

Der Wohlfahrtsstaat in der Globalisierungsfalle: Eine analytisch-konzeptionelle Annäherung*

Martin Seeleib-Kaiser

1. Einleitung

Globalisierung wurde zum Schlagwort, ja mancherorts sogar zum Dämon der 90er Jahre und muß nicht nur in der tagespolitischen Debatte, sondern auch in der Wissenschaft für vielerlei Entwicklungen als Erklärung herhalten, wobei häufig nicht einmal der Versuch unternommen wird, zu definieren, was unter Globalisierung zu verstehen ist. Einerseits wird Globalisierung dafür verantwortlich gemacht, daß wir gegenwärtig einen Paradigmenwechsel – „vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat“ – durchleben (vgl. etwa Hirsch 1994; Jessop 1994; Narr und Schubert 1994; Schöni 1994). Auf der anderen Seite wird argumentiert, daß die Globalisierung bisher keine gravierenden sozialpolitischen Auswirkungen gehabt habe bzw. von einer Demontage des Wohlfahrtsstaates nicht gesprochen werden könne (vgl. etwa Esping-Andersen 1996; Garrett und Mitchell 1996; Pierson 1996). Eine dritte Strömung argumentiert, daß der Wohlfahrtsstaat gewissermaßen die Vorbedingung für die ökonomische Globalisierung darstellt (vgl. Rogowski 1990; Leibfried und Rieger 1995).

Aufgrund dieser Widersprüchlichkeiten soll im folgenden eine Exploration der mir für eine Analyse des Einflusses von Globalisierungsprozessen auf den Wohlfahrtsstaat bedeutsam erscheinenden Aspekte vorgenommen werden. Ausgangspunkt dieses Papiers ist eine Definition von Globalisierung, bevor dieser Prozeß in unterschiedlichen historischen und theoretischen Kontexten beleuchtet wird. Im nächsten Schritt wird gezeigt, weshalb Globalisierung heute im Zusammenhang mit dem Wohlfahrtsstaat betrachtet wer-

* Eine frühere Version dieses Aufsatzes wurde im Sommersemester 1996 im Rahmen der Jour-Fixe-Reihe „Globalisierung und Wohlfahrtsstaat: Eine kritische Bestandsaufnahme“ des Zentrums für Sozialpolitik der Universität Bremen vorgetragen. Ich danke den Teilnehmerinnen und Teilnehmern dieser Veranstaltung sowie insbesondere Michael Breuer, Jutta Gatter, Petra Kodré, Stephan Leibfried, Stephan Lessenich und Claus Offe für Kritik und hilfreiche Anregungen.

den muß und warum es sich bei diesem Verhältnis um etwas Neues handelt. Im darauf folgenden Kapitel wird der Frage nachgegangen, inwieweit es heute so etwas wie eine Globalisierungsfalle gibt und hinsichtlich welcher sozialpolitischer Programme sie wohl am ehesten zuschnappen könnte. Abschließend werden Ansätze einer Forschungsstrategie skizziert, die dazu beitragen könnte, den Zusammenhang von ökonomischer Globalisierung und Wohlfahrtsstaat empirisch zu untersuchen und zu bewerten.

2. Globalisierung – ein Definitionsversuch

Globalisierung kann als Prozeß verstanden werden, in dem sich eine Zunahme und Intensivierung von Austauschbeziehungen zwischen räumlich getrennten, weit von einander entfernten Orten, Regionen, Staaten, Organisationen oder Personen vollzieht. Der Begriff Zunahme bezieht sich auf die Ausdehnung von Austauschbeziehungen in der räumlichen Dimension, d.h. die Knüpfung neuer Austauschbeziehungen zu Lokalitäten rund um den Globus. Intensivierung kann als Vertiefung der bestehenden Austauschbeziehungen begriffen werden, d.h. das Niveau der Interaktionen bzw. Interdependenzen zwischen Staaten, Gesellschaften etc. wird erhöht (vgl. Held und McGrew 1993: 262-3).

Obgleich Globalisierung während der 1990er Jahre in der tagespolitischen Diskussion in der Regel mit ökonomischer Globalisierung, auf die ich im weiteren in ihren historischen und theoretischen Kontexten noch eingehen werde, gleichgesetzt wurde, sollte zumindest eingangs unterstrichen werden, daß die massenhafte Verbreitung „neuer“ Transport- (z.B. das Langstreckenflugzeug und das Container-Schiff) und Kommunikationsmittel (z.B. Satellit, Telefon, Fax und elektronische Post) selbstverständlich auch die Zunahme und Intensivierung der Austauschbeziehungen in nahezu allen anderen sozio-ökonomischen Bereichen zumindest erleichtert hat und diese entscheidend dazu beitragen, die Dimensionen Raum und Zeit – wenn nicht völlig aufzulösen – so doch zu einer stark relativierten Größe zu machen.

Held identifiziert fünf Dimensionen der Globalisierung, durch die die nationalstaatliche Handlungsfähigkeit eingeschränkt werde (Held 1995: 101-136, vgl. hierzu auch Scharpf 1991):

- a) durch die Internationalisierung des Staates (d.h. den Zusammenschluß in den verschiedenen multilateralen Organisationen und die Übertragung von Verantwortung / Souveränität auf eben diese);
- b) durch die ständige Fortentwicklung inter- bzw. supranationalen Rechts;
- c) durch die internationalen Sicherheitsstrukturen;
- d) durch die Weltwirtschaft; und schließlich
- e) durch den Zugang zum globalen Netz der Medien.

Diese Dimensionen sprengen die Grenzen von Innen- und Außenpolitik, ändern den institutionellen, organisatorischen und rechtlichen Rahmen nationaler *Polities* und verdecken die Linien der Verantwortlichkeit der Nationalstaaten selbst (Held und McGrew 1993: 275) – in letzter Konsequenz kann dies dazu führen, daß „der Nationalstaat seine Bedeutung als Zentrum *staatlicher* Organisation verliert“ (Grande 1993: 52; Hervorhebung im Original).

Grob gesprochen zerfallen die genannten fünf Dimensionen hinsichtlich der nationalstaatlichen Handlungsfähigkeit in zwei *cluster*: Die Internationalisierung des Staates sowie die Fortentwicklung inter- bzw. supranationalen Rechts können zu einer *Entsouveränisierung* des Nationalstaates führen. Souveränität wird in diesem Zusammenhang als die formal rechtmäßige Herrschaftsausübung (im Sinne von *authority*) seitens des Staates innerhalb eines bestimmten Territoriums verstanden (Thomson 1995). Hingegen können die drei anderen genannten Dimensionen zu einem relativen *Autonomieverlust* führen. Die Autonomie des Staates, definiert als Fähigkeit, angestrebte Ziele oder Wertvorstellungen zu verwirklichen, ist um so größer, „je mehr Wertvorstellungen realisiert und je mehr bereits verwirklichte Ziele auch gegenüber dem Zwang aus der Umwelt aufrechterhalten werden können“ (Simonis 1972: 293). Im Falle eines Autonomieverlustes bleibt der Nationalstaat zwar formal-rechtlich souverän, hat jedoch SteuerungsKapazitäten hinsichtlich der Erlangung bestimmter Zielsetzungen einbüßen müssen. Da Staaten in der Regel auf jeweils unterschiedliche Weise im System der internationalen Beziehungen eingebettet sind, über verschiedene „nationale“ Wirtschaftsstrukturen verfügen und die spezifischen kulturellen Traditionen sowie politischen Institutionen den Einsatz unterschiedlicher Handlungsoptionen und Instrumente zur Erreichung bestimmter Ziele mitbestimmen, können a priori keine verallgemeinerbaren konkreten Niveaus bestimmter Indikatoren festgelegt werden, an denen dann ein Autonomieverlust ablesbar wäre.

3. Ökonomische Globalisierung in historischen und theoretischen Kontexten

Reflektiert man die vorgeschlagene Definition von Globalisierung im historischen Kontext, so ist offenkundig, daß es sich bei der Globalisierung keineswegs um ein neues weltgesellschaftliches Phänomen handelt. Vielmehr können in der Geschichte unterschiedliche Phasen ausgeprägter Globalisierung bzw. Globalisierungsschübe festgestellt werden. Hinsichtlich der Internationalisierung des Staates bzw. der Ausgestaltung internationalen Rechts sei auf die Gründung und Entwicklung internationaler Organisationen bereits in der zweiten Hälfte des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts verwiesen, die eng mit der industriellen Revolution verknüpft waren (Murphy 1994). Sozialpolitisch von besonderer Bedeutung war sicherlich die Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zu Beginn des 20. Jahrhunderts; so konnte Usui (1994) nachweisen, daß die Aktivitäten der ILO erheblich zur Entwicklung der nationalen Wohlfahrtsstaaten beigetragen haben. Allerdings wäre es verfehlt, folgt man obiger Definition von Souveränität, in diesem Zusammenhang von einer *Entsouveränisierung* zu sprechen. Obwohl Ansätze einer Entsouveränisierung im Bereich der Sozialpolitik innerhalb der Europäischen Union (EU) – primär durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) – erkennbar sind (Leibfried und Pierson 1995), bleibt der Nationalstaat formal die zentrale Regelungseinheit im Hinblick auf redistributive Sozialpolitik: Schließlich konkurrieren noch immer unterschiedliche Wohlfahrtsregime miteinander (Leibfried 1992: 251-254).¹ Aufgrund der geringen Bedeutung der *Entsouveränisierung* hinsichtlich des Politikfeldes der redistributiven Sozialpolitik – selbst innerhalb der EU – werde ich mich im folgenden auf den möglichen Zusammenhang von ökonomischer Globalisierung einerseits und potentiellen Autonomieverlusten nationaler Wohlfahrtsstaaten andererseits konzentrieren.

Betrachtet man ökonomische Globalisierung in ihren historischen und theoretischen Kontexten, erscheint es sinnvoll, zunächst auf die von Johann Heinrich von Thünen (1966) Anfang des 19. Jahrhunderts im Hinblick auf die landwirtschaftliche Entwicklung erarbeitete Theorie unterschiedlicher Zonen (die sog. von Thünen'schen Ringe) zu verweisen, die sich kreisförmig um ein Zentrum bilden. Nach der heute relativ simpel anmutenden Theorie von Thünens hängen das Produkt und die jeweilige Produktionsweise innerhalb der verschiedenen Zonen von der Entfernung zum jeweiligen Zentrum ab. Nach seiner Argumentation wäre es nicht rational, im Zentrum bzw. in

den ersten Zonen Waren mit einem geringen Mehrwert zu produzieren oder zu verarbeiten, nachdem die dortigen Landwirte mit hohen Bodenpreisen konfrontiert wären, die den Gewinn nachhaltig schmälern würden. Mit einer Verbesserung der Transportmöglichkeiten nehmen die Austauschbeziehungen zwischen Zentrum und weiter entfernten Gebieten zu und bestimmte Produktionsweisen werden daher nach außen verschoben. In der nüchternen Sprache heutiger Ökonomen heißt dies, daß sich die kapitalintensiven Produktionsweisen im Zentrum und die arbeitsintensiven (ehedem landintensiven) Produktionsweisen eher an der Peripherie ansiedeln würden. Somit entsteht eine komplexe Arbeitsteilung der unterschiedlichen Lokalitäten und Regionen. Im Gegensatz zur kruden *world system theory* bzw. der Dependenztheorie mit ihren statisch anmutenden Kategorisierungen von Zentrum, Semi-Peripherie und Peripherie besagt die Theorie von Thürens jedoch nicht, daß die Peripherie keine Chance zur Entwicklung habe; vielmehr könne es auch dort zu Entwicklung und steigenden Einkommen kommen. Schließlich bedeute eine landintensive Produktionsweise nicht notwendigerweise auch niedrige Lebensstandards. Sofern sich eine neue „Lokalität“ in einer Randzone entwickle, könne es zu einer Neustrukturierung der Landeinteilung und somit zu einer Veränderung der Arbeitsteilung kommen (vgl. zu diesem Ansatz zusammenfassend Schwartz 1994: 49-60).

Nach der Etablierung der modernen Nationalstaaten bildeten jedoch – Stichwort: Merkantilismus – häufig deren Außengrenzen (Zölle, Einfuhrbeschränkungen etc.) außerordentliche Hürden für eine weitere Intensivierung der Austauschbeziehungen. Die Begrenztheit der Transport- und Kommunikationsmittel – aber eben auch die Außengrenzen selbst – trugen dazu bei, daß der Prozeß der Industrialisierung zunächst innerhalb bestimmter Nationalstaaten, sozusagen im Zentrum, stattfand. Die „Theorie des Spätentwicklers“, wie sie von Gerschenkron (1962) entwickelt wurde, kann als adäquate Ergänzung zu der von von Thünen aufgestellten Theorie herangezogen werden. Er hebt die Bedeutung des Nationalstaates bzw. der in der spezifischen Lokalität herrschenden Klassen als entscheidende Faktoren für wirtschaftliche Entwicklung hervor. Eine Wissensdiffusion während des 19. Jahrhunderts – nach der oben aufgestellten Definition ist diese als Globalisierungsphänomen zu verstehen – sowie die Bereitstellung und Bündelung von Kapital seitens des Staates bzw. der Banken zugunsten zentraler Wirtschaftszweige trägt dazu bei, daß es „Spätentwicklern“ gelingen kann, hinsichtlich des Industrialisierungsgrades deutlich aufzuholen und die hervorragende Stellung des zu einem früheren Zeitpunkt industrialisierten Staates in der Weltwirt-

schaftsordnung zumindest in Bedrängnis zu bringen oder gar in Frage zu stellen. In diesem Zusammenhang sei auf die Entwicklungen Deutschlands, Frankreichs und der USA während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, Japans nach dem Zweiten Weltkrieg oder eben der *Newly Industrialized Countries* (NICs) in Südostasien im vergangenen Vierteljahrhundert verwiesen.

Vergleicht man die Argumentationsmuster der jeweils bereits industrialisierten Länder vor dieser historischen Folie, so wird offenkundig, daß wir es heute nicht mit einem grundsätzlich neuen Phänomen zu tun haben, sondern die Welt lediglich „größer“ geworden ist; im 19. Jahrhundert war sie noch viel euro-fixierter als heute: „Globalization initially meant ‘European globalization’“, (Held 1995: 60). Ein Unterschied ist jedoch, daß die damaligen und etwas späteren „Profiteure“, nämlich die Volkswirtschaften der zweiten und dritten Generation der Industrialisierung, etwa Deutschland, Frankreich, die USA und Japan, die heutigen „Verlierer“ der vierten Generation der Industrialisierung zu sein scheinen (vgl. auch Jordan 1996: 124-7). Darüber hinaus haben wir es heute offensichtlich weniger mit Markterweiterungs- als vielmehr mit Marktverdrängungswettbewerben zu tun, in denen der Raum für die „alten“ Industrienationen eng wird aufgrund fehlender technologischer Neuerungen, die Arbeitskräfte in großem Umfang – vergleichbar mit der damaligen Rolle der Automobilproduktion – nachfragen.

Betrachtet man Handel und Kapitalmobilität, die beide seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges zugenommen haben und in der Regel als zentrale Indikatoren für ökonomische Globalisierung herangezogen werden, so wird deutlich, daß die jüngste Entwicklung, sofern man eine längere historische Phase als Referenzrahmen zugrunde legt, jedenfalls in ihrem Ausmaß sicherlich nicht einzigartig ist (vgl. Tabelle 1). Marx und Engels erkannten schon sehr früh den sich abzeichnenden Trend; im *Kommunistischen Manifest* schrieben sie:

„Die Bourgeoisie hat durch ihre Exploitation des Weltmarkts die Produktion und Konsumtion aller Länder kosmopolitisch gestaltet. Sie hat zum großen Bedauern der Reaktionäre den nationalen Boden der Industrie unter den Füßen weggezogen. Die uralten nationalen Industrien sind vernichtet worden und werden noch täglich vernichtet. Sie werden verdrängt durch neue Industrien, deren Einführung eine Lebensfrage für alle zivilisierten Nationen wird, durch Industrien, die nicht mehr einheimische Rohstoffe, sondern den entlegensten Zonen angehörige Rohstoffe verarbeiten und deren Fabrikate nicht nur im Lande selbst, sondern in allen Erdteilen zugleich verbraucht werden.“ (Marx und Engels 1980 [1848]: 49)

Wie aus Tabelle 1 deutlich wird, sank die Importquote der Industriestaaten nach dem Ersten Weltkrieg und überschritt erst in den 1970er Jahren das Niveau der Vorkriegszeit. Aufgrund dieser Entwicklung kann die Phase von 1914 bis in die 1970er Jahre sogar als Abweichung von dem durch die industrielle Revolution angestoßenen Trend charakterisiert werden (Schwartz 1994: 204). Betrachtet man allerdings den Handel während der Nachkriegszeit zwischen den hochindustrialisierten Ländern und den heutigen NICs, so wird deutlich, daß sich nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität des Handels spätestens seit den 1970er Jahren stark verändert hat. Während der weltweite Export zwischen 1970 und 1989 „nur“ um etwa 10 Prozent wuchs, und die Intensivierung des Handels zwischen den USA und Europa sogar unter diesem Wert lag, nahm der Handel der Industriestaaten mit den vier ‘Tigern’ (Südkorea, Hongkong, Taiwan, Singapur) überdurchschnittlich zu: Der Export dieser Staaten in die Europäische Union stieg im selben Zeitraum um 33,4, in die USA um 36,4 und nach Japan um 41,4 Prozent (Wilkinson 1994: 10). Wesentliches Merkmal dieser Entwicklung ist, daß die NICs relativ betrachtet immer weniger Rohstoffe und zunehmend mehr Güter der verarbeitenden Industrie (vgl. Tabelle 2) ausführen und damit verstärkt in den Wettbewerb um Marktsegmente mit den Industriestaaten treten, nachdem die Handelsbeziehungen in der Vergangenheit stärker komplementär strukturiert waren. Auch in den kommenden Jahren wird sich dieser Trend nach Prognosen der OECD (1995a: 21) fortsetzen.

Tabelle 1:
*Durchschnittliche jährliche Importquoten 1880-1987,
gemessen am BIP industrialisierter Länder*

Jahre	Wert in % des nominalen BIP	Menge in % des realen BIP
1880-1900	12,7	12,4
1901-1913	13,4	13,3
1921-1929	10,0	13,0
1930-1938	7,8	12,8
1948-1958	8,4	10,1
1959-1972	8,8	15,4
1973-1987	15,1	21,7

Anmerkungen: 1. Die Definition der Industrieländer umfaßt bis 1960 die Staaten Nordamerikas und Westeuropas, in den folgenden Jahren sind ebenfalls Japan, Australien und Neuseeland berücksichtigt. 2. Die Import-Menge entspricht dem Import-Wert, deflationiert mittels eines Preisindex für Importwaren.

Quelle: McKeown, 1991: 156-158.

Tabelle 2:

Anteil der Güter der Verarbeitenden Industrie am Gesamtexport (in Prozent)

	1965	1970	1975	1980	1985	1989
Südkorea	59	77	82	90	91	93
Hongkong	87	93	93	92	92	96
Taiwan	42	76	81	88	91	92
Singapur	34	31	43	54	58	73

Quelle: Wilkinson 1994: 8.

Unter optimalen außenwirtschaftlichen Bedingungen führt eine Intensivierung der Austauschbeziehungen aufgrund der *Theorie des komparativen Vorteils* (Ricardo) zu Wohlfahrtssteigerungen in den jeweils beteiligten Staaten (vgl. hierzu u.a. Krugman und Obstfeld 1988: 13 ff.). Hiernach sind die beschriebenen Veränderungen der Außenhandelsstrukturen volkswirtschaftlich eindeutig positiv zu bewerten.

Handelsliberalisierung und Globalisierung der Wirtschaft also zum Vorteil aller – im Sinne einer Pareto-Optimierung – und die gegenwärtigen Diskussionen über Arbeitsplatzabbau bzw. Gefährdungen in den Industrieländern des Nordens nur eine Rauchkulisserie? Obwohl die Theorie des komparativen Vorteils und die daraus abgeleiteten Forderungen nach Handelsliberalisierungen abstrakt sehr plausibel erscheinen, werden häufig die internen Anpassungsprozesse von Volkswirtschaften nicht ausreichend berücksichtigt. Es wird davon ausgegangen, daß Arbeitsmärkte überaus flexibel auf die veränderten *terms of trade* reagieren. Ebenso unberücksichtigt bleiben in der nackten ökonomischen Theorie häufig die institutionellen Rahmenbedingungen, die die Anpassungsanforderungen filtern und in der Regel einen langsamen und pfadabhängigen Anpassungsprozeß zur Folge haben (North 1990).

Der Handel zwischen den Ländern des Nordens und des Südens führt de facto dazu, daß Exporte des Südens Arbeitsplätze für weniger gut qualifizierte Personen² im industriellen Sektor (Wood 1994) sowie im Bereich der produktionsnahen Dienstleistungen der Industriestaaten des Nordens bedrohen bzw. vernichten. Auch wenn in den Wirtschaftswissenschaften ein Glaubenskrieg über das Ausmaß der durch den Handel erzeugten Veränderungen auf den Arbeitsmärkten tobt, so negieren auch Kritiker eines aus ihrer Sicht überzogenen Globalisierungsargumentes nicht, daß der Handel grundsätzlich negative Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte in den Industrieländern habe:

„It is true that there are new aspects to international trade. Of these, the most conspicuous and also most controversial is the growth of low-wage manufactured exports. This growth almost certainly has had some role in the growth both of unemployment in Europe and of wage inequality in the United States. A sober assessment does not, however, support the view that NIE [newly industrializing economies] trade is the principal cause of these labor market problems; nor does it support apocalyptic predictions about the future effects of that trade.“ (Krugman 1995: 361)

Krugman schätzt, daß der Handel mit den NICs für etwa 20 Prozent des Anstiegs der Arbeitslosigkeit in Europa und ungefähr 10 Prozent des Anstiegs der Lohnungleichheit in den USA seit den frühen 1970er Jahren verantwortlich ist (Krugman 1995: 360, Fn. 26). Das exakte Niveau ist jedoch in diesem Zusammenhang nicht von zentraler Bedeutung, vielmehr erscheint es wichtig hervorzuheben, daß die Globalisierung zur Segmentierung der nationalen Arbeitsmärkte auch in den Industrieländern beiträgt: Auf der einen Seite entsteht eine an Bedeutung gewinnende internationale mobile Elite von „Symbolanalytikern“ (Reich 1991: 177-180) bzw. „Geistesarbeitern“ (Drucker 1993: 19), auf der anderen wächst – aufgrund des weltweiten Überangebotes an gering qualifizierten Arbeitskräften – die Gruppe der national immobilen Unterbeschäftigten und/oder Arbeitslosen in den Wohlfahrtsstaaten des Nordens, deren Situation mitunter durch die Zuwanderung von weniger qualifizierten Personen zusätzlich verschärft wird. Anders ausgedrückt: Die sich durch die Globalisierung der Wirtschaft ergebenden *Chancen* auf den Arbeitsmärkten der Industrieländer des Nordens werden *individuell-internationalisiert*, die *Risiken* hingegen *kollektiv-internationalisiert* bzw. *vernationalstaatlicht*.³

Im Hinblick auf die Direktinvestitionen (Foreign Direct Investment, FDI) wurde Ende der 1980er Jahre, als das Ausmaß der Direktinvestitionen sprunghaft anstieg (vgl. auch Tabelle 3) nicht einmal das Niveau erreicht, das Ende des vergangenen Jahrhunderts erzielt worden war: Im Zeitraum zwischen 1873 und 1914 investierte beispielsweise Großbritannien etwa 5 Prozent seines BIP im Ausland (Schwartz 1994: 153; vgl. auch Maddison 1995: 61). Im Gegensatz dazu legte Japan, das in der absoluten Höhe während der zweiten Hälfte der 80er Jahre wohl investitionsfreudigste Land, im „Spitzenjahr“ 1987 netto lediglich 0,76 Prozent (*net direct investment flow*) seines BIP im Ausland an (OECD 1994: 121). Doch zunehmend wichtiger sind im vergangenen Jahrzehnt die Portfolio-Investitionen⁴ geworden, die sich Ende der 80er Jahre auf etwa zwei Drittel der *capital outflows* der führenden 13 Industrieländer beliefen, während ihr Anteil Ende der 70er Jahre noch bei einem Drittel gelegen hatte und die FDI zwei Drittel der *outflows*

ausgemacht hatten (Frieden 1991: 428; vgl. auch Tab. 3).⁵ Finanzexperten gehen davon aus, daß diese Entwicklung auch zu einer verstärkten Volatilität der Märkte beigetragen hat (vgl. auch Turner 1991).

Tabelle 3:
Portfolio-(PI) und Direktinvestitionen (DI)
ausgewählter Industrieländer in Mrd. US-Dollar
(Jahresdurchschnitt)

	1976-80	1981-85	1986-90	1991	1992	1993	1994
Kapitalabflüsse							
USA:							
PI	5,3	6,5	13,6	44,7	45,1	120,0	60,6
DI	16,9	7,6	25,3	31,3	41,0	57,9	58,4
Japan:							
PI	3,4	25,0	85,9	74,3	34,4	51,7	83,6
DI	2,3	5,1	32,1	30,7	17,2	13,7	17,9
Westeuropa:							
PI	12,6	32,0	83,1	148,3	164,6	253,0	88,4
DI	17,8	24,3	92,0	107,8	99,6	88,9	110,0
Kapitalzuflüsse							
USA:							
PI	5,2	29,4	44,7	54,0	66,7	104,9	91,5
DI	9,0	18,6	53,4	26,1	9,9	21,4	60,1
Japan:							
PI	5,1	12,6	26,9	115,3	8,2	-11,1	34,7
DI	0,1	0,3	0,3	1,4	2,7	0,1	0,9
Westeuropa:							
PI	16,1	26,4	100,7	184,8	230,9	426,5	49,3
DI	14,2	14,3	60,6	73,6	72,2	67,0	62,5

Anmerkungen: Veränderungen der Nettowährungsreserven werden nicht berücksichtigt. Für Westeuropa beinhalten die Zahlen den Kapitalverkehr innerhalb der Region.

Quelle: Bank für internationalen Zahlungsausgleich [BIZ] 1995: 140.

Betrachtet man die verteilungspolitischen Auswirkungen der internationalen Kapitalmobilität, so kann festgestellt werden:

„[T]he increased financial integration of the advanced industrialized countries strengthened competitive pressures on specific industries and contributed to the industrial restructuring taking place in them.... The principal beneficiaries of the broad economic trends of the last two decades have been internationally orientated firms and the financial services industries; the principal losers have been nationally based industrial firms.“ (Frieden 1991: 439)

D.h., ähnlich wie im Bereich des Handels können die Profite von „heimatlosen“ transnationalen und international tätigen Akteuren realisiert werden, wohingegen die Verluste von nationalstaatlich gebundenen Akteuren getragen werden müssen. Die Auswirkungen auf staatliches Handeln können wie folgt zusammengefaßt werden: In einem liberalisierten internationalen System des Kapitalverkehrs, das ergänzend zur staatlichen Deregulierung⁶ einen weiteren Schub durch neue Kommunikationsmittel und neue Finanzmarktinstrumente – v.a. die verschiedenen Derivate – erfahren hat, ist der Staat gezwungen, zunehmend die Veränderungen der regulativen Politiken der Nachbarn zu berücksichtigen, da Kapitalbesitzer die Neigung haben, „kapitalunfreundliche Regulierungssysteme“ zu umgehen (Andrews 1994: 199).

Die zentralen Akteure der ökonomischen Globalisierung sind transnationale Unternehmen⁷, die die unterschiedlichen Bedingungen in den verschiedenen Regionen mit dem Ziel der Profitsteigerung und der Eröffnung neuer Märkte nutzen – die Folge ist eine weitere Ausdifferenzierung der internationalen Arbeitsteilung. Zu Beginn der 90er Jahre lag die Anzahl dieser Unternehmen bei etwa 37.000 (1970 nur 7.000), die etwa 70 Millionen Personen beschäftigen, das sind 20 Prozent der Arbeitnehmer im Nichtagrarsektor der OECD-Länder (Sengenberger 1994: 11).⁸ Zunehmend haben sich im vergangenen Jahrzehnt auch transnationale Kooperationsnetzwerke zwischen den Konzernen und deren Zulieferindustrie herausgebildet (Narr und Schubert 1994: 53).

Wie bereits angedeutet, nimmt die Bedeutung der nationalstaatlichen Regulierung im Kampf um Standorte zu. Exemplarisch sei darauf verwiesen, daß nach einer empirischen Studie unter US-amerikanischen Unternehmen für 60 Prozent der befragten Unternehmen die Steuern in dem Zielland und für 53 Prozent die US-Steuerpolitik „kritische Faktoren“ für ihre Entscheidungen hinsichtlich von Investitionen im Ausland darstellen (Steinmo 1993: 160). Nach Angaben der *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD 1995: 291-298) wird die Tendenz des *regime shopping* durch staatliche Anreize für ausländische Investoren verstärkt: Hierbei handelt es sich zum einen um sogenannte fiskalische Anreize, d.h. um verschiedene Formen der Steuererleichterungen;⁹ andererseits bieten Staaten zunehmend finanzielle Anreize, in Form von direkten und indirekten Subventionen. Berechnet nach der Anzahl der Beschäftigten im Jahr der Investition betrug beispielsweise die staatliche Subvention pro Arbeitnehmer für das Mercedes-Benz-Werk in Tuscaloosa, Alabama (USA) 166.667 US-\$ im Jahr 1993 und für das Gemeinschaftswerk von Ford und Volkswagen in Setubal (Portugal) sogar 254.451 US-\$ im Jahr 1991 (UNCTAD 1995: 297).

Für die Bundesrepublik Deutschland kann quantitativ allerdings keine überproportionale Verlagerung deutscher Unternehmen in das Ausland bis zu Beginn der 90er Jahre nachgewiesen werden; doch gibt es Anzeichen dafür, daß ausländische Direktinvestitionen in Deutschland – in Relation zu den Hauptkonkurrenten – zurückgefallen sind und dies auf eine Standortchwäche hindeuten könnte (HWWA 1995: 65-71). Allerdings muß es nicht notwendigerweise zu einem *regime shopping* in großem Ausmaß kommen, da Staaten „kostenentlastende Anpassungsmaßnahmen“ (*social devaluation*) ergreifen könnten (Rhodes 1996: 5), um Unternehmensverlagerungen in größerem Stil vorzubeugen. In diesem Zusammenhang sei beispielsweise das „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ der deutschen Bundesregierung erwähnt. Darin heißt es:

„... unabhängig vom kurzfristigen Auf und Ab der Konjunktur stehen Wirtschaft und Gesellschaft der Bundesrepublik vor der Aufgabe, sich auf die dramatischen Veränderungen im internationalen Wettbewerb einzustellen und – das ist die eigentliche Aufgabe – den Standort Deutschland für das 21. Jahrhundert vorzubereiten.“ (Kohl 1996: 4)

4. Der Wohlfahrtsstaat in der Globalisierungsfalle?

Sofern die These richtig ist, daß es Globalisierung bereits in der Vergangenheit in bestimmten Ausprägungen gab, stellt sich zunächst einmal die Frage, warum man sich gerade heute mit der Thematik Globalisierung und Wohlfahrtsstaat auseinander setzen sollte. In diesem Zusammenhang muß hervorgehoben werden, daß der moderne Wohlfahrtsstaat erst aus den nationalen Vor- und Nachkriegskonsensen¹⁰ hervorgegangen ist, nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs seine breite Institutionalisierung in den Industriestaaten erfuhr und somit als implizites Geschöpf des *embedded liberalism*¹¹ (Ruggie 1982) betrachtet werden kann. Heute hingegen muß man von einem internationalen Regime des „subversiven Liberalismus“ (Rhodes 1994) sprechen, mit dem sich der Nationalstaat arrangieren muß. Dieses Regime unterscheidet sich vom „eingebetteten Liberalismus“, der die Zeit vom Zweiten Weltkrieg bis zu Beginn der 70er Jahre prägte, in seiner Konsequenz dadurch, daß der Nationalstaat einen nahezu prohibitiv hohen Preis für notwendige, sozialpolitisch abgefederte wirtschaftspolitische Anpassungsmaßnahmen zahlen muß und es offenbar politisch unmöglich ist, auf multilateraler Ebene zu ausgleichenden Vereinbarungen zu kommen. Wie Helleiner (1994: 196-198)

in seiner empirischen Arbeit nachweisen konnte, stellt sich ein mögliches *re-embedding* im Bereich des internationalen Kapitalverkehrs als Problem kollektiven Handelns dar, da kooperative Bemühungen relativ leicht durch das Veto eines Staates bzw. einer kleinen Gruppe von Staaten erfolgreich blockiert werden können. Im Gegensatz zum Handel liegt die Schwierigkeit im Bereich der Finanztransaktionen nicht darin, die Liberalisierung durch multinationale Vereinbarungen voranzutreiben, als vielmehr die Liberalisierung einzuschränken und eine relativ geschlossene Ordnung herzustellen.

Nachdem der Nationalstaat während des „glücklichen historischen Augenblicks“ (Habermas 1995), d.h. vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zum Beginn der 70er Jahre, relativ autonom handeln konnte, stellte sich die Frage nach dem Einfluß exogener ökonomischer Faktoren hinsichtlich der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung nicht. Das Neue liegt also nicht im Prozeß der Globalisierung selbst, sondern darin, daß die Wohlfahrtsstaaten seit nunmehr zwei Jahrzehnten zum erstenmal in ihrer Geschichte mit dem Prozeß einer intensivierten Globalisierung konfrontiert sind. Im 19. Jahrhundert übernahm die Auswanderung in vielen Staaten Europas die Funktion eines Anpassungspuffers (Kitson und Michie 1995: 12). Des weiteren instrumentalisieren die kontinentaleuropäischen Staaten sowie die USA Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Zollpolitik mit der Zielsetzung, die internen Anpassungsanforderungen der Volkswirtschaften an die neuen internationalen Bedingungen abzufedern (vgl. Bairoch 1993: 16-43 sowie Gourevitch 1977). Im Jahre 1890 argumentierten beispielsweise Politiker der Republikanischen Partei in den Vereinigten Staaten, daß eine Notwendigkeit zur Erhöhung der Zölle bestünde, um die Lohnhöhe für die US-amerikanischen Arbeiter abzusichern (Bairoch 1993: 36).

Obwohl man sich nach dem Zweiten Weltkrieg aufgrund der Erfahrungen mit der protektionistischen Politik der 1930er Jahre grundsätzlich einer liberalen Handelspolitik verschrieben hatte und bestrebt war, die Zölle zu senken, sah das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) eine Reihe von Ausnahmen vor, die es dem Nationalstaat erlaubten, gewissermaßen durch die Gewährung einer zeitlich begrenzten Verschnaufpause die notwendigen Anpassungsmaßnahmen vorzunehmen; des weiteren wurde der landwirtschaftliche Sektor vollkommen aus der Vereinbarung ausgeklammert (Schwartz 1994: 282ff.). Ferner erlaubten es die Vereinbarungen des Internationalen Währungsfonds (IMF) den Nationalstaaten, den Kapitalverkehr zu kontrollieren; diese Vorkehrung basierte u.a. auf der Annahme, daß ein liberalisiertes internationales Finanzsystem – zumindest kurzfristig – nicht kompatibel mit einem System fester Wechselkurse und einer liberalen Han-

delsordnung sei (Helleiner 1994: 50). Schließlich kam es im Laufe der Jahre zu einer Ausweitung des Handels, wobei die stark reglementierte Währungs- und Finanzpolitik zunächst eine zentrale Rolle zur Abfederung der notwendigen Anpassung einnahm, indem sie den nationalen Wohlfahrtsstaaten den Raum und die Zeit gewährte, die volkswirtschaftlichen Anpassungsmaßnahmen „sanft“ zu implementieren (Goodman und Pauly 1993: 79). John Maynard Keynes, einer der wichtigsten Architekten von *Bretton Woods*, hatte bereits zu Beginn der 40er Jahre explizit die Bedeutung der Kapitalverkehrskontrollen hervorgehoben:

„In my view, the whole management of the domestic economy depends upon being free to have the appropriate rate of interest without reference to the rates prevailing elsewhere in the world. Capital control is a corollary to this.“ (zit. n. Helleiner 1994: 34)

In der sozialpolitischen Forschung wurde die Thematik möglicher exogener Einflußfaktoren erst zu Beginn der 90er Jahre aufgegriffen (vgl. Meyers 1992),¹² obwohl die politische Ökonomie die Thematik von „Keynes at home“ und „Smith abroad“ (Gilpin 1987: 363) bereits zu einem früheren Zeitpunkt thematisiert hatte. In einem Kommentar zum Ende der 20er Jahre Aufsehen erregenden Vortrag von Goetz Briefs mit dem Titel „Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik“ hieß es:

„[S]olange die heutigen Verhältnisse bestehen, kommen wir nicht heraus aus jenem Zustand der Kapitalflucht, die alle Sozialpolitik aus dem Sattel hebt. Dagegen ist kein Kraut gewachsen. Sie mögen die schönsten Schiedssprüche machen, die Arbeitslosenversicherung bis zum letzten ausbauen, sobald Sie mit der Kapitalflucht der deutschen Wirtschaft das Rückgrat brechen, ist die Sozialpolitik geliefert, denn wir sind kein reiches Land, das sich den Luxus einer Sozialpolitik auf Kosten der Wirtschaft gestatten kann.“ (Schulze-Gaevernitz 1930: 177)

Im Rahmen der staatlichen Maßnahmen zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs während der vergangenen zwei Jahrzehnte dachte offenbar niemand an die entscheidende Voraussetzung und die von den Architekten des Systems von *Bretton Woods* hervorgehobene Notwendigkeit, den Kapitalverkehr zu kontrollieren, um den Wohlfahrtsstaat aktiv gestalten zu können. Wie gezeigt wurde, stieg der internationale Kapitalverkehr besonders seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre rasant an. Schätzungen gehen davon aus, daß zu Beginn der 90er Jahre die Hälfte des Geldvermögens der industrialisierten Welt entweder in *tax havens* residiere oder sie zumindest durchlaufe (vgl. Barnett und Cavanagh 1994: 389).

Auch blieben die wissenschaftlichen Diskussionen um den wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik während der Nachkriegszeit vornehmlich dem

nationalstaatlichen Kontext verhaftet (vgl. etwa Vobruba 1989). Die Verengung des Blickwinkels auf innenpolitische Determinanten war jedoch nicht nur auf die Analyse der Sozialpolitik begrenzt, sondern umfaßte einen breiten Kreis der *mainstream*-Sozialwissenschaften (vgl. z.B. Evans u.a. 1985). In Abkehrung von diesem Forschungsparadigma haben Held und McGrew (1993: 282) folgende grundsätzlich auch auf die Analyse von Wohlfahrtsstaaten zutreffende These aufgestellt:

„Simply stated, there cannot be an account of the liberal democratic state any longer without an examination of the global system and there cannot be an examination of the global system without an account of the liberal democratic state.“

In Anlehnung an die funktionalistische Theorie von Wilensky (1975) – die Industrialisierung bzw. Modernisierung reicher Nationen führe zur Einführung von Sozialversicherungssystemen unabhängig von den spezifischen Ausprägungen der jeweiligen politischen und ökonomischen Systeme – gilt es heute somit, die Frage zu beantworten, ob die Globalisierung zu ähnlichen Veränderungen des nationalstaatlich fundierten Wohlfahrtsstaates, unabhängig vom jeweiligen politischen System, führt.

Im folgenden werde ich nun versuchen, die sich auf theoretischer Ebene für Wohlfahrtsstaaten aufgrund der Globalisierung potentiell ergebenden strukturellen Dilemmata herauszuarbeiten. Obwohl einerseits der Wohlfahrtsstaat als politische Vorbedingung für den gegenwärtig festzustellenden Globalisierungsschub, d.h. genauer die Liberalisierung des Handels durch die Nationalstaaten, gewertet werden könnte¹³, werden andererseits die Grundvoraussetzungen für die modernen Wohlfahrtsstaaten in den Industrieländern des Nordens, d.h. *Vollbeschäftigung* (bzw. ein relativ hohes Beschäftigungsniveau) auf der Grundlage des „Normalarbeitsverhältnisses“ und *Steuerautonomie* des Nationalstaates, durch den Prozeß der Globalisierung seit zwei Jahrzehnten zunehmend aufgeweicht.

1. Wie bereits erwähnt wurde, trägt die Globalisierung zumindest zu einer Segmentierung der Arbeitsmärkte bei, wobei die spezifische soziale Exklusion in verschiedenen Ländern unterschiedliche Formen annehmen kann (vgl. auch Walters 1996: 199-203). Beispielsweise stieg in den vergangenen zwei Jahrzehnten, also mehr oder weniger zeitgleich mit dem gegenwärtigen Globalisierungsschub, in der Bundesrepublik Deutschland das Ausmaß der Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit. Primär betroffen von diesem Phänomen sind gering qualifizierte Arbeitnehmer. Für jene gering qualifizierten Arbeitnehmer, die in einem Beschäftigungsverhältnis standen, redu-

zierte sich allerdings die Lohndifferenz zu den Besserverdienenden. Im Gegensatz dazu nahm in den USA der Anteil der *working poor*, d.h. jener Haushalte, die trotz Erwerbsarbeit der Armut nicht entkommen konnten, deutlich zu; auch waren hier signifikante Einkommensverluste für un- bzw. nur gering qualifizierte Personen die Normalität (vgl. Neyer und Seeleib-Kaiser 1995: 18-21). Die zentrale Frage in diesem Zusammenhang ist, inwiefern Globalisierung für diese Veränderungen kausal verantwortlich ist. Von einigen Wirtschaftswissenschaftlern wird ein signifikanter Einfluß des Handels auf die Arbeitsmärkte bezweifelt und betont, daß die Arbeitsplatzverluste primär auf technologischen Wandel und unzureichende Produktivitätssteigerungen, etwa im Bereich der Dienstleistungen in den USA, zurückzuführen sind (Lawrence 1994). Allerdings gehen diese Untersuchungen nicht der Frage nach, inwieweit der technologische Wandel durch den Außenhandel induziert worden ist. Frieden und Rogowski (1996: 33) argumentieren hingegen zutreffend:

„Perhaps most importantly, international economic exposure stimulates domestic economic agents to adopt and adapt new technologies. In relatively closed national markets, incentives to innovate are limited by weak competition. Any firm selling into world markets, however, is forced to match its global competitors in technology, quality, and marketing.“

Fazit: Die Globalisierung trifft die Arbeitsmärkte für weniger qualifizierte Personen in den Industriestaaten des Nordens in zweifacher Hinsicht: zum einen direkt durch die Liberalisierung des Handels und dessen Zunahme, v.a. mit Ländern des Südens, und zum anderen indirekt durch technologischen Wandel, der durch die Integration in den Weltmarkt mit bedingt ist.

2. Obwohl Unternehmen seit jeher eine „privilegierte Stellung“ im politischen Prozeß „kapitalistischer Polyarchien“ einnehmen (Lindblom 1977: 170-188), wird die Position des Kapitals bzw. der Unternehmen, zumindest transnationaler oder international mobiler Unternehmen, unmittelbar durch die Globalisierung weiter gestärkt. Es ist heute objektiv leichter, in andere Länder abzuwandern („Exit“) bzw. die theoretische Exit-Option gezielter und mit mehr Nachdruck im politischen Prozeß einzusetzen („Voice“), als es noch vor einigen Jahrzehnten der Fall war (vgl. Hirschman 1974). Selbstverständlich hängt die Entscheidung eines Unternehmens bei der Standortauswahl nicht nur bzw. nicht notwendigerweise von der Sozialpolitik und den damit eng zusammenhängenden Steuern und Lohnnebenkosten ab (vgl. auch Schubert 1990; Porter 1991: 93-154), wie es vielfach die tagespolitische Diskussion erscheinen läßt. Dennoch: Bei sonst gleichen oder annähernd gleichen Voraussetzungen – etwa der Verfügbarkeit hinreichend vieler quali-

fizierter Arbeitskräfte, einer ausreichenden staatlichen Infrastruktur etc.¹⁴ – kann es für ein Unternehmen attraktiv sein, dorthin abzuwandern, wo die Kostenbelastung, u.a. durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, niedriger ist. Von daher gewinnt auch die Steuerpolitik zunehmend eine herausragende Bedeutung:

„Faced with the inconsistency of public attitudes toward taxing and spending, those governments that are best able to create more efficient or less visible tax structures are in the best position to expand the realm of public activity. In short, because spending is constrained by the need for revenues, the structure and design of a nation's tax system critically determines the level of public spending.“ (Steinmo 1993: 195)

Nachdem jedoch jede Standortverlagerung, vor allem aber eine Standortverlagerung größeren Stils, auch mit hohen Kosten verbunden ist, werden Unternehmen versuchen, zunächst über „Widerspruch“ auf die staatliche Politik Einfluß zu nehmen, d.h. dafür zu plädieren, die Unternehmens- und Kapitalbesteuerung zu senken. Gerade für diesen Bereich erscheint es wenig plausibel anzunehmen, daß weniger sichtbare Steuerstrukturen unerkannt blieben. A priori steht zu vermuten, daß die Unternehmen mit ihren Forderungen erfolgreich sein werden, nachdem, wie oben ausgeführt, bei fast uneingeschränkter Kapitalmobilität und einem liberalen Handelssystem der Nationalstaat sehr darauf achten muß, wie sich die Nachbarn im Regime des „subversiven Liberalismus“ verhalten. Die Folge daraus ist, daß Einnahmen aus Kapitalbesteuerung sinken werden, „thereby limiting the scope for redistributing income away from capital to labor income“ (Bovenberg 1994: 284).

Diese Entwicklung kann als Globalisierungsfälle der Wohlfahrtsstaaten begriffen werden: Zum einen treibt die Globalisierung über den Arbeitsmarkt – gewissermaßen als mittelbares nationales Einfallstor der Globalisierung – die Arbeitslosigkeit bzw. atypische Beschäftigungsverhältnisse zumindest kurz- und mittelfristig in die Höhe, was wiederum zu höheren sozialen Kosten führt, sofern es zu keiner Einschränkung der sozialen Standards kommt. Zum anderen wird es für den Nationalstaat aufgrund der hohen Kapitalmobilität bzw. eines hohen Mobilitätspotentials zunehmend schwieriger, Steuern einzutreiben, um die erhöhten sozialen Kosten zu finanzieren. Er kann versuchen, auf die Besteuerung immobilier bzw. nur unzureichend mobiler Faktoren – etwa des Faktors Arbeit – zurückzugreifen. Sollte der Staat seine „Steuerausfälle“ über eine Anhebung der Lohnnebenkosten, d.h. vor allem der Sozialversicherungsbeiträge, kompensieren wollen, und stimmen die

Arbeitnehmer keinem entsprechenden Reallohnverlust zu, so setzt er damit die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten Arbeitsplätze einem erneuten Kostendruck aus, der entweder zu einer Verlagerung der Unternehmen oder zur Freisetzung der Produktivitätspeitsche führt, mit der Folge, daß zumindest kurzfristig erneut Arbeitsplätze verloren gehen. Eine Entwicklung, wie sie in der Bundesrepublik seit geraumer Zeit öffentlich – gerade auch von Unternehmen – beklagt wird, nachdem jedoch zuvor die direkte Unternehmensbesteuerung abgesenkt worden war.

Grundsätzlich wäre eine Anhebung der regressiven Verbrauchssteuern ebenfalls eine Option, um die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates sicherzustellen (vgl. u.a. Scharpf 1996: 23); doch ist diese Steuerart nicht mit einem progressiven Verständnis von Wohlfahrtsstaatlichkeit in Einklang zu bringen. Auch wäre es möglich, Immobilien stärker zu besteuern. Doch eine höhere Grundsteuer wirkt sich ebenfalls negativ auf die Kosten von Unternehmen aus, so daß auch hier der Zugriff grundsätzlich begrenzt ist. Bei Mietwohnungen kann eine stärkere Besteuerung sogar regressive Wirkungen aufweisen, sofern diese auf die Mieter umgelegt werden kann. Schließlich wäre grundsätzlich ein stärkerer Zugriff auf Immobilien im Rahmen der Vermögensbesteuerung und Erbschaftsbesteuerung möglich; in den USA erreicht beispielsweise das Einkommen aus der Besteuerung immobilien Vermögens im Rahmen der Vermögensbesteuerung über 90 Prozent, wohingegen der Anteil in der Bundesrepublik nur bei etwa 35 Prozent liegt.¹⁵ Fazit: Die *Steuerautonomie* wird zwar einerseits durch die Globalisierung eingeschränkt, andererseits verfügen aber beispielsweise die USA und die Bundesrepublik Deutschland über unausgeschöpfte Potentiale, die die eingeschränkten Besteuerungsmöglichkeiten von Kapital und Arbeit „ausgleichen“ könnten; entsprechende Handlungsoptionen erscheinen jedoch aufgrund endogener Faktoren nicht durchsetzbar, da sie eine Abkehr von dem jeweiligen Politikpfad bedeuten würden.¹⁶

Unterstellt man, daß die internationalen Kapitalmärkte, nationalen Notenbanken oder andere politische Akteure – auch aufgrund der ideologischen Dominanz des Fiskalkonservatismus – auf Dauer eine Ausweitung der staatlichen Defizitfinanzierung nicht zuließen, der Staat nicht in der Lage ist, das Steueraufkommen auf breiter Basis zu erhöhen, und er keine potenten Partner für eine (Re-)Institutionalisierung eines „neuen“ multilateralen Regimes¹⁷ findet, das es sich zur Aufgabe stellt, dem „subversiven“ Liberalismus Einhalt zu bieten, bliebe ihm gar keine andere Option, als mittel- und langfristig

staatliche Ausgaben einzuschränken – es käme zum Zuschnappen der Globalisierungsfalle.

5. Sozialpolitische Institutionen und Programme in der Globalisierungsfalle

Die zentrale Frage, die sich aufgrund dieser Überlegungen stellt, ist, in welchem Bereich der staatlichen Ausgabenpolitik die Globalisierungsfalle zuschnappt. Betrachtet man die Ausgabenstruktur der öffentlichen Haushalte in den OECD-Ländern, so wird offenkundig, daß in den Bereichen der Subventionierung von Unternehmen und der Rüstungsausgaben, den Bereichen also, die die politische Linke tendenziell als potentielle Sektoren für Einsparungen in ihrer Rhetorik benennt, ein – relativ betrachtet – geringes Einsparungspotential steckt (Oxley u.a. 1990: 44-46). Nachdem es sich in den genannten Sektoren zudem um „distributive“ Politik handelt, d.h. um eine Verteilung staatlicher Gelder an eine scheinbar unbegrenzte bzw. nicht zu identifizierende Anzahl von Empfängern bzw. um Ausgaben „zum Wohle der Allgemeinheit“ (vgl. Lowi 1972), erscheinen Einsparungen in diesen Bereichen, selbst wenn sie von ihrem Umfang her im Einzelfall und kurzfristig ausreichend sein sollten, um die neu entstehenden bzw. sich verschärfenden sozialen, v.a. arbeitsmarktpolitischen Verwerfungen hinreichend zu kompensieren, politisch nicht oder nur sehr schwer durchsetzbar.

Somit bliebe dem Nationalstaat nur noch die Option, die Ausgaben für sozialpolitische Leistungen insgesamt abzusenken bzw. nicht weiter ansteigen zu lassen; dies muß nicht notwendigerweise zu einem Abbau sozialer Sicherung führen. Auch wäre es möglich, die durch die Globalisierung bedingte Begrenzung staatlicher Ressourcen als Chance für einen Umbau der sozialen Sicherung zu begreifen, etwa unter dem Motto „vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft“ (Evers/Olk 1996). Da jedoch nicht zu erwarten ist, daß sich ein solcher Paradigmenwechsel in einem *big bang* vollzieht, bleibt für den Nationalstaat die Notwendigkeit bestehen, seine Ausgaben bzw. deren Anstieg strenger zu kontrollieren. Nachdem die unterschiedlichen Wohlfahrtsstaaten jedoch stark durch spezifische Institutionen geprägt sind und die Globalisierung nicht ungefiltert auf das soziale Sicherungssystem durchschlägt, erscheint es notwendig, die institutionellen Arrangements näher zu beleuchten. Kurz gesagt: „The main point is that the do-

mestic political dynamics that have shaped the distinctive variants of the WS [welfare state] in the U.S. and Europe continue to operate“ (Martin 1996: 50). Allerdings bedarf diese Herangehensweise einer Differenzierung: zum einen ist die Filterung der Globalisierungsprozesse durch die sozio-ökonomischen Institutionen oder auch Regime (hier die spezifischen Wohlfahrtsstaats- und die Arbeitsmarktregime) zu analysieren. Hier geht es darum zu klären, inwieweit es zu Veränderungen der Kräfteverhältnisse bzw. Koalitionskonstellationen in bezug auf bestimmte Politiken kommt. Zum anderen ist die Problematik zu klären, wie diese dann in den formalen Institutionen des politischen Systems gefiltert werden, bevor es zu einer Veränderung von Normen kommt (vgl. auch Garrett/Lange 1996: 50-54). Freilich ergeben sich in der Folge endogene Rückwirkungen (*policy feedbacks*) auf die institutionellen Arrangements.

Um die Bedeutung der sozio-ökonomischen Institutionen und Regime zu veranschaulichen, sei hier exemplarisch auf die jüngste Gesundheitsreform in den Vereinigten Staaten verwiesen. Zunächst einmal ist zu betonen, daß dort das Risiko Krankheit für Personen im erwerbstätigen Alter in der Regel über betriebliche oder private Krankenversicherungsvorkehrungen abgesichert ist, sofern sie nicht die Anspruchsvoraussetzungen für die staatliche Gesundheitsfürsorge (*Medicaid*) erfüllen bzw. über keinerlei Versicherungsschutz verfügen. Die zunehmende Internationalisierung der US-amerikanischen Wirtschaft setzte in den vergangenen Jahrzehnten bestimmte Branchen und Industrien einem erhöhten Wettbewerbsdruck aus. Dies hatte zur Folge, daß während der Bestrebungen zu Beginn der 90er Jahre, das US-Gesundheitswesen zu reformieren, Vertreter weltmarktorientierter Branchen und Industrien, die ihren Beschäftigten und häufig sogar deren erwerbstätigen Angehörigen Krankenversicherungsschutz boten, für die Einführung einer gesetzlichen Krankenversicherung, d.h. für einen Ausbau des Sozialstaates, eintraten. Der Grund hierfür war, daß sie dadurch von Kosten entlastet und die „Trittbrettfahrer“, d.h. jene in der Regel kleinen und mittleren Unternehmen, die zum einen überproportional häufig keinen betrieblichen Krankenversicherungsschutz bieten und zum anderen der internationalen Konkurrenz entweder gar nicht oder in viel schwächerem Ausmaß ausgesetzt sind, belastet worden wären (vgl. zur Gesundheitsreform Skocpol 1996). In anderen Worten: Kurz- und mittelfristig kann es je nach wohlfahrtsstaatlichem Regimetyp sogar seitens der international exponierten Unternehmen zu Forderungen nach einem Ausbau des Sozialstaates kommen, sofern ein solcher für diese Unternehmen Kostenentlastungen herbeiführt.

Betrachtet man nun die Ausgabenstruktur bestehender wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, so fällt auf, daß in der Regel für die Bereiche Rentenversicherung und Gesundheitspolitik die größten Ausgaben anfallen. Um ein Beispiel zu nennen: In der Bundesrepublik beliefen sich die Ausgaben 1994 für die Kategorien „Alter und Hinterbliebene“ sowie „Gesundheit“ auf schätzungsweise 24,2 Prozent des BIP, wobei die Sozialleistungsquote, unter Berücksichtigung dieser sowie aller anderen Leistungen, bei 33,3 Prozent des BIP lag (BMAS 1995: 7.2). Geringfügige Kürzungen von Leistungen in den genannten Bereichen würden somit beachtliche Einsparungseffekte bewirken. Nun haben jedoch gerade auf dem politisch- bzw. historisch-institutionalistischen Theorieansatz (vgl. Steinmo u.a. 1992; Schmidt 1993) aufbauende Forschungsarbeiten gezeigt, daß beispielsweise in den USA und der Bundesrepublik diese Bereiche aufgrund ihrer institutionellen Verankerung im politischen System äußerst geschützt und stabil sind¹⁸ bzw. diese Arrangements sogar mit dem Begriff „gesellschaftliche Selbstregelung“ (Mayntz und Scharpf 1995) charakterisiert werden können.¹⁹

Diese Charakterisierung trifft jedoch etwa auf die Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik, zumindest in den USA und der Bundesrepublik Deutschland, nicht zu. Für die USA scheinen die Einbettung dieser Programme in die föderale Staatsstruktur sowie die sich hieraus ergebenden Dynamiken, die bisher in der Forschung nur unzureichend aufgearbeitet worden sind, von besonderer Bedeutung zu sein. Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene herrscht eine derart große Fragmentierung hinsichtlich der Programme sowie deren administrativer Zuständigkeit im Behördenapparat, daß selbst von einer schwachen Institutionalisierung nicht gesprochen werden kann. Obgleich formal Selbstverwaltungsorgane im Bereich der deutschen Arbeitsmarktpolitik vorhanden sind, die als Ansatzpunkte für eine stärkere Institutionalisierung verstanden werden könnten, muß spätestens seit Mitte der 70er Jahre eine Überlagerung dieser durch hierarchische und hoch politisierte Entscheidungsverfahren konstatiert werden (vgl. zuletzt Heinelt 1994: 67). Ähnliches scheint sich im Bereich der Sozialhilfepolitik abzuzeichnen (Leibfried 1995: 36). Aus den hier angeführten Beispielen wird deutlich, wie wichtig auch die formalen institutionellen Arrangements des politischen Systems bzw. das spezifische Politikfeld in bezug auf die Frage sind, in welchen Bereichen die Globalisierungsfalle wohl am ehesten zuschnappen könnte.

Auch wenn den Programmen zur Einkommenssicherung von Arbeitslosen unbestreitbar noch immer in einem gewissen Umfang die Funktion der Systemstabilisierung kapitalistischer Industriestaaten, wie sie von Funktionä-

listen unterschiedlichster Couleur in der Vergangenheit immer wieder betont wurde (vgl. u.a. Wilensky 1975; O'Connor 1974), zukommt, so muß doch, betrachtet man die soziale und sozialpolitische Entwicklung der vergangenen zwei Jahrzehnte, die Frage erlaubt sein, wieviel Wohlfahrtsstaatlichkeit zur Systemstabilisierung heute notwendig ist. Mit anderen Worten: wie hoch muß die „Risikoprämie für die Beseitigung revolutionärer Zuckungen im Gesellschaftskörper“ (Briefs 1929: 147) heute sein? Es drängt sich der Eindruck auf, daß es sich offenbar die von einer politischen „Kultur des Zufriedenseins“ (Galbraith 1992) geprägten Industriestaaten leisten können, die Wohlfahrtsstaatlichkeit in gerade diesen Bereichen einzufrieren oder sogar einzuschränken, ohne das kapitalistische Wirtschaftssystem selbst zu gefährden oder an Stabilität einzubüßen. Dies haben u.a. Studien zum Wahlverhalten von Arbeitslosen (Schmidt 1989) und Armen (Rosenstone 1982) eindringlich deutlich gemacht: soziale Exklusion, auch in größerem Umfang, führt eben nicht notwendigerweise zu einer gefährlichen Systemdestabilisierung, auch wenn es hin und wieder zu lokal begrenzten, aber durchaus äußerst brutalen sozialen Konflikten kommen mag, wie etwa in Los Angeles im Jahre 1992.

Damit ist zumindest aus theoretischer Sicht die Frage beantwortet, in welchem Bereich des Wohlfahrtsstaates die Globalisierungsfalle zuerst zuzschnappen könnte, nämlich bei den Programmen für Arbeitslose. Aus neoklassischer Sicht wäre diese Entwicklung nicht notwendigerweise negativ zu beurteilen, eher im Gegenteil, da durch Kürzungen eine Lohnflexibilisierung erreicht werden könnte, die sich positiv auf die Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte auswirken würde. Allerdings würden durch eine solche Politik zentrale Werte der sozialen Demokratie bzw. der historischen Konsense, die die Nachkriegszeit in den Industrieländern – zumindest bis in die 70er Jahre – prägten, über Bord geworfen werden. Zwar könnte man noch nicht allgemein von einem Paradigmenwechsel unter dem Motto „Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat“ sprechen, aber für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik träfe diese Einschätzung zu.

6. Ansätze einer empirischen Forschungsstrategie

Ausgangspunkt künftiger empirischer Forschungsarbeit sollte eine eingehende Analyse der (ökonomischen) Globalisierung sein, um die tatsächlichen und mitunter länderspezifischen politischen Auswirkungen dieser Entwicklung auf das jeweilige sozio-ökonomische Regime, politische System und letztendlich auf den Wohlfahrtsstaat untersuchen zu können. Schließlich kann man grundsätzlich davon ausgehen, daß eine sozio-ökonomische Schwächung eines politischen Akteurs oder einer Institution auch zu einer Schwächung seiner bzw. ihrer Rolle im politischen System führen wird. Allerdings muß hierbei der Versuch unternommen werden, klar zwischen „ökonomischer Realität“ und „politischer Rhetorik“ zu differenzieren (Hirst und Thompson 1996: 175-177). Erst nachdem die Gewinner und Verlierer der ökonomischen Prozesse im politischen System verortet sind, können die in den konflikttheoretischen und politisch- bzw. historisch-institutionalistischem Ansätzen hervorgehobenen und die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in der Vergangenheit prägenden Faktoren in diesem neuen System auf ihre heutige Bedeutung untersucht werden, d.h. kann der Frage nachgegangen werden, inwiefern die Theorieansätze, die die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung prägen, heute noch tragfähig sind.

Hinsichtlich der Überprüfung sozialpolitischer Veränderungen durch den Prozeß der Globalisierung ist die Wahl des Referenzzeitpunktes von ausschlaggebender Bedeutung. Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, den Anfang bzw. die Mitte der 70er Jahre zu wählen, nachdem man davon ausgehen kann, daß der Wohlfahrtsstaat zu diesem Zeitpunkt in nahezu allen industrialisierten Ländern – aufgrund der nationalstaatlichen Handlungsautonomie in einem internationalen politisch-ökonomischen Regime des *embedded liberalism* – seine Blütezeit erreicht hatte. Wählt man etwa einen Zeitpunkt Ende der 70er oder in den 80er Jahren, so könnten wesentliche und von der Globalisierung strukturierte Veränderungen unberücksichtigt bleiben (so etwa bei Pierson 1996).

Eine weit schwierigere Frage ist die Bewertung von sozialpolitischen Veränderungen. Ist eine Absenkung einer Leistung in einem bestimmten Sozialprogramm um 5 Prozent eine gravierende Veränderung? Oder handelt es sich um eine gravierende Veränderung, wenn nunmehr nur noch 50 Prozent des ursprünglichen Adressatenkreises leistungsberechtigt sind? Handelt es sich um gravierende Veränderungen, wenn durch politisches Nichthandeln neu entstandene soziale Problemlagen – wie etwa Langzeitarbeitslosigkeit –

nicht bearbeitet werden, mit der Folge, daß ein steigender Anteil von Personen aufgrund sozio-ökonomischer Veränderungen zunehmend sozial ausgeschlossen wird? Aus pragmatischen Erwägungen erscheint es zunächst sinnvoll, die Variablen und Indikatoren zur Beurteilung zu wählen, die für den Ausbau des Wohlfahrtsstaates herangezogen wurden.

M.E. bietet das Konzept der „De-Kommodifizierung“ von Esping-Andersen (1990) einen guten Ansatzpunkt. Esping-Andersen schlägt als Indikatoren zur Messung des „De-Kommodifizierungsgrades“ die Berechtigungskriterien sowie die Höhe des relativen Leistungsniveaus (*income replacement*) vor, da das „[de-commodifying] potential can clearly not be captured solely by social expenditure levels, but requires analysis of the rules and standards that pertain to actual welfare programs“ (Esping-Andersen 1990: 47). Aber genau hier liegt die Schwäche vieler quantitativ ausgerichteter Untersuchungen, wie etwa der jüngsten Studie von Garrett und Mitchell (1995) hinsichtlich des Zusammenhangs von Globalisierung und Einkommenssicherungsprogrammen. In dieser Studie wird der Indikator „Anspruchsberechtigung“ vollkommen unberücksichtigt gelassen, und der Indikator „Leistungshöhe“ wird im Verhältnis zur Inflation gemessen und nicht in Relation zur Entwicklung der Erwerbseinkommen bzw. des individuellen Erwerbseinkommens. Durch die Vernachlässigung einer Analyse der Berechtigungskriterien bleibt der Aspekt der Ausgrenzung aus Leistungsprogrammen, nämlich das „implicit and explicit disentitlement“ (Standing 1995: 179-184), vollkommen unberücksichtigt; eine solche Analyse kann daher zwar begrenzte Aussagen über die Höhe der Sozialtransfers treffen, allerdings nicht über grundlegende Veränderungen des Wohlfahrtsstaates, die sich jenseits von Leistungshöhen abspielen.

Doch erscheint auch eine auf die Variable „De-Kommodifizierung“ begrenzte Vorgehensweise als nicht sehr befriedigend, weil sie eben das Dilemma der Beurteilung lediglich in einen systematischeren Rahmen setzt. Einen Ansatzpunkt für einen Ausweg aus diesem methodischen Dilemma könnte allerdings die Kategorisierung von Veränderungen entsprechend den bzw. in Anlehnung an die Vorschläge von Peter Hall (1993) bieten. Er unterscheidet Veränderungen erster, zweiter und dritter Ordnung. Um eine Veränderung erster Ordnung handelt es sich, sofern das *setting* der Instrumente, etwa die Berechnung der Inflationsanpassung, im Lichte neuer Erfahrungen und Kenntnisse verändert wird, wobei die Ziele und Instrumente unverändert bleiben. Um eine Veränderung zweiter Ordnung handelt es sich, wenn sowohl das *setting* als auch die Instrumente verändert werden, die Zielsetzung jedoch gleich bleibt. Schließlich kommen Veränderungen dritter Ordnung

äußerst selten vor; hierbei handelt es sich um eine umfassende Abkehr von früheren Politikansätzen in allen drei Dimensionen, nämlich dem *setting* der Instrumente, den Instrumenten selbst sowie der Hierarchie der Zielsetzungen.

Bei Veränderungen erster und zweiter Ordnung, so Hall, handelt es sich um „*normal policymaking*“, also eine Anpassung an veränderte Realitäten, ohne die übergeordneten Zielsetzungen einer Politik in Frage zu stellen. Bei einer Veränderung dritter Ordnung hat man es schließlich mit einem gänzlich anderen Prozeß zu tun, der sich sehr wahrscheinlich durch eine radikale Veränderung des politischen Diskurses, einhergehend mit einem Paradigmenwechsel, auszeichnet (Hall 1993: 278-9). Zentraler Bestandteil eines solchen Paradigmenwechsels scheint eine Ortsverlagerung der jeweiligen Handlungsautorität im politischen System zu sein (Hall 1993: 291). Nachdem, wie bereits ausgeführt wurde, Veränderungen dritter Ordnung nur sehr selten anzutreffen sind, könnte es passieren, daß man bei einer Einengung des Beobachtungsfensters auf einen relativ kurzen Zeitraum entweder nur den normalen Politikprozeß, also Veränderungen erster und zweiter Ordnung, oder in seltenen Fällen Veränderungen dritter Ordnung einfangen kann. Von der Untersuchung ausgeschlossen bliebe die Summierung von Veränderungen erster und zweiter Ordnung, die über den Zeitverlauf eine Veränderung dritter Ordnung darstellen könnte. Geht man davon aus, daß der gegenwärtige Globalisierungsschub zu Beginn bzw. Mitte der 70er Jahre entfesselt worden ist, so erscheint eine Untersuchung über den Zeitraum der zwei vergangenen Dekaden angebracht.

Betrachtet man nun erneut Globalisierung und den Wohlfahrtsstaat, so wäre empirisch zu klären, ob es tatsächlich einen „Wandel vom Wohlfahrtsstaat zu einem Wettbewerbsstaat“ (vgl. etwa Jessop 1994) gab, d.h. eine zunehmende Unterordnung der Sozialpolitik unter die vermeintlichen oder realen Anforderungen einer globalisierten Wirtschaft. Nachdem jedoch davon ausgegangen werden kann, daß sich ein solcher Wandel in Schritten vollzieht, die zunächst solche Sozialprogramme betreffen werden, die weder von *vested interests* noch durch eine starke politische Institutionalisierung geschützt sind, sollten diese genauer untersucht werden. In der Regel dürfte es sich im Einkommenssicherungsbereich, wie bereits begründet, um die Sozialhilfeprogramme für als erwerbsfähig erachtete Personen sowie um Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung handeln.

In diesen Programmen vollzog sich die Politikformulierung während des „goldenen Zeitalters“ primär innerhalb von sozialpolitischen Netzwerken, deren Ziel es war, das Risiko Arbeitslosigkeit sozial erträglicher zu gestalten und somit die Ware Arbeit unter bestimmten Voraussetzungen von den

Marktprozessen zu entkoppeln („De-Kommodifizierung“). Daher könnte man von einer Veränderung dritter Ordnung oder einer gravierenden Veränderung des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements dann sprechen, wenn zum einen nunmehr nicht mehr die soziale Abfederung, sondern die politische „Anpassung“ der Einkommenssicherungsprogramme an die Erfordernisse des Marktes („Re-Kommodifizierung“) im Vordergrund stünde, und diese zum anderen nicht primär von den Sozialpolitikern, sondern von Wirtschafts- und Finanzpolitikern betrieben werden würde. D.h., um feststellen zu können, ob sich eine gravierende Veränderung der Sozialpolitik vollzog, erscheint es überzeugend, neben der Variable *De-Kommodifizierung* auch die Variablen politischer Diskurs bzw. *Deutungsmuster* sowie *Machtressourcen* und damit einhergehende Machtverschiebungen eingehend in der Analyse zu berücksichtigen. Ein solcher Ansatz kann nur mittels qualitativer Untersuchungsmethoden umgesetzt werden; damit ist man auf eine Vielzahl von Fallstudien bzw. auf einen nur eine geringe Anzahl von Staaten berücksichtigenden Vergleich angewiesen. Grundsätzlich böte sich ein Vergleich an, der die Analyse der Entwicklung in unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Regimetypen (vgl. u.a. Esping-Andersen 1990) zum Gegenstand hat.

Anmerkungen

- 1 Eine der Ursachen für die mangelhafte Ausbildung einer umfassenden EU-Sozialpolitik mag darin zu suchen sein, daß es sehr schwer ist, funktionalistische oder moralische Argumente für ein System sozialer Sicherung oberhalb der nationalstaatlichen Ebene erfolgreich zu instrumentalisieren (Offe 1991: 9-12). Streeck (1996) seinerseits betont die institutionelle Dimension, die die Schaffung supranationaler Sozialpolitik auf europäischer Ebene nachhaltig einschränkt.
- 2 Zunehmend scheint es auch einen Substitutionsprozeß besser qualifizierter Personen in den Industriestaaten des Nordens durch Arbeitnehmer im Süden zu geben. Das wohl bekannteste Beispiel sind die Erfolge der indischen Computerindustrie (vgl. u.a. Fischermann 1995).
- 3 Vgl. zur Veränderung auf den Arbeitsmärkten u.a. den provokanten Essay von Rifkin (1995).
- 4 Grob gesprochen unterscheiden sich die Portfolio-Investitionen von den Direktinvestitionen dadurch, daß sie in der Regel kurzfristig angelegt werden und nicht darauf zielen, einen bedeutenden unmittelbaren Einfluß auf das Unternehmen auszuüben, wohingegen Direktinvestitionen wie folgt verstanden werden „[FDI] reflects the objective of obtaining a lasting interest by a resident entity in one economy in an enterprise resident in another economy.“ (IMF Balance-of-Payments Manual, 5th Edition, Chap. XVIII, zit. n. OECD 1994: 117). Ein „lasting interest“ wird in der Regel als 10-prozentige Beteiligung definiert.

- 5 Der Rückgang der DI zu Beginn der 90er Jahre kann sicherlich zum Teil mit dem Konjunkturreinbruch erklärt werden. Der Rückgang der PI wird mit Unsicherheiten auf den internationalen Anleihemärkten begründet (Bank für internationalen Zahlungsausgleich 1995: 137-141)
- 6 Von zentraler Bedeutung für die Aufhebung der Kapitalverkehrskontrollen war der Druck seitens der Firmen, diese zu umgehen bzw. Standortverlagerungen vorzunehmen (Goodman und Pauly 1993). Allerdings darf die Bedeutung staatlichen Handelns in diesem Prozeß nicht unterbewertet werden. Helleiner (1994: 101-145) hebt hervor, daß es aufgrund des Widerstandes v.a. der Vereinigten Staaten nicht möglich war, die im System von Bretton Woods vorgesehenen „kooperativen Kontrollen“ des Kapitalverkehrs auszuhandeln. Die Position der USA war maßgeblich bestimmt durch die Attraktivität des US-Finanzmarktes in einem liberalisierten internationalen Finanzsystem. In der Folge waren die *Policy-makers* in Europa und Japan gezwungen, ebenfalls ihre Kapitalkontrollen zu liberalisieren, um Unternehmensverlagerungen und Kapitalflucht zu verhindern. Die Herausbildung eines „supra-staatlichen“ G-10-Zentralbankregimes trug des weiteren entscheidend dazu bei, durch staatliches Eingreifen, in diesem Fall sind es die Vertreter der Zentralbanken, das globale Finanzsystem in Krisen zu stabilisieren (Helleiner 1994: 169-191).
- 7 Im Bereich der Globalisierung des Kapitalverkehrs spielen zunehmend institutionelle Investoren, wie etwa Versicherungen und Investmentfonds, eine bedeutende Rolle, was jedoch nicht bedeuten soll, daß transnationale Unternehmen an diesem Spiel nicht beteiligt wären (vgl. Neyer und Seeleib-Kaiser 1995: 8-9).
- 8 Vgl. auch die qualitativen Darstellungen hinsichtlich der unterschiedlichen Unternehmensstrategien in Barnett und Cavanagh 1994.
- 9 Von 103 untersuchten Staaten boten lediglich vier Staaten keinerlei solche fiskalischen Anreize.
- 10 Diese basierten darauf, daß staatliche Regulierung der Märkte in den industrialisierten Ländern u.a. aufgrund der Erfahrungen der 20er und 30er Jahre mehrheitsfähig geworden war.
- 11 „The essence of embedded liberalism, ..., is to devise a form of multilateralism that is compatible with the requirements of domestic stability. Presumably, then, governments so committed would seek to encourage an international division of labor which, while multilateral in form and reflecting *some* notion of comparative advantage (and therefore gains from trade), *also* promised to minimize socially disruptive domestic adjustment costs as well as any national economic and political vulnerabilities that might accrue from international functional differentiation.“ (Ruggie 1982: 399, Hervorhebungen im Original).
- 12 Pfaller u.a. (1991) beschränkten sich in ihrer Analyse auf den möglichen Zusammenhang von Wettbewerbsfähigkeit der verarbeitenden Industrie und dem Ausmaß an Wohlfahrtsstaatlichkeit in den 1980er Jahren; sie ließen allerdings den Aspekt der Kapitalmobilität unberücksichtigt und übersahen somit einen für die Finanzierung nationaler Wohlfahrtsstaaten zentralen Faktor.
- 13 So ist es plausibel anzunehmen, daß es ohne den modernen Wohlfahrtsstaat politisch viel schwieriger gewesen wäre, die staatlichen Maßnahmen zur Liberalisierung des Handels in den westlichen Gesellschaften durchzusetzen. Als Beispiel aus den USA sei hier die Verabschiedung des *Trade Expansion Act* im Jahr 1962 erwähnt. Die Gewerkschaften hatten es damals zur Bedingung für ihre Zustimmung gemacht, daß im Rahmen dieses Gesetzes auch das *Trade Adjustment Assistance*, ein Qualifizierungsprogramm für Arbeiter, die durch ausländische Konkurrenz arbeitslos geworden sind, aufgenommen wurde.
- 14 Nach der Bildungsexpansion und einer Verbesserung der Infrastruktur in einer Vielzahl von süd-ostasiatischen Staaten sowie nach der Implosion des „real existierenden Sozialis-

- mus“ in Mittel- und Osteuropa stehen transnationalen Unternehmen bestimmter Branchen in diesen Ländern Standortbedingungen zur Verfügung, von denen sie vor einigen Jahrzehnten nur hätten träumen können (vgl. u.a. Jungnickel 1995: 69 f.).
- 15 Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Angaben der OECD (1995b: 111; 149). Das Aufkommen der Vermögensbesteuerung liegt in den USA bei 3,4 und in Deutschland bei 1,1 Prozent des BIP (OECD 1995b: 83).
 - 16 In diesem Zusammenhang sei auf die erfolglosen Versuche verwiesen, in den USA eine nationale Mehrwertsteuer einzuführen (vgl. Steinmo 1993: 143-4); im Hinblick auf die Bundesrepublik sei auf die jüngsten Entscheidungen des BVerfG hinsichtlich der Nichtbesteuerung von Eigenheimen mit durchschnittlichem Wert verwiesen.
 - 17 Zu denken wäre hier u.a. an die Besteuerung des internationalen Kapitalverkehrs (*Tobin Tax*). Allerdings erscheint die Einführung einer solchen internationalen Besteuerung sehr unwahrscheinlich, nachdem zu viele Staaten involviert wären, so daß allein die Kompromißbildung bereits äußerst schwierig wäre und die Anreize seitens des Staates, sich nicht an die Vereinbarung zu halten, sehr groß wären. Es bedürfte einer effektiven Durchsetzung, die jedoch bereits in anderen Politikfeldern, etwa im Falle der Vereinbarungen der ILO, auf internationaler Ebene kaum zu gewährleisten ist. Vgl. zur Diskussion dieser und weiterer wirtschafts- und sozialpolitischer Optionen Neyer und Seeleib-Kaiser (1995: 21-26) sowie Falke in diesem Band. Auch sei auf die erfolglosen Versuche einer Koordinierung bzw. Harmonisierung der Kapitalbesteuerung innerhalb der EU verwiesen (Dehejia und Genschel 1996).
 - 18 Vgl. etwa die Arbeiten zu dem amerikanischen und deutschen Rentenversicherungs- (Derthick 1979; Nullmeier und Rüb 1993) oder Kranken(ver)sicherungssystemen (Slessarev 1988; Döhler und Manow 1995).
 - 19 Hinzu kommt, daß es sich bei diesen Politikfeldern um eine Absicherung von Risiken handelt, bei denen eine „allgemeine Problembetroffenheit“ (Heinelt 1993: 309) vorliegt und von daher ihre Erhaltung unter der Bevölkerung in den verschiedensten Wohlfahrtsstaaten einen sehr hohen Unterstützungsgrad aufweist (Döring 1994; Papadakis und Bean 1993).

Literatur

- Andrews, David M., 1994: Capital Mobility and State Autonomy: Toward a Structural Theory of International Monetary Relations, in: *International Studies Quarterly* 38, 193-218.
- Bairoch, Paul, 1993: *Economics and World History. Myths and Paradoxes*, Chicago.
- Bank für internationalen Zahlungsausgleich, 1995: 65. Jahresbericht, Basel.
- Barnet, Richard J., und John Cavanagh, 1994: *Global Dreams. Imperial Corporations and the New World Order*, New York.
- BMAS, 1995: *Statistisches Taschenbuch 1995*, Bonn.
- Bovenberg, A. Lans, 1994: Perspectives on Tax Policy in Small and Open Economies, in: *Scandinavian Journal of Economics* 96, 283-287.

- Briefs, Goetz, 1930: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, in: Vorstand der Gesellschaft für Soziale Reform 1930: 144-170.
- Dehejia, Vivek H., und Philipp Genschel, 1996: Tax Competition in the European Union. Paper, German-American Academic Council Summer Institute on the Political Economy of European Integration, Bremen.
- Derthick, Martha, 1979: Policymaking for Social Security, Washington, D.C..
- Döhler, Marian, und Philip Manow, 1995: Staatliche Reformpolitik und die Rolle der Verbände im Gesundheitssektor, in: Mayntz und Scharpf 1995: 140-168.
- Döring, Herbert, 1994: Public Perceptions of the Proper Role of the State, in: Wolfgang C. Müller und Vincent Wright (Hrsg.), *The State in Western Europe. Retreat or Redefinition?* Special Issue of *West European Politics* 17 (3), 12-31.
- Drucker, Peter F., 1993: *Die postkapitalistische Gesellschaft*, Düsseldorf.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1996: After the Golden Age: Welfare State Dilemmas in a Global Economy, in: ders. (Hrsg.), *Welfare States in Transition*, London, 1-31.
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer und Theda Skocpol (Hrsg.), 1985: *Bringing the State Back In*, Cambridge.
- Evers, Adalbert, und Thomas Olk (Hrsg.), 1996: *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*, Opladen.
- Fischermann, Thomas, 1995: Mitleid für die Erste Welt, in: *Die Zeit*, Nr. 45, 3. November, 25.
- Frieden, Jeffrey A., und Ronald Rogowski, 1996: The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview, in: Keohane und Milner 1996: 25-47.
- Frieden, Jeffrey A., 1991: Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance, in: *International Organization* 45, 425-451.
- Galbraith, John Kenneth, 1992: *Die Herrschaft der Bankrotteure. Der wirtschaftliche Niedergang Amerikas*, Hamburg.
- Garrett, Geoffrey, und Peter Lange, 1996: Internationalization, Institutions and Political Change, in: Keohane und Milner 1996, 48-75.
- Garrett, Geoffrey, und Deborah Mitchell, 1995: *Globalization and the Welfare State: Income Transfers in the Industrial Democracies, 1965-1990*. Paper, Conference on Comparative Research on Welfare State Reforms, Pavia.
- Gerschenkron, Alexander, 1962: *Economic Backwardness in Historical Perspective*, New York.
- Gilpin, Robert, 1987: *The Political Economy of International Relations*, Princeton.
- Goodman, John B., und Louis W. Pauly, 1993: The Obsolescence of Capital Controls? Economic Management in an Age of Global Markets, in: *World Politics* 46, 50-82.

- Gourevitch, Peter A., 1977: International Trade, Domestic Coalitions, and Liberty: Comparative Responses to the Crisis of 1873-1896, in: *The Journal of Interdisciplinary History* 8, 281-313.
- Grande, Edgar, 1993: Die neue Architektur des Staates, in: Roland Czada und Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*, Opladen, 51-71.
- Habermas, Jürgen, 1995: Aufgeklärte Ratlosigkeit. Warum die Politik ohne Perspektiven ist, in: *Frankfurter Rundschau* vom 30. Dezember, ZB 4.
- Hall, Peter A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, in: *Comparative Politics*, 25, 275-296.
- Heinelt, Hubert, 1993: Policy und Politics. Überlegungen zum Verhältnis von Politikhalten und Politikprozessen, in: *Héritier 1993*: 307-327.
- Heinelt, Hubert, 1994: Kontinuität trotz Veränderung. Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, in: ders., Gerhard Bosch und Bernd Reissert (Hrsg.), *Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung*, Berlin, 58-75.
- Held, David, 1995: *Democracy and the Global Order*, Oxford.
- Held, David, und Anthony McGrew, 1993: Globalization and the Liberal Democratic State, in: *Government and Opposition* 28, 261-285.
- Helleiner, Eric, 1994: *States and the Reemergence of Global Finance*, Ithaca.
- Héritier, Adrienne (Hrsg.), 1993: *Policy-Analyse*, Opladen.
- Hirsch, Joachim, 1994: Vom fordistischen Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat, in: *Das Argument* 36 (203), 7-21.
- Hirschman, Albert O., 1974: Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmen, Organisationen und Staaten, Tübingen.
- Hirst, Paul, und Grahame Thompson, 1996: *Globalization in Question*, Cambridge.
- HWWA, 1995: *Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel. Globalisierung der deutschen Wirtschaft*, Hamburg.
- Jessop, Bob, 1994: The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Welfare State, in: Roger Burrows und Brian Loader (Hrsg.), *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, London, 13-37.
- Jordan, Bill, 1996: *A Theory of Poverty and Social Exclusion*, Cambridge.
- Jungnickel, Rolf, 1995: Internationalisierung der Wirtschaft. Der empirische Befund, in: Winfried Schmähl und Herbert Rische (Hrsg.), *Internationalisierung von Wirtschaft und Politik*, Baden-Baden, 45-77.
- Keohane, Robert O., und Helen V. Milner (Hrsg.), 1996: *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge.
- Kitson, Michael, und Jonathan Michie, 1995: Trade and Growth: A Historical Perspective, in: Jonathan Michie und John G. Smith (Hrsg.), *Managing the Global Economy*, Oxford.

- Kohl, Helmut, 1996: Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung. Erklärung der Bundesregierung, 26. April 1996; abgedruckt in: Sozialpolitische Umschau, Nr. 182/1996, 3-18.
- Krugman, Paul, 1995: Growing World Trade: Causes and Consequences, in: Brookings Papers on Economic Activity 1, 327-362.
- Krugman, Paul, und Maurice Obstfeld, 1988: International Economics. Glenview, Ill.
- Lawrence Robert Z., 1994: The Impact of Trade on OECD Labor Markets, Washington, D.C.
- Leibfried, Stephan, 1992: Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community, in: Zsuzsa Ferge und Jon Eivind Kolberg (Hrsg.), Social Policy in a Changing Europe, Frankfurt, 245-279.
- Leibfried, Stephan, 1995: Sozialhilfe und Arbeit: Zwischen 'Standortdiskussion' und Regionalisierung. DFG-Antrag, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.
- Leibfried, Stephan, und Paul Pierson, 1995: Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe, in: dies. (Hrsg.), European Social Policy, Washington, D.C., 43-77.
- Leibfried, Stephan, und Elmar Rieger, 1995: The Welfare State and Globalization. Conflicts over Germany's Competitiveness ('Standort Deutschland'), Paper, University of California, Berkeley.
- Lindblom, Charles E., 1977: Politics and Markets, New York.
- Lowi, Theodore, 1972: Four Systems of Policy, Politics and Choice, in: Public Administration Review, 32, 298-309.
- Maddison, Angus, 1995: Monitoring the World Economy 1820-1992. Developmental Centre Studies, Paris.
- Martin, Andrew, 1996: What Does Globalization Have to Do With the Erosion of the Welfare States?, Advanced Research on the Europeanisation of the Nation-state (ARENA) Working Paper No. 17, Oslo.
- Marx, Karl, und Friedrich Engels, 1980 [1848]: Manifest der Kommunistischen Partei, 45. Aufl., Berlin.
- Mayntz, Renate, und Fritz W. Scharpf (Hrsg.), 1995: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt.
- McKeown, Timothy, 1991: A Liberal Trade Order? The Long-Run Pattern of Imports to the Advanced Capitalist States, in: International Studies Quarterly 35, 151-172.
- Meyers, Reinhard, 1992: Die internationale Dimension des Sozialstaates, in: Paul Kevenhörster und Dietrich Thränhardt (Hrsg.), Herausforderungen an den Wohlfahrtsstaat, Münster, 99-127.
- Murphy, Craig N., 1994: International Organization and Industrial Change, Cambridge.

- Narr, Wolf-Dieter, und Alexander Schubert, 1994: *Weltökonomie. Die Misere der Politik*, Frankfurt.
- Neyer, Jürgen, und Martin Seeleib-Kaiser, 1995: *Bringing the Economy Back In: Economic Globalization and the Re-Commodification of the Workforce*, ZeS-Arbeitspapier, Nr. 16/95, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.
- North, Douglas C., 1990: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge.
- Nullmeier, Frank, und Friedbert W. Rüb, 1993: *Die Transformation der Sozialpolitik*, Frankfurt.
- O'Connor, James, 1974: *Die Finanzkrise des Staates*, Frankfurt.
- OECD, 1994: *The OECD Jobs Study. Evidence and Explanations. Part I, Labour Market Trends and Underlying Forces of Change*, Paris.
- OECD, 1995a: *Main Developments in Trade 1995*, Paris.
- OECD, 1995b: *Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1994*, Paris.
- Offe, Claus, 1991: *Social Policy, Solidarity, and the Nation State*. Manuskript, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.
- Oxley, Howard, u.a., 1990: *The Public Sector: Issues for the 1990s*, OECD Department of Economics and Statistics Working Papers, No. 90, Paris.
- Papadakis, Elim, und Clive Bean, 1993: *Popular Support for the Welfare State: A Comparison Between Institutional Regimes*, in: *Journal of Public Policy* 13, 227-254.
- Pfaller, Alfred, Ian Gough und Göran Therborn (Hrsg.), 1991: *Can the Welfare State Compete?*, London.
- Pierson, Paul, 1996: *The New Politics of the Welfare State*, in: *World Politics*, 48, 143-179.
- Porter, Michael E., 1991: *Nationale Wettbewerbsvorteile*, München.
- Reich, Robert, 1991: *The Work of Nations*, New York.
- Rhodes, Martin, 1994: „Subversive Liberalism“: *Market Integration, Globalisation and the European Welfare State*. Paper, European Consortium for Political Research (ECPR), Joint Sessions of Workshops. Madrid, 17.-22. April 1994.
- Rhodes, Martin, 1996: *Globalization, Employment and European Welfare States*. Manuskript, EHI, Florenz [erscheint 1997 in: Sabino Cassese und Vincent Wright (Hrsg.) *The Changing Nature of the State*, London].
- Rifkin, Jeremy, 1995: *Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft*, Frankfurt.
- Rogowski, Ronald, 1990: *Commerce and Coalitions. How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton.
- Rosenstone, Steven J., 1982: *Economic Adversity and Voter Turnout*, in: *American Journal of Political Science* 26, 23-46.

-
- Ruggie, John G., 1982: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: *International Organization* 36, 379-415.
- Scharpf, Fritz W., 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: *Politische Vierteljahresschrift* 32, 621-634.
- Scharpf, Fritz W., 1996: Economic Integration, Democracy, and the Welfare State. Manuskript, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Schmidt, Manfred G., 1989: Massenarbeitslosigkeit und politische Stabilität, in: Wilhelm Peters (Hrsg.), *Massenarbeitslosigkeit und Politik. Arbeitskreis Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF), Arbeitspapier 1989-1*, 57-78.
- Schmidt, Manfred G., 1993: Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: *Héritier 1993*: 371-393.
- Schöni, Walter, 1994: Standortwettbewerb versus Sozialpartnerschaft. Zur Krise der wirtschafts- und sozialpolitischen Regulierung, in: *Widerspruch* 27, 67-78.
- Schubert, Klaus, 1990: Der Standort Bundesrepublik Deutschland, Arbeitspapier, Forschungsstelle für Sozialwissenschaftliche Innovations- und Technologieforschung, Ruhr-Universität Bochum.
- Schulze-Gaevernitz, 1930: [Kommentar zu G. Briefs] in: Vorstand der Gesellschaft für Soziale Reform 1930: 174-180.
- Schwartz, Herman M., 1994: *States versus Markets*, New York.
- Seeleib-Kaiser, Martin, 1996: Wettbewerb, Handel und Sozialpolitik in den USA. Manuskript, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.
- Sengenberger, Werner, 1994: Internationalisierung der Wirtschaft und weltweite Arbeits- und Sozialstandards, in: *Die Mitbestimmung* 40 (5), 11-14.
- Simonis, Georg, 1972: Außenpolitischer Handlungsspielraum und politische Autonomie, in: Sonderheft 4/1972 der *Politischen Vierteljahresschrift*, 282-314.
- Skocpol, Theda, 1996: *Boomerang. Clinton's Health Security Effort and the Turn against Government in U.S. Politics*, New York.
- Slessarev, Helene, 1988: Racial Tensions and Institutional Support: Social Programs during a Period of Retrenchment, in: Margaret Weir, Ann Shola Orloff und Theda Skocpol (Hrsg.), *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton, 293-311.
- Standing, Guy, 1995: Labor Insecurity through Market Regulation, in: Katherine McFate, Roger Lawson und William Julius Wilson (Hrsg.), *Poverty, Insecurity, and the Future of Social Policy*, New York, 153-196.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen und Frank Longstreth (Hrsg.), 1992: *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge.
- Steinmo, Sven, 1993: *Taxation and Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*, New Haven.

- Streeck, Wolfgang, 1996: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?, in: Gary Marks u.a., *Governance in the European Union*, London, 64-94.
- Thomson, Janice E., 1995: State Sovereignty in International Relations, in: *International Studies Quarterly* 39, 213-233.
- Thünen, Johann Heinrich von, 1966 [1826]: *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Darmstadt.
- Turner, Philip, 1991: *Capital Flows in the 1980s: A Survey of Major Trends*. BIS Economic Papers No. 30, Basel.
- UNCTAD [United Nations Conference on Trade and Development], 1995: *World Investment Report 1995. Transnational Corporations and Competitiveness*, New York.
- Usui, Chikako, 1994: Welfare State Development in a World System Context, in: Thomas Janoski und Alexander M. Hicks (Hrsg.), *The Comparative Political Economy of the Welfare State*, Cambridge, 254-277.
- Vobruba, Georg (Hrsg.), 1989: *Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik*, Berlin.
- Vorstand der Gesellschaft für Soziale Reform (Hrsg.), 1930: *Die Reform des Schlichtungswesens. Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. Bericht über die Verhandlungen der XI. Generalversammlung der Gesellschaft für Soziale Reform in Mannheim am 24. u. 25. Oktober 1929*, Jena, 13. Band, H. 3.
- Walters, William, 1996: The Demise of Unemployment, in: *Politics and Society* 24, 197-219.
- Wilensky, Harold L., 1975: *The Welfare State and Equality*, Berkeley.
- Wilkinson, Barry, 1994: *Labour and Industry in the Asia-Pacific*, Berlin.
- Wood, Adrian, 1994: *North-South Trade, Employment and Inequality*, Oxford.