

- Steiner, Jürg, 1974: Amicable Agreement versus Majority Rule: Conflict Resolution in Switzerland, Chapel Hill.
- Suksi, Markku, 1993: Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum, Dordrecht/Boston/London.
- Taagepera, Rein, 1989: Empirical Thresholds of Representation, in: *Electoral Studies* 8, 105-116.
- Trechsel, Alexander H./Kriesi, Hanspeter, 1996: Switzerland: the Referendum and Initiative as a Centrepiece of the Political System, in: *Gallagher, Michael/Uleri, Pier Vincenzo* (Hrsg.), *The Referendum Experience in Europe*, London/New York.
- Tullock, Gordon, 1977: Föderalismus: Zum Problem der optimalen Kollektivgröße, in: *Kirsch, Guy* (Hrsg.), *Föderalismus*, Stuttgart/New York, 27-35.
- Vatter, Adrian/Linder, Wolf/Farago, Peter, 1997: Determinanten politischer Kultur am Beispiel des Schwyzer Stimmverhaltens, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 3(1), 1-33.
- Vatter, Adrian/Nabholz, Ruth, 1995: Der Stimmbürger als Homo Oeconomicus? Ein empirischer Theorientest am Beispiel kantonaler Kreditvorlagen aus der Schweiz, in: *Politische Vierteljahresschrift* 36(3), 484-501.
- Vatter, Adrian/Sager, Fritz, 1996: Föderalismusreform am Beispiel des Ständemehrs, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2(2), 165-200.
- Warwick, Paul V., 1995: *Government Survival in Parliamentary Democracies*, Cambridge.
- Zogg, Serge, 1996: *La démocratie directe en Europe de l'Ouest. L'Europe en bref*, Genève/Paris.

FORUM

Die sozialpolitischen Grenzen der Globalisierung

Elmar Rieger / Stephan Leibfried

Globalisierung ist ein zentrales Stichwort des ausgehenden 20. Jahrhunderts. Es bestimmt nicht nur die sozialpolitische Agenda der entwickelten Wohlfahrtsstaaten, sondern scheint diesen, im Interesse gesteigerter nationaler Wettbewerbsfähigkeit, Ausgabenkürzungen und marktconforme Reformen zwingend vorzuschreiben. Ein genauerer Blick auf die Auseinandersetzungen um die Theorie des Freihandels zeigt die kritische Bedeutung der sozialen Grundlagen einer offenen Außenwirtschaft. Es spricht einiges dafür, daß die allgemeine Transformation der Industriegesellschaften zu Wohlfahrtsstaaten die Voraussetzungen für eine stabile und nachhaltige Weltmarktintegration entscheidend verbessert hat. In der Periode nach dem Zweiten Weltkrieg konnte der Wohlfahrtsstaat die sozialen Funktionen des Protektionismus, Sicherung von Beschäftigung und Einkommen, übernehmen. Seit Mitte der achtziger Jahre mehrten sich aber auch die Hinweise darauf, daß die innere Transformation der Wohlfahrtsstaaten, die Herausbildung und partei- bzw. interessenpolitische Verfestigung manifester und latenter Vergünstigungsstrukturen, eine Konstellation schuf, in der die positiven Wirkungen wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen für die außenwirtschaftliche Öffnung sich in ihr Gegenteil zu verkehren drohen. Wichtigster Ausdruck dieser Konstellation sind einmal die Reformschwierigkeiten der Sozialpolitik gerade der Staaten, deren Wirtschaften am weitesten in Weltmärkte integriert sind, und die Zunahme neoprotektionistischer Tendenzen.

„Globalisierung“ steht inzwischen als Kurzformel für die umfassende Verflechtung und vertiefte Arbeitsteilung der Weltwirtschaft.¹ Sie scheint eine der großen Herausforderungen für Politik und Gesellschaft der entwickelten Nationalstaaten des ausgehenden 20. Jahrhunderts zu bezeichnen.² Globalisierung gilt für wachsende Teile der Bevölkerungen der westlichen Wohlfahrtsstaaten als Ursache einer in unerwartete

1 Erste Formulierungen der hier vorgestellten Überlegungen wurden in *DIE ZEIT* (Nr. 6 vom 2. Februar 1996, S. 24 – „Fundamente des Freihandels. Im Zeitalter der Globalisierung ist ein starker Wohlfahrtsstaat das beste Mittel gegen den wachsenden Hang zum Protektionismus“), und *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* (43. Jg., März 1996, S. 217-221 – „Wohlfahrtsstaat und Globalisierung. Standort Deutschland: Oder vom Einstieg in den Ausstieg aus der Weltwirtschaft?“) veröffentlicht. Für Hinweise und Kritik danken wir Birgitta Wolff, Franz Xaver Kaufmann und Michael Zürn. Für organisatorische Unterstützung danken wir dem German-American-Academic-Council.

2 Zu einer erster Orientierung über die seit einiger Zeit stark zunehmende Literatur vgl. Garrett (1997), Kohler-Koch (1995) und Zürn (1992). Eine Bibliographie zum Themenkreis Wohlfahrtsstaat und Globalisierung bieten Rieger/Leibfried (1995).

Bahnen gelenkten und unbekannte Richtungen einschlagende Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft. Globalisierung wird im entwickelten Wohlfahrtsstaat zunehmend als Bedrohung erlebt, weil sie – scheinbar von außen kommend – in allen Bereichen staatlichen Handelns Reaktionen erzwingt.

In der öffentlichen Meinung Westeuropas und Nordamerikas gewann deshalb in den 90er Jahren „Globalisierung“ axiomatische Eigenexistenz. Veröffentlichungserfolge wie Lester Thurows *Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America* von 1992, Jeremy Rifkins *The End of Work: The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era* von 1995 und William Greiders *One World, Ready or Not: The Manic Logic of Global Capitalism* von 1997 wollen nachweisen, das laissez faire wirtschaftlicher Globalisierung halte das Versprechen allgemeiner Wohlfahrtssteigerung nicht ein, sondern bewirke das Gegenteil des Versprochenen: Massenarbeitslosigkeit, stagnierende Löhne, Erosion arbeitsmarktpolitischer Arrangements, Verschärfung sozialer Ungleichheiten, zunehmende Steuer- und Abgabenlast einerseits und Einschränkungen staatlicher Transfers und Dienstleistungen andererseits. Diese Entwicklungen werden in Westeuropa und Nordamerika einmal mit der Konkurrenz insbesondere der asiatischen Länder und dann mit der gewachsenen Mobilität des Kapitals in Verbindung gebracht. Der Aufstieg asiatischer Staaten zu wettbewerbsfähigen Industriegesellschaften wird auch mit der Rationalisierung betrieblicher Strukturen in einen ursächlichen Zusammenhang gebracht. Dabei wird vor allem beklagt, daß Produktivitätsfortschritte und betriebliche Rentabilität auf Kosten der Beschäftigung erreicht werden. „Solidarität“ als sozialwissenschaftliches Stichwort und politische Beschwörungsformel hat deshalb Konjunktur. Spielregeln wie Verteilungsergebnisse der Marktwirtschaft werden entsprechend moralisiert und politisiert.³ Forderungen nach Konsenslösungen, „Kanzlergesprächen“ und „Standortsicherungsverträgen“ bezeugen neue Verteilungsprobleme, die alte Blaupausen institutionalisierter Konfliktlösungen in Frage stellen. Dies gilt nicht zuletzt für den Nationalstaat als Grundformel der Sozialverfassung selbst. In den Auseinandersetzungen um die Einführung der Europäischen Währungsunion zeichnet sich ein Nationalismus neuer Art ab; die nationale Standortkonkurrenz äußert sich zunehmend als „industriepolitische“ Alimentierung von bedrohten Unternehmen, als Exportsubventionierung und als Forderungen nach gleichen Wettbewerbsbedingungen; die jüngsten Verschärfungen des Aufenthaltsrechts, der Regeln für Einwanderung, Arbeitserlaubniserteilung, Einbürgerung und der Asylgesetzgebung verweisen auf verstärkte Abschließung gegenüber Drittstaaten und auf eine Wiederkehr wirtschaftspolitischen Autarkiedenkens zum „Schutz der nationalen Arbeit“.

Die neuen Imperative der Weltwirtschaft scheinen vor allem für die Sozialpolitik der am höchsten entwickelten Nationalstaaten zu gelten. Für die Unternehmen dieser Gesellschaften seien die Institutionen des Wohlfahrtsstaates – und ihre arbeitsmarktpolitischen, meist korporatistischen Fundamente – nicht nur Ursache für den Verlust internationaler Wettbewerbsfähigkeit, sondern auch Haupthindernis der Anpassung

³ Jüngstes Beispiel dafür ist die gemeinsame Erklärung der katholischen und evangelischen Kirche in Deutschland: Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Für Auszüge vgl. die Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. März 1997, S. 8. Diese Erklärung hatte 1986 einen wichtigen Vorläufer in einer Veröffentlichung der amerikanischen katholischen Bischöfe. Sie trug den Titel „Economic Justice for All“.

an die neuen Konkurrenzverhältnisse (Shlaes 1994). Der Rationalisierungsdruck stelle arbeitsmarktpolitische Arrangements wie betriebliche Sozialleistungen in Frage und zwingt die Unternehmen, Systeme staatlicher Sozialleistungen vor allem unter Gesichtspunkten der Kosten und der Immobilisierung des Faktors Arbeit zu bewerten. Gleichzeitig würden die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Globalisierung die Ansprüche an die Sozialpolitik steigern und vervielfältigen, die diese aber u. a. aufgrund der eingeschränkten finanzpolitischen Handlungsfähigkeit des Staates nicht mehr erfüllen könne.

Diese Auseinandersetzungen um Globalisierung und Wohlfahrtsstaat greifen zumindest in zweierlei Hinsicht zu kurz. Erstens hält die schematische Behauptung eines unumgänglichen, durch Globalisierung erzwungenen Abbaus der Sozialpolitik einer näheren Betrachtung nicht stand. Für Westeuropa im allgemeinen und für Deutschland im besonderen gilt, daß sich die wirtschaftliche Globalisierung nicht in großflächigen Wohlfahrtsstaatsabbau umgemünzt hat. Eher scheint bislang das Gegenteil der Fall zu sein: Je stärker der Globalisierungsdruck und je höher die außenwirtschaftliche Offenheit eines Landes, desto schwieriger läßt sich der jeweilige wohlfahrtsstaatliche Status quo beschneiden. Sozialpolitische Strukturen erwiesen sich als hochgradig veränderungsresistent. Bestimmte Wirkungen der Globalisierung, die noch im einzelnen beschrieben werden, trugen bisher zumindest eher dazu bei, binnenstrukturell eigentlich fällige Reformen der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Tarifrechtspolitik zu verhindern, als dazu, sie zu erzwingen.⁴ Ein Vergleich der jüngsten sozial- und gesellschaftspolitischen Entwicklungen in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland zeigt nicht nur, in welcher Weise wohlfahrtsstaatliche Strukturen die Internationalisierung von Handel, Produktion und Investition prägen, sondern macht auch deutlich, daß grundlegende Eingriffe in die institutionellen Strukturen der Sozialpolitik eher in Konstellationen erfolgen, in denen nationale Weltmarktverflechtung und Weltmarktabhängigkeit eher gering ausgeprägt sind. Die Reformbedürftigkeit der Sozialpolitik entwickelter Wohlfahrtsstaaten ist allerdings nicht durch die Globalisierung verursacht, sondern durch sie deutlicher und drängender zu Tage getreten. Die Kombination aus abnehmender Fertilität und steigender Alterslastquote und ihre Konsequenzen für die Finanzierung der Sozialleistungssysteme ist hier an erster Stelle zu nennen.

Zweitens ist diese Auseinandersetzung kurzschlüssig. Es wird übersehen, welche Funktionen die Einrichtungen des Wohlfahrtsstaates für das Erreichen und die Sicherung außenwirtschaftlicher Offenheit erfüllen können. Die Art und Weise, wie die Auseinandersetzung um Globalisierung und Wohlfahrtsstaat geführt wird, erweckt den Anschein, als handle es sich um eine gänzlich neue Konstellation und Herausforderung. Internationalisierungsbewegungen der Wirtschaft und nationale Gegenbewegungen sind aber regelmäßig wiederkehrende Phänomene. Das entscheidend Neue der gegenwärtigen Konstellation ist die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates und dessen innere Transformation. Mit diesem Wandel veränderten sich sowohl die Wahrnehmung der Folgen wirtschaftlicher Globalisierung für das Binnenverhältnis entwickelter Ge-

⁴ Ähnlich liegen die Dinge bei der Europäischen Währungsunion: Sie wird mit binnenstrukturell fälligen Reformen der Staatsfinanzen verknüpft, was in wechselseitige Geiselnahmen und Blockierungen resultierte, anstatt, wie von den Regierungen beabsichtigt, als äußerer Erzwingungsmechanismus zu wirken (Eichengreen 1997).

sellschaften wie auch die Institutionen der internationalen Regulierung der Wirtschaft. Die höheren Wachstumsraten des internationalen Handels verglichen mit jenen der Produktion selbst charakterisierte bereits die Weltwirtschaft des ausgehenden 19. Jahrhunderts (Deutsch/Eckstein 1961; James 1996: 1-26). Gleiches gilt für das Maß der Integration und Verflechtung der Finanzmärkte.⁵ In historischer Perspektive fällt allerdings auf, daß frühere Globalisierungs- bzw. Internationalisierungsbewegungen der Wirtschaft nur relativ kurze Zeit Bestand hatten, und sehr schnell von langen Perioden allgemeiner außenwirtschaftlicher Schließung abgelöst wurden (Bairoch 1993: 16-33; Bhagwati 1989; James 1996: 1-26; Kindleberger 1996; Rogowski 1989). Deshalb stellen sich in der gegenwärtigen Situation vor allem zwei Fragen: Erstens, welchen Beitrag hat die inzwischen erfolgte Entwicklung des Wohlfahrtsstaates zum Verlauf der jüngsten Globalisierungswelle des ausgehenden 20. Jahrhunderts geleistet? Zweitens, welche Rolle spielt die innere Transformation entwickelter Wohlfahrtsstaaten für die Internationalisierung von Handel, Produktion und Investition?

Der Wohlfahrtsstaat der Gegenwart ist ein Produkt der Großen Depression der Zwischenkriegszeit und der Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs. Umfassende Sozialpolitik und aktive Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsplanung galten als Lösungen jener Probleme, die die europäischen Gesellschaften zu zerreißen drohten und auf die damals mit Schutzzöllen und Autarkiepolitik reagiert wurde: wirtschaftliche und soziale Unsicherheiten aufgrund von Massenarbeitslosigkeit, großdimensionale sektorale Umbrüche, beruflicher Abstieg, sinkende Löhne und kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse. Tatsächlich gingen im ersten Nachkriegsjahrzehnt Politik- und Wirtschaftswissenschaftler wie Karl Deutsch, E. H. Carr, John Maynard Keynes, Wilhelm Röpke, Lionel Robbins und Gunnar Myrdal noch davon aus, der Durchbruch und der Aufstieg des Wohlfahrtsstaates als neue soziale Ordnung der entwickelten und demokratischen Nationalstaaten schlossen es aus, das frühere Niveau weltwirtschaftlicher Verflechtung wiederzugewinnen. Vor diesem Erwartungshorizont wird die Gleichzeitigkeit wohlfahrtsstaatlicher Expansion und wirtschaftlicher Globalisierung in der Nachkriegszeit erklärungsbedürftig.

In diesem Artikel wird versucht, eine der Voraussetzungen wirtschaftlicher Globalisierung und nationaler Weltmarktintegration in entwickelten, westlichen Industriegesellschaften zu beschreiben. Dabei wird die allgemeine These vertreten, daß die Internationalisierung von Handel, Produktion und Investition insofern durch sozialpolitische Strukturen ermöglicht wurde, als diese außenwirtschaftlichen Protektionismus ersetzen konnten. Allerdings sind sozialpolitische Strukturen auch Ausgangs- und

⁵ Das bloße Ausmaß der Globalisierung finanzwirtschaftlicher Transaktionen muß regelmäßig als Beleg für eine beispiellose Entwicklung herhalten. In historischer Perspektive ist diese Einschätzung nicht zu halten: „Some measurements of the degree of financial integration in the world economy indicate that at the beginning of the twentieth century the world was more interconnected than at any subsequent time (including the 1990s, despite the trillions of dollars of daily currency movements). These measurements examine the behavior of saving and investment levels. Investment and savings were coordinated on a global level, with the result that a surplus of investment in one area or state (that is, a balance of payments current account deficit) could be smoothly financed by the export of surplus savings from another area. Even in the highly integrated 1980s and 1990s, such transfers were much more difficult and raised many more political eyebrows than in the golden era that preceded the First World War“ (James 1996: 12).

Bezugspunkte neuer Formen der Gruppenbildung, der politischen Mobilisierung und des Wandels der Strukturen wohlfahrtsstaatlicher Interessenvermittlung. Die Handlungsbedingungen, Veto-, Macht- und Durchsetzungschancen sozialer Gruppen in politischen Märkten wurden durch die wohlfahrtsstaatliche Transformation der Nachkriegsgesellschaften von Grund auf verändert. Die neuen sozialen Gruppen – Versorgungsklassen und wohlfahrtsstaatliche Produzentengruppen – treiben über ihre Versuche der politischen Sicherung von Einkommenschancen die Immobilisierung der Sozialpolitik voran. Werden diese Gruppen von wohlfahrtsstaatlicher Reformpolitik herausgefordert, und wächst gleichzeitig die wirtschaftliche Unsicherheit aufgrund globalisierungsinduzierter betrieblicher Umstrukturierungen, dann sind neue Interessenkoalitionen zu erwarten, die auf eine Politik außenwirtschaftlicher Schließung drängen bzw. binnenwirtschaftlicher Deregulierung und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit entgegenarbeiten.

„Freihandel“ ist hier eine Annäherung an „Globalisierung“. Thema des Artikels ist die Sichtung jener Argumente für und gegen Freihandel, die in verschiedenen historischen Perioden geäußert wurden. Dabei steht nicht ihr theoretischer Wert im Vordergrund, sondern ihre Zeit- Orts- und Interessengebundenheit. Diese Argumente sind Reaktionen auf bestimmte Zusammenhänge zwischen binnengesellschaftlichen und außenwirtschaftlichen Verhältnissen und Entwicklungen. Diese Vorgehensweise ersetzt allerdings nicht die Analyse tatsächlicher Strukturen und Prozesse der Internationalisierung von Handel, Produktion und Investition. Diese Analyse ist Thema einer separaten Veröffentlichung (Rieger 1997).

Der erste Teil dieses Artikels beschreibt die klassische Verteidigung des Freihandels als Prinzip der Außenwirtschaftspolitik. Hier ist die Frage, warum sich die Theorie des Freihandels als unangreifbar erwies, eine entsprechende Praxis sich aber immer auf vergleichsweise kurze Zeiträume beschränkte. Freihandel beruht auf Bedingungen, die er selbst aufgrund seines *modus operandi* weder herstellen noch gewährleisten kann. Die wichtigsten dieser Bedingungen sind die Balance zwischen den sozialen Gruppen der nationalen Gemeinschaft, ferner solche Einrichtungen, die gruppenübergreifende Kompensation bzw. Umverteilung ermöglichen, und schließlich die Existenz außerwirtschaftlicher Quellen der Wohlfahrtsproduktion. Die Entwicklung der Theorie des Freihandels von David Ricardo bis Paul Krugman zeigt, wie immer wieder versucht wurde, diese außerwirtschaftlichen Faktoren zu endogenisieren (Irwin 1996). Die Entwicklung der Außenwirtschaftstheorie spiegelt deshalb nicht nur die Fortbildung und das wechselvolle politische Schicksal der Freihandelsdoktrin, sondern enthält auch Hinweise darauf, warum sie regelmäßig in der wirtschaftspolitischen Praxis scheiterte. Ökonomen lehnen allerdings mit guten Gründen die Berücksichtigung außerwirtschaftlicher Faktoren in der Theorie der Außenwirtschaftspolitik ab. Diese Faktoren würden immer wieder *ad hoc* in Erklärungen eingefügt, seien historisch kontingent und fügten sich in kein Muster. Hier wird versucht, eine Klasse von Faktoren zu identifizieren, von der anzunehmen ist, daß sie in systematischen Zusammenhängen mit der Internationalisierung von Handel, Produktion und Investition steht. Dabei handelt es sich um sozialpolitische Strukturen. Deren Variationen stehen für unterschiedliche Interessenkalküle sozialer Gruppen nicht nur in Entscheidungsprozessen der Sozialpolitik, sondern auch in denen der Außenwirtschaftspolitik bzw. ihrer binnenwirtschaftlichen Grundlagen.

Der zweite Teil beschreibt die Diskussion in der Politik- und Wirtschaftstheorie der vierziger und fünfziger Jahre über die Auswirkungen der Transformation der Industriegesellschaft zum Wohlfahrtsstaat auf die Integration der Weltwirtschaft und auf die Begrenzung der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung. Nicht nur historisches Interesse lenkt den Blick auf diese Diskussion. Im Rückblick scheint es zunächst so, als hätten sich die Beobachter damals geirrt, was ihre grundsätzliche Skepsis betraf, unter den Bedingungen des wohlfahrtsstaatlichen Systemwechsels in den Nachkriegsgesellschaften ein hohes Maß weltwirtschaftlicher Integration zu erreichen. Eine nähere Betrachtung ihrer Argumente zeigt aber, daß der kritische Punkt in der Beziehung zwischen nationalem Wohlfahrtsstaat und wirtschaftlicher Globalisierung durchaus richtig erkannt wurde: Der Wohlfahrtsstaat ist tatsächlich der bisherige Höhepunkt in der Entwicklung exklusiver Nationalstaatlichkeit. Er steht für den Primat der binnengesellschaftlichen und binnenwirtschaftlichen Ordnung gegenüber der Ordnung des Weltmarktes und den Strukturen internationaler Politik. Diese Konstellation ist Ergebnis der politischen und sozialen Integration der Arbeiterschaft in die nationale Politik.

Indem staatliche Sozialpolitik Wohlfahrt außerhalb des Marktes produziert, verschaffte sie, wie im dritten Teil gezeigt wird, diesen modernen, wohlfahrtsstaatlich gewendeten Nationalgesellschaften jene Anpassungsspielräume für permanente wirtschaftliche Umstrukturierungen, die typisches Merkmal weltwirtschaftlicher Integration und Eigendynamik sind. Die Aufeinanderfolge zunächst der wohlfahrtsstaatlichen und dann der weltwirtschaftlichen Expansion war nicht zufällig, sondern hatte systematische Ursachen, die sich aus dem funktionalen Zusammenwirken dieser beiden Entwicklungen ergaben. Wie zum Beispiel die Verabredung regelmäßiger Senkungen von Zollschränken in den verschiedenen GATT-Runden zeigt, konnte Sozialpolitik Protektionismus zunehmend ersetzen. Grundlage dieser neuen Korrelation von Wohlfahrtsstaat und Außenwirtschaftspolitik sind die veränderten Interessenkalküle jener sozialen Gruppen, deren Lage unmittelbar von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig ist. Je stärker wohlfahrtsstaatliche Politik jenseits des Marktes Sicherheits- und Zukunftschancen produziert, desto größer werden die Möglichkeiten außenwirtschaftlicher Öffnung. Die funktionale Spezialisierung wohlfahrtsstaatlicher Sozialpolitik machte deshalb außenwirtschaftlichen Protektionismus überflüssig, weil beide auf das Gleiche zielen: die Sicherung von Einkommen und Beschäftigung. Wenn aber die Globalisierung den sozialpolitischen Status quo selbst in Frage zu stellen scheint, dann zeigt sich sehr schnell wie berechtigt jene Skepsis ist, die ausgehend vom Primat nationaler Wohlfahrtsstaatlichkeit der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung und Integration Grenzen zog. Diese Skepsis scheint um so angebrachter, als die wahrgenommene Bedrohung durch die wirtschaftliche Globalisierung zunehmend auch jene Reformen des Wohlfahrtsstaates zu beeinträchtigen droht, die Herausforderungen zu bewältigen suchen, die auf innere Veränderungen der Sozialpolitik zurückgehen. Der vierte Teil des Artikels versammelt Hinweise, die die These stützen, daß ein hohes Maß weltwirtschaftlicher Verflechtung die Hürden für erfolgreiche Eingriffe in die institutionellen Strukturen der Sozialpolitik eher erhöht als senkt. Abschließend werden Perspektiven zukünftiger Forschung skizziert.

1. Die soziale Dimension offener Außenwirtschaft

„Die Ziffern der Handelsstatistik sind die beliebtesten Renomierstücke aller fortgeschrittenen Nationalökonom. Leider sind Geist und Witz, mit denen die Zahlen erörtert werden, nicht immer im gleichen Verhältnis gewachsen wie Einfuhr und Ausfuhr“ (Sombart 1913: 368).

Für die klassische Theorie der Grundlagen und der Entwicklung des Außenhandels sind die Kosten grenzüberschreitender wirtschaftlicher Transaktionen die kritische Variable außenwirtschaftlicher Verflechtung. Sinken diese Kosten, dann werden grenzüberschreitende Transaktionen im Vergleich zu binnenwirtschaftlichen Transaktionen billiger, Märkte werden transnational und die Arbeitsteilung verbreitert sich geographisch und vertieft sich produktionstechnisch (Frieden/Rogowski 1996). Mit der Verbilligung von Transport und Kommunikation und mit der höheren Sicherheit für unternehmerische property rights entfalten sich dann jene Wirkungen, die David Ricardo im Anschluß an Adam Smith beschrieben hat, und die seither zu den Grundüberzeugungen der Freihandelslehre zählen:

„Under a system of perfectly free commerce, each country naturally devotes its capital and labour to such employments as are most beneficial to each. This pursuit of individual advantage is admirably connected with the universal good of the whole. By stimulating industry, by rewarding ingenuity, and by using most efficaciously the peculiar powers bestowed by nature, it distributes labour most effectively and most economically: while, by increasing the general mass of production, it diffuses general benefit, and binds together, by one common tie of interest and intercourse, the universal society of nations throughout the civilized world. It is this principle which determines that wine shall be made in France and Portugal, that corn should be grown in America and Poland, and that hardware and other goods shall be manufactured in England“ (1973: 81).

Idealtypisch zugespitzt bezeichnet Freihandel ein außenwirtschaftliches Regime, in dem grenzüberschreitender Austausch wirtschaftlicher Güter völlig unbehindert ist, so daß es, bei Berücksichtigung von Transport- und anderen Transaktionskosten, keine systematisch begründeten Unterschiede zwischen den Preisen des Binnenmarktes und jenen des Weltmarktes gibt. Diese Preise bezeichnen deshalb allein relative Knappheit bzw. relatives Überangebot von Gütern. Sie bilden damit die entscheidungsrelevanten Opportunitätskosten nationaler Unternehmen und Haushalte, weil die Weltmärkte jederzeit Transaktionen zu diesen Preisen erlauben (Irwin 1996: 5). Die tatsächlichen Verhältnisse kamen diesem Idealtypus aber nie sehr nahe. Trotzdem hat die Freihandelslehre in der Wirtschaftstheorie ihren Platz behaupten können. Nach einer Umfrage aus dem Jahr 1984 stimmten 95% der US-amerikanischen und 88% der deutschen, französischen, österreichischen und schweizerischen Wirtschaftswissenschaftler der Aussage, „Zölle und Einfuhrquoten senken die allgemeine wirtschaftliche Wohlfahrt“ voll bzw. voll mit Einschränkungen zu (Frey u.a. 1984).

Gegen Freihandel als Leitprinzip der Außenwirtschaftspolitik wurden vielerlei Gründe vorgebracht: Minderung der nationalen Machtstellung durch wirtschaftliche Abhängigkeit, Schutz und Förderung der eigenen Industrie gegen Importkonkurrenz, Ausbeutung kleinerer durch größere Staaten usw. Es gibt aber auch Gründe, die gegen den Freihandel vorgebracht wurden, die in seiner eigenen Wirkungsweise liegen. Sie sind vor allem deshalb interessant, weil sie im Gegensatz zu den gerade genannten keinen zufälligen Charakter haben bzw. historisch unveränderlich sind, sondern mit

den Auswirkungen einer offenen und arbeitsteiligen Weltwirtschaft untrennbar verknüpft sind. Drei solche Gründe werden immer wieder gegen Freihandel als Prinzip der Außenwirtschaftspolitik vorgebracht. Sie bezeichnen die wichtigsten Quellen von Schwierigkeiten, die einer Politik außenwirtschaftlicher Öffnung nationalstaatlich geschlossener Gesellschaften und damit der Internationalisierung von Produktion, Handel und Investition entgegenstehen.

Die erste Schwierigkeit liegt in der zeitlichen Dimension der Realisierung höherer nationaler Wohlfahrtsniveaus. Die permanente Revolutionierung wirtschaftlicher Strukturen, die sich aus den Bewegungen des Weltmarkts für nationale Gemeinschaften ergibt, bedeutet ein hohes Maß sozialer Ungewißheit. Die Kosten wirtschaftlicher Umschichtungen nach immer neuen Wellen von Importkonkurrenz und Exportexpansion – Verlust von Einkommen und Arbeitsplätzen, sinkende Löhne, Entwertung beruflicher Qualifikationen und Zerfall arbeitsmarktpolitischer Systeme – sind handgreiflich, fallen für die betroffenen Gruppen und Wirtschaftszweige sofort an, konzentrieren sich auf einzelne Bereiche und schaffen damit immer wieder neue Ungleichgewichte zwischen Regionen und zwischen sozialen Gruppen. Ihr Nutzen aber – fallende Verbraucherpreise, neue Gewinn- und Arbeitsmarktchancen, Produktivitätssteigerungen und die Aufwertung beruflicher Positionen und Qualifikationen – ergibt sich erst längerfristig und fällt eher diffus an. Protektionismus lebt deshalb von der Illusion, die Beschäftigungs- und Einkommensverluste bestimmter Gruppen verhindert werden, ohne daß andere Gruppen bzw. die Allgemeinheit dafür in Form höherer Preise und langsameren Wirtschaftswachstums zu bezahlen hätten. Die immanenten Schwierigkeiten des Versprechens zwar zeitlich verzögerter, aber langfristig alle sozialen Gruppen begünstigenden Wirkungen einer offenen Volkswirtschaft, wurden deshalb schon früh als Argument gegen Freihandel gebraucht. In der 1719 veröffentlichten Abhandlung *A Short System of Trade* schrieb David Clayton:

„You may as soon convince me that black is white, and that darkness is light, as to convince me that the making our hands idle is the way to make us thrive, and carrying our cash abroad is the way to enrich us“ (nach Irwin 1996: 53).

Ein zweites, regelmäßig gegen eine offene Außenwirtschaft vorgebrachtes Argument ist das Risiko, nationale Wohlfahrt externer politischer Abhängigkeit auszusetzen. Jenseits der Eigendynamik der Weltmärkte können Waren- und Finanzströme auch aus politischen Gründen gestoppt, behindert, gelenkt oder sonstwie beeinflusst werden:

„The threat of an interruption of trade (is) the ever present characteristic of commerce between sovereign states (...)“ (Hirschman 1980: 27).

Die institutionelle Schwäche der internationalen Ordnung, die Abwesenheit einer Zentralmacht, ist Ausgangspunkt der doppelten Bestrebung nationaler Regierungen, sich gleichzeitig außenwirtschaftlich abzuschotten und außenwirtschaftliche Vorteile politisch zu erobern und zu sichern. Die Wirkungen dieses Zusammenspiels innerer und äußerer Wirtschaftspolitik verstärken die bereits bestehende Fragmentierung und Anarchie des internationalen Systems und verursachen im Binnenverhältnis immer wieder neu ansetzende Anstrengungen sozialer Gruppen zur politischen Sicherung und Monopolisierung wirtschaftlicher Vorteilslagen. Für nationale Akteure stellt sich

deshalb internationale Wirtschaftspolitik als ein Nullsummenspiel dar, auch wenn diese Haltung ökonomisch keinen Sinn macht (Gilpin 1977; 1987: 31-34, 46-50; Krugman 1997.)

Ein dritter Grund, der gegen den Freihandel vorgebracht wird, geht von der Tatsache aus, daß zwischen Volkswirtschaften große Entwicklungsunterschiede bestehen. Sinkende Transport- und Transaktionskosten bringen Volkswirtschaften in unmittelbaren Kontakt, die sich auf sehr unterschiedlichen Entwicklungsniveaus befinden. Unter den Bedingungen des Freihandels können deshalb nationale Errungenschaften wie hohe Lohn- und Konsumniveaus, umfangreiche betriebliche und staatliche Sozialleistungen, Arbeitsplatz- und Arbeitsschutzgarantien und ähnliches mehr zu Wettbewerbsnachteilen in der Standortkonkurrenz mit Volkswirtschaften niedrigerer Entwicklungsniveaus werden. Die Verwandlung höherer Wohlstandsniveaus in Wettbewerbsnachteile wurde in der klassischen Wirtschaftstheorie noch als erwünschte Umverteilung zwischen Volkswirtschaften gesehen. Diese Vorstellung fand ihren klassischen Ausdruck bei David Hume:

„There seems to be a happy concurrence of causes in human affairs, which checks the growth of trade and riches, and hinders them from being confined entirely to one people; as might naturally at first be dreaded from the advantages of an established commerce. Where one nation has gotten the start of another in trade, it is very difficult for the latter to regain the ground it has lost; because of the superior industry and skill of the former, and the greater stocks, of which its merchants are possessed, and which enable them to trade on so much smaller profits. But these advantages are compensated, in some measure, by the low price of labour in every nation which has not an extensive commerce, and does not much abound in gold and silver. Manufactures, therefore gradually shift their places, leaving those countries and provinces which they have already enriched, and flying to others, whither they are allured by the cheapness of provisions and labour; till they have enriched these also, and are again banished by the same causes. And, in general, we may observe, that the dearthness of every thing, from plenty to money, is a disadvantage, which attends an established commerce, and sets bounds to it in every country, by enabling the poorer states to undersell the richer in all foreign markets“ (Hume 1987a: 283-4; Hervorhebung durch E.R./S.L.).

Humes Perspektive blieb die Meinung einer Minderheit. Die Wirkungen der Konkurrenz zwischen Volkswirtschaften unterschiedlicher Entwicklungsniveaus wurden immer wieder gegen den Freihandel in Anschlag gebracht. Größere Bedeutung gewann das Argument allerdings erst am Ende des 19. Jahrhunderts. In den Auseinandersetzungen jener Jahre begann sich eine Konstellation abzuzeichnen, die auch gegenwärtig die Diskussion um die Auswirkungen der Globalisierung auf nationale Wohlfahrts- und Lohnniveaus bestimmt. Zur Zeit David Humes und Adam Smiths waren die einzelnen Ursachen erfolgreicher Importkonkurrenz weder ein theoretisch noch ein politisch legitimes Argument gegen Freihandel. Als entscheidend galten allein die Ersparnisse durch billige Importe und der von der Importkonkurrenz ausgehende Druck zur Rationalisierung betrieblicher Abläufe und zur Steigerung der Produktivität und die gesteigerten Anstrengungen zur Erschließung neuer Gewinnchancen:

„(...) when any commodity is denominated the staple of a kingdom, it is supposed that this kingdom has some peculiar and natural advantages for raising the commodity; and if, notwithstanding these advantages, they lose such a manufacture, they ought to blame their own idleness,

or bad government, not the industry of their neighbours" (Hume 1987b: 329-330 – Hervorhebung durch E.R./S.L.).⁶

Nationale Lohnkonkurrenz wurde nach der Industriellen Revolution mit ihrer Durchsetzung moderner Betriebsorganisation und der Bildung nationaler Arbeitsmärkte als wichtigster Quelle von Lebenschancen der Bevölkerung zum zentralen politischen Argument gegen Freihandel.⁷ Es reflektiert die neue Lohn- und Arbeitsmarktabhängigkeit großer Bevölkerungsgruppen ohne Besitz und Vermögen. Die Entwicklung der wirtschaftlichen Situation dieser Gruppen konnte vor allem demokratisch-parlamentarische Politik immer weniger ignorieren. Wirtschaftliche Umschichtungen aufgrund der autonomen Bewegungen der Weltwirtschaft gewannen damit einen sehr viel höheren politischen Stellenwert. Arbeitslosigkeit, regionale Umschichtungen und stagnierende oder sinkende Löhne schienen nicht mehr mit dem Verweis darauf zu rechtfertigen, daß langfristig die Wohlfahrtsgewinne einer offenen Volkswirtschaft allen zugute kommen würden.⁸ Dies galt besonders dann, wenn die negativen Erfahrungen der Konkurrenz Ländern zugeschrieben werden konnte, deren Entwicklungsniveaus weit niedriger waren. Anlässlich der verschärften Agrarkonkurrenz Deutschlands mit den südamerikanischen Siedlerstaaten glaubte Max Weber 1894 feststellen zu können, die Größenordnung volkswirtschaftlicher Entwicklungsunterschiede am Ende des 19. Jahrhunderts verbiete jede „echte“ Konkurrenz:

„Es ist, mit einem Wort, der Umstand, daß wir auf dicht besiedeltem Boden ein altes sesshaftes Kulturvolk mit alter, fein ausgeprägter und deshalb auch empfindlicher sozialer Organisation und typischen nationalen Kulturbedürfnissen sind, was uns in die Unmöglichkeit versetzt, mit diesen Wirtschaften zu konkurrieren. Man wird danach kaum Neigung verspüren, wie es so oft geschieht, das ohne Weiteres als Symptom von Schwäche und wirtschaftlicher Rückständigkeit zu deuten“ (Weber 1993: 299).

⁶ Ein Echo dieser Haltung findet sich auch in der gegenwärtigen Diskussion um die Widerstände gegen Globalisierung. Vgl. dazu Paul Krugman: „Many observers seem determined to blame global markets for a host of economic and social ills, even when the facts point unmistakably to domestic – and usual political – causes“ (International Herald Tribune, 20. Februar 1997, Seite 8; vgl. auch Krugman 1996).

⁷ Dies gilt vor allem für die USA. Vgl. dazu den Hinweis bei Irwin (1996: 160) und die Untersuchung von Eckes (1995).

⁸ Zur Wiederkehr dieser Argumentation vgl. William Greider: „The boosters of globalization invoke the sweet logic of 'comparative advantage' to explain these developments and insist that everyone wins eventually. A growing army of discontented citizens in the advanced economies, dispossessed or insecure, no longer believes this. I happen to think they are right“ (International Herald Tribune vom 25. Februar 1997, S. 9). Für die Gegenposition vgl. Paul Krugman: „Economic growth in low-wage nations is in principle as likely to raise as to lower per capita income in high-wage countries; the actual effects have been negligible. In theory, there are some reasons for concern about the impact of Third World competition on the distribution (as opposed to the level) of income in the West (. . .)“ (1996: 51 f.). Für eine vergleichende Untersuchung der Konsequenzen globaler Standortkonkurrenz für Beschäftigung und Löhne vgl. Wood (1994), und für eine wirtschaftstheoretische Abwägung der relativen Bedeutung technologischer Entwicklungen gegenüber der Standortkonkurrenz vgl. Bhagwati und Kusters (1994).

Die diagnostizierte „Schleuderkonkurrenz“⁹ verband Max Weber mit der ausdrücklichen Absage an den Freihandel als Leitidee für die Außenwirtschaftspolitik.¹⁰ Bei großen Entwicklungsunterschieden und bei Abwesenheit zentralisierter Koordination zwischenstaatlicher Wirtschaftsbeziehungen verbiete sich eine umfassende außenwirtschaftliche Öffnung. Das Interesse an der Erhaltung nationaler Integrität erheische eine Begrenzung dieser Formen internationaler Konkurrenz, selbst wenn damit volkswirtschaftliche Effizienzverluste verbunden seien:

„In ihren letzten Konsequenzen ist die Weltwirtschaft der Freihandelslehre ohne den Weltstaat und die volle Gleichheit des Kulturniveaus der Menschheit eine Utopie; der Weg dahin ist weit. So lange wir noch in den Anfängen einer solchen Entwicklung stehen wie noch jetzt, handeln wir auch im Interesse der Weiterentwicklung, wenn wir die alten Baumstämme, aus welchen vielleicht künftige Geschlechter den Bau der Wirtschafts- und Kulturgemeinschaft der Menschheit zusammen zu zimmern vermögen – die historisch gegebenen nationalen Wirtschaftseinheiten –, nicht allzu voreilig umhauen und für das künftige Gebäude zuzuschneiden versuchen, sondern in ihrem naturgegebenen Wachstum erhalten und fördern. – Es ist ein Vortheil für eine Nation, wenn sie billiges Brot ißt, aber dann nicht, wenn dies auf Kosten künftiger Generationen geschieht“ (Weber 1993: 303 – Hervorhebung durch E.R./S.L.).

Der Primat nationaler Wohlfahrtsniveaus nahm in der Folgezeit durch die Expansion der Staatstätigkeit und die Gestaltung der Sozialpolitik Rechtsansprüche noch weiter zu. Die Ausdehnung des öffentlichen Sektors und die Verstaatlichung weiterer Bereiche wirtschaftlicher Produktion, die Intensivierung und Verstetigung makroökonomischen Managements und gesamtwirtschaftlicher Planung, die Ausbildung engmaschiger staatlicher Regulierung, Kontrolle und Überwachung des Handelns privater Unternehmen, die wachsende Bedeutung des Staates für Qualifizierung, Forschung und Entwicklung und die verschiedenen Formen sozialpolitischer Intervention waren Antriebskräfte und Begleiterscheinungen eines zunehmenden wirtschaftlichen Nationalismus. Motor dieser vielfältigen Entwicklungen war die Ausdehnung des Wahlrechts und die Demokratisierung und Parlamentarisierung der Politik. Für eine Reihe von Politik- und Wirtschaftswissenschaftlern waren deshalb die sozialen Folgen der Demokratisierung und Parlamentarisierung die eigentliche Ursache der Desintegration der Weltwirtschaft in nationale Wirtschaftsräume.

2. Demokratie und Außenwirtschaftspolitik im Nationalstaat

„There is no vested interest more intractable than the vested interests of national groups“ (Robbins 1937: 66).

Ausdehnungen des Wahlrechts und Parlamentarisierung der Politik verallgemeinerten und steigerten die Möglichkeiten ihrer Instrumentalisierung zur Sicherung von Ar-

⁹ In den USA hat Ross Perot 1992 in den Auseinandersetzungen um die Zustimmung zur NAFTA während des Präsidentschaftswahlkampfes gegen Clinton für die der NAFTA zugeschriebenen massiven Jobverluste der USA an Mexico den Slogan des „great sucking sound“ geprägt und damit ein erhebliches protektionistisches Stimmpotential auf sich ziehen können.

¹⁰ Weber stand mit dieser Einschätzung nicht allein. Er bewegte sich damit durchaus im damaligen wirtschaftspolitischen mainstream. Vgl. dazu Rosenberg (1967: 78-82, 187-191).

beitsplätzen und Lebenschancen. Dadurch veränderten sich nicht nur die mikroökonomischen Voraussetzungen einer binnen- wie außenwirtschaftlich liberalen Ordnung, sondern es wurden auch die Rahmenbedingungen umgestaltet, innerhalb derer nationalstaatliche Politik formuliert wurde. Der damit bezeichnete Strukturwandel nationaler Wirtschaft¹¹ und Politik galt als unüberschreibbare Grenze für die Entwicklung einer freien Weltwirtschaft und für die Ausbildung grenzüberschreitender Systeme wirtschaftlicher Arbeitsteilung. Die Ausdehnung des Wahlrechts auf die Lohnarbeiterschaft begründete formal und inhaltlich einen neuen Primat der Politik gegenüber der Wirtschaft. Die Gesellschaften der Zwischenkriegszeit waren Experimentierfelder neuer Ordnungsentwürfe des Verhältnisses von Innen und Außen. Die neue innenpolitische Ordnung verminderte die Freiheitsgrade der Wirtschaft. Insbesondere wurde angenommen, der politische Systemwechsel untergrabe die Grundlagen einer dynamischen, sich selbst regulierenden Wirtschaftsverfassung:

„Under democratic conditions the members of the different industrial groups will feel that, in the last analysis, it is their representatives who determine the conditions of their employment. It is most unlikely that they will submit to be moved from place to place and from occupation to occupation if there seems an opportunity of preventing it by political action. We know by experience how difficult it is to induce people to change their occupation if there appears to be the remotest chance of their obtaining state support if they stay where they are. Under democratic conditions even the shifting of a government dockyard encounters the most formidable resistance. If government control of industry becomes general, it is very difficult to believe that the probability of sectional resistance to change will not exert at least as powerful an influence on national planning as the desirability of employing resources at the point of maximum return“ (Robbins 1937: 61-2).

Politische Interventionen setzten auch der freien Lohnpreisbildung Grenzen. Damit entfiel aber eine wesentliche Grundlage einer sich selbständig regulierenden wirtschaftlichen Entwicklung. Modus operandi wirtschaftlichen Wachstums und Fortschritts ist die Bewegung der Löhne aufgrund der relativen Veränderung der Arbeitsproduktivität. Die für die wirtschaftliche Dynamik notwendige Abwärtsbewegung von Löhnen in nicht mehr wettbewerbsfähigen Industrien wurde aber in den Masendemokratien der Zwischenkriegszeit zunehmend mit politischen Mitteln und auf-

11 Joseph Schumpeter faßte in einem Vortrag im Jahr 1949 die neue Normalität des Staatsinterventionismus folgendermaßen zusammen: „The best method of satisfying ourselves as to how far this process of disintegration of the capitalist society has gone is to observe the extent to which its implications are being taken for granted both by the business class itself and by the large number of economists who feel themselves to be opposed to (one hundred percent) socialism and are in the habit of denying the existence of any tendency toward it. To speak of the latter only, they accept not only unquestioningly but also approvingly: (1) the various stabilization policies which are to prevent recessions of at least depressions, that is, a large amount of public management of business situations even if not the principle of full employment; (2) the 'desirability of greater equality of incomes', rarely defining how far short of absolute equality they are prepared to go, and in connection with this the principle of redistributive taxation; (3) a rich assortment of regulative measures, frequently rationalized by antitrust slogans, as regard prices; (4) public control, though within a wide range of variation, over the labor and the money market; (5) indefinite extension of the sphere of wants that are, now or eventually, to be satisfied by public enterprise, either gratis or on some post-office principle, and (6) of course all types of security legislation“ (1950: 418).

grund politischer Erwägungen unterbunden. John Maynard Keynes bemerkte zu dieser Entwicklung anlässlich des britischen Generalstreiks im Jahr 1926:

„I believe that the resistances to a severe income deflation (...) have always been very great. But in the modern world of organized trade unions and a proletarian electorate they are overwhelmingly strong. The attempt by the entrepreneurs to bring this expedient into operation culminated in the general strike of 1926. But political and social considerations stood in the way of allowing the advantages won by the defeat of the strike to be pushed home“ (zit. nach Irwin 1996: 191).

Zusätzlich zur Beweglichkeit der Löhne muß eine zweite Voraussetzung gegeben sein, damit ein Freihandelsregime tatsächlich das Versprechen allgemeiner Wohlfahrtssteigerung einlösen kann: Eine ausreichend große Nachfrage nach Arbeitskräften. Wenn diese Voraussetzung nicht gegeben ist, wird für Keynes eine Politik offener Außenwirtschaft politisch unhaltbar:

„When a free trader argues that a tariff cannot increase employment but can only divert employment from one industry to another, he is tacitly assuming that a man who loses his employment in one direction will lower the wage rate which he is willing to accept until he finds employment in another direction (...) In present circumstances (this) is sheer nonsense“ (zit. nach Irwin 1996: 195).

Unter den Bedingungen einer Massenarbeitslosigkeit – und den tatsächlichen Verhältnissen im Großbritannien der Depressionszeit – gilt für Keynes die Grundannahme des Freihandels nicht mehr:

„(...) that if you throw men out of work in one direction you reemploy them in another. As soon as that link in the chain is broken the whole of the free trade argument breaks down“ (zit. nach Irwin 1996: 196).

Die politische Immobilisierung des Faktors Arbeit und die gesteigerte und umfassendere Verantwortung der Politik für das wirtschaftliche Schicksal der Bevölkerung machen nach Keynes die Abkehr vom Freihandel und die Rückkehr zum Protektionismus unumgänglich. Unter den Wirtschaftswissenschaftlern seiner Zeit wurde Keynes zum führenden Protagonisten außenwirtschaftlicher Schließung. Seine Formel „... let goods be homespun whenever it is reasonably and conveniently possible; and above all, let finance be primarily national“ prägte die Wirtschaftspolitik von den dreißiger bis zu den fünfziger Jahren.¹²

Die Immobilisierung und Politisierung des Faktors Arbeit ist Teil eines säkularen Wandels der Industriegesellschaft. Die Zunahme ihrer Verwundbarkeit durch Wirtschaftskrisen wirkte sich in zunehmendem politischen Druck aus, der eine möglichst effektive Kontrolle wirtschaftlicher Prozesse zum Ziel hat. Die Ausdehnung der Kon-

12 Keynes (1982: 236). Keynes' Artikel wurde 1933 sowohl in England (The New Statesman) wie in den Vereinigten Staaten (The Yale Review) veröffentlicht. Er beginnt diesen Artikel folgendermaßen: „I was brought up, like most Englishmen, to respect free trade not only as an economic doctrine which a rational and instructed person could not doubt but almost as a part of the moral law. I regarded departures from it as being at the same time an imbecility and an outrage“ (1982: 233).

trollreichweite und -tiefe betraf aber nicht nur die Binnenwirtschaft, sondern auch die Außenwirtschaft:

„Advanced industrial countries are increasingly vulnerable to economic instability. (...) This growth in objective vulnerability is paralleled by a cumulative change in public attitudes, also characteristic of advanced industrialization, and demanding full employment, economic security, and social welfare for the entire population. These processes generate increasing political pressure for effective controls over economic activity. The only controls developed thus far that have been at least partly effective are political controls at the level of the national state. Governments thus find themselves impelled to extricate as much as possible of the national economy from a world market that they cannot control, and to shift an increasing part of economic activity into the domestic sector, which they can control at least to some extent“ (Deutsch/Eckstein 1961: 297-8).

Die innere, sozial- und wirtschaftspolitische Integration des Nationalstaates wurde zum zentralen Faktor der Staatenkonkurrenz des ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts. Gesteigerte Aufmerksamkeit der Politik für die sozialen Forderungen bisher vom Wahlrecht ausgeschlossener Bevölkerungsgruppen setzten eine Dynamik in Gang, die in wachsenden Protektionismus mündete.¹³ Mit der Steigerung nationaler Integration nahm deshalb die weltwirtschaftliche Interdependenz ab:

„The socialization of the nation for the first time brings the economic claims of the masses into the forefront of the picture. The defence of wages and employment becomes a concern of national policy and must be asserted, if necessary, against the national policies of other countries“ (Carr 1945: 18).

Ein weiterer konstitutiver Bestandteil der sozialen Konsolidierung des Nationalstaats war dessen Schließung gegenüber einer Zuwanderung von Arbeitskräften. Zwei Faktoren waren hier maßgeblich. Als erstes ist die Unterbindung eines Unterbietungswettbewerbs bei den Löhnen zu nennen, dem einheimische Arbeitskräfte durch immer neue Wellen von Zuwanderung ausgesetzt worden wären. Die Schließung nationaler Arbeitsmärkte war deshalb zwangsläufige Folge der politischen Emanzipation der lohnabhängigen Bevölkerungsgruppen (Carr 1945: 22; Dowty 1987).¹⁴ Ein zweiter Faktor trug zu dieser sozialen Schließung bei. Mit der Kontrolle der Einwanderung wurden die Voraussetzungen für massive Investitionen in das nationale Humankapital – also für die moderne sozial-, gesundheits- und bildungspolitische Wendung des Wohlfahrtsstaats – geschaffen und die Effizienz politischer Herrschaft gesteigert. Während die klassischen Theoretiker des Freihandels noch ganz selbstverständlich davon ausgingen, daß grenzüberschreitende Mobilität auch für den Faktor Arbeit gelten soll, führte die innere Konsolidierung des Nationalstaats auch zur Beschränkung der freien Zuwanderung. Henry Sidgwick wandte gegen die unbeschränkte Arbeitskräftewanderung ein

¹³ Für eine Untersuchung der Nationalisierung der sozialistischen Arbeiterbewegungen, die gerade aufgrund ihres Ausschlusses aus der nationalen Politik international orientiert waren, vgl. Borkenau (1942).

¹⁴ Das Beispiel der politischen Geschichte der Einwanderung in die USA zeigt, daß eine frühe Demokratisierung und Parlamentarisierung zu einer entsprechend frühen außenwirtschaftlichen Regulierung von Arbeitsmärkten über die Kontrolle der Zuwanderung führt (Jones 1982).

„(...) that the casual aggregates that might result from perfectly unrestrained immigration would lack internal cohesion. Again, the governmental function of promoting moral and intellectual culture might be rendered hopelessly difficult by the continual inflowing of streams of alien immigrants, with diverse moral habits and religious traditions. Similarly, the efficient working of the political institutions of different States presupposes certain characteristics in the human beings to whom they are applied; and a large intermixture of immigrants brought up under different institutions might inevitably introduce corruption and disorder into a previously well-ordered State“ (1919: 309).

3. Wohlfahrtsstaatliche Grundlagen offener Außenwirtschaft

„(...) Motorcars are travelling faster than they otherwise would because they are provided with brakes“ (Schumpeter 1950: 87-8 – Hervorhebung im Original).

Entgegen der oben skizzierten Erwartungen zeitgenössischer Politik- und Wirtschaftswissenschaftler bedeutete die sich abzeichnende Transformation der Industriegesellschaften zu Wohlfahrtsstaaten nicht das Ende außenwirtschaftlicher Offenheit. Im Gegenteil wurde dieser gesellschaftliche Systemwandel zur entscheidenden Grundlage und Garantie außenwirtschaftlicher Öffnung. Er ermöglichte seinerzeit kaum vorstellbare Grade weltwirtschaftlicher Arbeitsteilung und Integration. Entscheidend war dabei die Veränderung der Interessenkalküle und Sicherungsstrategien jener sozialen Gruppen, die sich am stärksten den Risiken einer Weltmarktintegration ausgesetzt sahen. Der Blick auf die wohlfahrtsstaatlich induzierte Veränderung der Wahrnehmung und Bewertung wirtschaftlicher Risiken zeigt, in welchem Maße außenwirtschaftliche Offenheit von bestimmten sozialen und politischen Voraussetzungen im Binnenverhältnis der an Freihandel interessierten Gesellschaften abhängig ist (Rodrik 1997). Diese Voraussetzungen – und ihre funktionale Äquivalenz zu Protektionismus – sind allerdings nur schwer aufrechtzuerhalten. Drei Wirkungen der Institutionalisierung umfassender sozialpolitischer Leistungsprogramme sind hier relevant: die Stabilisierung von Erwartungshaltungen, die Organisation zusätzlicher Quellen von Lebenschancen und die Möglichkeit der Kompensation von Anpassungsverlierern. Selbst unter idealen Bedingungen hängt die Realisierung der nationalen Wohlfahrtsgewinne eines Freihandelsregimes wegen des Faktors Zeit doppelte von subjektiven Momenten ab: Einmal, weil sie auf einem Vergleich des jetzigen Zustands mit einem zukünftigen Wohlfahrtsniveau beruht, und dann, weil das Erreichen des zukünftigen Niveaus das Ergebnis von Erwartungen sein wird (Hirschman 1980: 51). Dabei fällt die Stabilität dieser Erwartungen um so prekärer aus, je mehr sie ausschließlich von der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmt wird. Je umfassender und ausschließlicher die eigene Existenz von der Marktlage abhängt, und je mehr die Marktlage von außenwirtschaftlichen Entwicklungen bestimmt wird, desto stärker schrumpfen zeitliche Erwartungshorizonte und desto risikoaverser wird individuelles Entscheidungsverhalten. Außenwirtschaftlicher Protektionismus ist das Versprechen, dieser Konstellation erfolgreich entgegenarbeiten zu können. Er wird aber überflüssig, wenn sozialpolitische Einrichtungen der Einkommenssicherung für den Fall der Invaliddität, der Krankheit und der Arbeitslosigkeit Lebensläufe verstetigen und sichern. Sozialpolitische Transfer- und Dienstleistungsprogramme sichern Zukunft. Sie schaffen eine Situation, in der die betroffenen sozialen Gruppen die autonomen Bewegungen,

strukturellen Umwälzungen und Konjunkturen einer offenen Außenwirtschaft nicht als unvermittelte Gefährdung ihrer Lebenslage wahrzunehmen brauchen. Darüber hinaus sorgt die Verlängerung der Ausbildungszeiten und die Institutionalisierung früher Verrentungszeitpunkte für eine Verkürzung der Zeitspanne im Lebenslauf, in denen man sich unmittelbar wirtschaftlichen Konjunkturen und Strukturbrüchen ausgesetzt findet.

Die wohlfahrtsstaatlichen Resultate der Demokratisierung des Wahlrechts und der Parlamentarisierung der Politik konnten weiter verhindern, daß die Politisierung wirtschaftlicher Verhältnisse und Verteilungsergebnisse zu einem wirtschaftlichen Nationalismus als Strukturmerkmal des Wohlfahrtsstaates führte. Das Risiko offener Außenwirtschaft blieb zwar bestehen, aber die nationale Wohlfahrt wurde durch die Institutionalisierung der Sozialpolitik von der wirtschaftlichen Entwicklung unabhängiger:

„Economic nationalism receives one of its main impulses from this risk, from the fear of entrusting national well-being to factors beyond the nation's control“ (Hirschman 1980: 79).

Mit der Ausdehnung der fiskalischen und sozialpolitischen Kompetenzen des Staates wurde der Staatshaushalt zu einer eigenständigen, großen Quelle von Lebenschancen, dem eine größere Sicherheit und Stetigkeit zugeschrieben wird als der Marktwirtschaft.¹⁵ Der Staatshaushalt ist zwar nicht unabhängig vom binnen- und außenwirtschaftlichen Konjunkturverlauf, aber in ihm wird gewissermaßen eine Gegenmacht zur Eigendynamik des Marktgeschehens institutionalisiert. Mit dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates verschafften sich Regierungen die Möglichkeit, über Sozialpolitik „im Interesse der Wohlfahrt das freie Spiel der Marktkräfte zu beeinflussen, in es einzugreifen, oder es auszuschalten“ (Marshall 1992: 174). Damit wird aber auch eine Stabilisierung von Marktwirtschaft über Sozialpolitik möglich.

Jenseits der zeitverschobenen Verwirklichung etwaiger Wohlfahrtsgewinne einer offenen Außenwirtschaft und ihrer weltwirtschaftlichen Verflechtung war in den Perioden vor dem Zweiten Weltkrieg die Übersetzung tatsächlicher oder auch nur erwarteter Enttäuschung und materieller Schlechterstellung bestimmter sozialer Gruppen in eine Politik außenwirtschaftlicher Schließung einer der wichtigsten Gründe für die praktische Abkehr vom Freihandel. Die ungleichen Verteilungswirkungen des Freihandels waren und sind das wichtigste Argument gegen die Behauptung seiner wohlfahrtsökonomischen Überlegenheit. Diese Quelle möglichen Widerstands gegen Freihandel wurde früh erkannt. Tatsächlich sahen bereits die Begründer der klassischen Freihand-

15 Eine quantitative Untersuchung der Staatsausgaben in 100 Ländern zeigt einen allgemeinen Zusammenhang zwischen außenwirtschaftlicher Offenheit und Größe des Staatshaushalts: „Contrary to what most economists would expect, the scope of government has been larger, not smaller, in economies taking greater advantage of world markets. Indeed, governments have expanded fastest in the most open economies. The evidence considered here suggests strongly that the reasons have to do with the risks of being exposed to shocks of external origin. Openness exerts the strongest influence on government consumption in economies which are subject to the greatest amounts of terms-of-trade risk. Governments appear to have sought to mitigate the exposure to external risk by increasing the share of domestic output which they consume. Of course, on a priori grounds, it is not altogether clear that a higher share of government consumption can stabilize incomes. But I have provided some evidence that the government sector can indeed be considered as the 'safe' sector – in the empirically relevant sense – for the vast majority of countries“ (Rodrik 1996: 26).

delstheorie selbst eine Lösung für den Fall vor, daß bestimmte Gruppen durch den Freihandel vielleicht dauerhaft schlechtergestellt werden und sich deshalb gegen eine solche Außenwirtschaftspolitik wenden würden. Durch eine Kompensation dieser Gruppen wollte man ihre Zustimmung zum Freihandel gewinnen. Unabhängig von mittel- oder längerfristig anfallenden Wohlfahrtsgewinnen sollten frühzeitig alle Betroffenen durch Gewährleistung ihres wirtschaftlichen Status quo ante befriedet werden. Einen frühen Vorschlag dazu machte 1753 Matthew Decker im Rahmen seines Plans außenwirtschaftlicher Öffnung:

„Since I would willingly calculate my scheme for the good of the whole community and at the same time not to the prejudice of any individual member, if it could be avoided; I would be very willing that the parliament should consider all those who, by this scheme, would lose their present employment. Let their salary be continued to them upon the same foot they have it now, or during their lives, and this perhaps would induce them to look with a favorable eye on our design“ (zit. nach Irwin 1996: 61).

Das klassische Argument für die Kompensation der Freihandelsverlierer stammt von John Stuart Mills und wurde anlässlich der Auseinandersetzungen um die Abschaffung der britischen Getreidezölle vorgebracht:

„It would be better to have a repeal of the Corn Laws, even clogged by compensation, than not to have them at all; if this were our only alternative, no one could complain of a change, by which, though an enormous amount of evil would be prevented, no one would lose“ (zit. nach Irwin 1996: 183).¹⁶

Es dauerte dann aber bis zur vollen Entwicklung des Wohlfahrtsstaates, um diesem Mechanismus die für eine Abkehr vom Protektionismus entscheidende Wirksamkeit zu verschaffen. Der Strukturwandel der Sozialpolitik der Nachkriegszeit in den 50er und 60er Jahren von einer eher subsidiär verstandenen Sicherung gegen Notlagen zur umfassenden Sicherung des erreichten Lebensstandards bedeutete auch einen für die Chancen nationaler Weltmarktintegration entscheidenden Struktur- und Funktionswandel; dieser Wandel wurde hinsichtlich des Humankapitals durch eine Verbreiterung und Vertiefung der Qualifikationspolitik ergänzt und verstärkt.¹⁷ Sozialpolitik samt Bildungspolitik konnte nunmehr erstmals auch als generalisierte Kompensation (monetäre Transfers, Qualifizierung) der Verlierer in den durch die Internationalisierungsbewegung der Wirtschaft bewirkten Veränderungsprozessen wirken. Sie erfüllten die Funktion eines verallgemeinerten, sektor- und branchenübergreifenden Mechanismus

16 Diese pareto-optimale Lösung von Verteilungsproblemen, die mit der Aufhebung von Zöllen entstehen, wurde im Rahmen der Wohlfahrtsökonomie von Nicholas Kaldor (1939; 1940) und John Hicks (1939; 1940) weiterentwickelt und formalisiert. Scitovsky wies in einer Kritik dieser Arbeiten darauf hin, daß diese pareto-optimalen Lösungen über Kompensationszahlungen der Freihandels Gewinner an die Freihandelsverlierer ein zweischneidiges Schwert sind. Es ist nämlich auch denkbar, daß die Nutznießer des Zollschatzes die möglichen Gewinner eines Freihandelsregimes (und jetzigen Verlierer eines Zollschutzregimes) entschädigen (Scitovsky 1941). Für einen Überblick vgl. Irwin (1996: 180-8) und für einen allgemeinen Überblick zum Thema Kompensationsstrategien vgl. Chipman (1988).

17 Zu den wirtschaftsgeschichtlichen Rahmendaten dieses Zeitalters das später „das Goldene“ genannt werden sollte, vgl. Eichengreen (1996b); dort werden die arbeits- als die sozialpolitischen Komponenten jenes Gesellschaftsvertrags herausgearbeitet, der bis Ende der 50er Jahre ausgeprägt wurde.

einkommenspolitischer Anpassungen. Die Ausweitung des Wohlfahrtsstaates auf die Mittelschichten, insbesondere auf bestimmte Gruppen von Selbständigen, erhöhte auch deren Toleranz für die Beschleunigung und für die vergrößerten Risiken wirtschaftlicher Umwälzungen, die sich mit der Integration in Weltmärkte und der Steigerung der Importkonkurrenz ergaben.

4. Sozialpolitische Grenzen der Globalisierung

„(...) As the Welfare State has developed and become institutionally ramified, it has become far less flexible, even if its ideals would have permitted it. Its policies are for a number of reasons intrinsically autarchic, and they are now firmly entrenched in our national institutions and ways of life. The national economy has been changed towards a maximum of internal adjustability, which increasingly makes it more possible to preserve internal stability, but only at the expense of lesser external flexibility, which must result in international instability and disintegration“ (Myrdal 1957: 15).

Entwickelte Wohlfahrtsstaaten können aus Gründen ihrer eigenen inneren Transformation reformbedürftig werden. Die Organisation von Gruppen, um wohlfahrtsstaatliche Lebenschancen wie Renten, Arbeitsplätze im sozialen Dienstleistungssektor und Leistungsansprüche politisch zu verteidigen, die Verrechtlichung und Bürokratisierung sozialpolitischer Verteilungssysteme und die Institutionalisierung von Anspruchspiralen sind hochgradig wahrscheinliche Begleiterscheinungen wohlfahrtsstaatlicher Expansion. Myrdals Beschreibung von interner Flexibilität und äußerer Abschließung trifft für den entwickelten Wohlfahrtsstaat nicht unbedingt zu. Damit kann sich aber auch die Beziehung zwischen binnengesellschaftlicher Integration und Internationalisierung der Wirtschaft verändern. Anstatt dynamische Arbeitsmärkte zu garantieren, Globalisierungsverlierer kurzfristig zu kompensieren und langfristig soziale und geographische Mobilität zu ermöglichen, können sozialpolitische Strukturen selbst zur Quelle von Hemmnissen und Widerstandsbewegungen gegen eine Veränderung des verteilungspolitischen Status quo werden. Je stärker sozialpolitische Strukturen interessenkalküle von Versorgungsklassen und (Sozialpolitik-)Produzenten-gruppen internalisiert haben, desto größer werden die Hürden effektiver Sozialpolitikreform. Die inneren Anpassungsprozesse der Sozialpolitik, ausgelöst durch demographischen Wandel, Veränderungen der Berufs- und Erwerbsstruktur, des Verhältnisses zwischen den Geschlechtern und der Familienorganisation werden zur zusätzlichen, eigenständigen Quelle von Anpassungsproblemen nationaler Systeme an veränderte wirtschaftliche Verhältnisse. Die sozialpolitisch induzierte Schließung von Verteilungskoalitionen wird dann zu einer eigenen Quelle der Hemmung wirtschaftlicher Internationalisierung und der außenwirtschaftlichen Schließung: die Steuer- und Abgabenlast des Wohlfahrtsstaats wird nicht gesenkt, wirtschaftliche und soziale Regulierungen von Arbeitsmärkten, Arbeitsplätzen und von Produktion und Handel bleiben unangetastet. Damit wächst die Gefahr, daß Investitionskapital zunehmend ins Ausland wandert, und der einheimische Markt für ausländische Investoren an Attraktivität verliert.

Wohlfahrtsstaatliche Institutionenpolitik wurde neben den externen Schocks wirtschaftlicher Globalisierung zur zweiten großen Herausforderung nationalen Regierens

im ausgehenden 20. Jahrhundert. Diese Politik produziert auf eigene Weise Verlierer und Gewinner. Auch hier fallen die Kosten institutioneller Veränderungen für die betroffenen Gruppen sofort und konzentriert an, während der Nutzen eher diffus und in ungewisser Zukunft eintritt.¹⁸ Das Ergebnis sind politische Vorteile für Reformverlierer. Entscheidend ist dabei allerdings, daß Sozialpolitikreform soziale Unsicherheiten eigenständiger Art produziert und vor allem dann Widerstände gegen eine weitere Internationalisierung der Wirtschaft provoziert, wenn von den Betroffenen ihre wahrscheinlich schlechterstellung durch sozialpolitische Reformen in unmittelbarem Zusammenhang mit Standortpolitik und internationaler Konkurrenz gebracht wird.

Für die These einer strukturellen Verschiebung der positiven Korrelation von Wohlfahrtsstaatsexpansion und Internationalisierung von Handel, Produktion und Investition, bewirkt durch die Eigendynamik sozialpolitischer Entwicklung, sprechen vor allem zwei Folgen der Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates: Die Ausbildung und die Interessenpolitische Konsolidierung von „Versorgungsklassen“, und die sozialpolitische Verteuerung und Immobilisierung des Faktors Arbeit. Die Entstehung manifester und latenter Versorgungsklassen, hauptsächlich der Rentner, von Dauertransferbezieher, von Beschäftigten im Öffentlichen Dienst, im Gesundheits- und sozialen Dienstleistungswesen, hat die soziale Basis für eine offene Außenwirtschaft entscheidend verkleinert und gleichzeitig die parteipolitische Aufmerksamkeit für diese neuen Interessenlagen auf Kosten der marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung gesteigert. Das numerische Wachstum dieser „Klassen“ – durch die Öffnung und Verlängerung von Bildungswegen und die Institutionalisierung des Rentenalters, durch Transfersysteme wie Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung, die Markteinkommen weitgehend ersetzen können, und schließlich durch die kaum noch überschaubare Vergünstigungsstrukturen und „Lastenausgleichssysteme“ der *fiscal welfare* – hat die gesellschaftlichen Konfliktlinien verschoben, die Strukturen der Interessenvermittlung hochgradig sozialisiert und damit die Funktionsgesetze des politischen Marktes zugunsten der Wohlfahrtsstaatsklientele verändert (Alber 1989; Lepsius 1972). Der Anteil der Bevölkerung, der Markteinkommen bezieht und für den der Markt die wichtigste Versorgungs- und Mobilitätschance darstellt und der deshalb aktives Interesse an der „anonymen Sozialpolitik“ freier Marktwirtschaft (Hans Rosenberg) nimmt, wurde geschmälert, während der Anteil der Bevölkerung zunahm, der primär an staatlicher Regulierung, Umverteilung und Bewirtschaftung von Lebenschancen interessiert ist. Für das Schicksal einer offenen Außenwirtschaft ist diese Entwicklung bestenfalls ambivalent. Zum einen mindert sie die gesellschaftlichen Risiken zunehmender Weltmarkteinbindung, weil die Lebenslage großer Teile der Bevölkerung von den Bewegungen des Weltmarkts unabhängiger wird. Zum anderen wird aber ihre sozialpolitische Lage durch die globalisierungsinduzierten Anpassungswänge nationaler Haushalts- und Finanzpolitik gefährdet und äußert sich als Widerstand gegen eine offene Außenwirtschaft. Wie der allgemeine Anstieg der Verschuldung der Wohlfahrtsstaaten zeigt, ist Sozialpolitik bereits seit einiger Zeit nicht mehr aus dem laufenden Steuer- und Abgabenaufkommen finanzierbar.¹⁹ Längerfristig könnte aller-

18 Für eine entsprechende Analyse zunächst der britischen und US-amerikanischen Sozialpolitik der achtziger Jahre vgl. Pierson (1994; auf weitere Länder erstreckt 1996).

19 Zwischen 1981 und 1996 stieg die durchschnittliche Staatsquote (Quotient der Staatsausga-

dings entscheidend sein, daß sich durch die Kombination von wohlfahrtstaatlicher Transformation und demographischer Alterung die soziale Basis für eine außenwirtschaftlich offene Marktwirtschaft entscheidend verkleinert hat. Diese Entwicklung kann zur Grundlage der Bildung neuer Verteilungskoalitionen werden, die im Widerstand gegen befürchtete Verteilungswirkungen wirtschaftlicher Globalisierung und wohlfahrtsstaatlicher Institutionenpolitik eine gemeinsame Interessenlage finden. Die sozialpolitische Überformung von Arbeitsverträgen und die wohlfahrtsstaatlichen Vorgaben von Normalarbeitsbiographien bilden Mobilitätshindernisse eigener Art und blockieren jenen wirtschaftlichen Wandel, der ein strukturelles Merkmal der Weltmarktintegration und ihrer autonomen Bewegungen ist. Der Wohlfahrtsstaat institutionalisiert, reguliert und beeinflußt Lebensverläufe (Allmendinger/Hinz 1997; Heinz 1991; Mayer/Müller 1986 und 1989). Indem er, nach der berühmten Formel von William Beveridge, „von der Wiege bis zur Bahre“ in Lebensverläufe interveniert bzw. „Lebensläufe“ eigentlich erst schafft, engt er die Dynamik wirtschaftlicher Entwicklungen ein, kanalisiert bzw. unterbindet die marktwirtschaftlich systemnotwendigen Umbrüche „schöpferischer Zerstörung“ und verformt bzw. verhindert die produktivitätsbedingte Rationalisierung von Betriebsstrukturen. Die spezifischen Anreize sozialpolitischer Einrichtungen entwickelter Wohlfahrtsstaaten liegen regelmäßig quer zu den Anreizen des Marktes bzw. hebeln diese aus. Indem bestimmte Beschäftigungsverhältnisse sozialpolitisch privilegiert werden, weil sie in Form von Versicherungsleistungen und Renten zusätzliche Erträge abwerfen, werden andere weniger attraktiv. Je stärker Arbeitsverträge sozialpolitisch überformt werden, indem sie zum Ausgangs- und Bezugspunkt außermärklicher Leistungermächtigungen und Leistungsbelastungen werden, desto schwieriger wird es für den Arbeitsmarkt, sich an der wirtschaftlichen Rationalität jener Änderungen der Produktivität von Arbeitsplätzen zu orientieren, die aus der Dynamik von Importkonkurrenz und Exportexpansion fließen. Die derzeit zu beobachtende Aufwertung des Politischen gegenüber dem Wirtschaftlichen ist deshalb Resultat einer Bewegung, in der tatsächliche oder vermeintliche Verlierer sozialpolitischer Reformen und wirtschaftlicher Umwälzungen gemeinsam versuchen, durch eine Verlagerung von Interessen- und Verteilungskonflikten in die politische Arena ihre Machtlage zu verbessern und die strategischen Möglichkeiten der Parteienkonkurrenz zur Verteidigung des Status quo zu erweitern. Je stärker Politiker, mit dem Hinweis auf die Zwänge globaler Standortkonkurrenz, Binnenmarktbildung und Währungsunion Veränderungen sozialpolitischer Strukturen legitimieren und durchsetzen wollen, desto mehr laufen sie Gefahr, daß die tatsächlichen, potentiellen oder vermeintlichen Verlierer dieser Politik sich unmittelbar gegen die wirtschaftliche Globalisierung wenden und eine stärkere Kontrolle der außenwirtschaftlichen Seite des Nationalstaats verlangen. Wenn man einmal die Frage dahingestellt sein läßt, wie Rationalität und Effizienz der gegenwärtigen sozialpolitischen Strukturen im Einzelnen zu bewerten sind, dann kann man die These aufstellen, daß mit der Erhöhung außenwirtschaftlicher Offenheit und verstärkter Weltmarkteinbindung die Status quo-Orientierung der Sozialpolitik eher

ben aller Ebenen zum nominalen Inlandsprodukt) von 47 auf 49 Prozent, die Staatsschuldquote (Quote der Bruttoverbindlichkeiten des Gesamtstaates zum Bruttoinlandsprodukt) kletterte aber von 44 auf 76 Prozent (Spahn/Föttinger 1997: 143).

zu- als abgenommen hat. Der Vergleich der Entwicklungen in den USA und in den westeuropäischen Ländern gibt Hinweise darauf, daß mit steigendem Globalisierungsdruck die sozialpolitische Veränderungsfähigkeit geringer wird. Insbesondere der sehr weitreichende Umbau der amerikanischen Sozialhilfe im Jahr 1996 – die Aufgabe der bundestaatlichen Garantie eines Rechts auf Sozialhilfe, die Einführung zeitlicher Befristungen des Leistungsbezugs, die Verlagerung von Grundkompetenzen auf die Einzelstaaten – zeigt, daß der dort vergleichsweise niedrige Globalisierungsdruck wohlfahrtsstaatliche Institutionenpolitik mit einschneidenden Verteilungswirkungen eher erleichtert hat, während ein vergleichsweise hoher Globalisierungsdruck in Deutschland entsprechende Veränderungen des sozialpolitischen Status quo eher zu verbieten scheint.²⁰

5. Perspektiven zukünftiger Forschung

„To prohibit every change which is accompanied by individual injury would be to prohibit every improvement whatever“ (Nassau Senior im Jahr 1828, zit. nach Irwin 1996: 93).

Entwicklung und Veränderungen der Sozialpolitik determinieren nicht in toto jenes politische Verhalten, das sich in der Abschließung bzw. Öffnung der Außenwirtschaft niederschlägt. Sie bilden aber im ausgehenden 20. Jahrhundert eine Variable, die Außenwirtschaftspolitik und Internationalisierungschancen von Unternehmen bestimmen. Andere Variablen sind internationale Regimes und Kollektivorganisationen, die der Weltwirtschaft Regeln und Normen setzen, und dadurch die Risiken der Weltmarktabhängigkeit und Weltmarktanfälligkeit nationaler Gemeinschaften mindern und die Sicherheit internationaler unternehmerischer Transaktionen steigern können.²¹ Regelwerke wie das GATT bzw. die WTO, Einrichtungen wie der IMF oder das BIS, Konsultativmechanismen wie die G7-Treffen erhöhen die Transparenz und die Berechenbarkeit weltwirtschaftlicher Interdependenzen und domestizieren ansatzweise den Weltmarkt. Diese Regelwerke können aber die binnengesellschaftlichen Funktionen der Sozialpolitik bei der Verarbeitung der sozialen Konsequenzen einer dynamischen und grundsätzlich sich selbst regulierenden Weltwirtschaft nur ergänzen, nicht aber ersetzen.²² Internationale Wirtschaftspolitik und ihre Einrichtungen erweitern das nationalstaatliche Handlungspotential bei der immer wieder notwendig werden Bewältigung der sozialen Externalitäten weltwirtschaftlicher Arbeitsteilung und Integration.²³

20 Für die USA vgl. Gebhardt (1997), Seelb-Kaiser (1996) und Wiseman (1996), und zum Kontrast mit dem deutschen Fall Jacobs (1997). In der Bundesrepublik läßt sich im Bereich der einkommens- und vermögensgeprüften Leistungen noch am ehesten von einem Abbau sprechen. Der Vergleich des Ausbaus des deutschen Wohlfahrtsstaates durch die Einführung der Pflegeversicherung scheint insofern die Stärke sozialpolitischer Strukturen zu zeigen, als diese Politik auf die Imperative der Weltmarkteinbindung für die deutsche Industrie keine Rücksicht nahm. Zum Scheitern der Gesundheitsreform in den USA als Strategie einer Expansion des Wohlfahrtsstaates vgl. Hacker (1997).

21 Für relevante Funktionsänderungen des Weltwährungssystems im Gefolge des wohlfahrtsstaatlichen Systemwandels der Nachkriegszeit vgl. Eichengreen (1996a: 188-191).

22 Für eine Übersicht über die Probleme des *fair trade* und von *social clauses* in der Handelspolitik vgl. Leary (1996), Langille (1996) und Brown, Deardorff und Stern (1996).

23 Für die Rolle von *safeguard clauses* vgl. Deardorff (1987).

Welche Tendenz sich in welchen Ländern tatsächlich durchsetzen wird ist noch nicht entschieden. Es spricht vieles dafür, daß Regierungen zunehmend die wechselseitige Abhängigkeit der Wirkungsweisen nationaler Sozialpolitik und der Funktionsbedingungen einer freien Weltwirtschaft erkennen. Ob sie aber tatsächlich in der Lage sein werden, der doppelten Herausforderung von wohlfahrtsstaatlicher Institutionenpolitik und globalisierungsinduzierten Umbrüchen ihrer Wirtschaft adäquat zu begegnen, ist eine offene Frage. Neoprotektionismus und Neomerkantilismus im Sinne einer politischen Bewirtschaftung von Lebenschancen, der Zunahme von Exportsubventionierung und Alimentierung von Industrien, die unter den Druck verstärkter Importkonkurrenz geraten, scheinen gegenüber den politischen Risiken einer eigenmächtigen Weltwirtschaft zumindest kurzfristige Vorteile zu haben – und das ist in den Zeithorizonten von Politik von nicht zu unterschätzender Bedeutung.²⁴

Die hier vorgestellte großflächige Zeichnung von Argumenten der Entstehung und Verschiebung makrostruktureller Korrelationen binnengesellschaftlicher und außenwirtschaftlicher Entwicklungen zielt aber auch darauf, eine intensivere Erforschung der Struktur-, Kausal-, Sinn- und Wirkungszusammenhänge von binnengesellschaftlichen und internationalen Prozessen anzuregen.²⁵ Mehrere Forschungsstrategien bieten sich dafür an. Von besonderer Bedeutung ist dabei der Fokus auf der Mikrofundierung struktureller Korrelationen von Sozialpolitik und Außenwirtschaftspolitik, also den Interessenkalkülen von Akteuren ihre Veränderung durch die Eigendynamik sowohl der wohlfahrtsstaatlichen Expansion wie der Weltmarktintegration.

Eine erste Strategie ist der systematische Vergleich innen- und außenwirtschaftlicher Wechselverhältnisse von Ländern gleicher binnengesellschaftlicher Entwicklungsstufe, aber unterschiedlicher Niveaus einer Weltmarktintegration (etwa Deutschland mit den USA) oder ähnlichen Niveaus der Weltmarktintegration, aber bei unterschiedlichem Entwicklungsniveau (etwa Deutschland und einige NICs). Insbesondere die zuletzt genannte Vergleichsvariante kann mehr Aufschluß darüber geben, ob und wie Außenwirtschaft und Wohlfahrtspolitik in der Entwicklung übergreifender Ergänzungs- und Kompensationsverhältnisse miteinander verknüpft sind. Von besonderem Interesse ist dabei die Mikrofundierung dieser Zusammenhänge, also Struktur, Zusammensetzung, Ziele und Strategien sozialer Gruppen und ihre Veränderungen. Die mikroanalytische Untersuchung von José Edgardo Campos und Hilton Root (1996) zeigt, daß entwicklungspolitische Sprünge wie vor allem im Falle Taiwans und Südkoreas zugleich auch wohlfahrtsgesellschaftliche Sprünge sind. Dabei wurden in national jeweils eigentüm-

24 Für die Instrumente und die allgemeine Tendenz des Neoprotektionismus vgl. Salvatore (1993). Die inzwischen klassische Analyse ist Corden (1974).

25 Für die Forschung stellt sich auch das Problem, die Entstehungsbedingungen mit den heutigen Geltungsbedingungen der wohlfahrtsstaatlichen Funktionen für die außenwirtschaftliche Öffnung zu kontrastieren. Bei der Untersuchung von Substitutionsmechanismen ist zu berücksichtigen, daß manche Instrumente nationaler außenwirtschaftlicher Kontrolle, die etwa in den 50er und 60er Jahren noch in Gebrauch war, etwa bei der Steuerung der Kapitalmobilität und bei der Gestaltung der Wechselkurse, heute erheblich schwerer durchzusetzen sind, auch weit ineffektiver und zudem politisch in ihren Folgewirkungen für unternehmerisches Anlage- und Investitionsverhalten riskanter sein dürften (Eichengreen 1996a; 1996b). Durch diese Veränderungen der Verhandlungspositionen von Arbeit und Kapital dürfte das Gleichgewicht zwischen Schließung und Öffnung verändert worden sein.

licher Weise wirtschaftliche Öffnungsprozesse eingeleitet und gesichert. Ähnliche Sprünge scheinen mittelfristig auch für die mitteleuropäischen Länder möglich. Ein zweite Strategie ist die Analyse von Merkmalen sozialpolitischer Strukturen hinsichtlich der Fähigkeit strategischer Gruppen, eigendynamischen Prozessen interessenpolitischer Verselbständigung und zirkulärer Kumulierung sozial- (und wirtschafts) politischer Vorteilslagen entgegenzuwirken. Diesem Faktor endogener Selbstbeschränkung sozialpolitischer Transfer- und Interventionssysteme als Grundlage der Erhaltung seiner Anpassungs- und Reformfähigkeit scheint für den Zusammenhang von Wohlfahrtsstaat und Freihandel bzw. Protektionismus entscheidende Bedeutung zuzukommen.²⁶ Darüber hinaus haben wohlfahrtsstaatliche Institutionen Merkmale, die sie mehr oder weniger globalisierungskompatibel machen, sie also mehr oder weniger stark interessenpolitisch verfestigen. So können Wohlfahrtsstaaten eher zukunftsorientiert (etwa durch die Betonung von Bildungschancen als Sozialpolitik²⁷) als vergangenheitsorientiert (etwa durch ihre vorrangige Ausrichtung an der Rentenversicherung²⁸) institutionalisiert sein. Sie können in ihren Instrumenten weniger eine Schließung gegenüber wirtschaftlichen Anpassungsproblemen, sondern eine Öffnung gegenüber neuen Herausforderungen nahelegen, etwa nicht gruppenbezogene Einzellösungen, sondern auf alle Bewohner bezogene Grundansprüche vorsehen. Und sie können in ihrer Finanzierung stärker globalisierungssensibel zugeschnitten sein, so wenn sie stärker auf allgemeine Steuern als auf Abgaben gegründet sind, die sich in der Standortkonkurrenz als Lohnnebenkosten direkt auswirken.²⁹ Wohlfahrtsstaaten dieses Typs dürften, so steht zu vermuten, über eine gesteigerte Fähigkeit institutioneller Selbstbeschränkung und flexibler Reaktion verfügen. Allerdings sind in mittelgroßen und großen Ländern Wohlfahrtsstaaten immer vornehmlich aus anderen Gründen als denen einer Kompatibilitätssteigerung mit der Weltwirtschaft aufgebaut worden, so daß diese Fähigkeit eher zufällig auf diese Länder verteilt sein dürfte. Der Kontrast (etwa Deutschlands) mit den auch insoweit aktionsfähigeren kleineren Ländern (Dänemark und die Niederlande) dürfte für die Erforschung der Grenzen der Steuerungsfähigkeit besonders ergiebig sein.

Eine dritte Strategie ist die Untersuchung historischer Konstellationen wirtschaftlicher Globalisierung. Der Widerspruch zwischen nationalem Staat und freiem Handel ist so alt wie die moderne Marktwirtschaft selbst. Wohlfahrtsstaatlichkeit als Herausbildung spezifischer sozialpolitischer Transfer- und Interventionssysteme ist demgegenüber ein Phänomen der Nachkriegszeit. Deshalb stellt sich die Frage, welche Einrichtungen und Verhältnisse bei früheren Globalisierungsbewegungen jene Bereitschaft sozialer Gruppen begründeten, die Unsicherheiten und Risiken der Weltmarktabhängigkeit zu akzeptieren. Dabei interessieren zum einen Institutionen wie der Goldstandard oder das Bretton-Woods-System, zum anderen der Grad volks- und weltwirtschaftlicher Differenzierung und die Niveaus von Entwicklungsunterschieden.

26 Für eine allgemeine Perspektive entsprechender Forschung vgl. Milner (1988).

27 Diese Merkmale teilen beispielsweise die USA und die NICs wie auch Japan.

28 Dieses Merkmal ist vor allem in Deutschland stark ausgeprägt.

29 Für dieses Merkmal wird innerhalb der Europäischen Union gemeinhin auf den Kontrast zwischen Dänemark und Deutschland abgestellt. Entsprechende Überlegungen finden sich bei Scharpf (1997).

Literaturverzeichnis

- Allmendinger, Jutta/Hinz, Thomas, 1997: Mobilität und Lebensverlauf, in: Hradil, Stefan/Immerfall, Stefan (Hrsg.), Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich, Opladen, 247-285.
- Bairoch, Paul, 1993: Economics and World History. Myth and Paradoxes, Chicago.
- Bhagwati, Jagdish/Kosters, Marvin H. (Hrsg.), 1994: Trade and Wages. Levelling Wages Down?, Washington D.C.
- Bhagwati, Jagdish, 1988: Protectionism, Cambridge, MA.
- Borkenau, Franz, 1942: Socialism, National or International, London.
- Brown, Drusilla K./Deardorff, Alan V./Stern, Robert M., 1996: International Labor Standards and Trade: A Theoretical Analysis, in: Bhagwati, Jagdish/Hudec, Robert E. (Hrsg.), Fair Trade and Harmonization. Prerequisites for Free Trade? Volume I: Economic Analysis, Cambridge, MA/London.
- Campos, Jose Edgardo/Root, Hilton L., 1996: The Key to the Asian Miracle. Making Shared Growth Credible, Washington, D.C.
- Chipman, John S., 1988: Compensation Principle, in: The New Palgrave. A Dictionary of Economics, London, 524-531.
- Corden, Warner M., 1974: Trade Policy and Economic Welfare, Oxford.
- Deardorff, Alan V., 1987: Safeguard Policy and the Conservative Social Welfare Function, in: Kierzkowski, Henry (Hrsg.), Protection and Competition in International Trade. Essays in Honor of W. M. Corden, London, 22-40.
- Deutsch, Karl W./Eckstein, Alexander, 1961: National Industrialization and the Declining Share of International Economic Sector, 1890-1959, in: World Politics 14, 267-299.
- Deutsch, Karl W., 1972: Nationenbildung - Nationalstaat - Integration, Düsseldorf.
- Dowty Alan, 1987: Closed Borders. The Contemporary Assault on Freedom of Movement, New Heaven, CT/London.
- Eckes, Alfred E., 1995: Opening Up America's Market. U.S. Foreign Trade Policy Since 1776, Chapel Hill, N.C./London.
- Eichengreen, Barry, 1997: EMU Up in the Air, Stanford, CA, vv. Man.
- Eichengreen, Barry, 1996a: Globalizing Capital. A History of the International Monetary System, Princeton, N.J.
- Eichengreen, Barry, 1996b: Institutions and Economic Growth after World War II, in: Crafts, Nicholas/Toniolo, Gianni (Hrsg.), Economic Growth Since 1945, Cambridge, 38-72.
- Frey, Bruno S., u. a., 1984: Consensus and Dissensus Among Economists: An Empirical Inquiry, in: American Economic Review 74, 986-94.
- Frieden, Jeffrey/Rogowski, Ronald, 1996: The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview, in: Keohane, Robert O./Milner, Helen (Hrsg.), Internationalization and Domestic Politics, Cambridge, 25-47.
- Garrett, Geoffrey, 1997: Partisan Politics in the Global Economy, New York/Cambridge (im Druck).
- Gebhardt, Thomas, 1997: Ending Welfare as We Know It. Die US-amerikanische Sozialhilfereform 1993-1996, Bremen (Zentrum für Sozialpolitik, Arbeitspapier 2/1997).
- Gilpin, Robert, 1977: Economic Interdependence and National Security in Historical Perspective, in: Knorr, Klaus/Trager, Frank N. (Hrsg.), Economic Issues and National Security, Lawrence, KA.
- Gilpin, Robert, 1987: The Political Economy of International Relations, Princeton N.J.
- Greider, William, 1997: One World, Ready or Not. The Manic Logic of Global Capitalism, New York.
- Hacker, Jacob, 1997: The Road to Nowhere: The Genesis of President Clinton's Plan for Health Security, Princeton, N.J.
- Heinz, Walter R. (Hrsg.), 1991: Theoretical Advances in Life Course Research, Weinheim.
- Hicks, John R., 1939: The Foundations of Welfare Economics, in: Economic Journal 49, 696-712.
- Hicks, John R., 1940: The Valuation of Social Income, in: Economica 7, 105-24.
- Hirschman, Albert O., 1980 (1945): National Power and the Structure of Foreign Trade, Berkeley, CA.
- Hont, Istvan, 1983: The „Rich Country - Poor Country“ Debate in Scottish Classical Political Economy, in: ders./Ignatieff, Michael (Hrsg.), Wealth and Virtue. The Shaping of Political Economy in the Scottish Enlightenment, New York, 271-316.
- Hume, David, 1987a (1777): Of Money, in: ders., Essays. Moral, Political, and Literary, Chicago, IL., 281-294.
- Hume, David, 1987b (1777): Of the Balance of Trade of Money, in: ders., Essays. Moral, Political, and Literary, Chicago, IL., 327-331.
- Irwin, Douglas A., 1996: Against the Tide. An Intellectual History of Free Trade, Princeton, N.J.
- Jacobs, Herbert, 1997: Zwischen Mißbrauch und Arbeitspflicht - Die Diskussion um die Sozialhilfe und die Novellierungen des BSHG 1993, Bremen (Zentrum für Sozialpolitik), vv.Man.
- James, Harold, 1996: International Monetary Cooperation Since Bretton Woods, Washington D.C.
- Jones, Maldwyn Allen, 1982: American Immigration (2nd Edition), Chicago IL.
- Kaldor, Nicholas, 1939: Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility, in: Economic Journal 49, 549-52.
- Kaldor, Nicholas, 1940: A Note on Tariffs and Terms of Trade, in: Economica 7, 377-380.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1997: Schwindet die integrative Funktion des Sozialstaats?, in: Berliner Journal für Soziologie 7, 5-19.
- Keynes, John Maynard, 1982 (1933): National Self-Sufficiency, in: The Collected Writings of John Maynard Keynes. Volume XXI: Activities 1931-1939. World Crises and Policies in Britain and North America. Edited by Donald Moggridge, London/Cambridge, 233-246.
- Kindleberger, Charles P., 1996: World Economic Primacy 1500-1990, New York/Oxford.
- Kohler-Koch, Beate, 1995: Politische Unverträglichkeiten von Globalisierung, in: Steger, Ulrich (Hrsg.), Globalisierung der Wirtschaft - Konsequenzen für Arbeit, Technik und Umwelt, Bonn/Berlin, 83-114.
- Krugman, Paul, 1996: Pop Internationalism, Cambridge, MA.
- Krugman, Paul, 1997: What Should Trade Negotiators Negotiate About?, in: Journal of Economic Literature 35, 113-120.
- Langille, Brian Alexander, 1996: General Reflections on the Relationship of Trade and Labor (Or: Fair Trade is Free Trade's Destiny), in: Bhagwati, Jagdish/Hudec, Robert E. (Hrsg.), Fair Trade and Harmonization. Prerequisites for Free Trade? Volume II: Legal Analysis, Cambridge, MA/London, 231-266.
- Leary, Virginia A., 1996: Workers' Rights and International Trade: The Social Clause (GATT, ILO; NAFTA, U.S. Laws), in: Bhagwati, Jagdish/Hudec, Robert E. (Hrsg.), Fair Trade and Harmonization. Prerequisites for Free Trade? Volume II: Legal Analysis, Cambridge, MA/London, 177-230.
- Marshall, Thomas H., 1992: Der Wohlfahrtsstaat: Eine vergleichende Analyse, in: ders., Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a.M./New York, 169-188.
- Mayer, Karl Ulrich/Müller, Walter, 1986: The State and the Structure of the Life Course, in: Sørensen, Aage B./Weinert, Franz L./Sherrod, L. R. (Hrsg.), Human Development and the Life Course: Multidisciplinary Perspectives, Hillsdale, N.J., 217-245.
- Mayer, Karl Ulrich/Müller, Walter, 1989: Lebensverläufe im Wohlfahrtsstaat, in: Weymann, Ansgar (Hrsg.), Handlungsspielräume. Untersuchungen zur Individualisierung und Institutionalisierung von Lebensverläufen in der Moderne, Stuttgart, 41-60.
- Milner, Helen V., 1988: Resisting Protectionism. Global Industries and the Politics of International Trade, Princeton, N.J.
- Myrdal, Gunnar, 1957: Economic Nationalism and Internationalism, in: Australian Outlook 11: 3-50.
- Pierson, Paul, 1996: The New Politics of the Welfare State, in: World Politics 48, 147-179.
- Pierson, Paul, 1994: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment, Cambridge.
- Ricardo, David, 1973 (1821): The Principles of Political Economy and Taxation, London/Dent, VE.
- Rieger, Elmar, 1997: Internationalisierung der Wirtschaft und Herausforderungen der Sozialpolitik, Mannheim (Arbeitspapier des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung).
- Rieger, Elmar/Leibfried, Stephan, 1995: Globalization and the Western Welfare State. An Annotated Bibliography, Bremen (Zentrum für Sozialpolitik, Arbeitspapier 1/95).
- Rifkin, Jeremy, 1995: The End of Work. The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era, New York.

- Robbins, Lionel, 1937: *Economic Planning and International Order*, London.
- Rodrik, Dani, 1996: *Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?* Cambridge MA (National Bureau of Economic Research, Working Paper 5537).
- Rogowski, Ronald, 1989: *Commerce and Coalitions. How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton, NJ.
- Röpke, Wilhelm, 1942: *International Economic Disintegration*, London.
- Rosenberg, Hans, 1967: *Große Depression und Bismarckzeit*, Berlin.
- Ruggie, John Gerard, 1994: *Trade, Protectionism and the Future of Welfare Capitalism*, in: *Journal of International Affairs* 48, 1-11.
- Scharpf, Fritz J., 1997: *Economic Integration, Democracy and the Welfare State*, in: *Journal of European Public Policy* 4, 18-36.
- Schumpeter, Joseph A., 1950: *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York.
- Scitovsky, Tibor de, 1941: *A Note on Welfare Propositions in Economics*, in: *Review of Economic Studies* 9, 77-88.
- Seeleib-Kaiser, Martin, 1996: *Sozialpolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, in: *Dittgen, Herbert/Minkenbergh, Michael* (Hrsg.), *Das amerikanische Dilemma. Die Vereinigten Staaten nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, Paderborn, 239-268.
- Shlaes, Amity, 1994: *Germany's Chained Economy*, in: *Foreign Affairs* 73, 109-124.
- Siadgwick, Henry, 1919: *The Elements of Politics*, London.
- Sombart, Werner, 1913: *Die deutsche Volkswirtschaft im neunzehnten Jahrhundert*, Berlin.
- Soskice, Dovid, 1990: *Reinterpreting Corporatism and Explaining Unemployment: Co-Ordinated and Non-Coordinated Market Economies*, in: *Brunetta, Renato/Dell'Aringa, Carlo* (Hrsg.), *Labour Relations and Economic Performance*, London, 170-211.
- Spahn, Paul Bernd/Föttinger, Wolfgang, 1997: *Fiskalische Disziplin und institutionelle Budgetkoordinierung. Internationale Erfahrungen und ihre Bedeutung für die Europäische Union*, in: *König, Thomas/Rieger, Elmar/Schmitt, Hermann* (Hrsg.), *Europäische Institutionenpolitik*, Frankfurt a.M./New York (Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung 2), 140-159.
- Thurrow, Lester, 1992: *Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America*, New York.
- Weber, Max, 1993 (1894): *Argentinische Kolonistenwirtschaften*, in: *ders., Landarbeiterfrage, Nationalstaat und Volkswirtschaftspolitik. Schriften und Reden 1892-1899*, Tübingen (Max Weber Gesamtausgabe, Abt. I, Band 4, 1. Halbband), 286-303.
- Wiseman, Michael, 1997: *Welfare Reform in the United States: A Background Paper*, in: *Housing Policy Debate* 7, 1-54.
- Wood, Adrian, 1995: *North-South Trade, Employment and Inequality. Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, Oxford.
- Zürni, Michael, 1992: *Jenseits der Staatlichkeit. Über die Folgen der ungleichzeitigen Denationalisierung*, in: *Leviathan* 20, 490-513.

Party Research Goes to Politics.

Ein Plädoyer gegen die Kapitulation der Parteienforscher vor der Mediengesellschaft*

Ulrich von Alemann

I.

Parteienforschung gehorcht der Logik der Wissenschaft, genauer der Politikwissenschaft, und gehört damit der Welt der exakten Begriffe, empirischen Fakten und generalisierenden Theorien an. Und die Parteienforschung steht innerhalb der Politikwissenschaft nicht schlecht da, was Qualität und Quantität sowie Kumulierbarkeit von Wissen über Zeit angeht. Sie gehört zu den Traditionsfeldern in unserer Disziplin und hat einiges zu bieten. In der deutschen Politikwissenschaft hat sich beispielsweise der traditionsreiche Arbeitskreis „Parteienforschung“ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (früher AK Parteien, Parlamente, Wahlen) um Integration und Kommunikation der Forschung verdient gemacht und mehrere wichtige Bände zum State-of-the-Art publiziert (z.B. Falter/Fenner/Greven 1984; Niedermayer/Stöss 1993; Gabriel/Niedermayer/Stöss 1997).

Die Parteienforschung zählt im übrigen zu den „härteren“ Subdisziplinen unserer Zunft – jedenfalls überwiegend –, d.h. sie arbeitet disziplinierter mit dem Ziel empiriefundierter Theoriebildung als etwa die „weichere“ Politische Kulturforschung. Eine laarmoyante Jeremiade, wie schlecht es doch um die Parteienforschung und -theorie bestellt sei, leuchtet an unserem Forschungsfirmament wie ein wiederkehrender Komet auf. Das Irrlicht hat allerdings bisher keine nennenswerte Wirkung erzielt. Auch wenn immer noch einige auf „die“ Parteiethorie sehnsüchtig warten, ich kann ihr Fehlen verschmerzen. Denn was sollen wir Parteienforscher dann eigentlich noch tun, wenn wir sie denn plötzlich hätten?

Parteiethorie dagegen gehorcht durch und durch der Logik von Machterwerb und Machterhalt, eben der Logik der Politik. Von Machiavelli bis Bismarck, von Adenauer bis Kohl wird die Logik der Politik geprägt durch Machtspiele, mikropolitische Netzwerke. Und ein gewisses Maß an Charisma spielt sicherlich auch eine Rolle. Parteiethorie ist insofern meilenweit entfernt von dem berühmten hartnäckigen „Bohren dicker Bretter“. Da denke ich doch eher an den bedächtigen, planmäßig vorgehenden Handwerker in seiner Schreinerwerkstatt und im übertragenen Sinne höchstens an den systematisch arbeitenden Wissenschaftler in seiner Studierstube. Den Parteiethoriker assoziiere ich beim Bohren dicker Bretter sicher zuallerletzt. Nie hat Max Weber mit einer Metapher so danebengegriffen – aber viel Stoff für Sonntagsreden gestiftet. Parteiethorie gleicht eher dem Zusammenhämmern von Kulissen – hastig unter Zeitdruck und aus dünnem Sperrholz, damit es von weitem wie großartige Architektur aussieht.

* Überarbeitetes Thesenpapier für die Tagung des Arbeitskreises „Parteienforschung“ der DVPW am 10./11. April 1997 in der FU Berlin. Ich danke zahlreichen KritikerInnen.