- und Handelsstaaten haben sich zuerst um ihre Staatsdiener (Beamte und Soldaten, vor allem Veteranen), dann um gebärfähige und -freudige Frauen, schließlich um die für die neuen „Nationalökonomien" wichtigen Industriearbeiter gekümmert.

Unverkennbar brachten die Industrialisierungsschübe eine neue Klasse von Proletariern hervor, die in beständiger Unsicherheit, stets am Rande des Pauperismus lebten. Soziale Sicherheit erschien dagegen als Klassenprivi-

leg der Besitzenden bzw. einer relativ schmalen Arbeiteraristokratie. Trotz zahlreicher wohlmeinender Vorschläge ließen sich die neuen Proletarier nicht so einfach in Besitzbürger verwandeln und wollten es wohl auch nicht. Der Wohlfahrtsstaat, der einem staatlichen Interesse an braven Industriearbeitern und guten Soldaten entsprang, änderte die Struktur der bürgerlichen Gesellschaft und brachte diverse Formen von nicht-privaten, kollektiven Eigentums- und Besitzrechten (bezogen auf staatliche Transfereinkommen und eine Vielzahl „öffentlicher Güter und Dienste") wieder zu Ehren, die davor und gleichzeitig noch vernichtet wurden.[1]

Ein hinreichend ausgebauter Sozial- und Wohlfahrtsstaat bietet in der Tat Existenzsicherheiten für viele, vermindert daher Existenzängste. Auch wenn er die Struktur der vorhandenen sozialen Ungleichheiten nicht umstürzt, nur leicht modifiziert, mit einigen Klassenprivilegien räumt er schon auf: Immerhin bieten die meisten europäischen Wohlfahrtsstaaten heute eine einigermassen verläßliche Lebensstandardsgarantie, einen Schutz vor dem „sozialen Absturz" in die Armutsbevölkerung, der für die große Mehrheit der abhängig Beschäftigten besteht. Nicht nur Abhängigkeiten bringt der Wohlfahrtsstaat hervor, sondern eben auch neue Freiheiten, „Autonomiegewinne" für viele in vielen Hinsichten (vgl. Vobruba 1997). Autonomie gewinnt, wer von akuten Notlagen befreit wird, wer die Freiheit zum Wählen und Entscheiden bekommt. Dazu gehören Alternativen ebenso wie die Zeit und die Befreiung aus akuten Zwangslagen. Entwickelte Wohlfahrtsstaaten bieten Wahlmöglichkeiten, eröffnen Aus- und Umwege aus Zwangslagen, erlauben so denen relativ freie Entscheidungen, die ohne sie keine Wahl hätten.

Auch die vielgeschmähte, obwohl durchaus rationale Entscheidung, lieber „arm" und arbeitslos zu bleiben, als sich den Zwängen eines miserablen „Niedriglohnjobs" zu unterwerfen, zeigt den Gewinn an Freiheit, den wohlfahrtsstaatliche Einrichtungen, und nur diese, denjenigen erlauben, die außer ihren Rechten wenig besitzen. Das „Recht auf Faulheit" für Vermögensbesitzer, die es sich leisten können, dem Arbeitsmarkt oder irgend einer Form der Erwerbsarbeit fern zu bleiben, ist in bürgerlichen Gesellschaften seit jeher unbestritten. Das historisch erworbene, besser gesagt, erkämpfte und bis heute umkämpfte Recht auf „bezahlte Abwesenheit" vom Arbeitsplatz – wegen Krankheit, wegen Schwangerschaft und Kinderbetreuung, wegen Studium und Ausbildung, wegen Arbeitsunfähigkeit usw. – stellt dagegen den eigentlichen zivilisatorischen Fortschritt dar, den die Wohlfahrtsstaaten zustande gebracht haben.

Nach heute gängiger Meinung sind die europäischen Wohlfahrtsstaaten zu weit gegangen. Zu weit deshalb, weil sie allerlei Leuten Ansprüche auf geldwerte Sozialleistungen gewährt haben, die diese nicht verdient oder erworben haben. Wer sind diese „Schmarotzer"? Zum Beispiel sind es angeblich alle Kinder und Jugendlichen, die noch keine Chance hatten, als Beitrags- und Steuerzahler Rechte zu erwerben, und deren Bürgerstatus in allen westlichen Demokratien eingeschränkt ist. Wollen wir den Jungen, den Studentinnen und Studenten, den Schülern Freiheiten nicht nur gönnen,

sondern sie als vollwertige Mitglieder einer bürgerlichen Gesellschaft anerkennen, dann brauchen sie Rechte. Rechte, die kein Gönner auch wieder zurücknehmen könnte. Denn nur Rechte begrenzen den Spielraum für Patronage, für Klientelismus, für das Ausnutzen von Abhängigkeitsverhältnissen – egal ob die jeweiligen „Herren" nun Arbeit"geber", Ehemänner, Eltern oder sonstige „Vorgesetzte" sind. Aber diese Rechte sind sozusagen ein Kredit, ein Vertrauensvorschuß der Gesellschaft: Wir erwarten, dass die Jüngeren, die sie nutzen, aber sie nicht erworben haben, sie im Laufe ihres weiteren Lebens erwerben bzw. das in sie gesetzte Vertrauen rechtfertigen werden. Eine klassisch wohlfahrtsstaatliche Einrichtung, die kostenlose und für alle zugängliche mittlere und höhere Schule bzw. Hochschule (die es allerdings nur in wenigen europäischen Wohlfahrtsstaaten tatsächlich gibt), verkörpert genau diese Logik einer „sozialen Investition" in die Zukunft einer Gesellschaft.

Normative Grundlagen des europäischen Wohlfahrtsstaats

Ein Mindestmaß an sozialen Rechten gehört zum Bürgerstatus – jedenfalls in der europäischen Tradition, wo nur „Freie" auch „Bürger" sein können. Um soziale Rechte genießen zu können, muß man (jedenfalls in der europäischen Staatstradition) Bürgerin bzw. Bürger sein. Um Vollbürger, Aktivbürger sein zu können, also vernünftigen Gebrauch von seinen politischen Teilhabe- und Mitbestimmungsrechten machen zu können, braucht es ein Minimum an sozialen Sicherheiten, an sozialen Rechten. Derlei Rechte sind alt, es gab sie bereits vor der modernen Privateigentumsordnung und sie hatten durchaus den Status von traditionellen Rechten, die man weder erwerben noch verlieren konnte. Eine ganze Reihe von Struktur- und Formverän- derungen des modernen Staates in den letzten zweihundert Jahren hat daraus eine Trias von Rechten gemacht, die zusammen den Bürgerstatus bestimmen. In der Reihenfolge und Rangordnung dieser Bürgerrechte kommen die „sozialen" Rechte üblicherweise an letzter bzw. unterster Stelle (vgl. Marshall 1950). Erst in modernen Wohlfahrtsstaaten gilt, dass diejenigen, die staatlichen Schutz und Hilfe brauchen bzw. in Anspruch nehmen, Vollbürger bleiben, ihre politischen Bürgerrechte nicht verlieren.

Dafür gibt es gute Gründe. Alle modernen Staaten sind findig und erfolgreich dabei gewesen, ihren Bürgern zahlreiche Pflichten aufzuerlegen und über deren Erfüllung zu wachen. Nicht Ruhe, sondern Steuern und Beiträge zahlen, ist die erste Bürgerpflicht, neben der generellen Verpflichtung zur Gesetzestreue; Schulpflicht, Wehr- bzw. Dienstpflicht, Auskunftspflicht gegenüber diversen Behörden gelten unter bestimmten Bedingungen, nicht zu jeder Zeit und auch nicht für alle Bürger. Diese Pflichten beschränken jeweils die Freiheit der Bürger, sie lassen ihnen in der Regel keine Wahl, Sinn und Nutzen der jeweiligen Pflichterfüllung für das Gemeinwesen bleiben unbestimmt und ein Anspruch auf bestimmte Gegenleistungen für den einzelnen Bürger entsteht dadurch nicht. Es handelt sich

um eine „Solidarbeziehung“: Wer seine Bürgerpflicht tut, verbleibt mit der Gemeinschaft in der Erwartung, dass alle übrigen das auch tun werden (vgl. Offe 1998, 103). Der Zusammenhang zwischen Bürgerpflichten und Bürgerrechten bleibt unbestimmt, sie sind nicht aneinander meßbar und gegeneinander aufrechenbar. Nur die „Sozialversicherungspflicht“, in einigen europäischen Wohlfahrtsstaaten (vor allem in Deutschland) die Hauptsäule der sozialen Sicherung, weicht davon ab, indem sie in der Tat einen Zusammenhang zwischen individuellen Beitragszahlungen und individuellen Ansprüchen auf Auszahlungen aus der Versicherungskasse herstellt, allerdings einen schwachen – daher gilt sie als „soziale“ Versicherung.

Die europäischen und außereuropäischen Wohlfahrtsstaaten sind in mehreren Wellen oder Schüben auf- und ausgebaut worden; die großen sozialen Katastrophen des 19. und 20. Jahrhunderts, die großen Krisen und Depressionen ebenso wie die Weltkriege haben dafür jeweils die Bahn gebrochen. Deren materielle und vor allem soziale Zerstörungen zwangen zum Wiederaufbau sozialer Strukturen und zur sozialen Reintegration von Millionen von Individuen, die aus allen gesellschaftlichen Bindungen gefallen waren. Mit dem Wohlfahrtsstaat sollte eine „neue Gesellschaft“ entstehen, aus der Not geboren und gegründet auf die Pflicht zur kollektiven, nationalen Solidarität.[2] Diese Geburtsmale sind noch heute sichtbar. Eine moralische Verpflichtung zur Solidarität besteht, aber nur gegenüber den Mitbürgern, den Angehörigen der eigenen „Nation“, verkörpert vom jeweiligen Nationalstaat, der als einziger auch die „eigenen“ Bürger massenhaft in die Pflicht nehmen und in Zwangsgemeinschaften (Finanz-, Kultur-, Verteidigungs-, Rechtsgemeinschaften) eingliedern kann.

Ein guter Bürger sollte sich schon „solidarisch“ verhalten, zur uneigennützigen, unbezahlten Hilfe für alle anderen guten Bürger bereit sein, zumindest für diejenigen, die der gleichen Nation angehören. Eine moralische Haltung, die moderne Wohlfahrtsstaaten brauchen, die sie aber durch den organisierten Zwang bzw. durch spezifische Anreize zum Solidarverhalten auch untergraben. Zwangsbeiträge zur Sozialversicherung, wohltätige und „gemeinnützige“ Spenden, die eine Steuerminderung zur Folge haben, machen den „guten“ zum „berechnenden“ Bürger.

Die staatlich verordnete nationale Solidarität geht über die weit ältere Gruppensolidarität der Berufe oder die Klassensolidarität der Lohnarbeiter hinaus. Diese älteren Formen waren – jedenfalls normativ – nie an „nationale Gemeinschaften“ oder Staatsgrenzen gebunden, sie galten universell für die Berufsgenossen oder die Proletarier aller Länder. Gerade weil der Wohlfahrtsstaat als nationale Not- und Solidargemeinschaft begründet wird,[3] bekommt er bald wieder mit dem alten Problem aller bürgerlichen Demokratien zu tun: Denn aller Erweiterung der Sozialleistungssysteme, die universeller und inklusiver als je zuvor ausgestaltet werden, aller staatlich organisierten „Umverteilung“ von gesellschaftlichem Reichtum und allem wachsenden „Wohlstand für viele“ zum Trotz verschwinden die sozialen Ungleichheiten in allen, auch den extremen Formen, nicht bzw. kehren massiv wieder. Das ist seit über 25 Jahren der Fall. Allen nationalen

„Wirtschaftswundern" zum Trotz kann der Wohlfahrtsstaat seine programmatischen Versprechen nicht halten. Er scheint vielmehr neue Ungleichheiten, neue Kategorien von Privilegierten und Unterprivilegierten, neue Ungerechtigkeiten hervorzubringen, die die moralische Ökonomie der nationalen Solidarität beschädigen.

Symptomatisch für den Schaden ist eine regelrechte Kehrtwendung in der politischen Theorie: Der Wohlfahrtsstaat selbst galt nun als Ursache sozialer Probleme, eine auf maß- und ziellose Ausdehnung getrimmte Sozialbürokratie, die Mißbrauch, Trittbrettfahrer, Schmarotzer in Massen geradezu heranzüchte (vgl. Luhmann 1981). Nach der verdrehten Logik, derzufolge nicht die Arbeitslosigkeit, sondern die Arbeitslosen bzw. die Arbeitslosenunterstützung, nicht die Armut, sondern die Sozialhilfeempfänger bzw. die Sozialhilfe das Problem sind, wird noch heute Sozialpolitik betrieben. Sozialpolitik ist zur Reparatur ihres eigenen Betriebs geworden – mit dem Ziel, die bürgerliche Gesellschaft und die Marktwirtschaft gegen die soziale Sicherheit zu sichern, diese selbst vor Mißbrauch, überzogenen Ansprüchen und Trittbrettfahrern zu schützen.

So ist der Sozialstaat zum Problem für sich selbst geworden. Die „sozialen Probleme" werden dadurch nicht kleiner. Alle reichen kapitalistischen Länder sorgen sich um das Ausmaß ihrer jeweiligen offiziellen Arbeitslosigkeit. Allen entwickelten kapitalistischen Ländern mit demokratischer Verfassung sind ihre Armutsbevölkerungen zumindest peinlich, auch wenn das Skandalon sich nur selten zum Politikum auswächst. Es gehört mittlerweile zum etablierten Politikstil, den Erfolg oder Mißerfolg des Regierungshandelns auch mit Hilfe internationaler Vergleiche festzustellen, Vergleiche der Arbeitslosenquoten, der Inflations- und Wachstumsraten, der diversen fiskalischen Quoten. Die Arbeitslosen der Nachbarländer und konkurrierenden Nationalökonomien sind in dem Maße wichtig geworden, wie glaubhaft wurde, dass sich in der Weltwirtschaft von heute Arbeitslosigkeit „exportieren" läßt. Es könnte also sein, dass zumindest ein Teil „unserer" Arbeitslosen eigentlich deshalb zustande kommt, weil andere Nationalstaaten mit „ihren" Arbeitslosen und Beschäftigten anders, in der Regel weniger großzügig umgehen, also von ihren Bürgern weniger an Solidarität einfordern, als „unser" Staat das tut.

Wenn man an eine internationale Lohnkostenkonkurrenz glaubt, dann werden auch die nationalen Unterschiede der Einkommensungleichheiten wichtig – also die relativen Löhne und Selbständigeneinkommen ebenso wie Lohnspreizung (zwischen Hoch- und Niedriglöhnen). Aber was können uns die nicht mehr konkurrenzfähigen Armen der anderen kümmern? Was haben wir mit den sozialen und ökonomischen Ungleichheiten in den Ländern zu tun, deren Produkte bzw. Unternehmen uns nicht unter Konkurrenzdruck setzen können? Selbst wenn der Köhlerglaube, der Freihandel und die „Globalisierung" werden schon alles richten, langsam entzaubert wird, die zahlreichen Opfer dessen, was im Namen dieser schönen Parolen weltweit angerichtet wird, bekommen wir selten zu Gesicht. National wie international wird Wirtschafts- und Finanzpolitik im Blick auf die Mitspie-

ler bzw. Gewinner in der Weltmarkt- und Standortkonkurrenz betrieben; die Opfer und Verlierer, die aus den Kernzonen der heutigen Weltwirtschaft ausgegrenzt wurden und werden, interessieren uns kaum. Unsere hochentwickelte Politik der „gesellschaftlichen Solidarität" ist nach wie vor in der Logik von nationalstaatlicher „Innenpolitik" und internationaler „Wettbewerbspolitik" gefangen.

Solidarität – grenzenlos oder grenzüberschreitend?

Es gab und gibt rationale und gute Gründe für solidarisches Verhalten. Stillschweigend wird Gegenseitigkeit, Reziprozität, nicht Austausch, schon gar nicht Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung erwartet. Wer solidarisch handelt, kann durchaus gegen bzw. ohne Rücksicht auf seine eigenen Interessen handeln, wird das allerdings nur so lange tun, wie er selbst oder seinesgleichen auf Solidarität rechnen kann. Jeder solidarisch Handelnde setzt auf das Bestehen einer Gemeinschaft, in der solidarisches Handeln vieler Einzelner möglich und üblich ist. In Solidargemeinschaften gelten ungeschriebene, moralische Regeln: Jeder tut bzw. gibt, was er kann, jeder nimmt nur, was er braucht und gibt zurück, was und sobald er kann.

Als Reaktion auf den generalisierten „Mißbrauchsverdacht" und die Rede von der drohenden Überbeanspruchung des Sozialstaats ist die Renationalisierung der Sozialpolitik, die Ausgrenzung der „Fremden", die Solidarität nicht üben und nicht verdienen, in vollem Gang. Das könnte genau die falsche Reaktion sein. Eine Alternative wäre gerade die Erweiterung der organisierten Solidarität über die bestehenden nationalstaatlichen Grenzen hinaus, der Schritt zu einer „transnationalen", sogar „globalen" Sozialpolitik.

Zwei Argumente sprechen für diese radikale Alternative, die so gar nicht zum Zeitgeist paßt. Hat sich nicht der Schwerpunkt der sozialen Probleme verlagert? Und der „Ort" der relevanten sozialpolitischen Entscheidungen ebenso (vgl. Deacon e.a. 1997)? Auch wenn man die gängigen Globalisierungsmythen mit der gebotenen Skepsis betrachtet, einen ständig wachsenden internationalen Konkurrenzdruck gibt es zweifellos. Die Zahl und das Gewicht der Multinationalen Konzerne ist erheblich gewachsen – und diese Großakteure der Weltökomie betreiben allesamt ihre höchst eigene „transnationale", betriebliche Sozialpolitik an diversen Standorten der Welt zugleich.

Ebenso gibt es Auslandsinvestitionen in wachsendem Umfang, sogar einen regelrechten Kapitalabfluß aus Europa. Die „Migrationsströme" wachsen weltweit, wenn das auch in Europa bislang vor allem in der Form wachsender illegaler Zuwanderung in einigen südeuropäischen Ländern in Erscheinung tritt und der Anteil der Ausländerbevölkerung relativ stabil unter 5 Prozent bleibt (mit Ausnahme Deutschlands und der Schweiz). Die Finanzmärkte und deren Krisen haben heute schon erheblichen Einfluß auf die Sozialleistungssysteme in den Ländern, die auf „Privatisierung" und „Kapitaldeckung" setzen; nach den Verlusten der jüngsten Zeit stehen den meisten Pensionsfonds kräftige Beitragserhöhungen bevor. Darauf kann

jeder Nationalstaat, der zum Club der großen und hochentwickelten Industrie- und Exportländer gehört, im Sinne einer konsequenten Wettbewerbspolitik reagieren, indem man gut „produktivistisch" auf diejenigen Elemente des jeweiligen nationalen Wohlfahrtsstaats setzt, die einen „wirtschaftlichen Nutzen" haben bzw. „Produktivitätseffekte" im eigenen Land zeitigen können. Eine grenzüberschreitende, international ausgelegte, aber ebenfalls der Konkurrenzlogik gehorchende Strategie für die großen Industrieländer besteht darin, die Etablierung sozialer Mindeststandards in den Armutszonen der Dritten und Zweiten Welt zu betreiben. Die Regulierung der Kapitalmärkte bzw. des Anlageverhaltens der Pensionsfonds gehört ebenso zu diesem Repertoire.

Wer mehr will, wird nach Vorbildern oder Anknüpfungspunkten für eine erfolgreiche inter- oder transnationale Sozialpolitik und nach deren normativen Grundlagen auf die Suche gehen. Die Praxis und die Rhetorik der „internationalen Solidarität" – zwischen politischen Bewegungen, aber auch zwischen Staaten – geben da nicht viel her. Inter- oder transnationale Solidargemeinschaften brauchen in der Regel einen starken, äußeren Feind. Opfer für die Freunde in der Not lassen sich einfordern, solange die gemeinsame Bedrohung stark und glaubwürdig ist. Internationale Sozialpolitik, d.h. regelmäßige Konsultationen und teilweise Kooperationen zwischen nationalen Sozialstaaten gibt es ebenfalls schon seit längerem – seit den internationalen Arbeitsschutzkonferenzen Ende des 19. Jahrhunderts und der Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation 1919, die 1946 die erste Sonderorganisation der frisch gegründeten Vereinten Nationen wurde (vgl. Heyde 1960).

Die normativen Grundlagen einer inter- oder supranationalen Sozialpolitik sind ebenfalls schon des öfteren formuliert worden – in der Erklärung von Philadelphia (10. Mai 1944), in der Europäischen Sozialcharta von 1961 (1996 erweitert), im Europäischen Kodex der Sozialen Sicherheit, in der UN-Erklärung der Menschenrechte von 1948 und dem Abkommen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966. Die Internationale Arbeitsorganisation hat jahrzehntelang mit beträchtlichem Erfolg das Modell der europäischen Wohlfahrtsstaaten (mit der lohnarbeitszentrierten, staatlichen Sozialversicherung als Kernstück) propagiert und eine wohlfahrtsstaatliche Entwicklung nach diesem Modell in vielen Staaten der Welt gefördert. Erst in jüngster Zeit wurde und wird sie regelmäßig von der Weltbank bzw. dem IWF an den Rand gedrückt, die sich mit lautstark verkündeten neoliberalen Reformkonzepten in die Sozialpolitik aller Länder einmischen. Diese neuen Akteure der internationalen Sozialpolitik haben anders als die IAO, die nur sachkundigen Rat bieten kann, erhebliche finanzielle Druckmittel zur Verfügung. Kein Wunder, dass die nationalen Regierungen armer, hochverschuldeter Länder sich zähneknirschend auf die Reformdiktate des IWF bzw. der Weltbank einlassen müssen. Mit internationaler Solidarität hat diese sehr eigennützige Hilfe wenig zu tun.

Transnationale Sozialpolitik in der Europäischen Union

Auch wenn er nur langsam, in erratischen Sprüngen vorankommt – der Prozeß der europäischen Integration ist einer der wesentlichen Motoren der sogenannten Globalisierung. Nirgends auf der Welt ist die Transnationalisierung des Handels, die Integration der Finanzmärkte und die Entwicklung transnationaler Produktionsnetzwerke so weit fortgeschritten wie in der ökonomischen Großregion, die EU – Europa heißt. Im Vergleich zu allen übrigen regionalen Handelsblöcken, die die Struktur des Weltmarkts heute bestimmen, ist die EU die Region, in der es so etwas wie eine trans- und supranationale Politik in institutionalisierter Form tatsächlich gibt, auch wenn die nationalen Regierungen die übergeordnete Autorität von EU-Institutionen nur in Grenzen, auf bestimmten Gebieten akzeptiert haben. Die Sozialpolitik scheint hiervon unberührt, das „Soziale Europa" besteht nach wie vor aus unterschiedlich ausgestalteten Wohlfahrtsstaaten in Nationaluniformen, soziale Rechte sind und bleiben vorerst an die Zugehörigkeit zu einem Nationalstaat gebunden. Bürger eines EU – Mitgliedsstaats, die in einem anderen Land der Union leben und arbeiten, sind den Bürgern des Gastlandes de iure und de facto so gut wie gleichgestellt, innerhalb der EU herrscht Freizügigkeit.[4] Erworbene soziale Rechte, etwa Rentenansprüche lassen sich innerhalb der EU fast problemlos mitnehmen; man kann in einem Mitgliedsland arbeiten und in einem anderen seine Rente oder Pension verzehren. Darüber hinaus hat die EU als einziger der organisierten Wirtschafts- und Handelsblöcke der Welt eine transnationale Sozialpolitik entwickelt – eine Politik, die mehr ist als gegenseitige Hilfeleistung zwischen nationalen Regierungen in akuten Notlagen.

Gemeint sind natürlich die vier sogenannten „Strukturfonds" der EU, die 1993 um den „Kohäsionsfonds" erweitert worden sind (vgl. Evans 2000); gemeint ist die Umverteilung von Ressourcen zwischen den reicheren, wohlhabenderen und den ärmeren Ländern und Regionen in der Union. Es handelt sich um eine durchaus „interessierte", keineswegs uneigennützige Hilfe, die die Zunahme vorhandener Disparitäten zwischen reichen Kernzonen und armen Randzonen der Union verhindern, womöglich diese Disparitäten verringern soll. Die wohletablierte Praxis einer transnationalen Sozialpolitik in der EU hat durchaus Erfolge zu verzeichnen. Zumindest in einigen Regionen der vier „Kohäsionsländer" (Griechenland, Irland, Portugal, Spanien) ist es dank reichlich und dauerhaft fließender Hilfsgelder gelungen, Verarmung und Verödung aufzuhalten. Wo getreu dem heute weithin akzeptierten Konzept „präventiver" Sozialpolitik in soziale (immer auch materielle) Infrastrukturen investiert wurde, waren sogar spektakuläre Entwicklungssprünge möglich: Die jüngste Entwicklung Irlands vom Armenhaus im Norden zu einer prosperierenden Wohlstandszone der Union steht dafür; Spanien und Portugal kennen in einigen Regionen ähnlich rasante Entwicklungen, die ohne den steten Strom der Hilfsgelder aus den Strukturfonds kaum möglich gewesen wären. Der Umfang dieser Anstrengungen ist vorläufig gering: Die Gesamtausgaben aller „Strukturfonds" der

EU zusammengenommen erreichten im Spitzenjahr 1999 gerade mal 0,45 Prozent des BIP der Unionsländer. Immerhin scheint diese Form der organisierten Entwicklungshilfe innerhalb der Union, trotz ihrer bekannten Schwächen (nationale versus regionale Orientierung, Projektbindung, Bindung an die Kriterien des „Stabilitätspakts" von 1996) zu funktionieren (vgl. European Commission 2001)

Mit der Osterweiterung der EU allerdings wird die Sache anders. Damit kommt die wirkliche Bewährungsprobe. Denn die Beitrittsländer in Mittel- bzw. Osteuropa befinden sich nach allen verfügbaren statistischen Daten auf einem ökonomischen Entwicklungsniveau, das viel dichter bei einigen lateinamerikanischen Ländern liegt als bei ihren zukünftigen Partnerländern in der EU: Polen etwa befindet sich auf dem Niveau Brasiliens, die Tschechische Republik auf dem Chiles, Ungarn und Slowenien etwa zwischen dem Niveau Kolumbiens und Mexikos, so die Schätzungen der Weltbank (World Bank 1996, S. 188 f). Die Disparitäten zwischen den Mitgliedsländern der EU erschienen auch nach der Süd- und Norderweiterung klein und überwindbar – selbst die regionalen Disparitäten in der Union gingen in den 90er Jahren leicht zurück. Aber mit der Osterweiterung werden diese Disparitäten mindestens verdoppelt – zwischen den Mitgliedsländern, aber auch zwischen den Regionen. Folglich wird auch diesem Schritt eine Reform der Strukturfonds der EU folgen müssen, so wie das bisher bei jeder (Süd- oder Nord-) Erweiterung der Union der Fall war.

Die Osterweiterung (wie auch der „Barcelona – Prozeß" genannte, nächste Schritt zur Süderweiterung) wird mit dem Ziel einer besseren „wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion", dem einzigen Ziel des Vertrags von Maastricht, das noch nicht erreicht wurde, nur vereinbar sein, wenn die verfügbaren Mittel der EU-Strukturfonds kräftig aufgestockt werden und ihr Spielraum vergrößert wird. Wie schon die IAO wird auch die EU unweigerlich mit der gegenwärtig herrschenden, im „Stabilitätspakt" zur Norm erhobenen, wirtschaftspolitischen Orthodoxie aneinander geraten. Eine Orthodoxie, die der Fortsetzung und den Ausbau der transnationalen Sozialpolitik im durch die Osterweiterung gebotenen Maße klar im Wege steht. Die guten EuropäerInnen werden sich entscheiden müssen: Innereuropäische Solidarität in organisierter Form oder „Stabilität" im Sinne der herrschenden Marktorthodoxie.

Die Armut in der Welt und das Gemeinwohl

Jeder gute Weltbürger kann heute vom Elend der Welt so viel erfahren, wie er will. Dass der Anteil des ärmsten Fünftels der Weltbevölkerung in den vergangenen zwanzig Jahren von 2,3 auf 1,2 Prozent des Welteinkommens gesunken, während der Anteil des reichsten Fünftels von über 70 auf heute über 85 Prozent gestiegen ist, dass sich das Verhältnis zwischen „arm" und „reich" im Weltmaßstab von 30 : 1 im Jahre 1980 auf heute 63 : 1 verschoben hat, dass weltweit nicht nur die „Armut", sondern auch die „extreme Armut" Jahr für Jahr zunimmt, das sind alles gut belegte statistische

Tatsachen. Die UN, die Weltbank, die OECD, nicht zuletzt die Europäische Kommission, sie alle liefern uns diese Informationen mit schöner Regelmäßigkeit und in bester Qualität. Nie zuvor in der europäischen und Weltgeschichte gab es so viele Armutsberichte und Armutskonferenzen wie heute. Eine internationale Gemeinde von Armuts- und Hilfeexperten eilt von Gipfel zu Gipfel, ohne an der weiteren Ausdehnung der „Vierten Welt" der Elendszonen viel zu ändern.

Ein zynisches Szenario liegt auf der Hand. Die staatlich organisierte „Entwicklungshilfe" für die Armutszonen der Dritten und Vierten Welt findet in den reichen Ländern kaum großen Anklang, die dafür verfügbaren Gelder werden in absehbarer Zeit kaum wachsen. Die Billiglohnkonkurrenz und die Zuwanderung kommen nicht aus den Ländern der Dritten und Vierten Welt, sondern aus den Armutszonen ganz in unserer geographischen Nähe. Demnach ist die wachsende Armutsbevölkerung in Innen- oder Randstädten und auf dem Land für Europäer und Nordamerikaner weit wichtiger als das übrige Elend in der Welt. „Wir" haben ein durchaus eigennütziges Interesse daran, die drohende Ausbreitung der Vierten Welt in den reichen Ländern zu verhindern, ländliche oder Ghettos möglichst nicht entstehen bzw. so rasch wie möglich wieder verschwinden zu lassen. Nicht zuletzt, weil wir sie, leider zu Recht, als Anziehungspunkte für eine wachsende Unterklasse illegaler Immigranten und als Brutstätte und Rekrutierungsfeld für den wachsenden schwarzen Kapitalismus der kriminellen Ökonomie sehen.

Obendrein kennen wir Mittel und Wege, um damit umzugehen. Die innereuropäische Entwicklungspolitik ist in jeder Hinsicht erfolgreicher als alles, was an Hilfen für Länder der Dritten Welt in den vergangenen Jahrzehnten versucht worden ist. Transnationale, staatlich organisierte Solidarität in EU-Europa, auch und gerade im nach Osten erweiterten, lohnt sich für uns, kann in den bereits etablierten Formen transnationaler Politik betrieben werden und auf breitere Unterstützung bei den europäischen Steuerzahlern und Wählern rechnen. Folglich werden die Nationalstaaten der EU sich auf die innereuropäische, transnationale Sozialpolitik konzentrieren – und das mehr denn je, da sie mit der Osterweiterung mit den Armutszonen in ihrer direkten Nachbarschaft zu tun bekommen.

Wir haben zwar Kataloge von Rechten, auch sozialen Rechten, die wir als universell gültige verkündet haben. Nur hat die Trans- und Internationalisierung der Sozialpolitik mit der Universalisierung der sozialen Rechte nicht Schritt gehalten. Der UN und ihren Unterorganisationen, die so etwas wie eine internationale Solidarität der reichen mit den armen Nationen organisieren und betreiben könnten, fehlen zwar nicht die moralische Autorität, auch nicht die Kompetenz, wohl aber die schlichte Macht, um zu tun, was notwendig wäre.[5] Geber- wie Nehmerländer pochen auf ihre nationale Souveränität. Daher ist das, was „global" an sozialpolitischen Aktionen stattfindet, noch immer eine Mischung von Caritas und und uni- bzw. bilateraler Politik zwischen ungleichen Partnern. Auch dann, wenn staatliche Organisationen an den Hilfsaktionen führend beteiligt sind, wie

im Fall der staatlichen Entwicklungshilfe, sind die Empfänger der Hilfe Bittsteller, Abhängige, keine Weltbürger mit Recht und Stimme. Daher wurde und wird die Hilfe, die internationale Solidarität zum Geschäft oder zur schlichten Verlängerung der Handelspolitik (oder der Außenwirtschaftspolitik) der Geberländer.

Mit dem „World Social Forum" in Porto Allegre, mit dem „European Social Forum" im Aufbau, haben die bisherigen Wortführer der internationalen Sozialpolitik, die Expertokratien der Entwicklungshilfeagenturen, der internationalen Armutslobbys, des internationalen Arbeitsschutzes und der vielen, nichtstaatlichen internationalen Hilfsorganisationen, nicht zu vergessen der Weltbank und des IWF, endlich Konkurrenz bekommen. Es kommt darauf an, die Sprachlosigkeit, die zwischen einigen dieser Eliten herrscht, dadurch zu überwinden, dass man sie in ein gemeinsames Konzept des *globalen Reformismus* einbindet. Wie die Geschichte der demokratisch verfaßten Wohlfahrtsstaaten lehrt, hängt die Unterstützung der Bürger für die staatliche (oder sonstwie organisierte) Sozialpolitik nicht von ihrem guten Herzen oder Willen ab, sondern von ihrer Einsicht in die Zusammenhänge der heutigen Weltökonomie, Verständnis dessen, was sie sehr wohl angeht, auch wenn es ihnen aller Globalisierungsrhetorik zum Trotz fern liegt und fremd bleibt. Die moralische Ökonomie der (internationalen) Solidarität bleibt so politisch wie eh und je.

Anmerkungen

1 Auch wenn den historischen Architekten der staatlichen Sozialpolitik durchaus nicht klar war, was sie da auf längere Sicht herbeiführten. Die Champions der „imperialistischen Sozialpolitik" und des „sozialen Kaisertums", Napoleon III und Reichskanzler Bismarck, wußten recht genau, was sie wollten. Sie konnten aber nicht wissen, was daraus werden würde – gerade dank des Widerstands, den der „staatliche" bzw. „kaiserliche Sozialismus" bei Sozialisten, Liberalen und christlichen Konservativen hervorrief.

2 Der Beveridge-Plan mit seinem Versprechen der Befreiung von Not und materiellem Elend wurde während des Zweiten Weltkriegs unter den alliierten Truppen an allen Fronten bekannt gemacht – als konkrete Utopie, für die es sich zu kämpfen lohnte.

3 In den entwickelten Sozial- und Wohlfahrtsstaaten der Welt sind die weitaus meisten universalistischen Sozialleistungssysteme nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden. Sie heißen „nationale" oder „Volks"versicherungen bzw. Dienste und geben allen BürgerInnen als StaatsbürgerInnen gleiche Anrechte auf staatliche Leistungen, ohne individuelle Beiträge oder Gegenleistungen zu verlangen.

4 Wenn man von den Schikanen absieht, die nach dem Inkrafttreten des Schengen – Abkommens per Gesetzesänderung in einigen EU – Ländern, z.B. in den ach so liberalen Niederlanden oder in Dänemark, wieder eingeführt worden sind.

5 Faktisch sinkt der Anteil der Ausgaben für Entwicklungshilfe in den reichen OECD – Ländern seit Jahren; trotz aller feierlichen und von der UN stets wieder angemahnten Selbstverpflichtungen bleiben heute so gut wie alle reichen Geberländer deutlich unter der Zielmarke von 0,70 Prozent des BNP.

Literatur

Deacon, Bob e.a., 1997: Global Social Policy. London – New Delhi

European Commission, 2001: Second Cohesion Report. January 31, 2001, Brussels

Evans, Andrew, 2000: The EU Structural Funds. Oxford

Heyde, Peter, 1960: Internationale Sozialpolitik. Heidelberg

Luhmann, Niklas, 1981: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München

Marshall, T.H., 1950: Social Citizenship and Social Class. Cambridge

Offe, Claus, 1998: Demokratie und Wohlfahrtsstaat. Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration. In: Wolfgang Streeck (Hg), Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Frankfurt/M.

Vobruba, Georg, 1997: Autonomiegewinne. Wien

World Bank, 1996: World Development Report. New York

KULTUR DER POLITIK

Freitag

Deutschlands linke Wochenzeitung

POLITIK DER KULTUR

0049-30-25 00 87-30

www.freitag.de

Herausgeber:
Günter Gaus, Christoph Hein,
Gerburg Treusch-Dieter, Wolfgang Ullmann