

Georg Vobruba

## Nationale Wohlfahrtsstaaten im Globalisierungsdilemma<sup>1</sup>

I.

Ob nationale Wohlfahrtsstaaten an der Globalisierung scheitern, wird *politisch* entschieden. Noch vor Kurzem stieß diese These auf blankes Nicht-Verstehen.<sup>2</sup> Denn „Globalisierung“ wurde gerade als Schlüsselbegriff dafür genommen, daß unvermeidliche *ökonomische* Entwicklungen die Handlungsfähigkeit der National- und Sozialstaaten unterspülen. Das hat sich mittlerweile geändert. daß Globalisierung zwingend das Ende staatlicher Handlungsfähigkeit im Allgemeinen und der nationalen Wohlfahrtsstaaten im Besonderen bedeutet, wird nicht mehr ernsthaft behauptet. Die Probleme im Verhältnis von nationalen Wohlfahrtsstaaten und Globalisierung haben sich damit freilich nicht verflüchtigt, sondern verschoben: Politische Entscheidungen können ökonomischen Entwicklungen Raum gebieten, welche die staatliche Handlungsfähigkeit beeinträchtigen. Politik kann ökonomischen Entwicklungen Raum bieten, die auf die Möglichkeiten zukünftiger Politik destruktiv zurückwirken. Nicht die ökonomische Globalisierung an sich, sondern spezifische politische Perzeptionen und daran anschließende Reaktionen stellen Probleme für nationale Wohlfahrtsstaaten dar.<sup>3</sup> Ich analysiere Verhältnis von nationalem Wohlfahrtsstaat und Globalisierung um zwei Thesen zu verfolgen.

Erstens: Nur sozialverträgliche Globalisierung ist langfristig erfolgreich. Globalisierung hat Sozialpolitik zur Voraussetzung.<sup>4</sup>

Zweitens: Mangelnde sozialpolitische Unterfütterung der Globalisierung läßt die Gefahr einer politischen Selbstgefährdung staatlicher Sozialpolitik im Globalisierungsprozeß entstehen.<sup>5</sup>

---

1 Teile dieses Beitrags sind übernommen aus: Freibeuter Nr. 78. Berlin 1998.

2 Vgl. den Kommentar dazu von Michael Mayer in der Berliner Zeitung vom 23. November 1998.

3 Vgl. M. Seeleib-Kaiser, Globalisierung und Sozialpolitik. Ein Vergleich der Diskurse und Wohlfahrtssysteme in Deutschland, Japan und den USA, Frankfurt a. M. 2001.

4 E. Rieger/S. Leibfried, Welfare States Limits to Globalization, in: Politics & Society 1998, No. 4.

5 Vgl. G. Vobruba, Integration + Erweiterung. Europa im Globalisierungsdilemma, Wien 2001.

## II.

Die Vorstellung von Globalisierung als einer unerwarteten, plötzlichen, politisch ungesteuerten und unsteuerbaren ökonomischen Entwicklung ist irreführend. Tatsächlich ist der Globalisierungsprozeß weder etwas völlig Neues, noch findet er gegenwärtig mit besonders hohem Tempo statt. Dabei verstehe ich unter ökonomischer Globalisierung alle Prozesse, in deren Effekt materielle Lebensbedingungen in geographisch weit entfernten Räumen voneinander abhängig werden, insbesondere indem sich grenzüberschreitende Markt- und damit Konkurrenzbeziehungen entwickeln.<sup>6</sup> Anhand welcher Indikatoren läßt sich ökonomische Globalisierung darstellen? Nimmt man Außenhandelsvolumina als Indikator, so sieht man, daß sich die Globalisierung kontinuierlich bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges intensiviert, in der Zwischenkriegszeit stark zurückgeht und erst seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges wieder kontinuierlich zunimmt.<sup>7</sup> Die „relative openness“ wichtiger Nationalökonomien, das ist das Verhältnis des Außenhandelsvolumens (Exporte plus Importe) zum BSP, nimmt seit 1950 kontinuierlich aber nicht mit spektakulärem Tempo zu. Bemerkenswert ist, daß sie noch 1973 niedriger war als 1913. Der Außenhandel spielt immer noch eine wichtige Rolle im Globalisierungsprozeß, wird aber seit den sechziger Jahren durch die Entwicklung ausländische Direktinvestitionen überlagert. Es ergibt sich das folgende Bild: Das Weltaußenhandelsvolumen nimmt rascher zu als die Produktion, und die ausländischen Direktinvestitionen nehmen rascher zu als das Weltaußenhandelsvolumen.

Die Bedeutung der rasch zunehmenden ausländischen Direktinvestitionen liegt darin, daß sie, eher als die konventionellen Außenhandelsverflechtungen, autonome staatliche Handlungsspielräume in Frage stellen und staatlich schwieriger zu regulieren sind. Das legt die Vorstellung nahe, daß das anlagebereite Kapital aus den Hochlohnländern in alle Richtungen flieht. Aber auch das stimmt nicht. Der Strom der ausländischen Direktinvestitionen ist hochgradig konzentriert. Die ausländischen Direktinvestitionen gehen überwiegend von „teuren“ Ländern in ebensolche. „Seventy-five per cent of the total accumulated stock, and 60 per cent of the flow, of FDI were located in just three players at the beginning of the 1990s. North America, Europe and Japan dominate as both the originators and the destination

---

6 Vgl. A. Giddens, *The Consequences of Modernity*, Stanford 1990, S. 64.

7 P. Hirst/G. Thompson, *Globalization in Question*, Cambridge 1996, S. 22ff.; D. Held u. a., *Global Transformations*, Cambridge 1999, S. 149ff.

for international investment.“<sup>8</sup> Das spielt für die Frage nach den Auswirkungen auf nationale Wohlfahrtsstaaten eine wichtige Rolle.

### III.

Es ist noch nicht lange her, da wurde gesellschaftliche Modernisierung als weitestgehend friktions- und konfliktfreier Vorgang vorgestellt. Das hat sich geändert. Als eine Grundeinsicht einer aufgeklärten Modernisierungstheorie kann nun folgendes gelten: Modernisierungs-, Transformations- oder auch Globalisierungsprozesse sind kurzfristig schmerzvoll, zahlen sich aber langfristig für alle aus. Gerne wird dies mit dem „Tal der Tränen“<sup>9</sup> veranschaulicht, das die Gesellschaft im Zuge von solchen Prozessen radikalen sozialen Wandels zu durchqueren habe. Aber dies ist immer noch zu undifferenziert. Gäbe es in der ersten Phase von Modernisierungs- und Transformationsprozessen ausschließlich Verlierer, so würden solche Prozesse kaum in Gang kommen. Denn die langfristigen Gewinnaussichten wären allen Beteiligten zu vage. Warum also finden sie, obwohl sie aus Beteiligtenperspektive hoch problematisch sind, statt? Weil die Annahme, daß sich die Lebensbedingungen für alle mehr oder weniger im Gleichschritt verändern, nicht zutrifft. Es gibt in Prozessen radikalen sozialen Wandels unterschiedliche Gewinner- und Verliererschicksale.<sup>10</sup>

Grob stilisierend, kann man die folgenden Möglichkeiten unterscheiden:

I. Kurzfristige und langfristige Gewinner. Das sind Leute, welche die neuen Chancen sofort nutzen können. Sie treiben die Teilnahme am Globalisierungsprozeß an.

II. Kurzfristige Gewinner, die langfristig zu Verlierern werden. Darunter kann man sich die relativ kleine Gruppe derer vorstellen, die Sonderchancen in der „wilden“ Phase der Umstellung nutzen, die ihre Gewinnerposition aber nicht in die Konsolidierung hinüber retten können.

Diese beiden Schicksals-Typen machen wenig Probleme. Problematisch und darum interessanter sind die beiden folgenden Typen.

III. Kurzfristige Verlierer, die langfristig Gewinner werden. Das scheint relativ viele Leute zu betreffen. Bei ihnen stellt sich das Problem der Überbrückung.

IV. Kurzfristige und langfristige Verlierer. Bei ihnen stellt sich die Frage der Abfindung.

8 P. Hirst/G. Thompson, *Globalization in Question* (Anm. 7), S. 63.

9 R. Dahrendorf, *Politik, Wirtschaft und Freiheit*, in: *Transit. Europäische Revue*, Nr. 1., Frankfurt a. M. 1990.

10 Vgl. Vobruba, *Integration + Erweiterung* (Anm. 5).

Für das Gelingen der Teilnahme eines Landes am Globalisierungsprozeß die Verlierer entscheidend. Ich konzentriere mich darum auf die Fälle III. und IV. Es kommt also darauf an, die durch Globalisierung/ Modernisierung bedingten Kosten politisch erträglich zu machen und den Globalisierungsverlierern etwas zu bieten.

Die Entschärfung der Folgen von Modernisierungs- und Transformationsprozessen ist historisch von einem Nebeneffekt zu einer der zentralen Funktionen von Sozialpolitik aufgestiegen.<sup>11</sup> Dem gezielten globalisierungspolitischen Einsatz von Sozialpolitik steht allerdings der common sense entgegen, daß sich Globalisierung und Wohlfahrtsstaat miteinander nicht vertragen. Aber so ganz kann das nicht stimmen. Denn erstaunlicherweise haben sich beide im 20. Jahrhundert parallel entwickelt. Die Entwicklung der modernen europäischen Wohlfahrtsstaaten begann in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts und am Anfang des 20. Jahrhunderts. Bald nach dem Ende des ersten Weltkrieges war ein Entwicklungsstand erreicht, auf dem die staatliche Sozialpolitik dann längere Zeit stagnierte. In der Weltwirtschaftskrise kam es, von Land zu Land unterschiedlich, zu deutlichem Sozialabbau. Erst nach dem Ende des zweiten Weltkrieges setzte eine neue Expansionsphase ein. Die volle Ausbildung der europäischen Wohlfahrtsstaaten ist ein Ergebnis der fünfziger und sechziger Jahre. Erst in den letzten Jahren stagniert die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung.

Der Globalisierungsprozeß verlief ähnlich. Die ökonomische Globalisierung erfuhr einen ersten Schub in den Jahrzehnten vor dem ersten Weltkrieg, brach in der Zwischenkriegszeit stark ein und erholte sich erst wieder seit den fünfziger Jahren. Seit dieser Zeit gibt es einen konstant ansteigenden Globalisierungstrend. In den letzten Jahren ist dieser Trend abgeflacht. Gegenwärtig mehren sich die Anzeichen, daß die Bereitschaft, die fortgesetzte und intensivierete Teilnahme am Globalisierungsprozeß politisch mitzutragen, davon abhängt, daß er in Grundzügen reguliert wird und daß vor allem die Lasten der ökonomischen Restrukturierung sozialpolitisch gemindert werden.

Was beweist so ein Parallelverlauf? Er zeigt, daß Globalisierung und expandierende Sozialpolitik keineswegs unverträglich sind. daß in Gesellschaften mit offenen Ökonomien in der Regel das Niveau sozialpolitischer Absicherung hoch ist<sup>12</sup>, bestätigt die prinzipielle Verträglichkeit von Glo-

---

11 Vgl. G. Vobruba, *Jenseits der sozialen Fragen. Modernisierung und Transformation von Gesellschaftssystemen*, Frankfurt a. M. 1991; S. Huf, *Sozialstaat und Moderne*, Berlin 1998.

12 Vgl. D. Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington D.C. 1997.

balisierung und nationalen Wohlfahrtsstaaten. Selbstverständlich beweist dies nicht, daß Sozialpolitik eine notwendige Voraussetzung von Globalisierung ist. Dazu muß man ein theoretisches Argument entwickeln.

#### IV.

Ökonomische Globalisierung ist ein langfristiger Prozeß. Er wird durch staatliche Entscheidungen vorangetrieben. Ökonomisch und politische Integrationsprozesse wie das North American Free Trade Agreement (NAFTA), der Mercado Cummún del Cono Sur (MERCOSUR) oder die Europäische Union sind aus politischen Entscheidungen und zum Teil heftigen politischen Konflikten hervorgegangen. Aus der Sicht einzelner Länder folgt daraus, daß der Globalisierungsprozeß zwar längerfristig unvermeidlich sein mag, daß man sich ihm aber kurz- und mittelfristig durchaus entziehen kann.

Daraus folgt zweierlei:

Erstens. Globalisierungsentscheidungen setzen die daran teilnehmenden Gesellschaften unter starken Modernisierungsdruck. Rasch ablaufende Modernisierungs- und Transformationsprozesse von Gesellschaften verursachen Kosten, die personell und zeitlich ungleich verteilt sind. Personell: Es entsteht mehr Ungleichheit. Zeitlich: Kurzfristig fallen mehr Kosten, langfristig mehr Nutzen an. Die Kosten sind (auch von den Betroffenen selbst) relativ genau zurechenbar, die Gewinne fallen eher diffus an.

Zweitens. Globalisierungsentscheidungen setzen die verantwortlichen politischen Instanzen unter Legitimationsdruck. Denn in den Augen derer, die Globalisierungskosten zu tragen haben, ist die Verantwortung dafür klar: Schuld sind die entscheidenden politischen Akteure. Daraus ergibt sich ein für Modernisierungs- und Transformationspolitik typisches Problem: Die Interessen der Träger der kurzfristig anfallenden Kosten blockieren eine Entwicklung, die langfristig Gewinne für (fast) alle erwarten läßt. Die Teilnahme an Globalisierungsprozessen kann von den kurzfristigen Verlierern verhindert werden, womit der Gesellschaft langfristig der Nutzen der Globalisierung entgeht.

Unter internationalem Konkurrenzdruck ist für die politische Formierung von Interessen die Unterscheidung zwischen Globalisierungsgewinnern und Globalisierungsverlierern wichtiger als die Unterscheidung zwischen Kapital und Lohnarbeit. Auf der Basis der gemeinsam geteilte Erwartung, Verlierer zu werden, wenn man der internationalen Konkurrenz ausgesetzt wird, bilden sich Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Koalitionen zur Verhinderung von „Freihandel“. Überspannt werden diese Bemühungen

typischerweise von einer Rhetorik, die sich auf nationale Gemeinschaft und klassenübergreifende „Solidarität“ konzentriert.

Koalitionen von Arbeit und Kapital, die sich angesichts globaler Integration auf der Basis von gemeinschaftsrhetorisch überhöhten nationalen Verteilungsinteressen bilden, bergen unter Umständen ein extrem destruktives innen- und außenpolitisches Potential. Das hat sich schon am Vorabend des ersten Weltkriegs gezeigt – eine alte, traumatische Erfahrung der Sozialdemokratie.<sup>13</sup> Hans Rosenberg weist darauf hin, daß aus dem deutschen Wirtschaftsprotektionismus im ausgehenden 19. Jahrhundert ein direkter Weg in den Nationalsozialismus geführt hat.<sup>14</sup> Genauer: Es führte eine Entwicklungslinie der Interessenorganisation der deutschen Schwerindustrie in den Nationalsozialismus.

Man sieht: In dem Maße in dem die Weltgesellschaft von einer humanistischen Imagination zur ökonomischen Realität wird, verursacht die Teilnahme am Globalisierungsprozeß Verteilungskonflikte. Bereitschaft, diese auszutragen, findet sich bei denen, die sich für die zukünftigen Gewinner halten. Die präsumtiven Verlierer dagegen versuchen, die Konfliktkonstellation erst gar nicht entstehen zu lassen. Für sie wird der Nationalstaat zum Bollwerk gegen die Globalisierung. Das ist eine Dominante der globalen gesellschaftlichen Entwicklung im 20. Jahrhundert: „Das zentrale Thema dieser Globalgeschichte des 20. Jahrhunderts – im Unterschied zu den weltgeschichtlichen Imaginationen des 19. Jahrhunderts – ist die immer radikalere Trennung von Prozessen globaler Integration und dem Streben nach lokaler Autonomie und das Anwachsen von Gewalt angesichts der Unfähigkeit und Unwilligkeit, einen Ausgleich zwischen diesen beiden Tendenzen zu finden.“<sup>15</sup>

Für die weiteren Überlegungen gehe ich davon aus, daß sich Globalisierungsverlierer zumindest mit dem Stimmzettel gegen politische Teilnahmentscheidungen am Globalisierungsprozeß wehren können. Ich schließe also aus, daß sich Globalisierungs-Eliten mit undemokratischen Mitteln über Bedenken und Widerstände in der Gesellschaft hinwegsetzen können. Es geht also in der folgenden Überlegung um die Frage, wodurch Globalisierungsverlierer in eine wirkungsvolle Vetoposition gegen die Teilnahme am Globalisierungsprozeß kommen können. Isolierte Kapitalinteressen sind in demokratischen Systemen politisch kaum durchsetzungsfähig. Das poli-

13 Vgl. S. Vogt, Arbeiterbewegung und nationale Integration. Zum Verhältnis von sozialer und nationaler Frage in der deutschen Sozialdemokratie, in: K. Holz (Hrsg.), Staatsbürgerschaft, Opladen 2000.

14 H. Rosenberg, Große Depression und Bismarckzeit, Frankfurt a. M. 1967.

15 Ch. Bright/M. Geyer, Globalgeschichte und Einheit der Welt im 20. Jahrhundert, in: *Comparativ* 4 (1994) Heft 5, S. 14.

tische Gewicht der Globalisierungsverlierer ergibt sich aus Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Koalitionen in Verlierer-Branchen. Solche Koalitionen von Gewinn- und Arbeitsplatzinteressen ergeben sich auf der Basis des gemeinsamen Interesses von Kapital und Arbeit an der Erhaltung ihrer gemeinsamen Einkommensquelle, „ihres“ Unternehmens. Aus diesem Zusammenhang läßt sich unmittelbar die Bedeutung von Sozialpolitik als Voraussetzung für die Teilnahme am Globalisierungsprozeß erkennen.

Die Mehrheitsfähigkeit der Globalisierungs-Opposition beruht darauf, daß Arbeitskräfte in Verliererbranchen auf ihre gegebenen Arbeitsplätze alternativlos angewiesen sind. Wenn das so ist, dann beruht staatlicher Handlungsspielraum gegen diese Opposition darauf, daß Arbeitskräfte Alternativen zu ihren gegebenen Arbeitsplätzen haben. Das kann entweder bedeuten, daß Ersatzarbeitsplätze zur Verfügung stehen, oder, daß es Alternativen der Existenzsicherung gibt. Wir werden sehen, was dafür in Frage kommt.

Das Kernproblem, das vom politischen Modernisierungs-Management bewältigt werden muß, besteht also darin, gegen Globalisierungsentscheidungen opponierende Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Koalitionen in potentiellen Verlierer-Branchen zu überwinden.

## V.

Aber selbst wenn es gute Argumente dafür gibt, daß die einzelnen Staaten ihre Teilnahme am Globalisierungsprozeß sozialpolitisch unterfüttern müssen, ist damit noch nichts darüber gesagt, ob die einzelnen Staaten dazu tatsächlich die Möglichkeiten haben. Überwiegend herrscht die Auffassung, daß Globalisierung den nationalen Wohlfahrtsstaaten die Grundlage entzieht. Zieht man diese beiden Argumente zusammen, so läßt sich das Globalisierungsdilemma kompakt formulieren:

Globalisierung braucht für ihren Erfolg Sozialpolitik, politische Globalisierungsentscheidungen aber schwächen die nationalen Wohlfahrtsstaaten. Werden die Wohlfahrtsstaaten daran scheitern?

Das Globalisierungsdilemma ist keineswegs unlösbar. Es ist lösbar, wenn Globalisierung sozialpolitisch unterfüttert wird. Und man kann Globalisierung sozialpolitisch unterfüttern, weil er den Wohlfahrtsstaaten kaum die Substanz entzieht.

Dieses positive wechselseitige Bedingungsverhältnis hat allerdings eine negative Entsprechung: Eine Politik, die ungeprüft von der Annahme ausgeht, daß sich der Wohlfahrtsstaat in der Globalisierung nicht halten läßt, bewirkt seinen Abbau. Sie verursacht also die Effekte, für deren Ursache sie die Globalisierung (im naiven Fall) hält oder (im zynischen Fall) aus-

gibt. Sozialabbau der von einem international wettbewerbsstarken Land ausgeht, verbessert kurzfristig dessen Konkurrenzposition und setzt fast zwingend einen Spirale sich wechselseitig bestätigender Abbau-Zwänge zwischen den Staaten in Gang. Die international konkurrenzfähigen Hochlohn- und Hochproduktivitätsländer im Kern der Europäischen Union stehen aufgrund ihrer wirtschaftlichen Stärke international in einer besonderen Verantwortung, daß solche Spiralen nicht in Gang kommen.

Sozialabbau im Namen vermeintlicher Sachzwänge der Globalisierung schafft echte Zwangslagen. Im Ergebnis hat sich dann an den relativen Wettbewerbspositionen nichts geändert, die soziale Absicherung aber hat sich in allen Ländern verschlechtert. Gleichgebliebener internationaler Konkurrenzdruck bei verschlechterter sozialpolitischer Absicherung – das ist dann genau die Situation, in der politische Kräfte, die sich gegen die Teilnahme am Globalisierungsprozeß richten, an Boden gewinnen. Können sich solche Kräfte durchsetzen, so kommt es staatenübergreifend zu Isolationismustendenzen. Daraus ergeben sich wirtschaftliche Wohlfahrtsverluste, welche die ausgebauten Wohlfahrtsstaaten schließlich tatsächlich unfinanzierbar machen. So verwirklicht sich die Anti-Sozialstaats-Position als politische selffulfilling prophecy. Das ist die destruktive Rückbezüglichkeit der Politik im Globalisierungsdilemma.

Welche Auswege gibt es?

## VI.

Erst einmal: So schnell verschwinden die Wohlfahrtsstaaten, jedenfalls in Europa, ohnehin nicht. 25 Jahre Massenarbeitslosigkeit, politischer und publizistischer Druck auf die Wohlfahrtsstaaten konnten nur marginalen Abbau bewirken und einiges an Ausbau nicht verhindern. Auch die Realisierung der radikalen Abbau-Programme in den USA und Großbritannien ist weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben.<sup>16</sup> Neuseeland wird manchmal als Beispiel eines erfolgreichen sozialpolitischen Radikalabbaus verkauft. Aber ganz abgesehen davon, daß dieser Erfolg recht fragwürdig ist, beruhte er auf einer Sondersituation<sup>17</sup> und wird gegenwärtig revidiert. Der

---

16 Vgl. P. Taylor-Gooby, The United Kingdom: Radical Departures and Political Consensus, in: V. George/P. Taylor-Gooby (Hrsg.), European Welfare Policy, Houndmills/Basingstoke 1996.

17 Vgl. S. Fellmeth/Ch. Rohde, Der Abbau eines Wohlfahrtsstaates. Neuseeland als Modell für das nächste Jahrhundert?, Marburg 1999.



Wohlfahrtsstaat ist vermutlich irreversibel<sup>18</sup>, jedenfalls aber zäh. Es bleibt also Zeit; Zeit die zur sozialpolitischen Absicherung der Teilnahme am Globalisierungsprozeß und damit zur Selbstabsicherung des Wohlfahrtsstaats genutzt werden kann.

Und dann: Es fragt sich, ob das Globalisierungsdilemma unlösbar ist. Das ist das entscheidende Problem. Die Suche nach Auswegen aus dem Globalisierungsdilemma orientiert sich an den beiden Fragen:

1. In welchem Zusammenhang stehen Globalisierung und die Bestandsbedingungen nationaler Wohlfahrtsstaaten?

2. Welche Möglichkeiten gibt es, Globalisierungsprozesse anders als durch sozialpolitische Abfederung sozial akzeptabel zu machen?

Ad 1. Die pauschale Behauptung, daß Globalisierung die Stabilität nationaler Wohlfahrtsstaaten in Frage stellt, wird gegenwärtigen von einer differenzierteren Sicht verdrängt, in der deutlich zwischen internen und externen Ursachen für Probleme der Wohlfahrtsstaaten unterschieden wird.<sup>19</sup> Welche Zusammenhänge bestehen zwischen Globalisierung und Problemen nationaler Wohlfahrtsstaaten?

Allgemein kann man sagen, daß Wohlfahrtsstaaten dann stabil sind, wenn ein Gleichgewicht zwischen den Mitteln für den Wohlfahrtsstaat und den Anforderungen an den Wohlfahrtsstaat besteht. Die sozialpolitischen Mittel werden durch Beiträge und/oder durch Steuern aufgebracht. Die sozialpolitischen Anforderungen ergeben sich aus der Höhe der Leistungen und der Anzahl der Fälle, für die der Wohlfahrtsstaat im Rahmen seiner Leistungsverpflichtungen zuständig ist. Daraus ergeben sich die beiden konkreten Fragen: Führen Globalisierungsprozesse zu geringerem Beitrags- und Steueraufkommen? Verursachen Globalisierungsprozesse zusätzliche soziale Probleme, die sozialpolitisch abgedeckt werden müssen?

Globalisierungsprozesse sind generell wachstumsfördernd. Ceteris paribus kann man daher annehmen, daß das Steuer- und Beitragsaufkommen eines Staates durch intensivere Teilnahme am Globalisierungsprozeß zunimmt. Dem könnte entgegengehalten werden, daß diese ceteris paribus-Annahme unrealistisch ist; daß nationale Regierungen durch die ökonomische Globalisierung zu Steuer- und Beitragssenkungen gezwungen werden.

---

18 Vgl. G. Therborn/J. Roebrock, *The Irreversible Welfare State*, in: *International Journal of Health Services*, Vol. 16 (1986), No. 3; G. Vobruba, *Autonomiegewinne. Sozialstaatsdynamik, Moralfreiheit, Transnationalisierung*, Wien 1997.

19 Vgl. H. Ganßmann, *Politische Ökonomie des Sozialstaats*. Münster 2000, S. 148ff.; N. Fligstein, *Verursacht Globalisierung die Krise des Wohlfahrtsstaates?*, in: *Berliner Journal für Soziologie* 10 (2000), H. 3; H. Schwartz, *Round Up the Usual Suspects! Globalization, Domestic Politics and Welfare State Changes*, in: P. Pierson (Hrsg.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford 2001.

Dies wird gerne mit dem Lohnnebenkosten-Argument begründet: Wenn der Großteil des Steuer- und Beitragsaufkommens an abhängiger Erwerbstätigkeit ansetzt, führt das zu hohen Lohnnebenkosten und damit zu Wettbewerbsnachteilen in der Konkurrenz mit Niedriglohnländern.

Dieses Argument steht aber auf gleich zwei wackeligen Beinen. Zum einen existiert das Problem, auf das solche Steuer- und Beitragsreduktionen reagieren wollen, nicht in nennenswertem Umfang. Denn die ökonomische Globalisierung findet ganz überwiegend unter den reichen Hochlohnländern statt. Der größte Teil der weltweiten Finanzströme geht von Hochlohnländern in Hochlohnländer<sup>20</sup>.

Und zum anderen kann man – etwa am Fall Deutschland – beobachten, daß sich die Forderungen nach Steuer- und Beitragsreduktionen, im Namen der Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, zwar kaum durchsetzen, daß dieses Scheitern aber keineswegs außenwirtschaftlichen Mißerfolg nach sich zieht. Die Exportwirtschaft ist in Deutschland oder Österreich, also in Ländern mit hohen Lohn- und Lohnnebenkosten, schon seit längerer Zeit der ökonomische Motor. Was dort fehlt sind nicht zusätzliche außenwirtschaftliche Kostenvorteile sondern eine höhere stabile binnenwirtschaftliche Nachfrage.

Insgesamt: Globalisierung hat auf die Einnahmenseite des Wohlfahrtsstaates wenig negative Wirkung. Es kann allerdings sein, daß die politische Fehlperzeption von Globalisierung zu Problemen führt. Wenn man mit dem Verweis auf die Globalisierung politische Probleme für den Wohlfahrtsstaat inszeniert, dann hat er wirklich welche. Dieser Fall ist schwer von der weiteren Möglichkeit zu unterscheiden, daß mit dem Hinweis auf angebliche Globalisierungserfordernisse Interessenpolitik gegen den Wohlfahrtsstaat betrieben wird.

Zur zweiten Frage. Verursacht Globalisierung zusätzliche Probleme, für die der Wohlfahrtsstaat zuständig ist? Die in den meisten entwickelten Wohlfahrtsstaaten finanziell wichtigsten Leistungsarten, Altersrenten und Krankenversorgung, entwickeln sich völlig unabhängig vom ökonomischen Globalisierungsprozeß. Dagegen wirkt Globalisierung unmittelbar auf Arbeitsmärkte und damit auf die sozialstaatliche Absicherung von Arbeitslosigkeit. Damit wird der Kreis möglicher ausgabenseitiger Wirkungen von Globalisierung auf nationale Wohlfahrtsstaaten erheblich eingegrenzt.

Veränderungen von Außenhandelsbeziehungen und FDI's können – und sollen – zu Veränderungen der internationalen Arbeitsteilung führen. Veränderungen der internationalen Arbeitsteilung können Folgen für die nationalen Arbeitsmärkte haben, indem sie die Nachfrage nach Arbeitskraft

---

20 Vgl. Held u. a., *Global Transformations*, (Anm. 7), S. 189ff.

ändert. Zusätzlich können sich aus transnationalen Migrationsbewegungen Veränderungen auf der Angebotsseite nationaler Arbeitsmärkte ergeben. Durch beide Effekte kann zusätzliche Arbeitslosigkeit entstehen. Dabei kann es sich um vorübergehende oder um endgültige Ausgliederungen aus dem Arbeitsmarkt handeln.

Der Zusammenhang zwischen Globalisierung und Stabilitätsproblemen des Wohlfahrtsstaats wird also primär über den Arbeitsmarkt hergestellt. Vor allem rasche Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung können zu einem Strukturwandel und im ungünstigen Fall einen Rückgang der Nachfrage nach Arbeitskraft bewirken. Aber auch unabhängig von der Entwicklung der Gesamtnachfrage nach Arbeitskraft kann Globalisierung branchenspezifisch zu irreversiblen Arbeitsplatzverlusten führen.

Dies bringt uns zu den oben eingeführten unterschiedlichen Typen von Globalisierungsschicksalen zurück: Kurzfristige Verlierer – langfristige Gewinner und kurzfristige und langfristige Verlierer.

## VII.

Ich fasse kurz zusammen.

Ob ein Land am Globalisierungsprozeß teilnimmt, ist zumindest kurz und mittelfristig von politischen Entscheidungen abhängig. Die Akzeptanz solcher Entscheidungen hängt von den potentiellen Globalisierungsverlierern und deren politischen Vetomöglichkeiten ab. Der Wohlfahrtsstaat kann die Akzeptanz politischer Teilnahmeentscheidungen am Globalisierungsprozeß wesentlich erleichtern. Allerdings ist die Globalisierung der Stabilität von Wohlfahrtsstaaten nicht unbedingt förderlich. Somit zeichnet sich tatsächlich das Globalisierungsdilemma ab: Sozialpolitik wird für Globalisierung benötigt, führt zugleich aber zu vermehrten sozialpolitischen Belastungen. Aber dieses Dilemma ist nicht unlösbar. Denn die erodierende Wirkung von Globalisierung auf nationale Wohlfahrtsstaaten wird allgemein weit überschätzt. Globalisierung läßt die Einnahmenseite des Wohlfahrtsstaats weitestgehend unberührt, wirkt sich allenfalls auf arbeitsmarktnahe sozialpolitische Problemlagen nachteilig aus. Es ergibt sich also das Gesamtbild: Intakter finanzieller Handlungsspielraum und überschaubarer sozialpolitischer Problemzuwachs. Wie soll man mit den Problemen umzugehen? Den beiden stilisierten Typen von Verliererschicksalen in der Globalisierung entsprechen zwei sozialpolitische Angebote.

1. Überbrücken: Dabei geht es darum, Arbeitskraft arbeitsmarktnahe zu halten und qualifizierend zu versorgen. Dieses Angebot richtet sich an die kurzfristigen Verlierer, die langfristig Gewinner werden (können).

2. Kompensieren: Das bedeutet, Menschen mit Alternativen zu abhängiger Erwerbstätigkeit auszustatten. Es kann heißen, ihnen unbedingten Zugang zu sozialstaatlichen Mitteln oder Chancen auf Kapitaleinkünfte zu eröffnen. Oder beides. Dieses Angebot richtet sich an die kurz- und langfristigen Verlierer.

### *1. Überbrücken*

Unter den Globalisierungsverlierern gibt es viele Arbeitskräfte, die im Zuge des Globalisierungsprozesses zwar ihren Arbeitsplatz verlieren, von denen man aber erwarten kann, daß sie zukünftig sich ergebende Arbeitsmarktchancen nützen können. Für sie bieten sich solche sozialpolitischen Maßnahmen an, durch die ihre Orientierung auf den Arbeitsmarkt hin erhalten und ihre Arbeitsfähigkeit unterstützt wird. Dem Globalisierungsschicksal „kurzfristig Verlierer – langfristig Gewinner“ sind also Sozialleistungen angemessen, die den Einkommensstatus der Menschen (eingermaßen) sichern, ihre Arbeitsbereitschaft erhalten, sowie Maßnahmen, die der Weiterqualifizierung ihrer Arbeitskraft dienen.

### *2. Kompensieren*

Die kurz- und langfristigen Verlierer im Globalisierungsprozeß sind die Hauptträger der Globalisierungskosten. Wenn die Teilnahme am Globalisierungsprozeß der Gesellschaft insgesamt Wohlfahrtsgewinne bringt, wenn aber Teile der Bevölkerung über direkte ökonomische Zusammenhänge (insbesondere: Arbeitsmärkte) davon ausgeschlossen werden, dann muß man nach anderen Mechanismen suchen, über die man sie an den Globalisierungsgewinnen beteiligen kann. Dies ist – wie ich zu argumentieren versucht habe – eine Frage, die für das Gelingen der Teilnahme am Globalisierungsprozeß selbst entscheidend sein kann.

Dem Globalisierungsschicksal „kurzfristige und langfristige Verlierer“ ist eine lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik, welche die Leute in einer Warteposition vor dem Arbeitsmarkt hält, unangemessen. Es keinen Sinn, dauerhaft vom Arbeitsmarkt Ausgegrenzte in eine bedingungslose Arbeitsmarktorientierung zu zwingen. Vielmehr kommt es darauf an, ihnen Alternativen zum Arbeitsmarkt zu eröffnen. Damit wird die Frage nach anderen Einkommensquellen und die Frage nach politischen Möglichkeiten ihrer Förderung interessant. Die Zahl der Einkommensquellen ist in modernen, geldbasierten Industriegesellschaften begrenzt. Die Landwirtschaft hat ihre Funktion als eigenständige Einkommensquelle und als Rückzugsmöglichkeit für Arbeitslose weitgehend verloren. Allen Formen von Naturaleinkommen wird durch den weltweiten raschen Urbanisierungsprozeß die Grundlage entzogen. Somit bleiben drei Formen von Geldeinkommens-

quellen: Arbeitseinkommen, Kapitaleinkommen und Leistungen des Wohlfahrtsstaats. Man kann sich unterschiedlich gewichtete „income mixes“<sup>21</sup> dieser drei Einkommensarten vorstellen. Sowohl Kapitaleinkommen als auch wohlfahrtsstaatliche Leistungen können Kompensation für globalisierungsbedingte Verluste von Arbeitseinkommen sein. Die Idee der Kompensation von Globalisierungsverlierern durch den Wohlfahrtsstaat weist auf die Diskussion über ein garantiertes Grundeinkommen, insbesondere in der Form einer negativen Einkommensteuer. Denn eine negative Einkommenssteuer ermöglicht die legale Kombination von Sozialtransfers mit anderen Arten von Geldeinkommen. Die Forcierung von Kapitaleinkommen als Kompensation läuft darauf hinaus, die Ideen zu einer „share economy“<sup>22</sup> im Globalisierungskontext zu nützen. Dahinter steht die Überlegung, Globalisierungsgewinne, die als zusätzliche Kapitalerträge anfallen, über eine breite Streuung von Bezugsrechten auf Kapitalerträge an Globalisierungsverlierer so zu verteilen, daß sie zumindest einen Teil der arbeitsbezogenen Globalisierungsverluste kompensieren.

### VIII.

Selbstverständlich ist nicht jede sozialpolitische Leistung auf jedem Niveau der erfolgreichen Teilnahme am Globalisierungsprozeß förderlich. Aber das in den entwickelten nationalen Wohlfahrtsstaaten institutionalisierte Prinzip sozialer Sicherheit stellt einen ideellen und institutionellen politischen Ressourcenvorrat und damit einen entscheidenden Vorteil Europas in der Globalisierung dar.<sup>23</sup> Dies lehrt ein Blick auf kontrastierende Entwicklungen in andere Weltregionen.

Zwar wurde im Jahr 2000 mit der „Sozialcharta von Buenos Aires“ versucht<sup>24</sup>, die Entwicklung des MERCOSUR durch sozialpolitische Unterfütterung zu voranzubringen. Aber die verfügbaren Mittel reichen nicht, um den Teufelskreis von sozialen Problemen, Modernisierungswiderstand und politischer Instabilität, ökonomischen Effizienzverlusten und vermehrten sozialen Problemen zu durchbrechen.

Der Vorteil Europas, Globalisierungspolitik auf entwickelte Wohlfahrtsstaaten gründen zu können, wird auch angesichts der Bemühungen und

---

21 G. Vobruba, Alternativen zur Vollbeschäftigung. Die Transformation von Arbeit und Einkommen, Frankfurt a. M. 2000, S. 122ff.; P. Bleses/A. Vetterlein, Gewerkschaften ohne Vollbeschäftigung, Opladen 2002.

22 J. Meade, Different Forms of Share Economy, London 1986.

23 Vgl. Vobruba, Integration + Erweiterung (Anm. 5), S. 65ff., 93ff.

24 Vgl. S. Grätius, Der Mercosur: Neue Impulse nach der Krise, in: Nord-Süd aktuell. Hamburg 2000.

Probleme einiger ostasiatischer Staaten deutlich, die gerade unter dem Eindruck tiefer Modernisierungskrisen und damit verbundenen hohen sozialen Kosten, moderne Systeme sozialer Sicherung zu entwickeln versuchen.<sup>25</sup>

Alles in allem: Die Teilnahme am Globalisierungsprozeß verursacht sozialpolitische Probleme. Aber diese Probleme sind lösbar. Die politische Selbstgefährdung staatlicher Sozialpolitik im Globalisierungsprozeß besteht darin, daß seine sozialpolitische Unterfütterung verabsäumt wird. Hier droht die Spirale von Globalisierungswiderstand und politischem Isolationismus mit ökonomischen Effizienzverlusten, die zu weiterem Sozialabbau nötigen.

---

25 Vgl. R. Goodman/I. Perg, The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation Building, in: G. Esping-Andersen (Hrsg.), *Welfare States in Transition*, London 1996.