

Christoph Butterwegge

## **Armut – Geißel der Globalisierung?**

Vortrag, gehalten bei der Konferenz des EAPN (European Anti-Poverty Network) Letzebuerg am 31.5.2007 in Luxemburg

Armut ist so alt wie die Menschheit, nimmt heute jedoch spezifische Züge an. Mit dem neoliberalen Konzept des „Standortwettbewerbs“ verbindet sich der Irrglaube, durch die Globalisierung der Ökonomie könne universeller Wohlstand geschaffen, Arbeitslosigkeit als Massenphänomen beseitigt und Armut für immer überwunden werden. Ausgehend von dem Begriff „Globalisierung“, wird der so bezeichnete Prozess einer neoliberalen Modernisierung vorgestellt und auf seine Konsequenzen für die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates und der Sozialstruktur westlicher Industriegesellschaften überprüft. Schließlich stellt sich die Frage, ob mit „Globalisierungsarmut“ (Gerhard Beisenherz) ein neuer Armutstyp entsteht und wie die Sozialpolitik darauf reagieren kann.

### **1. Begriff, Geschichte und Hintergründe der Globalisierung**

Ulrich Beck hat schon früh auf die Schwammigkeit des Begriffs „Globalisierung“ hingewiesen, der die öffentliche und Fachdiskussion der Gegenwart trotz oder vielleicht gerade wegen seiner Vagheit beherrscht: „Ihn zu bestimmen gleicht dem Versuch, einen Pudding an die Wand zu nageln.“<sup>1</sup> Noch immer gibt es keine einheitliche, allgemeinverbindliche und überzeugende Definition, wie Jürgen Friedrichs bemerkt, der darunter – sehr allgemein und stark verkürzt – „die weltweite Vernetzung ökonomischer Aktivitäten“ versteht.<sup>2</sup>

Meistens fungiert „Globalisierung“ als Totschlagargument, das die Notwendigkeit der Senkung von (angeblich die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines „Wirtschaftsstandortes“ bedrohenden) Sozial-, Arbeitsrechts- und Umweltstandards suggeriert. Der weite Verbreitungsgrad und die breite Resonanz des Begriffs „Globalisierung“ verdanken sich jedoch seiner Ambivalenz, die Armin Nassehi wie folgt charakterisiert: „Die Rede von der *Globalisierung* legitimiert sowohl soziale Grausamkeiten

---

<sup>1</sup> Ulrich Beck, Was ist Globalisierung?, Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung, 3. Aufl. Frankfurt am Main 1997, S. 44

<sup>2</sup> Siehe Jürgen Friedrichs, Globalisierung – Begriff und grundlegende Annahmen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament* 33-34/1997, S. 3

in politischen Entscheidungen als auch Hoffnungen darauf, daß die 'Eine Welt', von der in den 70er Jahren Alternativ- und Dritte-Welt-Bewegungen noch als Provokation gesprochen haben, nun Realität geworden sei.“<sup>3</sup>

„Globalisierung“ bezeichnet einen Prozess, welcher die national(staatlich)en Grenzen überwindet, zur Ausweitung bzw. zur Intensivierung der sozialen Beziehungen führt und schließlich den gesamten Erdball umspannt. Die *wirtschaftliche* Globalisierung betrifft vor allem Finanz- und Kapitalmärkte. Sie besiegelt das Ende durch Zollschraken und Währungsbarrieren getrennter Nationalökonomien. In letzter Konsequenz bedeutet Globalisierung, dass die Konkurrenz universalisiert und tendenziell die ganze Welt zum Markt wird.<sup>4</sup>

Ob die Volkswirtschaften bereits so eng miteinander verflochten sind, dass man von einer globalen bzw. Weltwirtschaft i.e.S. (statt vieler Nationalökonomien) sprechen kann, ist umstritten. Paul Hirst und Grahame Thompson beispielsweise hegen Zweifel, dass eine Globalisierung stattgefunden hat oder demnächst stattfinden wird: „Wenn der Begriff ‚Globalisierung‘ irgendeinen Wert hat, dann als ein negativer Idealtypus, welcher es gestattet, die sich verlagernde Balance zwischen internationalem ökonomischen Druck bzw. internationaler Regulierung sowie der Wirtschaftspolitik auf nationaler und auf Blockebene zu beurteilen. Es existiert keine vollständig globalisierte Wirtschaft, sondern eine internationale Wirtschaft, auf die die einzelnen Nationen unterschiedlich reagieren.“<sup>5</sup>

Um die vielen Facetten des besagten Phänomens zu erfassen, unterscheidet Ulrich Beck zwischen *Globalisierung* als Prozess, *Globalität* als Ziel und *Globalismus* als Ideologie. Mit dem letzten Terminus charakterisiert er die neoliberale Überzeugung, der Weltmarkt verdränge oder ersetze (sozial)politisches Handeln.<sup>6</sup> Demgegenüber ist der zweite Begriff eher positiv besetzt: „Globalität bezeichnet die Tatsache, daß von nun an nichts, was sich auf unserem Planeten abspielt, nur ein örtlich begrenzter Vorgang ist, sondern daß alle Erfindungen, Siege und Katastrophen die ganze Welt

---

<sup>3</sup> Armin Nassehi, Die „Welt“-Fremdheit der Globalisierungsdebatte. Ein phänomenologischer Versuch, in: Soziale Welt 2/1998, S. 151.

<sup>4</sup> Vgl. kritisch dazu: Elmar Altvater, Die Welt als Markt?, in: Florian Müller/Michael Müller (Hrsg.), Markt und Sinn. Dominiert der Markt unsere Werte?, Frankfurt am Main/New York 1996, S. 19 ff.

<sup>5</sup> Paul Hirst/Grahame Thompson, Globalisierung?, Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Nationalökonomien und die Formierung von Handelsblöcken, in: Ulrich Beck (Hrsg.), Politik der Globalisierung, Frankfurt am Main 1998, S. 131

<sup>6</sup> Ulrich Beck, Was ist Globalisierung?, a.a.O., S. 26

betreffen und wir unser Leben und Handeln, unsere Organisationen und Institutionen entlang der Achse ‚lokal – global‘ reorientieren und reorganisieren müssen.“<sup>7</sup>

Was die Beck'sche Terminologie zum Ausdruck bringt, lässt sich jedoch einfacher formulieren, wenn man deutlicher zwischen der Globalisierung und dem neoliberalen Konzept der „Standortsicherung“ unterscheidet, anstatt beide gleichzusetzen oder gar zu verwechseln. Von einer sich verschärfenden Weltmarktkonkurrenz ausgehend, schlagen Ultraliberale vor, die Wettbewerbsfähigkeit des „eigenen“ Wirtschaftsstandortes durch Senkung der Löhne, Lohnnebenkosten und Sozialleistungen zu erhöhen. Wenn die Volkswirtschaften miteinander verwachsen, der Weltmarkt die Politik der Nationalstaaten diktiert und Gesellschaften nur noch als „Wirtschaftsstandorte“ fungieren, deren Konkurrenzfähigkeit über das Wohlstandsniveau aller entscheidet, kann das Soziale keine allzu große Rolle mehr spielen.

Umstritten wie der Terminus „Globalisierung“ selbst ist die Terminierung ihres Beginns. Für den früheren CDU-Vorsitzenden Wolfgang Schäuble bildet sie ein Uraltphänomen, das sich fast bis zu Adam und Eva zurückverfolgen lässt: „Die ganze Wirtschaftsgeschichte der Menschheit ist auch die Geschichte eines fortschreitenden Globalisierungsprozesses: die geographische Ausweitung von Märkten, die Internationalisierung der Arbeitsteilung, die Beschleunigung schließlich des Prozesses selbst aufgrund gesteigerter Kommunikations- und Transfermöglichkeiten.“<sup>8</sup> Anderen Autor(inn)en gilt Globalisierung als Kind der Moderne, das auf die bürgerliche Gesellschaft, Kolonialismus und Imperialismus zurückgeht. David Harvey zufolge war die Globalisierung spätestens seit 1492 im Gange; sie stellt daher für ihn von Anfang an einen Bestandteil der kapitalistischen Entwicklung dar.<sup>9</sup> Harold James wiederum datiert den Beginn dieses Prozesses auf den 15. November 1975, jenen Tag, an dem in Rambouillet bei Paris der erste „Weltwirtschaftsgipfel“ stattfand.<sup>10</sup> Spätestens mit dem Fall der Berliner Mauer und dem Kollaps der „realsozialistischen“ Staatssysteme in Ost- und Ostmitteleuropa erfasste die Herrschaft des Marktes den ganzen Planeten. Die privatkapitalistische Wirtschaft war zwar immer schon auf den Weltmarkt orientiert, konnte ihn jedoch so lange nicht herstellen, wie der Staatssozialismus in Ost- und Mitteleuropa den Kapitalfluss begrenzte. „Erst die

---

<sup>7</sup> Ebd., S. 30

<sup>8</sup> Wolfgang Schäuble, Und sie bewegt sich doch, Berlin 1998, S. 32

<sup>9</sup> Vgl. David Harvey, Betreff Globalisierung, in: Steffen Becker/Thomas Sablowski/Wilhelm Schumm (Hrsg.), Jenseits der Nationalökonomie?, Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Berlin/Hamburg 1997 (Argument-Sonderband 249), S. 29

<sup>10</sup> Vgl. Harold James, Rambouillet, 15. November 1975. Die Globalisierung der Wirtschaft, München 1997, S. 7

weltpolitischen Veränderungen seit Ende der 80er Jahre erlauben es, mit Recht von Globalisierung zu sprechen.“<sup>11</sup>

An die Stelle eines jahrzehntelangen Rüstungswettlaufs zwischen zwei Militärbündnissen (NATO und Warschauer Pakt) trat nunmehr ein ökonomisch-technologisches Ringen zwischen drei großen Wirtschaftsblöcken: Nordamerika unter Führung der USA, Westeuropa unter deutscher und Südostasien unter japanischer Führung kämpfen 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 zur Disposition.

Was als naturwüchsiger Prozess erscheint, der alle Länder 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 unter dem wachsenden Einfluss des Neoliberalismus versuchten, das Kapital von seinen Fesseln zu befreien. „Im Namen der ökonomischen Heilslehre vom freien, grenzenlosen Markt haben sie seit Beginn der siebziger Jahre systematisch alle Schranken niedergerissen, die ehemals den grenzüberschreitenden Geld- und Kapitalverkehr regierbar und damit beherrschbar machten.“<sup>12</sup>

Stephan Adolphs, Wolfgang Hörbe und Serhat Karkayali arbeiten zwei konträre Grundpositionen der Globalisierungsdiskussion heraus: Ideologie- und *Sachzwang*these. Letztere bezeichnen sie als „eine Form des Ökonomie-Fetischs“, weil ignoriert werde, dass Veränderungen der Weltwirtschaft auch Ergebnis gesellschaftlicher Kämpfe und politischer Entscheidungen seien. „Die Vertreter/Innen der *Ideologie-These* leugnen nicht nur die Umbrüche und Veränderungen, die zu einer neuen Qualität des kapitalistischen Reproduktionszusammenhangs geführt haben; mit ihrem aufklärerischen Habitus übersehen sie die überaus wirkungsmächtige Dimension diskursiver Performanz – Ideologie wird hier

---

<sup>11</sup> Werner Kindsmüller, *Globalisierungs-Chance. Alternativen zur Deutschland AG*, Hamburg 1997, S. 115

<sup>12</sup> Hans-Peter Martin/Harald Schumann, *Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand*, 7. Aufl. Reinbek bei Hamburg 1996, S. 72

nur als eine Art ‚falsches Bewußtsein‘ verstanden.“<sup>13</sup> Globalisierung müsse jedoch im Sinne einer *Projekt*these als Bestandteil und Resultat einer Vielzahl von „Politikprojekten“ begriffen werden, die je nach den gegebenen sozialen Kräftekonstellationen mit unterschiedlichem Gewicht durchschlugen: „Sie sind als Versuche anzusehen, Formen der Regulation zu etablieren, die die – aufgrund andauernder Krisenprozesse – immer stärker auftretenden gesellschaftlichen Widersprüche und Konflikte ‚lösen‘ sollen.“<sup>14</sup>

## **2. Wohlfahrt und Wettbewerbsfähigkeit im Zeichen der Globalisierung: Wandlungen im Verhältnis von Ökonomie und (Sozial-)Politik**

Globalisierung ist ein hegemoniales Projekt zur Veränderung von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat, aber auch ein realer Prozess, weshalb es sich verbietet, so zu tun, als sei sie bloß ein Hirngespinnst. Rainer Zugehör betont zwar zu Recht, daß die Globalisierungsthese primär der „Durchsetzung von Kapitalinteressen“ dient: „Hinter dem Begriff ‚Globalisierung‘, der den ‚Sachzwang Weltmarkt‘ argumentatorisch nach sich zieht, stehen verteilungspolitische Interessen.“<sup>15</sup> Hieraus folgt allerdings mitnichten, dass der Globalisierungsdiskurs einer ideologischen Vernebelungstaktik entspringt und sich darauf beschränkt. Wer über „Globalisierungs-“ bzw. „Standortlügen“ klagt,<sup>16</sup> erweckt jedoch leicht den Eindruck, als hätte sich das Verhältnis von Kapital und Arbeit sowie von Ökonomie und Politik während der letzten Jahrzehnte kaum verändert.

Nach dem Ende des Kalten Krieges tat sich ein ideologisches Vakuum auf, in das neoliberale Kräfte hineinstoßen konnten, weil sie die Vision einer klassenlosen Gesellschaft mit dem Aufklärertum des Bürgertums verbanden: „Die Vorstellung von einer Weltgesellschaft, ähnlich der Fortschrittsidee, wie sie im 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts entstand, verkörpert den faszinierenden Traum von der einen Welt, in der es keinen Krieg, keinen Hunger und keine Vorurteile gibt und in der gleichzeitig alle

---

<sup>13</sup> Stephan Adolphs/Wolfgang Hörbe/Serhat Karkayali, Globalisierung als Schule der Nation. Zum neokonservativen Globalisierungsdiskurs, in: Annelie Buntentbach/Helmut Kellershohn/Dirk Kretschmer (Hrsg.), Ruck-wärts in die Zukunft. Zur Ideologie des Neokonservatismus, Duisburg 1998, S. 102

<sup>14</sup> Ebd., S. 103

<sup>15</sup> Rainer Zugehör, Die Globalisierungslüge. Handlungsmöglichkeiten einer verantwortlichen Wirtschaftspolitik, Mit einem Vorwort von Oskar Lafontaine, Unkel am Rhein/Bad Honnef 1998, S. 23

<sup>16</sup> Vgl. neben dem zuletzt zitierten Buch: Herbert Ehrenberg, Die große Standortlüge. Plädoyer für einen radikalen Kurswechsel in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, Bonn 1997; Gerald Boxberger/Harald Klimenta, Die 10 Globalisierungslügen. Alternativen zur Allmacht des Marktes, München 1998

Menschen über mehr Freizeit verfügen sowie ihren Lebens- und Konsumstil frei wählen können.“<sup>17</sup> Gleichzeitig enthält der Globalisierungsbegriff ein ideologisches Moment: „Er verschleiert die Beziehungen zwischen Macht und Herrschaft, indem er sie als natürlich oder technologisch uminterpretiert.“<sup>18</sup> Demgegenüber betont Alain Touraine, dass die Globalisierung einem kapitalistischen Modernisierungsprozess entspricht und keinen neuen Gesellschaftstyp (nach der *Industriegesellschaft*) konstituiert. Jens Borchert sieht in der Globalisierung den Ausdruck einer neuen Entwicklungsphase des Kapitalismus, verbunden mit einer Umorientierung multi- bzw. transnationaler Konzerne von der Marktexpansion zur Kostensenkung (im Lohn- und Sozialbereich) wie zur Finanzspekulation mit höheren Renditen.<sup>19</sup> Das spekulative Kapital läuft dem investiven Kapital den Rang ab, weshalb in Anknüpfung an John Maynard Keynes von „Kasinokapitalismus“ (Susan Strange) die Rede ist, was freilich nicht im Sinne einer normativen Differenzierung zwischen dem „schaffenden“ und „raffenden“ Kapital missdeutet werden darf, wie sie der Nationalsozialismus mit antisemitischer Stoßrichtung vornahm.

Durch die Ökonomisierung bzw. Kommerzialisierung fast aller Gesellschaftsbereiche, die völlige Liberalisierung der Güter-, Geld- und Kapitalmärkte, die Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen bzw. -zeiten, die Deregulierung des Sozial- und Umweltschutzrechts sowie die (Re-)Privatisierung von Unternehmen, öffentlichen Dienstleistungen und sozialer Risikovorsorge soll die bestehende Industrie zur „unternehmerischen Wissensgesellschaft“ umstrukturiert, eine neue, aber nachhaltige Wachstumsdynamik der Wirtschaft erreicht und die freie Entfaltung des Bürgers an die Stelle des Handelns staatlicher Bürokratien gesetzt werden.

Einen „nationalen Wettbewerbsstaat“ (Joachim Hirsch) hält Heiner Ganßmann zwar für unreal, weil sich „das Nationale“ in der globalisierten Ökonomie kaum mehr finden lasse.<sup>20</sup> Es handelt sich dabei um ein Gemeinwesen, das kein herkömmlicher Wohlfahrtsstaat mit umfassender Verantwortung für soziale Sicherheit und Gerechtigkeit mehr sein möchte, durch seine marktradikale Wirtschaftspolitik

---

<sup>17</sup> Alain Touraine, *Globalisierung – eine neue kapitalistische Revolution*, in: Dietmar Loch/Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), *Schattenseiten der Globalisierung. Rechtsradikalismus, Rechtspopulismus und separatistischer Regionalismus in westlichen Demokratien*, Frankfurt am Main 2001, S. 44

<sup>18</sup> Ebd., S. 57

<sup>19</sup> Siehe Jens Borchert, *Einleitung: Von Malaysia lernen?, Zum Verfall der politischen Logik im Standortwettbewerb*, in: ders./Stephan Lessenich/Peter Lösche (Red.), *Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 1: Standortrisiko Wohlfahrtsstaat?*, Opladen 1997, S. 22

<sup>20</sup> Vgl. Heiner Ganßmann, *Soziale Sicherheit und Kapitalmobilität. Hat der Sozialstaat ein Standortproblem?*, in: Erna Appelt/Alexandra Weiss (Hrsg.), *Globalisierung und der Angriff auf die europäischen Wohlfahrtsstaaten*, 2. Aufl. Hamburg 2006, S. 60

die soziale Ungleichheit jedoch verschärft und damit den Boden für gesellschaftliche Ausgrenzungs- und Ethnisierungsprozesse bereitet.<sup>21</sup>

„Standortsicherung“ kehrt das Verhältnis von Ökonomie und (Sozial-)Politik, die mediatisiert und zur abhängigen Variablen der Volkswirtschaft degradiert wird, um. In den Mittelpunkt politischen Handelns rückt die (angeblich) bedrohte Wettbewerbsfähigkeit des „Industriestandortes D“. Zweck und Mittel wohlfahrtsstaatlicher Intervention ändern sich grundlegend: „Nicht der problemadäquate Schutz vor sozialen Risiken und die Korrektur der marktvermittelten Einkommenspolarisierung, sondern der Beitrag der Sozialpolitik zur Konsolidierung der Staatshaushalte, zur Reduzierung der Personalzusatzkosten und zur Deregulierung des Arbeitsrechts- und Tarifsystems avanciert zum Erfolgskriterium einer ‚modernen‘ Sozialpolitik.“<sup>22</sup>

Genauso wenig, wie Demokratie und Sozialstaat in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen, schließen Sozialstaat und Globalisierung einander aus. Selbst wenn die „Standortsicherung“ zum Primärziel der Politik eines Landes avanciert, muss die soziale Sicherheit seiner Bürger/innen nicht auf der Strecke bleiben, zumindest dann nicht, wenn es riesige Exportüberschüsse verzeichnet, wie gegenwärtig die Bundesrepublik Deutschland. Lohn- und Leistungskürzungen im Sozialbereich sind keine Konsequenz der sich verschärfenden Weltmarktkonkurrenz, vielmehr integraler Bestandteil einer Strategie zur Änderung der gesellschaftlichen Macht-, Einkommens- und Besitzverhältnisse.

Der moderne Wohlfahrtsstaat ist für neoliberale Ökonomen bestenfalls ein notwendiges Übel, aber nicht mehr. Selbst wer sie – wie etwa Carl Christian von Weizsäcker – nicht mit der Globalisierung in Verbindung bringt, thematisiert nur die „Grenzen der Sozialpolitik“, statt ihre *Möglichkeiten* in einer Gesellschaft auszuloten, die noch nie so wohlhabend war wie heute. Dahinter steckt die Furcht, der entwickelte Wohlfahrtsstaat mache seine Klientel zu Faulenzern und gefährde das Funktionieren der Marktwirtschaft: „Ein zu weit ausgebauter Sozialstaat hemmt die Leistungsbereitschaft seiner Nutznießer.“<sup>23</sup> Man wirft dem Sozialstaat vor, für die Investitionsschwäche des „Wirtschaftsstandorts“ und/oder die hohe Arbeitslosigkeit verantwortlich zu sein, weil es sich aufgrund zu üppiger Lohnersatzleistungen für davon Profitierende nicht „rechne“, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.

---

<sup>21</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden ausführlicher: Christoph Butterwege, *Krise und Zukunft des Sozialstaates*, 3. Aufl. Wiesbaden 2006; ders./Bettina Lösch/Ralf Ptak, *Kritik des Neoliberalismus*, Wiesbaden 2007

<sup>22</sup> Hans-Jürgen Urban, *Deregulierter Standort-Kapitalismus?*, *Krise und Erneuerung des Sozialstaates*, in: Horst Schmitthenner (Hrsg.), *Der „schlanke“ Staat. Zukunft des Sozialstaates – Sozialstaat der Zukunft*, Hamburg 1995, S. 17

<sup>23</sup> C. Christian von Weizsäcker, *Logik der Globalisierung*, Göttingen 1999, S. 64

Ausgerechnet in einer Beschäftigungskrise, wo Millionen Arbeitsplätze – eben nicht: Arbeitswillige – fehlen, wird daher im Zuge einer Diskussion über den „aktivierenden/ermunternden Sozialstaat“ der Arbeitszwang wieder verstärkt.

Die hohe Akzeptanz des (west)europäischen Sozialmodells blieb so lange erhalten, bis es im Zuge des fortschreitenden Globalisierungsprozesses als Bedrohung des „eigenen Industriestandortes“ bzw. seiner internationalen Wettbewerbsfähigkeit diskreditiert werden konnte. Seither bildet die politische Scheinalternative „soziale *oder* Standortsicherung“ den Kern jeder liberalkonservativen Wohlfahrtsstaatskritik. Durch teils kampagnenartig geführte Missbrauchsdebatten, die fast überall zuerst ausländische Flüchtlinge, später auch einheimische Sozialleistungsempfänger/innen, abhängig Beschäftigte und Erwerbslose traf, sowie eine Globalisierungs- bzw. Standortdiskussion, in der man seinen ökonomischen Nutzen bestritt, wurde die Rolle des Sozialen relativiert. Parallel dazu erfolgten eine Reduzierung des Leistungsniveaus und eine (Teil-)Reprivatisierung sozialer Risiken.

Marktesetze und Konkurrenzmechanismen hielten verstärkt Einzug auch in Gesellschaftsbereiche, die bisher davon frei waren oder – wie das Sozial- und Gesundheitswesen – sogar ein Gegengewicht hierzu bildeten. Sowohl zwischen einzelnen Wohlfahrtsstaaten wie innerhalb einzelner Teilbereiche des jeweiligen Systems der sozialen Sicherung soll ein Wettstreit um die effektivsten Lösungen bzw. Leistungen („best practices“) stattfinden. Wenn sich die sozialpolitische Experimentierlust freilich darauf beschränkt, in den EU-Ländern andere Modelle einer Reduktion von Leistungen und einer Regression wohlfahrtsstaatlicher Arrangements, wie sie die USA und Neuseeland darstellen, zu imitieren, kann von Innovationsbereitschaft nicht ernsthaft die Rede sein.

Die sozialen Sicherungssysteme wurden zunehmend Markt-, betriebswirtschaftlichen Leistungs- und Konkurrenzgesetzen unterworfen. Genauso wie Länder, Regionalverbände und Kommunen, die ihre Verwaltung schon vor der Jahrtausendwende mittels sog. Neuer Steuerungsmodelle auf eine nur schwer messbare Qualitätssicherung orientiert haben,<sup>24</sup> streben sie nach größtmöglicher kaufmännischer Effizienz, während ihr eigentlicher Zweck, Menschen in schwierigen Lebenslagen wirksam zu unterstützen, deutlich dahinter zurücktritt. „Ganz im Sinne der Ökonomisierung des

---

<sup>24</sup> Vgl. dazu: Heinrich Epskamp/Jürgen Hoffmann, Die öffentlichen Dienste zwischen Deregulierungsdruck, „neuen Steuerungsmodellen“ und solidarisch-demokratischen Funktionen, in: Christoph Butterwegge/Martin Kutscha/Sabine Berghahn (Hrsg.), Herrschaft des Marktes – Abschied vom Staat?, Folgen neoliberaler Modernisierung für Gesellschaft, Recht und Politik, Baden-Baden 1999, S. 230 ff.; Jörg Bogumil u.a., Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin 2007



Sozialen verdrängt dabei ein betriebswirtschaftlich orientiertes Leitbild von Qualitätsmanagement traditionelle Orientierungen von religiös oder ethisch motivierter Nächstenliebe, von Subsidiarität und Solidarität.“<sup>25</sup>

Mit sog. Benchmarking-Konzepten übernahmen Betriebe und öffentliche Verwaltungen die neue Management-Philosophie. Was Horst Schmitthenner und Hans-Jürgen Urban als „Expansion des Marktes nach innen“ bezeichnen,<sup>26</sup> traf den Wohlfahrtsstaat an einer wunden Stelle. Großzügigkeit gegenüber Sozialleistungsempfänger(inne)n, bisher auf der Grundlage gesetzlicher Bestimmungen eine Frage der zwischenmenschlichen Beziehungen, des Mitgefühls und der Moral, widersprach nunmehr betriebswirtschaftlicher Effizienz, die auch vom öffentlichen Dienst und besonders von der Leistungsverwaltung verlangt wurde.

Der tiefgreifende Form- und Funktionswandel, den die Sozialpolitik im Rahmen des ökonomischen Globalisierungsprozesses erfahren hat, ist bisher nur teilweise ins öffentliche Bewusstsein getreten. Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf stellen hingegen fest: „Im Zuge des Globalisierungsprozesses sind alle sozialen Errungenschaften zur Disposition gestellt, weil nur noch ökonomische, monetär in Preisen auszudrückende und nicht jene sozialen Standards zählen, ohne die eine zivile Gesellschaft von mit sozialen Ansprüchen und politischen Rechten der Partizipation ausgestatteten Staatsbürgern ein historisches Unding ist.“<sup>27</sup>

## **2.1 Wie der Wohlfahrts- zum Wettbewerbsstaat umfunktioniert wurde**

Nach außen fördert der nach neoliberalen Konzepten reformierte Wohlfahrtsstaat die Konkurrenzfähigkeit des „eigenen“ Wirtschaftsstandortes auf dem Weltmarkt und nach innen überträgt er die Marktmechanismen und Gestaltungsprinzipien der Leistungskonkurrenz bzw. betriebswirtschaftlicher Effizienz auf seine eigenen Organisationsstrukturen. Durch diese doppelte Transformation gewann der Wohlfahrtsstaat eine ganz andere Qualität. Gleichzeitig verliert das Soziale

---

<sup>25</sup> Udo Kelle, „Kundenorientierung“ in der Altenpflege? – Potemkinsche Dörfer sozialpolitischen Qualitätsmanagements, in: PROKLA 146 (2007), S. 113

<sup>26</sup> Siehe Horst Schmitthenner/Hans-Jürgen Urban, Globaler Markt und sozialer Staat – ein unauflösbarer Gegensatz?, in: Christoph Butterwegge/Martin Kutscha/Sabine Berghahn (Hrsg.), Herrschaft des Marktes – Abschied vom Staat?, a.a.O., S. 48

<sup>27</sup> Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf, Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster 1996, S. 42

seinen Eigenwert und wird dem Ökonomischen von der etablierten Politik im Sinne eines (Markt-)Wirtschaftstotalitarismus unter- bzw. nachgeordnet.

Bei dem durch neoliberale Prinzipien geprägten Wettbewerbsstaat handelt es sich um ein Staatswesen, das nicht mehr für alle sozialen „Kollateralschäden“ des kapitalistischen Wirtschaftens die Haftung übernimmt, die hierauf basierende soziale Ungleichheit verschärft und auf diese Weise den Boden für gesellschaftliche Ausgrenzungs- und Ethnisierungsprozesse bereitet. Auf die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, die Deregulierung des Arbeitsmarktes, die Flexibilisierung und Ausdifferenzierung der Beschäftigungsverhältnisse sowie die (Re-)Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge gerichtet, nimmt der Neoliberalismus die Verschlechterung der Arbeits- und Lebensbedingungen eines Großteils der Bevölkerung zumindest billigend in Kauf. Schließlich steht im Zentrum all seiner Bemühungen der sich in Euro und Cent auszahlende Markterfolg bzw. der „Wirtschaftsstandort“, nicht der (arbeitende) Mensch.

Wahlfreiheit und Wettbewerb beherrschen jene neoliberale Wohlfahrtsstaatskonzeption, die Roland Vaubel im Auftrag der Forschungsstelle für gesellschaftliche Entwicklungen (FGE) an der Universität Mannheim erstellt hat. Vaubel unterscheidet insgesamt vier Reformoptionen, nämlich eine Regulierungs-, Verstaatlichungs-, Kartell- und Wettbewerbsstrategie. Nur die zuletzt genannte hält er für akzeptabel, wirksam und Erfolg versprechend hält: „Eine freiheitliche, effiziente und innovative Sozialpolitik setzt einen möglichst weitgehenden Wettbewerb unter den Kassen und Versicherungen und unter den Anbietern von Gesundheitsleistungen (Ärzten, Krankenhäusern, Apotheken, Pharma-Unternehmen usw.) voraus. Die Wettbewerbsstrategie geht davon aus, daß die sozialpolitischen Verteilungsziele nicht im Rahmen staatlicher Versicherungsmonopole, sondern über das Steuer- und Transfersystem realisiert werden. Bei der Besteuerung können alle Bedürftigkeitsmerkmale des einzelnen Bürgers umfassend und einheitlich bewertet werden – auch die höheren Beitragszahlungen der Kinderreichen und chronisch Kranken.“<sup>28</sup>

Das neoliberale Leitbild zielt auf die Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit des jeweils „eigenen“ Wirtschaftsstandortes. „Der Sozialstaat wird nicht mehr als Ergebnis von Machtkämpfen zwischen Arbeit und Kapital, Politik und Markt gesehen, sondern als Hebel, durch gezielte Investitionen in das ‚Humankapital‘ den Standort für (internationale) Investitionen und für das Finanzkapital attraktiv zu

machen.“<sup>29</sup> Selbst ein sozialdemokratischer und den Gewerkschaften nahestehender Theoretiker wie Wolfgang Streeck, Direktor des Kölner Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, definiert Sozialpolitik heute als „Beitrag zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit des Stand- und Wohnorts im Kampf um Absatzmärkte, Investitionen und Arbeitsplätze“, spricht im selben Atemzug von einer „Wettbewerbssolidarität“ und ordnet die soziale Gerechtigkeit damit letztendlich der Konkurrenz unter.<sup>30</sup>

## 2.2 Kann der Sozial- als Minimalstaat noch seinen Verfassungsauftrag erfüllen?

Neoliberale lehnen die staatliche Sozialpolitik in aller Regel nicht gänzlich ab, stehen ihr jedoch äußerst skeptisch gegenüber und beschränken sich daher auf einen „sozialpolitischen Minimalismus“, den Bernd Reif als „zentrales Charakteristikum“ ihrer Konzeption betrachtet.<sup>31</sup> Robert Nozick plädierte bereits gegen Mitte der 1970er-Jahre für einen „Minimalstaat“, der nur die (Rechts-)Sicherheit sowie den Schutz seiner Bürger/innen vor Dieben, Betrügnern und Gewalttätern gewährleisten sollte, sie aber nicht mittels seines Zwangsapparates dazu bringen dürfe, „anderen zu helfen, und ebenso wenig dazu, den Menschen um ihres *eigenen* Wohles oder Schutzes willen etwas zu verbieten“, vielmehr „Gleichgültigkeit gegenüber den Bedürfnissen und dem Leiden anderer“ in Kauf nehmen müsse.<sup>32</sup> Norbert Berthold will die Staatseingriffe nicht ganz so drastisch verringern und betrachtet die „Garantie eines Existenzminimums“ als „eigentliches Betätigungsfeld“ des Sozialstaates, auf welches sich dieser zurückziehen soll.<sup>33</sup> Dass sich der Sozialstaat darauf beschränkt, das Verhungern seiner Bürger/innen zu verhindern, dürfte allerdings in so wohlhabenden Gesellschaften wie den (west)europäischen ethisch kaum verantwortbar sein. Zu fragen ist vielmehr, ob der staatliche Verantwortungsbereich angesichts zuletzt massiv wachsender sozialer und Beschäftigungsprobleme wirklich ohne verheerende Konsequenzen für Wirtschaft und Gesellschaft eingeschränkt werden kann, zumal die Globalisierung neben supranationalen Regulierungserfordernissen einen signifikant größeren politischen Handlungsdruck nach innen schafft.

---

<sup>28</sup> Roland Vaubel, Sozialpolitik für mündige Bürger: Optionen für eine Reform. Studie, erstellt im Auftrag der Forschungsstelle für gesellschaftliche Entwicklungen (FGE) an der Universität Mannheim, Baden-Baden 1990, S. 25

<sup>29</sup> Angela Klein, Sozialreformen und sozialer Widerstand in der EU, a.a.O., S. 173

<sup>30</sup> Siehe Wolfgang Streeck, Wohlfahrtsstaat und Markt als moralische Einrichtungen. Ein Kommentar, in: Karl Ulrich Mayer (Hrsg.), Die beste aller Welten? – Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Eine Kontroverse, Frankfurt am Main/New York 2001, S. 159

<sup>31</sup> Siehe Bernd Reif, Neoliberale Sozialpolitik – ein Ausweg aus der Globalisierungsfalle?, in: Gerd Steffens (Hrsg.), Politische und ökonomische Bildung in Zeiten der Globalisierung. Eine kritische Einführung, Münster 2007, S. 177

<sup>32</sup> Siehe Robert Nozick, Anarchie – Staat – Utopia, München o.J. (1976), S. 11 (Hervorh. im Original)

<sup>33</sup> Siehe Norbert Berthold, Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung, Tübingen 1997, S. 55

Zwar bedeutet der Übergang zum „Minimalstaat“ im Sinne seiner Beschränkung auf das unbedingt Nötige keineswegs, dass die EU-Staaten auf das Wohlfahrtsniveau von Entwicklungsländern der sog. Dritten Welt herabsinken. Neoliberale möchten die Sozialleistungen aber drastisch reduzieren, was sie nicht immer deutlich zum Ausdruck bringen, und zudem auf die „wirklich Bedürftigen“ konzentrieren. Leistungskürzungen finden im modernen Wohlfahrtsstaat aber erfahrungsgemäß besonders frühzeitig, spürbar und nachhaltig dort statt, wo sie die am meisten Verletzlichen, am wenigsten widerstandsfähigen Bevölkerungsgruppen treffen: (Langzeit-)Arbeitslose, Alte, Kranke, Behinderte und Migrant(inn)en.

### **2.3 Die schrittweise Entwicklung vom aktiven zum „aktivierenden“ Sozialstaat**

Eingebettet in ein umfassenderes Reformkonzept, das den ganzen öffentlichen Sektor modernisieren will,<sup>34</sup> tritt an die Stelle des *aktiven* Sozialstaates, wie man ihn bei uns vorher kannte, immer mehr ein „aktivierender“, d.h. Hilfebedürftige nicht ohne entsprechende Gegenleistung alimentierender Sozialstaat. In dem Konzept, das „Eigenverantwortung“, „Selbstvorsorge“ und „Privatinitiative“ eine Schlüsselrolle zuweist, geht es um eine „Neujustierung des Verhältnisses von Individuum und Staat“, mithin um die Frage, ob Letzterer die Menschen als mündige Bürger/innen, Bittsteller/innen oder Kund(inn)en behandelt.<sup>35</sup> Schon der Terminus „aktivierende Arbeitsmarktpolitik“ diffamiert Erwerbslose im Grunde als (zu) passiv, denn sonst könnten und müssten sie ja nicht durch geeignete Maßnahmen „aktiviert“ werden.

Norbert Berthold und Sascha von Berchem markieren den 22. August 1996, als Präsident Bill Clinton die US-amerikanische Sozialhilfereform unterzeichnete und vor dem Kongress „das Ende der Wohlfahrt, wie wir sie kennen“ verkündete, als Meilenstein eines Kurswechsels im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut: „Seit diesem Tag beruht in den USA die Grundsicherung konsequent auf dem Gegenleistungsprinzip. Die bloße finanzielle Bedürftigkeit ist kein hinreichender Grund mehr für

---

<sup>34</sup> Vgl. dazu: Bernhard Blanke u.a., Vom aktiven zum aktivierenden Staat. Leitbilder, Konzepte und Strategien zur Reform des öffentlichen Sektors, Wiesbaden 2007

<sup>35</sup> Siehe Judith Aust/Silke Bothfeld/Simone Leiber, Eigenverantwortung – eine sozialpolitische Illusion?, in: WSI-Mitteilungen 4/2006, S. 187

staatliche Geldtransfers. Vielmehr sind nun unbedingte Bereitschaft zur Arbeit und Selbstverantwortung die prägenden Begriffe.“<sup>36</sup>

Ursprünglich war der „aktivierende Sozialstaat“ (*social investment state*) konstitutiver Bestandteil eines „Dritten Weges“, wie ihn Anthony Giddens, damals Direktor der London School of Economics und Berater des britischen Premiers Tony Blair, in gleicher Distanz gegenüber dem neoliberalen Marktfundamentalismus und dem sozialdemokratischen Neokeynesianismus der „alten“ Sozialdemokratie vertrat.<sup>37</sup> Kurz vor der Europawahl am 13. Juni 1999 wiesen der britische Premier Tony Blair und Gerhard Schröder in London Europas Sozialdemokraten einen „Weg nach vorne“. Was als „Schröder/Blair-Papier“ bekannt wurde, sah im deutschen Sozialstaat ein Beschäftigungshindernis und ein Risiko für die künftige Gesellschaftsentwicklung: „Ein Sozialversicherungssystem, das die Fähigkeit, Arbeit zu finden, behindert, muß reformiert werden. Moderne Sozialdemokraten wollen das Sicherheitsnetz aus Ansprüchen in ein Sprungbrett in die Eigenverantwortung umwandeln.“<sup>38</sup> Hier hört man, auch ohne zwischen den Zeilen lesen zu müssen, das Stammtischgerede über die „soziale Hängematte“ heraus. Da war von einer „Ausweitung der Chancengleichheit“ die Rede, aber auch von einem Arbeitszwang für Bezieher/innen staatlicher Leistungen.

Natürlich zeigt sich die Qualität eines Staates nicht primär an seiner Sozialleistungsquote, also jenem Anteil am Bruttoinlandsprodukt, den ein Land für entsprechende Zwecke ausgibt, weil dieser bloß den immensen Umfang der sozialen Probleme signalisieren kann. Auch erfüllt der Sozialstaat die ihm auferlegte Fürsorgepflicht gegenüber Armen und Arbeitslosen keineswegs allein dadurch, dass er ihnen regelmäßig eine zur Bestreitung des Lebensunterhalts ausreichende Geldsumme überweist. Mit einer sozialen Scheckbuchdiplomatie wie dieser ist es zweifellos nie getan. Neben der finanziellen Seite hat Wohlfahrtsstaatlichkeit nämlich auch eine soziale im weiteren Sinne, die große Herausforderungen für Politik und Verwaltung mit sich bringt. Hierbei geht es z.B. um die gesellschaftliche Integration und die berufliche (Weiter-)Qualifikation von Arbeitslosen. Statt diese nur mittels Geldzahlungen ruhig zu stellen, muss der Wohlfahrtsstaat durch geeignete Maßnahmen dafür sorgen, dass ihnen die Rückkehr auf den (ersten) Arbeitsmarkt gelingt.

---

<sup>36</sup> Norbert Berthold/Sascha von Berchem, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik unter Druck: Lernen von Amerika?, in: Politische Studien 382 (2002), S. 50

<sup>37</sup> Vgl. Anthony Giddens, *Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie*, Frankfurt am Main 1998

<sup>38</sup> Gerhard Schröder/Tony Blair, *Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag*, in: Hans-Jürgen Arlt/Sabine Nehls (Hrsg.), *Bündnis für Arbeit. Konstruktion – Kritik – Karriere*, Opladen/Wiesbaden 1999, S. 297

Warum soll ein Langzeit- oder Dauerarbeitsloser, der Mühe hat, seinen Tag normal zu strukturieren, unter einem Mangel an persönlichen Kontakten leidet und es gar nicht mehr gewohnt ist, frühmorgens aufzustehen, pünktlich in einem Betrieb oder einem Büro zu erscheinen und kontinuierlich etwas zu schaffen, eigentlich keine gemeinnützigen bzw. „im öffentlichen Interesse liegenden“ Arbeiten verrichten, also z.B. einen Schulhof beaufsichtigen, den Stadtpark säubern oder Laub von den Straßen fegen, fragen sich viele Bürger/innen. Obwohl es ihnen mittlerweile längst notwendig, wenn nicht absolut sinnvoll erscheint, von Transferleistungsempfänger(inne)n solche „Gegenleistungen“ zu verlangen, wird dem Wohlfahrtsstaat hierdurch eine ihm ursprünglich fremde, nämlich die Tauschlogik der Marktökonomie, implantiert. Ein „aktivierender Sozialstaat“ ist damit kein Gegengewicht zu dieser, aber auch kein Garant demokratischer Verhältnisse mehr. Achim Trube spricht von einem „Konditionalstaat repressiven Typs“, welcher keine Leistung ohne entsprechende Gegenleistung gewähren wolle. „Der Paradigmenwechsel besteht dabei vor allem darin, dass ein zuvor unbedingtes Bürgerrecht, d.h. die existenzielle Grundsicherung des eigentlichen Souveräns der Republik, zur Disposition der (Arbeits-)Auflagen durch den Staat und seine Organe gestellt wird, obwohl der Staat doch seine verfassungsrechtliche Legitimation erst durch die – auch existenziell – souveränen Bürger beziehen kann.“<sup>39</sup>

Wie in den USA wandelt sich der „*welfare*“ zum „*workfare state*“, wenn der Arbeitszwang die Beschäftigungs- und Sozialpolitik kennzeichnet. Ausgerechnet in einer Beschäftigungskrise, wo Millionen Arbeitsplätze – nicht: Arbeitswillige – fehlen, wird so getan, als seien die von Erwerbslosigkeit unmittelbar Betroffenen an ihrem Schicksal selbst schuld. Arbeitsförderung wird seit Hartz IV noch stärker als bisher unter Androhung und/oder Anwendung von Sanktionen betrieben. Walter Hanesch und Imke Jung-Kroh heben den „Strafcharakter“ dieser Form der Aktivierung hervor und betonen darüber hinaus, „dass künftig eine Eingliederung um jeden Preis erzwungen werden soll, unabhängig davon, ob dadurch eine reale Verbesserung der materiellen Lage für die Betroffenen erreicht werden kann. Die restriktiv-punitiv Ausrichtung dieses Aktivierungskonzepts ist jedoch wenig geeignet, eine nachhaltige Eingliederung in das Beschäftigungssystem zu erreichen.“<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Achim Trube, Vom Sozialstaat zum Konditionalstaat – Grundzüge des Umbaus und die Folgen für das gesellschaftliche Gefüge, in: Björn Böhning/Klaus Dörre/Andrea Nahles (Hrsg.), *Unterschichten? Prekariat? Klassen? – Moderne Politik gegen soziale Ausgrenzung*, Dortmund 2006, S. 42

<sup>40</sup> Walter Hanesch/Imke Jung-Kroh, Anspruch und Wirklichkeit der „Aktivierung“ im Kontext der „Sozialen Stadt“, in: Walter Hanesch/Kirsten Krüger-Conrad (Hrsg.), *Lokale Beschäftigung und Ökonomie. Herausforderung für die „Soziale Stadt“*, Wiesbaden 2004, S. 233

## 2.4 Leistungskürzungen lassen den Sozial- zum „Kriminalstaat“ werden

Der neoliberale Minimalstaat ist eher „Kriminal-“ als Sozialstaat, weil ihn die (vorgeblich aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit nötige) Leistungsreduktion verstärkt zur Repression gegenüber Personengruppen zwingt, die als Globalisierungs- bzw. Modernisierungsverlierer/innen und als Opfer seiner rückwärtsgerichteten „Reformpolitik“ bezeichnet werden können. „Die Spaltung in eine globale ‚Club-Gesellschaft der Geldvermögensbesitzer‘ und nationale Gesellschaften, die noch immer ‚Arbeitsgesellschaften‘ sind, führt in letzter Konsequenz dazu, daß der Rechtsstaat zu einem Staat mutiert, der den ‚inneren Frieden‘ mit Gewalt aufrechterhalten muß – mit Disziplinierung anstelle von Konsens und mit Sicherheitspolitik anstelle von Sozialpolitik.“<sup>41</sup> Zuerst werden die zivilen Bürgerrechte von Menschen angetastet, die sich als Leistungsempfänger/innen ohnehin in einer prekären Situation und einer ausgesprochen schwachen Rechtsposition befinden.

Je weniger großzügig die Sozialleistungen einer reichen Gesellschaft ausfallen, umso schlagkräftiger muss in der Regel ihr Sicherheits- bzw. Gewaltapparat sein. Anders gesagt: Was sie den Wohlfahrtssystemen an Ressourcen entzieht, wendet sie später für Maßnahmen gegen den Drogenmissbrauch, Kriminalität und Gewalt auf. Justiz, Polizei und (private) Sicherheitsdienste verschlingen jenes Geld, das beim Um- bzw. Abbau des Sozialstaates vorgeblich „eingespart“ wird. Wenn man so will, existiert zwischen den Staatsapparaten bzw. -funktionen ein System kommunizierender Röhren. „Gehen wir beispielsweise davon aus, dass Freizeitangebote zur Verminderung der Jugendkriminalität beitragen, müssen die bei der Schließung von Jugendfreizeithäusern eingesparten Summen verrechnet werden mit den zusätzlichen Kosten der Staatsanwaltschaft, der Gerichte und der Strafvollzugsbehörden.“<sup>42</sup>

An die Stelle des „wohltätigen“ trat mehr und mehr der „strafende“ Staat, wie in den USA, die den Vorreiter für entsprechende Programme spielten, bereits während der frühen 1990er-Jahre. Die damalige Reform der Sozialhilfe ersetzte das soziale Netz durch disziplinierende und diskriminierende Maßnahmen mit dem Ziel, die Staatsausgaben im Wohlfahrtsbereich weiter zu senken, die Armen in die untersten Bereiche des Arbeitsmarktes zu drängen und solche, die noch immer

---

<sup>41</sup> Birgit Mahnkopf, Soziale Demokratie in Zeiten der Globalisierung? – Zwischen Innovationsregime und Zähmung der Marktkräfte, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 11/1998, S. 1324

<sup>42</sup> Albrecht Dehnhard, Der Staat: Auslauf- oder Zukunftsmodell? – Bemerkungen zu einer perspektivischen Täuschung, in: Christoph Butterwege/Martin Kutscha/Sabine Berghahn (Hrsg.), Herrschaft des Marktes – Abschied vom Staat?, a.a.O., S. 15

Unterstützungsansprüche stellen, streng zu reglementieren.<sup>43</sup> Nach dem 11. September 2001 wurden die Terroranschläge auf das World Trade Center und das Pentagon nicht nur in den Vereinigten Staaten, die den U.S. Patriot Act erließen, als Vorwand für massive Einschränkungen der Bürgerrechte benutzt, was auch die Möglichkeiten sozial Benachteiligter verringert, Widerstand gegen den Um- bzw. Abbau des Wohlfahrtsstaates zu leisten.

Eine unbegrenzte „Freiheit für die Marktkräfte“ nach neoliberalen Modellvorschlägen zu schaffen, bedeutet keineswegs, den arbeitenden Menschen größere Handlungsmöglichkeiten zu gewähren, sondern schränkt den Bewegungsspielraum jener Gesellschaftsmitglieder, die sich nicht an die geltenden Normen halten (können) und Gesetze verletzen, sogar drastisch ein. Loïc Wacquant stellt denn auch einen Zusammenhang zwischen Wirtschaftsliberalität, mehr Kriminalität und strafrechtlicher Rigidität im globalisierten Kapitalismus her: „In all den Ländern, in denen sich die neoliberale Ideologie der Unterordnung unter den ‚freien Markt‘ ausgebreitet hat, erleben wir einen spektakulären Anstieg der Zahl von Menschen, die hinter Gitter gesperrt werden. Denn der Staat stützt sich zunehmend auf die Polizei und den Strafvollzug, um die Unordnung einzudämmen, die von der Massenarbeitslosigkeit, der Durchsetzung prekärer Lohnarbeit und dem Zusammenhang sozialer Schutzmaßnahmen hervorgerufen wurde.“<sup>44</sup>

## **2.5 Die Aufspaltung des Gemeinwesens in einen Wohlfahrtsmarkt und einen Wohltätigkeitsstaat**

Wortführer des Neoliberalismus fordern die Beschränkung auf einen „Kernsozialstaat“, der nur noch dann tätig werden soll, wenn für Risiken „auf privaten Kapital- und Versicherungsmärkten eine effiziente Vorsorge nicht möglich ist. Dies gilt beim heutigen Zustand der Kapital- und Versicherungsmärkte allenfalls noch für die Arbeitslosenversicherung, nicht aber für die Kranken- und Rentenversicherung und schon gar nicht für die Pflegeversicherung.“<sup>45</sup> Perspektivisch droht das Gemeinwesen in einen Wohlfahrtsmarkt sowie einen Wohltätigkeitsstaat zu zerfallen: Auf dem Wohlfahrtsmarkt kaufen sich Bürger/innen, die es sich finanziell leisten können, soziale Sicherheit (z.B. Altersvorsorge durch Versicherungspolicen der Assekuranz). Dagegen stellt der „postmoderne“

---

<sup>43</sup> Vgl. Loïc J.D. Wacquant, Vom wohltätigen Staat zum strafenden Staat: Über den politischen Umgang mit dem Elend in Amerika, in: Leviathan 1/1997, S. 61

<sup>44</sup> Ders., Die Bestrafung der Armut und der Aufstieg des Neoliberalismus, in: Peter Bathke/Susanne Spindler (Hrsg.), Neoliberalismus und Rechtsextremismus in Europa. Zusammenhänge – Widersprüche – Gegenstrategien, Berlin 2006, S. 112



Sozialstaat nur noch euphemistisch „Grundsicherung“ genannte Minimalleistungen bereit, die Menschen vor dem Verhungern und Erfrieren bewahren, sie ansonsten jedoch der Obhut karitativer Organisationen und privater Wohltäter/innen anheimgibt. Mit dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes ist diese Entwicklung kaum vereinbar.

Neoliberale möchten den Wohlfahrtsstaat am liebsten auf seine Basisfunktion der Armutsbekämpfung, -vermeidung und -verringerung reduzieren. Darüber hinaus obliegt ihm jedoch die Gewährleistung eines Höchstmaßes an sozialer Sicherheit für alle (im Hinblick auf das erreichte Maß an Produktivität, Wirtschaftskraft und gesellschaftlichem Wohlstand), d.h. unter den gegebenen Voraussetzungen nicht zuletzt: Lebensstandardsicherung im Falle des Arbeitsplatzverlustes, der Invalidität oder der Erwerbsunfähigkeit im Alter, und die Schaffung eines sozialen Ausgleichs, damit die Einkommens- bzw. Vermögensunterschiede nicht ins Extreme wachsen. Im viel beschworenen „Zeitalter der Globalisierung“ gilt das Soziale als Luxus, den sich selbst wohlhabende Industrienationen nicht mehr leisten können. Sozialstaatlichkeit erscheint Neoliberalen als Standortnachteil, der die internationale Konkurrenzfähigkeit des Landes oder gar des Kontinents gefährdet: „Wenn Europa im 21. Jahrhundert als erfolgreicher Industriestandort überleben und den Weg zurück zur hohen und stabilen Beschäftigung finden soll, muß die optimale Wirtschaftsleistung Vorrang vor der maximalen Sozialleistung haben.“<sup>46</sup>

Milton Friedman erklärte die Privatwohltätigkeit seinerzeit zu der in mehrerer Hinsicht wünschenswertesten Form der Armutsbekämpfung: „Es ist bemerkenswert, daß in der Periode des Laissez-faire, in der Mitte und gegen Ende des 19. Jahrhunderts, in den Vereinigten Staaten und in Großbritannien private Hilfsorganisationen und wohltätige Einrichtungen eine außergewöhnliche Verbreitung erfuhren. Einer der Hauptnachteile der Zunahme öffentlicher Wohlfahrt lag in der gleichzeitigen Abnahme privater Aktivitäten dieser Art.“<sup>47</sup> Umgekehrt haben das karitative Engagement, die ehrenamtliche Tätigkeit in der „Bürger-“ bzw. „Zivilgesellschaft“, die wohltätigen Spenden sowie das Stiftungswesen hierzulande offenbar gerade deshalb wieder Hochkonjunktur, weil man den Sozialstaat demontiert und dafür gesellschaftliche Ersatzinstitutionen braucht. Ginge es nach den neoliberalen Theoretikern, würden die meisten Bildungs-, Wissenschafts-, Kultur-, Umweltschutz-

---

<sup>45</sup> Rainer Hank, Das Ende der Gleichheit oder Warum der Kapitalismus mehr Wettbewerb braucht, Frankfurt am Main 2000, S. 209

<sup>46</sup> Alfred Zänker, Der bankrotte Sozialstaat. Wirtschaftsstandort Deutschland im Wettbewerb, München 1994, S. 57

<sup>47</sup> Milton Friedman, Kapitalismus und Freiheit, Frankfurt am Main/Berlin (West)/Wien 1984, S. 244

, Freizeit-, Sport- und Wohlfahrtseinrichtungen, kurz: fast alle Bereiche des öffentlichen Lebens, die nicht hoheitlicher Natur sind, noch stärker als bisher vom Kommerz beherrscht bzw. von der Spendierfreude privater Unternehmen, Mäzene und Sponsoren abhängig gemacht. Dabei wäre es erheblich besser, sie in der Obhut staatlicher – und das heißt bei uns: demokratisch legitimierter – Institutionen zu belassen. Stiftungen, die oftmals eher Steuersparmodelle für Multimillionäre und Milliardäre bilden als philanthropischen Motiven entspringen und sozial Benachteiligten nützen, können den entwickelten Wohlfahrtsstaat nicht ersetzen, sie dürfen ihn aber auch nur so weit ergänzen, als es der Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben dient. Öffentlich kontrollierten Entscheidungsprozessen gebührt absoluter Vorrang gegenüber privaten, dem Interesse an Imagepflege oder altruistischen Regungen geschuldeten Aktivitäten im sozialen Bereich.

## **2.6 Auf dem Weg vom Sozialversicherungs- zum Fürsorge-, Almosen- und Suppenküchenstaat?**

Kennzeichnend für (west)europäische Wohlfahrtsstaaten ist seit Ende des 19. Jahrhunderts/Anfang des 20. Jahrhunderts, dass die Lohnarbeiter gegen allgemeine Lebensrisiken wie Krankheit, Invalidität und Not im Rentenalter *versichert* wurden. Durch die Zahlung von Beiträgen, an der sich ihre Arbeitgeber in unterschiedlichem Ausmaß beteiligten, erwarben sie Ansprüche, die beim Eintritt des Versicherungsfalls befriedigt werden mussten. Nachteilig wirkte hingegen, dass sich die gesellschaftliche Statushierarchie und berufliche Standesunterschiede durch das Sozialversicherungssystem in den Wohlfahrtsstaat hinein verlängerten bzw. verfestigten: Wer keine (lückenlose) Erwerbsbiografie aufwies und/oder zu den Niedrigverdiener(inne)n gehörte, musste in der Regel mit Fürsorgeleistungen vorliebnehmen.

Sieht man von der Weltwirtschaftskrise gegen Ende der 1920er-/Anfang der 1930er-Jahre und ihren negativen Konsequenzen für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ab, wurde der Wohlfahrtsstaat fast ein Jahrhundert lang *auf-* und *ausgebaut*. Seit der Weltwirtschaftskrise 1974/75 betreiben hingegen sämtliche EU-Staaten mal offen, mal verdeckt einen *Abbau* des Wohlfahrtsstaates. In allen Sozialversicherungszweigen sanken die gesetzlich fixierten Leistungen, während die Anspruchsvoraussetzungen zum Teil drastisch verschärft wurden. Gleichzeitig trieben Neoliberale einen *Umbau* des Sozialstaates im Sinne einer grundlegenden Veränderung seiner Finanzierungs-, Verwaltungs- und Leistungsstrukturen voran.

Neoliberale plädieren überwiegend für eine stärkere Steuerfinanzierung sozialer Leistungen, obwohl oder genauer: weil sie wissen (müssten), dass die Arbeitnehmer/innen im „Lohnsteuerstaat“ viel stärker zur Ader gelassen werden als Kapitaleigentümer, Großaktionäre und Topmanager. Die weitere Entlastung der Arbeitgeber durch Abschaffung der vormals paritätischen Beitragsfinanzierung würde die Familien der Niedrig- und Normalverdiener/innen doppelt treffen – von der Tendenz zur Erhebung bzw. Erhöhung *indirekter*, Massen- und Verbrauchssteuern ganz zu schweigen. Neoliberale präferieren ein Fürsorgesystem nach angelsächsischem Muster, das nicht auf erworbenen Rechtsansprüchen (Eigentumsgarantie bei Sozialleistungen) basiert, sondern die Vergabe von Transferleistungen nach Kassenlage (des Staatshaushaltes) ermöglicht.

An die Stelle der Versicherungs- treten immer stärker (verbrauchs)steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen und die Privatwohltätigkeit, was die öffentliche Aufwertung der „Eigenvorsorge“ und der „Selbstverantwortung“ kaschiert. Dadurch lässt sich nach neoliberaler Überzeugung die Sozialleistungs- bzw. Staatsquote senken sowie die Erwerbslosigkeit deutlich verringern. Der sozialpolitische Dreiklang neoliberaler Modernisierer lautet im Grunde: Entstaatlichung, Entsicherung und Entrechtung jener Menschen, die entweder unfähig oder nicht willens sind, auf dem (Arbeits-)Markt ein ihre Existenz sicherndes Einkommen zu erzielen. Dass er weniger die Verbesserung der Lebenssituation davon Betroffener als die Entlastung der Unternehmen, Kapitaleigentümer und Spitzenverdiener bezweckt, lässt ihn besonders für Letztere attraktiv erscheinen, obwohl die negativen Folgen auch für sie auf der Hand liegen.

Ziel einer sinnvollen Reform des Wohlfahrtsstaates kann nicht die Senkung der Lohnnebenkosten durch eine stärkere Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung, sondern muss deren Abkopplung von den unter Druck geratenen Löhnen sein. Dafür bietet sich ein fälschlicherweise auch „Maschinensteuer“ genannter Wertschöpfungsbeitrag an. Statt oder neben der Bruttolohn- und -gehaltssumme könnte (auch) die Bruttowertschöpfung eines Unternehmens als Bemessungsrundlage für die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung dienen. Wenn man das Wohlfahrtssystem ganz von der Erwerbsarbeit abkoppeln will, ließe sich die bisherige Sozial- zu einer Volks- oder Bürgerversicherung erweitern, in die alle Wohnbürger/innen einbezogen wären.

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

Unter den bestehenden Herrschafts-, Macht- bzw. Mehrheitsverhältnissen wirken Globalisierungsprozesse als gesellschaftspolitische Spaltpilze, die sehr viel sozialen Sprengstoff in sich bergen. Denn die als neoliberale Modernisierung frontal gegen das Projekt sozialer Gleichheit gerichtete Spielart der Globalisierung führt zu Ausdifferenzierungs- bzw. Polarisierungsprozessen in fast allen Bereichen von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat.<sup>48</sup> Stichwortartig genannt und im Anschluss daran teilweise analysiert seien:

1. die soziale Polarisierung zwischen Zentrum und Peripherie, d.h. Metropolen und Entwicklungsländern, wie innerhalb jeder einzelnen Gesellschaft;
2. die Aufspaltung des Gemeinwesens entwickelter Industrieländer in einen Wohlfahrtsmarkt und einen Wohltätigkeitsstaat, welcher Menschen auf einem Minimalniveau versorgt, die keine Chance haben, ihre Lebensbedürfnisse und Sicherheitsinteressen als Käufer/innen auf jenem zu befriedigen;
3. die Herausbildung einer Doppelstruktur der Armut („underclass“ und „working poor“);
4. die Dualisierung des Prozesses transkontinentaler Wanderungen in Experten- bzw. Elitenmigration einerseits und Elendsmigration andererseits;
5. die Ausdifferenzierung der Migrationspolitik in positive Anreize für Erstere sowie Restriktionen und negative Sanktionen für Letztere;
6. eine Krise bzw. ein Zerfall der Städte, bedingt durch die soziale Marginalisierung und siedlungsräumliche Segregation von (ethnischen) Minderheiten.

Die wirtschaftliche Globalisierung führt keineswegs zur Generalisierung des Wohlstandes. Vielmehr wirkt der Globalisierungsprozess im Rahmen der neoliberalen Standortpolitik als „soziales Scheidewasser“, das die Bevölkerung fast aller Länder in Gewinner und Verlierer/innen, diese jedoch wiederum in Marginalisierte (Dauerarbeitslose, Deprivierte und Langzeitarme) einerseits sowie Geringverdiener/innen (prekär Beschäftigte, von Überschuldung Bedrohte und Kurzzeitarme) 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 Niedriglohnempfänger/innen,

---

<sup>48</sup> Vgl. hierzu ausführlich: Christoph Butterwegge, Globalisierung als Spaltpilz und sozialer Sprengsatz. Weltmarktdynamik und „Zuwanderungsdramatik“ im modernen Wohlfahrtsstaat, in: ders./Gudrun Hentges (Hrsg.), Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik, 3. Aufl. Wiesbaden 2007, S. 55 ff.

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

Eine „perverse Konsequenz“ der Globalisierung, meint Ralf Dahrendorf, sei das Auseinanderfallen der Gesellschaft in Arm und (Super-)Reich.<sup>49</sup> Tatsächlich handelt es sich hierbei aber um das Resultat einer Politik, die im Rahmen der „Standortsicherung“ ganz bewusst eine steuerliche Privilegierung von Kapitalbesitzern und Spitzenverdienern betreibt. Nicht „der Weltmarkt“, sondern jeweils konkret zu benennende Akteure sowie identifizierbare Macht- und Profitinteressen sind dafür verantwortlich. Mit der Ausdifferenzierung und Pluralisierung der Lebenslagen verbunden ist die Entsolidarisierung der Gesellschaft. „Globalisierung bedeutet, daß Konkurrenz groß- und Solidarität kleingeschrieben wird.“<sup>50</sup>

Das Wesen der Globalisierung bildet die Überwindung nationaler und kontinentaler Grenzen, die 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. Robert Went spricht treffend von einer „doppelten Polarisierung – innerhalb der Länder und weltweit zwischen den Ländern“ als Ursache wachsender sozialer Unterschiede bzw. Gegensätze.<sup>51</sup> Der ganze Planet wird in Gewinner- und Verliererstaaten, jede einzelne Gesellschaft noch einmal in soziale Auf- und Absteiger gespalten, aber auch die Volkswirtschaft selbst bleibt von dem Segmentierungsprozess nicht verschont: Die duale Wirtschaftsstruktur umfasst neben einem prosperierenden Sektor mit permanenter Modernisierung, steigender Produktivität und wachsenden wie wechselnden Qualifikationsanforderungen einen noch immer stark expandierenden Bereich prekärer Beschäftigung ohne Qualifikationserfordernisse und existenzsicherndes Einkommen.<sup>52</sup>

Prozesse der Pauperisierung, der sozialen Polarisierung und einer Dualisierung der Sozialstruktur sind Resultate 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: „Es gibt – bei allen sich neu einpendelnden oder durchgehaltenen Ungleichheiten – ein kollektives Mehr an Einkommen, Bildung, Mobilität, Recht,

---

<sup>49</sup> Siehe Ralf Dahrendorf, Anmerkungen zur Globalisierung, in: Ulrich Beck (Hrsg.), Perspektiven der Weltgesellschaft, Frankfurt am Main 1998, S. 47

<sup>50</sup> Ebd., S. 48

<sup>51</sup> Siehe Robert Went, Ein Gespenst geht um ... Globalisierung!, Eine Analyse, Zürich 1997, S. 53/133

Wissenschaft, Massenkonsum. In der Konsequenz werden subkulturelle Klassenidentitäten und -bindungen ausgedünnt oder aufgelöst. Gleichzeitig wird ein Prozeß der Individualisierung und Diversifizierung von Lebenslagen und Lebensstilen in Gang gesetzt, der das Hierarchiemodell sozialer Klassen und Schichten unterläuft und in seinem Wirklichkeitsgehalt in Frage stellt.<sup>53</sup> Betrachtet man 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.

Hinsichtlich des Sozialstaates ist die Dualisierung das dominante Strukturmerkmal neoliberaler Standortpolitik. „So bereitet es der wohlhabenderen Bevölkerung (industrielle Kernbelegschaften, neue und alte Mittelklassen) keine Probleme, wenn die sozialen Sicherungssysteme nicht mehr nach dem Kostendeckungsprinzip funktionieren und eine stärkere Eigenbeteiligung verlangen; es bringt ihnen eher noch Vorteile. (...) Für die sozial Schwachen führen die Kürzungen in der allgemeinen Grundversorgung hingegen dazu, daß die Löcher im Sicherungsnetz immer größer werden.“<sup>54</sup> Mit der Armut ist der Reichtum eine zahlenmäßig ins Gewicht fallende, wenn nicht zur Massenerscheinung geworden.<sup>55</sup> Vor allem die Steuerpolitik sorgte während der 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.<sup>56</sup> 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 Finanzmarktförderungsgesetze enthielten.

Wenn die US-Amerikanisierung des europäischen Sozialmodells fortgesetzt wird, dürfte eine US-Amerikanisierung der Sozialstruktur (Vertiefung der gesellschaftlichen Kluft zwischen Arm und

---

<sup>52</sup> Vgl. Karl Georg Zinn, *Wie Reichtum Armut schafft. Verschwendung, Arbeitslosigkeit und Mangel*, Köln 1998, S. 126

<sup>53</sup> Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main 1986, S. 122

<sup>54</sup> Hans-Jürgen Bieling, *Wohlfahrtsstaat und europäische Integration*, in: Michael Bruch/Hans-Peter Krebs (Hrsg.), *Unternehmen Globus. Facetten nachfordistischer Regulation*, Münster 1996, S. 83

<sup>55</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), *Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Bonn, April 2001

<sup>56</sup> Empirische Belege dafür finden sich bei: Hartmut Tofaute, *Steuerverteilung in der Schieflage. Steigende Lohnsteuerquote – sinkende Gewinnsteuerbelastung*, in: *WSI-Mitteilungen* 3/1995, S. 197 ff.; Claus Schäfer, *Von massiven Verteilungsproblemen zu echten Wettbewerbsnachteilen?, Daten, Fakten und Argumente zur Entmythologisierung der „Standort“-Debatte*, in: Christoph Butterwege/Martin Kutscha/Sabine Berghahn (Hrsg.), *Herrschaft des Marktes – Abschied vom Staat?*, a.a.O., S. 63 ff.

Reich) nicht ausbleiben. Damit verbunden wäre eine noch weiter verschärfte soziale Polarisierung, wie sie in den Vereinigten Staaten schon seit langem beobachtet und besonders von kritischen Fachwissenschaftlern auch völlig zu Recht moniert wird: „Während sich an der Spitze der gesellschaftlichen Hierarchie eine kleine, finanziell unabhängige, leistungsfähige und kosmopolitische Elite herausbildet, die sich immer mehr von der Masse zu entfernen scheint und sich sozialer Verpflichtungen entledigt, deren Wahrnehmung sogar den traditionellen Adel auszeichnete, so der besorgte Tenor der Forscher, kulminieren an der gesellschaftlichen Peripherie die sozialen und ökonomischen Probleme.“<sup>57</sup>

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. Deutlich 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 fast unbemerkt die Langzeit-, perforierte bzw. Mehrfacharbeitslosigkeit älterer und/oder gering qualifizierter Personen zur Dauerarbeitslosigkeit, wodurch ansatzweise eine soziale Schicht total Deklassierter, d.h. vom Arbeitsmarkt wie auch von der gesellschaftlichen Teilhabe Ausgeschlossener („underclass“), entsteht.<sup>58</sup>

Auch in den meisten westeuropäischen Ländern hat sich ein breiter, seinem Umfang nach oft unterschätzter Niedriglohnsektor herausgebildet, der nicht mehr nur typische Frauenarbeitsplätze umfasst. Den armen Erwerbslosen, die niedrige oder ganz fehlende Lohnersatzleistungen auf das Existenzminimum zurückwerfen, traten die erwerbstätigen Armen zur Seite. Längst reichen viele Vollzeitverhältnisse nicht mehr aus, um eine Familie zu ernähren, sodass ergänzend ein oder mehrere Nebenjobs übernommen werden und nach Feierabend bzw. an Wochenenden (zum Teil schwarz) weitergearbeitet wird. „Zwischen die Ausgegrenzten und die Arbeitnehmer mit zunächst noch gutem Einkommensniveau (bei Industrie, Banken und Versicherungen und beim Staat) schiebt

---

<sup>57</sup> Thomas Gebhardt, Arbeit gegen Armut. Die Reform der Sozialhilfe in den USA, Opladen/Wiesbaden 1998, S. 19

<sup>58</sup> Vgl. Martin Kronauer, Massenarbeitslosigkeit in Westeuropa: die Entstehung einer neuen „Underclass“?, in: Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen – SOFI (Hrsg.), Im Zeichen des Umbruchs. Beiträge zu einer anderen Standortdebatte, Opladen 1995, S. 201 ff.

sich die rapide wachsende Schicht der ‚working poor‘. Auf mittlere Sicht wird diese schlecht bezahlte Arbeitnehmerschaft im Service-Sektor das Lohnniveau in Deutschland maßgeblich mitbestimmen.“<sup>59</sup>

Hans Jürgen Rösner bezweifelt, dass sich die Massenarbeitslosigkeit in absehbarer Zeit wesentlich verringern lässt: „Als Folge könnte sich eine zunehmende Dualisierung in der Erwerbsgesellschaft zwischen denjenigen herausbilden, die über einen gefestigten Beschäftigungsstatus verfügen, und denjenigen, die nur unstetige und sozial wenig gesicherte Optionen wahrzunehmen vermögen.“<sup>60</sup> Auch die soziale Segregation nimmt zu: Vor allem viele Großstädte zerfallen in Luxusquartiere und sozial benachteiligte Wohngebiete oder auch Stadtteile „mit besonderem Erneuerungsbedarf“, wie sie in der Bundesrepublik euphemistisch genannt werden. Dort entsteht ansatzweise ein modernes Lumpenproletariat, das sich in erster Linie aus Migrant(inn)en zusammensetzt.<sup>61</sup> Die gesellschaftlichen Kern- und Randschichten konstituieren separate Lebenswelten, spezifische soziokulturelle Milieus und „Parallelgesellschaften“ bzw. ethnische Gemeinschaften, was sich in ökonomischen Krisen- und Umbruchperioden politisch 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.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Stefan Welzk, Wie in Deutschland umverteilt und der Wohlstand ruiniert wird, in: Herbert Schui/Eckart Spoo (Hrsg.), Geld ist genug da. Reichtum in Deutschland, 3. Aufl. Heilbronn 2000, S. 28

<sup>60</sup> Hans Jürgen Rösner, Beschäftigungspolitische Implikationen des Globalisierungsphänomens als Herausforderung für den Sozialstaat, in: Richard Hauser (Hrsg.), Reform des Sozialstaats I: Arbeitsmarkt, soziale Sicherung und soziale Dienstleistungen, Berlin 1997, S. 16

<sup>61</sup> Vgl. dazu: Jens S. Dangschat, Modernisierte Stadt – gespaltene Gesellschaft. Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung, Opladen 1999; Carsten Keller, Armut in der Stadt. Zur Segregation benachteiligter Gruppen in Deutschland, Opladen/Wiesbaden 1999; Peter Bremer, Ausgrenzungsprozesse und die Spaltung der Städte. Zur Lebenssituation der Migranten, Opladen 2000

<sup>62</sup> Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge, Marktradikalismus, Standortnationalismus und Wohlstandschauvinismus – die Sinnkrise des Sozialen als Nährboden der extremen Rechten, in: ders./Rudolf Hickel/Ralf Ptak, Sozialstaat und neoliberale Hegemonie. Standortnationalismus als Gefahr für die Demokratie, Berlin 1998, S. 121 ff.