

Soziale Marktwirtschaft und globale „New Economy“: Ein Widerspruch?

Wir leben in einer Zeit des grundlegenden wirtschaftlichen Wandels. Die Schlagworte dazu lauten: von der Industrie- zur Informationsgesellschaft, von der nationalen zur globalen Wirtschaft, von der „Old Economy“ zur „New Economy“. Dieser Wandel hat Rückwirkungen auf unser Wirtschaftssystem. Auch die Soziale Marktwirtschaft, das deutsche Modell des gezähmten Kapitalismus, wird sich verändern. Dieser Beitrag versucht auszuloten, in welche Richtung diese Veränderungen gehen und wo sie enden könnten. Der Artikel besteht aus drei Teilen von ungleicher Länge. Im kurzen Kapitel I wird die Soziale Marktwirtschaft in ihren wichtigsten strukturellen Charakteristika skizziert. Im längeren Kapitel II wird in acht Thesen die Richtung der anstehenden Veränderungen und Herausforderungen dargestellt. Kapitel III zieht eine äußerst knappe Schlussfolgerung.

Der Artikel konzentriert sich auf die wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen der Globalisierung und des technischen Fortschritts. Ökologische Gesichtspunkte bleiben außer Acht – nicht, weil sie unwichtig wären, sondern weil ihre Behandlung den Rahmen der Analyse sprengen würde. Es geht also im Folgenden um die Soziale Marktwirtschaft, nicht um die sog. ökologische Marktwirtschaft.

I. Soziale Marktwirtschaft als Produkt der Industriegesellschaft

Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft geht auf ordoliberalen Sozialphilosophen, Rechtswissenschaftler und Ökonomen zurück¹. Es bezeichnet im theoretischen Kern eine marktwirtschaftliche Ordnung, in der sich der Staat auf drei Funktionen beschränkt: Durchsetzung des Rechts, Garantie des Wettbewerbs sowie Gestaltung eines Netzes

1 Allen voran Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern – Tübingen 1952. Der Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ stammt von Alfred Müller-Armack, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg 1946. Eine breitere sozialphilosophische Basis lieferte Wilhelm Röpke, Civitas Humana. Grundfragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsreform, Erlenbach – Zürich 1944.

sozialer Sicherheit. Alle drei Funktionen sind essentiell. Erfüllt der Staat diese Funktionen nicht, kann man nicht wirklich von einer „Sozialen Marktwirtschaft“ sprechen. Insofern hat in einer Sozialen Marktwirtschaft der Staat eine zwar beschränkte, aber doch konstitutive Funktion. Es gibt in diesem Sinn durchaus einen „starken“ Staat.

Vertreter des Ordoliberalismus waren überzeugt, dass sie ein spezifisch deutsches Konzept der Sozialen Marktwirtschaft entwarfen – vor dem Hintergrund der Erfahrung mit der ordnungspolitischen Orientierungslosigkeit der Weimarer Republik und vor allem der totalitären Katastrophe des Nationalsozialismus. Nach gut einem halben Jahrhundert Nachkriegsgeschichte kann allerdings hinterfragt werden, ob die Unterschiede zwischen den marktwirtschaftlichen Modellen der kontinentaleuropäischen Länder wirklich so groß sind, wie es der Blick auf ihre jeweiligen philosophischen Grundlagen vermuten lassen könnte. Tatsächlich hat es durchaus Sinn, von einem europäischen – und nicht einem deutschen – Modell des gezähmten Kapitalismus zu sprechen². Die Elemente dieses Modells sind eine im Grundsatz marktwirtschaftliche Rechts- und Wettbewerbsordnung mit einem gut ausgebauten Sozialstaat und zum Teil reguliertem Arbeitsmarkt sowie mehr oder weniger stark zentralisierte Tarifverhandlungen. Die Unterschiede zwischen den kontinentaleuropäischen Ländern sind dabei historisch bedingt und eher graduell: zum Beispiel in Frankreich ein stärkerer Staatseinfluss bei schwächeren Gewerkschaften, in Deutschland umgekehrt.

Tatsächlich sind die Ähnlichkeiten der politischen und gesellschaftlichen Strukturen letztlich das Ergebnis eines tief greifenden technologischen und wirtschaftlichen Wandels, der im 19. Jahrhundert einsetzte und alle Länder in ähnlicher Weise traf: der Wandel von der Agrar- zur Industriegesellschaft. Damals sorgten die wachsende Zahl und die zunehmende Größe industrieller Produktionsanlagen in den Städten dafür, dass die

2 Dies ist seit den achtziger Jahren häufig geschehen, u. a. von Michael Emerson, What Model for Europe?, Cambridge, Mass. 1988.

Menschen in Massen vom Land in die urbanen Zentren zogen – als Industrieproletariat auf der Suche nach einer besseren Zukunft. Es entstanden damals jene Ballungsräume, die bis heute unsere Wirtschaftsgeographie bestimmen. Und mit ihnen entstanden die entsprechenden industriellen Organisationsformen: Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die kollektive Vereinbarungen trafen, ein Sozialstaat, der das entwurzelte Industrieproletariat in Krisenzeiten, bei Krankheit und im Alter vor dem Elend bewahren sollte, und auch ein Rechtssystem, das den neuen Vertragsformen des Industriezeitalters gewachsen war. Auch Globalisierung gab es – in Gestalt einer deutlichen Zunahme des internationalen Handels und eines Anschwellens grenzüberschreitender Wanderungen, vor allem von Europa in die Vereinigten Staaten³.

Der heutige Wandel ist nicht minder dramatisch als der des 19. und frühen 20. Jahrhunderts: Die Industriegesellschaft wird zur Informationsgesellschaft. Nicht mehr die Produktion physischer Güter, sondern die Produktion und der Austausch von Informationen machen einen immer größeren Teil der Wertschöpfung und der Beschäftigung in hoch entwickelten „Industrienationen“ aus. Wo dieser Strukturwandel gesamtwirtschaftlich enden wird, kann heute noch niemand überschauen. Annähernd sicher ist wohl nur, dass hierzulande der Anteil der Menschen, der in der Produktion physischer Güter beschäftigt ist, immer kleiner wird – ganz ähnlich der Arbeit in der Landwirtschaft im 19. und 20. Jahrhundert. Das heißt natürlich nicht, dass keine Industrieprodukte mehr hergestellt werden – genau so, wie bis heute noch landwirtschaftliche Produkte hergestellt werden, und zwar aufgrund der Fortschritte in der Produktivität weit mehr als im 19. Jahrhundert. Es heißt aber dreierlei:

- Innerhalb der Wertschöpfungsketten, die zu Konsum- und Investitionsgütern führen, werden immer mehr Stufen entstehen, die auf die Herstellung von und den Handel mit Informationen hinauslaufen.
- Es werden völlig neue Konsum- und Investitionsgüter hinzukommen, die immaterieller Art sind, vor allem eine Fülle von Informations- und Beratungsdienstleistungen.
- Der internationale Handel wird eine neue Qualität erreichen, und zwar durch das drastische Sinken der Transportkosten für Informationen, die im Internet weltweit praktisch kostenlos bewegt werden können.

³ Vgl. H. Kevin O'Rourke/Jeffrey G. Williamson, *Globalization and History*, Cambridge, Mass. 1999.

Dies wird Rückwirkungen haben auf die Organisationsformen unseres Wirtschaftssystems – wie auch das Entstehen der Industriegesellschaft neue Organisationsformen hervorbrachte, darunter die „Soziale Marktwirtschaft“. In welche Richtungen werden sie gehen?

II. Veränderungen der Sozialen Marktwirtschaft

Als die Industrie- die Agrarwirtschaft ablöste, mussten die Menschen dorthin ziehen, wo die neuen, großen Produktionsanlagen entstanden. Es fand dadurch ein Prozess der räumlichen und sozialen Konzentration statt, der die Entstehung kollektiver Organisationsformen erleichterte. Der Weg in die Informationsgesellschaft bedeutet, dass dieser Prozess in gewisser Weise rückgängig gemacht wird: Es gibt immer weniger die große Produktionsanlage, den „Kapitalstock“, an dem alle gleichzeitig arbeiten, sondern immer mehr Zugänge zu einem Netzwerk, in dem einzeln oder durch Ad-hoc-Teamarbeit Wertschöpfung erfolgt. Die Arbeit wird individualisiert – nicht, wie in der vorindustriellen Wirtschaft, als Folge lokaler Gebundenheit aufgrund fehlender, weil kosten-trächtiger Mobilität, sondern durch das genaue Gegenteil, nämlich den direkten Zugang auf Netzwerke der Information, die sich im Extremfall über die gesamte Welt erstrecken.

Damit ist die Grundrichtung der Veränderung angezeigt: weg vom kollektiven Organisationszwang hin zur individuellen Verantwortung. Dahinter steht eine Fülle von einzelnen Trends und Herausforderungen, die im Folgenden in acht Thesen zusammengefasst werden.

These 1: Zu den wirtschaftlichen Chancen

In den modernen Informationstechnologien stecken riesige wirtschaftliche Chancen: mehr Wohlstand und Wachstum durch Steigerung der Produktivität, neue Möglichkeiten der weltweiten Arbeitsteilung durch globalen Handel, Überwindung geographischer Standortnachteile durch großräumige Vernetzung.

Es ist unstrittig, dass große Wellen technologischer Innovationen in der Wirtschaftsgeschichte stets auch zu großen Fortschritten in der Produktivität der Arbeit geführt haben. Das Ergebnis war stets ein höherer Lebensstandard, der in der Breite der Bevölkerung spätestens zu dem Zeitpunkt erreicht wurde, als die betreffenden Technologien umfassende Anwendung fanden. Dies gilt zum Beispiel

für den Einsatz der Dampfkraft im frühen 19. Jahrhundert und der Elektrizität vor gut einhundert Jahren. Zwar gab es oft Verzögerungen und Rückschläge, bis sich die Wirkungen auf die Produktivität eindeutig zeigten, denn innovative Technologien sind zunächst höchst fehleranfällig und die mangelnde Erfahrung der Menschen im Umgang mit dem Neuen tut ein Übriges. Stets kam aber schließlich doch der Durchbruch, und zwar zu einem Zeitpunkt, zu dem die Techniken den nötigen Reifegrad und die Menschen – auch außerhalb des engen Kreises spezialisierter Ingenieure – die nötige Vertrautheit mit dem Neuen erworben hatten.

Es gibt seit einigen Jahren starke Anzeichen für einen ähnlichen Prozess der verzögerten Steigerung der Produktivität bei den Technologien des späten zwanzigsten Jahrhunderts: bei der Mikroelektronik und der modernsten Informationstechnik. Dies gilt vor allem für die Wirtschaft der Vereinigten Staaten, wo die Umsetzung der neuen Technologien wahrscheinlich am weitesten fortgeschritten ist: War in den siebziger Jahren in Fachkreisen von einer Produktivitätsmalaise die Rede, so wird spätestens seit Mitte der neunziger Jahre in den Vereinigten Staaten eigentlich nur noch darüber diskutiert, ob eine Zunahme des Trendwachstums der Arbeitsproduktivität bereits heute in den Daten erkennbar ist. Dabei neigt sich die Waage der Evidenz langsam, aber stetig zugunsten der optimistischen Sicht. Ähnliches wird sich in den nächsten Jahren für die Volkswirtschaften Europas nachweisen lassen, sobald auch hier der Prozess der Durchdringung der Wirtschaft mit neuester Informationstechnologie zu einem ersten Abschluss gekommen ist.

Die Steigerung der Produktivität wird sich auf längere Sicht keineswegs auf die sog. Industrieländer beschränken. Gerade die modernen Informationstechnologien erlauben es vielen ärmeren Schwellen- und Entwicklungsländern, erstmalig in der Wirtschaftsgeschichte den schweren Nachteil ihrer oft großen geographischen Entfernung von den kaufkraftstarken Wirtschaftszentren der Welt zu überwinden – zumindest für jenen zunehmend großen Anteil der weltweiten Produktion an Gütern und Dienstleistungen, die über weltweite Kommunikationsnetze geliefert werden können. So werden zum Beispiel Hersteller von Software zunehmend auch in entlegenen Regionen der Welt konkurrenzfähig sein, und zwar nicht etwa nur im indischen Bengalen, sondern auch in dünn besiedelten Ländern wie etwa der Mongolei oder Bolivien.

Es wird sich erst in den nächsten Jahren und Jahrzehnten herausstellen, inwieweit hier tatsächlich

völlig neue Handelsströme entstehen, denn niemand kann heute voraussagen, ob sich auch in entlegenen Räumen jene kreative soziale Atmosphäre entwickeln kann, die erst das Entstehen einer weltweit konkurrenzfähigen Palette an Produkten und Dienstleistungen rund um die Informationstechnologie begünstigt. Gleichwohl eröffnet sich hier eine neue entwicklungspolitische Option von großer Tragweite: Zwar bleibt die beschwerliche Industrialisierung eines Landes auf dem Weg zu mehr Wohlstand im Kern unvermeidbar, doch ergeben sich über die weltweite Vernetzung zunehmend Möglichkeiten, den Prozess zu beschleunigen und diversifizierter zu gestalten, mit einem frühzeitig entwickelten Standbein der Kommunikationstechnologie.

Auch die dünne Besiedlung von vielen Entwicklungsländern – ein ganz spärlicher Standortnachteil – kann an Bedeutung verlieren. Insbesondere die drahtlose Kommunikation bietet hier völlig neue Chancen, und zwar selbst für die ärmsten Länder, deren Transportsysteme noch sehr mangelhaft sind und die sich bisher kaum drahtgebundene Netze der Informationsübertragung leisten konnten. Ihnen eröffnen sich neue Wege der Integration ihrer lokalen Wirtschaftsräume untereinander und mit der sie umgebenden, aber bisher ökonomisch weit entfernten Nachbarwelt.

These 2: Zur neuen Rolle des Unternehmers

Die großen wirtschaftlichen Chancen der neuen Informationstechnologien und der weltweiten Vernetzung müssen wahrgenommen werden. Dazu brauchen wir eine neue Generation von dynamischen Unternehmern, die bereit sind, Risiken einzugehen. Dafür müssen sie belohnt werden: durch Pioniergewinne, die nicht dem Fiskus zum Opfer fallen dürfen. Dem muss unser Steuersystem Rechnung tragen.

Technologische Umbrüche entfalten erst dadurch ihre produktivitäts- und wohlfördernden Wirkungen, dass sie unternehmerisch umgesetzt werden. Das heißt konkret: Es muss auf breiter Front marktorientierte Forschungsanstrengungen geben, die dafür sorgen, dass der technische Fortschritt Eingang findet in Produkt- und Prozessinnovationen. F&E (Forschung und Entwicklung) ist teuer und riskant. Dies gilt gerade auch bei relativ neuen und unerprobten Technologien, bei denen die Marktchancen der zu entwickelnden Produkte und Dienstleistungen oft außerordentlich schwierig einzuschätzen sind. Und es gilt auch dann, wenn die betreffende Forschung vom äußeren Erscheinungsbild her nicht dem klassischen Bild der industriellen F&E entspricht, die in Forschungslabors nach bewährtem Schema entsteht.

Tatsächlich findet ein beträchtlicher Teil der Forschung in der Informations- und Kommunikationstechnologie auf sehr unorthodoxe Weise statt, zum Beispiel durch informierte Suchprozesse (Trial and Error) an den Terminals eines Netzwerks, etwa des Internet.

Um die Finanzierung der marktorientierten Forschung zu erleichtern, sollte das Steuersystem unternehmerisches Verhalten belohnen und nicht bestrafen. Eine entscheidende strategische Variable ist dabei die Höhe der Gewinnsteuern. Sie wird in der modernen Wachstumsökonomik längst als eine wichtige Determinante der Innovationskraft und damit des langfristigen wirtschaftlichen Wachstums angesehen: Je weniger der Fiskus unternehmerische Pioniergewinne besteuert, um so innovativer kann eine Wirtschaft sein und um so schneller wird sie unter sonst gleichen Bedingungen wachsen⁴. Gerade die starke Innovationskraft der amerikanischen Wirtschaft im Bereich der Informationstechnologien kann zumindest teilweise auf die niedrige Gewinnbesteuerung zurückgeführt werden – neben der Existenz hervorragender Universitäten und öffentlicher Forschungseinrichtungen, die das Entstehen unternehmerischer „Spin-offs“ und „Start-Ups“ im Hochtechnologiebereich begünstigen.

These 3: Zu den wirtschaftlichen Risiken

Die weltweite Vernetzung birgt auch Risiken in sich, vor allem für den Wettbewerb selbst. Großkonzerne können ihre starke Marktposition in der Netzwerktechnologie nutzen, um mittelständische Konkurrenten durch monopolistische Praktiken vom Markt fernzuhalten. Um dies zu verhindern, bedarf es einer konsequenten Wettbewerbspolitik: in Deutschland, in Europa und schließlich auch global.

Die Globalisierung birgt Risiken für den Wettbewerb, der ja zu den kennzeichnenden Merkmalen einer Sozialen Marktwirtschaft gehört. Dies gilt vor allem dann, wenn starke Netzwerkeffekte wirken, d. h., alteingesessene Anbieter über eine intensiv genutzte Infrastruktur verfügen, in die sie ihre neuen Produkte einbetten können. Ein inzwischen klassisches Beispiel dafür ist die Anwendungssoftware für das Betriebssystem Windows, das der Firma Microsoft eine Marktmacht verschaffte, die nach Ansicht vieler Beobachter missbräuchlich genutzt wurde. Ähnliches gilt auch, wenn erst sehr hohe Forschungsaufwendungen

⁴ Entsprechende modelltheoretische Analysen sind u. a. von Gene Grossman/Elhanan Helpman, *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, Mass. 1991, und Philippe Aghion/Peter Howitt, *Endogenous Growth Theory*, Cambridge, Mass. 1998, in die Literatur eingeführt worden.

den Marktzutritt ermöglichen, so dass Newcomer zunächst eine lange, teure wirtschaftliche Durststrecke durchlaufen, bevor sie mit innovativen Produkten weltweit konkurrenzfähig werden. Klassisches Beispiel dafür ist die Flugzeugindustrie, wo es nur wenige große Produzenten gibt. Schließlich hat es in den letzten Jahren einen Trend zu Großfusionen von international operierenden Konzernen der Hochtechnologie gegeben, die eine Bedrohung für den globalen Wettbewerb darstellen könnten.

Alle diese Varianten monopolistischer Tendenzen könnten sehr wohl im Zuge des Trends zur forschungsintensiven, weltweit vernetzten Informationstechnologie häufiger vorkommen als in der Vergangenheit. Aus diesen Gründen gewinnt die Wettbewerbspolitik eine neue, globale Dimension. Es wird in der Zukunft nicht mehr genügen, dass nationale Wettbewerbsbehörden die Entwicklung der nationalen Märkte beobachten und, wenn nötig, entsprechende Kartell- und wettbewerbsrechtliche Schritte ergreifen. Es wird stattdessen zunehmend wichtig, dass Wettbewerbsbehörden miteinander international zusammenarbeiten wie das in ersten Ansätzen bereits zwischen den USA und der Europäischen Union geschieht (und in Grenzen funktioniert). Auf längere Sicht könnte es allerdings unumgänglich werden, die Kooperation zu institutionalisieren: in einer globalen Wettbewerbsordnung, deren Einhaltung eine supranationale Organisation überwacht⁵.

These 4: Zu den sozialen Chancen

Die Informationsgesellschaft birgt große soziale Chancen. Sie eröffnet ganz neue Möglichkeiten der Teilhabe am Wirtschaftsleben, vor allem für diejenigen, die im Leben viele Lasten auf einmal tragen müssen. Menschen mit körperlichen Gebrechen und gesundheitlichen Einschränkungen werden annähernd vollwertig am produktiven Erwerbsleben teilnehmen können – über weltweite Netze. Die Emanzipation der Frauen wird einen großen Schritt nach vorn machen, denn Körperkraft, der traditionelle männliche Vorteil, wird immer weniger am Arbeitsmarkt als Wettbewerbsvorteil zählen. Kinderbetreuung und Erwerbsarbeit werden leichter zu

⁵ Die Diagnose der Globalisierung auch der wettbewerbspolitischen Fragen ist in der Fachwelt unumstritten. Kontrovers ist allerdings die Frage, ob dieser Globalisierung besser durch Kooperation nationaler Kartellbehörden oder durch Einrichtung einer zuständigen internationalen Wettbewerbsbehörde zu begegnen ist. Vgl. dazu im Einzelnen Gudrun Kopp/Karl-Heinz Paqué, *Liberale Positionen zur Globalisierung der Weltwirtschaft. Teil 1: Finanzmärkte, Handel und Wettbewerb*. Arbeitspapier im Rahmen der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Globalisierung der Weltwirtschaft“, Berlin 2000, Ziff. 32–37.

vereinbaren sein, und zwar nicht nur für die Hausfrau, sondern auch für den Hausmann.

In einer vernetzten Wirtschaft wird es zunehmend möglich sein, auch ohne die physische Präsenz in einem Betrieb an einem beliebigen Terminal des Netzwerks hochproduktiv zu sein. Dies gilt zumindest für jenes breiter werdende Spektrum an Tätigkeiten, die im Wesentlichen durch Arbeit im oder am Netz zu bewältigen sind. Lediglich im Kernbereich des Spitzenmanagements, das auf die effiziente Koordination einer großen Zahl von Menschen in einem Unternehmen hinausläuft, dürfte die physische Präsenz an einem zentralen Ort (genannt: Unternehmenssitz) noch auf lange Sicht unabdingbar sein.

Dieser fundamentale Strukturwandel der betrieblichen Organisation hat weitreichende soziale Konsequenzen. In erster Linie sorgt er dafür, dass all jene Menschen, denen die physische Mobilität schwer fällt, unter sonst gleichen Bedingungen bessere Chancen am Arbeitsmarkt haben werden als in der Vergangenheit. Dies gilt sowohl für Personen, deren Mobilität durch physische Gebrechen beschränkt ist (zum Beispiel Körperbehinderte), als auch für Personen, die durch familiäre Verpflichtungen darauf angewiesen sind, wenn überhaupt, dann zu Hause zu arbeiten. Hinzu kommt, dass durch die Art der Tätigkeit am Netz fast immer ausgeschlossen ist, dass die physische Körperkraft noch ein wesentlicher Bestimmungsgrund der Produktivität eines Beschäftigten ist.

Tatsächlich lässt sich vermuten, dass sich durch die Informationstechnologie erstmalig in der Geschichte der Menschheit die realistische Chance auftut, dem Ideal der gleichen Startchancen im Arbeitsmarkt für Menschen unterschiedlicher körperlicher Konstitution sehr nahe zu kommen. Es ist merkwürdig, dass diese Chance bisher in der Öffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen wird. Dies liegt hierzulande wahrscheinlich an zwei Gründen: Zum einen ist der Grad der Vernetzung eben doch noch nicht so hoch, dass Unternehmen ernsthaft darüber nachdenken, auf breiter Front bestimmte Bereiche der Wertschöpfungskette räumlich auszulagern. Zum anderen hat es aufgrund der allgemeinen Arbeitsmarktlage in den letzten Jahren noch immer hinreichend viele physisch mobile Arbeitskräfte gegeben, die nach Beschäftigung suchten. Dies könnte sich allerdings bald ändern, zumindest in den Segmenten für qualifizierte Fachkräfte, wo heute bereits Engpässe zu erkennen sind (z. B. in der Informationstechnologie selbst). Erst dann wird es für Unternehmen lohnend, neue Formen der räumlichen Arbeitsteilung zu konzipieren, bei der zunehmend auch phy-

sich immobile Arbeitskräfte über das Netz „integriert“ werden.

Gelegentlich wird die skizzierte Aussicht auf verstärkte Auslagerung der Wertschöpfung in den Bereich der Heimarbeit als eine neue Form der Ausbeutung angesehen, eine Art Rückfall in frühindustrielle Praktiken. Dieses Urteil ist schwer in Einklang zu bringen mit den Grundideen des Sozialstaats: Gerade die Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen, die arbeiten möchten, aber daran bisher aus physischen oder familiären Gründen gehindert werden, ist ein völlig unstrittiges soziales Ziel. In dieser Hinsicht hatte die klassische Industriegesellschaft eine große, wenn auch historisch unvermeidbare Schwäche – und diese auszumerzen kann doch nur als ein großes soziales Ziel angesehen werden. Tatsächlich beruht der Vorwurf der Ausbeutung durch Heimarbeit zumeist auf der Annahme, dass auf Dauer Massenarbeitslosigkeit herrschen wird und deshalb für die Unternehmen die Heimarbeit eine willkommene Alternative darstellt, um Lohnkonzessionen bei den (mobilen) Arbeitskräften durchzusetzen. Gerade dies ist aber nicht zu erwarten – zumal dann nicht, wenn sich das wirtschaftliche Wachstum durch den Produktivitätsschub der Informationstechnologie beschleunigt und eine akute Knappheit qualifizierter Arbeitskräfte entsteht, wie heute schon in den Vereinigten Staaten. Eben dann wird sich die Verhandlungsposition aller Arbeitskräfte – physisch mobiler und immobiler – verbessern. Dies ist eine gänzlich andere Situation als die Lage in frühindustriellen Zeiten, als auf dem Lande eine hohe, wenn auch zumeist verdeckte Arbeitslosigkeit herrschte.

These 5: Zu den sozialen Risiken

Jede soziale Chance birgt auch Risiken. Wer sich in den weltweiten Netzen nicht zurechtfindet, der wird zum Außenseiter. Wer nicht viel gelernt hat, dem bietet die Informationsgesellschaft weniger gute Erwerbschancen als die alte Welt der Industrie. Daraus folgt: Die moderne Sozialpolitik ist in erster Linie Bildungspolitik. Jedem jungen Menschen müssen auf allen Bildungsniveaus angemessene Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt werden – angemessen auch mit Blick auf die Anforderungen des anspruchsvollen Wandels von Technologie und Wirtschaft.

Das größte Risiko für einen Arbeitnehmer in der künftigen Informationsgesellschaft liegt darin, nicht über die nötige Ausbildung zu verfügen, um produktiv am Erwerbsleben teilnehmen zu können. Tatsächlich werden in dieser Hinsicht die Risiken höher sein als zu den Zeiten der klassischen Industriegesellschaft. Während industrielle

Fertigungsstätten Jahrzehnte lang auch gut bezahlte Arbeitsplätze für ungelernete Arbeit boten, wird dies in der Zukunft immer weniger der Fall sein. Arbeitsplätze für Ungelernte werden in der Zukunft fast nur noch in jenem Bereich der persönlichen Dienstleistungen liegen, die ohne berufliche Qualifikation auskommen. Arbeitsplätze dieser Art sind typischerweise relativ niedrig bezahlt und wenig angesehen.

Es wird eine der zentralen Aufgaben des modernen, postindustriellen Sozialstaats sein, dieses Qualifikationsrisiko so klein wie möglich zu halten. Wichtigstes Instrument dazu ist die Bildungspolitik. Sie muss „wirtschaftsstrukturfreundlich“ sein, d. h., sie muss sich in ihren Schwerpunkten und Anforderungsprofilen möglichst vorausgreifend den Entwicklungen anpassen und somit für die jeweils zu erziehende Generation von jungen Menschen bestmögliche Voraussetzungen schaffen, um am Markt relativ hoch bewertetes Humankapital zu bilden.

Hier ist in der Tat ein zentrales Ziel für die Bildungspolitik, dessen Bedeutung in der Öffentlichkeit bisher nur unzureichend gewürdigt wurde. Es gilt vor allem, jenen Jugendlichen, die im Übergang zur Informationsgesellschaft besonders hart von industrieller Rationalisierung bedroht sein könnten – also diejenigen mit relativ niedrigem Qualifikationsniveau –, den Weg in eine immer noch gute Allgemein- und Berufsausbildung zu ebnen, die ihnen für die Zukunft ein hohes Maß an beruflicher Flexibilität gewährleistet. Dazu bedarf es in Deutschland u. a. einer drastischen Verbesserung der Ausbildung an den Hauptschulen, deren zentrale strukturpolitische Bedeutung für den Arbeitsmarkt über Jahrzehnte sträflich vernachlässigt wurde.

These 6: Zur Verfassung des Arbeitsmarkts

Der starre Flächentarifvertrag passt zur Industrie-, nicht aber zur Informationsgesellschaft. Die Tarifpartner sollten lediglich die Rahmendaten für Lohnniveau und Lohnstruktur setzen, mehr nicht. Die Rolle der Gewerkschaften wird sich dabei verschieben: weg von der kollektiven Repräsentanz von Arbeitnehmerinteressen hin zur individuellen Beratung.

Mit dem Aufstieg der Industrie im 19. Jahrhundert kam – zeitverzögert – der Aufstieg der kollektiven Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen und schließlich die so genannte Sozialpartnerschaft von Gewerkschaften und Arbeitgebern, wie sie als bestimmendes Merkmal der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland betrachtet worden ist. Ergebnis war u. a. der Flächentarifvertrag, der in den alten Bundesländern bis heute die dominie-

rende Form der Lohnfestlegung ist – im Unterschied zu den neuen Bundesländern, wo als Folge des industriellen Zusammenbruchs nach 1990 der Flächentarifvertrag nur noch eine untergeordnete Rolle spielt⁶.

Der Wandel von der Industrie- zur Informationsgesellschaft wird die Erosion des Flächentarifvertrags beschleunigen. Dies hat tiefere Gründe, die mit dem Wandel der Organisation des Produktionsprozesses von Unternehmen in Industrieländern zu tun haben. Dieser ist wiederum Reflex der Entwicklung von der Industrie- zur Informationsgesellschaft. In der Fachliteratur ist dieser Wandel vielleicht am treffendsten als Wandel von der „tayloristischen“ zu einer mehr „holistischen“ Organisation beschrieben worden⁷. Im Einzelnen sind dabei mehrere komplementäre Entwicklungen zu erkennen:

- Hierarchien werden flacher, d. h., Ebenen des Mittelmanagements entfallen, und die Arbeitskräfte auf unterer Ebene sind direkt dem höheren Management gegenüber verantwortlich.
- Die Computertechnologie sorgt dafür, dass der Kapitalstock vielseitiger verwendbar wird, und dies erlaubt immer größere Flexibilität im Einsatz der Arbeitskräfte.
- Der Informationsfluss innerhalb des Unternehmens wird aufgrund computerisierter Daten-systeme erleichtert und erlaubt das bessere Ausnutzen der Zusammenarbeit zwischen Arbeitskräften in aufgabenorientierten Teams.
- Die Unternehmen reagieren differenzierter auf Kundenwünsche und reduzieren die Stückzahlen in einzelnen Produktlinien.
- Die Grenzen zwischen Berufsgruppen werden durch vielseitigen Einsatz der Arbeitskräfte verwischt.

Ein Strukturwandel in Richtung holistischer Organisation begünstigt jene Gruppen von Arbeitskräften, deren Stärke die flexible Zusammenarbeit in wechselnden Teams ist. Sie benachteiligt jene, deren Stärke in der (isolierten) Ausführung wohldefinierter und konstanter Arbeitsvorgänge besteht. Zur ersten Gruppe zählen in der Zukunft auch zunehmend jene Arbeitnehmer, die physisch außerhalb des Unternehmens tätig sind. Ein sol-

⁶ Vgl. Karl-Heinz Paqué, Was ist am ostdeutschen Arbeitsmarkt anders? Theorie und Empirie nach zehn Jahren wirtschaftlicher Vereinigung. Vortrag bei der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in der Humboldt-Universität zu Berlin, 21. September 2000, Mimeo.

⁷ Vgl. Assar Lindbeck/Dennis J. Snower, Reorganization of Firms and Labor-Market Inequality, American Economic Review, Papers and Proceedings, 86, 1996, S. 315–321.

cher Strukturwandel macht es den Tarifpartnern zunehmend schwerer, nach formalen Kriterien wie Qualifikationsniveau und Verantwortungsbereich im Vorhinein eine Lohnstruktur festzulegen, die der tatsächlichen Struktur der Produktivität im Unternehmen entspricht und insofern auch nach Leistungsgesichtspunkten von den Arbeitnehmern als fair und gerecht angesehen wird. Immer stärker werden Kriterien eine Rolle spielen, die sich kaum in einem Tarifvertrag objektiv und generell festschreiben lassen.

Für die Gewerkschaften ergibt sich daraus ein Dilemma: Pochen sie auf starre Flächentarifverträge, werden immer weniger Arbeitgeber sich dazu entschließen, überhaupt Mitglied eines tariffähigen Arbeitgeberverbands zu werden. Genau diese Entwicklung ist bereits in mehreren Segmenten der deutschen Wirtschaft zu beobachten: in den modernen Dienstleistungsbereichen und aufgrund der historischen Sondersituation in der ostdeutschen Industrie. Die Folge ist langfristig eine Erosion des Flächentarifvertrags von der Arbeitgeberseite her. Die Alternative für die Gewerkschaften besteht darin, weit stärker als bisher Elemente der Flexibilität in den Tarifverträgen zuzulassen und damit zwar die Kontrolle über Lohnniveau und Lohnstruktur im Einzelnen zu verlieren, dafür aber weiterhin zumindest den Rahmen der Lohnsetzung mitzubestimmen – auch mit der extrem wichtigen Öffentlichkeitswirkung, die damit verbunden ist. Es dürfte klar sein, dass die zweite, flexible Strategie diejenige ist, die den Gewerkschaften auf lange Sicht den stärkeren gesellschaftlichen Einfluss sichert.

In jedem Fall steht es den Gewerkschaften offen, den geschwundenen Einfluss in der Tarifpolitik durch eine verstärkte Beratungstätigkeit der Arbeitnehmer zu kompensieren. Vorbild könnten in dieser Hinsicht Organisationen wie der Mieterverein sein, dessen Tätigkeit im Wesentlichen in der rechtlichen bzw. rechtsnahen Beratung liegt. Gerade in einer Arbeitswelt, in der zunehmend individuelle Abweichungen von starren Tarifnormen üblich werden, sind auch deutlich mehr rechtliche Streitfälle zu erwarten.

These 7: Zur Reform des Sozialstaats

Reformbedürftig ist auch der Sozialstaat. Es gilt zu prüfen, wie das Gebot sozialer Gerechtigkeit in Einklang gebracht werden kann mit stärkerer persönlicher Verantwortung für Grundentscheidungen des Lebens. Elemente der Kapitaldeckung in der Rentenversicherung und individuelle Varianten der Absicherung gegen Gesundheitsrisiken sind Schritte in die richtige Richtung, die den Sozialstaat bezahlbar machen und damit stützen, nicht schwächen.

Die Vorstellung ist weit verbreitet, dass die globalisierte Informationsgesellschaft eine akute Bedrohung des Sozialstaats als konstitutives Element der Sozialen Marktwirtschaft darstellt. Die Gefahr wird dabei vor allem bei der zunehmenden Mobilität des Kapitals geortet. Das Negativszenario: Je mobiler das internationale Kapital, umso stärker wird es sich an Unterschieden im Niveau seiner Besteuerung orientieren. Es wird dorthin fließen, wo die Besteuerung niedrig ist, und das ist im Zweifelsfall das Land oder die Region, die auf die Unterhaltung eines teuren Wohlfahrtsstaates verzichtet. Folglich wird es im internationalen Wettbewerb ein Herunterkonkurrieren der Sozialstandards geben. Das Ergebnis: eine Welt des „Kapitalismus pur“, ohne Verbleib eines sozialen Elements.

Dieses Negativszenario der Globalisierung beschreibt eine mögliche, aber keine wahrscheinliche Entwicklung. Im Standortwettbewerb hat der Staat die Funktion eines Wirtes, d. h., er bietet für den Standort ein Gesamtpaket an Leistungen an und finanziert dies über Steuern und ggf. Gebühren. Die Leistungen reichen von guter Infrastruktur bis zu Rechtssicherheit und sozialem Frieden. Der private Investor vergleicht Standorte nach Kosten und nach Leistungen, nicht nur nach Kosten in Form von Steuern. Man verengt künstlich den Blickwinkel, schaut man ausschließlich auf die Kosten: Der billige Standort ist nicht notwendigerweise der bessere, und es besteht gerade die unternehmerische Aufgabe des Staates darin, die richtige Kombination von Leistungen und Kosten zu finden.

Im Übrigen können öffentliche Leistungen einschließlich des Wohlfahrtsstaates mehr oder minder effizient organisiert sein. Ein äußerer Druck über einen verschärften internationalen Standortwettbewerb mag deshalb durchaus sinnvoll sein, ähnlich wie innerhalb von Nationen die Konkurrenz von Städten und Gemeinden um Investoren dabei hilft, die größten Formen von Misswirtschaft und Inkompetenz zu entlarven.

Dabei ist zu bedenken, dass die großen aktuellen Reformthemen des deutschen Sozialstaats weitgehend unabhängig sind von der Globalisierung. Dies gilt vor allem für die Bemühungen um eine Renten- und Gesundheitsreform. Das deutsche Rentensystem ist aus laufenden Beiträgen der arbeitenden Bevölkerung finanziert. Es hat derzeit keine Elemente der so genannten Kapitaldeckung, d. h., der einzelne Rentner greift nicht auf Kapitalerträge aus eigenem, früher angespartem Vermögen zurück, sondern allein auf die Leistung anderer – genauso wie er zu seiner aktiven Zeit die ältere Generation unterstützte. Ein solches System

ist anfällig gegenüber drei Entwicklungen: einer steigenden Lebenserwartung der Rentner, einem Sinken des Rentenalters und einer sinkenden Anzahl von Kindern. Alle drei Entwicklungen sind eingetreten, aber weitgehend unabhängig von der Globalisierung. Die Konsequenz: Das Rentensystem muss auf eine neue Basis gestellt werden, die es schrittweise immun macht gegen jene gesellschaftliche Veränderungen, die nicht kontrollierbar sind. Die Lösung liegt langfristig in der Einführung von Elementen der Kapitaldeckung, ggf. auf freiwilliger Basis, und dies völlig unabhängig von der Globalisierung.

Analoges gilt für unser Gesundheitssystem. Es besteht kein Zweifel, dass die heutigen Möglichkeiten der medizinischen Betreuung beeindruckend sind. Es hat – dank des technischen Fortschritts – eine wahre Leistungsexplosion in der Medizin gegeben. Diese ging allerdings mit einer Kostenexplosion einher, denn modernste Technik ist teuer. Wie bei den Renten so muss auch bei der Gesundheitsversorgung entschieden werden, wie die Kostenentwicklung kontrolliert werden kann – durch mehr Eigenverantwortung und mehr Wahlmöglichkeiten des Versicherungsschutzes. Auch hier gilt: Mit Globalisierung hat dies nicht viel zu tun, wohl aber mit der Korrektur interner Fehlentwicklungen.

Es gibt natürlich keine Garantie dafür, dass der zwischenstaatliche Wettbewerb nicht doch irgendwann zu einem wirklich „ruinösen Wettbewerb“ wird, in dem elementare Prinzipien der Gerechtigkeit und der sozialen Versorgung gesellschaftlich nicht mehr gewährleistet werden können. Aber schon die bisherigen Erfahrungen innerhalb hochintegrierter Wirtschaftsräume sprechen dafür, dass ein großer Spielraum für die konkrete Ausgestaltung von wohlfahrtsstaatlichen Modellen bleibt. So sind die einzelnen Staaten der USA keineswegs homogen in ihrer sozialstaatlichen Orientierung, trotz hoher Mobilität nicht nur des Kapitals, sondern auch der Arbeitskräfte. Ähnliches beobachten wir innerhalb der Europäischen Union.

These 8: Zum Bürgerengagement

Eine Soziale Marktwirtschaft funktioniert nur, wenn es neben dem anonymen sozialen Netz den ehrenamtlichen Einsatz der Menschen und die Bereitschaft zum Spenden gibt: für gemeinnützige Initiativen, Vereine und Stiftungen. Dies indirekt zu unterstützen ist der Staat gefordert: durch eine großzügige steuerliche Behandlung all jener Organisationen, die mit privaten Vermögen und Zuwendungen

gen Gemeinnütziges leisten und damit den Staat entlasten.

Bürgerengagement für gemeinnützige Zwecke ist stets ein wichtiges Element der Sozialen Marktwirtschaft gewesen. Es wird in der globalisierten Informationsgesellschaft umso wichtiger, sind doch dem Staat durch den internationalen Standortwettbewerb noch engere Grenzen gesetzt als zu früheren Zeiten. Es sollte deshalb – parallel zur Reform des Sozialstaats – einen steuerlich geförderten Ausbau dessen geben, was üblicherweise als „Dritter Sektor“ bezeichnet wird und wichtige öffentliche Aufgaben übernehmen kann.

Die Ergänzung staatlicher Tätigkeit durch privates Engagement ist vor allem dort sinnvoll, wo die Sozial- und Kulturverfassung dem Staat hinreichende Spielräume bei der Ausgestaltung lässt. Dies gilt insbesondere für die Bereiche der Kultur und der höheren Bildung, vor allem der Universitäten. Hier sollte das Ziel sein, auch durch steuerliche Anreize auf längere Sicht größere private Vermögensmassen in diese Bereiche zu lenken und sie damit finanziell unabhängiger zu machen von wirtschaftlichen Wechsellagen und standortpolitischen Zwängen. Hierzu bieten die großen Vermögensmassen, die in den kommenden Jahren in Deutschland vererbt werden, eine hervorragende Chance. Vorbild sind in dieser Hinsicht die Vereinigten Staaten mit Museen und Universitäten, deren Vermögensausstattung („endowments“) durch private Stiftungen über lange Zeit kontinuierlich gewachsen ist und die zu einem beträchtlichen Teil aus entsprechenden Kapitalerträgen finanziert werden.

III. Schlussfolgerung

Ist die deutsche Soziale Marktwirtschaft durch Globalisierung und New Economy vom Aussterben bedroht? Die Antwort dieses Artikels lautet eindeutig: nein. Die Soziale Marktwirtschaft kann den bevorstehenden Wandel sogar gestärkt überleben, zumal dieser Wandel ein dynamischeres wirtschaftliches Wachstum verspricht. Gestärkt heißt aber auch: verändert. Voraussetzung dafür ist, dass die Weichen richtig gestellt werden. Der Grundtenor der Veränderungen ist klar erkennbar: mehr persönliche Verantwortung und weniger kollektive Regeln. Es ist übrigens eine Richtung, die Ludwig Erhard, dem politischen Vater der Sozialen Marktwirtschaft, gefallen hätte.