

Zweiter Zyklus der Kempfenhausener Gespräche

Strukturwandel der Arbeitswelt: Entwicklungschancen für Mensch und Gesellschaft?

Erstes Gespräch:

Globalisierung der Wirtschaft und gesellschaftlicher Strukturwandel: Chancen und Risiken für Deutschland und Europa

Fritz W. Scharpf

Konsequenzen der Globalisierung für die nationale Politik

Drei Arten der Globalisierung

„Globalisierung“ ist ein schillernder Begriff geworden, der heute die Verständigung über reale Problemlagen und mögliche Auswege eher behindert als erleichtert. Es lohnt sich deshalb, genauer anzugeben, welche Aspekte der weltwirtschaftlichen und europäischen Integration für die nationale Politik zum Problem werden könnten.

Finanzanlagen

Am besten beschreibt der Begriff der Globalisierung die Situation auf den Kapitalmärkten für liquide Finanzanlagen. Hier sind nationale Kapitalverkehrskontrollen im Zuge der Liberalisierung überall aufgegeben worden; sie hätten aber angesichts des Standes der Kommunikationstechnik inzwischen ohnedies ihre Wirkung verloren.

Im Ergebnis ist deshalb zwischen New York, Tokio, Singapur, Zürich, Frankfurt und London die volle Mobilität des anlangesuchenden Geldkapitals rund um die Uhr gewährleistet. Dabei hat sich das Volumen der Finanztransfers weit über den zur Finanzierung des Welthandels und der grenzüberschreitenden Direktinvestitionen erforderlichen Betrag hinaus gesteigert. Schon geringste Unterschiede in den Renditeerwartungen reichen aus, um astronomische Beträge in Bewegung zu setzen, die in der Summe die Devisenreserven der Notenbanken um Größenordnungen übertreffen. Die Folge ist eine weltweite Angleichung der Renditen für Finanzanlagen.

Handel

Auch der Welthandel ist seit den fünfziger Jahren rascher gewachsen als die Weltproduktion. Dazu haben immer neue GATT-Runden beigetragen, die unter amerikanischer Führung die Liberalisierung des Außenhandels durch den Abbau von Zöllen und Mengenbeschränkungen betrieben haben. Eine wichtige Rolle hat auch die stetige Senkung der Transportkosten und der Kommunikationskosten gespielt. Aber nach dem Beginn der wirtschaftlichen Krisenperiode in den siebziger Jahren gab es auch protektionistische Gegenbewegungen, so daß der Welthandel seitdem nicht mehr so viel rascher als das Weltprodukt gewachsen ist.

In der derzeitigen öffentlichen Diskussion konzentriert sich die Aufmerksamkeit ganz auf die neuen Wettbewerber in postkommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas und in den asiatischen Schwellenländern. Dort werden in der Tat von durchaus qualifizierten Arbeitskräften nicht nur anspruchsvolle Industrieprodukte, sondern auch modernste Informations-Dienstleistungen zu Lohnkosten hergestellt, die um eine Größenordnung unter den unsrigen liegen. Der gleiche Unterschied besteht bei den öffentlichen Abgaben und Steuern und bei den Umweltkosten. Daß diese Konkurrenz der Niedrigkosten-Länder bei uns schmerzhaft Strukturveränderungen auslöst, steht außer Zweifel. Das kann auch gar nicht anders sein, wenn die bisher von der Teilhabe an der Weltwirtschaft ausgeschlossenen Länder ihre Kostenvorteile einsetzen, um auf den bisherigen Märkten der alten Industrieländer Boden zu gewinnen. Langfristig muß das für uns zu Anteilsverlusten führen, und es hängt vom Wachstum der Weltwirtschaft ab, ob diese auch zu absoluten Wohlstandsverlusten führen müssen. Vorderhand freilich schlagen für uns die positiven Effekte einer steigenden Nachfrage nach Investitionsgütern noch stärker zu Buche. So oder so sind aber die quantitativen Effekte bisher eng begrenzt. So kamen etwa 1994 immerhin 78 Prozent der deutschen Einfuhren aus den westlichen Industrieländern, und 79 Prozent der deutschen Ausfuhren gingen dorthin. Der nach wie vor weit überwiegende Teil des Welthandels wird also nicht nur von den hochindustrialisierten Ländern der Triade bestritten, sondern er findet auch zwischen diesen Ländern statt, die auf gleichem Stand der technischen Entwicklung und auf vergleichbarem Kostenniveau in erster Linie untereinander in Konkurrenz stehen. Dies gilt insbesondere innerhalb der Europäischen Union, wo nicht nur alle Zollschränken und quantitativen Beschränkungen gefallen sind, sondern wo mit der Vollendung des Binnenmarktes auch die überwiegende Mehrzahl der nicht-tarifären Handelshindernisse durch die Harmonisierung produktbezogener nationaler Regelungen beseitigt wurden.

Standortkonkurrenz bei Realanlagen

Die dritte Form der Globalisierung folgt aus der zweiten. In dem Maße, wie der Welthandel sich ausweitert und einheimische Unternehmen mit ausländischen Anbietern konkurrieren müssen, steigt für diese Unternehmen auch der Anreiz, die Kosten- oder Produktivitätsvorteile ausländischer Standorte entweder durch die Inanspruchnahme von Zulieferern oder durch eigene Direktinvestitionen zu nutzen. Dies setzt die heimischen Produktionsstandorte unter zunehmenden Druck. Freilich geht nicht jede Direktinvestition im Ausland auf Kosten der inländischen Produktion. Ein erheblicher Teil dient der Erschließung neuer Wachstumsmärkte, die andernfalls wegen hoher Protektionshürden für Exporte nicht erreichbar wären. Ein anderer Teil sichert hochwertige Arbeitsplätze im Inland durch die Verlagerung der Produktion einfacherer Komponenten in die Niedrigkosten-Länder. Dennoch sollte man auch nicht bestreiten, daß eine deutlich negative Bilanz der Direktinvestitionen massive Arbeitsplatzverluste zur Folge haben kann.

Standorte außerhalb der Europäischen Union

Wenn es um die Bedienung des einheimischen Marktes und der traditionellen Exportmärkte geht, ist eine weitere Unterscheidung zwischen Direktinvestitionen außerhalb und innerhalb der Europäischen Union notwendig. Im weltweiten Rahmen hängt der freie Handel nach wie vor von staatlichen Entscheidungen ab. Das GATT und die WTO haben nur obligatorische Wirkung, und die wichtigste Sanktion gegen Verstöße bleibt das Recht des diskriminierten Staates zur reziproken Diskriminierung. Deshalb waren viele ausländische – insbesondere japanische – Direktinvestitionen in den Ländern der Europäischen Union von der Erwartung getrieben, daß der riesige europäische Markt nach 1992 zur „Festung Europa“ werden könnte. Diese Befürchtungen haben sich bisher außerhalb des Agrarmarkts noch nicht erfüllt. Aber im Prinzip ist die Europäische Union ebenso zum Protektionismus fähig wie die Vereinigten Staaten oder Japan – und sie könnte notfalls auch die gleichen „Local-Content“-Regeln beschließen, mit der andere Länder die europäischen Anbieter zu Direktinvestitionen zwingen. Nach der reinen Lehre der neoklassischen Theorie hätte dies zwar Wohlfahrtsverluste für die europäischen Konsumenten zur Folge, aber es würde die Abwanderung von Arbeitsplätzen zumindest verlangsamen. Jedenfalls können Unternehmen, die Standorte außerhalb der EU suchen, niemals ganz sicher sein, daß sie die dort hergestellten Produkte auch in Zukunft uneingeschränkt und ohne zusätzliche Belastung in den Mitgliedstaaten der Union werden absetzen können.

Direktinvestitionen in der Europäischen Union

All dies gilt jedoch nicht für das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Hier treffen nationale Handelshindernisse nicht auf die obligatorischen Regeln des GATT, sondern auf das supranationale Europarecht, das nicht nur durch die Europäische Kommission und den Europäischen Gerichtshof, sondern auch durch die nationalen Gerichte in normalen Rechtsstreitigkeiten gegen Verstöße durchgesetzt wird. Hier herrscht also eine rechtlich abgesicherte Niederlassungsfreiheit, und jedes Unternehmen kann heute seine Produktion von Sindelfingen nach Lothringen, von Dresden nach England oder von Wolfsburg nach Portugal verlagern, ohne das geringste Risiko beim künftigen Zugang zum deutschen Markt einkalkulieren zu müssen. Die härteste Standortkonkurrenz herrscht deshalb heute nicht zwischen den Schwellenländern und den Industrieländern, und sie findet auch nicht zwischen den Regionen der Triade statt, sondern sie wird zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ausgetragen.

Folgeprobleme

Was aber sind die Folgeprobleme dieser unterschiedlichen Varianten der weltweiten oder europäischen Integration der Märkte für die nationale Politik?

Verlust der Zinshoheit

An erster Stelle steht dabei der in der deutschen politischen Diskussion schon fast vergessene Verlust der nationalen Zinshoheit. Die weltweite Integration der Finanzmärkte hat eine Vereinheitlichung der – um die Erwartung von Wechselkursänderungen korrigierten – Realzinsen erzwungen, die nun von keiner nationalen Notenbank mehr unterschritten werden können. Die hat zwei gravierende Folgen.

Das Ende des Keynesianismus

Auf der einen Seite werden dadurch die Möglichkeiten einer keynesianischen Vollbeschäftigungspolitik entscheidend eingeschränkt. Diese basierte auf der Möglichkeit, durch Zinssenkung die relative Attraktivität von gewinnbringenden und Arbeitsplätze schaffenden Realinvestitionen gegenüber lediglich zinsbringenden Finanzanlagen zu steigern. Diese Möglichkeit besteht heute nicht mehr. Die nationale Zinspolitik kann zwar noch das internationale Zinsniveau überbieten und dadurch die Inflationsrate senken (und muß dann Kapitalzuflüsse neutralisieren und Wechselkurs-Erhöhungen hinnehmen), aber wenn sie die Zinsen unter das internationale Niveau zu senken versucht, so bleibt das entweder ohne Wirkung auf die Marktzinsen oder sie würde – wenn sie denn wirksam wäre – nicht mehr die Steigerung von Realinvestitionen, sondern die Abwanderung von Kapital auslösen. Für eine keynesianische Politik stehen deshalb heute nur noch die Instrumente der Fiskalpolitik zur Verfügung, deren Einsatz ohne die Unterstützung der Geldpolitik einerseits weniger wirksam ist und andererseits den Anteil der Schuldendienste in den öffentlichen Haushalten rasch ansteigen lassen muß.

Terms of Trade zwischen Kapital und Arbeit / Staat

Zusätzliche Realinvestitionen können heute also nicht mehr durch Zinssenkung, sondern nur noch durch die Steigerung der Gewinnerwartungen über das internationale Normalniveau hinaus ausgelöst werden. Schon das bedeutet eine Verschiebung der Verteilungsrelationen zugunsten des Kapitals. Hinzu kommt die Tatsache, daß sich weltweit das durchschnittliche Realzinsniveau seit dem Ende der sechziger Jahre mehr als verdoppelt hat – von weniger als drei auf mehr als sechs Prozent. Realinvestitionen rechnen sich heute also nur noch dann, wenn sie mindestens die doppelte Rendite erwarten lassen, als zu Zeiten der Vollbeschäftigung vor einem Vierteljahrhundert notwendig war. Die Folgen liegen auf der Hand: Entweder müssen Arbeitnehmer und Staat in ihren Ansprüchen auf das erwirtschaftete Sozialprodukt zugunsten der Kapitaleinkommen zurücktreten, oder der Mangel an Investitionen wird die Wachstumsraten sinken und die Arbeitslosigkeit steigen lassen.

Konkurrenz der Systeme

Als ob das noch nicht schlimm genug wäre, zwingt die neue Freiheit der Standortwahl der Unternehmen die nationale Politik in einen Wettbewerb um arbeitsplatzschaffende Realinvestitionen, welcher die Chancen der demokratisch-selbstbestimmten Wahl zwischen alternativen Zielen und Mitteln der Politik in einigen Politikfeldern dramatisch einschränkt. Diese betrifft, wie gesagt, in erster Linie das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Freilich trifft die verbreitete Befürchtung nicht zu, daß die von Margaret Thatcher herbeigewünschte Konkurrenz der nationalen Regulierungssysteme durchweg zu einer Absenkung des Anspruchsniveaus und damit zu einer Deregulierung führen müßte.

Qualitätskonkurrenz

Auch im Wettbewerb der Produktionsstandorte gibt es sowohl Qualitätskonkurrenz als auch Preis- oder Kostenkonkurrenz. Während die Kostenkonkurrenz das Regulierungsniveau nur senken kann, gibt es unter den Bedingungen der Qualitätskonkurrenz durchaus auch die Möglichkeit einer wettbewerbsbedingten Anhebung des bisherigen nationalen Regulierungsniveaus. Sie existiert überall dort, wo staatliche Regulierungen die Qualität oder Sicherheit eines Produkts erhöhen, wo diese Vorteile für die Nachfrager sichtbar und wichtig sind – und wo diese mobil genug sind, um zwischen unterschiedlichen Regulierungssystemen wählen zu können. So hat beispielsweise die Standortkonkurrenz der Finanzplätze keineswegs zu einer Lockerung, sondern gerade zu einer Verschärfung der deutschen Börsenaufsicht und der Sanktionen gegen Insider-Geschäfte geführt.

Kostenkonkurrenz

Anders steht es jedoch überall dort, wo anspruchsvollere Regelungen aus der Sicht der Verbraucher nicht das Produkt selbst attraktiver machen, sondern lediglich die Produktionskosten und damit die Preise erhöhen würden. Dies gilt etwa für die auf den Produktionsprozeß bezogenen Regeln des Umweltschutzes und des Arbeitsrechts – und es gilt selbstverständlich für alle die Produktionskosten erhöhenden Steuern und Sozialabgaben. Solange die nationalen Märkte vor ausländischer Konkurrenz geschützt waren, hatten die Verbraucher keine Wahl, und so konnten die Kosten des Umweltschutzes oder der Sozialpolitik von allen betroffenen Unternehmen über die Preise weitergegeben werden. Bei offenen Grenzen werden aber kostenträchtige Regelungen zum Wettbewerbsnachteil, und unter dem Druck der Standortkonkurrenz werden die Staaten solche Regelungen unterlassen. So wäre die radikale Verschärfung der Grenzwerte in der deutschen Großfeuerungsanlagen-Verordnung von 1982 gewiß nicht beschlossen worden, wenn damals der europäische Energiemarkt schon liberalisiert gewesen wäre.

Europäische Lösungen?

Die Wirkung der seit der Vollendung des Binnenmarktes völlig offenen innereuropäischen Grenzen zeigt sich schon heute darin, daß die

Mitgliedstaaten der Union, von Großbritannien über Frankreich und Deutschland bis Schweden, in einen Deregulierungs- und Steuersenkungswettbewerb eingetreten sind, wo Salzburg wegen der bayerischen und Nordrhein-Westfalen wegen der niederländischen Konkurrenz die Genehmigungsverfahren beschleunigen und erleichtern muß, wo Frankreich die Arbeitgeberbeiträge senkt, Deutschland die Lohnfortzahlung und den Kündigungsschutz einschränkt, während Schweden Karenztage eingeführt hat, und wo überall die Unternehmenssteuern weiter gesenkt werden.

Kurz, die Standortkonkurrenz im Binnenmarkt läßt offenbar der Politik auf der nationalstaatlichen Ebene nicht mehr die Wahl zwischen mehr oder weniger Umweltschutz oder mehr oder weniger Sozialstaat. Unabhängig von ihren politisch-ideologischen Präferenzen werden alle Regierungen (und selbstverständlich auch die Gewerkschaften) nun immer in die gleiche Richtung getrieben: Lohnverzichte, Deregulierung, Abgabenteilung und Sozialabbau. Wenn man Demokratie als effektive Selbstbestimmung über das kollektive Schicksal (und nicht nur als folgenlose Talkshow der politischen Akteure und Aktrizen) versteht, so muß diese prinzipielle Beschränkung der politischen Handlungsfähigkeit in der Tat als Krise der Demokratie begriffen werden.

Aber könnte die auf der nationalen Ebene immer mehr beschränkte Handlungsfähigkeit der Politik nicht auf der europäischen Ebene zurückgewonnen werden? Immerhin ist es ja in den achtziger Jahren schließlich zu einer europäischen Großfeuerungsanlagen-Richtlinie gekommen; der Dreiwege-Katalysator wurde am Ende auch für kleinere Wagen vorgeschrieben; und die gerade jetzt in Kraft tretende europäische Richtlinie für Bildschirmarbeitsplätze geht jedenfalls weiter als die bisherigen deutschen Regeln.

Die Beispiele ließen sich gewiß vermehren, aber sie bleiben in ihrer Reichweite dennoch begrenzt. Ein wichtiger Grund liegt in dem allseits beklagten „europäischen Demokratiedefizit“, das die Möglichkeit ausschließt, die aus völlig undurchsichtigen Einflüssen und Prozeduren hervorgehenden Brüsseler Kompromisse als Manifestation demokratischer Selbstbestimmung zu interpretieren: Ohne europäische Parteien, ohne europaweite Medien und ohne eine europäische Regierung, die sich in europaweiten öffentlichen Kontroversen behaupten muß, und die man in europäischen Wahlen abwählen könnte, fehlt es an allen institutionellen Vorbedingungen der demokratischen Legitimation. Und selbst wenn man diese schaffen könnte, fehlte es vorderhand immer noch an einer europäischen politischen Identität und europaweiten Solidarität, auf deren Grundlage erst Mehrheitsentscheidungen auch von der überstimmten Minderheit als legitim akzeptiert werden müßten. Heute jedenfalls würden die Österreicher ein Mehrheitsvotum des Europäischen Parlaments über den freien Alpen transit für Lastkraftwagen ebensowenig als Ausdruck demokratischer Selbstbestimmung anerkennen wie die Deutschen bereit wären, die wirtschaftliche Unterstützung der Neuen Bundesländer einzustellen und die dafür eingesetzten Mittel in die wesentlich ärmeren Regionen Süd- und Osteuropas umzuleiten. Daran ist vorderhand nicht viel zu ändern. Die europäische Politik ist also keine Mehrheitsdemokratie, sondern sie bleibt bis auf weiteres ein Verhandlungssystem mit vielen Beteiligten, unter

denen aber die nationalen Regierungen eine herausgehobene Rolle spielen müssen, weil ihr Konsens nach wie vor die wesentliche Legitimationsgrundlage bildet. Deshalb wird man auch in den Ministerräten über die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit kaum hinausgehen können, und man wird auch weiterhin die Stimmgewichte und Abstimmungsregeln so austarieren müssen, daß keine wichtigen Interessen majorisiert werden können – und da alle Verfassungsänderungen einstimmig beschlossen werden müßten, könnte man in den Verhandlungen über Maastricht II etwas anderes auch gar nicht bekommen. Damit ist aber auch klargestellt, daß Europa nur insoweit handlungsfähig ist, wie die Interessen der Mitgliedstaaten konvergieren oder sich komplementär zueinander verhalten.

Solche Bereiche gibt es durchaus. So sind etwa die Unternehmen in allen Ländern daran interessiert, den größeren europäischen Markt mit einheitlichen Produkten bedienen zu können. Dies wäre nicht der Fall, wenn jedes Land – wie dies nach Art. 36 des EG-Vertrages weithin zulässig wäre – seine eigenen technischen Standards und produktbezogenen Sicherheits- und Umweltnormen durchsetzen könnte. Deshalb sind die Hunderte von produktbezogenen Harmonisierungs-Richtlinien, die zur Vollendung des Binnenmarktes erforderlich waren, auch innerhalb der vorgesehenen Frist zügig verabschiedet worden.

Anders verhält es sich bei Regelungen des anlagen- oder produktionsbezogenen Umweltschutzes und Arbeitsschutzes und vor allem bei sozialpolitischen Regelungen, welche sich nicht unmittelbar auf die Eigenschaften der europaweit zu vermarktenden Produkte beziehen, wohl aber die Produktionskosten der Unternehmen erhöhen würden. Hier stehen die divergierenden Interessen typischerweise so sehr im Vordergrund, daß gemeinsame Standards entweder blockiert werden, oder nur durch teure Ausgleichszahlungen oder Koppelgeschäfte konsensfähig gemacht werden können.

Entwicklungsunterschiede

Der letztlich ausschlaggebende – und vorderhand nicht ausräumbare – Grund für die Konflikthaftigkeit von produktions- oder standortbezogenen Regelungen liegt in den extremen Unterschieden im ökonomischen Entwicklungsstand der Mitgliedstaaten.

Die Gemeinschaft umfaßt nach der Süderweiterung Länder, die zu den ökonomisch leistungsfähigsten der Weltwirtschaft gehören und andere, deren Wirtschaft kaum das Niveau von Schwellenländern überschritten hat. Dieser Gegensatz findet seinen Ausdruck in hohen Unterschieden der (durchschnittlichen) Faktorproduktivität. Beispielsweise beträgt das BIP pro Einwohner in Portugal im Vergleich zu dem in Dänemark weniger als ein Drittel. Wenn also die ökonomisch weniger entwickelten Länder im europäischen Binnenmarkt trotzdem wettbewerbsfähig sein wollen, dann müssen auch die Faktorkosten der dort produzierenden Unternehmen – also insbesondere die Lohn- und Lohnnebenkosten und die Umweltkosten – entsprechend geringer sein und das gleiche gilt für die sozialstaatlichen Regelungen. Die portugiesischen Pro-Kopf-Ausgaben für Sozialleistungen betragen deshalb nur ein Fünftel der dänischen, und die industriellen

Arbeitskosten sogar nur ein Sechstel der westdeutschen. Wenn diese Kosten durch die Harmonisierung von Sozialleistungen oder Umweltvorschriften dem Niveau der hochproduktiven Länder angenähert würden, dann liefere dies – gerade so, wie nach dem Beitritt der DDR in Ostdeutschland geschehen – auf eine massive De-Industrialisierung und Arbeitsplatzvernichtung in den weniger produktiven Ländern hinaus. Diese Länder müssen sich also gegen produktions- oder standortbezogene Maßnahmen wehren, die allenfalls dem Anspruchsniveau und der Zahlungsbereitschaft der Bürger in den reichen Ländern entsprechen – und die Verfassung der Europäischen Union gibt ihnen ein Veto gegen alle solche Initiativen. Im übrigen werden die Widerstände gegen einheitliche Regelungen nach der zu erwartenden Osterweiterung der Union noch einmal um eine Größenordnung zunehmen – insbesondere deshalb, weil spätestens dann die bisher als Schmiermittel eingesetzten Leistungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Strukturfonds nicht mehr finanzierbar sein werden.

Harmonisierung auf unterschiedlichem Niveau?

Einen Ausweg könnte eine Variante des derzeit von Deutschland und Frankreich lancierten Konzepts der „differenzierten Integration“ bieten. Dort wo einheitliche Standards auf lange Zeit nicht akzeptabel erscheinen, könnte es dennoch möglich sein, Regelungen auf unterschiedlichem Niveau zu vereinbaren. Dann könnten die reichen Länder sich untereinander auf anspruchsvolle Regelungen festlegen, die ihren eigenen Umweltproblemen gerecht werden und die ihre sozialpolitischen Errungenschaften gegen die Versuchung der kompetitiven Deregulierung absichern. Zugleich könnten die weniger entwickelten Länder ebenfalls gemeinsame Standards auf niedrigerem Anspruchsniveau beschließen, die ihrem Entwicklungsstand entsprechen und auch die zwischen ihnen wirksame Unterbietungskonkurrenz ausschalten. Im Zuge ihrer wirtschaftlichen Entwicklung könnte dieser „untere“ Standard dann schrittweise angehoben und dem „oberen“ angeglichen werden.

Strukturunterschiede

Für die Umweltpolitik wäre dies wohl ein durchaus gangbarer Weg, der ansatzweise ja auch bisher schon durch die Vereinbarung langer Anpassungsfristen für die neu aufgenommenen Mitgliedstaaten beschritten wurde. Für die Sozialpolitik allerdings sollte man weniger optimistisch sein, weil hier die strukturellen und institutionellen Unterschiede gerade zwischen den hochentwickelten Sozialstaaten einer europäischen Harmonisierung entgegen stehen. So wendet etwa Italien 50 Prozent seines Sozialbudgets für die Altersversorgung auf, Deutschland aber nur 30 Prozent und Irland sogar nur 25 Prozent. Umgekehrt beansprucht das Gesundheitswesen in Deutschland 30 Prozent, in Dänemark aber nur 18,5 Prozent aller Sozialausgaben. Dafür wenden Dänemark zehn Prozent, die Niederlande aber nur fünf Prozent des Sozialbudgets für familienbezogene Leistungen auf. Die Liste könnte leicht fortgesetzt werden. Die Schwierigkeiten der Harmonisierung werden noch deutlicher, wenn auch die institutionellen

Unterschiede zwischen den steuerfinanzierten und den beitragsfinanzierten sowie zwischen den dienstleistungsintensiven und den transferintensiven Sozialstaatsmodellen oder zwischen den unterschiedlichen Strukturen der industriellen Beziehungen und des Arbeitsrechts in die Betrachtung einbezogenen werden. Kurz: ein europäischer Sozialstaat, oder auch nur die Harmonisierung der nationalen Sozialpolitik und Beschäftigungspolitik auf der europäischen Ebene erscheinen kaum realisierbar.

Was allenfalls denkbar wäre, ist eine europäische Konvention, welche die Untergrenze für den Gesamt-Sozialaufwand eines Landes mit Bezug auf das Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt festlegen würde. Wie die Abbildung zeigt, besteht derzeit eine hohe Korrelation zwischen der Höhe des Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner und dem BIP-Anteil, den jedes Land für Sozialausgaben insgesamt aufwendet. Bei allen strukturellen und institutionellen Unterschieden spricht dies für einen latenten Konsens in Europa, demzufolge reichere Länder auch mehr für die soziale Sicherung ihrer Einwohner ausgeben wollen. Wenn es gelänge, diesen latenten Konsens in eine explizite europäische Konvention über den Mindestaufwand für soziale Sicherung zu übersetzen, dann könnte die Gefahr der Unterbietungskonkurrenz ausgeschlossen werden, ohne daß es zu einer strukturellen Vereinheitlichung der europäischen Sozialstaaten kommen müßte. Dann bliebe es jedem Land selbst überlassen, wie es die eigenen Strukturen in Reaktion auf die Standortkonkurrenz verändern und in ihrer Effizienz steigern will, aber es wäre immerhin ausgeschlossen, daß diese Anpassungsreaktionen schließlich alle Länder zur ruinösen Konkurrenz um den möglichst raschen Sozialabbau zwingen würden. Dies wäre eine wichtige Hilfe für nationale Reformstrategien. Dennoch bliebe es bei der Schlußfolgerung, daß gerade in den politisch zentralen Problemfeldern der Beschäftigungspolitik und der Sozialpolitik der Verlust nationaler politischer Handlungsfähigkeit nicht auf der europäischen Ebene kompensiert werden könnte. Wenn die Krise der demokratischen Politik also überwunden werden kann, so müssen die Lösungen primär auf der nationalen Ebene gesucht werden. Dafür gibt es zwei Brennpunkte: den Umbau des Sozialstaats und den Umbau des Beschäftigungssystems.

Anpassungsstrategien für den Sozialstaat

Ich rede von Umbau, weil ich davon überzeugt bin, daß unter dem Druck der Standortkonkurrenz die derzeitige Konfrontation zwischen neoliberalen Attacken auf jede Form der sozialstaatlichen Regulierung des Kapitalismus und der sozialdemokratischen und christlich-sozialen Verteidigung aller Strukturelemente des sozialstaatlichen Status quo nur in der Selbstzerstörung des deutschen Modells der sozialen Marktwirtschaft enden kann. Und ich rede auch deshalb vom Umbau, weil ich ebenfalls davon überzeugt bin, daß selbst unter den Bedingungen der Standortkonkurrenz die Werte der sozialen Marktwirtschaft verteidigt werden können, wenn nur die Strukturen grundlegend verändert werden.

Finanzierung

Ein wichtiger Ansatzpunkt für die Stabilisierung der sozialen Sicherheit liegt in der Art der Finanzierung der Sozialleistungssysteme. Hier kann man im Prinzip zwischen einem französisch-deutschen Modell, einem skandinavischen Modell und einem – bisher nicht konsequent realisierten – schweizerischen Modell unterscheiden. So werden etwa in Frankreich insgesamt 82 Prozent, in Deutschland immerhin 74 Prozent der gesamten Sozialleistungen durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge finanziert. In Dänemark dagegen bestreiten Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen nur 13 Prozent des Sozialbudgets, und der Rest von 87 Prozent wird aus dem allgemeinen Steueraufkommen – und insbesondere aus der hohen Mehrwertsteuer – finanziert. Es liegt auf der Hand, daß Sozialleistungssysteme, die sich aus Lohnnebenkosten finanzieren, unter den gegenwärtigen Bedingungen in doppelter Weise besonders anfällig sind: Auf der einen Seite untergräbt jeder Anstieg der Arbeitslosigkeit ihre Finanzierungsbasis und müßte dann durch Beitragserhöhungen kompensiert werden; auf der anderen Seite muß aber jede Beitragserhöhung als weitere Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit abgewehrt werden, und die Politik steht sogar unter massivem Druck, zur Verbesserung der Standortbedingungen die Beiträge zu senken. Hier steht der Sozialstaat also im Brennpunkt der Standortdebatte.

Im Gegensatz dazu spielt der Sozialstaat etwa in der dänischen Standortdiskussion so gut wie keine Rolle, weil er die Produktionskosten der Unternehmen nicht unmittelbar belastet. Statt dessen haben Dänemark und vor allem Schweden inzwischen mit dem wachsenden Steuerwiderstand der Bürger so große Schwierigkeiten, daß sozialstaatliche Leistungen zwar nicht aus ökonomischen, wohl aber aus politischen Gründen eingeschränkt werden müssen. Auch dieses Problem würde in einem idealtypisch stilisierten schweizerischen Modell vermieden, das man in sehr grober Vereinfachung etwa folgendermaßen beschreiben könnte: Die soziale Grundsicherung wird durch eine gesetzlich vorgeschriebene individuelle Pflichtversicherung gewährleistet, bei welcher der Staat lediglich die Beitragszahlungen von Familien mit Kindern und Personen mit geringem Einkommen subventioniert. Alle über diese Grundsicherung hinausgehenden Vorsorge-Aufwendungen bleiben dann den Tarifparteien und der privaten Entscheidung überlassen. Bei ideologischer Betrachtung erscheint hier also der größere Teil des Sozialaufwandes überhaupt nicht als eine öffentliche Last, für die der Staat die politische Verantwortung zu tragen hätte, sondern als Teil des privaten Konsums oder des privaten Sparverhaltens – sozusagen als Ausdruck der Privatautonomie und der Leistungsfähigkeit der privaten Wirtschaft. Dieses Modell wäre also völlig robust gegenüber allen Pressionen der Standortkonkurrenz. Trotzdem wird man kaum sagen können, daß die soziale Sicherheit in der Schweiz weniger gewährleistet wäre als bei uns.

Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Beschäftigung und Arbeitslosigkeit bezeichnen den zweiten Bereich, in dem bei unveränderten Strukturen die Standortkonkurrenz die Werte der deutschen

sozialen Marktwirtschaft zerstören muß. Insgesamt ist die Beschäftigungsquote (also der Anteil der Beschäftigten an der erwerbsfähigen Bevölkerung zwischen 15 und 64) in Deutschland mit 65 Prozent verhältnismäßig niedrig – in den Vereinigten Staaten lag er 1995 bei 73,5 Prozent und in Schweden trotz der Beschäftigungsverluste der letzten Jahre immer noch bei 71 Prozent. Der Rückstand erklärt sich allerdings nicht aus den Entwicklungen im industriellen Sektor, wo die deutsche Beschäftigungsquote immer noch über der amerikanischen und der schwedischen lag. Der Unterschied liegt im Dienstleistungssektor, wo die amerikanische Beschäftigungsquote 53,5 Prozent und die schwedische immerhin 50,5 Prozent erreicht, während die deutsche lediglich bei 39 Prozent liegt. Nun trifft die Standortkonkurrenz nur die international exponierten Branchen und vor allem den industriellen Sektor. Deshalb sind dort massive Beschäftigungsverluste aufgetreten, die nur mit großen Anstrengungen aufgehalten werden können. Dafür kommt es nicht nur auf die Entwicklung der Lohnkosten, sondern in erster Linie auf die Steigerung der Arbeitsproduktivität und auf die Entwicklung innovativer und attraktiver Produkte an. Auf jeden Fall aber werden hier die Qualifikationsanforderungen an die Arbeitskräfte weiter steigen. Von der Arbeitslosigkeit in den exponierten Branchen sind deshalb in erster Linie die wenig produktiven Arbeitsplätze gering qualifizierter Arbeitnehmer betroffen. In der Industrie werden deren Beschäftigungschancen auch in Zukunft weiter abnehmen. Die gleiche Entwicklung zeigt sich bei den auf die industrielle Produktion bezogenen Dienstleistungen. Dementsprechend ist bei uns die Arbeitslosigkeit von Arbeitnehmern mit geringer beruflicher Qualifikation weit überproportional gestiegen. Wenn also die gegenwärtige Arbeitslosigkeit abgebaut und die Beschäftigung nachhaltig erhöht werden soll, so muß die Ausweitung in erster Linie im Dienstleistungssektor und dort bei den Arbeitsplätzen für weniger qualifizierte Arbeitnehmer erfolgen – und zwar in binnenabsatz-orientierten Tätigkeitsfeldern, die nicht der internationalen Konkurrenz ausgesetzt sind. In diesem Bereich gibt es drei typische Formen der Beschäftigung, die man als das amerikanische, das schwedische und das deutsche Modell bezeichnen könnte.

Im amerikanischen Modell werden Dienstleistungen in erster Linie im privaten Sektor angeboten. Dabei spielt es selbstverständlich eine Rolle, daß in den Vereinigten Staaten fast das gesamte Gesundheitswesen und ein erheblicher Teil des Bildungswesens privat organisiert sind. Noch wichtiger ist allerdings die Tatsache, daß die amerikanischen Löhne wegen der Schwäche der Gewerkschaften und des unterentwickelten Sozialstaats nach unten fast unbegrenzt flexibel sind. Sie können sich also weitestgehend nach der Produktivität der Person und des Arbeitsplatzes richten. Deshalb wird in den USA ein erheblicher Teil der Dienstleistungen in einem Niedriglohn-Sektor erbracht, in dem die Lohneinkommen sogar unterhalb der Armutsgrenze liegen. Ganz anders das schwedische Modell. Hier verhindern starke Gewerkschaften und verhältnismäßig großzügige Lohnersatzleistungen für Arbeitslose die Entstehung eines Niedriglohn-Arbeitsmarktes im privaten Sektor. Statt dessen hat sich seit den sechziger Jahren die öffentlich finanzierte Beschäftigung im Bildungswesen und in den sozialen Diensten für Kinder, Alte, Kranke und

Behinderte so stark ausgeweitet, daß Schweden zeitweilig weit an der Spitze des internationalen Beschäftigungsvergleichs stand. Die Folge war eine extrem hohe Steuerlast und seit einiger Zeit ein zunehmender Steuerwiderstand der Bürger, der die schwedischen Regierungen seit Anfang der neunziger Jahre zum raschen Abbau der öffentlichen Beschäftigung gezwungen hat.

Das deutsche Modell schließlich teilt mit dem schwedischen die Existenz starker Gewerkschaften und relativ großzügiger Lohnersatzleistungen für Arbeitslose. Auch hier konnte deshalb im Privatsektor kein Niedriglohn-Arbeitsmarkt für wenig produktive Dienstleistungen nach amerikanischem Muster entstehen. Anders als in Schweden ist allerdings der deutsche Sozialstaat transferintensiv und nicht dienstleistungsintensiv. Während in Schweden der Beitrag der Dienstleistungen für Alte, Behinderte und Familien zum Brutto-Inlandsprodukt immerhin 4,5 Prozent ausmacht, erreichen die gleichen Dienste in Deutschland nur einen Anteil von 0,8 Prozent. Dementsprechend erreichte der öffentliche Sektor insgesamt in Deutschland nur eine Beschäftigungsquote von 16,5 Prozent gegenüber 31 Prozent in Schweden (und immerhin auch 15,5 Prozent in den Vereinigten Staaten). Trotzdem ist die Steuer- und Abgabenlast in Deutschland (und anderen kontinentalen Staaten, die dem gleichen Modell entsprechen) jetzt schon so hoch, daß eine Annäherung an das schwedische Modell derzeit völlig ausgeschlossen erscheint. Wenn also im deutschen Modell die Beschäftigung ausgeweitet werden sollte, dann könnte dies nur im Privatsektor geschehen.

Kombination von Arbeits- und Sozialeinkommen

Dabei wäre allerdings die amerikanische Lösung eines Niedriglohn-Arbeitsmarktes mit Einkommen unterhalb des Existenzminimums mit der Wertorientierung der deutschen sozialen Marktwirtschaft völlig unvereinbar – und sie wäre in einem Land, das immer noch zu den reichsten der Welt zählt, auch keineswegs notwendig. Trotzdem können zusätzliche Arbeitsplätze in der erforderlichen hohen Zahl nur gewonnen werden, wenn es gelingt, auch bei uns einen bisher nicht existierenden (legalen) Niedriglohn-Arbeitsmarkt unterhalb der heutigen Lohntarife zu eröffnen. Wie könnten diese konträren Forderungen zusammenkommen? Die Lösung liegt in einer Kombination von niedrigen Arbeitseinkommen auf wenig produktiven Arbeitsplätzen mit ergänzenden Sozialeinkommen oder anders ausgedrückt: Die Lösung erfordert einen Umbau des Sozialstaats von der Voll-Finanzierung der Vollzeit-Arbeitslosigkeit auf die Bezuschussung niedriger Erwerbseinkommen. Vorschläge dazu liegen inzwischen auf dem Tisch. Sie reichen im Extrem von der Umstellung eines großen Teils der gegenwärtigen Sozialleistungen auf ein dem Konzept der „negativen Einkommensteuer“ nachgebildetes „Bürgergeld“ bis zu bloßen Verbesserungen bei der Anrechnung eigener Arbeitseinkommen auf die Leistungen der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe. Mein eigener Vorschlag liegt in der Mitte. Anders als das Bürgergeld würde er nicht jedem, sondern nur den tatsächlich Beschäftigten zugute kommen, und anders als die zweite Variante wäre er nicht auf Sozialhilfe-Empfänger oder Langfrist-Arbeitslose beschränkt, sondern könnte von jedem Arbeitnehmer in Anspruch genommen

werden, der einen Arbeitsplatz mit niedrigem Stundenlohn akzeptiert. Auf diese Weise könnte die Wahl zwischen dem „europäischen Modell“ hoher Lohngleichheit und hoher Arbeitslosigkeit und dem „amerikanischen Modell“ hoher Lohndifferenzierung und hoher Beschäftigung unterhalb der Armutsgrenze vermieden werden.

Nach der selben Logik wären ähnliche Regelungen vielleicht auch für eine Harmonisierung der Kapital- und Unternehmenssteuern möglich, bei der lediglich der Mindest-Anteil der Steuern auf Unternehmertätigkeit und Vermögen am gesamten Steueraufkommen (in Abhängigkeit vom BIP pro Einwohner)

festgeschrieben würde.

Ein weiterer, hier nicht diskutierter Wert ist die Verteilungsgerechtigkeit.

Überall haben sich aus den eingangs genannten Gründen seit dem Beginn der achtziger Jahre die Verteilungsrelationen zugunsten der Kapitaleinkommen verschoben. Gegen diese Veränderung der globalen Rahmenbedingungen war und ist die Lohnpolitik im nationalen Rahmen machtlos. In Deutschland hat allerdings während der achtziger Jahre die Einkommens-Ungleichheit unter den Arbeitnehmern nicht – wie in fast allen anderen OECD-Staaten – deutlich zugenommen, sondern sogar noch abgenommen. Aber die hier erreichte relative Verbesserung der Einkommen in den unteren Lohngruppen wurde mit dem Wegfall wenig produktiver Arbeitsplätze teuer bezahlt. Wenn man stattdessen die gesamtwirtschaftlichen Verteilungsrelationen verbessern wollte, müßte sich die Verteilungspolitik statt auf die Löhne auf die Verteilung der Kapitalvermögen konzentrieren. Im Klartext bedeutet dies, daß in Tarifverhandlungen potentielle Lohnerhöhungen gegen die Übertragung von Kapitalanteilen (auf überbetriebliche Investment-Fonds, an denen die Arbeitnehmer Anteile erhalten) getauscht werden müßten.

Überdies hat das schweizerische Modell den großen Vorteil, daß die Finanzierung zum überwiegenden Teil nach dem Kapitaldeckungs- und nicht nach dem Umlageverfahren erfolgt, was immer dann als günstigere Finanzierungsform erscheint, wenn die Realzinsen höher sind als die realen Wachstumsraten.