

Christoph Butterwegge*

Globalisierung, Wohlfahrtsstaat und Soziale Arbeit

Wenn der neoliberale Um- bzw. Abbau des Sozialstaates überhaupt noch argumentativ legitimiert, d.h. nicht einfach exekutiert wird, gehört die Globalisierung – gemeinsam mit dem demografischen Wandel – zu den Hauptbegründungszusammenhängen, die erklären sollen, weshalb das bestehende Sicherungssystem nicht mehr länger funktionsfähig bzw. finanzierbar sei. Hier wird versucht, dieses Argumentationsmuster zu widerlegen, die Mechanismen/Prinzipien zu analysieren, nach denen man den Wohlfahrtsstaat um- bzw. abbaut und die Folgen für die Soziale Arbeit zu skizzieren, bevor ein paar Schlussbemerkungen über die daraus zu ziehenden Konsequenzen folgen.

Globalisierung als neoliberale Modernisierung/Umstrukturierung fast aller Gesellschaftsbereiche

Wenn man ihn nicht ökonomistisch verkürzt, bezeichnet der Terminus „Globalisierung“ allgemein einen Prozess, welcher national(staatlich)e Grenzen überwindet, zur Ausweitung bzw. Intensivierung der sozialen Beziehungen führt und schließlich den gesamten Planeten umspannt. Die *wirtschaftliche* Globalisierung betrifft vor allem das Finanzkapital, Geld- und Kapitalmärkte sowie Handelsströme. Die neue Qualität der ökonomischen Globalisierung gegenüber allen vorangegangenen Tendenzen zur Internationalisierung der Produktion, des Handels und des Kapitals besteht darin, dass sich dieses aufgrund der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien *in Sekundenbruchteilen* und wegen der Liberalisierung des Kapitalverkehrs *ohne staatliche Kontrollen* über den gesamten Erdball bewegt, durch transnationale Konzerne, grenzüberschreitende Fusionen bzw. strategische Allianzen in bisher unbekannte Dimensionen vorstößt und durch Spekulationen auf explosionsartig wachsenden Finanzmärkten gigantische Gewinne (oder Verluste) macht, ohne realwirtschaftlich gedeckt zu sein.

Was als naturwüchsiger Prozess erscheint, der die Bundesrepublik – genauso wie andere Länder des hoch industrialisierten Westens – zwingt, ihre Lohn- bzw. Lohnnebenkosten und Sozialleistungen zu senken, um konkurrenzfähig zu bleiben oder zu werden, basiert auf wirtschafts-, währungs- und finanzpolitischen Weichenstellungen der mächtigsten Industriestaaten, die nach dem Zusammenbruch des Weltwährungssystems von Bretton Woods 1973 unter dem wachsenden Gewicht der Neoklassik bzw. des Neoliberalismus versuchten, das Kapital von all seinen Fesseln zu befreien. An die Stelle

eines jahrzehntelangen Rüstungswettlaufs zwischen zwei Militärbündnissen (NATO und Warschauer Pakt) trat 1989/91 ein ökonomisch-technologisches Ringen zwischen drei großen Wirtschaftsblöcken: Nordamerika unter US-amerikanischer, Westeuropa unter deutscher und Südostasien unter japanischer Führung kämpfen seither verstärkt um Absatzmärkte, Marktanteile, Anlagesphären, strategische Rohstoffe, Ressourcen und Patentrechte. Es scheint, als sei dem Sozialstaat nach dem „Sieg über den Staatssozialismus“ der Krieg erklärt worden. Offenbar stellte der Wegfall einer – noch nicht einmal attraktiven – Systemalternative die im nordwestlichen Kontinentaleuropa dominante Entwicklungsvariante des Kapitalismus, als „rheinisches Modell“ apostrophiert, zur Disposition.

Neoliberalismus war zunächst eine Wirtschaftstheorie, aus der sich später eine Sozialphilosophie entwickelte, welche den Staat und die Gesellschaft aus Effizienzgründen nach dem Modell der Leistungskonkurrenz (um)gestalten will, wobei ihr der Markt zu einem Mythos und der Wettbewerb zwischen den Wirtschaftssubjekten zu einem Wundermittel für die Lösung aller sozialen Probleme gerät. Die neoliberale Ideologie wirkt deshalb so überzeugend, weil sie in sich schlüssig, aber nicht sehr kompliziert ist und der Funktionslogik des bestehenden Wirtschaftssystems entspricht, das seit dem Bankrott des Staatssozialismus alternativlos erscheint.

In der Form, die sie heute angenommen hat, ist „Globalisierung“ das Werk neoliberaler Ökonomen, liberalkonservativer Politiker und wirtschaftlicher Interessengruppen. Neoliberalen erscheint der (nordwest)europäische Wohlfahrtsstaat, wie wir ihn seit dem Zweiten Weltkrieg kennen, als von der ökonomisch-technologischen Entwicklung überholt, als Hemmschuh der Wettbewerbsfähigkeit und moderner Dinosaurier, der ins Museum der Altertümer gehört, neben das Spinnrad und die bronzene Axt. Man wirft dem Sozialstaat vor, für die Investitionsschwäche des „Wirtschaftsstandorts D“ und die hohe Arbeitslosigkeit hierzulande verantwortlich zu sein, weil es sich aufgrund der zu üppigen Lohnersatzleistungen für davon Profitierende nicht „rechne“, Erwerbsarbeit zu leisten.

Von einer sich verschärfenden Weltmarktkonkurrenz ausgehend, fordern Ultraliberale, die gefährdete Wettbewerbsfähigkeit des „eigenen“ Wirtschaftsstandortes durch eine drastische Senkung der Löhne, Lohnnebenkosten und Sozialleistungen zu erhöhen. Gleichheit und Freiheit, Ergebnisgleichheit und Leistungsgerechtigkeit, Vollbeschäftigung und Lohnnivellierung schließen sich demnach aus. Nicht nur die Konkurrenz zwischen den Wirtschaftssubjekten, sondern auch ihr Resultat wird geradezu

idealisiert: Gewinner steigern ihr Einkommen und ihr Vermögen, Verlierer bleiben auf der Strecke und der Privatwohltätigkeit engagierter Mitbürger/innen überlassen.

In der neoliberalen Weltsicht erscheint Armut nicht als gesellschaftliches Problem, vielmehr als selbst verschuldetes Schicksal, das im Grunde eine gerechte Strafe für Leistungsverweigerung oder die Unfähigkeit darstellt, sich bzw. seine Arbeitskraft auf dem Markt mit ausreichendem Erlös zu verkaufen, wie der Reichtum umgekehrt als angemessene Belohnung für eine Leistung betrachtet wird, die auch ganz schlicht darin bestehen kann, den Tipp eines guten Anlageberaters zu befolgen. Dagegen sind hohe Löhne bzw. Lohnnebenkosten der wirtschaftliche Sündenfall schlechthin und müssen als Ursache für die Arbeitslosigkeit und Wachstumsschwäche in Deutschland herhalten.

Fast allen bekannten Plänen, die den Sozialstaat sanieren sollen, wie den Konzepten der sog. Hartz-Kommission „zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit“ sowie der sog. Rürup-Kommission „für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ und Gerhard Schröders „Agenda 2010“ liegt das neoliberale Dogma zugrunde, wonach die Massenarbeitslosigkeit in erster Linie durch Senkung der Lohnnebenkosten bekämpft werden muss. Es kommt aber gar nicht auf die Höhe der (gesetzlichen) Personalzusatzkosten, also der von den Arbeitgebern zu entrichtenden Sozialversicherungsbeiträge, an. Entscheidend ist vielmehr die Höhe der Lohnstückkosten, welche in der Bundesrepublik aufgrund einer überproportional wachsenden Arbeitsproduktivität seit Jahren stärker sinken als in den meisten mit ihr auf dem Weltmarkt konkurrierenden Ländern, was zu einem Rekordüberschuss in der Handelsbilanz führte. Nicht zufällig ist Deutschland – bezogen auf die Leistungsfähigkeit pro Kopf der Bevölkerung – mit großem Abstand „Exportweltmeister“. Hinge das Wohl und Wehe einer Volkswirtschaft von möglichst niedrigen Lohn- bzw. Lohnnebenkosten ab, wie Neoliberale behaupten, müssten in Bangladesch und Burkina Faso längst Vollbeschäftigung und allgemeiner Luxus herrschen!

Die neoliberale Modernisierung – ein Frontalangriff auf den Sozialstaat

Auf der neoliberalen Agenda steht *weniger*, vor allem jedoch ein *anderer* Staat. Es geht keineswegs um die Liquidation des Sozialstaates, vielmehr um seine Reorganisation nach einem marktradikalen Konzept. Aus dem Wohlfahrtsstaat wird ein „nationaler Wettbewerbsstaat“ (Joachim Hirsch), der die

Aufgabe hat, durch seine Politik die Konkurrenzfähigkeit des „eigenen“ Wirtschaftsstandortes auf dem Weltmarkt, Wachstum und Beschäftigung zu fördern.

Der „schlanke Staat“ des Neoliberalismus ist magersüchtig im Hinblick auf die Sozialpolitik, aber keineswegs frei von bürokratischen Auswüchsen – ganz im Gegenteil: Für Zertifizierungsagenturen, Evaluationsbürokratien und Leistungskontrollen werden mehr Sach- und Personalmittel benötigt als vorher. Überhaupt ist der neoliberale Minimal- bzw. Residualstaat eher *Kriminal-* als *Sozialstaat*, weil ihn die Reduktion der Wohlfahrt zur Repression gegenüber all jenen Personengruppen zwingt, die als Modernisierungs- bzw. Globalisierungsverlierer/innen zu Opfern seiner rückwärts gerichteten „Reformpolitik“ werden.

Deregulierung bedeutet nicht Verzicht auf staatliche Rahmensetzung, vielmehr deren Konzentration auf die Förderung des wirtschaftlichen Leistungswettbewerbs und der rentablen Kapitalverwertung. *Flexibilisierung* der Arbeitsverhältnisse und -zeiten bringt für die Beschäftigten keine oder nur wenig Vorteile, weil sie sich den wirtschaftlichen Verwertungsbedingungen unterordnen müssen und nicht selbst bestimmen können, wann und unter welchen Bedingungen sie arbeiten wollen. *Privatisierung* öffentlichen Eigentums und sozialer Dienstleistungen läuft auf *Entpolitisierung*, diese wiederum auf die *Entdemokratisierung* der Gesellschaft hinaus, weil nunmehr der Bourgeois jene Entscheidungen trifft, die eigentlich dem Citoyen bzw. dem Gemeinwesen und seinen gewählten Repräsentant(inn)en vorbehalten bleiben sollten.

An die Stelle des aktiven Sozialstaates, wie man ihn kannte, tritt – vom Kommunitarismus, einer US-amerikanischen Denkrichtung, beeinflusst – ein aktivierender Sozialstaat. Ausgerechnet in einer Beschäftigungskrise, wo Millionen *Arbeitsplätze* – eben nicht: *Arbeitswillige* – fehlen, wird im Zuge einer Diskussion über den „ermunternden Sozialstaat“ der Arbeitszwang verstärkt. Trotz des Mottos „Fördern und fordern!“, das Leistungsgesetze von Gegenleistungen der Begünstigten abhängig macht, bemüht man sich aber gar nicht darum, die Chancen von sozial Benachteiligten zu verbessern. Seit die Bundesanstalt (bald: -agentur) für Arbeit unter ihrem neuen Vorsitzenden Florian Gerster mittels neoliberaler Managementkonzepte zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen umstrukturiert wird, konzentriert man sich lieber auf Hochqualifizierte und leicht Vermittelbare. Durch den Verzicht auf Zielgruppenförderung und sozialpädagogische Zusatzbetreuung sowie die unsoziale, aber auch kurzsichtige Fixierung auf den zu erwartenden Vermittlungserfolg („Output-Orientierung“ mit der

Festlegung einer „Verbleibsquote“ von mindestens 70% als Voraussetzung für die Finanzierung von (wie auch die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen) bleiben die sog. Hauptproblemgruppen des Arbeitsmarktes (Langzeitarbeitslose, Ältere und Berufsrückkehrerinnen) von Qualifizierungs- bzw. Fördermaßnahmen praktisch ausgeschlossen.

In einer kapitalistischen Hochleistungsgesellschaft, die Konkurrenz bzw. Leistung glorifiziert und Letztere mit Prämien, Gehaltszulagen oder Lohnsteigerungen prämiert, ist Armut funktional, weil sie nur die Kehrseite dessen verkörpert, was die Tüchtigeren und daher Erfolgreichen – übrigens in des Wortes doppelter Bedeutung – „verdient“ haben. Armut bildet keinen unsozialen Kollateralschaden des neoliberalen „Umbau“-Projekts, sondern dient seinen Befürwortern als überaus willkommenes Disziplinierungsinstrument, während materieller Wohlstand und Reichtum das Lockmittel darstellen, mit dem „Leistungsträger“ zu besonderen Anstrengungen motiviert werden sollen.

Folgen der Standortlogik bzw. neoliberaler Politik: Dualisierung der Armut, soziale Polarisierung und Entsolidarisierung

Anstatt in der *Globalisierung* einen naturwüchsigen Prozess zu sehen, der Industriestaaten wie die Bundesrepublik zwingt, soziale und Umweltstandards zu senken, damit sie auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig bleiben können, wäre es notwendig, die *neoliberale Modernisierung* fast aller Lebensbereiche nach dem Vorbild des Marktes als ein gesellschaftspolitisches Großprojekt zu kritisieren, das überall auf der Welt, d.h. sowohl zwischen den einzelnen wie auch innerhalb aller Staaten, noch mehr soziale Ungleichheit schafft und die Kluft zwischen Arm und Reich weiter vertieft.

Die wirtschaftliche Globalisierung führt keineswegs zur Generalisierung des Wohlstandes. Vielmehr wirkt der Globalisierungsprozess im Rahmen der Standortpolitik als „soziales Scheidewasser“, das die Bevölkerung der Bundesrepublik wie die anderer Länder in Gewinner und Verlierer/innen, diese jedoch wiederum in Marginalisierte (Dauerarbeitslose, Deprivierte und Langzeitarmer) einerseits sowie Geringverdiener/innen (prekär Beschäftigte, von Überschuldung Bedrohte und Kurzzeitarmer) andererseits spaltet. Was man „Dualisierung der Armut“ nennen kann, reproduziert die „klassische“ Doppelstruktur sozialer Ungleichheit auf erweiterter Stufenleiter: Während die Dauerarbeitslosen den „sozialen Bodensatz“ im Gegenwartskapitalismus bilden, verkörpern Niedriglohnpfänger/innen,

oftmals Migrant(inn)en und ethnischen Minderheiten entstammend, gewissermaßen das „Treibgut“ des Globalisierungsprozesses.

Auswirkungen der Standortpolitik bestehen in der Wohlstandsmehrung für relativ wenige und in der Verarmung vieler Menschen, verbunden mit einer Tendenz zur Spaltung von Wirtschaft, Gesellschaft und (Sozial-)Staat. Der ganze Planet wird in Gewinner- und Verliererstaaten, jede Gesellschaft noch einmal in soziale Auf- und Absteiger gespalten. Tendenzen der Pauperisierung, Polarisierung und Dualisierung der Sozialstruktur sind unmittelbare Folgen der neoliberalen Modernisierung. Ulrich Beck sprach in seinem 1986 erschienenen Buch „Risikogesellschaft“ noch von einem sozialen „Fahrstuhl-Effekt“, der alle Klassen und Schichten gemeinsam nach oben befördert habe. Betrachtet man vor allem den weiteren Verlauf der Gesellschaftsentwicklung, kann zumindest seither von einem *Paternoster-Effekt* die Rede sein: In demselben Maße, wie die einen nach oben gelangen, geht es für die anderen nach unten. Mehr denn je gibt es im Zeichen der Globalisierung ein soziales Auf und Ab, das Unsicherheit und Existenzangst für eine wachsende Zahl von Menschen mit sich bringt.

Vor allem die Steuerpolitik sorgte während der gesamten 80er- und 90er-Jahre dafür, dass sich die Einkommensverteilung zu Lasten von Arbeitnehmer(inne)n und ihren Familien verschob, während begünstigt wurde, wer Einkünfte aus Unternehmertätigkeit und Vermögen erzielte. Zu nennen sind Senkungen der Körperschaftssteuer, die Abschaffung der Vermögen- und der Gewerbesteuer sowie eine Vielzahl von Sonderabschreibungen, die Jahressteuergesetze, das Fördergebietsgesetz, das sog. Standortsicherungsgesetz und drei Finanzmarktförderungsgesetze enthielten.

Wenn die „Amerikanisierung“ des Sozialstaates (exemplarisch genannt sei nur die Teilprivatisierung der Altersvorsorge durch das am 11. Mai 2001 von Bundestag und Bundesrat endgültig beschlossene Altersvermögensgesetz) fortgesetzt wird, dürfte eine Amerikanisierung der Sozialstruktur (Vertiefung der gesellschaftlichen Kluft zwischen Arm und Reich) nicht ausbleiben. Damit verbunden wäre eine noch weiter verschärfte soziale Polarisierung, wie sie in den USA schon seit langem zu beobachten ist. Jenseits des Atlantiks ist auch die sozialräumliche Trennung von Bevölkerungsgruppen klarer erkennbar, samt ihren verheerenden Folgen für den Zusammenhalt der Gesellschaft, hinsichtlich einer drastisch gestiegenen (Gewalt-)Kriminalität, des Drogenmissbrauchs und einer Verwahrlosung der öffentlichen Infrastruktur.

Man kann von einer Dualisierung bzw. einer Doppelstruktur der Armut sprechen: Einerseits sind (bis in den Mittelstand hinein) mehr Personen betroffen, und zwar auch solche Bevölkerungsgruppen, die früher – weil meist voll erwerbstätig – im relativen Wohlstand des „Wirtschaftswunderlandes“ lebten. Durch die „Ich-“ bzw. „Familien-AG“ à la Peter Hartz werden unternehmerische Kümmerexistenzen mit Wohlstandsillusionen im Rahmen einer „neuen Selbstständigkeit“ geschaffen, die nach kurzer Zeit großteils zu Klient(inn)en der Schuldnerberatungsstellen werden dürften. Zugenommen hat die Zahl jener Personen/Haushalte, deren Einkommen *trotz* Lohnarbeit in Form eines oder mehrerer Arbeitsverhältnisse nicht oder nur knapp über der relativen Armutsgrenze liegt („working poor“). Andererseits verfestigt sich die Langzeit-, perforierte bzw. Mehrfacharbeitslosigkeit älterer und/oder gering qualifizierter Personen zur Dauerarbeitslosigkeit, wodurch ansatzweise eine soziale Schicht total Deklassierter, vom Arbeitsmarkt wie auch von der gesellschaftlichen Teilhabe ganz allgemein Ausgeschlossener („underclass“), entsteht.

Auch in der Bundesrepublik hat sich, wengleich mit erheblicher Verzögerung gegenüber anderen westlichen Industrieländern, ein breiter, seinem Umfang nach oft unterschätzter Niedriglohnsektor herausgebildet, der nicht mehr nur typische Frauenarbeitsplätze umfasst. Hier sind etwa die Mini- bzw. die Midijobs (Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze auf 400 Euro mit sich anschließender Gleitzone bei der Bemessung des Sozialversicherungsbeitrages) und die Ausweitung der Leiharbeit durch die Hartz-Gesetzgebung (Gründung von Personal-Service-Agenturen) zu nennen. Den armen Erwerbslosen, die niedrige oder fehlende Lohnersatzleistungen aufs Existenzminimum zurückwerfen, treten immer mehr erwerbstätige Arme zur Seite. Längst reichen viele Vollzeitarbeitsverhältnisse nicht mehr aus, um eine Familie zu ernähren, sodass ein oder mehrere Nebenjobs übernommen werden und nach Feierabend bzw. an Wochenenden (zum Teil schwarz) weitergearbeitet wird.

Die soziale Segregation nimmt zu: Vor allem viele Großstädte zerfallen in Luxusquartiere und Stadtteile „mit besonderem Entwicklungs-“ bzw. „Erneuerungsbedarf“, wie sie euphemistisch genannt werden. Dort entsteht ansatzweise ein modernes Lumpenproletariat, das sich in erster Linie aus Migrant(inn)en zusammensetzt. Die gesellschaftlichen Kern- und Randschichten konstituieren separate Lebenswelten, spezifische soziokulturelle Milieus und ethnische Gemeinschaften, was sich in ökonomischen Krisen- und Umbruchperioden für eine Radikalisierung nach rechts ausnutzen lässt. Die neoliberale Hegemonie führt also nicht nur zu einer Dichotomie der Sozialstruktur, sondern auch zu verstärkter Sozialdemagogie rechtsextremer Organisationen, und bedroht letztlich die Demokratie.

Obwohl es hierzulande weder die Armengettos am Rande der Großstädte – wie in den USA – noch das Phänomen der Straßenkinder nach südamerikanischem Muster gibt, machen sich die berufliche Perspektivlosigkeit und soziale Exklusion vieler Menschen schon im Kindesalter bemerkbar. Kinder und Jugendliche sind heute deshalb so stark von Arbeitslosigkeit und/oder Armut betroffen, weil das neoliberale Projekt des „Umbaus“ der Gesellschaft und ihres Sozialstaates auf Kosten vieler Eltern geht, die nicht mehr das Maß an Sicherheit haben wie die Nachkriegsgeneration: Von der gezielten Aushöhlung des „Normalarbeitsverhältnisses“ (erzwungene Teilzeit- und Leiharbeit, befristete und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, Werkverträge und sog. Scheinselbständigkeit) durch die Arbeitgeberseite über den durch erhöhte Mobilitäts- und Flexibilitätserwartungen der globalisierten Wirtschaft noch beschleunigten Zerfall der „Normalfamilie“ bis zur „regressiven Modernisierung“ des Sozialstaates verschlechtern sich die Arbeits- und Lebensbedingungen der heute Erwerbstätigen wie der ihnen nachfolgenden Generationen.

Kinderarmut ist zwar die aktuell verbreitetste und brisanteste Armutsform in der Bundesrepublik, demnächst dürfte sich die Struktur der Armutspopulation aufgrund der Zunahme diskontinuierlicher Erwerbsverläufe, der Kürzungen im Sozialbereich (Wegfall der Arbeitslosenhilfe; Verringerung der Beiträge zur Rentenversicherung, welche die Bundesanstalt für Arbeit entrichtet; vorübergehende Begrenzung der jährlichen Rentenanpassung auf die Höhe der Inflationsrate; weitere Senkungen des Rentenniveaus; rigidere Anrechnung der Lebensversicherungen auf das „Schonvermögen“ von Arbeitslosen), aber auch von Scheidungen und unzureichend gesicherter Frauen allerdings wieder mehr in Richtung der Älteren verschieben. Für eine Tendenz zur neuerlichen „Seniorisierung der Armut“ spricht auch, dass in der Diskussion über eine Rentenreform radikalere Vorstellungen hinsichtlich einer Privatisierung sozialer Risiken gute Durchsetzungschancen haben: So wird unter Berufung auf die „Generationengerechtigkeit“ eine drastische Kürzung von Altersrenten verlangt, Kinderarmut für eine Spaltung der Armutspopulation in Jung und Alt instrumentalisiert.

Konsequenzen für die Soziale Arbeit: Politisierung statt Kultivierung der Samariterperspektive!

Natürlich hat die skizzierte Entwicklung gravierende Folgen für die Soziale Arbeit. Ausgaben der öffentlichen Hand müssen durch das Nadelöhr der Standortlogik, die nur durch politischen Druck, außerparlamentarische Mobilisierung und eine Wiederbelebung sozialer Bewegungen außer Kraft

gesetzt werden kann. Möglicherweise wird die Expansion des Sozialbereichs, dessen Volumen sich, was die Anzahl der hauptamtlich dort Beschäftigten betrifft, im letzten Vierteljahrhundert ungefähr verdreifacht hat, in Stagnation oder Regression übergehen, obwohl sich die sozialen Probleme weiter zuspitzen. Wenn die Vermehrung von „sozialen Brennpunkten“ aufgrund der Regierungspolitik in Bund und Ländern zu Flächenbränden führt, ist die Sozialarbeit/-pädagogik „vor Ort“ mit ihrer „Feuerwehr“-Funktion überfordert. Mit dem Problemdruck nimmt auch die Arbeitsbelastung von Sozialarbeiter(inne)n und Sozialpädagog(inn)en drastisch zu.

Die sozialpolitische Postmoderne weist, was paradox klingen mag, mittelalterliche Züge auf. Auch im Einzugsbereich der Sozialen Arbeit lassen sich Tendenzen zur „Refeudalisierung“ erkennen: Fürsorge tritt wieder mehr an die Stelle der gesetzlich garantierten Sozialhilfe, Rechtsansprüche von Klient(inn)en verkommen zu Gratifikationen nach Gutsherrenart, und viele Bürger/innen werden in die Rolle der Bittsteller/innen bei karitativen Einrichtungen zurückgedrängt.

Betriebswirtschaftliches Rentabilitätsdenken durchdringt mittlerweile fast alle Gesellschaftsbereiche, selbst solche, die sich platten Kosten-Nutzen-Kalkülen und Preis-Leistungs-Vergleichen weitgehend entziehen. So wurden durch Einführung von Managementtechniken in der öffentlichen Verwaltung, meistens unter dem „Diktat leerer Kassen“ begonnen, jedoch als Reformmaßnahme deklariert und von betörend gut klingenden Etiketten („Neues Steuerungsmodell“, „Qualitätssicherung“, „Kundenorientierung“ o.Ä.) begleitet, Einsparreserven und Rationalisierungspotenziale auch dort genutzt, wo sie einem humanen Umgang mit sozial Benachteiligten und Behinderten dienen. Denn im Zentrum der Marktlogik, die sich immer mehr durchsetzt, steht nicht der hilfsbedürftige Mensch, sondern das Gewinnstreben von Gruppen, für die soziale Leistungsangebote nur ein Mittel zur Profitmaximierung bilden. Wirtschaftsinteressen überlagern dabei die Notwendigkeit, persönliches Leid zu lindern und psychosoziale Probleme zu bewältigen. Der attraktive Slogan „Vom Klienten zum Kunden“ akzentuiert zwar die Wahlmöglichkeiten und Mündigkeit des Nachfragers sozialer Dienstleistungen, vermag aber nicht darüber hinwegzutäuschen, dass die Sozialarbeit/-pädagogik kein Markt ist, sondern auch in Zukunft sein Widerpart bleiben muss.

Marktmechanismen und Konkurrenzbeziehungen halten Einzug auch in Gesellschaftsbereiche, die bisher davon frei waren oder – wie etwa das Sozial- und Gesundheitswesen – gar ein Gegengewicht hierzu gebildet hatten. Wettbewerb wird inzwischen überall ganz groß geschrieben, ohne dass seine

zum Teil zerstörerische Wirkung ausreichend Beachtung findet. Wohlfahrtsverbände konkurrieren zunehmend mit gewerblichen Anbietern, was der Gesetzgeber mit der Hoffnung verbindet, durch verstärkten Wettbewerb die Effizienz bzw. Effektivität der Leistungen steigern, vor allem jedoch die Kosten senken zu können. Leistungskürzungen werden in der öffentlichen und Fachdiskussion mit Floskeln wie „Kultur des Wandels“ oder „Mut zur Veränderung“ (Agenda 2010) verbrämt. Mittels des Mottos „Fördern und Fordern“ werden Erwerbslosigkeit und Armut sozialdarwinistisch zu Problemen der Individuen, ihrer Charakterschwäche und fehlenden Leistungsbereitschaft umgedeutet. Durch das am 1. Januar 2002 in Kraft getretene Job-AQTIV-Gesetz (Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln) rückten „Privatinitiative“, „Eigenverantwortlichkeit“ und „Selbstbestimmung“ in den Vordergrund. Der „aktivierende Sozialstaat“, wie ihn auch die sog. Hartz-Kommission beschwor, bedeutet im Grunde das Ende des aktiven Sozialstaates. Mit der „Ich-“ bzw. „Familien-AG“ erhebt man die (Schein-)Selbstständigkeit von Hilfebedürftigen zum Programm, ist aber darauf bedacht, diese schnell aus dem Leistungsbezug zu entlassen und die Kosten für ihre Unterstützung zu senken.

Sozialarbeit/Sozialpädagogik kann als integraler Bestandteil der (kommunalen) Sozialpolitik, muss demnächst aber wohl mehr als Reparaturbetrieb zur Linderung bzw. Verminderung ihrer negativen Folgen begriffen werden. Daraus folgt, dass sich Sozialarbeiter und -pädagoginnen wieder mehr in aktuelle Debatten über Arbeitslosigkeit, Armut und die Entwicklung des Sozialstaates einschalten müssen. Nachdem über längere Zeit eine „Therapeutisierung“ der Sozialen Arbeit stattfand, wäre außer der Professionalisierung eine neuerliche Politisierung und entsprechende Qualifizierung jener Menschen nötig, die sich der Beratung, Betreuung und Begleitung sozial Benachteiligter widmen. Eine klientenzentriert-kurative Sozialarbeit ohne gesellschaftspolitische Zielsetzung ist dem vom Weltmarkt ausgehenden und vom Nationalstaat potenzierten Konkurrenzdruck hilflos ausgeliefert.

Gerade weil der gesellschaftliche Individualisierungsprozess persönliche Schuldzuschreibungen an die Betroffenen (Arbeitslose, Arme, Obdachlose, Drogenabhängige, Aidskranke usw.) begünstigt und strukturelle Zusammenhänge verdunkelt, muss eine übergreifende Sichtweise gefördert werden. Arbeitslose, Arme und Ausgegrenzte sollten als politische Subjekte ernst genommen werden, auch wenn sie – im Unterschied zu den Straßenkindern in Südamerika – keine soziale Bewegung bilden. Die Soziale Arbeit muss ihren resignativen Rückzug aus der Politik beenden, wieder stärker nach außen wirken und eine kritische Gegenöffentlichkeit herzustellen versuchen. Nur durch Vernetzung der häufig isoliert voneinander agierenden Sozialarbeiter/innen und Sozialpädagog(inn)en entsteht

Druck, der nötig ist, um in die Offensive zu gelangen. Wenn sie selbst überzeugend, glaubwürdig und schlagkräftig ist, kann Sozialarbeit/-pädagogik auch die kollektive Handlungsfähigkeit ihrer Klient(inn)en fördern, deren Selbstorganisation vorantreiben und die (sozial)politische Kultur der Bundesrepublik beeinflussen. Die „Widerständigkeit“ gegenüber einer weiteren Verschlechterung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, sozialen Missständen und Um- bzw. Abbau-Plänen muss ein zentrales Ziel bleiben.

Gibt es Wege aus der „Globalisierungsfalle“?

Die neoliberale Standortlogik ist kaum weniger ruinös, als es die sog. Blocklogik des Kalten Krieges war. Denn die Konkurrenz der Wirtschaftsstandorte ergibt bestenfalls ein Nullsummenspiel, bei dem die einen gewinnen, was die anderen verlieren, vielleicht auch ein Kräfteressen, an dessen Ende alle Wirtschaftsstandorte weniger Wohlstand für die übergroße Mehrheit ihrer Bürger/innen aufweisen, von „Kollateralschäden“ für Umwelt, Frieden und Demokratie ganz zu schweigen. Aber genauso, wie nach 1945 während einer beinahe bis zum Atomkrieg eskalierenden Ost-West-Konfrontation die Möglichkeit der Kooperation, der Entspannungspolitik und der friedlichen Koexistenz bestand, gibt es im viel beschworenen „Zeitalter der Globalisierung“ sinnvolle und realistische Alternativkonzepte zur „Standortsicherung“, welche die Konkurrenz zwischen den Wirtschaftsstandorten glorifiziert und eine aggressive Exportorientierung mit der Konsequenz einer Reduzierung sozialer und ökologischer Standards favorisiert.

Meist wird „Globalisierung“ im öffentlichen und Fachdiskurs mit dem neoliberalen Konzept einer „Standortsicherung“ durch „Verschlankung“ der Sozialsysteme gleichgesetzt, obwohl sie gerade die Abfederung technologischer Anpassungsprozesse der Volkswirtschaft durch einen funktionsfähigen Wohlfahrtsstaat erfordert. Man kann einen Wirtschaftsstandort schwerlich auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts einstellen und seine internationale Konkurrenzfähigkeit steigern, indem man die sozialen Fortschritte des 19. und 20. Jahrhunderts rückgängig macht.

Damit die Menschen überhaupt so mobil, flexibel und innovativ sein können, wie es der globale Standortwettbewerb von ihnen verlangt, muss sie der Wohlfahrtsstaat vor elementaren sozialen Risiken und den Wechselfällen des Lebens schützen. Noch nie war der Sozialstaat für die (heute im Umbruch befindliche) Industriegesellschaft bzw. für die Mehrheit ihrer Mitglieder derart wertvoll wie

heute. Um einen hohen Lebensstandard für das Gros der Bevölkerung zu gewährleisten, bedarf diese eines ausgebauten und leistungsfähigen Wohlfahrtsstaates. Durch die ökonomische Globalisierung sowie die Modernisierung bzw. Individualisierung der Gesellschaft wird er weder überflüssig, noch darf man ihn einer „Hungerkur“ unterziehen.

Da es im Zeichen der Globalisierung offenbar weniger und schlechter bezahlte Arbeit, aber mehr Armut gibt, muss sich der Wohlfahrtsstaat seiner beschäftigungspolitischen Verantwortung stellen (Verkürzung der Arbeitszeit, Schaffung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors), für ausreichende Arbeitseinkommen sorgen (Festlegung eines gesetzlichen Mindestlohnes, Senkung der Steuern für Geringverdiener/innen), das Versicherungssystem sukzessive von der Erwerbsarbeit entkoppeln (Umbau der Sozial- zu einer Volksversicherung, der alle erwachsenen Wohnbürger/innen angehören, mit allgemeiner Versicherungspflicht und staatlicher Subventionierung der Beiträge für Personen ohne ausreichendes Einkommen) und eine bedarfsorientierte Grundsicherung einführen.

Damit sich die Globalisierung der Ökonomie ohne Nachteile für Arbeitnehmer/innen, Erwerbslose und/oder Arme vollziehen kann, muss ihr eine Globalisierung, zumindest eine Europäisierung der Sozialpolitik folgen. Mag der „Weltsozialstaat“ auch noch eine Utopie bleiben, die Durchsetzung entwickelter Wohlfahrtsarrangements im EU-Rahmen ist schon jetzt möglich. Eine moderne Zivilgesellschaft bindet die politische Teilhabe ihrer Mitglieder an hohe soziokulturelle und materielle Mindeststandards, deren Gewährleistung dem Wohlfahrtsstaat obliegt. Auf diese Weise wird soziale Sicherheit bzw. Verteilungsgerechtigkeit zum konstitutiven Bestandteil einer neuen Form der Demokratie, die mehr beinhaltet als den regelmäßigen Gang zur Wahlurne, das leidliche Funktionieren des Parlaments und die Existenz einer unabhängigen Justiz. Kooperation statt Konfrontation, Inklusion statt Exklusion, Öffnung statt Schließung nach außen lauten die Leitlinien einer Sozialpolitik, die den Globalisierungsprozess nicht ohnmächtig begleitet, sondern seine Impulse nutzt, um das wohlfahrtsstaatliche Arrangement von nationalstaatlichen Beschränkungen zu befreien.

Entscheidend für die Realisierung einer sozialen Bürger- bzw. Zivilgesellschaft ist, ob es gelingt, das gesellschaftliche Klima im Rahmen einer politischen (Gegen-)Mobilisierung zu verbessern und eine neue Kultur der Solidarität zu entwickeln. Mag es auch nach den Terroranschlägen von New York und Washington am 11. September 2001, zum Teil heuchlerischen Reaktionen und einer seither noch mehr um sich greifenden Verkürzung des Sicherheitsbegriffs auf militärische Optionen, polizeiliche Interventionen und Geheimdienstaktionen schwerer sein, für demokratische Offenheit, Toleranz und

Solidarität zu werben, so eröffnet doch dies allein Perspektiven für eine humane Gesellschaft, in der Mitmenschlichkeit und nicht der (Welt-)Markt das Zusammenleben bestimmt.

M.E. geht es darum, die spezifischen Nachteile des deutschen Sozialstaatsmodells auszugleichen, ohne seine besonderen Vorzüge preiszugeben. Strukturdefekte des „rheinischen“ Wohlfahrtsstaates bilden seine duale Architektur (Spaltung in die Sozialversicherung und die Sozialhilfe), seine strikte Lohn- und Leistungsbezogenheit (Äquivalenzprinzip) sowie seine Barrieren gegen Egalisierungstendenzen (Beitragsbemessungsgrenzen; Versicherungspflichtgrenze in der Kranken- und Pflegeversicherung; Freistellung prekärer Beschäftigungsverhältnisse von der Sozialversicherungs- bzw. Steuerpflicht). Der entscheidende Pluspunkt des Bismarck'schen Sozialsystems gegenüber anderen Modellen liegt darin, dass seine Geld-, Sach- und Dienstleistungen keine Alimentation von Bedürftigen und Benachteiligten aus Steuermitteln darstellen, die je nach politischer Opportunität widerrufen werden kann, sondern durch Beitragszahlungen erworbene (und verfassungsrechtlich garantierte) Ansprüche.

Das in der Bundesrepublik bestehende System der sozialen Sicherung speist sich nur zu etwa einem Drittel aus Steuereinnahmen; zwei Drittel der Finanzmittel stammen aus Beiträgen der Versicherten und ihrer Arbeitgeber. Umso wichtiger wäre es, durch Übertragung des Prinzips der ökonomischen Leistungsfähigkeit auf dieses Gebiet für mehr Beitragsgerechtigkeit zu sorgen. Statt alle nicht dem Äquivalenzprinzip entsprechenden Leistungen gleich als „versicherungsfremd“ zu brandmarken, was der Logik gewinnorientierter *Privat*versicherungen entspricht, müsste man überlegen, wie ein Mehr an solidarischer Umverteilung *innerhalb* der Sozialversicherungszweige zu realisieren und die Öffentlichkeit dafür zu gewinnen ist. Nahe lägen die Aufhebung der im Grunde systemwidrigen Versicherungspflichtgrenze in der Kranken- und Pflegeversicherung sowie die An- oder Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenzen (unter Beibehaltung der Leistungsobergrenzen).

Sinnvoll wäre der Um- bzw. Ausbau des bestehenden Systems zu einer „Bürgerversicherung“. Denn die noch vorhandenen Sicherungslücken können nur durch Universalisierung geschlossen werden: Eine *allgemeine* Versicherungs- und Mindestbeitragspflicht für sämtliche Wohnbürger/innen (eben nicht nur Arbeitnehmer/innen) würde die Sozialversicherung auf eine breitere Grundlage stellen, wobei der Staat die Beiträge im Falle fehlender oder eingeschränkter Zahlungsfähigkeit voll oder teilweise subventionieren, d.h. grundsicherungsorientiert und bedarfsbezogen zuschießen, müsste.

Ergänzende Literatur

Butterwegge, Christoph: Krise und Zukunft des Sozialstaates, Wiesbaden (VS – Verlag für Sozialwissenschaften) 2005

Butterwegge, Christoph (u.a.): Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland, Wiesbaden (VS – Verlag für Sozialwissenschaften) 2005

** Prof. Dr. Christoph Butterwegge, geb. 1951, leitet die Abteilung für Politikwissenschaft an der Universität zu Köln.*