

### III. Der Niedergang des sozialen Kapitalismus

In Kapitel II wurde dargestellt, dass sich das sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma, das noch heute normbildenden Einfluss hat, in der Periode des Wohlstandskapitalismus und der Sozialstaatsexpansion entwickelt hat, d. h. in der Zeit zwischen dem 2. Weltkrieg und der Mitte der 1970er Jahre. Es wurde zudem gezeigt, dass dieser Wohlstandskapitalismus auf historisch einmaligen ökonomischen, politischen und soziokulturellen Rahmenbedingungen beruhte. Solche Rahmenbedingungen sind aber dem gesellschaftlichen Wandel unterworfen. Bereits seit einigen Jahrzehnten sind Strukturveränderungen zu beobachten, die dem Wohlstandskapitalismus tendenziell die Grundlage entziehen und eine Art Paradigmenwechsel in der Frage der sozialen Gerechtigkeit vorbereiten. Denn was heute vordergründig als Finanzierungskrise des Sozialstaats erscheint, ist Ausdruck eben dieses Strukturwandels, der bewirkt hat, dass die Fundamente des Wohlstandskapitalismus allmählich brüchig werden oder schon geworden sind.

Wir haben in Kapitel II gesehen, dass das sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma auf dem Motiv der kollektive Statussicherheit und Statusverbesserung für die Lohnabhängigen beruht und dass in diesem Verständnis in letzter Instanz der Staat dafür zuständig ist, dass diese beiden Leitideen auf der Grundlage der kapitalistischen Marktwirtschaft und innerhalb der durch ihre Funktionsbedingungen gesetzten Grenzen verwirklicht werden. Dies könnte man das »Systemversprechen« des Wohlstandskapitalismus nennen, das Ludwig Erhard, der erste bundesdeutsche Wirtschaftsminister der Nachkriegszeit (1949–1963), seinerzeit in die plastische Formel »Wohlstand für alle« gefasst hat. Es ist die Geschäftsgrundlage des stillschweigenden historischen Kompromisses zwischen Arbeit, Kapital und Staat, der geschlossen worden war, nachdem die Krisen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts das kapitalistische System und die bürgerliche Demokratie an den Rand des Zusammenbruchs gebracht hatten. Die Phase kräftigen Wirtschaftswachstums, welche die entwickelten westlichen Länder im dritten Viertel des 20. Jahrhunderts durchliefen, ermöglichte es, dieses Systemversprechen wenigstens so weit zu erfüllen, dass der historische Kompromiss des sozialen Kapitalismus Bestand hatte. In diesem Kapitel wenden wir uns nun der Phase zu, in der dies zunehmend schwierig, wenn nicht schon unmöglich geworden ist.

## 1 Die Zäsur in der Mitte der 1970er Jahre

In der Mitte der 1970er Jahre endete, für die Zeitgenossen ziemlich überraschend, die Periode des Wohlstandskapitalismus mit einer deutlichen Zäsur. Überall in den entwickelten kapitalistischen Ländern setzte, wenn auch in unterschiedlicher Weise und in unterschiedlichem Umfang, der Niedergang des Sozialstaats und des sozialen Kapitalismus ein. Um mit dem britischen Historiker Eric Hobsbawm zu reden: das »Goldene Zeitalter« war vorüber, ein »Erdrutsch« hatte begonnen (vgl. Hobsbawm 1995, Fulcher 2008).

### 1.1 Das Ende der Wachstumseuphorie

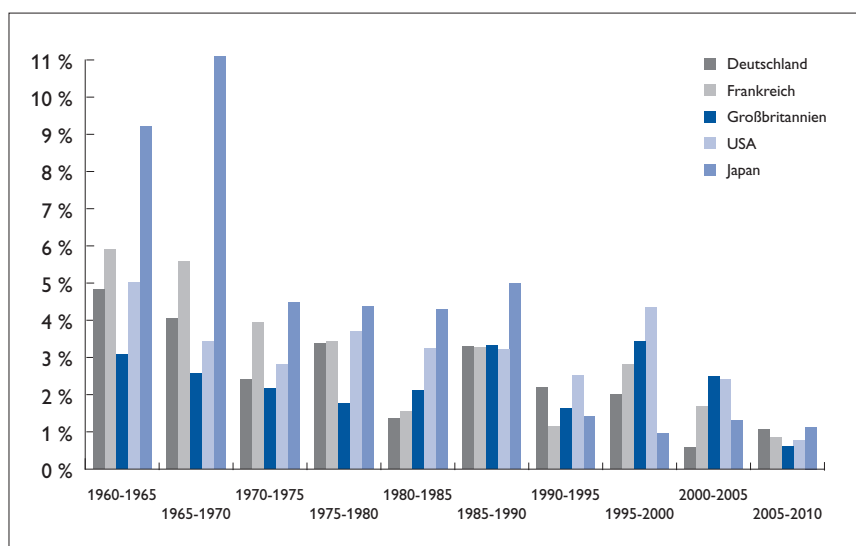
Diese Zäsur äußerte sich zunächst in einer weltweiten Konjunkturkrise im Herbst 1973, die durch einen dramatischen Anstieg der Rohölpreise ausgelöst worden war. Es war die erste wirklich ernsthafte Rezession mit dem ersten nennenswerten Anstieg der Arbeitslosigkeit seit dem 2. Weltkrieg. Die Krise erreichte zwar nicht annähernd die Dimensionen der großen Depression der frühen 1930er Jahre, aber sie wurde trotzdem als Schock empfunden, weil sich inzwischen die allgemeine Überzeugung breit gemacht hatte, dass ökonomische Krisen – nicht zuletzt dank des besseren Instrumentariums der staatlichen Konjunktursteuerung – der Vergangenheit angehörten und man längst in die Phase eines dauerhaften und stabilen Wachstums eingetreten sei. Die Ernüchterung war umso größer, als sich die Arbeitslosigkeit als Dauerphänomen etablierte und es den Regierungen nicht gelang, die Volkswirtschaften auf den Wachstumspfad zurückzusteuern.

Ziemlich genau zeitgleich mit der ersten großen Wirtschaftskrise der Nachkriegszeit wurden – Zufall oder auch nicht – die Selbstverständlichkeiten des Wohlstandskapitalismus zusätzlich noch dadurch erschüttert, dass man sich – ausgelöst unter anderem durch die bereits erwähnte Verteuerung des Erdöls – relativ plötzlich der ökologischen Grenzen des industriellen Wachstums bewusst wurde. Auf diese Weise verbanden sich ökonomische Stagnation und ökologische Probleme vielfach zu einem umfassenden Krisenbewusstsein; die Wachstumseuphorie der ersten Nachkriegsjahrzehnte endete in Wachstumsskepsis.

Der epochale Wandel zeigt sich zunächst einmal in den makroökonomischen nationalen Wirtschaftsdaten mehr oder weniger aller entwickelten Länder. Auffällig ist besonders, dass sich – was allerdings von konjunkturu-

rellen Schwankungen überlagert wird – das Wirtschaftswachstum deutlich abgeflacht hat. Wachstumsraten, wie sie in den ersten Nachkriegsjahrzehnten üblich waren, wurden in den entwickelten westlichen Ländern nie mehr erreicht (s. *Abbildung 8*). Zwangsläufig war dies mit geringeren und stagnierenden Einkommenszuwächsen, teilweise auch mit sinkenden Realeinkommen (inflationsbereinigten Einkommen) für die Beschäftigten verbunden.

**Abb. 8:** Jahresdurchschnittlich preisbereinigte Wachstumsraten im internationalen Vergleich 1960–2010

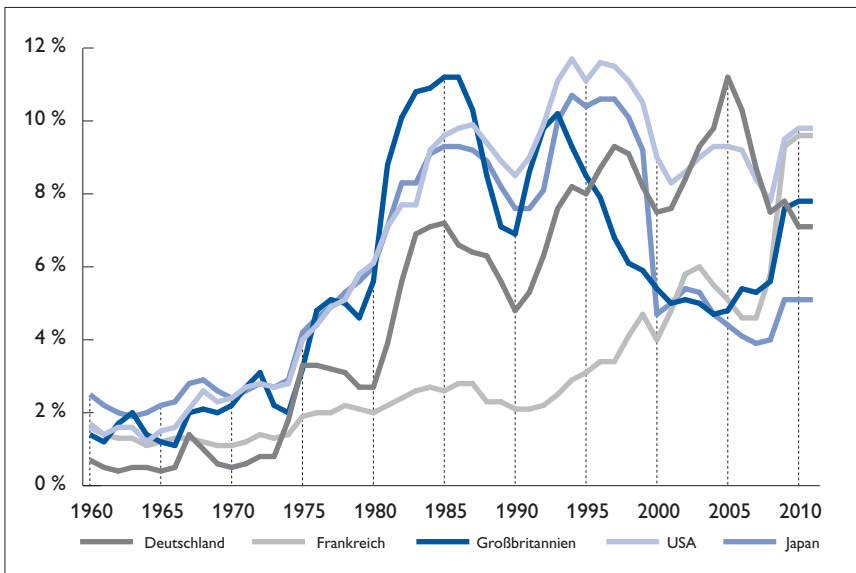


Eigene Grafik. Datenquelle: Statistisches Taschenbuch des BMAS 2010. Die besonders niedrige durchschnittliche Wachstumsrate der Jahre 2005 bis 2009 ist auf die einschneidende Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 und 2009 zurückzuführen.

Mitte der 1970er Jahre endete zudem die Periode der Vollbeschäftigung. Einigen wichtigen Industrieländern wie Deutschland, Frankreich oder Italien ist es seitdem nicht mehr gelungen, die Massenarbeitslosigkeit zu überwinden (s. *Abbildung 9*). Aber auch in den USA oder in Großbritannien, wo (nach ein bis zwei Jahrzehnten hoher Arbeitslosigkeit) vor der jüngsten weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise nach heutigen Begriffen wieder Vollbeschäftigung herrschte, betrug die Arbeitslosenquote mindestens 4% – ein Wert, der jedenfalls in Europa um 1970 nirgendwo

als befriedigend empfunden worden wäre. Auch in den angelsächsischen Ländern ist die Welt nicht mehr dieselbe wie vor der großen Zäsur in der Mitte der 1970er Jahre; von wirklichem Massenwohlstand und auf breiter Front steigenden Reallöhnen ist keine Rede mehr, die Gesellschaften sind sozial tief gespalten, eine größer werdende Kluft trennt Arme und Reiche, die sozialen Standards sind vielfach aufgeweicht, die Schutzrechte der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen abgebaut, die Gewerkschaften geschwächt und teilweise zerschlagen, ihr Einfluss auf die Regierungspolitik gering. Eine dritte Gruppe von kleineren Ländern (die skandinavischen Länder, Österreich oder die Niederlande), die vorwiegend sozialdemokratisch regiert worden waren, haben von den Vorteilen des Wohlstandskapitalismus noch am meisten bewahren können, aber auch hier ist die soziale Ungleichheit größer und das Netz der sozialen Sicherheit weitmaschiger geworden und der Realeinkommenszuwachs ist für den größten Teil der Bevölkerung bescheiden.

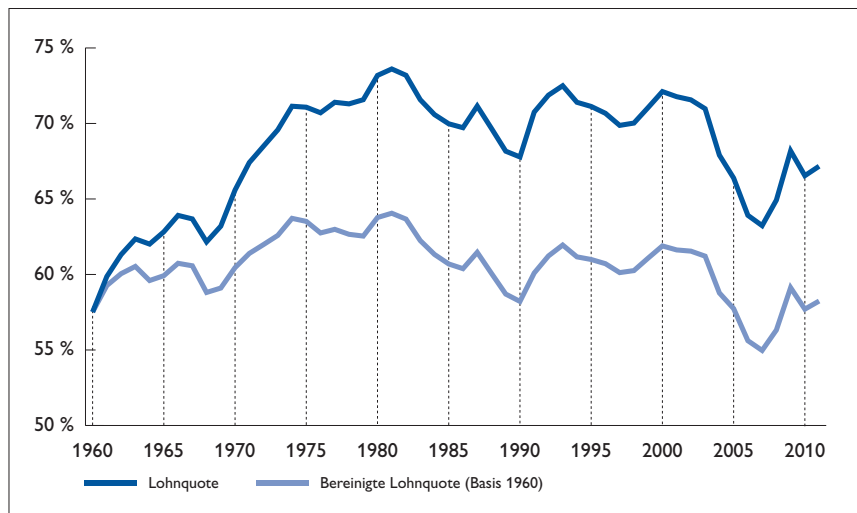
**Abb. 9: Arbeitslosenquoten im internationalen Vergleich 1960–2011**



Eigene Grafik. Datenquelle: Statistisches Taschenbuch des BMAS 2010 sowie Zeitreihen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Reihe ZR040 ([sachverstaendigenrat.de](http://sachverstaendigenrat.de)). Der auffällige Anstieg der Arbeitslosenquoten<sup>1</sup> der Jahre 2008 und 2009 ist Folge der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise.

Die Reallöhne und die realen Sozialleistungen wuchsen insgesamt nur noch schwach, stagnierten oder gingen sogar zurück. Die Ungleichheit von Einkommen und Vermögen nahm allmählich wieder zu; dies ist unter anderem an der Entwicklung der sogenannten → Lohnquote abzulesen (s. *Abbildung 10*).

**Abb. 10: Entwicklung der Lohnquote in Deutschland 1960–2011**



Eigene Grafik. Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktsberechnung, Lange Reihen ab 1970 (destatis.de). Bei der bereinigten Lohnquote wird das Verhältnis der Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zur Zahl der Erwerbstätigen rechnerisch auf dem Stand von 1960 festgehalten.

### 1.2 Krise der Sozialsysteme und Rückkehr der Armut

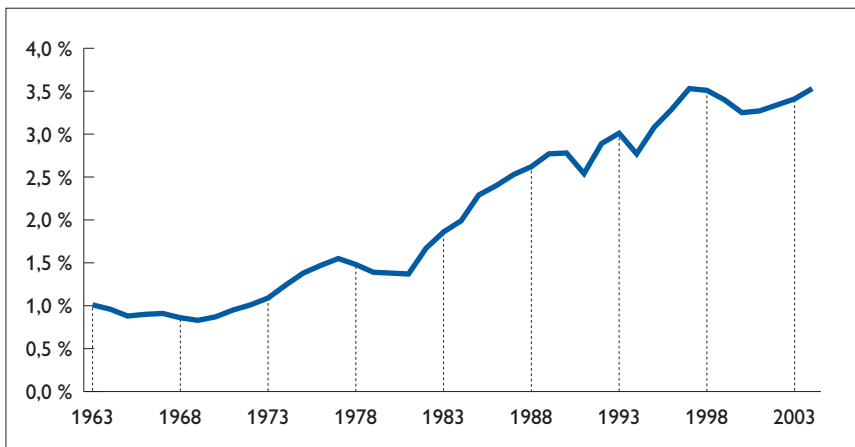
Die Finanzierung der Sozialsysteme wurde ab Mitte der 1970er Jahre zunehmend schwieriger und ihre Konsolidierung erforderte teilweise tiefe Einschnitte. In den meisten entwickelten Industrieländern kam es auf breiter Front zum Abbau von Sozialleistungen, nirgendwo wurde die Sozialstaatsexpansion der Nachkriegszeit fortgesetzt. In der Bundesrepublik Deutschland ist zwischen einer Konsolidierungsphase (etwa von 1975 bis 1995) und einer anschließenden Systemveränderungsphase zu unterscheiden.

- In der *Konsolidierungsphase* war die Politik im Wesentlichen bestrebt, das Sozialleistungssystem an die ökonomische Entwicklung anzupassen

und es dadurch qualitativ unverändert zu erhalten, ohne die Steuer- und Beitragslast zu sehr steigen zu lassen.

- In der *Systemveränderungsphase* wurde es zum Ziel, die Soziallasten zu senken, um dadurch die wirtschaftliche Dynamik zu erhöhen, weil sich die Auffassung durchgesetzt hatte, dass ein zu weit ausgebauter Sozialstaat zumindest mit ursächlich für das geringe Wachstum in Deutschland sei.<sup>2</sup> Ein weiteres Indiz für den allmählichen Abschied vom Massenwohlstand der Prosperitätsphase ist der kontinuierliche Anstieg des Sozialhilfebezugs (s. *Abbildung 11*). Der Sozialhilfebezug ist zwar kein sehr zuverlässiger Indikator für Armut (die wirkliche Armut ist in der Regel viel weiter verbreitet als die offene Inanspruchnahme der Unterstützungsleistungen), aber für lange Zeiträume, die bis in die 1960er Jahre zurückreichen, sind keine besseren Zahlenreihen verfügbar.<sup>3</sup> Die Sozialhilfequote war zu Beginn der 2000er Jahre mit 3,4% zwar immer noch ziemlich niedrig, aber doch mehr als fünfmal so hoch wie Ende der 1960er Jahre, als sie nur bei 0,65% lag. Diese Zahlen werfen aber nur ein Licht auf die Veränderung der Armut im Zeitverlauf; über die absolute Zahl der von Armut Betroffenen besagen sie wenig.

**Abb. 11: Sozialhilfequoten in Deutschland (Anteil der Empfänger von Laufender Hilfe zum Lebensunterhalt an der Bevölkerung; bis 1990 Westdeutschland)**



Eigene Grafik. Datenquelle: Statistisches Taschenbuch des BMAS 2008. Die Sozialhilfequoten ab 2005 sind wegen der zum 1.1.2005 erfolgten Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe nicht mit den Werten für 1963 bis 2004 vergleichbar und werden daher hier nicht dargestellt.

In nahezu allen entwickelten westlichen Ländern haben sich Phänomene ausgebreitet, die in den Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg nahezu verschwunden waren, nämlich → Armut und → Marginalisierung. Größer werdende Teile der Bevölkerung verlieren den Anschluss an den allgemeinen Wohlstand und haben praktisch kaum noch Chancen, sich voll in die Gesellschaft zu integrieren. Diese Situation hat sich im Lauf der Zeit vor allem deshalb dramatisch verfestigt, weil die neue marginalisierte Unterschicht ihr Schicksal zwangsläufig in erheblichem Ausmaß an ihre Nachkommen vererbt. Die gesellschaftliche Integration praktisch der gesamten männlichen Bevölkerung durch Erwerbsarbeit, die in den Prosperitätsjahrzehnten – erstmals in der Geschichte des Kapitalismus – erreicht worden war (wenn auch bei geringer Erwerbsbeteiligung der Frauen), gehört inzwischen wieder der Vergangenheit an.

Die Hauptursache der Marginalisierung ist sicher in der allgemein verschlechterten Arbeitsmarktsituation zu suchen, von der ganz besonders die Bevölkerungsgruppen mit geringer beruflicher Qualifikation betroffen sind. Der Überschuss des Arbeitsangebots über die Arbeitskräftenachfrage führte entweder zur Deregulierung des Arbeitsmarkts und infolgedessen zum Verfall der Löhne und Arbeitsbedingungen für die unteren sozialen Schichten oder – in den Ländern, in denen die Regulierung des Arbeitsmarkts halbwegs intakt blieb – zur Dauerarbeitslosigkeit, vielfach auch zu beidem. Der Prozess des Ausschlusses erheblicher Bevölkerungsteile aus der »normalen« Gesellschaft – oftmals mit dem Wort → »Exklusion« bezeichnet – hat in verschiedenen Ländern unterschiedliche Formen angenommen. In Deutschland trat die Exklusion zunächst als Phänomen der Langzeit- oder Dauerarbeitslosigkeit auf, in den angelsächsischen Ländern eher als Armut trotz Arbeit; inzwischen scheint in Deutschland eine Kombination aus beidem zu bestehen. Unter den Erwerbstätigen ist ein breiter Niedriglohnsektor entstanden, größere Bevölkerungsgruppen leben in einer Situation der Unsicherheit und drohenden Armut (wofür der Begriff → »Prekariat« gebildet worden ist). Trotzdem ist die Langzeitarbeitslosigkeit nicht wesentlich geringer geworden und sie ist auch weitaus höher als in den angelsächsischen Ländern.

### 1.3 Abkehr vom Staatsinterventionismus

Die Krise in der Mitte der 1970er Jahre leitete in der Politik der meisten entwickelten Länder nach einigen Jahren der Unsicherheit eine Abkehr vom → Staatsinterventionismus der Wohlstandsperiode ein. Die »Vollbeschäftigungsgarantie« wurde stillschweigend zurückgenommen. Die Poli-

tik der Globalsteuerung der Konjunktur durch die staatliche Ausgaben- und Steuerpolitik war in den 1960er Jahren noch erfolgreich gewesen. Nun aber, in der neuen und wesentlich schärferen Krise, erwies sie sich – jedenfalls in der Form, in der sie praktiziert wurde – als unwirksam; sie hatte darüber hinaus schädliche Nebenfolgen wie hohe Inflationsraten und stark wachsende Staatsschulden. Im Einzelnen sind die Ursachen für das Versagen der keynesianischen Krisenpolitik (→ Keynesianismus) zu komplex, um hier diskutiert werden zu können (vgl. hierzu Scharpf 1987). Sie bestanden im Wesentlichen

- in der fehlenden Haushaltsdisziplin der Regierungen und Parlamente, d. h. in der Tatsache, dass sich die Staaten nicht nur in Zeiten des konjunkturellen Abschwungs, sondern auch in den »guten Jahren« verschuldeten,
- in der mangelnden Koordination zwischen der staatlichen Finanzpolitik, der Geldpolitik der Zentralbanken und der Lohnpolitik der Tarifvertragsparteien,
- im Zusammenbruch der Weltwährungsordnung.

Eine ganz wesentliche Rolle spielten in vielen Ländern die heftigen Verteilungskämpfe – ein Indiz dafür, dass auch der Sozialkonsens des goldenen Vierteljahrhunderts auf einem prekären Gleichgewicht beruht hatte: Die Gewerkschaften versuchten, mit ihrer Lohnpolitik die Verteilungsproportionen zu Gunsten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu verschieben, die Unternehmer antworteten mit Preissteigerungen, sodass eine Lohn-Preisspirale (oder auch Preis-Lohnspirale) in Gang kam, bis die Zentralbanken die Zinsschraube anzogen, um unter bewusster Inkaufnahme von Arbeitslosigkeit die Inflationstendenzen zu brechen.

Die Folge der konjunkturpolitischen Misserfolge war zunächst, dass die ökonomische Theorie erneut revolutioniert wurde; es bildete sich eine neue herrschende Lehre an den Universitäten und in den wissenschaftlichen Beratungsinstitutionen heraus. Da die »keynesianische« oder nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik, jedenfalls so wie sie bis dahin praktiziert worden war, offenkundig versagt hatte, wurde sie insgesamt verworfen. Stattdessen empfahl man eine »angebotsorientierte« Strategie; ihre theoretische Grundlage, den sogenannten Monetarismus, hatte der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler Milton Friedman (1912–2006) bereits Ende der 1950er Jahre erarbeitet.

Mit dieser Strategie kehrte man zu der alten Vorstellung, dass freie Märkte sich selbst stabilisieren und bei Verzicht auf störende staatliche Eingriffe zu Vollbeschäftigung tendieren, zurück. Die Aufgabe der staatlichen Wirtschaftspolitik wurde allein noch darin gesehen, günstige Rahmenbe-



dingungen für Investoren bereitzustellen und der Entfaltung der Marktkräfte möglichst freien Raum zu geben. Statt den Konjunkturverlauf mittels seiner Steuer- und Ausgabenpolitik auf der Nachfrageseite beeinflussen zu wollen, sollte der Staat bzw. die staatliche Notenbank – unabhängig von der Konjunktur – nur für einen gleichmäßigen Anstieg der Geldmenge sorgen (daher der Name → »Monetarismus«). Es ist hier nicht möglich, dieses Konzept und die entsprechende Theorie zu erläutern; für unsere Zwecke genügt es festzuhalten, dass im Prinzip jegliche ökonomische Intervention des Staates – bis auf die eben erwähnte »Geldmengensteuerung« – abgelehnt wurde.

In der Regierungspraxis der wichtigen Industrieländer setzte sich die neue Doktrin allerdings nur allmählich durch. Zuerst wurde der »Monetarismus« infolge der Regierungsübernahme von Premierministerin Margaret Thatcher in Großbritannien (1979–1990) und von Präsident Ronald Reagan in den USA (1981–1989) zur offiziellen Leitlinie der Wirtschaftspolitik der angelsächsischen Länder. Später wurde diese Doktrin auch von anderen Ländern übernommen und dominierte schließlich weltweit. Seit Anfang der 1990er Jahre begann man vom sogenannten Washington Consensus zu sprechen. Damit war im engeren Sinne ein Katalog von Kreditbedingungen für überschuldete arme Entwicklungsländer gemeint, die von den in der amerikanischen Hauptstadt Washington angesiedelten Institutionen (Weltbank, Internationaler Währungsfonds, US-Regierung, Politikberatungsunternehmen) und international operierenden Finanzinstituten propagiert und durchgesetzt wurden.

Im Kern wurde von den betroffenen Ländern verlangt, sich ohne Rücksicht auf die sozialen Auswirkungen vorbehaltlos an die Erfordernisse der internationalen Finanzmärkte anzupassen, um die Gläubiger zufriedenzustellen.<sup>4</sup> Dabei wurde unterstellt, dass diese Strategie langfristig auch der Wohlstandsentwicklung der armen Länder dienen würde. In den Kriterien des »Washington Consensus« kommen die generellen Grundsätze der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Doktrin des → »Neoliberalismus« zum Ausdruck (zum Begriff »Neoliberalismus« → Kap. III.3.4).

In den USA entsprach allerdings die tatsächliche Wirtschaftspolitik niemals wirklich dem offiziellen Konzept: Zwar wurde eine äußerst restriktive Sozialpolitik betrieben, aber die riesigen Haushaltsdefizite, die infolge der Aufrüstung entstanden, waren in Wirklichkeit ein gewaltiges »superkeynesianisches« Konjunkturprogramm, das den USA dann auch ein – im Vergleich mit den kontinentaleuropäischen Ländern – relativ hohes Wachstum und eine günstige Arbeitsmarktentwicklung bescherte (allerdings unter Inkaufnahme einer starken Zunahme der Armut und der sozi-

alen Ungleichheit). In Großbritannien folgte die Wirtschaftspolitik anfangs in der Tat der theoretischen Konzeption des Monetarismus, aber Ende der 1980er Jahre erfolgte eine stillschweigende Korrektur; die Zinspolitik wurde wieder als Instrument der Konjunkturpolitik eingesetzt, was dann in den 1990er Jahren Früchte in Gestalt einer sehr günstigen Arbeitsmarktsituation trug. Die relativ günstige Arbeitsmarktentwicklung in Großbritannien hat allerdings auch mit dem Aufschwung der Finanzindustrie zu tun (→ Kap. III.2.2.1) – eine Entwicklung, deren Schattenseiten in der 2008 einsetzenden großen Krise offenkundig geworden sind.

In den kontinentaleuropäischen Ländern, somit auch in Deutschland, gab es keinen so spektakulären wirtschaftspolitischen Kurswechsel wie in Großbritannien und in den USA, aber die Zeit der aktiven keynesianischen Konjunkturpolitik des Staates war auch hier ab Anfang der 1980er Jahre zu Ende. Allerdings unterblieben radikale Versuche, den Sozialstaat im »neoliberalen« Sinne umzugestalten (von der Reformpolitik der Regierung Schröder, die zwar nicht als »neoliberal« im eigentlichen Wortsinn bezeichnet werden kann, aber ein Stück weit in diese Richtung rückte, wird in Kapitel V noch die Rede sein). Andererseits dauerte die Herrschaft des Monetarismus länger als in den angelsächsischen Ländern. Die Deutsche Bundesbank und später die Europäische Zentralbank weigerten sich lange Zeit (und sie sind auch rechtlich nicht dazu verpflichtet), ihre Geldpolitik in den Dienst der Wachstums- und Beschäftigungspolitik zu stellen; sie orientierten sich allein am Ziel der Preisstabilität. Erst die große Finanz- und Wirtschaftskrise und die europäische Staatsschuldenkrise haben hier ein Umdenken erzwungen. Dennoch ist erkennbar, dass die Europäische Zentralbank so bald wie möglich zur alten Linie zurückkehren möchte.

Der alte Staatsinterventionismus der wohlstandskapitalistischen Periode war in allen entwickelten Industrieländern vorbei. Eine »Vollbeschäftigungsgarantie« (→ Kap. I.4) konnte – oder wollte jedenfalls – keine demokratisch gewählte Regierung mehr geben. Die Hauptverantwortung für die Beschäftigung wurde folglich vom Staat auf die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände mit ihrer Tarifpolitik verlagert. Weder die staatliche Fiskalpolitik noch die Zinspolitik der Zentralbank sah man länger auf das Vollbeschäftigungsziel verpflichtet. Die staatliche Beschäftigungspolitik erfuhr eine charakteristische Akzentverschiebung; sie wurde nicht mehr vorrangig als Konjunkturpolitik, sondern primär als Arbeitsmarktpolitik verstanden: ihr Schwergewicht verlagerte sich von der Steuerung der volkswirtschaftlichen Nachfrage auf das Bemühen, die Arbeitsmärkte funktionsfähig zu machen und Regulierungen (sogenannte Rigiditäten) abzubauen.

Damit war bereits – ohne dass damals allen Beteiligten die prinzipielle Bedeutung dieses Vorganges bewusst war – ein wichtiges Element aus dem sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma herausgebrochen. Eine der vier zentralen Leitideen, nämlich das »Recht auf Arbeit«, war praktisch aufgegeben worden. Der Erwartung, dass der Markt, stimuliert durch die staatliche Konjunkturpolitik, immer die erforderliche Anzahl von Arbeitsplätzen zur Verfügung stellen würde, dass Vollbeschäftigung also eine Art Bringschuld des Staates sei, war die Grundlage entzogen.

## 2 Die drei großen Trends: Strukturwandel, Globalisierung, Individualisierung

Für das geringere Wirtschaftswachstum und für das Ende der Vollbeschäftigung ab Mitte der 1970er Jahre gibt es, soweit es um die Bundesrepublik Deutschland geht, zunächst einmal zwei vergleichsweise konventionelle Erklärungsgründe, die als solche nicht unbedingt etwas mit tief gehenden qualitativen gesellschaftlichen Veränderungen zu tun haben:

1. Auf dem Markt für Standard-Industrieerzeugnisse trat eine gewisse Sättigung ein, nachdem die Wiederaufbau- und Nachholphase der Nachkriegszeit zu Ende gegangen und besonders nachdem die große Welle der Massenmotorisierung und der Ausrüstung der Privathaushalte mit langlebigen Konsumgütern abgeebbt war. Zwar expandierte im Gegenzug die Nachfrage nach Dienstleistungen und später kamen mit der Mikroelektronik auch industrielle Produktinnovationen auf die Märkte, die Nachfragedynamik erreichte aber trotzdem nie mehr die Kraft, die sie als Folge der Sonderbedingungen in den ersten Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg gehabt hatte.
2. In der Mitte der 1970er Jahre fand eine demografische Wende statt. Von den frühen 1950er Jahren an war die Bevölkerung stark gewachsen, und zwar stärker als die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Diese Konstellation hatte zu wachsender Konsumnachfrage bei gleichzeitig begrenztem Arbeitskräftepotenzial geführt und die Vollbeschäftigung wesentlich erleichtert; dazu hatte auch beigetragen, dass ein großer Teil der nicht erwerbstätigen Bevölkerung, nämlich die Rentner, durch den großzügigen Ausbau des Alterssicherungssystems mit Kaufkraft ausgestattet worden war. Ab der Mitte der 1970er Jahre verkehrte sich die Situation jedoch ins Gegenteil; jetzt stagnierte die Bevölkerungszahl (bis Ende der 1980er Jahre), während die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter zunahm; allein daraus erklärt sich zum großen

Teil, warum es in Deutschland nach der Wirtschaftskrise nicht gelang, wieder zur Vollbeschäftigung zurückzukehren.

Aber die Veränderungen, die sich seit Mitte der 1970er Jahre vollzogen haben, gehen weit tiefer. In den westlichen Industrieländern bildet sich eine neue Entwicklungsstufe heraus. Dabei handelt es sich um ein hochkomplexes Phänomen, das zudem in jedem Land, je nach der historischen Ausgangslage und den spezifischen Bedingungen, verschiedene Erscheinungsformen annimmt. Dieser Prozess ist gleichzeitig verbunden mit der Erosion des historischen sozialstaatlichen Arrangements des goldenen Vierteljahrhunderts, das wir als sozialen Kapitalismus bezeichnet haben, und er hatte, wie noch zu sehen sein wird, schließlich auch Auswirkungen auf die Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit, die in den Gesellschaften der Gegenwart wirksam sind.

Es ist sicher problematisch, diese historische Entwicklung auf eine einfache Formel bringen zu wollen, zumal sie sich in vollem Gange befindet und längst noch nicht als Ganzes überblickt werden kann. Gleichwohl soll hier die Hypothese aufgestellt werden, dass es drei miteinander in Wechselwirkung stehende große Trends gibt, die in ihrem Zusammenwirken dem Wohlstandskapitalismus allmählich die ökonomischen, politischen und soziokulturellen Grundlagen entziehen bzw. schon entzogen haben:

1. Strukturwandel: Die klassische Industriegesellschaft mit ihrer Massenproduktion («Fordismus») und ihren auf Zentralisierung, Standardisierung und Spezialisierung ausgerichteten Produktionsmethoden («Taylorismus») wandelt sich zur wissensbasierten Dienstleistungsgesellschaft.
2. Globalisierung: Die Machtbalance zwischen Arbeit, Kapital und intervenierendem demokratischem Nationalstaat ist aus dem Gleichgewicht gebracht und die Kapitalinteressen gewinnen wieder die dominante Position zurück, die sie vor der Ära des Wohlstandskapitalismus gehabt hatten. Im alltäglichen Sprachgebrauch bedeutet der Begriff Globalisierung meist so viel wie ökonomische Internationalisierung. Damit ist das Phänomen der Globalisierung aber nicht vollständig beschrieben. Deshalb wird hier ein erweiterter Globalisierungsbegriff verwendet, der die Machtverschiebung im Verhältnis zwischen Arbeit, Kapital und Staat in den Vordergrund rückt.
3. Individualisierung: Die hergebrachten → Milieus, der Zusammenhalt der sozialen Gruppen, die traditionellen Wertorientierungen und die Strukturierung der Gesellschaft durch Verbände und Organisationen (Korporatismus) verlieren an Bedeutung. Es kommt zu einem Wandel von der kollektiven Solidarität zur Dominanz flexibler und individuell differenzierter Lebensmuster.

Bevor diese drei Trends näher dargestellt werden, ist noch einmal zu betonen, dass es sich dabei nicht um einen fertigen Zustand handelt, sondern um einen in Gang befindlichen Prozess, dessen künftige Konsequenzen nur mit aller Vorsicht abgeschätzt werden können.

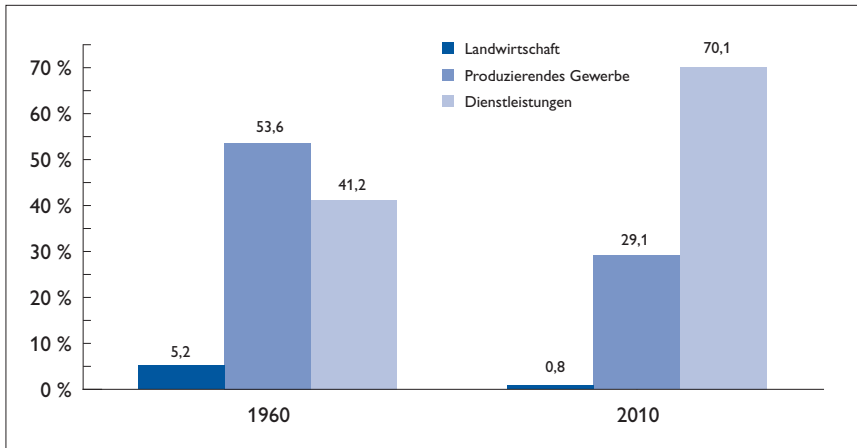
### 2.1 Strukturwandel: Abschied von klassischer Industriegesellschaft und Korporatismus

Die Tatsache, dass ein Strukturwandel von der Industriegesellschaft zur wissensbasierten Dienstleistungsgesellschaft stattgefunden hat, ist heute unbestritten. Selbstverständlich spielt die Industrie auch heute noch eine bedeutende Rolle, in der Bundesrepublik Deutschland sogar eine wichtigere als in anderen entwickelten Ländern. Aber im Vergleich zur Hochphase der Industrialisierung in den 1960er Jahren ist ihr relatives Gewicht stark zurückgegangen. Stattdessen sind die Dienstleistungen längst zum führenden Sektor aufgestiegen, wobei der Teilsektor der privaten Finanz- und Unternehmensdienstleistungen sowie der Vermietungen einen besonders starken Aufschwung erlebt hat. Dies zeigt *Abbildung 12*, in der die prozentualen Beiträge der verschiedenen Sektoren zum Bruttonationalprodukt Deutschlands dargestellt sind. Das Jahr 1961 wird als Bezugspunkt gewählt, weil damals der Industrieanteil sein historisches Maximum erreicht hatte. Wir sehen, dass im Vergleich der Jahre 1961 und 2008 der Industrieanteil von fast 54% auf 30% abgesunken ist, während der Dienstleistungssektor nunmehr mehr als zwei Drittel (69% gegenüber nur 41% 1961) des Sozialprodukts erwirtschaftet.<sup>5</sup>

Die Strukturveränderungen erschöpfen sich aber nicht in der quantitativen Gewichtsverschiebung zwischen Industrie- und Dienstleistungssektor, sie betreffen vielmehr ganz generell die Art und Weise des Produzierens, nicht zuletzt auch im industriellen Sektor selbst. Die gesamte Produktions-, Arbeits- und Unternehmenskultur hat sich verändert. Die typischen Produktionsmethoden des klassischen Industriekapitalismus – Fließbandfertigung, fremdgesteuerte und auf ständig sich wiederholende Handgriffe reduzierte Arbeit, Massenproduktion mit geringer Produktdifferenzierung – wurden allmählich durch neue Produktionskonzepte ersetzt. Die Produkte folgen einem stärker individuell geprägten Konsumenteninteresse und sind differenzierter geworden, die Produktzyklen (d. h. die Zeit zwischen der Markteinführung eines Produkts, z. B. eines bestimmten Automodells, und seiner Ersetzung durch ein neues Produkt oder Nachfolgemodell) haben sich erheblich verkürzt. Die Fertigung wurde flexibilisiert

und dezentralisiert, mechanische Fließbandarbeit sowie andere schematische Verrichtungen sind immer mehr automatisiert und durch den Einsatz von Elektronik ersetzt worden.

**Abb. 12: Beitrag der Wirtschaftssektoren zum Bruttoinlandsprodukt in Deutschland 1960 und 2010**



Eigene Grafik. Datenquelle: Statistisches Taschenbuch des BMAS 2010.

Im Gegenzug ist die verbleibende menschliche Arbeit wieder anspruchsvoller und verantwortungsvoller. Die Berufswelt ist heute differenzierter, der Anteil der Tätigkeiten mit hohen und höchsten Qualifikationsanforderungen ist höher und der Bedarf an gering qualifizierter Arbeit entsprechend geringer. Nicht nur im Verhältnis zwischen dem sekundären und tertiären Sektor, sondern auch innerhalb der Industrie ist der Wertschöpfungsanteil der wissensbasierten Dienstleistungen im Vergleich zur eigentlichen Produktion dramatisch angestiegen. Einen wesentlichen Anteil an diesen Veränderungen hatte der Siegeszug der Mikroelektronik, der auch durch die Verwendung in der Militärtechnik vorangetrieben wurde. Nur wenige Produktionszweige und Arbeitsplätze blieben von diesem Umbruch unberührt, weswegen man auch von der »dritten industriellen Revolution« spricht. Diese Prozesse wurden durch die Veränderung der internationalen Arbeitsteilung verstärkt; Produktionszweige mit traditioneller Technologie und einfacheren Qualifikationsanforderungen wurden ins Ausland verlegt. Dafür spezialisierten sich entwickelte Länder wie die Bundesrepublik Deutschland immer stärker auf Produkte der Hochtechnologie.

Dies alles führte zu einem tief greifenden Wandel der Arbeitswelt sowie der Arbeitskultur. Als Folge der differenzierteren Produktionsstruktur wird heute von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ein wesentlich höheres Maß an Flexibilität verlangt, und zwar sowohl bezüglich der inhaltlichen Anforderungen, der eigenen Initiative als auch der zeitlichen Verfügbarkeit. Will man es in einem stark vereinfachten Bild veranschaulichen, dann kann man sagen, dass die Arbeitswelt der 1950er und 1960er Jahre durch den Fließbandarbeiter verkörpert wurde, während sich in der Arbeitswelt der Gegenwart tendenziell ein Typus entwickelt, den man als »Arbeitskraft-Unternehmer« bezeichnen kann (vgl. Pongratz/Voß 2003): Die Arbeitsabläufe in den Betrieben werden nicht mehr hierarchisch durch Befehl und Gehorsam gesteuert, sondern durch innerbetrieblichen Wettbewerb. Die Beschäftigten gewinnen wesentlich größere Spielräume für selbstständige Entscheidungen; sie werden zunehmend selbst dafür verantwortlich gemacht, dass und wie sie ihre Arbeitskraft gewinnbringend einsetzen, sie werden gleichsam zu Unternehmern, die innerhalb des Betriebes ihre Arbeitskraft in eigener Initiative vermarkten müssen.

Dies ist gewiss noch ein Zukunftsbild und die alte »tayloristische« Arbeitswelt lebt vielfach noch fort, aber der Trend geht jedenfalls in diese Richtung. Die Grenze zwischen abhängiger Beschäftigung und selbstständiger Erwerbstätigkeit wird fließend, was auch der Grund dafür ist, dass besonders in den stark expandierenden Sektoren der neuen Dienstleistungen wie EDV, Finanzdienstleistungen, Medien oder Werbung das klassische abhängige Beschäftigungsverhältnis allmählich ausstirbt und durch neue Formen der ökonomisch abhängigen Selbstständigkeit (sogenannte Scheinselbstständigkeit) ersetzt wird.

In den großen Unternehmen kommt die fortschreitende Tendenz zur Flexibilisierung durch das weitverbreitete »Outsourcing« zum Ausdruck: Dienstleistungen und Teile der Fertigung werden aus den Betrieben ausgegliedert und von kleineren selbstständigen Betrieben eingekauft, um flexibler am Markt reagieren zu können und keine hohen Personalkapazitäten vorhalten zu müssen, die bei mangelnder Nachfrage womöglich unnötige Kosten verursachen können. Auch die Leiharbeit (in der Sprache der Branche »Zeitarbeit« genannt) hat sich ausgebreitet. Insgesamt hat dieser Wandel der Arbeitswelt und der Arbeitskultur die Erosion des sogenannten Normalarbeitsverhältnisses zur Folge, wenn man darunter eine unbefristete, sozialversicherte und tariflich geregelte Vollzeit-Arbeitnehmertätigkeit mit 5-Tage-Woche, geregelter Arbeitszeit und freiem Wochenende versteht.

Die allgemeine Flexibilisierung hat gleichermaßen die → korporatistischen Arbeitsbeziehungen unterhöhlt, wenngleich sie im Kernbereich der Industrie auch heute noch bestehen. Der Anteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren Löhne und Arbeitsbedingungen durch Tarifverträge geregelt werden, wird immer kleiner und gerade im stark wachsenden Sektor der neuen Dienstleistungen sind Betriebsräte – anders als in der Industrie – nicht die Regel, sondern die Ausnahme. Insgesamt hat die Bedeutung des Korporatismus erheblich abgenommen. Die Großverbände – Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen – haben einen großen Teil der Kompetenz zur Regulierung des Arbeitsmarktgeschehens verloren. Damit steigen die Flexibilisierungsanforderungen an die Beschäftigten, aber auch an die einzelnen Firmen beträchtlich; sie müssen sich weitgehend ohne kollektiven Rückhalt an die Bedingungen des Marktes anpassen.

Der wirtschaftliche Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft hat aber noch eine andere Folge: Er ist – zusammen mit Defiziten der Bildungssysteme – eine der Ursachen der oben beschriebenen wachsenden Marginalisierung und der Verdrängung größer werdender Bevölkerungsgruppen aus dem Erwerbsleben. Zwar ist die Situation auf dem Arbeitsmarkt – jedenfalls was Deutschland betrifft – längst nicht mehr so günstig wie in der Blütezeit des Wohlstandskapitalismus. Aber ganz besonders sind davon die Bevölkerungsgruppen mit geringer beruflicher Qualifikation betroffen. Die Millionen von Arbeitsplätzen für ungelernete und angelernte Arbeiter, die es von den 1950er bis in die 1970er Jahren in der Industrie noch gegeben hat, sind weitgehend verschwunden; sie fielen entweder der Rationalisierung oder der Produktionsverlagerung in Billiglohnländer zum Opfer. Die neu entstehenden Arbeitsplätze verlangen eine gründliche Ausbildung; wer darüber nicht verfügt, wird an den Rand der Gesellschaft gedrängt.

## 2.2 Globalisierung: Störung der Machtbalance zwischen Arbeit, Kapital und Staat

Den zweiten großen Trend kann man mit dem Begriff »Globalisierung« bezeichnen. Noch vor zehn Jahren kaum gebräuchlich, gehört er heute zu den Schlüsselbegriffen der ökonomischen und politischen Diskussion. Dementsprechend fließend ist sein Inhalt; er ist mehr ein zusammenfassendes Symbol für eine Vielzahl von weltweiten Veränderungsprozessen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft als die Beschreibung eines präzise abzugrenzenden Tatbestands. Ganz allgemein bedeutet Globalisierung



weltweit wachsende Interdependenz. Dieses Phänomen ist aber nicht substantiell neu, im Grunde kann man die gesamte neuere Geschichte seit Beginn der kolonialen Expansion Europas im 15. und 16. Jahrhundert als Globalisierungsvorgang betrachten; neu ist lediglich die Intensivierung und Beschleunigung dieses Prozesses. Globalisierung ist außerdem kein rein ökonomischer Vorgang; weltweite Umweltprobleme, weltweite Rohstoffknappheit, weltweite Migration, weltweiter Terrorismus, weltweite Kommunikation, weltweit verbreitete Alltagskultur, weltweite Durchsetzung der englischen Sprache und US-amerikanischer Leitbilder in Politik, Wissenschaft und Wirtschaft signalisieren, dass Globalisierung ein Prozess ist, der alle Lebensbereiche umfasst.

Im Zusammenhang mit sozialer Gerechtigkeit und dem Wandel des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas ist die Globalisierung in erster Linie deshalb von Bedeutung, weil sie die prekäre Machtverteilung zwischen Arbeit, Kapital und Staat aus dem Gleichgewicht gebracht und damit die Grundlagen des Sozialstaats, so wie er im dritten Viertel des 20. Jahrhunderts zur Blüte gekommen war, erschüttert hat. Drei Prozesse sind besonders wichtig:

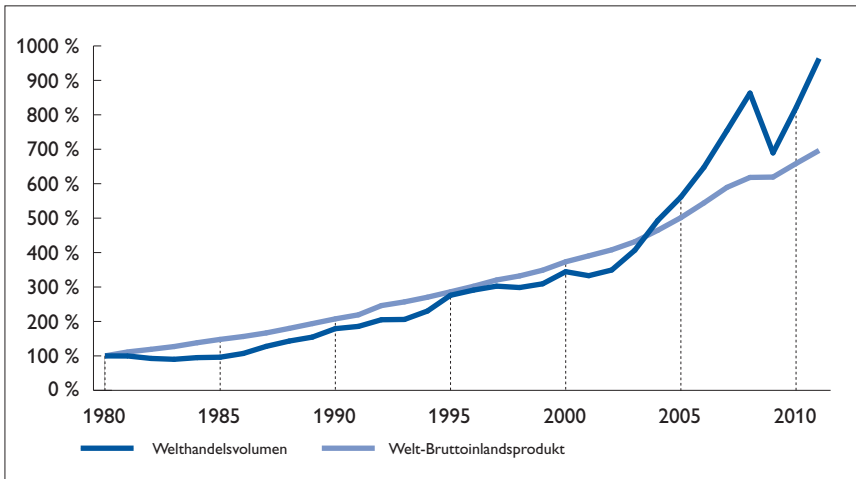
- die grenzenlose Liberalisierung der Kapitalmärkte und der Aufschwung der Finanzindustrie,
- die Internationalisierung der Produktion,
- die Standortkonkurrenz zwischen Staaten.

In Deutschland wurde in den vergangenen Jahre Globalisierung vielfach unter dem Aspekt diskutiert, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit bedroht oder gar schon verloren gegangen sei; dies ist nicht nur nicht der Fall, wie sich inzwischen deutlich gezeigt hat, sondern es trifft auch nicht das eigentliche Problem der Globalisierung. Ständige Intensivierung des Welthandels (*s. Abbildung 13*), Eintritt neuer Wettbewerber in die internationalen Märkte und grenzüberschreitende Investitionstätigkeit sind im Grunde nicht wirklich neu, obwohl ihre Dynamik in den letzten Jahren erheblich zugenommen hat, nicht zuletzt dank dramatisch sinkender Transportkosten und technischer Verbesserungen bei der Telekommunikation. Bei der Liberalisierung der internationalen Kapitalmärkte, der Internationalisierung der Produktion und der Standortkonkurrenz zwischen Staaten handelt es sich hingegen um Phänomene, die es in früheren Perioden nicht oder allenfalls in Ansätzen gegeben hat und die darüber hinaus für die Krise des Sozialstaats besonders bedeutsam sind.

Im Folgenden wird geschildert, dass und wie die drei oben genannten Prozesse in den letzten Jahrzehnten maßgeblich dazu beigetragen haben, die ökonomischen und politischen Grundlagen des Sozialstaats zu unter-

graben, und dass der nationalstaatlich regulierte soziale Kapitalismus allmählich durch einen entgrenzten, d. h. deregulierten und globalisierten Kapitalismus ersetzt wird. Ob und in welcher Weise dieser Prozess durch die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre ab 2008 unterbrochen oder gar beendet worden ist, wird im abschließenden Fazit (»Die Zukunft der sozialen Gerechtigkeit«) thematisiert. Zunächst also wird der Niedergang des sozialen Kapitalismus näher geschildert. Das ist sinnvoll und notwendig, denn der soziale Kapitalismus und mit ihm das sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma werden – trotz der gegenwärtigen Krise des deregulierten und globalisierten Kapitalismus – wohl kaum zurückkehren.

**Abb. 13: Expansion des Welthandels: Welt-Bruttoinlandsprodukt und Welthandelsvolumen 1980 bis 2011 (in jeweiligen Preisen, gemessen in % des Wertes von 1980)**



Eigene Grafik. Datenquelle: Internationaler Währungsfonds, World Economic Database April 2011 ([www.imf.org](http://www.imf.org)).

#### 2.2.1 Die Liberalisierung der internationalen Kapitalmärkte und der Aufstieg des Finanzmarktkapitalismus

Die Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs ist ein wesentlicher Bestandteil der ökonomischen Strukturveränderungen, die üblicherweise mit dem Begriff Globalisierung bezeichnet werden (zu dieser Thematik vgl. Huffschnid 2002). An diesem Aspekt ist besonders deutlich zu

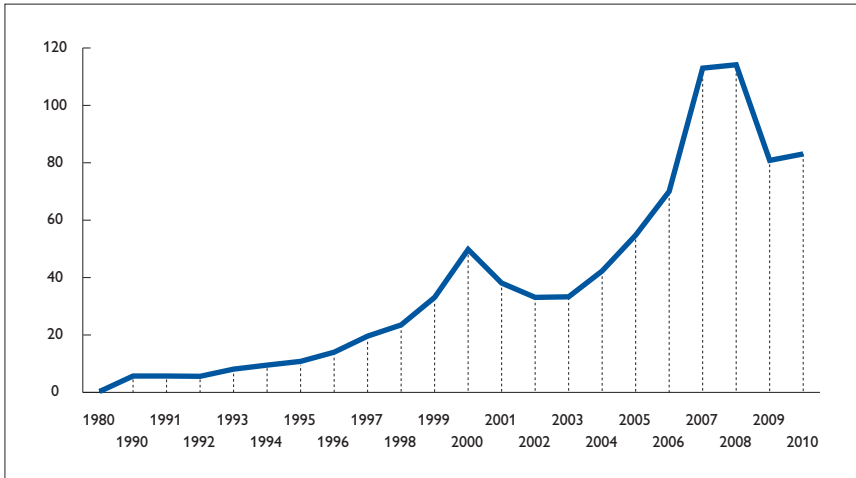
sehen, dass es sich bei der Globalisierung keineswegs, wie häufig zu Unrecht behauptet wird, um einen gleichsam naturgesetzlichen Sachzwang handelt; sie ist vielmehr ein zumindest teilweise auch politisch induzierter und politisch gewollter Prozess. In den ersten Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg herrschte zwar freier Welthandel mit Gütern und auch freier Devisenverkehr, sofern dieser der Abwicklung von Warengeschäften diene. Der grenzüberschreitende reine Kapitalverkehr (z. B. der internationale Handel mit Aktien, Terminkontrakten oder ganzen Unternehmen) war jedoch durch eine Vielzahl von Regulierungen und Kontrollen in den einzelnen Ländern eingeschränkt. Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs wurde stufenweise, beginnend etwa Anfang der 1970er Jahre, durchgesetzt und wurde hauptsächlich von der Regierung der USA vorangetrieben. Vorausgegangen war 1971 der Zusammenbruch des Systems der festen Wechselkurse (des sogenannten → Bretton Woods-Systems) und der Übergang zu allgemein schwankenden Wechselkursen. Das alte Weltwährungssystem war zu diesem Zeitpunkt bereits durch die permanenten Handels- und Haushaltsdefizite der USA (die im Wesentlichen durch den Vietnam-Krieg verursacht worden waren) unterminiert.

Die Deregulierung des internationalen Kapitalmarkts hat, im Zusammenwirken mit der Freigabe der Wechselkurse, zu einem gewaltigen Aufschwung des spekulativen Finanzsektors geführt. Innerhalb von wenigen Jahrzehnten hat sich eine mächtige Finanzindustrie entwickelt, die sich nahezu vollkommen von realwirtschaftlichen Vorgängen gelöst und gleichsam als eigenständige ökonomische Sphäre neben der Realwirtschaft etabliert hat. Einen wesentlichen Anteil am Aufschwung des spekulativen Finanzsektors hat die Entwicklung innovativer Finanzprodukte, vor allem der sogenannten Derivate.<sup>6</sup> Es ist nur wenig übertrieben, wenn gesagt wird, dass die Spekulation – also eine Variante des Glücksspiels – binnen weniger Jahrzehnte zu einem der wichtigsten Wirtschaftszweige, wenn nicht gar zur »Schlüsselindustrie« in der kapitalistischen Welt geworden ist. Man kann auch vom → »Finanzmarktkapitalismus« als einer neuen Entwicklungsstufe der kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Gesellschaften, die an die Stelle des früheren Wohlstandskapitalismus oder sozialen Kapitalismus getreten ist, sprechen.

In den 28 Jahren von 1980 bis 2008 erhöhte sich – trotz des vorübergehenden Rückschlags durch die Börsenkrise der Jahre 2001 bis 2003 – das Volumen des weltweiten Aktienhandels um den Faktor 380, was einer jahresdurchschnittlichen Steigerung von nicht weniger als 24% entsprach; in der gleichen Zeit stieg das Welt-Sozialprodukt dagegen nur um den Faktor 5,2 (im Durchschnitt um 9,6% pro Jahr). Anschließend brachte

allerdings die Finanz- und Wirtschaftskrise einen deutlichen Einbruch des Aktienhandels, wobei sich im Jahr 2010 eine leichte Erholung zeigte (s. *Abbildung 14*).

**Abb. 14: Weltweiter Aktienhandel 1980 bis 2010 (Bio. US-\$)**



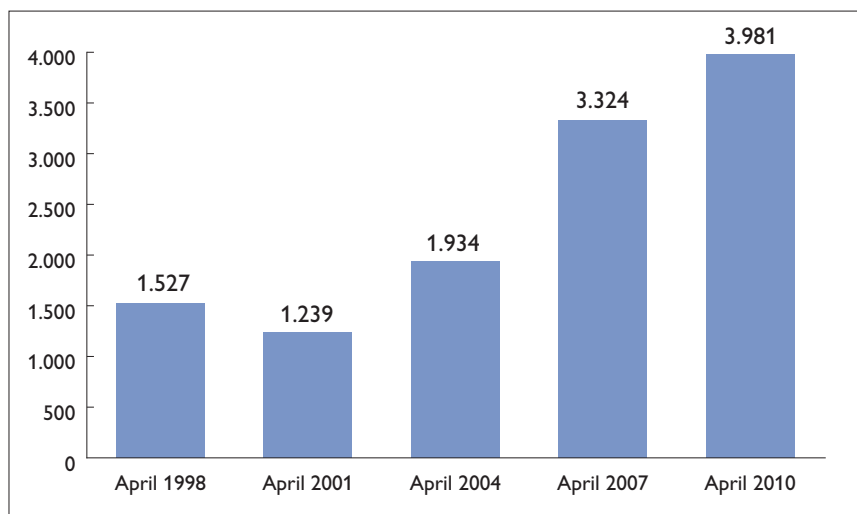
Eigene Grafik. Datenquelle: World Federation of Exchanges (WFE), Annual Report, verschiedene Jahrgänge (world-exchanges.org).

Der weltweite Umsatz des Devisenhandels erreichte 2010 die kaum fassbare Größenordnung von fast 4 Bio. (4000 Mrd.) US-Dollar, und zwar nicht etwa im Jahr, sondern durchschnittlich pro Handelstag (s. *Abbildung 15*). Damit überstieg der Devisenumsatz das Volumen des internationalen Handels mit Sicherheit um ein Vielfaches,<sup>7</sup> was belegt, dass die Devisengeschäfte zum großen Teil spekulativer Natur sind und sich von der Realwirtschaft weitgehend gelöst hatten.

Die Verselbstständigung der Finanzmärkte und somit der Globalisierung hat eine gravierende Folge, die allerdings nicht so unmittelbar auffällt: Die Renditen aus reinen Finanzanlagen und Spekulationsgeschäften (mit Aktien, größeren Unternehmensanteilen, ganzen Unternehmen oder Derivaten) sind infolge dieser Entwicklung seit Mitte der 1970er Jahre beträchtlich höher als die von Realinvestitionen (Schulmeister 1998, S. 12). Dieser Umstand erklärt möglicherweise zum Teil tendenziell abnehmende Wachstumsraten und nachlassende Investitionen. Vor allem aber erklärt er die Machtverschiebungen im Verhältnis

von Kapital und Arbeit: Wenn höhere Renditen aus Finanzgeschäften auch für Industrieunternehmen eine attraktive Alternative zur Ausdehnung oder auch nur Aufrechterhaltung der Produktion darstellen, dann wird es für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bzw. für die Gewerkschaften zwangsläufig immer schwieriger, Lohnforderungen durchzusetzen bzw. sich gegen Verschlechterungen ihrer Löhne und Arbeitsbedingungen zu wehren.

**Abb. 15: Durchschnittlicher Devisenumsatz je Handelstag 1998 bis 2010 (Mrd. US-\$)**



Eigene Grafik. Datenquelle: Bank für Zahlungsausgleich (BIZ), Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and Derivatives Market Activity in 2010 - Final results ([www.bis.org](http://www.bis.org)).

Eine sehr viel spektakulärere Folge des rasanten Aufschwungs der spekulativen Finanzwirtschaft sind Finanzkrisen. Sie entstehen im Wesentlichen dadurch, dass sich in großem Umfang betriebene Spekulationsgeschäfte als verlustreich oder auch nur als zu riskant erweisen und dadurch Panikreaktionen ausgelöst werden. Solche Paniken können wiederum erhebliche Folgen für die Realwirtschaft haben, indem sie das Wirtschaftswachstum abbremsen oder Rezessionen verursachen. Ein besonders dramatisches, aber keinesfalls singuläres Beispiel dafür ist die jüngste Finanzkrise, die 2007 vom US-Immobilienmarkt ausgelöst wurde und

2008 auch den Bankensektor erfasste, sodass massive Staatsinterventionen notwendig wurden, um einen Kollaps zu verhindern. Inzwischen hat sich diese Finanzkrise zur größten → Weltwirtschaftskrise seit der Großen Depression am Ende der 1920er und zu Beginn der 1930er Jahre ausgeweitet; die Folgen sind noch immer nicht überwunden. Am Schluss dieses Buches wird nochmals auf die Bedeutung der Finanzmärkte eingegangen; dann wird auch die Frage erörtert, ob der globalisierte und entgrenzte Kapitalismus mit der aktuellen Finanzkrise bereits seinen Zenit überschritten haben könnte und sich eine Trendwende hin zu einer Renaissance des Staatsinterventionismus andeutet.

#### 2.2.2 Die Internationalisierung der Produktion

Die Internationalisierung der Produktion und die damit zusammenhängende Standortkonkurrenz zwischen Staaten sind zwei weitere wesentliche Charakteristika der Globalisierung. Streng genommen handelt es sich dabei aber um keine eigenständigen Phänomene, sondern um die Folgen der Liberalisierung und Deregulierung der internationalen Kapitalmärkte. Die allseits ungehinderte Mobilität des Kapitals führt dazu, dass die Produktion einen internationalen Charakter annimmt. An die Stelle ortsfester Unternehmen, die an nationalen Standorten produzieren und lediglich auf den internationalen Absatzmärkten konkurrieren, treten nun zunehmend solche Firmen, die bereits bei der Produktion die Vorteile der weltweiten Arbeitsteilung und Spezialisierung nutzen, indem sie verschiedene Komponenten ihrer Produkte (einschließlich der Dienstleistungen, die für Produktion und Vermarktung erforderlich sind) an den jeweils kostengünstigsten bzw. produktivsten Standorten in verschiedenen Ländern herstellen oder einkaufen und dann kombinieren. Der Internationalisierung des Handels folgte auf diese Weise die Internationalisierung der Unternehmen und die Internationalisierung der Produkte. An einem Auto können z. B. Konstruktion, Materialprüfung, Motorfertigung, Entwicklung der Elektronik, Design, Karosseriebau, Endmontage, Werbung sowie die Planung des Gesamtprozesses an ganz verschiedenen nationalen Standorten stattfinden; in welchem Land sich der Firmensitz des Herstellers befindet, sagt dann eigentlich nichts mehr über den Ursprung des Produkts. Schon vor beinahe 20 Jahren hat der amerikanische Ökonom und Arbeitsminister unter Präsident Clinton, Robert B. Reich in seinem Buch *Die neue Weltwirtschaft* diesen Effekt eindrucksvoll beschrieben. Seine Beispiele sind noch heute informativ, nur dass in einer heutigen Lagebeschreibung Länder wie China oder Indien wohl häufiger erwähnt werden müssten.

»Einige Beispiele: Professionelle Eishockeyausrüstungen, in Schweden entworfen, in Kanada finanziert und in Cleveland (Ohio) und Dänemark zum Vertrieb in Nordamerika bzw. in Europa montiert, werden aus Kunststoffen gefertigt, deren molekulare Struktur im US-Staat Delaware erforscht und patentiert wurde und die in Japan erzeugt werden. Eine Werbekampagne wird in Großbritannien erdacht, Filmaufnahmen dazu werden in Kanada gedreht, in Großbritannien synchronisiert und in New York geschnitten. Ein Sportwagen wird von Japan finanziert, in Italien entworfen, im US-Staat Indiana, in Mexiko und Frankreich montiert, wobei moderne elektronische Komponenten Verwendung finden, die im US-Staat New Jersey erfunden und in Japan hergestellt wurden. Ein Mikroprozessor wird in Kalifornien entworfen und in Amerika und Deutschland finanziert; er enthält RAMs (Random Access Memory = Schreib- und Lesespeicher), die in Korea produziert wurden. Ein Strahlflugzeug wird im US-Staat Washington und in Japan entworfen und in Seattle montiert, das konische Heckteil zur Aufnahme des Leitwerks kommt aus Kanada, weitere Heckteile aus China und Italien und die Düsenaggregate aus Großbritannien. Ein in Kalifornien entworfener, in Frankreich gebauter und von Australiern finanzierter Weltraumsatellit wird mit einer in Russland konstruierten Rakete in die Erdumlaufbahn geschossen. Was ist hier ein amerikanisches Produkt? Was ein ausländisches? Nach welchen Kriterien soll man das entscheiden? Spielt es überhaupt eine Rolle?« (Reich 1993, S. 127 f.)

Dass solche international vernetzte Produktionssysteme immer mehr zur Regel werden, wird durch die verbesserte und verbilligte Transport- und Kommunikationstechnik ermöglicht, vor allem aber durch den freien und ungehinderten internationalen Kapitalverkehr. Auf diese Weise entsteht eine neue Konstellation: Es konkurrieren nicht mehr nur nationale Unternehmen auf internationalen Absatzmärkten, sondern nationale Standorte stehen im Wettbewerb um die Möglichkeit, in die transnationalen Wertschöpfungsketten der weltumspannenden Unternehmen eingegliedert zu werden. Von der Fähigkeit, in diesem Netzwerk einen günstigen Platz zu besetzen und zu behaupten, hängt die Chance der einheimischen Arbeitskräfte ab, international wettbewerbsfähig zu sein, Beschäftigung zu finden und Einkommen zu erzielen. Über die Attraktivität eines Standorts entscheiden die Höhe der Löhne, die Ausbildung und die Produktivität der Beschäftigten, die Verfügbarkeit von technischem Wissen und die Vernetzung mit geeigneten Zulieferfirmen, die Belastung der Unternehmen mit Steuer- und Abgaben, die sonstige Infrastruktur (z. B. Verkehr und Tele-

kommunikation), die Art und Intensität der staatlichen Regulierung (z. B. Umweltauflagen und Arbeitsrecht) und vieles andere.

#### 2.2.3 Standortkonkurrenz zwischen Staaten

Mit der Liberalisierung der internationalen Kapitalmärkte und der Internationalisierung der Produktion sind die entscheidenden strategischen Veränderungen benannt, die durch die Globalisierung in Gang gesetzt wurden. Auf diese Weise intensiviert die Globalisierung nicht nur den internationalen Wettbewerb, sondern sie verändert ihn qualitativ; es gibt weiterhin einen internationalen Wettbewerb zwischen Unternehmen, aber es tritt ein neuartiger Wettbewerb hinzu: der Standort- oder Systemwettbewerb zwischen Staaten um die für das Kapital günstigsten Anlagemöglichkeiten. In der Phase des Wohlstandskapitalismus konnten die Staaten den Unternehmen und Kapitalbesitzern (z. B. durch ihre Steuer- und Sozialpolitik) die Rahmenbedingungen vorgeben, an die sich diese anzupassen hatten. Die Globalisierung hat die Tendenz, dieses Verhältnis, zugespitzt ausgedrückt, umzukehren. Die Rahmensetzung durch den Staat kann uneingeschränkt nur funktionieren, solange das Kapital ein ebenso standortgebundener Produktionsfaktor ist wie die Arbeit. Nun aber wird das Kapital zunehmend mobil, die Arbeit hingegen bleibt immobil (oder jedenfalls die weitaus überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer), ebenso wie die Verbraucher und Sozialleistungsempfänger.

Auf diese Weise gewinnen die Unternehmer, welche über den mobilen Produktionsfaktor verfügen, allmählich eine »Exit-Option«, d. h., sie brauchen sich nicht anzupassen, sondern können einem einzelnen Staat, dessen Rahmenbedingungen aus ihrer Sicht ungünstig sind, den Rücken kehren. Streng genommen handelt es sich sogar um eine doppelte Exit-Option:

- Die erste Exit-Option ist die Möglichkeit einer realen Abwanderung durch Produktionsverlagerung. Im großen Stil ist die internationale Produktionsverlagerung erst durch die Zerlegung der Produktion in diverse, jeweils an ganz verschiedenen nationalen Standorten produzierte Wertschöpfungskomponenten lohnend geworden. Ein Unternehmen musste früher die Vor- und Nachteile eines Produktionsstandortes als Gesamtpaket akzeptieren oder verwerfen; es musste also z. B. die hohe Körperschaftssteuer eines Landes in Kauf nehmen, wenn es die hohe Qualifikation der dort ausgebildeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nutzen wollte. Heute kann sich dieses Unternehmen sozusagen die Rosinen herauspicken; für die Montage wählt es den Standort mit den niedrigsten Arbeitslöhnen, für die Konstruktion den mit den qualifiziertesten Ingenieuren, für das Marketing den mit den längsten und flexibelsten



Arbeitszeiten, für Fertigung hochtechnologischer Spezialkomponenten mit den am besten ausgebildeten Facharbeitern, für ökologisch sensible Produktionsstufen das Land mit den laxesten Umweltauflagen, für den Firmensitz das Land mit den niedrigsten Steuern usw.

- Die zweite Exit-Option ist die Möglichkeit der monetären Abwanderung durch Gewinnverlagerung. Ohne dass die tatsächlichen Produktionsabläufen deswegen geändert werden müssen, kann, nachdem der internationale Kapitalverkehr völlig frei geworden ist (zumal innerhalb der EU mit ihrer großen Euro-Zone), der Unternehmensgewinn durch diverse Verfahren dorthin transferiert werden, wo die Steuern gering und die Finanzbehörden kulant sind.

In der ökonomischen Theorie sind die Wirkungen des Standortwettbewerbs zwischen Staaten umstritten; es stehen sich optimistische und pessimistische Einschätzungen gegenüber. Nach der pessimistischen Sicht führt der Standortwettbewerb zwischen den Ländern auf Dauer zu einem ruinösen Wettlauf von Steuersenkung, Lohnsenkung sowie Sozialabbau und wird z. B. zur Folge haben, dass die gesamte Steuer- und Abgabenlast von den nichtmobilen Bevölkerungsteilen getragen werden muss. Nach der optimistischen Sicht, die in den liberal orientierten Wirtschaftswissenschaften, der sogenannten neoklassischen Wirtschaftstheorie, vorherrscht, ist hingegen der Standortwettbewerb zwischen Staaten als ein marktähnliches Optimierungsverfahren zum Wohle aller zu begreifen: Es gibt eine Art Wettbewerb um das beste Mischungsverhältnis zwischen wirtschaftlicher Effizienz einerseits und sozialstaatlicher Regulation und sozialer Gerechtigkeit andererseits; in allen beteiligten Ländern kann dann die Bevölkerung in demokratischen Wahlen entscheiden, ob sie mehr Effizienz bei geringerer sozialer Gerechtigkeit oder mehr soziale Gerechtigkeit bei geringerer Effizienz bevorzugt. Einen ruinösen Wettbewerb braucht man aus dieser Sicht nicht zu befürchten, denn auch die Unternehmer und Kapitaleigner könnten auf die Dauer kein Interesse am Ruin des Sozialstaats haben, weil die vom Sozialstaat geschaffene Infrastruktur einschließlich der Humanressourcen eine der entscheidenden Voraussetzungen für die Produktivität und damit für einen rentablen Kapitaleinsatz ist.

Hier kann auf diese Kontroverse nicht näher eingegangen werden. Es ist aber anzumerken, dass die Optimisten zwei besonders wichtige Punkte zu übersehen scheinen. Erstens gibt es die oben erwähnte Möglichkeit des »Rosinenpickens«, die sich durch die Internationalisierung der Produktion eröffnet; es ist also für Unternehmen durchaus möglich, die Vorteile einer guten Infrastruktur eines Landes zu nutzen, ohne sich an deren Finanzierung zu beteiligen. Zweitens unterstellen die Optimisten es als Tatsa-

che, dass sich die Entscheidungen demokratisch gewählter Regierungen und Parlamente immer an den unverfälschten Präferenzen der Bevölkerung – was immer diese sein mögen – orientieren; das scheint etwas naiv zu sein, denn es ist offenkundig, dass Unternehmer und Kapitaleigner in aller Regel über einen weitreichenden politischen Einfluss verfügen und dass es ihnen sehr häufig gelingt, sich im demokratischen System gegen Mehrheitsinteressen durchzusetzen.

Das hier entworfene Bild vom Standortwettbewerb zwischen den Staaten und der doppelten Exit-Option ist zugegebenermaßen stark vereinfacht. Zwar gibt es genügend Beispiel für Produktionsverlagerungen und Gewinntransfers ins Ausland, aber dass größere Unternehmen ihren Firmensitz ins Ausland verlegt oder sogar mit Sack und Pack ihr Heimatland verlassen hätten, ist noch nie vorgekommen. Zahlreiche Faktoren schränken zumindest die Möglichkeit der Produktionsverlagerungen stark ein. Unternehmen sind komplexe soziale Gebilde, in denen Kompetenz, Fachwissen, erprobte organisatorische Abläufe und eingespielte Regeln gespeichert sind, die bei einem Umzug verloren gingen. Sie operieren in einem Umfeld aus Zulieferern, Kunden, Arbeitsmarkt- und Bildungssystem, Behörden und Öffentlichkeit, außerhalb dessen sie mehr oder weniger hilflos wären. Trotzdem ist die Exit-Option real. Zwar wird kaum ein ganzes Unternehmen abwandern, aber Teile der Produktion können sehr wohl über die Grenzen wandern, und wenn Kapazitätserweiterungen oder der Einstieg in neue Geschäftsfelder geplant werden, dann gibt es in einer globalisierten Welt keine wirklichen Mobilitätshindernisse für das Kapital. Gewiss ist die Diskussion über die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland, die noch vor fünf oder zehn Jahren höchst aufgeregt geführt wurde, heute weitgehend verstummt. Das bedeutet aber nicht, dass das Phänomen des Standortwettbewerbs zwischen Staaten nicht mehr existiert und dass der Machtzuwachs der Kapitaleigner, den diese der Exit-Option verdanken, wieder verschwunden ist. Tatsache ist lediglich, dass eine jahrelange Lohnzurückhaltung, →Deregulierung des Arbeitsmarkts, Steuersenkungen für Unternehmen und Einschnitte bei den Sozialleistungen dem Standort Deutschland derzeit einen spürbaren Wettbewerbsvorsprung verschafft haben. Die drohende Abwanderung ist lediglich dadurch vermieden worden, dass die Politik den Wünschen der Unternehmen und Kapitaleigner entgegengekommen ist.

Auch wenn die These von der doppelten Exit-Option die tatsächlichen Verhältnisse etwas überzeichnen mag, ist also dennoch der Schluss erlaubt, dass der durch die Globalisierung – oder besser gesagt durch die Beschleunigung der Globalisierung – eröffnete Standortwettbewerb zwischen

den Staaten in letzter Konsequenz das Ende der Machtbalance zwischen Arbeit, Kapital und Staat bedeutet, die eine der Säulen des Wohlstandskapitalismus gewesen ist. Die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise hat die Macht des Staates und der Regierungen zwar – wahrscheinlich nur vorübergehend – aufgewertet, weil nur massive Konjunkturprogramme einen ökonomischen Absturz verhindern konnten. Aber damit ist der alte sozialstaatliche Kompromiss zwischen Staat, Kapital und Arbeit nicht wiederhergestellt worden. Der Staat ist nicht überflüssig geworden, sondern seine Funktion in diesem Dreiecksverhältnis hat sich infolge des Standortwettbewerbs geändert:

- Im Wohlstandskapitalismus hat der Staat die Aufgabe übernommen, die Interessen der arbeitenden Bevölkerung gegenüber Kapitaleignern und Unternehmern zur Geltung zu bringen und dadurch zugleich die Loyalität der Bevölkerung gegenüber dem System der kapitalistischen Marktwirtschaft zu sichern.
- Im globalisierten Kapitalismus geht es nicht mehr um Massenloyalität, sondern um die Loyalität des Kapitals zum jeweiligen Land. Die Funktion des Staates besteht nun darin, dem Kapital attraktive Bedingungen zu bieten und diese notfalls auch gegen den Willen der Bevölkerung durchzusetzen. Denn auch wenn dies mit Nachteilen für die Bevölkerung verbunden ist (z. B. mit sinkenden Reallöhnen, Abbau von Sozialleistungen und Schutzrechten für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer), ist es immer noch das kleinere Übel im Vergleich zur Abwanderung des Kapitals.

Auch im globalisierten Kapitalismus stehen Kapital, Arbeit und Staat noch immer in einem Dreiecksverhältnis, der Staat ist immer noch Mittler zwischen Arbeit und Kapital, aber die Gewichte haben sich verändert. Der Staat bewegt die Kapitalseite nicht mehr um des sozialen Friedens willen zu Zugeständnissen an die Beschäftigten, sondern er drängt umgekehrt die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in ihrem eigenem Interesse zu Zugeständnissen an die Unternehmer und Kapitaleigner. Der britische Soziologe Colin Crouch hat diesen Prozess als Aushöhlung der Demokratie interpretiert und die These aufgestellt, dass die westlichen Demokratien sich im Stadium der »Postdemokratie« befänden, d. h. in einem Zustand, in dem zwar nach wie vor Wahlen stattfinden und sogar Regierungen ausgewechselt werden, die reale Politik aber von Eliten gemacht wird, die in erster Linie die Interessen der Wirtschaft vertreten (Crouch 2008).

Wir sehen, dass auf diese Weise ein weiteres Element des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas seine Grundlage verloren hat. Der Staat ist nicht mehr in der Lage, die Macht des Kapitals über die Arbeit unter

Kontrolle zu halten und zu begrenzen, sondern er muss zugunsten der Kapitaleseite Stellung beziehen – z. B. durch Senkung der Unternehmenssteuern oder durch Lockerung der Bestimmungen des Arbeitsrechts. Die Gewerkschaften sind erst recht organisatorisch geschwächt, schon wegen der hohen Arbeitslosigkeit, und können den Unternehmern und Kapitaleignern immer weniger kollektive Gegenmacht entgegensetzen.

#### 2.2.4 Eine neue Wirtschaftskultur: vom Korporatismus zum Shareholder Value-Kapitalismus

Die Globalisierung hat auch dazu beigetragen, dass die typische Unternehmenskultur, welche in den kontinentaleuropäischen Ländern während der »fordistischen« Phase des Wohlstandskapitalismus vorherrschend war (→ Kap. II.2.4), im Rückzug ist und sich die Verhältnisse dem angelsächsischen → Shareholder Value-Kapitalismus angeglichen haben. Das bedeutet zunächst, dass die Unternehmen sich sehr viel stärker über die Emission von Aktien finanzieren als früher, als sie dies vorwiegend über Bankkredite taten – eine Entwicklung die unter anderem dadurch zu erklären ist, dass die Kapitalmarktzinsen im Vergleich zu den mit Realinvestitionen erzielbaren Renditen seit Mitte der 1970er Jahre deutlich höher geworden sind (Schulmeister 1998, S. 12). Dadurch haben sich sowohl die strategische Ausrichtung der Unternehmen als auch die Machtverhältnisse innerhalb derselben verändert. Die Maximierung des Börsenwerts sowie die kurzfristig erzielbaren Gewinne und nicht mehr die langfristige Entwicklung stehen nun im Vordergrund. Finanzoperationen werden auch für Industrieunternehmen zu wichtigen Geschäftsfeldern neben der Produktion oder werden sogar wichtiger als diese.

Angesichts ständiger Fusionen und Übernahmen nimmt die Macht der Aktionäre zu und die der Manager ab, wobei Letztere allerdings durch bedeutende Einkommenssteigerungen für ihren Machtverlust reichlich entschädigt wurden. Verlierer dieser Machtverschiebung innerhalb der Unternehmen sind tendenziell die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und die Gewerkschaften, denn die Handlungsfreiheit der Manager, welche diese in der Regel im Sinne einer sozialkooperativen Unternehmensführung genutzt hatten, wurde zugunsten der Aktionärsinteressen beschnitten.

Noch bedeutender ist, was Deutschland betrifft, die Auflösung dessen, was als → »Deutschland AG« bezeichnet worden ist, d. h. der engen finanziellen und personellen Verflechtung der großen Aktiengesellschaften und Banken. Dieses Netzwerk von gegenseitigen Beteiligungen, Kreditbeziehungen und Kontrollen widersprach sicher den orthodoxen Vorstellungen von weltweit freien Kapitalmärkten, hatte aber der deutschen Industrie eine füh-

rende Weltmarktstellung und eine hohe internationale Wettbewerbsfähigkeit gesichert und zugleich die deutschen Unternehmen vor Kapitalvernichtung durch feindliche Übernahmen und »Filetierungen« geschützt. Ganz generell hatte das System der Deutschland AG das Kapital langfristig an die Anlage in inländischen Produktionsunternehmen gebunden und – wenn man so will – seine Mobilität und Flexibilität (»Volatilität« oder »Flüchtigkeit«, wie es in der Sprache der Ökonomie heißt) verringert. Die Zerschlagung der »Deutschland AG« und die Erhöhung der Kapitalmobilität und -flexibilität war das Ziel der rot-grünen Bundesregierung, als sie 2000 die Erlöse aus dem Verkauf von Unternehmensanteilen steuerfrei stellte und es damit den Banken ermöglichte, sich aus ihrem finanziellen Engagement in inländischen Produktionsunternehmen zu lösen und dafür verstärkt auf den weltweiten Kapitalmärkten zu operieren. Die Logik war, den Kapitalmarkt so weit wie möglich zu flexibilisieren, was dann allerdings zur Erosion der traditionell sozialpartnerschaftlichen Unternehmenskultur und des Korporatismus in Deutschland beitrug. Dem entspricht, dass die Organisationskraft der Arbeitgeberverbände, d. h. der Verhandlungspartner der Gewerkschaften, einer starken Erosion unterliegt; immer weniger Firmen gehören einem solchen Verband an und sind damit auch nicht mehr an Tarifverträge gebunden.

Auch mit Blick auf den Shareholder-Kapitalismus stellt sich die Frage, ob die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise eine Trendumkehr bewirkt haben könnte. Die Jagd nach raschem Profit auf den internationalen Finanzmärkten ist kräftig in Misskredit geraten. Besonders in Deutschland wird der Wert längerfristig ausgerichteter Marktstrategien wieder hervorgehoben, zumal die deutsche Industrie, in der die alte Unternehmenskultur noch immer fortwirkt, die Krise glänzend überstanden zu haben scheint. Auf einem anderen Blatt steht allerdings, ob damit die Strukturveränderungen der vergangenen Jahrzehnte gestoppt oder gar rückgängig gemacht werden. Dagegen spricht, dass bislang die Versuche zur Reform des Finanzsektors in Ansätzen stecken geblieben sind. Solange aber kein internationaler Ordnungsrahmen für die Finanzindustrie etabliert ist, wird die eigentliche Triebkraft des Shareholder-Kapitalismus weiter wirken können.

### 2.3 Individualisierung: von der kollektiven Bindung zum Pluralismus der Lebensstile

Den dritten der drei genannten großen Trends, die sogenannte Individualisierung, diagnostiziert die Soziologie schon seit Beginn der 1980er Jahre

(vgl. Geißler 2002, S. 134 ff., Neugebauer 2007, S. 16–22). Der bekannte Soziologe Ulrich Beck hat dies auf die Formel »jenseits von Klasse und Schicht« gebracht (Beck 1986, vor allem S. 115–160). Der Begriff der Individualisierung bezeichnet die Tatsache, dass die Bindung der Individuen an familiäre, gruppenbezogene und milieuspezifische Normen und Verhaltensmuster offenbar abnimmt. Zugleich eröffnen sich größere Wahlmöglichkeiten für die individuelle Lebensführung, sodass man von einem »Pluralismus der Lebensstile« sprechen kann. Dieser Individualisierungsprozess steht in engem Zusammenhang mit dem Strukturwandel von der Industriegesellschaft zur wissensbasierten Dienstleistungsgesellschaft; die wachsende Differenzierung und Flexibilisierung in der Arbeitswelt findet also ihre Entsprechung in der Lebenswelt der Individuen. Die Folge von Individualisierung und Pluralisierung ist auch in der Alltagserfahrung präsent: Es gibt keine »Klassen« mehr, wenn man darunter integrierte, soziokulturell homogene Großgruppen mit entsprechender Sonderkultur, mit klassentypischen Lebensformen, mit spezifischen Weltanschauungen und Ideologien und mit geschlossenen Großorganisationen versteht.

#### 2.3.1 Die Auflösung der alten Milieus

Streng genommen war die soziale Wirklichkeit selbst im 19. Jahrhundert zu kompliziert, um sie mit einem einfachen Klassenschema abbilden zu können; das war übrigens einer der Gründe, warum sich die Prognosen von Karl Marx nicht bestätigt haben. Trotzdem war die Gesellschaft des Wohlstandskapitalismus in den Nachkriegsjahrzehnten immer noch von deutlich abgrenzbaren und auch politisch organisierten Großmilieus geprägt, die weitgehend (aber nicht vollständig) der sozialen Schichtung und der konfessionellen Gliederung der Vorkriegsgesellschaft entsprachen. So kann man für das deutsche Kaiserreich und die Weimarer Republik vier Sozialmilieus (Lepsius 1973) unterscheiden, nämlich das konservativ-protestantische Milieu, das liberal-protestantische Milieu, das katholische Milieu und das sozialdemokratische Milieu. Diesen Milieus waren jeweils bestimmte soziale Schichten und politische Parteien zuzuordnen. Im Prinzip hat sich diese Milieustruktur in der Bundesrepublik noch jahrzehntelang fortgesetzt; sie wurde allerdings durch die Gründung der überkonfessionellen christdemokratischen Parteien CDU und CSU sowie durch die weltanschaulich neutralen DGB-Einheitsgewerkschaften politisch neu organisiert.<sup>8</sup>

Die politischen Organisationen dieser traditionellen Milieulandschaft der Bundesrepublik existieren noch heute, aber die Erosion ist deutlich sichtbar. Statt eines Dreiparteiensystems gibt es heute ein Fünfparteiensystem. Die Stimmenanteile der traditionellen drei Parteien bei Wahlen sind

erheblich gesunken und die Wahlbeteiligung ist deutlich zurückgegangen. Bei der Bundestagswahl 1972 wurden die drei Traditionsparteien der alten Bundesrepublik, CDU/CSU, SPD und FDP zusammengenommen von 90% der Wahlberechtigten gewählt; das entsprach 99% der gültigen Stimmen. Bei der letzten Bundestagswahl 2009 waren es nur noch knapp 50% (71% der gültigen Stimmen). Die Tatsache, dass sich die großen → »Volksparteien« – CDU/CSU und SPD – allen Anzeichen nach im Niedergang befinden, kann unter anderem mit dem Bedeutungsverlust der alten Milieus erklärt werden; zu ihrer Tradition hatte in aller Regel die feste Bindung an eine dieser beiden Parteien gehört.

Als Indikator einer wachsenden Individualisierung kann auch der Rückgang der Zustimmung zum Parteiensystem in Deutschland gewertet werden. Die Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen lag von den 1950er bis 1980er Jahren immer über 80%; seitdem ist sie – mit der einen Ausnahme von 1998 – kontinuierlich rückläufig. Bei der letzten Bundestagswahl 2009 sank sie auf den für die Bundesrepublik historischen Tiefstand von unter 70%. Auch der Anteil der Parteimitglieder an der erwachsenen Bevölkerung ist rückläufig: 6,1% der Bürgerinnen und Bürger gehörten 1976 in Westdeutschland einer politischen Partei an (Statistisches Bundesamt 2006, S. 640); heute liegt dieser Anteil in Gesamtdeutschland nur noch bei rd. 2% (Statistisches Bundesamt 2011, S. 370). Die schwindende Mitgliedschaft in politischen Parteien wird zum Teil durch vermehrtes Engagement in Bürgerinitiativen kompensiert; 1998 wirkten 2% der Westdeutschen (gegenüber 1% 1976) und 1% der Ostdeutschen in solchen Initiativen mit. In der Gesamtsumme wird aber die politische Partizipation schwächer, was als deutliches Zeichen für »Individualisierung« zu werten ist.

Der gewerkschaftliche Organisationsgrad (DGB-Gewerkschaften und Deutsche Angestelltengewerkschaft zusammen) ging in Westdeutschland von 16,7% im Jahr 1976 auf 13,1% zurück; in Ostdeutschland fiel er von 1992 bis 1998 von 27,3% auf 15,3% (Statistisches Bundesamt 2011, S. 374); 2010 waren nur noch 11% der Deutschen gewerkschaftlich organisiert (Statistisches Bundesamt 2011, S. 375). Das Gleiche gilt für die Bindungskraft des Tarifsystems; für immer weniger Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind Löhne und Arbeitsbedingungen durch Tarifverträge geregelt. Auch von dieser Seite her wird die Grundlage des sozialstaatlichen Korporatismus in Deutschland geschwächt. Bezeichnend ist auch der Aufstieg kleiner Berufsgewerkschaften, die in Deutschland eigentlich ein Relikt der Vergangenheit waren, das durch das System der branchenmäßig gegliederten Einheitsgewerkschaft verdrängt worden war. Vornehm-

lich die Verbände gut bezahlter kleiner Berufsgruppen scheiden aus der kollektiven Solidarität der großen Gewerkschaften aus und versuchen, für ihre Mitglieder Sonderkonditionen zu erreichen; so gelang es in den letzten Jahren dem Berufsverband der Flugzeugpiloten, der Ärztegewerkschaft »Marburger Bund« und der Lokomotivführergewerkschaft, eigene Tarifverträge abzuschließen.

Die Auflösung des traditionellen Korporatismus macht auch den Zusammenhang zwischen Individualisierung und Flexibilisierung deutlich: Durch Schwächung der großverbandlichen Strukturen werden die individuellen Spielräume größer, aber auch die Anforderungen an die Individuen, sich an die Marktbedingungen anzupassen. Während für den »klassischen« Industriearbeiter im Wesentlichen alles, d.h. Eingruppierung, Lohn, Dauer und Verteilung der Arbeitszeit, Pausen, Urlaub und Arbeitsbedingungen, kollektiv von seiner Gewerkschaft und dem Arbeitgeberverband geregelt wurde, ist dies für den »modernen« Angestellten vielfach nicht mehr der Fall. Er ist viel mehr auf sich gestellt; häufig muss er Gehalt, Arbeitszeit und Arbeitsbedingungen, selbst aushandeln und sich seine Position in der betrieblichen Hierarchie selbst erkämpfen, er wird zum »Arbeitskraftunternehmer«.

Auch die Abnahme der kirchlichen Bindung in Deutschland ist ein Indikator für die fortschreitende Individualisierung. Während 1970 in Westdeutschland mehr als 90% der Bevölkerung formal einer der beiden großen christlichen Kirchen angehörte (katholische Kirche 44,6%, evangelische Kirche 46,5%), ging dieser Anteil bis 1990 auf rd. 84% zurück (katholische Kirche 44,5%, evangelische Kirche 39,6%). Durch die Wiedervereinigung mit dem weitgehend konfessionslosen Osten sank der Anteil der Kirchenmitglieder auf etwa zwei Drittel und geht seitdem weiter leicht, aber kontinuierlich zurück; er lag 2006 bei knapp 62% (katholische Kirche 31,2%, evangelische Kirche 30,5%). Mehr noch als die formale Mitgliedschaft sagt die Entwicklung des regelmäßigen Kirchbesuchs etwas über die nachlassende Bindung an das kirchliche Milieu aus: 1960 besuchten noch 48,1% der Katholiken regelmäßig den sonntäglichen Gottesdienst; 2006 waren es nur noch 14% (eigene Berechnungen, Datenbasis Statistisches Bundesamt 2008, S. 12, 389f.).

Zusätzlich haben die verschiedenen »Bewegungen« der 1960er bis 1980er Jahre (68er-Bewegung, Ökologiebewegung, Alternativbewegung, Frauenbewegung, Friedensbewegung) die Milieus erheblich verändert; sie signalisieren einen zum Teil erheblichen Wertewandel. Ein sehr wichtiger Indikator für die Erosion der geschlossenen Milieus und für die Pluralisierung der Lebensstile ist auch, dass die konfessionellen Gegensätze prak-



tisch verschwunden sind, dass die katholische Kirche heute die früher enge Bindung an ihre traditionelle Milieupartei CDU bzw. CSU gelockert hat und dass umgekehrt alle Parteien gleichermaßen den Dialog mit den Kirchen suchen.

### 2.3.2 Komplexe Sozialmilieus in der Bundesrepublik Deutschland

Es kann also nicht verwundern, dass die Versuche, auch in der heutigen deutschen Gesellschaft noch verschiedene soziale Milieus zu identifizieren, sehr komplexe Strukturen sichtbar machen, die dem herkömmlichen Schema (konservativ-protestantisch, liberal-protestantisch, katholisch und sozialdemokratisch) und der traditionellen bundesdeutschen Parteienlandschaft nicht mehr entsprechen. Hinzu kommt, dass die Gesellschaft durch die deutsche Einheit wesentlich vielgestaltiger geworden ist. Die bekannteste Milieukonzeption für Deutschland stammt vom Heidelberger Sinus-Institut.<sup>9</sup> Diese wurde hauptsächlich zu Zwecken der Marktforschung entworfen. Eine etwas andere Milieukonzeption, welche den politischen Einstellungen ein größeres Gewicht beimisst, wurde unter Auswertung mehrerer Auftragsstudien von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) erstellt (Neugebauer 2007). Die Studie trägt den Titel »Politische Milieus in Deutschland« und beruht auf Befragungen aus den Jahren 2005 und 2006.

In der FES-Studie werden die Milieus nach vier Kriterien abgegrenzt: zum einen nach dem »sozialen Status« (hoch, mittel oder gering), zum anderen nach der Einstellung der Befragten zu drei zentralen Wertkonflikten, die für die politische Einstellung entscheidend sind: Freiheit vs. Autorität, soziale Gerechtigkeit vs. Marktfreiheit und Religiosität vs. »Säkularität« (d. h. weltlicher Orientierung). Unter einem »politischen Milieu« wird eine Gruppe von politisch Gleichgesinnten verstanden, wobei die Übereinstimmung in politischen Grundfragen – z. B. der Einstellung zu Autorität, zu sozialer Gerechtigkeit oder zur Bedeutung der Religion – nicht unbedingt zu einheitlicher parteipolitischer Präferenz führen muss. Insgesamt werden in der FES-Studie neun solcher politischen Milieus unterschieden:<sup>10</sup>

- Vier verschiedene Milieus mit hohem gesellschaftlichem Status (überwiegend aus Oberschicht und oberer Mittelschicht) mit zusammen 45 % der Bevölkerung: »Leistungsindividualisten« (12 %), »etablierte Leistungsträger« (15 %), »kritische Bildungseliten« (9 %) und »engagiertes Bürgertum« (10 %).
- Zwei Milieus mit mittlerem gesellschaftlichem Status (überwiegend aus unterer bis oberer Mittelschicht) mit zusammen 29 % der Bevöl-

kerung: »zufriedene Aufsteiger« (13%), und »bedrohte Arbeitnehmermitte« (16%).

- Drei Milieus mit eher niedrigem oder niedrigem gesellschaftlichem Status (überwiegend aus unterer Mittelschicht und Unterschicht) mit zusammen 26% der Bevölkerung: »selbstgenügsame Traditionalisten« (11%), »autoritätsfixierte Geringqualifizierte« (7%) und »abgehängtes Prekariat« (8%).

Die Soziologen sind sich darin einig, dass die herkömmlichen klassenspezifischen Milieus in der alten Form im Verschwinden begriffen sind und dass ein deutlicher gesellschaftlicher Trend zur Individualisierung und Pluralisierung der Lebensstile zu verzeichnen ist, der wiederum zu einer sehr viel komplexeren und offeneren Milieulandschaft geführt hat. Offensichtlich gibt es eine Art Paradox: einerseits lösen sich die traditionellen Großmilieus in eine Vielzahl von differenzierten und im fließenden Übergang begriffenen Teilmilieus auf, andererseits bestehen die alten sozialen Ungleichheiten fort oder sie verschärfen sich sogar noch. Wenn man es zuspitzen will, kann man es folgendermaßen formulieren: Es gibt in gewisser Weise noch deutlich separierte soziale Schichten, aber diesen sozialen Schichten entsprechen keine (relativ) einheitlichen Lebensstile, gemeinsamen kollektiven Erfahrungen und Orientierungen mehr. Die traditionellen Großmilieus haben sich auch nicht einfach nur in kleinere Einheiten gespalten, sondern es hat eine qualitative Veränderung stattgefunden.

Was das Sinus-Institut oder die Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung heute als Milieus identifizieren, sind, gemessen an den traditionellen Milieus, eigentlich nur statistische Begriffe. Es fehlt ihren Mitgliedern überwiegend das gemeinsame Bewusstsein, das Zusammengehörigkeitsgefühl und die durch Verbände und Institutionen vermittelte Vernetzung; dementsprechend geringer ist ihre Organisierbarkeit bzw. ihre organisatorische Durchsetzungskraft geworden. Von den beiden großen Minderheitenmilieus, die nicht nur im Kaiserreich und in der Weimarer Republik, sondern auch noch in den 1950er und 1960er Jahren weitgehend intakt waren, dem traditionellen Arbeitermilieu und dem katholischen Milieu, sind nur noch Restbestände vorhanden, nämlich, wenn man die Systematik der erwähnten FES-Studie zugrunde legt, in Gestalt der Teilgruppen der »bedrohten Arbeitnehmermitte« und der »selbstgenügsamen Traditionalisten«. Aber auch in den verbliebenen Rückzugsgebieten verfügen diese traditionellen Milieus längst nicht mehr über den Grad an Integration und Vernetzung (z. B. durch eine vielfältige Vereinslandschaft und eigene Presse) wie früher.

### 2.3.3 Einstellung zur sozialen Gerechtigkeit in verschiedenen sozialen Milieus

Das Zusammentreffen von unveränderter, wenn nicht gar sich verschärfender sozialer Ungleichheit mit fortschreitender Individualisierung und Pluralisierung schwächt nun aber in besonderer Weise die soziokulturellen Grundlagen des herkömmlichen Sozialstaats und des traditionellen sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas. Das wird deutlich, wenn wir uns daran erinnern, dass kollektive Statussicherheit und Verteilungsgerechtigkeit dessen Herzstück bilden. Je mehr sich individualistische Orientierungsmuster verbreiten, desto geringer wird zwangsläufig die Bereitschaft zur kollektiven Solidarität; stattdessen wird es mehr als eine Sache individueller Vorsorge und Eigenverantwortung betrachtet, sich gegen die großen Lebensrisiken zu schützen. Desto geringer wird dann entsprechend die Bereitschaft derjenigen, die sich für Leistungsträger halten, die Verlierer des marktwirtschaftlichen Prozesses mitzuziehen; zumindest wächst die Neigung, Druck auf diejenigen, die öffentliche Unterstützung beanspruchen, auszuüben und ihnen größere eigene Anstrengungen zuzumuten. Es ergibt sich also ein Trend zur Entsolidarisierung. Mit wachsender Individualisierung verschieben sich daher tendenziell auch die Gewichte in der Bewertung der Verteilungsgerechtigkeit im Verhältnis zum Leistungsprinzip.

In diesem Zusammenhang ist die bereits erwähnt Studie »Politische Milieus in Deutschland« besonders interessant, weil sie auch Auskunft gibt über die Einstellungen zu den Themen soziale Gerechtigkeit und Marktfreiheit in den oben angeführten neun politischen Milieus. Um diese zu ermitteln, wurden die Interviewpartner gebeten, auf einer von 1 bis 7 reichenden Skala ihre Zustimmung zur sozialen Absicherung durch den Staat bzw. zur Marktfreiheit und damit zur persönlicher Eigenverantwortung der Bürger zum Ausdruck zu bringen. Der Wert »1« bedeutete volle Zustimmung zu einer als kollektive soziale Sicherung interpretierten sozialen Gerechtigkeit, der Wert »7« volle Zustimmung zur Marktfreiheit. Das Ergebnis der Befragung wird in *Tabelle 1* dargestellt.

Aus dieser Tabelle lassen sich einige für uns interessante Befunde ablesen:

- Nur etwa 60% der Bevölkerung räumen der kollektiven sozialen Sicherung Priorität vor der individuellen Eigenverantwortung ein.
- Allerdings ist die Zahl derer, die umgekehrt die individuelle Eigenverantwortung bevorzugen, mit weniger als 20% weitaus geringer als die der eindeutigen Befürworter der kollektiven sozialen Sicherung: Es gibt also eine Zone der Unentschlossenheit, woraus man schließen kann, dass es im Bezug auf die Frage nach der sozialen Sicherung in der Bevölkerung eine erhebliche Orientierungsunsicherheit gibt.

Tab. 1: Einstellung zur sozialen Gerechtigkeit in politischen Milieus  
(FES-Studie 2007; Befragungszeitraum 2005/2006)

Politisches Milieu	Anteil an der Gesamtbevölkerung (in %)		in % der jeweiligen Gruppe		
			Präferenz für soziale Gerechtigkeit	Neutral	Präferenz für Markt-freiheit
			Werte 1–3	Wert 4	Werte 5–7
<b>Hoher sozialer Status</b>	45				
Leistungsindividualisten	11	26	43	31	
Etablierte Leistungsträger	15	19	50	32	
Kritische Bildungseliten	9	74	8	17	
Engagiertes Bürgertum	10	65	11	24	
<b>Mittlerer sozialer Status</b>	29				
Zufriedene Aufsteiger	13	50	18	30	
Bedrohte Arbeitnehmer-mitte	16	88	4	7	
<b>Niedriger sozialer Status</b>	26				
Selbstgenügsame Traditionalisten	11	80	10	9	
Autoritätsfixierte Geringqualifizierte	7	93	5	2	
Abgehängtes Prekariat	8	94	1	4	
Zusammen	100	100	62*	19*	19*

\* Eigene Berechnung auf Basis der Zahlen der FES-Studie; Additionsfehler durch Rundung. Datenquelle Neugebauer 2007, S. 69, 87.

- Fasst man die Milieus mit ähnlichem sozialen Status zusammen, so sind innerhalb dieser so gebildeten Gruppen je nach Milieuzugehörigkeit ganz konträre Einstellungen zur sozialen Sicherheit bzw. zur Eigenverantwortung anzutreffen; dies ist in der Tat ein Indiz für eine gewisse Entkoppelung von objektiver sozialer Lage und persönlichen politischen Einstellungen. So sind z. B. von den Befragten mit hohem sozialem Status die »Leistungsindividualisten« und die »etablierten Leistungsträger« eindeutig für die Eigenverantwortung zulasten der sozialen Sicherung, während bei den »kritischen Bildungseliten« und dem »engagierten Bürgertum« die Mehrheit der sozialen Sicherung den Vorzug gibt. Auch bei den Milieus mit mittlerem sozialen Status gibt es in der Frage der sozialen Gerechtigkeit Differenzen:

Die »zufriedenen Aufsteiger« nehmen eine eher mittlere Position ein und bevorzugen insgesamt einen Kompromiss zwischen kollektiver sozialer Sicherung und Eigenverantwortung, die »bedrohte Arbeitnehmermitte« präferiert eindeutig die kollektive soziale Sicherung.

- Dass die Einstellung zur kollektiven sozialen Sicherung nicht unbedingt vom sozialen Status abhängt, gilt allerdings nicht für die Unterschicht und die untere Mittelschicht. Hier gibt es unabhängig von der Milieuzugehörigkeit eine eindeutige positive Einschätzung der kollektiven sozialen Sicherung.

### 3 Die Erosion des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas

In Kapitel III.2 wurden die drei großen Trends dargestellt, die dem Wohlstandskapitalismus der Jahrzehnte nach dem 2. Weltkrieg die Grundlage entzogen haben. Der Strukturwandel hat den fordistischen Industrialismus zurückgedrängt, die Globalisierung hat das Machtgleichgewicht zwischen Arbeit, Kapital und Staat gestört, Individualisierung und Pluralisierung haben den »Kollektivismus« aufgeweicht. Diese drei Prozesse, die miteinander in Wechselwirkung stehen, haben zur Erosion der wohlstandskapitalistischen Konstellation, zur Krise des Sozialstaats und damit auch zur Krise des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas geführt.

Es ist wichtig, bei der Analyse der Sozialstaatskrise bis zu diesen drei Trends vorzudringen und nicht bei eher vordergründigen Erklärungen wie z.B. Unfinanzierbarkeit des Sozialstaats, demografischer Wandel, Lohn- und Lohnnebenkosten, »Kostenexplosion« bei den Gesundheitsleistungen, »Verkrustung« des Arbeitsmarkts oder Missbrauch von Sozialleistungen usw. stehen zu bleiben. Denn wie eine Gesellschaft Verteilungsprobleme löst, ist keine Frage ökonomischer Sachzwänge (als solche wird sie freilich häufig dargestellt), sondern vielmehr eine politische Frage und somit – je nach Betrachtungsweise – eine Machtfrage oder eine ethische Frage.

#### 3.1 Die Rentenpolitik als Beispiel für den Wandel des sozialpolitischen Problemverarbeitungsmusters

Die neue Art des politischen Umgangs mit den Finanzierungsproblemen des Sozialstaats kann am Beispiel der Rentenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland deutlich gemacht werden: Im Jahr 1967 befand sich die

gesetzliche Rentenversicherung infolge des Anstiegs der Zahl der Rentnerberechtigten in erheblichen aktuellen Finanzierungsschwierigkeiten. Die damals gerade neu gebildete erste Große Koalition aus CDU/CSU und SPD löste dieses Problem, indem sie beschloss, den Beitragssatz, der von 1957 an bei 14% gelegen hatte, in vier Schritten von 1968 bis 1973 auf 18% zu erhöhen, also um 4%-Punkte oder mehr als ein Viertel. Man hielt diesen Schritt für notwendig, um zu gewährleisten, dass die Rentnerinnen und Rentner an der allgemeinen Einkommensentwicklung teilhaben konnten; größere politische Auseinandersetzungen in dieser Frage gab es damals nicht.

Gegen Ende der 1980er Jahre – der Beitragssatz lag damals bei 18,7% – ergab sich die Notwendigkeit, die gesetzliche Rentenversicherung im Hinblick auf die langfristig steigende Alterslast finanziell zu konsolidieren. Es bildete sich ein überparteilicher Konsens zwischen der damals regierenden CDU/CSU-FDP-Koalition und der SPD heraus, der von den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden mitgetragen wurde. Im Jahre 1989 wurde ein Reformgesetz beschlossen (das »Rentenreformgesetz 1992«, wegen des Datums seines Inkrafttretens), dessen Logik in der Gleichverteilung der künftigen demografischen Zusatzbelastung auf Rentner (geringere Rentenansparungen), Arbeitnehmer bzw. Arbeitgeber als Beitragszahler (maßvolle Beitragssatzsteigerung) und Staat (höhere Bundeszuschüsse) bestand.

Nur ein gutes Jahrzehnt später, im Jahr 2000, war der Rentenversicherungsbeitrag (bei wesentlich höheren Löhnen) nicht sehr viel höher als er schon 1973 gewesen war, nämlich 19,3%. Allerdings hatten Prognosen ergeben, dass er bis zum Jahre 2030 auf 23,6% steigen könnte (also in drei Jahrzehnten etwa in dem Umfang, in dem er in den sechs Jahren zwischen 1967 und 1973 angehoben worden war. Trotzdem reagierte die Politik 2000 vollkommen anders als sie es 1967 und 1989 getan hatte. Die rot-grüne Koalition kam (im Prinzip darin unterstützt von CDU/CSU und FDP) zu dem Entschluss, dass ein grundsätzlicher Systemwechsel in der Altersversorgung notwendig sei und dass das Rentenniveau langfristig deutlich sinken müsse. Damit wurde erklärtermaßen das bisher allgemein anerkannte Ziel aufgegeben, dass die gesetzliche Rente den im Berufsleben erreichten Lebensstandard sichern sollte. Stattdessen sollten nun die Versicherten die Lücke schließen; sie sollten zusätzlich freiwillig und privat für das Alter vorsorgen, wofür der Staat finanzielle Anreize bereitstellte. Auf diese Weise wurde der für 2030 errechnete Beitragssatz von 23,6% auf 21,8% gesenkt, also gerade einmal um 1,8%-Punkte.<sup>11</sup>

Dieser vergleichsweise geringfügigen prognostizierten Beitragsentlastung standen auf der anderen Seite die notwendigen Aufwendungen für

freiwillige private Zusatzvorsorge gegenüber, die man mit 4% vom Bruttolohn veranschlagte. Es handelte sich also, gemessen am Interesse der Rentnerinnen und Rentner wie der Beitragszahler/innen, eher um ein Verlustgeschäft; Gewinner waren nur die Arbeitgeber, die in den Genuss einer (relativen) Beitragsentlastung kamen, ohne sich an der privaten Vorsorge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beteiligen zu müssen. Dass man eine solche Entscheidung traf und ein zuvor für besonders wichtig gehaltenes Element des herkömmlichen Sozialstaats, die Lebensstandardsicherung im Alter, aufgab, lässt sich offenbar mit ökonomischen Sachzwängen allein nicht erklären. Es ist vielmehr nur verständlich, wenn man die grundsätzlich veränderte politische Situation berücksichtigt, also die Durchsetzungskraft der Unternehmenseite, die Schwäche der Gewerkschaften, die Einflussnahme der privaten Finanzwirtschaft (für die das Geschäftsfeld der privaten Altersvorsorge bedeutend erweitert wurde), den Einfluss neoliberaler Politikkonzepte, die geringer gewordene Akzeptanz kollektiver Sicherungssysteme in der Bevölkerung und vor allem den Vertrauensverlust, den die gesetzliche Rentenversicherung (nicht zuletzt auf Grund großer, von der Finanz- und besonders der Versicherungswirtschaft unterstützter Kampagnen) erlitten hatte.

Man sieht am Beispiel der Rentenpolitik, dass es nicht allein die ökonomischen und versicherungstechnischen Fakten sind, welche die Politik determinieren. Was finanzierbar ist und was nicht bzw. wer die Lasten tragen soll und wer nicht, sind Gerechtigkeitsfragen, die so oder so entschieden werden können. Wie letztlich entschieden wird, hängt von der gesellschaftlichen Gesamtkonstellation, von den Macht- und Kräfteverhältnissen und auch von der Stimmungslage in der Wählerschaft und in den Medien ab. Kurzum, nicht nur die ökonomischen Fakten sind wichtig, sondern auch das Muster, nach denen Gesellschaften auf diese Fakten antworten und wie sie ihre sozialen Probleme verarbeiten. In unserem Zusammenhang aber ist entscheidend, wie sich diese Problemverarbeitungsmuster und damit auch die Leitvorstellungen von sozialer Gerechtigkeit gegenüber der Phase des Wohlstandskapitalismus verändert haben.

### 3.2 Das Zusammenwirken der drei großen Trends

Strukturwandel, Globalisierung und Individualisierung stehen in einem Verhältnis der Wechselwirkung und gegenseitigen Verstärkung (*s. Abbildung 16*). Diese Interdependenz müssen wir kurz beschreiben, um die

Auflösung des sozialen Kapitalismus verstehen zu können. Der Strukturwandel von der fordistischen Industrie und der Welt standardisierter Massenkonsumgüter zur wissensbasierten Dienstleistungsgesellschaft hängt eng mit der Globalisierung zusammen. Differenzierung, Dezentralisierung und Flexibilisierung der Produktion sind, ebenso wie die revolutionäre Verbesserung der Informations- und Kommunikationstechnik, entscheidende Voraussetzungen für die Intensivierung des internationalen Wettbewerbs, für die gewaltige Expansion des Welthandels und für die Auflösung der national gebundenen integrierten Produktion zugunsten transnational vernetzter Wertschöpfungsketten. Umgekehrt ist die mit der Globalisierung verbundene Liberalisierung der Kapitalmärkte ihrerseits eine der Hauptantriebskräfte für die Expansion des neuen Dienstleistungssektors (EDV, Finanzdienstleistungen, Unternehmensdienstleistungen, Medien, Werbung).

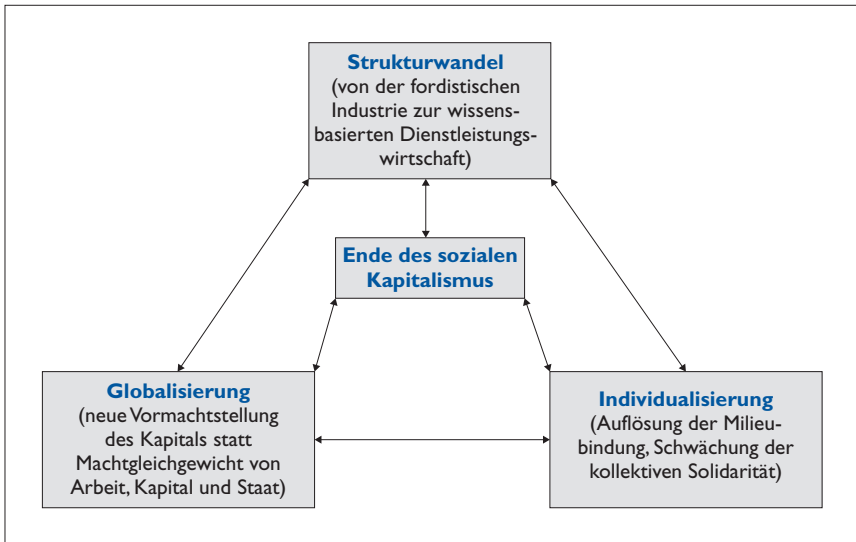
Dass sich die Auflösung der fordistischen Arbeits- und Konsumwelt und der Prozess der Individualisierung und Pluralisierung der Lebensstile gegenseitig bedingen, ist offensichtlich; beides sind sozusagen nur zwei Seiten derselben Medaille. Die Auflösung der korporatistischen Strukturen fördert die Individualisierung. Wenn die Schutzmechanismen des Kollektivsystems wegfallen, gewinnen die Individuen einerseits mehr Freiheit und Verantwortung, andererseits sind sie einem stärkeren persönlichen Flexibilisierungsdruck ausgesetzt. Individuen, die derart an größere Flexibilität – im positiven wie im negativen Sinne – gewöhnt sind, können andererseits kaum noch in größerem Umfang in kollektive Organisationsformen eingebunden werden, wodurch der Korporatismus wiederum zusätzlich geschwächt wird.

Auch zwischen Globalisierung und Individualisierung gibt es eine enge Wechselbeziehung: Wenn sich für immer mehr Menschen die Erwerbsarbeit in einem System internationaler Vernetzung vollzieht, das durch grenzüberschreitende Kommunikation gesteuert und durch Standortkonkurrenz, Fusionen und Verlagerungen bedroht ist, dann verlieren die festen »kollektivistischen« Verankerungen zwangsläufig an Bedeutung, seien es die traditionellen lebensweltlichen Milieus, seien es die korporatistischen Arbeitsbeziehungen in den Betrieben oder im Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Globalisierung spaltet und die durch Globalisierung bewirkte Spaltung treibt ihrerseits die Globalisierung voran. Tendenziell entstehen neue Konfliktlinien in der Gesellschaft, welche die traditionelle Gegenüberstellung von Arbeit und Kapital nur scheinbar überlagern, diese in Wirklichkeit aber nicht abmildern oder gar verschwinden lassen, sondern in gewissem Sinne sogar verschärfen, weil



sie die kollektive Solidarität unter den Beschäftigten unterlaufen: auf der einen Seite stehen die Mobilen und Qualifizierten, die sich im globalisierten Wettbewerb behaupten können und deswegen zu potenziellen Koalitionspartnern der wettbewerbsfähigen Unternehmen und des mobilen Kapitals werden. Ihnen stehen die Immobilen und Geringqualifizierten, die Modernisierungsverlierer und die neue marginalisierte Unterschicht, die Arbeitslosen und die Sozialleistungsempfänger gegenüber, welche die Mobilen und Qualifizierten im Wettbewerb behindern und ihre Solidarität überstrapazieren.

Abb. 16: Die drei großen Trends und die Auflösung des sozialen Kapitalismus



Eigene Grafik.

Auf diese Weise wird die Konstellation aus fordistischem Kapitalismus, Machtbalance von Kapital, Arbeit und Staat und »kollektivistischer« Orientierung, die den Wohlstandskapitalismus oder sozialen Kapitalismus ermöglicht hatte, ausgehöhlt. Diese Entwicklung bedeutet natürlich nicht das Ende des Sozialstaats und erst recht nicht das der sozialen Gerechtigkeit. Aber sie ist doch eine einschneidende qualitative Veränderung, denn die beiden Leitideen des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsmodells, Sicherheit und Verteilungsgerechtigkeit – in dem Sinne, in dem sie wiederholt beschrieben wurden – verlieren ihre Kraft. Schutz vor den mit dem markt-

wirtschaftlichen System verbundenen Lebensrisiken kann der Sozialstaat nicht mehr in dem Umfang bieten, wie er es in der wohlstandskapitalistischen Phase hatte tun können. Dazu fehlen ihm die Machtmittel gegenüber dem mobilen Kapital und den global agierenden Unternehmen und dazu sind auch der permanente Strukturwandel und der allgemeine Trend zur Flexibilisierung zu stark. Ähnlich ist es mit der Verteilungsgerechtigkeit: Bei unbegrenzt freiem Kapitalverkehr und wachsender Internationalisierung der Produktion ist die Kapitalrendite eine Gegebenheit, welche die einzelnen Staaten bzw. die transnational nicht mobilen Beschäftigten hinzunehmen haben. Für eine autonome, an Gerechtigkeitszielen gleich welcher Art orientierte Verteilungspolitik – sei es mittels der Lohnpolitik, sei es durch staatliche Steuer- und Transferpolitik – geht der (auch zuvor nicht besonders große) Spielraum vollends verloren. Zudem scheint für einen Konsens über Verteilungsgerechtigkeit die Differenzierung und Entsolidarisierung innerhalb der abhängig Beschäftigten zu groß geworden zu sein. Weil die Wachstumsraten und realen Einkommenssteigerungen deutlich geringer geworden sind als in der Phase des Wohlstandskapitalismus, kommt nun auch der früher über Jahrzehnte tragfähige Minimalkonsens, dass den unteren sozialen Gruppen wenigstens annähernd gleiche Einkommenssteigerungen zustehen wie den oberen, kaum noch zustande.

### 3.3 Der Paradigmenwechsel in der deutschen Sozialpolitik

Wirtschaftlicher Strukturwandel, Globalisierung und Individualisierung haben also, so lautet das Resümee, dem »Systemversprechen« des sozialen Kapitalismus die Grundlage entzogen. So ist es auch nicht erstaunlich, dass sich, jedenfalls was die Bundesrepublik Deutschland (und die Zeit vor dem Ausbruch der aktuellen weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise) angeht, ein Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik abzeichnet, über den ja bereits seit einiger Zeit intensiv gestritten wird. In Deutschland haben die Regierungen allerdings lange, nämlich bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre, im Prinzip am traditionellen Sozialstaatsverständnis festgehalten. Nur ganz allmählich bildete sich ein neues heraus, das von den Leitideen des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas – Begrenzung der Macht des Kapitals, »Recht auf Arbeit«, umfassende kollektive soziale Sicherheit und Verteilungsgerechtigkeit – Abschied nimmt.

Erst in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre kündigte sich in der Bundesrepublik Deutschland ein grundsätzlicher und qualitativer Richtungswechsel in der Sozialpolitik an. Die tieferen Gründe lagen in den geschilderten tief

greifenden Strukturveränderungen, aber als aktueller Auslöser spielten einige spezielle Entwicklungen eine Rolle:

1. der Konjunkturerinbruch nach dem Ende des Booms, der durch die deutsche Einheit ausgelöst worden war,
2. die Erfahrung, dass sich die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland im Lauf der Jahre zu einem lang andauernden und gravierenden Strukturproblem ausgewachsen hatte,
3. die Verschärfung des internationalen Wettbewerbs, wodurch das Phänomen der »Globalisierung« in den Blick kam,
4. der Aufschwung der → »New Economy« (Computertechnik, Telekommunikation und Finanzindustrie), d. h. von Wirtschaftszweigen, die mit der klassischen Industriekultur Deutschlands nur wenig gemeinsam hatten,
5. das starke Wachstum und der rasche Abbau der Arbeitslosigkeit in Großbritannien und in den USA, die den Eindruck vermittelten, der traditionelle deutsche Sozialstaat sei dem angelsächsischen Wirtschafts- und Sozialmodell hoffnungslos unterlegen.

Kurzum, es war der Eindruck entstanden, das Deutschland in Stagnation und Niedergang begriffen sei. Der Umschwung in der deutschen Sozialpolitik wurde dann zunächst durch eine bis dahin noch nicht gekannte, intensive öffentliche Grundsatzdiskussion eingeleitet. In ihr wurden nahezu alle bis dahin bestehenden sozialstaatlichen Selbstverständlichkeiten – von der Sozialversicherung bis zum Tarifvertragssystem, vom Kündigungsschutz bis zur kostenlosen Hochschulbildung, von der Sozialhilfe bis zur progressiven Einkommenssteuer – in Frage gestellt. Das entscheidende Neue war, dass nunmehr der Sozialstaat – nicht zuletzt unter Bezugnahme auf die Probleme der »Globalisierung« – als Ursache der ökonomischen Krise identifiziert wurde. Daraus wurde der Schluss gezogen, dass nur der Abschied von gewohnten Sozialstandards die Heilung der »deutschen Krankheit« und eine wirtschaftliche Wiederbelebung ermöglichen könne. Drei prominente Beispiele für diese Diskussion seien erwähnt:

1. Einen aufsehenerregenden Ausdruck verlieh der damalige Bundespräsident Roman Herzog dieser Einschätzung. In seiner berühmten »Ruck-Rede« vom 26. April 1997 geißelte er Stagnation, Beharren auf Besitzständen, Egoismus der »Arbeitsplatzbesitzer«, übermäßige staatliche Regulierungen und Festhalten an alten Strukturen. Den Anforderungen seines Amtes entsprechend vermied es der Bundespräsident, konkret zu werden, aber er verstand es meisterhaft, trotzdem erkennen zu lassen, was er wirklich meinte, nämlich dass eine Umkehr vor allem in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik die Voraussetzung für neue wirtschaftliche Dynamik sei.

2. Einige Monate vor Herzogs viel beachteter Rede hatte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (der sogenannte Rat der fünf Weisen) in seinem Jahresgutachten 1996/1997 aus stärker fachlich-ökonomischer Sicht eine Umkehr in der Sozialpolitik gefordert. Er bezweifelte nicht nur, dass das hohe Niveau der sozialen Sicherung in der Zukunft aufrechterhalten werden könne, sondern erklärte dies auch als nicht wünschenswert; zum einen weil die hohe Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen beeinträchtige; zum anderen weil hohe Sozialleistungen Fehlanreize auslösten, die sich nachteilig auf das allgemeine Motivationsniveau in der Gesellschaft auswirken müssten (Sachverständigenrat 1996/1997, Ziffer 377).
3. Den radikalsten Bruch mit dem sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma forderte die sogenannte Zukunftskommission, die von den beiden Bundesländern Bayern und Sachsen (unter der Verantwortung der damaligen Ministerpräsidenten Biedenkopf und Stoiber) eingesetzt worden war. In ihrem 1996 bzw. 1997 veröffentlichten Gutachten »Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen«, das im Wesentlichen von ihrem Vorsitzenden Meinhard Miegel selbst verfasst zu sein scheint, ging diese Kommission von der Annahme aus, dass die Hauptursache der Arbeitslosigkeit im Wesentlichen im technisch-wissenschaftlichen Fortschritt und in der demografischen Entwicklung liege. Beides führe zu einem strukturellen Überangebot an gering qualifizierten Arbeitskräften bzw. zum Mangel an Arbeitsplätzen, die den traditionellen Ansprüchen an Lohnhöhe und sozialen Standards genügen. Die Arbeitslosigkeit in Deutschland beruhe nach dieser Einschätzung also auf der Diskrepanz zwischen Ansprüchen der Bevölkerung auf Einkommen und Qualität der Arbeit einerseits und den ökonomisch-technischen und demografischen Rahmenbedingungen andererseits. Die bei uns vorherrschende kulturelle Vorstellung der sozialen Egalität und die Norm, dass Erwerbsarbeit auskömmlich sein soll, stünde der Lösung der Beschäftigungsprobleme entgegen. Jedenfalls bestünde keine Aussicht darauf, dass es Arbeitsplätze, die nach herkömmlichem Verständnis attraktiv sind, in ausreichender Zahl geben könne (Kommission für Zukunftsfragen 1996/1997, Bd.1, S. 1 ff., S. 5 f.). Konsequenterweise empfahl die Kommission als Lösung unter anderem die Differenzierung und Senkung der Arbeitseinkommen, um auf diese Weise mehr Beschäftigung zu schaffen. Dabei müsse als notwendige Konsequenz dieser Niedriglohnstrategie eine deutliche

Herabsetzung der Sozialhilfestandards ebenso in Kauf genommen werden wie die Verarmung breiterer Bevölkerungsgruppen, Verslumung und steigende Kriminalität (Kommission für Zukunftsfragen 1996/1997, Bd.3, S. 21 ff.).

Die praktische Politik folgte solchen Empfehlungen zunächst nicht, dann aber doch, wenn auch nur zögernd und – jedenfalls gemessen an den Forderungen des Sachverständigenrats und erst recht denen der »Zukunftskommission« – mit relativ kleinen Schritten. Seit der Spätphase der Regierung Kohl wurde mit einer Regel gebrochen, welche bis dahin alle Bundesregierungen ungeachtet ihrer politischen Richtung beachtet hatten, nämlich die, in wichtigen sozialpolitischen Grundsatzfragen die Gewerkschaften nicht frontal anzugreifen, sondern einen Kompromiss mit ihnen zu suchen. Zuvor hatten Bundeskanzler Kohl 1996 und sodann Bundeskanzler Schröder 2002/2003 nochmals versucht, den klassischen Sozialstaatskonsens der alten Bundesrepublik durch ein »Bündnis für Arbeit« zwischen Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zu erneuern; beide Gesprächsrunden scheiterten jedoch, letztlich weil es bereits keine Übereinstimmung über den Entwicklungspfad der deutschen Gesellschaft mehr gab; dies wäre aber die Voraussetzung für eine Einigung auf konkrete Maßnahmen gewesen.

Das Ende des bundesrepublikanischen Sozialkonsenses signalisierte, wie in Kapitel V zu zeigen sein wird, einen politisch gewollten Bruch mit dem traditionellen Sozialstaatsmodell. Ziel der Sozialpolitik war nicht mehr, das Sozialsystem nur zu konsolidieren, um es in seinem Kern unverändert funktionsfähig zu halten, sondern es qualitativ umbauen, um dadurch in der Gesellschaft auf breiter Front Verhaltensänderungen zu erzwingen. Mehr Flexibilität statt institutioneller Regulierung, Leistungsbereitschaft statt Versorgungsdenken und Eigenverantwortung statt kollektiver Absicherung sollten eine stärkere wirtschaftliche Dynamik erzeugen und das Land »zukunftsfähig« machen.

Diese neue Sozialpolitik schlug sich in den systemverändernden Reformwerken der Regierung Schröder, den Rentenreformen von 2001 und 2004 sowie den Arbeitsmarktreformen (den »Hartz«-Gesetzen), nieder. Mit der Reformpolitik der rot-grünen Koalition ist ein neues, post-sozialstaatliches Verständnis zu einem ersten Durchbruch gekommen. Es begreift soziale Gerechtigkeit nicht mehr als beschützende und zuteilende, sondern vor allem als aktivierende Gerechtigkeit. Dies geschah paradoxerweise unter der maßgeblichen Verantwortung der Sozialdemokratie, also derjenigen Partei, die sich bis dahin am engsten mit dem traditionellen Sozialstaat verbunden hatte.

Das post-sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma, das sich mit dem Paradigmenwechsel der deutschen Sozialpolitik ankündigte, wird in Kapitel V näher untersucht. Wie das sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma beruhte es auf ganz bestimmten ökonomischen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen, nämlich auf der Vorherrschaft des globalisierten Finanzmarktkapitalismus und einer Welle der Individualisierung und Entsolidarisierung, die vielleicht nicht die Mehrheit der Bevölkerung, aber doch ihren politisch, kulturell und medial tonangebenden Teil erfasste hatte. Wenige Jahre später, nach der großen Finanzkrise und den anschließenden Folgekrisen (Konjunkturkrise, europäische Staatsschuldenkrise), besteht Anlass zu der Frage, ob sich diese Rahmenbedingungen schon wieder geändert haben und ob es möglich ist, dass das post-sozialstaatliche Gerechtigkeitsparadigma seine Grundlage zu verlieren beginnt. Dieses Problem wird im Schlusskapitel (»Die Zukunft der sozialen Gerechtigkeit«) erörtert.

#### 3.4 Exkurs: Was heißt »Neoliberalismus«?

Es ist in der politischen Diskussion teilweise üblich geworden, die Sozialpolitik, die in Deutschland in der Reformphase der letzten Jahre betrieben wurde, als »neoliberal« zu bezeichnen. Dieser Begriff sollte jedoch nur mit Vorsicht gebraucht werden, weil er (allerdings nicht ohne Zutun der davon Betroffenen) zu einem negativ besetzten politischen Kampfbegriff geworden ist. Außerdem trifft dieser Begriff die Intentionen, die mit der Reformpolitik verbunden waren, nicht genau genug.

Ursprünglich wurde der Begriff »Neoliberalismus« nach dem 2. Weltkrieg zur Kennzeichnung einer wirtschaftspolitischen Doktrin verwendet, die sich für die rasche Abkehr von → Protektionismus und → Dirigismus und für die Rückkehr zu den liberalen Prinzipien der Marktwirtschaft (Privateigentum, freie Preisbildung, Vertragsfreiheit, Investitionsfreiheit, Freihandel usw.) aussprach. Es sind dabei zwei Varianten streng zu unterscheiden, ein älterer und moderater (deutscher) und ein jüngerer und radikaler (angelsächsischer) Neoliberalismus.

Der ältere, deutsche Neoliberalismus verbindet sich besonders mit Ludwig Erhard und dem Konzept der »sozialen Marktwirtschaft«. Theoretische Wegbereiter waren unter anderem Alexander Rüstow, Wilhelm Röpke, Walter Eucken, Alfred Müller-Armack und Franz Böhm. Im Unterschied zum klassischen »alten« Liberalismus ging diese Variante des Neoliberalismus davon aus, dass einer unregulierten Marktwirtschaft die

Tendenz zur Selbstzerstörung durch Monopol- und Oligopolbildung und durch zu große soziale Ungleichheit innewohnt. Daher wurde dem Staat eine positive Rolle zugesprochen, und zwar zur Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs und für einen gewissen sozialen Ausgleich. Der ältere deutsche Neoliberalismus

- war daher für einen (begrenzten) Ausbau des Sozialstaats aufgeschlossen,
- respektierte die soziale Regulierung des Arbeitsmarkts,
- war bereit, den Gewerkschaften eine positive Rolle einzuräumen,
- betrachtete die Existenz eines öffentlichen Sektors (Verkehr, Kommunikation, Rundfunk und Fernsehen, kommunale Versorgung, öffentlicher sozialer Wohnungsbau, kostenlose Schul- und Hochschulbildung usw.) als selbstverständlich und notwendig für die Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur.

Der moderate Neoliberalismus dieser Spielart prägte die äußerst erfolgreiche Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland in den 1950er und 1960er Jahren und war insofern Bestandteil der typischen Konstellation der Periode des Wohlstandskapitalismus. In den 1960er und zu Beginn der 1970er Jahre öffnete er sich für die Ideen und Konzepte des sogenannten Keynesianismus, sodass eine »neoklassische Synthese« (so der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler Paul A. Samuelson) aus in diesem Sinne neoliberaler Ordnungspolitik einerseits und Globalsteuerung der Wirtschaft durch den Staat andererseits zustande kam. In der Krise Mitte der 1970er Jahre zerbrach diese Synthese dann im Streit um die richtige wirtschaftspolitische Strategie (»Angebotspolitik« gegen »Nachfragepolitik«).

Der jüngere, angelsächsische Neoliberalismus ist erst nach Beginn der Krise des Wohlstandskapitalismus entstanden und war insofern eine Antwort auf diese Krise. Diese Spielart des Neoliberalismus verbindet sich mit der Regierungszeit der britischen Premierministerin Margaret Thatcher (1979–1990) und des US-Präsidenten Ronald Reagan (1981–1989). Die theoretischen Grundlagen dieses Konzepts, den sogenannten Monetarismus, hatte der US-Ökonom Milton Friedman bereits Ende der 1950er Jahre geschaffen. Der Durchbruch dieser wirtschaftspolitischen Doktrin steht im Zusammenhang mit dem Versagen der Konzepte des Keynesianismus bei der Krisenbewältigung sowie – in Großbritannien – bei der Lösung der schweren Konflikte zwischen dem Staat und den Gewerkschaften. Der jüngere, angelsächsische Neoliberalismus ist sehr viel radikaler als die ältere, deutsche Variante und folgt im Prinzip dem Grundsatz, dass der freie Markt mit Privateigentum das einzig sinnvolle Steuerungsprinzip für die Gesellschaft darstellt. Daher soll der Staat auf die Aufgabe

beschränkt werden, die Rechtsordnung sowie innere und äußere Sicherheit zu gewährleisten. Abgelehnt werden infolgedessen (im Unterschied zum moderaten Neoliberalismus)

- jegliche staatliche Umverteilung,
- jede staatliche Sozialpolitik, die über eine minimale Existenzsicherung hinausgeht,
- jegliche Regulierung des Arbeitsmarkts,
- Gewerkschaften (weil sie als wettbewerbswidrige Kartelle gelten),
- jede staatliche Konjunktursteuerung,
- weitgehend solche Aktivitäten des Staates, die traditionell als notwendig für die öffentliche Infrastruktur galten (daher Plädoyer für umfassende Privatisierung und Einführung von Marktmechanismen z. B. im Bildungs- und Gesundheitswesen).

Der jüngere, angelsächsische Neoliberalismus folgt damit einer Tradition, die als »libertärer« Liberalismus bezeichnet wird. Darunter ist ein besonders konsequenter Liberalismus zu verstehen, der den Individualrechten und besonders dem Eigentumsrecht eindeutig den Vorrang vor dem Gesichtspunkt des sozialen Ausgleichs einräumt.

Heute wird der Begriff »Neoliberalismus« lediglich im Sinne der jüngeren (angelsächsischen) Variante gebraucht. Er steht stellvertretend für radikale, wirtschaftsliberal orientierte Reformen, für den Abbau von Sozialleistungen und für eine unregulierte Globalisierung. Gemessen an diesem Wortsinn war die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung Schröder längst nicht so radikal, als dass man sie als »neoliberal« bezeichnen könnte.

Auch wenn die deutsche Sozialpolitik der letzten Jahre in diesem Sinne nicht »neoliberal« ist, so kann kein Zweifel bestehen, dass sich das heute vorherrschende »moderne« Sozialstaatsverständnis erheblich von den traditionellen sozialstaatlich geprägten Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit entfernt hat. Allerdings ist es noch offen, ob sich diese Entwicklung fortsetzen wird oder ob zunächst einmal ein »Reformstillstand« eintreten wird oder ob man gar wieder zur Sozialstaatspolitik alten Musters zurückkehren wird. Zumindest das Letztere ist ziemlich unwahrscheinlich, denn die Abkehr vom sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigma – mag man sie begrüßen oder bedauern – hat eine gewisse Konsequenz; sie folgt der gesellschaftlichen Entwicklung, die wir mit den drei Trends Strukturwandel, Globalisierung und Individualisierung beschrieben haben. Das lässt erwarten, dass sich auf längere Sicht eine Art post-sozialstaatliches Gerechtigkeitsparadigma durchsetzen wird, das sich bereits in Umrissen abzeichnet.



### ► Zusammenfassung: Der Niedergang des sozialen Kapitalismus

1. In der Mitte der 1970er Jahre endete die lang anhaltende Phase der Prosperität und Vollbeschäftigung in den entwickelten westlichen Ländern. Geringere Wachstumsraten, chronische Arbeitslosigkeit, stagnierende Realeinkommen, allmählich wachsende soziale Ungleichheit, Entstehung größerer marginalisierter Randgruppen der Gesellschaft, zunehmende Staatsverschuldung und Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherungssysteme kennzeichnen die Situation in den folgenden Jahrzehnten.
2. Zugleich wandte sich die Wirtschafts- und Sozialpolitik der meisten Regierungen (zuerst und am konsequentesten in Großbritannien und in den USA, in anderen Ländern verzögert und abgeschwächt) vom Staatsinterventionismus der klassischen Sozialstaatsperiode ab und folgte tendenziell wirtschaftsliberalen Doktrinen.
3. Die tiefere Ursache für diese Entwicklung ist, dass die besondere Konstellation aus ökonomischen, politischen und soziokulturellen Rahmenbedingungen, die den Wohlstandskapitalismus der vorausgegangenen Periode ermöglicht hatten, nicht mehr bestand. Vor allem drei Trends entzogen dem Wohlstandskapitalismus allmählich die Grundlage:
  - a) Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft,
  - b) Globalisierung sowie
  - c) Individualisierung und Pluralisierung der Lebensstile.
4. Der Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft hat, vor allem auch durch den Einsatz der Mikroelektronik, Produktion und Arbeitswelt grundlegend verändert. Der Dienstleistungssektor expandierte und parallel dazu wurde auch die Industrie revolutioniert. An die Stelle von Standardisierung, Zentralisierung und Spezialisierung sind differenzierte, dezentralisierte und flexible Abläufe und Organisationsformen getreten. Der Anteil der Arbeiter an den Erwerbstätigen ist stark zurückgegangen, der Angestelltenanteil beträchtlich gestiegen. Die Qualifikationsanforderungen sind immer höher geworden, Arbeitsplätze für Geringqualifizierte sind vielfach verschwunden. Das klassische »Normalarbeitsverhältnis« wurde zurückgedrängt.
5. Die Globalisierung (weltweite ökonomische Interdependenz) hat die ausgewogene Machtbalance zwischen Arbeit, Kapital und Staat aus dem Gleichgewicht gebracht. Ursache dafür war weniger die Intensivierung des internationalen Handels als vielmehr die (politisch gewollte und durchgesetzte) grenzenlose Liberalisierung der internationalen Kapitalmärkte, die

Internationalisierung der Produktion und die daraus resultierende Standortkonkurrenz zwischen Staaten um die besten Renditebedingungen für Unternehmen und mobiles Kapital. Durch die neue Form des Systemwettbewerbs haben die nationalen Sozialstaaten weitgehend die Fähigkeit verloren, regulierend in das Marktgeschehen einzugreifen.

6. Die Wirtschaftskultur des Korporatismus, die in den sozialstaatlich geprägten Staaten Kontinentaleuropas vorgeherrschte, hat sich zunehmend dem angelsächsischen Modell des sogenannten Shareholder Value-Kapitalismus angeglichen. Die weitgehende Verselbstständigung der Finanzmärkte von der Realwirtschaft hat erheblich dazu beigetragen.
7. Der Trend zur Individualisierung hat tendenziell die Bindung der Individuen an kollektive, d. h. familiäre, gruppenbezogene und milieuspezifische Normen und Verhaltensmuster gelockert. Er hat einen größeren Spielraum für die Lebensführung eröffnet, sodass man von einer »Pluralität der Lebensstile« sprechen kann. Obwohl soziale Ungleichheiten in der Gesellschaft weiter existieren und in jüngster Zeit sogar wieder zunehmen, gibt es heute kaum noch soziale Klassen im alten Sinne als integrierte, sozio-kulturell homogene Großgruppen mit entsprechender milieugeprägter Sonderkultur, mit klassentypischen Lebensformen, mit spezifischen Weltanschauungen und Ideologien und mit geschlossenen Großorganisationen. Infolgedessen haben kollektive Interessenvertretung und die Bereitschaft zur kollektiven Solidarität an Bedeutung verloren.
8. Strukturwandel, Globalisierung und Individualisierung haben im Zusammenwirken und in wechselseitiger Verstärkung zur Erosion des sozialstaatlichen Gerechtigkeitsparadigmas geführt, weil die Produktionsbedingungen, die Unternehmenskultur, die Handlungsfähigkeit der nationalen Sozialstaaten und auch die Mentalitäten in der Bevölkerung diesem immer weniger entsprechen.

## Anmerkungen

- 1 Die Arbeitslosenquote wird berechnet als Verhältnis der Zahl der Arbeitslosen zur Zahl der Erwerbspersonen, wobei sich die Erwerbspersonen aus den Erwerbstätigen (abhängig Beschäftigte, Selbstständige und mithelfende Familienangehörige) und den Arbeitslosen zusammensetzen. Da die nationalen Arbeitslosenzahlen wegen unterschiedlicher Erfassungsmethoden und Definitionen nicht unmittelbar vergleichbar sind, müssen sie erst durch Umrechnungen kompatibel gemacht werden.

Infolgedessen sind die hier ausgewiesenen Quoten für Deutschland nicht identisch mit den Ergebnissen der nationalen Arbeitsmarktstatistik.

- 2 Der Aussage, dass die Sozialleistungen in der Bundesrepublik Deutschland erheblich reduziert worden sind, scheint die Entwicklung der sogenannten Sozialleistungsquote zu widersprechen. Als Sozialleistungsquote wird der Anteil der Ausgaben für soziale Sicherung (d. h. der Ausgaben der Sozialversicherung, des Staates, gesetzliche, tarifvertragliche und freiwillige Arbeitgeberleistungen sowie bestimmte Steuervergünstigungen) am Bruttoinlandsprodukt bezeichnet. Die so definierte Sozialleistungsquote ist heute im wiedervereinigten Deutschland mit 31,2% nahezu genauso hoch wie das historische Maximum, das in der alten Bundesrepublik 1975, auf dem Höhepunkt der Sozialstaatexpansion, erreicht worden war (31,6%). Allerdings sind heute sowohl die Arbeitslosigkeit (zumal in Ostdeutschland) als auch die sogenannte Alterslast (Verhältnis der Zahl der Personen im Rentenalter zu denen im erwerbsfähigen Alter) wesentlich höher, als sie es 1975 gewesen sind. Dass also die Sozialleistungsquote heute nicht höher ist als 1975, bei damals wesentlich geringeren sozialen Lasten und entsprechend geringerer Inanspruchnahme, liegt nur an den Leistungsverschlechterungen, die seitdem vorgenommen worden sind.
- 3 Die Gleichsetzung von Sozialhilfebezug und Armut wird häufig mit dem Argument kritisiert, dass die Sozialhilfe gerade Armut verhindern solle, weshalb Sozialhilfeempfänger definitionsgemäß nicht (oder gerade nicht mehr) arm sein könnten. Diese etwas formalistische Argumentation mag zwar in sich schlüssig sein, ändert aber nichts an der Tatsache, dass der Staat in wachsendem Umfang zur Vermeidung von Armut intervenieren muss. Viel gravierender ist aber ein anderer Einwand, nämlich der, dass die vom Staat definierte Sozialhilfeschwelle kein objektives Armutskriterium sein kann, weil bei ihrer Festlegung auch fiskalpolitische Gesichtspunkte eine erhebliche Rolle spielen. Daher hat sich in der Sozialwissenschaft die Konvention durchgesetzt, von Einkommensarmut dann zu sprechen, wenn das individuelle verfügbare Einkommen unter 50% oder 60% des Durchschnittseinkommens liegt. Für lange Perioden, die bis in die 1960er Jahre zurückreichen, liegen solche Daten aber nicht vor.
- 4 Zu den Anforderungen, die an die Regierungen der betroffenen Länder gestellt werden sollten, gehörten unter anderem: strikte Haushaltsdisziplin, Steuersenkungen, Subventionsabbau (auch für Grundnahrungsmittel, was besonders die arme Bevölkerungsgruppen trifft), hohe und für ausländisches Kapital attraktive Zinsen, Deregulierung zur Förderung ausländischer Direktinvestitionen, Privatisierung des öffentlichen Sektors, freie Wechselkurse usw.
- 5 Allerdings gibt die zugrunde liegende Statistik der Bruttowertschöpfungen (Beiträge der Sektoren zum Bruttosozialprodukt) die Situation nicht völlig unverzerrt wieder, weil der reale Strukturwandel durch den Prozess des sogenannten Outsourcing überzeichnet wird. In den 1960er Jahren war es die Regel, dass die Industrieunternehmen praktisch alle erforderlichen Dienstleistungen (von Konstruktion, Design, Marketing und Finanzierung bis hin zur Reinigung und zum Kantinenbetrieb) innerhalb des eigenen Betriebs von eigenen Angestellte erbrin-

- gen ließen; heute werden diese Leistungen in großem Umfang bei externen Dienstleistungsfirmen eingekauft. Früher gehörten diese Leistungen rechnerisch zur Wertschöpfung der Industrie, heute zu der des Dienstleistungssektors.
- 6 Beim Handel mit Derivaten handelt es sich, wie der Name sagt, nicht um einen direkten, sondern einen abgeleiteten Handel. Gegenstand des Geschäfts sind nicht Waren oder Wertpapiere, sondern Rechte auf den Kauf oder den Verkauf von Waren oder Wertpapieren für einen in der Zukunft liegenden Zeitpunkt. Bei diesem Handel, der natürlich mit einem hohen Spekulationsrisiko verbunden ist, können, gemessen am Kapitaleinsatz, hohe Gewinne erzielt werden.
  - 7 Dies zeigt eine Rechnung für das Jahr 2007, das letzte Jahr vor Beginn der großen Finanzkrise: Ausgehend vom durchschnittlichen handelstäglichen Devisenumsatz von rd. 3,3 Bio. US-Dollar 2007 kann man den jährlichen Devisenumsatz bei angenommenen 260 Handelstagen auf 858 Bio. US-Dollar schätzen. Im gleichen Jahr betrug das Welthandelsvolumen rd. 17,3 Bio. US-Dollar (IMF World Economic Database April 2010). Der Devisenumsatz wäre demnach etwa 50-mal höher gewesen als das Volumen des internationalen Handels mit Gütern und Dienstleistungen. Allerdings lässt sich daraus nur bedingt auf die Höhe der rein spekulativen Devisenumsätze schließen, weil es außer dem Handel noch weitere nichtspekulative Devisentransaktionen gibt (z. B. Geschäfte zwischen den Zentralbanken oder Beiträge von Staaten zu internationalen Organisationen). Andererseits gibt es auch einen nennenswerten internationalen Handel, der keine Devisen benötigt (z. B. der Handel zwischen den Euro-Ländern).
  - 8 CDU und CSU sind aus milieutheoretischer Sicht als Konglomerat aus drei Milieus zu betrachten: aus dem katholischen Milieu, das sich bis 1933 in einer schichtenübergreifenden Partei (dem Zentrum bzw. in Bayern der Bayerischen Volkspartei) organisiert hatte, aus dem konservativ-protestantischen Milieu und einem großen Teil des bürgerlich-liberalen Milieus, soweit es nicht von der FDP abgedeckt wurde. Auf diese Weise wurden die in gewisser Weise seit der industriellen Revolution und der Gründung des deutschen Nationalstaats bestehenden klassischen vier Sozialmilieus parteipolitisch in einem Dreiparteiensystem aus CDU/CSU, SPD und FDP organisiert.
  - 9 [www.sinus-sociovision.de](http://www.sinus-sociovision.de).
  - 10 Die einzelnen Milieus näher zu beschreiben, würde hier zu weit führen (vgl. hierzu Neugebauer 2007, S. 68–84). Etwas sonderbar mutet an, dass die Milieus mit »hohem sozialen Status« zusammen 45% der Bevölkerung umfassen. Offensichtlich sind hier weite Kreise der Mittelschicht einbezogen worden. Eine Differenzierung nach mittlerem und hohem sozialen Status war offensichtlich nicht möglich, weil dann die Teilgruppen in der Stichprobe zu klein geworden wären, um sichere Aussagen machen zu können.
  - 11 Zahlenangaben nach dem Gesetzentwurf (sogenanntes Altersvermögensgesetz) für die Rentenreform 2001, Bundestagsdrucksache 14/4595, S. 196.