

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Jürgen Friedrichs

Globalisierung – Begriff und grundlegende
Annahmen

Ditmar Brock

Wirtschaft und Staat im Zeitalter der Globalisierung
Von nationalen Volkswirtschaften zur globalisierten Weltwirtschaft

Rudolf Welzmüller

Zu den Folgen der Globalisierung für die nationalen
Güter-, Finanz- und Arbeitsmärkte

Otto G. Mayer

Globalisierung und wohlfahrtsstaatliche Aufgaben

B 33–34/97

8. August 1997

Jürgen Friedrichs, Dr. phil., geb. 1938; Lehrstuhl für Soziologie an der Universität zu Köln und Direktor des Forschungsinstituts für Soziologie.

Veröffentlichungen u. a.: Methoden empirischer Sozialforschung, Opladen 1994¹⁴; Soziologische Stadtforschung, Opladen 1988; Stadtsoziologie, Opladen 1995; (Hrsg. zus. mit John O'Loughlin) Social Polarization in Post-Industrial Metropolises, Berlin – New York 1996; (Hrsg.) Die Städte in den 90er Jahren, Opladen 1997.

Ditmar Brock, Dr., geb. 1947; Universitätsprofessor für allgemeine Soziologie mit dem Schwerpunkt „Theorie und Sozialstruktur moderner Gesellschaften“ an der TU Chemnitz.

Veröffentlichungen u. a.: Der schwierige Weg in die Moderne, Frankfurt am Main – New York 1992; (zus. mit Matthias Junge) Die Theorie gesellschaftlicher Modernisierung und das Problem gesellschaftlicher Integration, in: Zeitschrift für Soziologie, (1995) 3.

Rudolf Welz Müller, Dr. rer. pol., geb. 1949; Studium der Wirtschaftswissenschaften in München und Frankfurt am Main; 1978–1989 wissenschaftlicher Referent am Wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Institut des DGB (WSI), Düsseldorf; seit 1989 Referent in der Abteilung Wirtschaft der IG Metall, Frankfurt am Main.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu wirtschafts- und verteilungspolitischen Themen.

Otto G. Mayer, Dr. rer. pol., geb. 1943; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Hamburg; Abteilungsleiter im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Erhard Kantzenbach) Deutschland im internationalen Standortwettbewerb, Veröffentlichungen des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung – Hamburg, Bd. 18, Baden-Baden 1994/95; (Hrsg. zus. mit Jörn Kruse) Aktuelle Probleme der Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik, Baden-Baden 1996; Standort Deutschland – Neue Herausforderungen angesichts veränderter Wettbewerbsbedingungen?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/96.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Globalisierung – Begriff und grundlegende Annahmen

I. Vorbemerkungen

Anfang Mai 1997 eröffnete die Daimler-Benz AG ein neues Forschungszentrum in der südindischen Stadt Bangalore. Es soll von gegenwärtig zehn auf 50 Mitarbeiter im Jahre 1998 wachsen¹. Nicht die Zahl der Mitarbeiter, sondern die Tatsache, daß ein solches Forschungszentrum in Indien – und nicht in Deutschland – eröffnet wird, ist bedeutsam. Für das Unternehmen Daimler-Benz ist das Forschungszentrum ein Brückenkopf auf dem indischen Markt, dabei haben die geringeren Lohnkosten „eine untergeordnete Rolle“ gespielt². Es ist ein Beispiel für Globalisierung: Forschungskapazitäten werden nicht mehr am Hauptsitz, oder im Land des Unternehmens geschaffen, vielmehr stellen sie einen (weiteren) wirtschaftlichen Impuls für die Veränderung der Beschäftigungsstruktur in einer Region der Dritten Welt dar.

Der Begriff der Globalisierung ist, wie die vorliegende Literatur zeigt, mehrdeutig. Er ist inzwischen fast zu einem Schlagwort geworden, um jegliche Art internationaler Beziehungen und Internationalisierung der Märkte zu bezeichnen. Auch in der wissenschaftlichen Literatur werden hierunter unterschiedliche Sachverhalte verstanden; es gibt keine einheitliche Definition.

Die Schwierigkeit beginnt damit, daß der Terminus sowohl einen *Zustand* als auch einen *Prozeß* bezeichnen soll. Nicht genug damit, oft werden die *Folgen* der Globalisierung zu Bestandteilen der

Teile des Aufsatzes gehen auf einen Vortrag zurück, den der Verfasser auf dem 28. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Dresden, 7.–11. 10. 1996, gehalten hat. Eine gekürzte Fassung erschien als: „Die These von der ‚Globalisierung‘: Eine Explikation der Annahmen für unterschiedliche räumliche Ebenen“, in: Stefan Hradil (Hrsg.), Differenz und Integration. Verhandlungen des 28. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, Frankfurt am Main – New York 1997 S. 769–782.

1 Vgl. C. H., Daimler-Benz eröffnet Forschungszentrum in Indien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. Mai 1997.

2 Vgl. ebd. Anzumerken ist, daß ein junger indischer Informatiker nur rund 100 000 Rupien (etwa DM 6 000) im Jahr verdient.

Definition gemacht, obgleich das ein wissenschaftlich unfruchtbares Vorgehen ist.

II. Definition und zentrale Annahmen

Ich wende mich zunächst der *Definition* zu. Unter Globalisierung sei die weltweite Vernetzung ökonomischer Aktivitäten verstanden. Hierunter lassen sich sehr unterschiedliche Sachverhalte fassen, wie beispielhaft das folgende Zitat zeigt:

„Unter globaler Ökonomie verstehen wir eine Ökonomie, die einheitlich in Echtzeit in planetarischem Umfang arbeitet. Es ist eine Wirtschaft, in der Kapitalströme, Arbeitsmärkte, Informationen, Rohmaterial, Management und Organisation internationalisiert und vollständig interdependent sind.“³

Nigel Thrift gibt indirekt eine Definition, indem er den Begriff in fünf Prozesse zerlegt:

1. zunehmende Zentralisierung, wodurch Kreditmittel geschaffen, vergeben und genutzt werden, und – daraus folgend – ein Zuwachs der Herrschaft von Finanzen über die Produktion;
2. wachsende Bedeutung der „Wissensstruktur“ und der „Expertensysteme“;
3. kontinuierliche Zunahme globaler Oligopole;
4. Wachstum einer Schicht von transnationalen Geschäftsleuten;
5. das Entstehen einer transnationalen ökonomischen Diplomatie und die Globalisierung nationaler staatlicher Macht⁴.

Zu dieser Vernetzung gehören so unterschiedliche Sachverhalte wie die Verlagerung von Produktionsstätten aus hochindustrialisierten Ländern in

3 Manuel Castells, *European Cities, the Informational Society, and the Global Economy*, in: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 84 (1993), S. 249.

4 Nigel Thrift, *Globalisation, Regulation, Urbanisation: The Case of the Netherlands*, *Urban Studies*, 31 (1994), S. 336–368.

Länder der Dritten Welt, die Neugründung von Produktions- und Dienstleistungsunternehmen in solchen Ländern (vgl. das Beispiel Daimler-Benz), aber auch die internationale Vermarktung von Kultur. Wenn neue Action-Filme in Hollywood mit einem Budget von 100 Millionen Dollar gedreht werden, kommen nochmals 50 Millionen Dollar für die Werbung und Vermarktung hinzu – auch das ist ein Beispiel für Globalisierung. Gäbe es keine sprachlichen Barrieren, so könnten sich achtjährige Jungen aus Marokko, Japan, Deutschland und den USA über dieselben japanischen Zeichentrickfilme unterhalten, die sie am Sonntag früh im Fernsehen gesehen haben.

Der Prozeß der Globalisierung ist zunächst nichts anderes als die Zunahme dieser Vernetzung. Entscheidend sind die Annahmen, die über den Prozeß gemacht werden. Sie lassen sich in drei Punkten zusammenfassen:

1. *Die Abhängigkeits-Annahme:* Die erste und wichtigste Annahme lautet, die Vernetzung wirtschaftlicher Aktivitäten hat Rückwirkungen auf alle hieran Beteiligten. Globale wirtschaftliche Entwicklungen steuern nicht allein die Entwicklung von Nationen, sondern auch von Städten und Stadtteilen, diese wiederum die der Haushalte und Individuen. Diese lokalen Auswirkungen werden von einigen Autoren sogar als der Kern (und damit ein Definitionsmerkmal) der Globalisierung angesehen⁵. Entwicklungen in einem Land, zum Beispiel Deutschland, werden damit stärker als je zuvor von den Entwicklungen in anderen Ländern der Welt abhängig.

So führt die Tatsache, daß internationale Finanzmärkte entstanden sind, dazu, daß den Börsen in New York, Tokio und London eine Art Leitfunktion für die Börsen in anderen Ländern zukommt.

2. *Die Verlagerungs-Annahme:* Die Verlagerung von Dienstleistungen und Kontrollfunktionen wird dann rentabel, wenn die Übermittlungskosten niedriger sind als die Lohndifferenz. Das gilt ebenso für die Transportkosten; sind sie niedriger als die Lohndifferenz, wird es rentabel, Teile der Produktion zu verlagern. Diese Verlagerung ist in steigendem Maße zu beobachten, sie reicht von Autoteilen über den Buchsatz bis hin zu Programmierarbeiten und dem Rechnungswesen. Je weiter sich die Informations-, aber auch die Transport-

technologien entwickeln, desto größer wird die internationale Verflechtung.

3. *Die Konzentrations-Annahme:* Je stärker die Globalisierung ist, desto stärker sind Teile von Unternehmen an vielen Standorten der Welt angesiedelt, desto stärker wird der Bedarf an Kontrolle und Koordination und desto stärker werden sich derartige Koordinierungsaufgaben in den Großstädten weniger Länder konzentrieren – den *global cities*. Diese Städte entwickeln sich zu extrem spezialisierten Dienstleistungszentren.

Es ist unschwer zu erkennen, daß die Globalisierungsthese sich auf unterschiedliche Räume oder geographische Einheiten richtet: Welt – Nation – Stadt (darunter als spezielle Gruppe die *global cities*) – Stadtteile – Haushalte/Individuen. In diesen räumlichen Einheiten zu denken ist erforderlich, um die Annahmen über die Folgen der Globalisierung zu verstehen.

Wie oft bei solchen Prozessen, ist es schwierig, zu entscheiden, ob es sich überhaupt um einen neuen Sachverhalt handelt. Bei genauerer Betrachtung stellt man auch in diesem Falle fest, daß eine Reihe quantitativer Veränderungen – wie etwa die Verlagerung von Produktion und Dienstleistungen, die Bedeutung von Auslandsinvestitionen, die internationalen Verflechtungen des Handels – eingetreten sind und daß diese quantitativen Veränderungen nun als etwas qualitativ Neues interpretiert werden, so daß man hierfür einen neuen Begriff benötigt.

In der Tat sind aber einige der Sachverhalte, die unter dem Begriff der Globalisierung gefaßt werden, keineswegs neu. Weltweite Handelsbeziehungen gibt es schon lange, ein Beispiel hierfür ist das britische Commonwealth. Das Gefälle in den Lohnkosten zwischen hoch- und wenig industrialisierten Ländern besteht seit Jahrzehnten, und bereits in den Arbeiten zur Produkt-Zyklus-Theorie wird darauf hingewiesen, daß zu dem Zeitpunkt, zu dem ein Produkt sein Reifestadium erreicht hat, weniger qualifizierte Arbeiter erforderlich sind, weil die Produktion standardisiert ist und somit an Orte ausgelagert werden kann, in denen die Lohnkosten niedriger sind. Eben dieses Argument wird in noch schärferer Form von Ann Markusen⁶ in ihrer weiterführenden Theorie des Profitzyklus benutzt.

5 Vgl. Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf, Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster 1997; Jens S. Dangschat, Lokale Probleme globaler Herausforderungen in deutschen Städten, in: Bernhard Schäfers/Göttrik Wewer (Hrsg.), Die Stadt in Deutschland, Opladen 1996, S. 39 ff.

6 Ann Markusen, Profit Cycles, Oligopolopoly, and Regional Development, Cambridge, Mass. – London 1985. Vgl. zum Produktzyklus und dessen Auswirkungen: Jürgen Friedrichs, Stadtsoziologie, Opladen 1995, S. 51–53.

III. Ursachen

Da es sich bei der Globalisierung um einen komplexen Prozeß handelt, sind auch die Ursachen, genauer: die Bedingungen, unter denen er auftritt und die ihn fördern, vielfältig. Es entsteht das Problem, zu bestimmen, welche Ursache(n) für welche Sachverhalte als Erklärung dienen kann bzw. können. Davon, dieses Problem gelöst zu haben, ist die wissenschaftliche Forschung noch weit entfernt. Dennoch lassen sich einige Ursachen und deren Wirkungen anführen.

Die Globalisierung ist durch den technischen Fortschritt in hohem Maße begünstigt worden. Mit den modernen Informationssystemen – angefangen bei der Satellitenübertragung von Nachrichten bis hin zum Internet und Intranet – können heute Informationen an jeden Ort übertragen werden. Zwischen Unternehmen und innerhalb von Unternehmen ist eine Kommunikation möglich geworden, die unter anderem Kontrollen gestattet, physischen Transport – etwa von Papier – überflüssig macht, rasche Reaktionen auf Börsenkurse erlaubt, es vereinfacht, Dienstleistungen zu verlagern und zudem Zeitunterschiede überwindet.

Die Vernetzung der Märkte setzte aber auch eine politische Deregulierung nationaler Märkte voraus. Für die zunehmende internationale Verflechtung der Güter- und Finanzmärkte gelten zwei politische Vereinbarungen als grundlegend: das Abkommen von Bretton Woods im Jahre 1944 und das GATT-Abkommen von 1947 mit den dann folgenden Runden. Sie ermöglichten eine zunehmend höhere Mobilität des Kapitals⁷.

Sinkende Transportkosten und Lohngefälle haben zu einer Verlagerung der Produktion aus hochindustriellen Ländern in solche der Dritten Welt geführt. Diese Verlagerung hatte eine Deindustrialisierung zur Folge; hiervon sind alle Städte, insbesondere solche in altindustrialisierten Regionen, betroffen. Wichtigster Indikator ist die Abnahme der Beschäftigten im Produzierenden Gewerbe (*manufacturing*). Dieser Prozeß hat nach und nach alle Branchen erfaßt, beginnend mit Uhren, Texti-

lien und Fotoapparaten, dann den Schiffsbau, dann die Automobilindustrie und die Computerindustrie (vgl. Tabelle 1). Inzwischen gilt dies in steigendem Maße auch für Dienstleistungen.

Tabelle 1: Wandel des globalen Wettbewerbs

Dekade	Bedingung	Gefährdete nationale Branchen
1960er	Arbeitsintensität	Textilien, Schuhe, einfache Fließbandarbeit
1970er	Kapitalintensität	Automobile, Maschinen, chemische Produkte
1980er	Technologie	Unterhaltungselektronik, Telekommunikation
1990er	Information	Finanz-Dienstleistungen, Medien, „System“-Firmen

Quelle: John M. Stopford/Susan Strange, *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*, Cambridge 1991, S. 36.

Eine weitere Ursache der Globalisierung ist die mit der Ausdehnung der Märkte verbundene Notwendigkeit, auch in den Ländern der neuen Märkte zu produzieren. Der neue Standort wird als ein Brückenkopf gesehen, um marktnäher zu sein, aber auch seine Interessen an dem Markt bzw. an den Konsumenten durch einen Standort in ihrem Land zu dokumentieren. Das wurde auch an dem eingangs gegebenen Beispiel von Daimler-Benz deutlich.

In dem Maße, in dem sich die Produktions-, Service- und Dienstleistungsstandorte eines Unternehmens über zahlreiche Länder verteilen, wird es schwieriger, diese Aktivitäten zu koordinieren und zu kontrollieren. Ferner steigt der Bedarf an unternehmensbezogenen Dienstleistungen; sie können immer weniger von dem Unternehmen selbst erbracht werden. Sie werden entweder ausgelagert (*outsourcing*) oder direkt von externen Firmen eingekauft. Schließlich zwingen die Diversifizierung der Produkte und der Standorte die transnationalen Unternehmen (*transnational corporations*, TNC) dazu, ihre Organisationsstruktur zugunsten dezentraler Entscheidungen zu verändern, wie Jörg Flecker und Gerd Schienstock zeigen⁸.

Diesen finanz- und unternehmensbezogenen Dienstleistungen – und nicht der Produktion – kommt nach Saskia Sassen die entscheidende Bedeutung für den Prozeß der Globalisierung zu.

⁸ Jörg Flecker/Gerd Schienstock, *Globalisierung: Konzernstrukturen und Konvergenz der Arbeitsorganisation*, in: Niels Beckenbach/Werner van Treeck (Hrsg.), *Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit*, Göttingen 1994 (Sonderband 9 der Zeitschrift *Soziale Welt*), S. 628, 634 ff.

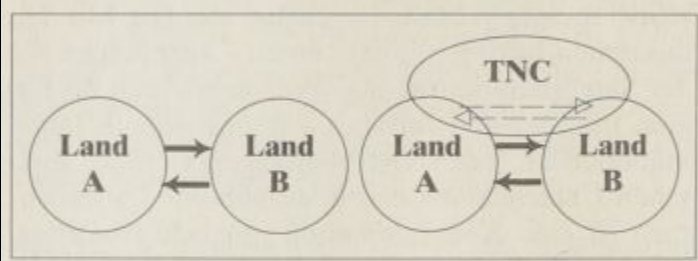
Sie sind zu einer „sort of new basic industry“ geworden⁹. Im Kern handelt es sich um Finanzwesen, Versicherung und Immobilien: „Die zentralen Bestandteile der Kategorie ‚produktbezogene Dienstleistungen‘ sind eine Reihe von Branchen mit gemischten Geschäfts- und Konsummärkten. Diese sind Versicherung, Banken, Finanz-Dienstleistungen, Immobilien, Rechtsberatung, Wirtschaftsprüfung und professionelle Vereinigungen.“¹⁰

Sassen hält die Analyse internationaler Finanzströme und der unternehmens- und produktionsbezogenen Dienstleistungen für den Kern der Globalisierung. Die internationalen Finanzströme, die auch Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf¹¹ für zentral halten, werden vor allem über die Direktinvestitionen gemessen. Wendet man dieses Kriterium auf Deutschland an, so hat sich dessen Position verschlechtert: Die deutschen Netto-Direktinvestitionen im Ausland überstiegen 1995 insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe die inländischen Anlageinvestitionen; daher stellt der Sachverständigenrat fest: „Die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Anbieter wird immer stärker durch Investitionen im Ausland geprägt und nicht mehr durch Export aus Deutschland.“¹² Allerdings ist dieses Kriterium als Indikator der Globalisierung unter Ökonomen umstritten. Das gilt auch für das zweite Kriterium: die Beschäftigten in unternehmensbezogenen Branchen. Sassen sieht diesen Einwand, versucht ihm jedoch mit dem Argument zu begegnen, daß zwar 1985 in Tokio nur 4,2 Prozent und in New York 13,9 Prozent aller Beschäftigten in diesen Branchen beschäftigt gewesen seien, aber diese Branchen das stärkste Wachstum und einen überproportionalen Beitrag zum nationalen Bruttosozialprodukt aufwiesen¹³.

Im Unterschied dazu betont Peter Dicken¹⁴ die Bedeutung der transnationalen Unternehmen für den Prozeß der Globalisierung. Ihre Investitionen sind es vor allem, die weltweit unterschiedliche Märkte zusammenführen. Das geschieht durch die Verlagerung der Produktion, die Diversifizierung der Produkte und Dienstleistungen und durch Direktinvestitionen in zahlreichen Ländern¹⁵. Die

Bedeutung der TNCs veranschaulicht Dicken anhand eines Diagramms¹⁶, das den politischen Einfluß auf die Beziehungsbedingungen zwischen den Ländern zeigt (vgl. die Abbildung). Ein deutsches Beispiel für diesen Unternehmenstyp ist die Siemens AG, die 1996 weltweit 379 000 Mitarbeiter, davon 176 000 im Ausland, und 300 Fertigungsstätten in über 50 Ländern hatte. Von dem Gesamtumsatz von 94,2 Milliarden DM entfielen 61 Prozent auf das Ausland.

Abbildung: Traditionelle internationale Handelsverflechtung in „Armlänge“ und neue Verflechtung durch transnationale Unternehmen (TNC)¹⁶



Die Annahme von Dicken erscheint aus mehreren Gründen fruchtbarer als die von Sassen. Die Akteure des Prozesses werden präziser bezeichnet – transnationale Unternehmen. Anhand der Unternehmenstätigkeit lassen sich damit auch die globalen Verflechtungen besser untersuchen. Außerdem ist es empirisch plausibler, zunächst von den TNCs auszugehen und diese auch als ursächlich für die hohe Bedeutung der unternehmensbezogenen Dienstleistungen anzusehen.

Beide Autoren, Saskia Sassen wie Peter Dicken, stimmen jedoch in einer Hypothese überein: Die Kontrolle der Produktion – der *locus of control* – und die produktionsbezogenen Dienstleistungen verbleiben in einer Großstadt des hochindustrialisierten Landes.

IV. „Global Cities“

Eng verbunden mit dem Begriff der Globalisierung ist der Begriff der *global city*. Es ist insbesondere Sassen, die in mehreren Veröffentlichungen

sierung industrieller Produktion. Strategien und Strukturen. Ergebnisse des Expertenkreises „Zukunftsstrategien“. Band 2, Frankfurt am Main 1996.

¹⁶ Vgl. P. Dicken (Anm. 7), S. 49; das Diagramm stammt von G. K. Helleiner/R. Lavergne, Intra-firm Trade and Industrial Exports to the United States, in: Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 41 (1979), S. 307.

⁹ Saskia Sassen, *The Mobility of Labor and Capital. A Study of International Investment and Labor Flow*, Cambridge, Mass. 1988, S. 135.

¹⁰ Ebd., S. 90.

¹¹ Vgl. E. Altvater/B. Mahnkopf (Anm. 5), S. 159 ff.

¹² Vgl. Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1996/97, Bonn 1997, S. 68.

¹³ Vgl. S. Sassen (Anm. 9), S. 12 und S. 131.

¹⁴ Vgl. P. Dicken (Anm. 7), S. 49.

¹⁵ Vgl. die fünf Fallbeispiele von Globalisierungsstrategien deutscher Unternehmen in: Pamela Meil (Hrsg.), *Globali-*

die These vertritt, mit einer steigenden Globalisierung werde die Kontrolle und die Koordination der weltweiten Märkte erforderlich. Die Institutionen, die diese Kontrolle wahrnehmen, konzentrieren sich ihrer Ansicht nach in wenigen großen Städten, nämlich New York, London und Tokio¹⁷. In einer späteren Publikation¹⁸ hat sie weitere Städte hinzugefügt, darunter Amsterdam, Frankfurt am Main, Hongkong, Mexico City, Paris, Sao Paulo, Sidney und Zürich. Diese wechselnde Aufzählung zeigt, wie unklar bislang die Indikatoren sind, mit deren Hilfe man messen kann, welche Stadt denn eine *global city* sei. Stellvertretend sei eine Definition von Shachar zitiert:

„Die Weltstädte sind eine räumliche Konzentration unterschiedlicher globaler Kontrollaktivitäten – die Hauptsitze von großen Unternehmen und multinationalen Konzernen, der Börsen und der wichtigsten Finanz-Einrichtungen, der Datenverarbeitung und Kommunikationszentren sowie aller sie unterstützenden Aktivitäten, wie fortgeschrittene unternehmensbezogene Dienstleistungen, darunter Rechtsberatung, Wirtschaftsprüfung, Immobilienfirmen, Werbung und Marketing. Wir können daher die Triebkraft einer Weltstadt bestimmen als Kontroll-, Befehls- und Managementzentrum für die globale Ökonomie.“¹⁹

Ebenso wie der Begriff der Globalisierung ist auch der der *global cities* nicht neu. Die Frage, welches die globalen Städte seien, wurde bereits in älteren Publikationen gestellt, nur wurde damals von „Weltstädten“ gesprochen. (Dieser Ausdruck findet sich im übrigen bis heute auch in der Literatur zur Globalisierung.) Für Peter Hall²⁰ zählten London, Paris, Randstad Holland, Rhein-Ruhr, Moskau, New York und Tokio zu den Weltstädten. In dem Band von Matthei Dogan und John D. Kasarda²¹ wurden als *mega-cities* New York, Los Angeles, London, Tokio, Shanghai, Delhi, Lagos, Kairo, Mexico City und Sao Paulo behandelt. Offenkundig ist die Auswahl der Städte sowohl von historischen Bedingungen als auch von den – mehr oder minder klar genannten – Kriterien der jeweiligen Autoren abhängig. Auf dieses Problem, wie globale Städte zu definieren seien, weisen auch andere

Autoren hin²². Die Definitionen sind unterschiedlich; zwei seien beispielhaft aufgeführt:

„Die Annahme lautet, die fundamentale Dynamik bestünde darin, daß je mehr sich die Wirtschaft globalisiert, sich die zentralen Funktionen desto stärker an vergleichsweise wenigen Orten versammeln: den globalen Städten.“²³

„Die geographisch verstreuten Produktionsstätten, Büros und Service-Stellen sowie die Reorganisation der Finanzbranche im letzten Jahrzehnt haben dazu beigetragen, neue Formen der Zentralisierung des Managements und der Verwaltung eines globalen Netzwerkes von Produktionsstätten und Finanzmärkten zu schaffen.“²⁴

Es ist daher fraglich, ob wir es tatsächlich, wie Sassen²⁵ meint, mit einem „new type of city“ zu tun haben. Eben weil sie keine Hypothesen darüber formuliert, unter welchen Bedingungen eine Stadt zu einer globalen Stadt wird, kann sie auch nicht entscheiden, wann welche Städte dazugehören. Dennoch sind zwei ihrer Annahmen über globale Städte wichtig: Es kommt zu einer räumlichen Konzentration der Hauptsitze großer Unternehmen in wenigen Städten – den *global cities*. Je stärker die internationale Verflechtung des Handels und der Finanzströme, desto stärker konzentrieren sich die unternehmensbezogenen Dienstleistungen in den *global cities*. Da der „Ort der Kontrolle“ (*locus of control*) in den globalen Städten verbleibt, kontrollieren diese die internationalen ökonomischen Aktivitäten, haben demnach Einfluß auf den Welthandel²⁶.

Die globalen Städte sind demnach eine Folge der Veränderungen auf der räumlichen Ebene „Welt“, ihnen werden erhebliche Einflüsse auf die Veränderungen in ihnen (Ebenen „Stadt“ und „Stadtteil“) und auf die anderer Städte zugeschrieben: Deren ökonomische Chancen verringern sich.

Die Annahmen von Sassen leiden darunter, daß sie der globalen Stadt eine Funktion zuschreibt, die sie *als Stadt* gar nicht haben kann, denn Städte handeln nicht. Es ist daher präziser und für die Forschung fruchtbarer, die Akteure zu bestimmen, die in diesen Städten handeln. Naheliegend ist es wiederum, hierfür die TNCs heranzuziehen: Die

17 Vgl. S. Sassen (Anm. 9).

18 Vgl. Saskia Sassen, *Cities in a World Economy*, Thousand Oaks 1994.

19 Arie Shachar, *Randstad Holland: A „World City“?*, in: *Urban Studies*, 31 (1994), S. 385; ähnlich S. Sassen (Anm. 18), S. 4.

20 Peter Hall, *The World Cities*, London 1977².

21 Matthei Dogan/John D. Kasarda (Hrsg.), *The Metropolis Era*, Vol. 2: *Mega-Cities*, Newbury Park 1988.

22 Allgemein z.B. Rüdiger Korff, *The World City Hypothesis: a Critique*, in: *Development and Change*, 18 (1987), S. 483–495; am Beispiel europäischer Städte: John Friedmann, *The World City Hypothesis*, in: *Development and Change*, 17 (1986), S. 69–84.

23 S. Sassen (Anm. 9), S. 5.

24 Ebd., S. 126.

25 Ebd., S. 4.

26 Vgl. S. Sassen (Anm. 18), S. 130 ff.

Kontrolle wird durch internationale Konzerne ausgeübt, und der Sitz der Unternehmensleitung (*headquarter*) ist in den *global cities*. Die Aussage bezieht sich daher nicht auf die Stadt, sondern auf das Handeln korporativer Akteure. Für diese Präzisierung spricht auch der Interessenkonflikt zwischen städtischen Regierungen und Verwaltungen einerseits und großen Unternehmen andererseits; ihn verdeckt die Formulierung „die Stadt“. Dieser Konflikt muß aber Bestandteil der Analyse städtischer Entwicklungen – insbesondere in globalen Städten – sein, denn es gibt hinreichend empirische Belege dafür, daß Unternehmen ihre Interessen gegenüber der Stadt durchsetzen wollen und können, zum Beispiel bei der Ansiedlung, über Expansions- und altindustrielle Flächen oder bei Steuervergünstigungen.

V. Folgen der Globalisierung

Wie so häufig, wenn wir über soziale Prozesse sprechen – sei es soziale Ungleichheit, Individualisierung oder Segregation –, sind es die Auswirkungen der Prozesse, die die Bedeutung und die Brisanz des Themas ausmachen. So ist es auch hier: Es sind die Folgen der Globalisierung, die die Diskussion bestimmen. Da es sich zudem um einen Prozeß handelt, der als irreversibel und sich verstärkend angesehen wird, kommt den Folgen eine noch größere Bedeutung zu – nicht zuletzt aufgrund der damit verbundenen Befürchtungen.

Die Annahmen über die Folgen der Globalisierung sind zahlreich und vielfältig. Sie richten sich auf alle räumlichen Ebenen und verknüpfen sie. An dieser Abfolge orientiert sich auch meine Darstellung der wichtigsten Annahmen.

Transnationale Unternehmen: Die Unternehmen oder TNCs werden weiterhin unter einem steigenden Druck der Internationalisierung und räumlichen Ausdehnung ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten stehen. Damit wird auch die Übernahme lokaler Unternehmen verbunden sein, so daß das wirtschaftliche (und politische) Gewicht dieser Unternehmen weiter zunimmt.

Die mit der Globalisierung einhergehende größere Übersichtlichkeit des „Marktes der Unternehmen“ und der Finanzmärkte macht die Unternehmen stärker von den Schwankungen des Aktienmarktes und den Interessen der Anleger abhängig. Kapital kann weltweit investiert werden. Es ist ein

internationaler Finanzmarkt entstanden, der von den Interessen der Produktion weitgehend abgehoben ist und in dem es darum geht, mit Geld Geld zu machen. Auch Altvater und Mahnkopf sprechen davon, die Finanzmärkte seien weitgehend autonom und zugleich überaus mächtig; als Beleg hierfür führen sie an, nur ein Prozent aller Kapitalbewegungen in der Welt seien für den Welthandel erforderlich²⁷.

Hierdurch geraten die Unternehmen unter den Druck, sich weniger an dem Erhalt von Arbeitsplätzen, der lokalen Bindung (wie beispielsweise Bayer an die Stadt Leverkusen) und an langfristiger Stabilität zu orientieren, sondern mehr an kurzfristiger Rentabilität, an Börsennotierungen und dem Nutzen (u. a. Dividenden) der Anleger, kurz: an Quartalsbilanzen und dem *Shareholder value*, dem Vermögenswert der Anleger.

Nationale Regierungen: Der weltweite Wettbewerb hat Rückwirkungen auf die nationalen Regierungen, ebenso die TNCs, was in der Abbildung dargestellt ist. „Wir sind in eine Ära eingetreten, in der Unternehmen und Regierungen miteinander und unter sich auf einer Weltbühne verhandeln.“²⁸ Die Folgen werden allgemein mit dem Ausdruck „Deregulierung“ bezeichnet. Darunter sind zum einen Bestrebungen zu verstehen, Handelsbarrieren abzubauen und die Handelsbedingungen zu vereinheitlichen, z. B. durch den Abbau von Schutzzöllen oder Importquoten. Beispiele hierfür sind die Klagen zwischen Ländern, die der Welthandelsorganisation (WTO) zur Schlichtung vorliegen: So klagten 1996 die USA gegen Japan wegen der Importbeschränkungen für Foto- und Filmprodukte, die EU gegen Südkorea wegen der Regulierung des Telekommunikationssektors.

Zum anderen geraten die nationalen Regierungen, Unternehmensverbände (als Organisation von TNCs) und Gewerkschaften unter Druck, die Beschäftigungsbedingungen an den Wettbewerb anzupassen. Die Arbeitsbedingungen werden flexibilisiert, was in Deutschland zu den anhaltenden Diskussionen über Arbeitszeiten, Löhne und Gehälter, Kündigungsfristen und Lohnfortzahlungen geführt hat.

Zugleich werden aber auch die wohlfahrtsstaatlichen Regelungen der fünfziger, sechziger und siebziger Jahre zur Disposition gestellt. Das Ergebnis in allen europäischen Ländern ist, Leistungen und

27 Vgl. E. Altvater/B. Mahnkopf (Anm. 5), S. 159.

28 N. Thrift (Anm. 4), S. 368.

soziale Sicherheit zurückzunehmen bzw. zurücknehmen zu müssen²⁹.

Das führt zu sehr widersprüchlichen Anforderungen der TNCs an den Staat. Er soll einerseits durch Handelsabkommen noch bestehende Handelsbarrieren abbauen, andererseits notleidenden nationalen Industrien oder Unternehmen (z. B. Bergbau, Maxhütte in Bayern) Subventionen gewähren und auf die Tarifpartner einwirken, Mindestlöhne einzuführen (wie 1996 in der Bauindustrie).

Beschäftigungs- und Einkommensstruktur: Als eine weitere schwerwiegende Folge der Globalisierung wird eine Veränderung der Beschäftigungsstruktur angesehen, die ihrerseits zu einer Veränderung der Einkommensstruktur führt.

„Die vorliegenden Befunde zeigen, daß das Ergebnis eine Zunahme der Arbeitsplätze mit sehr hohen Einkommen in den Professionen und der Technik, eine Abnahme der Arbeitsplätze von Arbeitern und Angestellten mit mittleren Einkommen sowie eine ganz erhebliche Zunahme der Arbeitsplätze mit niedrigen Löhnen ist. Die Zunahme der Arbeitsplätze mit niedrigen Löhnen ist zum großen Teil eine Funktion des Wachstumssektors und nur zweitrangig der niedergehenden Industrien, die billige Arbeitskräfte benötigen, um zu überleben.“³⁰

Die Folge wäre demnach, um es mit dem dafür gebräuchlichen Begriff zu bezeichnen, eine „Polarisierung“³¹. Es werden immer mehr Personen entweder mit sehr hoher Qualifikation (Universitätsabschlüssen) oder solche mit sehr geringer Qualifikation nachgefragt. Der Lebensstil der ersteren erfordert, wie Sassen annimmt, die Arbeitsleistungen der letzteren Gruppe: „... die Zubereitung von Spezialitäten und Delikatessen, die Herstellung dekorativer Gegenstände, von Luxuskleidungsstücken und anderen Konsumgütern, verschiedene Dienstleistungen wie Reinigung, Reparatur und Botendienste“³².

Diese Leistungen werden zum Teil durch eine Schattenwirtschaft erbracht, an der ausländische Arbeitsimmigranten in starkem Maße beteiligt

sind. Gleichzeitig läßt sich aber in Deutschland beobachten, daß Teile der Schattenwirtschaft und der Arbeit im informalen Sektor in den offiziellen Arbeitsmarkt eingehen: Es entstehen wie in den USA ein ethnisches Unternehmertum und ethnische Arbeitsmärkte.

Mit diesen Entwicklungen ist eine steigende Arbeitslosigkeit (Erhöhung der Arbeitslosenquote) verbunden. Eine differenziertere Betrachtung zeigt, daß sich auch die Quote der Jugendarbeitslosigkeit und die der Langzeitarbeitslosen (länger als zwölf Monate) erhöhen. Hierunter sind Arbeitslose, deren Qualifikationen (ehemals für das Produzierende Gewerbe) nicht mehr nachgefragt werden. Diese strukturelle Arbeitslosigkeit verringert sich, wie man im Vergleich von Städten feststellen kann, auch dann nur geringfügig, wenn sich die wirtschaftlichen Bedingungen verbessern. Es scheint, als bestünde unter den Bedingungen einer Globalisierung kaum noch ein Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Senkung der Arbeitslosenquoten. Die Auswirkungen dieser polarisierenden Tendenz lassen sich an einzelnen Städten wie zum Beispiel Frankfurt am Main und München beobachten, sie gelten aber tendenziell auch für die Ruhrgebietsstädte. Obgleich neue Arbeitsplätze geschaffen werden, sinkt in diesen Städten weder die Arbeitslosenquote noch die Zahl der Sozialhilfeempfänger.

Die veränderten Beschäftigungsbedingungen, so eine weitere Annahme, führten zu einer Polarisierung der Einkommen. Strenggenommen heißt das, es käme zu einer U-förmigen Verteilung der Einkommen, da sich die Gruppe der mittleren Einkommensbezieher ständig verringert. Im Gegensatz dazu gelangt Chris Hamnett bei seinem strengen Test dieser Annahmen zu dem Ergebnis, daß eine solche Polarisierung weder in London noch in der Randstad Holland eingetreten sei. Vielmehr habe eine Professionalisierung stattgefunden; ferner müsse man Berufs- und Einkommenspolarisierung trennen³³. Sehr wahrscheinlich haben wir es eher mit einer Polarisierung der Einkommen zu tun.

Städte: Zahlreiche Annahmen richten sich auf die Auswirkungen der Globalisierung auf die Städte. Es sind genauer die weiter oben beschriebenen Verlagerungen von Arbeitsplätzen sowie die eben beschriebenen Veränderungen in der Beschäfti-

29 Vgl. E. Altwater/B. Mahnkopf (Anm. 5), S. 50 ff., S. 549 ff.

30 Ebd., S. 22.

31 Vgl. hierzu auch M. Castells (Anm. 3), S. 254, sowie die ausführliche Diskussion in: John O'Loughlin/Jürgen Friedrichs (Hrsg.), *Social Polarization in Post-Industrial Metropolises*, Berlin - New York 1966; *Anmerkung der Redaktion:* Zur Beschäftigungs- und Einkommensstruktur siehe auch den Beitrag von Rudolf Welzmüller in diesem Heft, Kapitel V, S. 25 ff., insbes. S. 27.

32 S. Sassen (Anm. 9), S. 158.

33 Vgl. Chris Hamnett, *Socio-economic Change in London: Professionalization not Polarization*, in: *Built Environment*, 20 (1994), S. 192-203; ders., *Social Polarization in Global Cities: Theory and Evidence*, in: *Urban Studies* 31, (1994), S. 401-424.

gungsstruktur, die vor allem die Städte in eine Krise geführt haben. Waren in den siebziger und achtziger Jahren zunächst nur die Städte in den altindustrialisierten Regionen – zum Beispiel die Städte des Ruhrgebietes, Saarbrücken, aber auch Bremen und Hamburg – hiervon betroffen, so befinden sich inzwischen alle deutschen Städte unter einem starken Anpassungsdruck. Sinkende Steuereinnahmen, steigende Belastungen durch Sozialhilfe und Ausgaben von oft über zehn Prozent des Haushaltes für den Schuldendienst, Desinvestitionen in der städtischen Infrastruktur, die Privatisierung von städtischen Dienstleistungen und der Verkauf städtischen Eigentums sind Anzeichen dieser Probleme.

Auf die privaten Haushalte hat die Polarisierung der Einkommen den Effekt, die ohnehin ungleichen Möglichkeiten, Wohnraum zu erhalten, zu verstärken. (Gleichzeitig führt die Konzentration von unternehmensbezogenen Dienstleistungen in wenigen globalen Städten zu einem Anstieg der Bodenpreise in diesen Städten. In globalen Städten sind daher überdurchschnittlich steigende Bodenpreise und Mieten für Wohnraum und gewerblichen Raum zu beobachten.)

Folgende Effekte einer steigenden Arbeitslosigkeit, stärkerer Ungleichheit der Einkommen (oder gar deren Polarisierung) und zunehmender Armut werden in der Fachliteratur³⁴ unterstellt:

1. eine Verdrängung von niedrigen Einkommensgruppen aus innenstadtnahen Wohngebieten (*Gentrification*);
2. eine Zunahme sozialer und ethnischer Segregation, d. h. ungleiche Verteilung über die Wohnviertel der Stadt;
3. eine ansteigende Zahl von Armutsvierteln.

Die empirischen Befunde der deutschen und internationalen Studien zeigen, daß diese Prozesse in der Tat nicht nur in New York und London, sondern auch in zahlreichen anderen Großstädten eingetreten sind³⁵.

34 Vgl. u. a. Susan Fainstein/Michael Harloe (Hrsg.), *Divided Cities*, Oxford-Cambridge 1992; Hartmut Häußermann/Walter Siebel, *Neue Urbanität*, Frankfurt am Main 1987, S. 53 ff.; Edward Soja, *Postmodern Geographies*, London – New York 1990.

35 Zu New York und London vgl. John H. Mollenkopf/Manuel Castells (Hrsg.), *Dual City, Restructuring New York*, New York 1992; zu weiteren Städten, darunter denen des Ruhrgebietes, vgl. J. O'Loughlin/J. Friedrichs (Anm. 31); zur *Gentrification* vgl. Jens S. Dangschat/Jörg Blasius (Hrsg.), *Gentrification. Die Aufwertung innenstadtnaher Wohnviertel*, Frankfurt am Main – New York 1990; Jürgen Fried-

VI. Zusammenfassung und Folgerungen

Das Konzept der Globalisierung und die damit verbundenen Annahmen stellen einen fruchtbaren wissenschaftlichen Ansatz dar, der ökonomische, soziologische, politikwissenschaftliche und wirtschaftsgeographische Analysen vereinigt – zumindest zu einer Synthese zwingt. Diesem Anspruch werden die vorliegenden Studien bislang nur teilweise gerecht; ebensowenig handelt es sich bereits um eine systematisch entwickelte Theorie.

Es ist vor allem ungeklärt, welche Sachverhalte wirklich neu sind und demnach zu ihrer Erklärung anderer Theorien als die bislang etwa zur Deindustrialisierung oder dem Niedergang von Städten³⁶ vorliegenden bedürfen. Unklar ist ferner, unter welchen Bedingungen eine Großstadt zu einer globalen Stadt wird. Ist es die Erreichbarkeit, die doch durch die Telekommunikationsnetze fast überall gegeben ist? Sind es die Agglomerationsvorteile, nämlich das Vorhandensein einer definierbaren Menge von unternehmensbezogenen Dienstleistungsbetrieben und einer Börse? Ist es eine bereits vorhandene Zahl von Hauptsitzen großer – oder großer und transnationaler – Unternehmen?

Auch ist näher zu bestimmen, welcher Art die Kontrolle ist, die von den Unternehmen und unternehmensbezogenen Dienstleistungen (z. B. den Analysten von Unternehmen) in den globalen Städten ausgehen soll und wie sie sich messen läßt. Haben Veränderungen von Aktienkursen an der Börse von New York oder London eine entsprechende Veränderung der Börsenkurse an den Börsen nicht-globaler Städte wie Frankfurt am Main oder Zürich *bewirkt*? Ferner steht die Antwort auf die Frage aus, ob Entwicklungen (welche?) in New York oder Tokio einen Einfluß auf die Entwicklung der Stadt Duisburg, Lille oder Mailand haben und welcher Art sie sind.

Schließlich ist in der Literatur umstritten, ob die Finanzmärkte ein so großes Gewicht und die TNCs sich so weit von nationalen Bedingungen befreit haben, daß sie das Handeln der nationalen Regierungen stark beeinflussen, ihrerseits aber der

richs/Robert Kecskes (Hrsg.), *Gentrification. Theorie und Forschungsergebnisse*, Opladen 1996.

36 Vgl. Jürgen Friedrichs, *Eine Typologie westdeutscher Großstädte und Muster ihrer Entwicklung 1970–1990*; in: ders. (Hrsg.), *Die Städte in den 90er Jahren*, Opladen 1997.

staatlichen Regulation entzogen sind³⁷. Gegen diese These ist eingewandt worden, daß der Einfluß globaler Prozesse auf die Städte eines Landes von den wohlfahrtsstaatlichen Bedingungen des jeweiligen Staates abhängen. Hierunter sind u. a. Eingriffe in den Arbeits- und Wohnungsmarkt sowie in das Steuer- und Erziehungssystem zu rechnen. Das Ausmaß staatlicher Eingriffe würde demnach die polarisierenden Wirkungen des „Globalisierungsprozesses“ mildern können, wie sich am Beispiel der Niederlande belegen läßt³⁸.

Unumstritten ist hingegen, daß der Prozeß der Globalisierung sich fortsetzen wird. Unter dieser Bedingung ist es sehr wahrscheinlich, daß Arbeitsplätze in steigendem Maße verlagert werden. Die Globalisierung bewirkt hier, daß die jeweils niedrigsten Lohnkosten eine Auswirkung auf die Arbeitsmärkte aller anderen Länder haben. Von diesem Aspekt der Globalisierung ist Deutschland in besonderem Maße betroffen, da hier die Wochenarbeitszeit verkürzt und gleichzeitig die Löhne erhöht werden, während in anderen Teilen Europas und vor allem den asiatischen Ländern die Löhne niedriger und die Arbeitszeiten länger sind. Unter einem steigenden internationalen Wettbewerbsdruck werden Unternehmen wohl kaum soziale und politische Rücksichten nehmen (können), mithin Arbeitsplätze verlagern, sofern die Qualität der Produktion gesichert ist. Daher ist auch zu erwarten, daß sich der Prozeß – Arbeitsplätze aus Deutschland zu verlagern – auf abseh-

bare Zeit fortsetzen wird. Zugleich ist allerdings festzustellen, daß aufgrund dieser Maßnahmen die Geschäftsberichte großer Unternehmen steigende Gewinne, eine steigende Produktivität, aber sinkende Beschäftigungszahlen aufweisen.

Nur wenn Personen bereit sind, unter ihrer Qualifikation, für niedrigere Löhne und oft mit begrenzten Arbeitsverträgen zu arbeiten, wie dies in den USA der Fall ist, lassen sich Wachstum und verringerte Arbeitslosigkeit wieder in einen Zusammenhang bringen. Das allerdings stellt die betroffenen Individuen vor die Wahl zwischen zwei schlechten, weil gleichermaßen kostenträchtigen Alternativen: Arbeitslosigkeit oder Arbeit zu einem – verglichen mit dem letzten Beschäftigungsverhältnis – niedrigeren Lohn.

Die Verteilung der betrieblichen Ressourcen in unterschiedliche Länder mag unter den Bedingungen der Globalisierung gerechtfertigt (genauer: effizient) sein, aber sie erlegt anderen Kosten auf (negative Externalitäten). Diese müssen *von der Gesellschaft* in Form von Arbeitslosengeld, Umschulungs- und ABM-Programmen, *von den Kommunen* in Form erhöhter Ausgaben für Sozialhilfe und *von den Individuen* in Form drastisch verringerter Handlungsoptionen und psychischen Leids getragen bzw. wettgemacht werden. Wirtschafts- und Sozialpolitik geraten zunehmend in einen Widerspruch, wie sich seit Anfang der neunziger Jahre in allen hochindustrialisierten Ländern beobachten läßt. Zudem stehen den transnationalen Wirtschaftsinteressen jeweils nur nationale soziale Sicherungssysteme gegenüber.

Unter dieser Belastung – einer Verteilungskonkurrenz – wird sich sehr wahrscheinlich die Solidarität der Bevölkerungsgruppen verringern. Es scheint gegenwärtig so, als gäbe es aus diesem Dilemma keinen Ausweg.

37 Vgl. Paul Hirst/Grahame Thompson, *Globalization in Question. The International Economy and the Possibility of Governance*, Cambridge 1996, S. 7.

38 Vgl. Frans Dieleman/Chris Hamnett, *Globalisation, Regulation and the Urban System: Editor's Introduction to the Special Issue*, in: *Urban Studies*, 31 (1994), S. 359 f.; Andreas Faludi, *Coalition Building and Planning for Dutch Growth Management: The Role of the Randstad Concept*, in: *Urban Studies*, 31 (1994), S. 485–508; N. Thrift (Anm. 4), S. 368 ff.

Wirtschaft und Staat im Zeitalter der Globalisierung

Von nationalen Volkswirtschaften zur globalisierten Weltwirtschaft

I. Einleitung

Der Terminus „Globalisierung“ ist Teil eines Konglomerats von Begriffen, mit denen Wandlungstendenzen im wirtschaftlichen Geschehen und in der Sozialstruktur vor allem der klassischen Industriegesellschaften öffentlichkeitswirksam etikettiert werden: Turbo-Kapitalismus, Kapitalismus pur, Wirtschaftshorror, Ein-Fünftel-Gesellschaft usw.¹ In diesem Spektrum ist Globalisierung zum Codewort für einen dramatischen Souveränitätsverfall der Nationalstaaten und der nationalstaatlich strukturierten Gesellschaften insgesamt geworden.

Mein Beitrag beschäftigt sich mit den Ursachen und Folgen der dramatischen Verschiebung im Verhältnis von Wirtschaft und Politik. Die heutigen Veränderungen sind aber nur verständlich, wenn man sie zu früheren Globalisierungsprozessen in Beziehung setzt. Insbesondere ist es wichtig, den heutigen Globalisierungsprozeß von jenem historischen wirtschaftlichen Globalisierungsprozeß zu unterscheiden, der in dem „langen 16. Jahrhundert“ in Europa begonnen hat.

Wenn man das Verhältnis zwischen Wirtschaft und Staat in den Mittelpunkt stellt, dann kann man zwei gegenläufige Effekte wirtschaftlicher Globalisierung auseinanderhalten. In der historischen Phase, für die der amerikanische Sozialhistoriker Immanuel Wallerstein die Herausbildung des „modernen Weltsystems“ belegt hat², entstehen die Nationalstaaten. Wirtschaftliche Globalisierung im Sinne globaler Arbeitsteilung ist zumindest eine ihrer Wurzeln. Heute dagegen haben wir es mit einem wirtschaftlichen Globalisierungspro-

zeß zu tun, der den Nationalstaat zumindest in der Form des Sozial- und Wohlfahrtsstaates bedroht und untergräbt. Um diesen scheinbar paradoxen Sachverhalt in den Griff zu bekommen, schlage ich vor, diese zwei historisch klar unterscheidbaren Phasen des Globalisierungsprozesses auch begrifflich zu trennen. Der Einfachheit halber spreche ich im folgenden von Globalisierung I bzw. Globalisierung II.

II. Globalisierung I: Nationalstaaten und nationale Volkswirtschaften

Ich komme zunächst zur Globalisierung I, also dem älteren, schon länger zurückliegenden Globalisierungsprozeß. Der klassische Nationalstaat des 19. Jahrhunderts wurde nicht nur durch das Zusammenspiel von Volk, Kultur, Nation und Staat geprägt, wie dies zum Beispiel Friedrich Tenbruck festgehalten hat³. Er ist auch in engem Zusammenhang mit der Herausbildung des modernen Weltsystems im „langen 16. Jahrhundert“ entstanden. Nach Wallerstein³ trat damals ein Entwicklungsbruch ein, der sich als Globalisierung des Wirtschaftssystems verstehen läßt. Die Arbeit von Wallerstein ist schon deswegen sehr interessant, weil ihr Autor etwa von Anthony Giddens⁴ als einer der Pioniere für das Globalisierungsthema in Anspruch genommen wird. Das ist zwar völlig richtig, nur behandelt Wallerstein einen anderen Globalisierungsprozeß als den, in dem wir uns heute befinden und den auch Giddens im Auge hat.

Das Grundthema von Wallersteins Analyse ist der Übergang von den großen Imperien mit internem Wirtschaftskreislauf zu einem System der Natio-

1 Vgl. z. B.: Der Spiegel, Nr. 39 vom 23. September 1996; Viviane Forrester, *L'erreur économique*, Paris 1996; Hans-Peter Martin/Harald Schumann, *Die Globalisierungsfalle*, Reinbek 1996; André Gorz, *Kritik der Ökonomischen Vernunft*, Hamburg 1994.

2 Vgl. Immanuel Wallerstein, *The modern World-System I*, San Diego u. a. 1974.

3 Vgl. Friedrich Tenbruck, *Émile Durkheim oder die Geburt der Gesellschaft aus dem Geist der Soziologie*, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 10 (1984), S. 348.

4 Vgl. Anthony Giddens, *Konsequenzen der Moderne*, Frankfurt am Main 1995, S. 89 ff.

nalstaaten im Rahmen eines sich globalisierenden Wirtschaftssystems.

Bis ins 16. Jahrhundert hinein wurde der Wirtschaftskreislauf immer als ein *interner Mechanismus* aufgefaßt, von dessen Stärke, aber auch von dessen Vollständigkeit die Macht eines Staates letztlich abhing. Deswegen richtete sich auch das Bestreben imperialer Herrscher darauf, möglichst den gesamten Wirtschaftskreislauf, zumindest aber Handelswege und strategisch wichtige Güter bzw. Produktionsorte, dem eigenen Reich einzuverleiben. Handelsinteressen konzentrierten sich also auf die Beschaffung der als wichtig angesehenen Güter und wurden von Preisen noch kaum beeinflusst. Der Nachteil dieses Verfahrens besteht darin, daß die Infrastrukturentwicklung, die Verwaltung und nicht zuletzt die Verteidigung immer größerer Territorien immer mehr Kräfte banden.

Vom ausgehenden 15. Jahrhundert bis zum frühen 17. Jahrhundert entwickelte sich nun in Europa eine ganz andere Konstellation, die dieses Problem eliminierte. Es entstand allmählich eine arbeitsteilige Weltwirtschaft, innerhalb derer sich nationale Volkswirtschaften nur noch auf einen bestimmten Ausschnitt in der Palette wirtschaftlicher Aktivitäten konzentrierten und ihr Potential über den internationalen Handel ergänzten.

Für das Ingangkommen wirtschaftlicher Arbeitsteilung und für die Entwicklung Nordwesteuropas zum wirtschaftlichen Zentrum waren nach Wallerstein⁵ zwei Prozesse wichtig: einmal der Getreidehandel des nordwesteuropäischen Zentrums mit Osteuropa, zum anderen der Edelmetallimport aus den südamerikanischen Kolonien nach Europa. Die Getreideimporte erlaubten zunächst einmal eine Konzentration der Landwirtschaft in den Zentren auf höherwertige Produktion, vor allem auf Fleischerzeugung und Gemüseanbau. Die Edelmetallimporte erhöhten insbesondere die umlaufenden Zahlungsmittel. Auf diesem Wege gewannen die Zentren über Arbeitsteilung und internationalen Handel Möglichkeiten zu spezialisierter Produktion. Dieses Muster wiederholte sich danach immer wieder: In den Zentren kam es zu Freisetzungseffekten, da arbeitsintensive und unwirtschaftliche Tätigkeiten durch vergleichsweise kostengünstige Ressourcen ersetzt werden konnten. Auf dieser Grundlage setzte sich dann der Industrialisierungsprozeß durch. In der Peripherie traten diese Effekte dagegen nicht ein, da beispielsweise im Austausch gegen das osteuropäische Getreide vorwiegend Luxusgüter für die

osteuropäischen Großgrundbesitzer importiert wurden, von denen keine wirtschaftlichen Modernisierungseffekte ausgehen konnten. Dieses neue Muster einer die jeweiligen staatlichen Grenzen übergreifenden Arbeitsteilung erzeugte also nicht nur wirtschaftliche Abhängigkeiten, sondern auch ungleich verteilte Entwicklungschancen. Die Freisetzungseffekte in den wirtschaftlichen Zentren wurden in der Peripherie erwirtschaftet in Form von Rohstoffherzeugung und landwirtschaftlichen Überschüssen.

Was waren die Ursachen für diese Entwicklung? Wallerstein betont, daß die politische Landkarte im damaligen Europa eben keine Weltreich-Bildung nach klassischem Muster mehr zugelassen habe. Diese Argumentation ist zumindest stark ergänzungsbedürftig. Spätestens seit dem 17. Jahrhundert setzten in West- und Nordwesteuropa kulturelle Entwicklungen ein, die auch zu einer Neubewertung des Verhältnisses von Wirtschaft und Politik führten. Beide Funktionsbereiche wurden damals auf eine Weise neu bewertet, wie sie auch heute noch gültig ist. Während der vormoderne Staat als Selbstzweck angesehen wurde, bedarf er in der Moderne einer rationalen Rechtfertigung. Gleiches gilt auch für das Wirtschaftssystem. Das wesentliche Argument für die Rechtfertigung des Staates hat bereits der englische Philosoph Thomas Hobbes formuliert. In einer Gesellschaft aus konkurrierenden und ihre Individualinteressen verfolgenden Staatsbürgern kann das friedliche Zusammenleben und damit auch die Möglichkeit des gesellschaftlichen Fortschritts nur über ein staatliches Gewaltmonopol gesichert werden. Die staatliche Machtinstanz kann ihr Existenzrecht nur durch entschlossenen Einsatz ihres Machtmonopols rechtfertigen, das allein dem Ziel der Hebung des „Wohls des Volkes“⁶ zu dienen hat. Dieses Ziel kann der auf Machtausübung spezialisierte Staat aber immer nur indirekt verfolgen, indem er etwa, wie Hobbes betont, den Individuen Zügel anlegt, für Recht und Ordnung sorgt. Mit der Entwicklung zu einem demokratischen Rechtsstaat tritt das Element freiheitsverbürgender Rechtsgarantien hinzu. Mit dem Sozial- und Wohlfahrtsstaat schließlich dehnt sich diese Garantie auf die materielle Gewährleistung einer Minimalexistenz aus⁷. Zu dieser Verfolgung von Wohlfahrtszielen mit indirekten Mitteln gehört auch die Sicherung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen (z. B. Währungspolitik) und die im Zuge der Industrialisierung

6 Thomas Hobbes, *Leviathan*, Stuttgart 1980, S. 278.

7 Vgl. Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*. Zweiter Band, Frankfurt am Main 1995⁴, S. 524 ff.

5 Vgl. I. Wallerstein (Anm. 2), S. 301 ff.

immer weiter in den Vordergrund tretende Entwicklung der Infrastruktur (Verkehr, Massenkommunikation, Bildungssystem usw.).

Während mit der Verpflichtung des Staatsapparates auf die Hebung des Volkswohlstandes der Staat von einem keiner weiteren Rechtfertigung bedürftigen Selbstzweck zu einer mit dem Instrument der Macht operierenden Dienstleistungsorganisation wurde, gewann die Wirtschaft umgekehrt die Bedeutung eines mächtigen Fortschrittsmotors. Die wesentlichen Argumente für diese Neubewertung wirtschaftlicher Aktivitäten hat bereits Adam Smith in seiner erstmals 1776 erschienenen Untersuchung über den Wohlstand der Nationen vorgebracht. Unter den Bedingungen von Wettbewerb und Freihandel (die vom Staat zu garantieren sind) können Naturgesetze des Wirtschaftens zu ihrem Recht kommen. Sie bestehen in der Durchsetzung eines Systems der Arbeitsteilung, bei dem jeweils dort produziert werden soll, wo die günstigsten Bedingungen und Voraussetzungen dafür herrschen. Auf diesem Wege könne eine optimale Arbeitsteilung entstehen, die zu einem Maximum an Arbeit und damit auch an gesellschaftlichem Wohlstand führe. Dieser Argumentation ist nicht einmal von dem schärfsten Kritiker der liberalen Wirtschaftstheorie, Karl Marx, widersprochen worden. Sie impliziert, daß sich das Wirtschaftssystem nicht im nationalen, sondern nur im globalen Rahmen optimal entwickeln kann.

Auf der Grundlage des von Wallerstein analysierten Systems übernationaler, globaler Arbeitsteilung haben sich allmählich in den ökonomischen Zentren nationale Industrie- und Wirtschaftssysteme entwickelt, die auf einem engen Zusammenspiel zwischen Wirtschaft und Politik beruhen und für die Außenhandelsbeziehungen eine eher flankierende Bedeutung haben. Diese Entwicklung hin zu nationalen Volkswirtschaften hat ihren Höhepunkt in den fünfziger und sechziger Jahren dieses Jahrhunderts erreicht. Das damalige Erfolgsrezept für eine kontinuierliche Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung bestand nicht in der Forcierung des internationalen Handels mit Industriegütern, sondern in der Entwicklung stabiler nationaler Volkswirtschaften, deren Kern auf dem industriellen Sektor lag. Er wurde von Großbetrieben gebildet mit standardisierter Massenproduktion, relativ niedrigem Automationsgrad, also hoher Beschäftigung. Diese Großbetriebe waren typischerweise nur dann in der Lage, effektiv zu produzieren, wenn das geplante Produktionsvolumen auch dauerhaft erreicht wurde. Diese Produktionsmaschinerie konnte im nationalen Rahmen solange gut funktionieren, wie sie mit hohen Lohnsummen und

einer vergleichsweise egalitären Einkommensverteilung verflochten war⁸. Immer neue Konsumwellen von der Waschmaschine bis zur Unterhaltungselektronik und eine steigende Frauenerwerbsquote dynamisierten diesen Prozeß. Wichtig waren aber auch institutionalisierte Konfliktaustragungs- und Interessenabgleichungsmechanismen zwischen Wirtschaft und Politik, zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Ihr Erfolg – und letztlich der Erfolg des ganzen Systems – beruhte auf dem Bewußtsein, daß alle im gleichen Boot der nationalen Volkswirtschaft sitzen und deswegen auch auf eine Beilegung von Interessenkonflikten angewiesen sind.

Mit der Entwicklung zur nationalen Volkswirtschaft war die Herausbildung des modernen Nationalstaates aufs engste verknüpft. Die Nationalstaaten sind in engem Zusammenhang mit der Entwicklung überlokaler Marktbeziehungen, mit dem Eisenbahnbau, mit der Durchsetzung von Massenmedien und einem nationalstaatlich standardisierten Bildungswesen entstanden. Nationalstaaten gründen sich zwar auf ältere „volkskulturelle“ Traditionen, dabei darf aber nicht übersehen werden, daß es hier zu einer Art Ausscheidungswettbewerb gekommen ist, bei dem in etwa nur jede zwanzigste vormoderne Volkskultur in einen Nationalstaat übergegangen ist und auf diese Weise modernisiert wurde⁹. In jedem Falle aber ist es erst relativ spät zu einer Modellierung und Fixierung dieses Traditionselements und seiner Ausdehnung auf die nationalstaatlichen Grenzen gekommen. Dieser Vorgang vollzog sich in engem Zusammenhang mit der Entwicklung nationalstaatlicher Bildungssysteme. Die politische, kulturelle und infrastrukturelle Modernisierung hat im Zusammenhang mit der Industrialisierung vor allem im 19. Jahrhundert zur Entwicklung des klassischen Nationalstaates geführt, in den auch noch die großen, international agierenden Wirtschaftsunternehmen integriert waren.

Obwohl nicht nur die Wirtschaft, sondern auch Wissenschaft, Kunst und weitere Funktionssysteme von ihrem Zuschnitt her schon immer zur Globalisierung, zu globalen Netzwerkstrukturen hin tendierten, blieben dennoch die kulturellen und sozialen Bande des Nationalstaates tonangebend. Die gemeinsame Sprache und Kultur, aber nicht zuletzt auch der Stolz auf die nationalen Wohlfahrts- und Wohlstandsgewinne einschließ-

8 Vgl. hierzu vor allem: Michael J. Piore/Charles F. Sabel, *Das Ende der Massenproduktion*, Frankfurt am Main 1989.

9 Vgl. hierzu: Ernest Gellner, *Nationalismus und Moderne*, Hamburg 1995.

lich ihrer Symbole waren Bande, die an sich bestehende übernationale Verflechtungen wirksam überlagert haben¹⁰.

III. Die neue Globalisierungswelle: Globalisierung II

Wenn heute von Globalisierung gesprochen wird, dann ist in der Regel nicht das alte System einer vergleichsweise starren und stabilen räumlichen Arbeitsteilung gemeint, sondern gerade dessen Auflösung zugunsten einer dynamischen Weltwirtschaft, die von den globalen Aktivitäten wirtschaftlicher Akteure (den sogenannten *global players*) gesteuert wird. Charakteristisch für die neuen Gegebenheiten ist folgendes Beispiel einer Spielzeugfirma, die „Kleinartikel im Wert von über 50 Millionen Dollar (verkauft), die von unabhängigen Erfindern und Geschenkartikelfirmen ersonnen, von unabhängigen Ingenieuren konstruiert, von Zuliefererfirmen in Hongkong (die ihrerseits die arbeitsintensivsten Vorgänge nach Thailand und China vergaben) hergestellt und verpackt und in Amerika von unabhängigen Spielzeugfirmen vermarktet wurden“¹¹.

Neu ist einmal, daß räumliche Distanzen in immer größerem Umfang, immer schneller und immer billiger überbrückt werden können. Dies ist möglich geworden, weil sich insbesondere die Transport- und die Kommunikationssysteme rasant entwickelt haben. Zum anderen aber ist industrielle Massenproduktion zu einer *konventionellen* Fähigkeit geworden, die an immer mehr Orten in dieser Welt praktiziert werden kann. Relativ plötzlich wird nun sichtbar, daß Alphabetisierungs- und weitere Entwicklungsprogramme für die Dritte Welt doch Erfolg gehabt haben. Auch wenn sicher richtig ist, daß die Arbeitskosten immer nur *ein* Kostenfaktor sind, so stimmt es doch auch, daß über diesen Kostenfaktor nun immer stärker konkurriert werden muß, weil an immer mehr Plätzen produziert werden kann. Aus diesen wirtschaftlichen Gründen heraus, aber auch, weil immer mehr Produkte rein technisch vervielfältigt¹² werden können, wird die Fähigkeit zur Industrieproduktion für die wirtschaftliche Wertschöpfung immer

nachrangiger. Dies ist das eigentlich Neue an der Globalisierung und wird mit Sicherheit die Welt in vielerlei Hinsicht verändern.

Zu Beginn der Industrialisierung ist ähnliches mit der Landwirtschaft (nicht mit dem Handwerk) passiert. Auch damals fand eine Revolution in den Transportkapazitäten mit der Folge statt, daß Landwirtschaft zu einer Routinetätigkeit wurde, die überall dort, wo der Staat nicht zu protektionistischen Maßnahmen gegriffen hat, voll unter den Druck der Preiskonkurrenz geriet. In ähnlicher Weise, wie damals billige Grundnahrungsmittel zur Voraussetzung für die Industrieproduktion wurden, so scheint heute die Fähigkeit zur Industrieproduktion zu einer selbstverständlichen Voraussetzung für die Wissensentwicklung zu werden. Ökonomisch bedeutet dies nichts anderes, als daß nun auch die Industrieproduktion – ähnlich wie die Landwirtschaft – auf die ungünstige Seite in den internationalen Austauschbeziehungen kommt. Wie seit Jahrzehnten immer mehr Kilo Bananen oder Festmeter Tropenholz erwirtschaftet werden müssen, um auf dem Weltmarkt einen Kühlschrank oder eine bestimmte Maschine einkaufen zu können, so muß in Zukunft angewandtes Wissen in Form von Blaupausen, gentechnischen Patenten, Drehbüchern oder Marketing-Konzepten mit immer größeren Mengen konventioneller Industrieprodukte aufgewogen werden.

Wenn wir diese und noch eine Reihe weiterer ganz ähnlich gelagerter Beobachtungen zusammenfassen, dann ist Globalisierung II von seiten des Wirtschaftssystems durch einen Dynamisierungsschub gekennzeichnet. Nicht die Grundlagen des Wirtschaftssystems haben sich verändert, sondern Mobilität und Flexibilität der wirtschaftlichen Akteure sind sprunghaft angestiegen. Wenn der Unternehmenserfolg nicht mehr zentral von großindustriellen Strukturen, also der klassischen Kombination von Produktionsfaktoren, abhängt, sondern von der Kombination von Wissens-elementen bestimmt wird, dann wird Kapitalbindung in der klassischen Form zunehmend entbehrlich¹³. Überall dort aber, wo solche Festlegungen immer noch unumgänglich sind, finden sie unter den Bedingungen wesentlich geringerer Fertigungstiefe und wachsender Standortkonkurrenz statt. Angesichts dieser zurückgehenden Bindung an die lokale Infrastruktur können Unternehmen immer weniger an nationale oder lokale Sozialstandards gebunden oder hohen Steuern unterworfen werden. Zugenommen hat dagegen die Wissensabhän-

10 Vgl. Robert Reich, Die neue Weltwirtschaft. Das Ende der nationalen Ökonomie, Frankfurt am Main – Berlin 1993, S. 19–80.

11 Ebd., S. 107.

12 Das Paradebeispiel hierfür ist die Computersoftware. Vgl. Uwe Jean Heuser, Tausend Welten. Die Auflösung der Gesellschaft im digitalen Zeitalter, Berlin 1996, Kapitel 1.

13 Vgl. ebd., S. 91–170.

gigkeit. Der Zugriff auf innovatives Wissen wird zu einer wichtigen Erfolgsbedingung, die aber nicht unbedingt durch Standorte in den Wissenschaftsmetropolen dieser Welt gewährleistet werden kann.

Komplementär zu dieser gewachsenen Manövrierfähigkeit der Leistungsanbieter scheint sich allerdings auch ihre Marktabhängigkeit zu verstärken. Was ist damit gemeint? Globalen Akteuren entsprechen globalisierte Märkte. Mit der Größe eines Marktes scheint auch seine Dynamik zu wachsen, womit vor allem eine verschärfte Preiskonkurrenz einhergeht. Wie Joseph Schumpeter bereits in den dreißiger Jahren über die Figur des Pionierunternehmers gezeigt hat¹⁴, können aber unter den Bedingungen vollständiger Preiskonkurrenz größere Gewinne nur noch durch unternehmerische Pionierleistungen erzielt werden. *Und dieses Feld unternehmerischer Pionierleistungen hat sich nun von der Produktion auf die Entwicklung anwendungsorientierten Wissens¹⁵ verlagert.* Robert Reich sieht deswegen im Betrieb der Zukunft drei wichtige Arbeitsfunktionen vereinigt: den technischen Spezialisten, den Marketing-Spezialisten und den strategischen Vermittler, der die richtigen Leute bzw. das sinnvoll kombinierbare Spezialwissen zusammenbringt¹⁶. Diese sich gegenseitig aufschaukelnde Dynamik läßt sich vielleicht am besten auf der Zeitachse abbilden: als immer rapiderer Wechsel von Moden und Trends einerseits, als vom Zeitfaktor abhängige Gewinnmargen andererseits (exemplarische Bedeutung hat hier der Innovationsprozeß bei Computerchips).

In dem Maße, wie der wirtschaftliche Erfolg durch die globale Vernetzung bestimmt wird, verändert sich auch das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft auf einschneidende Weise. Wir haben ja bereits gesehen, daß der moderne Staat seine Rechtfertigung vorrangig aus dem Einsatz seines Machtmonopols zugunsten der gesellschaftlichen Wohlfahrts- und Wohlstandsmehrung zieht. Historisch hat das zunächst nichts anderes bedeutet als eine Politik der Privilegierung des eigenen Territoriums gegenüber anderen Staaten. Die modernen Nationalstaaten stehen hier in der Tradition selbständiger Stadtstaaten wie etwa der Republik Venedig, die sehr früh die Politik verfolgt hat, Handelsmonopole zu erreichen und diese dann in

Monopole des Produktionsstandorts Venedig umzumünzen. Genau dies charakterisiert auch die klassischen Vormächte des „modernen Weltsystems“, die Niederlande, das Vereinigte Königreich und schließlich die Vereinigten Staaten. Sie haben ihre Position im Zentrum nicht nur dem Erfindungsreichtum und dem Pioniergeist ihrer Bürger zu verdanken, sondern auch einer staatlichen Strukturierungspolitik, die der eigenen Bevölkerung privilegierte Marktchancen zugespielt hat. Diese ergaben sich einmal aus den Freisetzungseffekten, die in jeder, vom Standpunkt der Modernisierung aus gesehen, ungleichen Handelsbilanz enthalten sind (z. B. Export von Maschinen gegen den Import von Rohstoffen und landwirtschaftlichen Erzeugnissen oder Export von patentiertem oder in anderer Weise privilegiertem Wissen gegen den Import von Industriegütern). Zu solchen Freisetzungseffekten kommen noch privilegierte Chancen, die sich aus der Beherrschung oder Monopolisierung strategisch wichtiger Handelswege ergeben. Hierdurch kann einerseits die privilegierte Stellung eigener Produktion „künstlich“ aufrechterhalten werden; derartige Strategien reichten vom Exportverbot von Tulpenzwiebeln durch die Holländer bis hin zu Exportverboten für strategisch wichtige Industriegüter (Maschinen, Computer usw.) im 20. Jahrhundert. Auf der anderen Seite konnte der nationale Reichtum durch die Weiterverarbeitung privilegiert zugänglicher Rohstoffe oder Fertigprodukte weiter gesteigert werden.

Eine solche Politik der Förderung und Privilegierung des nationalen Standortes beruht letztlich auf gesellschaftlichen Gemeinschaften, die ihre Interessen zu Staatszielen machen, und auf einem Zusammenspiel von staatlichen und koordinierten privatwirtschaftlichen Aktivitäten. Diese Strategien setzen aber auch eine Bindung der Akteure an die politische Einheit voraus. In diesem Sinne besaßen auch schon die Kaufleute der mittelalterlichen Stadtstaaten Nationalbewußtsein¹⁷.

Die Grundlage für ein derartiges Zusammenspiel zwischen gesellschaftlicher Gemeinschaft, Staat und Wirtschaft besteht darin, daß die Infrastruktur, insbesondere die Verkehrsströme und Kommunikationstechnologien, an den nationalen Rahmen gebunden werden kann. Für die Schiffe der Ostindischen Kompanie traf dies noch zweifellos zu. Auch bei einem Transportmittel wie der Eisenbahn lassen sich territoriale Grenzen noch sehr gut, z. B. über unterschiedliche Spurbreiten, mar-

14 Vgl. Joseph Schumpeter, *Konjunkturzyklen*, 2 Bde., Göttingen 1961.

15 In diese Richtung argumentiert bereits: Daniel Bell, *Die nachindustrielle Gesellschaft*, Frankfurt am Main - New York 1975².

16 Vgl. R. Reich (Anm. 10), S. 100.

17 Vgl. Fernand Braudel, *Sozialgeschichte des 15.-18. Jahrhunderts. Der Alltag*, München 1985, S. 561.

kieren. Auch noch nationale Luftverkehrsgesellschaften befinden sich auf dieser Traditionslinie. Ganz anders liegen die Dinge dagegen beim Internet, der Deregulierung der Finanzmärkte, der Privatisierung von Post, Bahn oder Fluglinien. Damit gehen wesentliche Möglichkeiten unwiederbringlich verloren, über das staatliche Machtmonopol der nationalen Volkswirtschaft privilegierte Chancen zuzuschauen. Dies wiederum hat Rückwirkungen auf die nationalstaatliche Verankerung großer, aber auch mittlerer Unternehmen. Man muß das Ende des „nationalen Champions“ (Robert Reich), also der Unternehmensnationalität, auch in diesen Kontext einordnen.

Im Anschluß an diese Überlegungen sind wir vielleicht besser in der Lage zu verstehen, welche Veränderungen im Verhältnis von Wirtschaft und Politik wir heute unter das Stichwort Globalisierung bringen. Dieser zweite Globalisierungsprozeß hat nichts mit einer Systemveränderung, einer Veränderung in den grundlegenden Strukturen moderner Gesellschaften zu tun. Globalisierung II beschreibt vielmehr eine Gewichtsverlagerung im Verhältnis von Wirtschaft und Politik, die einschneidende Konsequenzen für die Optionen und Handlungsmöglichkeiten auf diesem Feld hat. Das seit dem „langen 16. Jahrhundert“ auf Globalisierung hin angelegte Wirtschaftssystem hat nun einen Vernetzungsgrad gewonnen, der es gegen politische Strategien einzelner Nationalstaaten und dahinterstehender gesellschaftlicher Gemeinschaften relativ unempfindlich macht. In dem Maße, wie nicht mehr die Produktion, sondern die anwendungsorientierte Verknüpfung von Wissens-elementen für die wirtschaftliche Wertschöpfung zentral wird, gehen auch auf dieser Ebene politische Eingriffsmöglichkeiten zugunsten nationaler Volkswirtschaften verloren, da modernes Wissen prinzipiell global strukturiert ist und Zugriffshindernisse allenfalls mit Sprachgrenzen zu tun haben. Es gibt keine deutsche oder amerikanische Physik, aber Veröffentlichungen in deutscher oder englischer Sprache. Daß die Verbreitung von Wissen wesentlich schwerer einzudämmen oder zu kanalisieren ist als der Export von Gütern, wird heute in vielen Bereichen sehr deutlich. Zum Beispiel läßt sich das Wissen, wie man eine Atombombe baut, nicht geheimhalten. Nur der Zugang zu bestimmten technologischen Möglichkeiten kann blockiert werden. Auf der anderen Seite gewinnen die wirtschaftlichen Akteure zunehmend selektive Macht gegenüber den nationalen Wirtschaftsstandorten. Dies hängt vor allem damit zusammen, daß Nationalstaaten nicht nur aufgrund der Konstruktion ihrer Sozialsysteme auf

wirtschaftliche Zuwächse hin konditioniert sind. Wenn diese aber nicht mehr durch nationale Selektionsmacht erreicht werden können, bleibt nur noch die Standortkonkurrenz, also eine Umkehrung im Abhängigkeitsverhältnis zwischen Weltwirtschaft und Nationalstaaten. Wichtige Elemente dieser Umkehrung im Abhängigkeitsverhältnis zwischen Wirtschaft und Politik, die sich seit Mitte der siebziger Jahre zunehmend herauskristallisieren, sollen im folgenden ohne den Anspruch auf Vollständigkeit skizziert werden.

Erstens: Aus der Perspektive globaler Akteure ist die Frage nach dem staatlichen Preis-Leistungsverhältnis gestellt. Während unter den Bedingungen von Globalisierung I der Territorialstaat Ballast abwirft, wird er unter den Bedingungen von Globalisierung II nun seinerseits zum Objekt selektiver Entscheidungen. Dies ist immer dann möglich, wenn alternative Standorte in Verbindung mit freiem Kapitaltransfer existieren. Unter diesen Bedingungen können Standortmerkmale wie Infrastruktur, Arbeitskräftepotential, Steuergesetzgebung und andere staatliche Rahmenbedingungen verglichen und zum Gegenstand selektiver Entscheidungen gemacht werden. Zwischen den Volkswirtschaften findet ein Wettbewerb um Anlagemöglichkeiten und Modernisierungschancen statt. Dies relativiert natürlich alle Möglichkeiten einer nationalen Wirtschafts-, Sozial- oder Beschäftigungspolitik. Das Boot der nationalen Volkswirtschaft verliert seine Grenzen wie auch seine Solidargrundlage, die auf der Bindung aller an das Territorium beruht. Das bekannte Bild vom Geleitzug der Volkswirtschaften muß nun um eine Schar schneller Begleitboote ergänzt werden, auf denen sich Personen bewegen, die alles das, was für das Vorankommen nationaler Volkswirtschaften zentrale Bedeutung hat – also etwa Motoren, Segel, Treibstoff usw. –, von einem nationalen Boot abmontieren und zum nächsten schleppen und dort wieder aufbauen.

Stellt nun aber nicht die Bildung regionaler, übernationaler Wirtschaftsräume nach dem Muster der EU oder der ASEAN-Staaten eine akzeptable Antwort auf den wirtschaftlichen Globalisierungsprozeß dar? Insofern hierbei homogene Märkte mit größerer Kopfzahl und einem höheren Kaufkraftpotential geschaffen werden, ist das sicherlich eine adäquate Reaktion. Das europäische Beispiel zeigt aber auch, daß dieser Effekt vielfach mit politischen Mobilitätseinbußen erkaufte werden muß, die die Reaktionsfähigkeit herabsetzen. Aber selbst ein politisch handlungsfähiger europäischer Markt wäre nicht mehr in der Lage, politische Korrekturen nach dem alten Muster einer

Umverteilungs- bzw. Stabilitätspolitik gegen globale wirtschaftliche Akteure durchzusetzen.

Zweitens: Nationale Volkswirtschaften sind von den Soziologen wiederholt als Machtgeflechte analysiert worden, deren Grundlage die Organisationsmacht von Interessen ist. Reinhard Kreckel hat beispielsweise für die Bundesrepublik ein solches Modell ungleich verteilter Organisationsmacht entwickelt, in dessen Zentrum ein korporatistisches Dreieck von organisierter Unternehmerschaft, organisierter Arbeiterschaft und Staat steht¹⁸. Prämisse solcher Modelle ist immer, daß um die Verteilung eines genau umrissenen Topfes an Ressourcen – eben um das nationale Sozialprodukt – gerungen wird, wobei alle Beteiligten darin übereinstimmen, daß die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftskreislaufs durch den Verteilungskonflikt nicht zu sehr in Mitleidenschaft gezogen werden darf¹⁹. Genau dies sind aber nicht mehr die Spielregeln globaler Akteure. Sie bedienen sich einer ganz anderen Form von Macht, die des Zusammenschlusses nicht mehr bedarf, nämlich der Selektionsmacht. Sie ist der Organisationsmacht überlegen, weil sie sich instrumentell auf sie beziehen kann. Ergebnisse nationaler Interessenausinandersetzungen sind für globale Akteure nur noch bloße Standortmerkmale, Daten für selektive Entscheidungen. Die Grundlagen der Selektionsmacht liegen in einem System globaler „Nervenzentren“, die einen möglichst ungehinderten Transfer von Kapitalien wie auch von stofflichen Ressourcen garantieren. Effektivität wird hier durchbuchstabiert als Minimierung zeitlicher Verzögerungen und räumlicher Widerstände, als Minimierung von Kosten des Kapital-, Informations- und Gütertransfers über räumliche Entfernungen.

Für die neuen Gegebenheiten ist auch charakteristisch, daß nationale Interessenkonflikte zum Beispiel zwischen Tarifparteien vor dem Hintergrund globalisierter Szenarien ausgetragen werden, die die Verhandlungs- und die Verteilungsspielräume immer weiter einengen.

Drittens: Während nationale Volkswirtschaften von kulturellen Traditionen geprägt werden, gilt für globale Akteure, daß sie sich von derartigen Bedingungen freimachen müssen, um global erfolgreich zu sein. Sie sind deswegen aber nicht völlig bindungslos, sondern zum Beispiel – inso-

weit sie als „Workaholics“ charakterisiert werden können – in die Kultur und das Beziehungsgeflecht globalisierter Expertenkulturen eingebunden. Für die USA hat Robert Reich einen Trend zur Bildung von Wohlstandsgghettos ausgemacht, um die herum sich Siedlungsgürtel von Routine-dienstleistern gruppieren²⁰. Man könnte auch, insbesondere für die globalen Metropolen, vermuten, daß sich solche Ghettos über persönliche Beziehungen in globalem Maßstab vernetzen. Es ist zumindest möglich, daß auch Netzwerke anderer Art relevant werden können, die mit Sektenmitgliedschaft, Loyalität zu mafiosen Strukturen oder zu Clans im vormodernen Sinne zu tun haben. Für solche Bindungen und Loyalitäten globaler Akteure sollte man sich schon deswegen interessieren, weil eine gängige Reaktion auf Globalisierungsprobleme in Solidaritätsappellen beruht. Es ist sehr zweifelhaft, ob das bei den neuen Eliten ankommen kann.

Viertens: Schon Globalisierung I beschreibt einen Vorgang, bei dem regionale Macht- und Modernisierungsungleichgewichte entstanden sind. Die alten Imperien zeichneten sich noch durch das Bestreben aus, eine normierte Infrastruktur möglichst gleichartig über das gesamte beherrschte Territorium zu entwickeln. Unter den Bedingungen von Globalisierung I konzentriert sich die infrastrukturelle Modernisierung ganz auf die Staaten des wirtschaftlichen Zentrums. Innerhalb dieses kleineren territorialen Rahmens gilt immer noch das Ideal einer regional ausgewogenen Infrastruktur, wie es etwa noch im Bundesraumordnungsprogramm festgeschrieben ist. Die Chancen, derartige Ziele zu realisieren, haben sich indessen seit den siebziger Jahren deutlich verschlechtert. Unter den Bedingungen von Globalisierung II müssen nun weitere Konzentrationstendenzen ins Auge gefaßt werden. Ein Modell hierfür sind globale Metropolen. Saskia Sassen hat gezeigt, daß sich jene Branchen, die sich derzeit überdurchschnittlich gut entwickeln, in hohem Maße in globalen Metropolen wie London, New York oder Tokio konzentrieren²¹. Warum dies so ist, wird in ihren Ausführungen indessen nicht so recht deutlich²². Man kann annehmen, daß hier sehr alte Mechanismen räumlicher Zentralisierung immer noch durchschlagen, auch wenn sie im Zeitalter

20 Vgl. R. Reich (Anm. 10), S. 301 ff.

21 Vgl. Saskia Sassen, Metropolen des Weltmarktes. Die neue Rolle der Global Cities, Frankfurt am Main – New York 1996.

22 Vgl. ebd., z. B. S. 42, S. 102. *Anmerkung der Redaktion:* Siehe hierzu auch den Beitrag von Jürgen Friedrichs in diesem Heft, der stärker auf die Argumente von Saskia Sassen eingeht.

18 Vgl. Reinhard Kreckel, Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit, Frankfurt am Main – New York 1992, S. 161 ff.

19 Vgl. Ralf Dahrendorf, Pfade aus Utopia, München 1986⁴, S. 271 ff.

der Datenautobahnen zunehmend ihre Zwangsläufigkeit verlieren. Auch wenn solche Tendenzen keineswegs unterschätzt werden dürfen, könnten für die Zukunft sogenannte *Offshore-Zentren* immer bedeutsamer werden. Für sie sprechen handfeste Interessen. Offshore-Zentren sind Inseln, die manchmal vielleicht auch Naturparadiese, in jedem Fall aber Steuerparadiese sind. Dort konzentriert sich das Kapital, und dorthin können in Zukunft auch immer mehr globale Akteure ihre Wohnsitze verlegen und von dort aus ihre Aktivitäten an wechselnden Standorten dirigieren. Das Bürgerrecht für solche Offshore-Zentren müßte dann natürlich auch auf neuartige Weise geregelt werden. Bereits heute kann man z. B. ein Wohnrecht für die Isle of Man nur dann erwerben, wenn man 50 000 britische Pfund verfügbares Jahreseinkommen nachweisen kann.

Die Rationalität solcher räumlichen Konzentrationen liegt vor allem darin, daß sich hier das Rad der Modernisierung der Infrastruktur und auch der Freizeitkultur wesentlich schneller drehen kann. Beide Globalisierungsphasen – Globalisierung I und Globalisierung II – hängen ja mit der Möglichkeit zusammen, Modernisierungsprozesse durch räumliche Konzentration zu dynamisieren. Die Nachkriegsprosperität zum Beispiel hatte eben auch die Abkopplung von der Zweiten und Dritten Welt zur Voraussetzung. Der Weg in die Wissens- und Informationsgesellschaft führt möglicherweise zur Abkopplung der großen westlichen Industriegesellschaften. Ganz im Unterschied zur Nachkriegsprosperität profitieren von dieser Entwicklung dann nur noch ganz wenige.

Fünftens: Hinsichtlich der Einkommensverteilung scheint sich eine neue Elite von Großverdienern herauszukristallisieren, die mit den uns vertrauten klassischen Funktionseliten, den Spitzen von Poli-

tik, Wirtschaft, Verwaltung, Militär usw., nichts mehr zu tun haben. Robert Reich²³ charakterisiert diese neue Elite als Symbol-Analytiker. Sie weist einen stark individualisierten Lebenszuschnitt auf. Aus Reichs Beschreibungen wird sehr deutlich, daß die Symbol-Analytiker nicht nur in hohem Maße über jene Ressourcen verfügen, die für eine individualisierte Lebensführung charakteristisch sind. Auch ihre Arbeitstätigkeit entspricht in hohem Maße dem, was für Individualisierung charakteristisch ist: hohe Selektivität bei der Verarbeitung von Informationen und Möglichkeiten, biographische Offenheit, das aktive Eingehen zeitlich begrenzter Verbindungen usw. Weiterhin soll für diese neue Elite typisch sein, daß der Übergang zwischen Arbeit und Nichtarbeit kaum fixiert werden kann.

Sechstens: Bis vor kurzem waren sich die Fachleute ziemlich sicher, daß die Zukunft der Arbeit bei den Dienstleistungen liegt. Läßt sich die Dienstleistungsgesellschaft nicht auch unter dem Druck der Globalisierung verwirklichen? Die Untersuchung von Hartmut Häußermann und Walter Siebel hat gezeigt, daß der Umfang von Dienstleistungsarbeit eine in starkem Umfang steuerbare Größe darstellt²⁴. Staatliche Aktivitäten bzw. wirtschaftliche Deregulierung sind durchaus taugliche Instrumente, um Arbeitsplätze im Dienstleistungsgewerbe zu schaffen. Unter dem Druck der Globalisierung werden jedoch gerade jene Spielräume wesentlich geringer, die mit dem öffentlichen Sektor und mit der Massennachfrage zu tun haben. Angesichts der veränderten Rahmenbedingungen muß auch die Debatte um die Tertiärisierung wiederaufgenommen werden.

23 Vgl. R. Reich (Anm. 10), S. 251 ff.;

24 Vgl. Hartmut Häußermann/Walter Siebel, Dienstleistungsgesellschaften, Frankfurt am Main 1995.

Zu den Folgen der Globalisierung für die nationalen Güter-, Finanz- und Arbeitsmärkte

I. Vorbemerkungen

Globale Märkte sind Güter-, Dienstleistungs-, Finanz- und auch Arbeitsmärkte, die ohne wesentliche Schranken und Kosten von anderen Ländern aus zugänglich sind. Die vertiefte Integration ehemals abgegrenzter oder geschützter Märkte in den internationalen Produktions- und Tauschzusammenhang verläuft deshalb vor allem über den Abbau von Regelungen sowie die Durchsetzung von technischen und ökonomischen Entwicklungen, die die Kosten des Warenaustausches bzw. der internationalen Investitionstätigkeit senken¹. Für grenzübergreifend agierende Unternehmen bedeutet dies, daß sie ihre Funktion (Produktion, Absatz, Beschaffung, Finanzbeziehungen, ansatzweise auch Forschung und Entwicklung) in den internationalen Rahmen integrieren, und daß sie die Chancen der einzelnen Märkte im internationalen Zusammenhang nutzen².

Dieser Prozeß ist nicht völlig neu. Als der größte bundesdeutsche Elektrokonzern SIEMENS im vergangenen Jahrhundert gegründet wurde, hat er sofort Auslandsniederlassungen auch in Rußland, England und Österreich eröffnet. Doch das waren reine Handelsniederlassungen. Sie dienten der Internationalisierung des Warenaustausches, der ersten Stufe, in der sich die Internationalisierung zeigte. Es gab noch kaum Produktionsstandorte jenseits der nationalen Grenzen. Das hat sich mittlerweile erheblich verändert. Seit Anfang der achtziger Jahre gibt es einen neuen Schub in der Internationalisierung der Märkte und der Aktivitäten multinationaler Unternehmen.

1 Vgl. Hans-Hagen Härtel/Rolf Jungnickel u. a., Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel. Globalisierung der deutschen Wirtschaft, Baden-Baden 1996, S. 39.
2 Vgl. Harald Germann/Bert Rürup/Martin Setzer, Globalisierung der Wirtschaft: Begriffe, Bereiche, Indikatoren, in: Ulrich Steger (Hrsg.), Globalisierung der Wirtschaft. Konsequenzen für Arbeit, Technik und Umwelt, Berlin 1996, S. 21.

II. Deregulierung und Beseitigung von Marktschranken

Voraussetzung für intensivere internationale Wirtschaftsbeziehungen ist die Beseitigung von Handelsschranken und von Regelungen zum Schutz nationaler Märkte. Der dafür geprägte Begriff der „de-regulation“ wurde in den achtziger Jahren – zunächst in den USA und in Großbritannien – zum politischen Kampfbegriff. Die Deregulierung war und ist ein politisches Konzept, das sich sowohl auf die internationalen Handelsbeziehungen als auch auf die Bereiche der nationalen Arbeitsmärkte, der sozialen Sicherung und vor allem auf die Finanzmärkte bezieht. In der Europäischen Union (EU) spielte diesbezüglich die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes eine herausragende Rolle: Mit diesem kam es zu „grundsätzlichen ordnungspolitischen Neuorientierungen“³. Es galt nun das Prinzip, daß Güter, die in einem Mitgliedstaat zum Handel zugelassen sind, grundsätzlich auch in allen anderen Mitgliedsländern verkehrsfähig und daher zuzulassen seien. Neu erfaßt wurde vor allem der Handel mit Dienstleistungen, insbesondere jener von Verkehrs- und Finanzdienstleistungen. 1990 trat in Europa die völlige Liberalisierung des Kapitalverkehrs in Kraft. Hinzu kamen und kommen noch (mit dem Wegfall des Monopols auf die Sprachübermittlung) die Informations- und Telekommunikationsdienstleistungen. Der Druck ging hier vom internationalen Wettbewerb (USA), aber auch von jenen Ländern aus, die in Europa vorgeprescht waren (Großbritannien, Niederlande). Liberalisiert wurden schließlich auch die öffentlichen Beschaffungsmärkte. Aufträge von Kommunen, Ländern oder dem Bund müssen (mit geringen Einschränkungen) generell für Firmen aus allen EU-Ländern zugänglich gemacht werden. Das betraf zunächst die Bereiche des Bausektors

3 Jens van Scherpenberg, Ordnungspolitische Konflikte im Binnenmarkt, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 353.

und die Lieferanten von Investitionsgütern, hinzu kamen später die Bereiche Wasser, Energie, Verkehr und Telekommunikation. Da diese öffentlichen Beschaffungsaufträge sich immerhin auf 15 Prozent des Bruttonationalprodukts (BSP) summieren⁴, liegt die wirtschaftliche und auch beschäftigungspolitische Bedeutung auf der Hand.

Es wird weitergehen mit der Öffnung der nationalen Bahnnetze für Verkehrsangebote aus anderen EU-Staaten und dem Wegfall der Gebietsmonopole für die leitungsgebundenen Energieträger Erdgas und Elektrizität. Schließlich wird es auch dazu kommen, daß soziale Dienste (Gesundheits-, Pflegebereich, Bildungs- und Qualifizierungsbereich etc.), die nicht voll verstaatlicht sind, privatwirtschaftlich organisiert werden⁵. Das Konzept des Europäischen Binnenmarktes war und ist ein historisches Deregulierungsprogramm – mit all den Konsequenzen für die ehemals nationalen Märkte.

Auch wenn diese auf die Weltmarktregion Europa bezogenen Deregulierungen besonders dominant für die bundesdeutschen nationalen Märkte waren, so muß doch der Abbau von Handels- und Investitionsschranken auf der Ebene der Welthandelsorganisationen (GATT: General Agreement on Tariffs and Trade, jetzt WTO: World Trade Organization) hinzugenommen werden. Nationale Subventionspolitik, staatliche Beschaffungspraktiken, aber auch Reglementierungen im Dienstleistungssektor und bei den ausländischen Investitionen (Direktinvestitionen) wurden im Sinne der Erleichterung des allgemeinen Marktzugangs zurückgedrängt. Allein 1991 und 1992 kam es in jeweils rund 80 Ländern zu liberalisierten Investitionsregelungen⁶.

Bei all diesen Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen blieben die politischen Forderungen nach sozialen und ökologischen Mindeststandards weitgehend unbeachtet. So haben diese im wesentlichen von den ökonomischen Interessen bestimmten Neuregelungen den Charakter der nationalen Märkte, also sowohl der Güter- und Dienstleistungsmärkte als auch der Arbeits- und vor allem der Finanzmärkte, erheblich verändert.

III. Wirkungen auf die Gütermärkte

Die Entwicklung des Welthandels hat sich in den vergangenen Jahren rein quantitativ gesehen nicht dramatisch verändert. „Die Relation Welthandel/Welt-Bruttoinlandsprodukt (BIP) hat sich seit den frühen achtziger Jahren kaum verändert; sie liegt bei gut 20 v.H.“ Der deutsche Exportanteil an den Weltexporten bewegte sich zwischen 11 und 12 Prozent. Allerdings ist der preisbereinigte (reale) Außenhandelsanteil „zwischen 1980 und 1993 um rund 30 v. H.“ gestiegen. „In realen Größen ist also eine nachhaltige, seit Mitte der achtziger Jahre recht kontinuierliche Internationalisierung zu verzeichnen.“⁷

Dieser Handel konzentriert sich in hohem Maße auf einzelne Weltmarktregionen, wie die EU, die Nordamerikanische Freihandelszone (NAFTA), die Südamerikanische Handelsunion (MERCOSUR) u. a. „Quantitativ kann man mit Sicherheit annehmen, daß von den 4 875 Mrd. US-\$ Umsatz des Welthandels im Jahr 1995 mehr als die Hälfte kein eigentlicher ‚Welthandel‘ war, sondern Regionalhandel unter Präferenzverträgen. Nach spärlichen Angaben, welche die WTO im März 1996 machte, beläuft sich der Binnenhandel der EU auf zwei Drittel des gesamten EU-Handels, in der NAFTA auf 50 Prozent und im MERCOSUR auf 20 Prozent. Das allein addiert sich schon nahe an die Hälfte des Welthandels heran. Die Regeln für diesen Handel werden nicht in Genf gemacht, sondern in Brüssel, Washington und anderswo.“⁸

In dieser regionalen Orientierung des Handels spiegelt sich auch die Tatsache, daß die Unternehmen im Verlauf der achtziger Jahre ihre Produktion und Märkte neu organisiert haben. Flexible Produktionssysteme, Lean Production, neue Hersteller- und Zuliefererbeziehungen, kundennahe Produktgestaltung und Serviceorientierung sind einige der zentralen Stichpunkte für diese neuen Ansätze. Die transnationalen Unternehmen haben sich insbesondere innerhalb der jeweiligen Weltmarktregionen Produktions- und Beschaffungnetzwerke aufgebaut.

Innerhalb dieser regionalen Wirtschaftsräume kam es bereits in den achtziger Jahren zum Abbau von Handelshemmnissen. Auf der Ebene des Welthandels hingegen brachte erst der Abschluß der

7 H.-H. Härtel/R. Jungnickel u. a. (Anm. 1), S. 77, vgl. auch S. 42 f.

8 Erich Rehyl, Freihandelszonen auf dem Vormarsch, in: Handelsblatt vom 5. Dezember 1996, S. 10.

4 Vgl. ebd.

5 Vgl. Stephan Leibfried, Wohlfahrtsstaatliche Perspektiven der Europäischen Union, in: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch (Anm. 3), S. 467.

6 Vgl. Sylvia Ostry, Neue Dimensionen des Marktzugangs: Herausforderungen für das Handelssystem, in: OECD Dokumente, Neue Dimensionen des Marktzugangs im Zeichen der wirtschaftlichen Globalisierung, Paris 1996, S. 31 ff., Tabelle 4, S. 91.

GATT-Verhandlungen im Dezember 1993 in der sogenannten Uruguay-Runde erhebliche Neuerungen im Sinne von Zollsenkungen. „Über 40 v. H. des Industriegüterhandels erfolgen künftig zollfrei.“⁹ Ferner sind vor allem im Dienstleistungsbe- reich und bei den Investitionen Marktöffnungen und Liberalisierungen beschlossen worden¹⁰. Erst in jüngster Zeit kann man also davon sprechen, daß auch die weltweiten Handelsbedingungen stärker liberalisiert wurden. Nach wie vor haben jedoch die regionalen Wirtschaftsräume eine größere Bedeutung und dämpfen damit die Wirkung der von der WTO angestoßenen Reform der Welt- handelsordnung¹¹.

Die Bundesrepublik Deutschland hatte und hat am Zuwachs des Welthandels kräftigen Anteil. Der hohe Exportüberschuß belegt, daß die Wirt- schaft der BRD von dieser Form der Globalisie- rung, nämlich der Internationalisierung des Han- dels, erheblich profitiert. Typisch ist dabei, daß sich der Außenhandel Deutschlands vor allem auf die EU bezieht. „Im deutschen Außenhandel kann man eher von einer nachhaltigen Europäisierung als von einer Globalisierung sprechen.“¹² Auch hier dominiert also der regionale Einzugsbereich.

Gleichwohl kam es trotz dieser Fortsetzung schon bekannter Tendenzen zu neuen bzw. intensivierten Entwicklungen bei der internationalen Ausrich- tung der Gütermärkte. Zum einen ging der wach- sende Außenhandel einher mit einem Anstieg der internationalen Produktionsverflechtung; zum anderen hat sich der Handel verstärkt auf den *Austausch innerhalb derselben Industrie (intra-sek- toraler bzw. intraindustrieller Handel)* konzen- triert: Also nicht der Tausch von beispielsweise Autos gegen Schuhe (inter-sektoraler Handel), sondern der Tausch von Autos gegen Autos (intra- sektoraler Handel) bzw. von Motorblöcken gegen Lichtmaschinen – also Teilen der Autoproduktion – hat im (regionalisierten) internationalen Handel an Bedeutung gewonnen. Auf diese Weise hat sich mit der fortschreitenden Integration der Wirt- schaftsräume zugleich die Arbeitsteilung zwischen den Regionen und innerhalb der Branchen (über Produktdifferenzierung) weiter ausgefächert. Es ist das Typische dieser Art des Handels, daß er den beteiligten Ländern ihre jeweiligen Branchen

beläßt, aber zur ständigen Anpassung der Produkt- palette und der Wertschöpfungskette führt. Der Anteil des intra-sektoralen Handels am gesamten Handel ist in der Bundesrepublik Deutschland in der Zeit von 1970 bis 1990 von 55,8 auf 72,2 Pro- zent gestiegen¹³.

Eng verbunden mit dieser Tendenz zum intra-sek- toralen Handel ist die Zunahme des *Handelsaus- tausches innerhalb desselben transnationalen Unter- nehmens* (sogenannter *Intra-Unternehmens-Han- del*). Darin spiegelt sich die Politik der Unterneh- men, an unterschiedlichen Standorten je spezifi- sche Teile des gesamten Wertschöpfungsprozesses zu produzieren und sie zur Endproduktion über Zulieferungen bereitzustellen. In der Statistik erscheint dies als „Handel“, der aber letztlich innerhalb desselben Konzernverbundes betrieben wird. Da die Grundlagen für diese Art des inter- nen Handels durch Direktinvestitionen geschaffen werden, kann gesagt werden, daß in der „heutigen globalisierten Wirtschaft ... Direktinvestitionen ein Instrument des internationalen Handels“ sind¹⁴. Es wird geschätzt, daß mittlerweile etwa ein Drittel des Welthandels konzerninterne Transak- tionen sind, die aus der arbeitsteiligen Organisa- tion internationaler Unternehmensaktivitäten resultieren. In Japan „entfällt rund die Hälfte des internationalen Handels im Elektronik- und Auto- mobilbereich auf konzerninterne Transaktionen“¹⁵.

Behauptet wird aber auch ein *Wachstum des Han- dels mit Vorprodukten* im Zusammenhang mit der *Strategie der globalen Beschaffung (global sour- cing)*. Auch dieser Vorgang ist nicht so neu, wie er in der Tagesdiskussion dargestellt wird. Schon 1986 hat die Weltbank grafisch das differenzierte internationale Beschaffungsnetz dargestellt, das FORD zur Produktion des FORD ESCORT EUROPA aufgebaut hatte. Die Beispiele lassen sich aktualisieren: „Der neue Polo von VW, obwohl in Wolfsburg montiert, kommt zu mehr als der Hälfte aus dem Ausland. Die Liste der Liefer- länder reicht von Tschechien über Italien, Spanien und Frankreich bis zu Mexiko und den USA. Toyota produziert bereits mehr in Übersee als in Japan, und umgekehrt würde die amerikanische Autoindustrie zusammenbrechen, wenn sie auf die Zulieferung japanischer Hersteller verzichten

9 H.-H. Härtel/R. Jungnickel u.a. (Anm. 1), S. 63.

10 Vgl. OECD-Dokumente, Neue Dimensionen des Marktzugangs im Zeichen der wirtschaftlichen Globalisierung, Paris 1996, S. 75.

11 Vgl. Heribert Dieter, Bleibt der internationale Frei- handel auf der Strecke? Regionale Wirtschaftskooperation oder Blockbildung, in: Internationale Politik, (1996) 6, S. 7 ff.

12 H.-H. Härtel/R. Jungnickel u. a., S. 45.

13 Vgl. Duncan Campbell, Regional Integration and Glo- balisation: Implication for Human Resources, Paris, Paper on the OECD-Conference, Vienna 24./25th January 1994.

14 Douglas C. Worth, Marktzugang in der globalen Wirt- schaft, in: OECD-Dokumente (Anm. 10), S. 109.

15 Ebd., S. 109; vgl. auch H.-H. Härtel/R. Jungnickel u.a. (Anm. 1), S. 50.

müßte.¹⁶ Ähnliches wird auch von Unternehmen anderer Branchen berichtet¹⁷. Doch daß diese einzelnen Fälle zugleich einen Trend der gesamten Volkswirtschaft bzw. Branche widerspiegeln – diese These läßt sich von den empirischen Untersuchungen (noch) nicht bestätigen: „In der empirischen Analyse konnte nur eine mäßige Zunahme des global sourcing festgestellt werden ... Jene ‚globalen‘ Sektoren, welche oft im Zusammenhang mit global sourcing genannt werden (Automobil-, Elektro-, Textil- und Bekleidungsindustrie, Maschinen- und Anlagenbau), heben sich nicht besonders ... ab.“¹⁸ Allerdings betrifft diese Aussage nur den Zeitraum bis 1990. Seither kann sich die globale Beschaffungspolitik durchaus stärker verallgemeinert haben. Nach einer Hochrechnung der Universität Osnabrück – der allerdings methodische Mängel vorgeworfen werden – wird geschätzt, daß im Zeitraum 1988 bis 1994 der Anteil importierter Vorleistungen an den gesamten Vorleistungen von 22,5 auf 28,8 Prozent gestiegen ist¹⁹.

Hinzu kommt schließlich, daß bisher im internationalen Geschäft nicht gehandelte Produkte, nämlich *Dienstleistungen*, verstärkt in den Internationalisierungsprozeß einbezogen worden sind. Dabei handelt es sich vor allem um unternehmensbezogene Dienstleistungen (Service, Transport, Kommunikation, Banken, Versicherungen). Das zeigt, daß die Internationalisierung der Produktion auch die Internationalisierung der Dienstleistungen stimuliert. Wichtige technologische und handelspolitische Vorbedingungen waren und sind zum einen die Durchsetzung der Informations- und Kommunikationsindustrie und zum anderen der Abbau nationaler Marktbarrieren. Kapitalintensive Dienstleistungsbereiche wie die Telekommunikation und die Luftfahrt sind Beispiele dafür, wie der Abbau von Regulierungen Hand in Hand ging mit der Auswirkung internationaler Aktivitäten. Diese nahmen in den Dienstleistungsbereichen – insbesondere im Banken-/Versicherungswesen – vor allem die Form der Direktinvestitionen an. Denn dies ist für die nicht direkt handelbaren Dienstleistungen der Weg der Markterschließung. 1995 entfielen 51 Prozent der gesamten bundesdeutschen Direktinvestitionen auf den Bereich Dienstleistungen; 60 Prozent des deutschen Kapitalbestandes im Ausland wurden von Dienstleistungsunterneh-

men gehalten²⁰. Von den bundesdeutschen Direktinvestitionen weisen der Finanz- und Versicherungssektor die höchsten Zuwachsraten auf²¹. Die Weltbank vermutet auch künftig bei den Dienstleistungen ein besonders hohes Internationalisierungspotential.

IV. Wirkungen auf die Finanzmärkte

„Finanzbewegungen lassen sich unter den heutigen und künftigen technischen und organisatorischen Bedingungen ... nicht mehr kontrollieren bzw. nach ihrer Bindung an realwirtschaftliche Vorgänge separieren.“

Hans Tietmeyer, Präsident der Deutschen Bundesbank (Handelsblatt, 17. Juli 1996).

Es sind vor allem die Finanzmärkte, die im Verlauf der letzten 25 Jahre zu weltweiten („globalen“) Märkten geworden sind. Hier zeigt sich in der Tat eine neue Entwicklung, die jedoch schon weit älter als die aktuelle Diskussion über Globalisierung ist. Zum einen spiegelt sich in den Finanzmärkten die monetäre Seite des oben bereits genannten Zuwachses des Austausches von Waren und Dienstleistungen (Ex-/Import). Devisengeschäfte und darauf aufbauende Finanzsicherungsgeschäfte expandieren mit den Warengeschäften. Hinzu kommen die Finanz- und Kapitalströme, die im Zusammenhang mit dem Transfer von Finanzkapital für Direktinvestitionen stehen. „Die Summe der im Kreis der G-5-Länder (USA, Japan, BR Deutschland, Frankreich, Großbritannien) geleisteten und empfangenen Direktinvestitionen steigerte sich von 136,7 Mrd. US-\$ im Jahr 1982 um rund 370 Prozent auf 640,2 Mrd. US-\$ im Jahr 1990. In der Folge büßte dieser Prozeß unter dem Einfluß der Weltkonjunktur erheblich an Dynamik ein: ... 1993 belief sich dieser Betrag auf 622,0 Mrd. US-\$.“²²

Schließlich aber werden in einem bisher ungekannten Maße die internationalen Finanzmärkte als Anlegfelder der professionellen Vermögensanleger (Investmentfonds, Pensionskassen) und privaten Geldvermögensbesitzer genutzt. Deren quantitative Bedeutung zeigt sich daran, daß von

16 Hans-Peter Martin/Harald Schumann, Die Globalisierungsfälle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand, Hamburg 1996, S. 33.

17 So beispielsweise ASEA BROWN BOVERI (ABB), vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Oktober 1994.

18 H.-H. Härtel/R. Jungnickel u. a. (Anm. 1), S. 120.

19 Zitiert in: ebd., S. 120.

20 Vgl. Govert Derks/Axel J. Halbach, Direktinvestitionen weltweit auf Rekordhöhe: Sind Arbeitsplätze in Deutschland bedroht, gewinnt die Dritte Welt?, in: ifo-schnelldienst, 49 (1996) 30, S. 27.

21 Vgl. H.-H. Härtel/R. Jungnickel u. a. (Anm. 1), S. 121.

22 IFO-Institut für Wirtschaftsforschung, in: ifo-schnelldienst, 49 (1996) 22, S. 3.

den durchschnittlichen täglichen Devisenmarktgeschäften von 1 400 Mrd. US-\$ nur etwa rund 15 Prozent auf den Export/Import und langfristigen Kapitalfluß zurückzuführen sind²³. Vor allem die Entwicklung dieses Bereiches führte zu den Thesen von der Entkoppelung der Finanzmärkte von den realen Produktionsmärkten und von der Entstehung des „Kasino-Kapitalismus“²⁴. Demgegenüber wird eingewandt, daß die Ursachen der genannten Aufblähung des Finanzmarktes vor allem im instabilen System der flexiblen Wechselkurse, steigenden Verschuldungsquoten und in institutionellen Änderungen des Finanzmarktes liegen²⁵.

Die Finanzmärkte waren lange Zeit klassische nationale Märkte. Denn sie wurden definiert über die nationale Währung, die zudem in einem System fester Wechselkurse fixiert und durch verschiedene Regulierungen geschützt war – wobei natürlich immer schon die Devisenmärkte als internationale Märkte existierten. Diese Struktur änderte sich grundlegend mit dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen (1973). Die Finanzmärkte bekamen dadurch einen neuen Schub. Denn Wechselkursschwankungen und Zinsdifferenzen zwischen den einzelnen nationalen Währungen schufen neue Risiken und Chancen für die Anleger. So hat sich mit den flexiblen Wechselkursen die Tendenz verstärkt, das anzulegende Vermögen nach Währungsräumen aufzusplitten. Kurs- und Zinssicherungsgeschäfte gewannen an Bedeutung. Diese wurden zunächst und vor allem von sogenannten professionellen Marktteilnehmern getätigt: So haben Exporteure und Importeure sich in verschiedenster Form durch Devisentermingeschäfte gegen Wechselkursschwankungen gesichert. Insbesondere Banken und Großanleger haben Zinsdifferenzen zwischen den nationalen Währungen zu Geschäften genutzt (Zinsarbitragegeschäfte). „Ein beachtlicher Teil der empirisch beobachteten ‚Aufblähung‘ monetärer Aggregate dürfte ... (diesen Geschäften, R.W.) ... geschuldet sein, die in keiner Weise für die Ökonomie ein Problem darstellen.“²⁶

23 Vgl. Robert Guttman, Die Transformation des Finanzkapitals, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 26 (1996) 2, S. 183.

24 Susan Strange, Casino Capitalism, Oxford 1986; vgl. auch Elmar Altvater, Die Zukunft des Marktes, Münster 1992, S. 147; ders./Birgit Mahnkopf, Grenzen der Globalisierung, Münster 1996.

25 Vgl. Hans-Jörg Herr, Globalisierung der Ökonomie: Entkoppelung der Geldsphäre und Ende nationaler Autonomie?, in: Wirtschaftspolitik im theoretischen Vakuum? Zur Pathologie der Politischen Ökonomie, Marburg 1996, S. 270.

26 Ebd., S. 256.

Zudem entwickelten sich vor dem Hintergrund flexibler Wechselkurse und zunehmend liberalisierter Finanzmärkte in den achtziger Jahren vielfältige und völlig neue Finanzmarktaktivitäten, die mittlerweile unter dem Begriff „Finanzderivate“ zusammengefaßt werden. Im Grunde geht es bei den Derivaten um Geschäfte, die ursprünglich und zunächst mit dem Ziel der Absicherung von Risiken bei der Zinsentwicklung, bei den Währungskursen und bei Preisbewegungen (insbesondere bei Rohstoffen, aber auch bei zahlreichen Produkten der Gütermärkte) getätigt werden. Allerdings schaffen sich diese Geschäfte ihre eigene Dynamik und ihr eigenes Wachstumspotential, da die genannten Risikosicherungsgeschäfte ihrerseits wieder eine Reihe von Absicherungsgeschäften nach sich ziehen. Begünstigt wird dies dadurch, daß Finanzderivate nur einen geringen Geldeinsatz erfordern. Optionen und Terminkontrakte kosten nur Bruchteile des Preises, der für „normale“ Geschäfte, etwa mit Aktien oder Devisen, zu zahlen ist. Wenn beispielsweise ein Aktienwert an einem Tag von 840 auf 850 DM steigt, dann springt die Option auf dieselbe Aktie von vielleicht 40 auf 50 DM. Gewinn: 25 Prozent in 24 Stunden. Der hinter dieser Option stehende Wert der Aktie macht also ein Vielfaches des Optionspreises aus.

Auf diese Weise wirken die Finanzderivate wie ein Hebel. Sie „bewegen“ mit relativ wenig Einsatz ein Vielfaches an Wert. „Von derivativen Märkten ausgehende Preisbewegungen können sich deshalb sehr rasch ausbreiten und entsprechende Preisausschläge ... verstärken.“²⁷ Dieses Problem der sogenannten „Volatilität“ – so werden die kurzfristigen Preisschwankungen auf Geld-/Wertpapier-/Devisenmärkten genannt – steht auch im Mittelpunkt der Kritik an den Finanzderivaten. Denn anscheinend wirken Finanzderivate nicht nur „marktkonform“, indem sie helfen, Risiken zu minimieren und den Finanzmarkt zu effektivieren. Vielmehr bewirken sie Preisausschläge, die zu volkswirtschaftlicher Fehllenkung des Geldkapitals und zu Kettenreaktionen bei monetären Krisen führen können. Da auf diesen Märkten vor allem internationale institutionelle Anleger (Investfonds, Pensionsfonds, Versicherungen etc.) aktiv sind, führt dies dazu, „daß im Ausland auftretende Preisfluktuationen verstärkt auch auf die inländischen Märkte ausstrahlen ... Die Auswirkungen der engen internationalen Verflechtung zeigen sich insbesondere in der Übertragung von

27 Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Oktober 1993, S. 61.

kurzfristigen Preisbewegungen ... die in den letzten Jahren tendenziell zugenommen hat ...²⁸ Auf diese Weise beeinträchtigen die Finanzderivate auch die Steuerungsfähigkeit der nationalen Geldpolitik.

Aber auch die nationale Wechselkurspolitik wird durch die rein finanzwirtschaftlichen Transaktionen erschwert: Ein grundlegender Unterschied zwischen Finanzmärkten und den Märkten für Realkapital (i. S. von Produktionsanlagen) liegt in den wesentlich kürzeren Entscheidungszeiträumen: „Ausländisches Kapital fließt rasch in Finanzaktiva, die einen kurzfristigen Gewinn versprechen; mit der Rentabilität der zugrundeliegenden Realvermögenswerte muß dieser gar nichts zu tun haben.“²⁹ So führen beispielsweise von den Finanzmärkten veranlaßte Aufwertungen von Währungen zu realwirtschaftlichen Konsequenzen, wie etwa Arbeitsplatzverlust, Produktionsumstrukturierung etc., die von dauerhafterer Bedeutung als die Finanzbewegung sind. Die Signale, die von den Finanzbewegungen auf gesamtwirtschaftlich wichtige Größen wie die Wechselkurse ausgehen, entsprechen also nicht oder nicht immer den tatsächlichen realwirtschaftlichen Verhältnissen und führen damit zu Fehllenkungen mit erheblichen negativen sozialen Folgen.

Der quantitative Umfang der Geschäfte mit den neuen Finanzderivaten hat sich in den achtziger Jahren geradezu explosionsartig ausgedehnt³⁰. Dieser Prozeß ist ungebrochen: „Die Zahl der an organisierten Börsen gehandelten Finanzterminkontrakte und Optionen erhöhte sich 1994 um 45 Prozent. Der Anstieg erfolgte größtenteils im ersten Halbjahr; er wurde durch die zunehmende Volatilität der Anleihe- und Aktienmärkte ausgelöst. Zwar ist es möglich, daß die Hebelwirkung der Derivate die Preisschwankungen auf den Geld-, Wertpapier- und Devisenmärkten zeitweise noch verstärkt hat, aber die börsengehandelten Derivate trugen offenbar auch dazu bei, den Märkten zusätzliche Liquidität zu verschaffen.“³¹ 1993 wurden auf den Märkten für derivative Finanzinstrumente 16,2 Billionen US-\$ bewegt – 7,8 Billionen auf Börsenebene, 8,4 Billionen auf außerbörslicher Ebene³². Das entspricht etwa dem

28 Deutsche Bundesbank, Finanzmarktvolatilität und ihre Auswirkungen auf die Geldpolitik, Monatsbericht April 1996, S. 62 f.

29 Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (künftig: BIZ), 65. Jahresbericht, Basel 1995, S. 211; siehe auch S. 156.

30 Vgl. Dresdner Bank, Trends, Analysen und Prognosen der Dresdner Bank, März 1994, S. 8.

31 BIZ (Anm. 29), S. 202 f.

32 Vgl. ebd., S. 2.

Bruttosozialprodukt der EG-Länder und der USA zusammen.

Die rasche Entfaltung der Finanzmärkte brachte aber auch neue institutionelle Verhältnisse mit sich: Mit der Integration von vorher getrennten Bank- und Versicherungsgeschäften hat sich die Präsenz der Finanzinstitute auf den internationalen Märkten verstärkt. Andererseits ist die Bedeutung der Investmentfonds und von sonstigen professionellen Anlegern gewachsen. Diese sind heute die Verwalter und „Mehrer“ des Geldvermögens Privater und auch von Pensions- und Rentenfonds. Zudem ist zu beobachten, daß die Rolle der Banken als Kreditgeber sich insofern verringert hat, als in wachsendem Maße die großen Unternehmen und Institutionen selbst auf den internationalen Finanzmärkten aktiv werden. Sie beschaffen sich ihre langfristigen Finanzmittel in wachsendem Maße direkt (über Anleihen) auf dem Kapitalmarkt³³.

Mit den Veränderungen auf dem weltweiten Finanzmarkt sind zugleich die Gefahren für den „Zusammenbruch von Schuldnern mit der Konsequenz des Reißens von Kreditketten und kumulativen Prozessen gestiegen“³⁴. Deshalb sind Forderungen nach internationaler Regulierung und nach Besteuerung der grenzübergreifenden Finanzmarktgeschäfte (Tobin-Steuer) ein wichtiger politischer Ansatz, um die sozialen und politischen Risiken internationalisierter Finanzmärkte zu beschränken.

V. Wirkungen auf die Arbeitsmärkte

Auch die Arbeitsmärkte sind von der Globalisierung betroffen. Die politisch gewollte vertiefte Integration der EU-Mitgliedsländer (Programm zur Vollendung des Binnenmarktes von 1993), die neue politische und ökonomische Ausgangslage nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Länder, aber auch veränderte internationale Handels- und Direktinvestitionsströme und neue kommunikationstechnische Gegebenheiten haben entsprechende Wirkungen hinterlassen.

Zwischen den EU-Ländern ist zum 1. Januar 1993 die Freizügigkeit für Arbeitskräfte verwirklicht

33 Vgl. Michael Heine/Hansjörg Herr, Money makes the World Go Round. Über die Verselbständigung der Geldsphäre und andere Mißverständnisse, in: PROKLA, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 26 (1996) 2, S. 208.

34 Ebd., S. 220.

worden – für die sechs Gründerstaaten war diese schon seit 1968 weitgehend Realität. In der Theorie³⁵ wird davon ausgegangen, daß bei der Schaffung eines gemeinsamen Marktes – wie es in der EU geschah – das wirtschaftliche Ergebnis sich dann erhöht, wenn Arbeitskräfte dorthin abwandern, wo die Produktivität und damit das erzielbare Einkommen am höchsten sind. Verblüffend an den realen Entwicklungen der Zu- und Abwanderung von Arbeitskräften zwischen den Mitgliedsländern der EU ist, daß die zunächst vermuteten Beschleunigungen der Ortswechsel von Arbeitskräften nicht eingetreten sind. „Betrachtet man die Entwicklung der Beschäftigung von ausländischen EG-Angehörigen in den Mitgliedstaaten, dann wird man im letzten Jahrzehnt eher einen Rückgang feststellen. Dies gilt vor allem für die EG-Länder, die in größerem Umfang EG-Bürger beschäftigen wie Frankreich oder Deutschland.“³⁶

Obgleich die Lohnunterschiede zwischen den ärmeren südlichen und den reicheren nördlichen EU-Ländern im Durchschnitt etwa bei 1:4 liegen, „wandern verhältnismäßig wenig Arbeitskräfte aus den Mittelmeerländern ab, obwohl es für sie dank der Freizügigkeitsregelung formal leicht möglich wäre“³⁷. Es sind eben nicht die reinen Lohnunterschiede, die eine Abwanderung bewirken: „Für Wanderungsmotive wichtig ist nicht nur, ob das Verdienstniveau oberhalb einer Armutsgrenze liegt, sondern auch die relative Höhe dieses Einkommensniveaus im Herkunftsland. Erzielt man ein den dortigen Verhältnissen entsprechendes gesellschaftlich akzeptables Einkommen ..., dann müssen die Verdienstmöglichkeiten im Ziel-land (oder andere Wanderungsvorteile) schon erheblich sein, um zu einem Verlassen des eigenen Landes zu bewegen.“³⁸ Es spricht nicht viel dafür, daß sich die EU-internen Zu- und Abwanderungsbewegungen mit der Vollendung der Europäischen Währungsunion wesentlich verändern werden. Denn die bestehenden wirtschaftlichen Unterschiede in den Ländern der EU sind – trotz der genannten erheblichen regionalen Differenzen – kein Grund für eine höhere Mobilität. Allerdings ändert sich anscheinend die Qualifikationsstruktur der abwandernden Arbeitskräfte: Am Beispiel der

Bundesrepublik Deutschland zeigt sich, daß der Anteil von Fach- und Führungskräften aus EU-Ländern wächst. „Während die Beschäftigung von EU-Arbeitnehmern insgesamt zurückgegangen ist, ist die Anzahl der Arbeitnehmer mit Fachhochschul-/Hochschulabschluß kontinuierlich gestiegen.“³⁹

Gleichwohl gibt es auch innerhalb der EU-Länder spezielle Zuwanderungsformen, mit denen die Unternehmen bestehende Lohnunterschiede nutzen: Damit sind vor allem sogenannte Werkvertragsarbeitnehmer aus EU-Ländern gemeint, die insbesondere im Bausektor tätig sind. Nach Schätzungen der Bauindustrie und der Industriegewerkschaft Bau gab es 1996 etwa 180 000 Arbeitskräfte – insbesondere aus Portugal, Irland und England – dieser Kategorie. Auf diese Weise kommt es in der Regel zu Lohnunterbietungen (Sozialdumping), die nur in seltenen Fällen bei Arbeitsmarktkontrollen entdeckt und unterbunden werden⁴⁰. Mittlerweile – nach heftigen politischen Konflikten – ist gesetzlich vorgeschrieben, daß Löhne und bestimmte Arbeitsbedingungen auch für jene Arbeitnehmer zwingend gelten, die von ausländischen Arbeitgebern in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigt werden. Dies gilt für die im Baubereich (einschließlich der damit verbundenen Handwerksbereiche) Beschäftigten – allerdings nur bis zum 1. September 1999⁴¹.

Nun haben insbesondere die radikalen politischen Veränderungen in Europa seit Anfang der neunziger Jahre schlagartig das drastische ökonomische Gefälle zwischen West- und Mittel-/Osteuropa sichtbar gemacht. Die politischen Schranken sind weggefallen – die Frage der Arbeitskräftezuwanderung aus diesen Ländern ist in den Vordergrund gerückt. Es gab Schätzungen – und weit überzogene Szenarien – zu den möglichen Zuwanderungsströmen. Zutreffend ist, daß es einen objektiven Zuwanderungsdruck aus den mittel-/osteuropäischen Ländern gibt⁴². Für jene Länder, die zum Kandidatenkreis für eine erste Osterweiterung der EU zählen – Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Slowenien –, wird das Potential der jährlichen Zuwanderung *in den gesamten EU-Raum* auf 340 000 bis 680 000 geschätzt. Nimmt

35 Vgl. Peter Robson, *The economics of international integration*, London 1987.

36 Heinz Werner, *Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderungen: Das Beispiel Europa*, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, (1994) 3, S. 233.

37 Ebd., S. 235; vgl. auch: Europäische Kommission, *Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt 1996*, Luxemburg 1996, S. 21.

38 H. Werner (Anm. 36), S. 235.

39 Ebd., S. 240.

40 Vgl. Handelsblatt vom 20. März 1994.

41 Vgl. Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen – Arbeitnehmer-Entsendegesetz – vom 26. Februar 1996.

42 Vgl. Heinz Werner, *Temporary Migration of Foreign Workers. Illustrated with Special Regard to East-West Migrations*, in: *IAB-labour market research topics*, No. 18, Nürnberg 1996, S. 23.

man Bulgarien, Rumänien, Estland, Lettland und Litauen hinzu, „könnte sich das Potential auf knapp 1,2 Millionen erhöhen“⁴³. Da die EU-Länder dieses Potential durch politische Regulierung eingedämmt haben, sind die tatsächlichen Zuwanderungsströme gering. Zum einen gibt es seit 1974 in allen EU-Ländern einen Zuwanderungsstopp für Nicht-EU-Personen. „Um den Zuwanderungsdruck zu mildern, illegale Wanderungen zu verringern und zugleich den Reformländern bei ihrem Umstrukturierungsprozeß zu helfen“⁴⁴, wurden über bilaterale Abkommen befristete Zuwanderungsmöglichkeiten geschaffen: So wurde ein Status für jene geschaffen, die „zur Verbesserung ihrer beruflichen Bildung“ für ein bis eineinhalb Jahre im Zuwanderungsland bleiben; daneben sind „Saisonarbeiter“ zugelassen, die jedoch nur im Bereich der Landwirtschaft, der Hotels und Gaststätten Arbeitserlaubnis erhalten; schließlich gibt es sogenannte „Werkvertragsarbeitnehmer“. Die Zahl letzterer belief sich 1996 in der Bundesrepublik Deutschland auf rund 46 000 – etwa 20 000 davon waren im Bausektor tätig. Die Industrieergewerkschaft Bau schätzt, daß zu dieser Zahl noch etwa 30 000 bis 50 000 illegal tätige Arbeitnehmer dieser Kategorie hinzuzuzählen sind. Daneben waren 198 000 Personen als Saisonarbeiter 1996 beschäftigt – die überwiegende Mehrheit in der Landwirtschaft.

Die statistisch belegbaren Entwicklungen sind folglich weniger dramatisch, als sie gemeinhin in der öffentlichen Diskussion dargestellt werden⁴⁵. Doch: Es ist die *Möglichkeit*, durch billigere Arbeitskräfte ersetzt werden zu können, die faktisch als Lohndruck erpresserisch genutzt und von den Betroffenen als ständige Bedrohung wahrgenommen wird. Darin liegt ein wichtiger Effekt des Näherrückens vormals abgeschotteter Arbeitsmärkte, wie vor allem am Beispiel des Bausektors in Berlin studiert werden kann.

Die Arbeitsmärkte werden nicht nur durch grenzüberschreitende Zu- und Abwanderungsströme, sondern auch durch den „normalen“ Handel, durch die Internationalisierung der Unternehmen und durch Veränderungen in der Informations- und Kommunikationstechnik beeinflusst: In der klassischen Theorie des Außenhandels sind die Produkte (und auch das Finanzkapital) mobil, nicht aber die Arbeitskräfte. Allerdings wirken

Umfang und vor allem das Spezialisierungsmuster des Warenhandels (sind die gehandelten Produkte vor allem rohstoffintensiv, arbeitsintensiv oder kapitalintensiv?) auf den inländischen Arbeitsmarkt zurück. So führte die Liberalisierung der Märkte und das Vordringen neuer Anbieter generell zu einem verstärkten Druck auf arbeitsintensive Produktionen und die dort beschäftigten Arbeitskräfte. Typisch für den bundesdeutschen Warenaustausch ist jedoch – wie oben gezeigt – der intra-industrielle Handel. Teilelemente der gesamten Wertschöpfungskette der betroffenen Branchen werden und wurden durch die Intensivierung des intra-industriellen Handels umstrukturiert, und es wird auch an neuen Standorten gefertigt. Diese Art des intra-sektoralen Strukturwandels geht zum einen kontinuierlich vor sich, ist aber andererseits in dem Sinne begrenzt, daß er bestimmte Produktions- und Tätigkeitsabschnitte, nicht aber das gesamte Endprodukt umfaßt. Davon sind vor allem jene Arbeitnehmer betroffen, die in arbeitsintensiven Bereichen arbeiten und standardisierte Tätigkeiten (darunter zunehmend auch Dienstleistungen) ausführen. Da diese Arbeiten auf gleich hoher Produktivität, aber zu niedrigeren Preisen auch anderswo gemacht werden können, verstärkt sich der Preiswettbewerb mit der Folge von Teilauslagerung.

Hier setzt die These an, daß die hochindustrialisierten Länder zwar per Saldo und generell aus dem Handel profitieren – der dauerhafte Exportüberschuß der Bundesrepublik Deutschland bestätigt dies –, der Handelsaustausch jedoch dazu tendiert, die ökonomische Lücke zwischen qualifizierten Arbeitskräften und den Un- und Angelegerten zu vergrößern. Der Vorteil, den die hochindustrialisierten Länder aus dem Handel ziehen, werde ungleich verteilt – nicht nur zwischen Kapital und Arbeit, sondern auch zwischen qualifizierten und nichtqualifizierten Arbeitskräften⁴⁶.

Diese Art der Umstrukturierung entlang der Wertschöpfungskette spielt sich häufig innerhalb der grenzübergreifend aktiven Unternehmen ab und steht damit in Zusammenhang mit dem wachsenden Intra-Firmen-Handel. Weltweit sind nach Untersuchungen des Internationalen Arbeitsamtes (ILO) rund 70 Millionen Beschäftigte (das entspricht drei Prozent der weltweiten Arbeitskräfte) in transnationalen Unternehmen tätig, davon 30 Millionen im Ausland. Betrachtet man nur die Industrieländer und schließt die Landwirtschaft aus, dann liegt der Anteil der in transnationalen

43 Fritz Franzmeyer/Herbert Brücker, Europäische Union: Osterweiterung und Arbeitskräfteemigration, in: DIW-Wochenbericht, (1997) 5, S. 94.

44 H. Werner (Anm. 36), S. 241.

45 Vgl. Frauke Miera, Neue Polonia in Berlin?, in: WZB-Mitteilungen, (1997) 75, S. 20.

46 Vgl. Adrian Wood, North-South Trade. Employment and Inequality, Oxford 1994, S. 5.

Unternehmen tätigen Arbeitskräfte bei rund einem Fünftel. Für die BRD gilt, daß der Anteil der in Auslandsgesellschaften bundesdeutscher Unternehmen tätigen Personen bei rund 29 Prozent der Beschäftigten der Verarbeitenden Industrie liegt⁴⁷.

Völlig neu ist, daß mit der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK-Technik) die bisher räumlich und zeitlich getrennten Arbeitsbereiche miteinander vernetzt werden. So hat beispielsweise der Automobilhersteller FORD seine Entwicklungs- und Konstruktionsbüros in den verschiedenen Ländern miteinander verkoppelt⁴⁸. Entwickler in Köln und Ingenieure im Hauptquartier des Konzerns in den USA arbeiten gemeinsam an Entwürfen, während sie vor Computern in ihren jeweiligen Heimatbüros sitzen. Die Produktentwicklung kann somit über Tele-Engineering simultan, arbeitsteilig und räumlich ungebunden stattfinden. Das ist nicht nur auf Entwicklungs- und Konstruktionsarbeiten beschränkt, wie andere Praxisbeispiele zeigen. Neben der Software-Entwicklung von Siemens in Indien sind vor allem auch die Verlagerungen der Buchungssysteme von

Lufthansa und Swissair nach Indien markante Beispiele.

Vormals als nicht internationalisierbar angesehene Tätigkeiten, wie vor allem Dienstleistungen, werden nun über die IuK-Technik unmittelbar in den weltweiten Austausch einbezogen. Das hat Konsequenzen: Bis vor nicht allzu langer Zeit war es üblich, daß dort, wo konstruiert wird, auch gefertigt wird. Künftig muß dies keineswegs mehr so sein. Verlagerungen von Arbeitsplätzen werden differenzierter und beziehen sich auf bestimmte Abschnitte von Arbeits- und Tätigkeitsbereichen, die im internationalen Netzverbund anderswo genauso gut, aber billiger erledigt werden können. Die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt verschärft sich.

Die rein örtliche Trennung wird also unerheblich, da die IuK-Technik die direkte arbeitsorganisatorische und so auch die soziale Verknüpfung über Wirtschaftsräume hinweg ermöglicht. Damit wandeln sich die Arbeitsmärkte. Auch wenn diese neue Form informationstechnisch weltweit verknüpfter Arbeitsplätze heute noch nicht so bedeutend ist, muß sie ernst genommen werden, da von ihr erhebliche Rückwirkungen auf die sozialen Standards der Beschäftigten ausgehen werden. Nicht nur aus diesem Grunde wird die Frage der Sicherung sozialer Mindestrechte und -standards in den nächsten Jahren verstärkt in den Mittelpunkt der Globalisierungsdiskussion rücken.

47 Vgl. H.-H. Härtel/R. Jungnickel u. a. (Anm. 1), S. 48 ff.; Wirtschaftsdienst, (1996) VI, S. 310.

48 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. September 1995; vgl. auch: Global Players an der Kölner Uni, in: markt + wirtschaft, Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer in Köln, (1997) 4, S. 9 f.

Globalisierung und wohlfahrtsstaatliche Aufgaben

I. Einleitung: Der Sozialstaat unter Druck

Der deutsche Sozialstaat ist verstärkt unter Druck geraten. Die Bürger klagen über steigende Steuer- und Abgabenbelastungen, die Unternehmen über die ihre Flexibilität und Anpassungsfähigkeit beeinträchtigenden sozialen Reglementierungen, und der Staat hat Probleme, trotz zunehmender Belastung der Bürger seine Verschuldung in den Griff zu bekommen. Nimmt man die anderen Aufgaben des Staates und das Ausgabeverhalten der privaten Wirtschaftssubjekte als gegeben an, könnte hieraus geschlossen werden, daß die Güter „Sicherheit“ und „soziale Gerechtigkeit“, die durch die sozialen Systeme produziert werden sollen, entweder in zu großer Menge oder ineffizient her- bzw. bereitgestellt werden.

Die derzeit im politischen Raum geführte Diskussion um Reformen im Sozialbereich hat denn auch die mit der heutigen Ausgestaltung verbundene Finanzierungslast zum Ausgangspunkt. So betrug das Sozialbudget, das neben den staatlichen Leistungen auch die der Arbeitgeber an ihre jeweiligen Beschäftigten umfaßt, nach vorläufigen Ergebnissen im Jahre 1994 rund 1,1 Billionen DM und belief sich damit auf ungefähr ein Drittel des Bruttoinlandsprodukts¹. Die Sozialleistungsquote hat damit wieder das Niveau des Jahres 1975 erreicht, als sie ihren zeitweiligen Höchststand erreicht hatte. Im Jahre 1960 betrug diese Quote dagegen noch 22,8 Prozent, und die Leistungen je Einwohner lagen – deflationiert – um rund 66 Prozent niedriger als im Jahre 1994.

Finanziert werden die Ausgaben des Sozialbudgets zu 29,6 Prozent (1994) aus den Sozialbeiträgen der Versicherten, zu 35,5 Prozent von den Arbeitgebern und zu 31,2 Prozent durch Zuweisungen der staatlichen Haushalte. Der gegenüber den sechziger Jahren zu verzeichnende starke Anstieg der Ausgaben für Sozialleistungen hat sich in entspre-

chend kräftig gestiegenen Beitragssätzen zu den Sozialversicherungssparten niedergeschlagen. Betragen diese im Jahre 1960 zusammengenommen 22,4 Prozent des beitragspflichtigen Einkommens, so erreichten sie 38,9 Prozent im Jahre 1994 und rund 42 Prozent 1997.

Die Gründe für die heutigen und vor allem noch in Zukunft zu erwartenden Finanzierungsprobleme der sozialen Systeme mögen in politischen Entscheidungen über Art und Umfang der Leistungen liegen, in demographischen Entwicklungen und/oder in Konstruktionsfehlern der Systeme, die entweder – wegen fehlender Rückkoppelungsregeln – bei exogenen Schocks, zum Beispiel bei demographischen Veränderungen oder bei Beschäftigungseinbußen, zu Finanzierungsschwierigkeiten führen und/oder wegen des nur lockeren Zusammenhangs zwischen Beiträgen und Leistungen falsche Anreize und damit Ineffizienzen zur Folge haben. Schlimmer noch: Durch die Ausgestaltung der Systeme bzw. durch die Menge an Leistungen und die damit verbundenen Kosten kann – so die Vermutung – gerade die wirtschaftliche Basis, auf der der Sozialstaat beruht, unterminiert werden, so daß ein Teufelskreis aus rückläufiger wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, höheren Abgaben und Steuern bei gegebenen Sozialleistungen sowie einer weiteren Beeinträchtigung der „Wirtschaftskraft“ entstehen könnte. Die These, daß die Arbeitslosigkeit an der finanziellen Misere der sozialen Systeme vorrangig schuld sei, muß daher insoweit mit Vorsicht betrachtet werden, als sie außer acht läßt, daß die Beschäftigungsentwicklung nicht unabhängig von den Anreizstrukturen und der Finanzierungslast ist, die auf die Sozialleistungen zurückzuführen sind.

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, wenn auf nahezu allen Feldern des Sozialbereichs Änderungen überlegt, Kürzungen vorgenommen und Reformen diskutiert werden². Beispielhaft seien nur erwähnt die Änderung des Lohnfortzahlungsgesetzes, die Absenkung der Lohnersatzlei-

1 Vgl. Michael Hüther/Matthias Premer, Zwischen individueller und solidarischer Absicherung, in: Wirtschaftsdienst, 77 (1997) 2, S. 117.

2 Zu Vorstellungen über eine Reform der sozialen Sicherung vgl. das letzte Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 18. November 1996, BT-Drucksache 13/6200, S. 223 ff.

stungen im Falle von Arbeitslosigkeit, die diversen Versuche, die Kostenentwicklung in der Gesetzlichen Krankenversicherung zu dämpfen, die Diskussion um eine Absenkung der Regelsätze in der Sozialhilfe oder die Debatte um eine Rentenversicherungsreform. Wie auch bei der Arbeitslosen- und der Krankenversicherung spielt dabei unter anderem die Frage eine Rolle, ob die Versicherungsbeiträge gesenkt werden sollen, indem die sogenannten versicherungsfremden Leistungen „umfinanziert“ werden durch eine Erhöhung indirekter Steuern³.

Diese „heimische“ Diskussion wird seit einiger Zeit durch eine „internationale“ Komponente angereichert, indem die Frage nach den „Grenzen des Sozialstaates“ im eigenen Lande⁴ mit der Standortfrage verknüpft und ein „Wettbewerb der Systeme“ prognostiziert wird. Die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes, die Integration der ehemals abgeschotteten sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas in die Weltwirtschaft, insbesondere in die europäische Arbeitsteilung, das Aufholen der sogenannten Schwellenländer, die schon ihrerseits durch Nachholer unter Wettbewerbsdruck geraten, drastisch gesunkene Kommunikations- und Transportkosten sowie die mit der Liberalisierung einhergehende Kapitalmobilität haben den internationalen Wettbewerb zwischen den Unternehmen intensiviert⁵. Befürchtet wird, daß diese „Globalisierungsprozesse“ einerseits den Sozialstaat beispielsweise durch höhere Arbeitslosigkeit noch stärker fordern werden, andererseits aber erzwingen, daß weniger finanzielle Leistungen in Zukunft bereitgestellt werden können oder die sogenannten Sozialstandards abgesenkt werden müßten. Anders gewendet: In einer Zeit zunehmender Unsicherheit bestände die Gefahr, daß die Produktion des Gutes „Sicherheit“ und des Gutes „soziale Gerechtigkeit“ auch noch eingeschränkt werden müsse. Aus dem politi-

schen Raum (Oskar Lafontaine) ist denn auch schon die Forderung erhoben worden, einen derartigen „Wettbewerb der Systeme“ durch „internationale Kooperation“ zu unterbinden.

II. Eine Skizze der deutschen wohlfahrtsstaatlichen Leistungen

Damit stellt sich die Frage, inwieweit Globalisierungsprozesse die Produktion der Güter „Sicherheit“ und „soziale Gerechtigkeit“ zusätzlich zu den „hausgemachten“ Entwicklungen beeinflussen können bzw. Änderungen erzwingen. Bei dem Versuch, auf diese Frage Antworten zu finden, dürfte es hilfreich sein, sich zu vergegenwärtigen, daß die Produktion dieser Güter – vereinfacht formuliert – in drei Bereichen stattfindet (vgl. die alles andere als vollständige Übersicht; zudem sollte berücksichtigt werden, daß eine Umverteilungs- und Ausgleichspolitik auch im Rahmen der jeweils anderen Bereiche stattfindet):

Erstens gelten tarifliche und gesetzliche Bestimmungen für den Unternehmensbereich, die die Unternehmen zu bestimmten sozialen Leistungen verpflichten. Die Unternehmen müssen auch die Kosten dieser Leistungen tatsächlich tragen, sofern sie diese nicht in Form niedrigerer Löhne – als gemessen an der Arbeitsproduktivität ansonsten möglich – auf die Arbeitnehmer rücküberwälzen oder in Form höherer Preise auf den Gütermärkten auf ihre in- und ausländischen Abnehmer überwälzen können. Ist ihnen dies nicht möglich, sind bei gegebener gewünschter Verzinsung des eingesetzten Kapitals Rationalisierungen die Folge, und/oder es werden Investitionen unterlassen, mit anderen Worten, dann sind negative Auswirkungen auf die Zahl der heutigen oder zukünftigen Arbeitsplätze zu befürchten⁶. Über die Art der Auswirkungen zusätzlicher, dem Unternehmensbereich übertragener Aufgaben entscheidet also auch die Tarif- und Lohnpolitik in dem Maße, in dem sie den für Verteilungszwecke zur Verfü-

3 Vgl. hierzu u. a. Otto G. Mayer, Sozialabgaben, versicherungsfremde Leistungen und Beschäftigung, in: Jörn Kruse/Otto G. Mayer (Hrsg.), Aktuelle Probleme der Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik. Erhard Kantzenbach zum 65. Geburtstag. Veröffentlichungen des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung – Hamburg, Baden-Baden 1996, S. 341 ff.

4 Diese Diskussion ist so neu nicht. Vgl. beispielhaft Willi Albers, Grenzen des Wohlfahrtsstaates, in: Bernhard Kulp u. a. (Hrsg.), Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF 92/11, Berlin 1977, oder Phillip Herder-Dorneich, Der Sozialstaat in der Rationalitätenfalle, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 30. April 1982.

5 Vgl. Otto G. Mayer, Standort Deutschland – neue Herausforderungen angesichts veränderter Wettbewerbsbedingungen?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/96, S. 3 ff.

6 Diese Personalzusatzkosten (allerdings einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber) werden für 1996 auf 38 720 DM pro Arbeitnehmer im Produzierenden Gewerbe Westdeutschlands geschätzt und auf 26 000 DM in Ostdeutschland. Der Anteil der Zusatzkosten am Direktentgelt betrug damit 80,7 bzw. 71,2 Prozent. (Vgl. Edmund Hemmer, Die gesetzlich verordnete Last steigt, in: arbeitgeber [2. Mai 1991], S. 270 f.) Damit hat der „zweite“ Lohn seit 1972 mit einer jährlichen Zuwachsrate von fast 7 Prozent einen stärkeren Kostenschub ausgelöst als das Direktentgelt mit 5 Prozent.

Übersicht: Soziale Bereiche in der Bundesrepublik Deutschland

Leistungen im Unternehmensbereich	Soziale Sicherungssysteme	Umverteilungs- und Ausgleichspolitik
<ul style="list-style-type: none"> ● personenbezogene Arbeitsbedingungen für <ul style="list-style-type: none"> – Jugendliche – Frauen (u. a. Mutterschutz) – Schwerbehinderte ● technische Arbeitsbedingungen <ul style="list-style-type: none"> – Arbeitsplatz, – Arbeitsstätte – Arbeitsgerät – Arbeitsstoff ● Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle ● Kündigungsschutz ● Arbeitszeitregelungen <ul style="list-style-type: none"> – täglich – Wochenarbeitszeit – Urlaub ● Sonderzahlungen <ul style="list-style-type: none"> – Weihnachtsgeld – Urlaubsgeld – Betriebliche Altersversorgung ● Aufwand für Mitbestimmungsregeln 	<ul style="list-style-type: none"> ● Rentenversicherung ● Krankenversicherung ● Pflegeversicherung ● Unfallversicherung ● Arbeitslosenversicherung ● Sozialhilfe 	<ul style="list-style-type: none"> ● Steuerpolitik <ul style="list-style-type: none"> – Freibeträge – Progression – Präferenzen für Personen, Sektoren, Regionen etc. ● Familienpolitik <ul style="list-style-type: none"> – Splitting – Kindergeld etc. ● Wohnungspolitik <ul style="list-style-type: none"> – Wohnbauförderung – Wohngeld ● Vermögenspolitik ● Bildungspolitik ● Finanzhilfen <ul style="list-style-type: none"> – für Unternehmen, Sektoren, Regionen etc.

gung stehenden Produktivitätsspielraum nicht gänzlich für Lohnerhöhungen ausschöpft, sondern Raum für tarifliche oder auch gesetzliche zusätzliche Belastungen läßt. Eine Überwälzung dieser Last auf die Abnehmer hängt entscheidend von der Wettbewerbsposition des einzelnen Unternehmens auf seinen in- oder ausländischen Märkten ab, das heißt vom Ausmaß seines Spielraums für Preiserhöhungen. Dieser dürfte im Falle innovativer und qualitativ hochwertiger Produkte größer sein als bei sogenannten Standardprodukten. Hier wird auch deutlich, daß für alle Unternehmen einheitlich vorgegebene soziale Verpflichtungen die einzelnen Unternehmen sehr unterschiedlich treffen können.

Zweitens wird das Gut „Sicherheit“, aber auch das Gut „soziale Gerechtigkeit“, im Bereich der sogenannten sozialen Absicherungssysteme (Renten-, Kranken-, Pflege-, Unfall-, Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe) produziert. Deren Leistungen sind gesetzlich festgelegt und werden durch Beiträge von Unternehmen und Arbeitnehmern sowie durch Steuern finanziert: Die Unfallversicherung wird gänzlich von den Unternehmen getragen, die Sozialhilfe gänzlich von den Gemeinden aus Steuermitteln finanziert, die übrigen Versicherungs-

sparten werden im Prinzip hälftig aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen finanziert.

Bundeszuschüsse aus Steuermitteln (oder aus Verschuldung) fallen gesetzlich vorgeschrieben im wesentlichen in der Rentenversicherung und in der Arbeitslosenversicherung, oder besser: für die Bundesanstalt für Arbeit an, insbesondere für die sogenannte aktive Arbeitsmarktpolitik; zudem wird die Arbeitslosenhilfe gänzlich aus Bundesmitteln finanziert.

Ein spezifisches Kennzeichen der Finanzierung der Sparten Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung ist die proportionale Abhängigkeit der Beitragszahlungen von der Höhe der individuellen Arbeitseinkommen der Arbeitnehmer bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze. Die individuell zu erwartenden Leistungen aus der jeweiligen Versicherung hängen aber nicht nur von den eingezahlten Beiträgen ab – Stichwort: „versicherungsfremde“ Leistungen –; im Falle der gesetzlichen Krankenversicherung sind die Gesundheitsleistungen und auch die Zahl der Empfänger der Leistungen (mitversicherte Familienmitglieder) völlig unabhängig von den Beitragsleistungen. Änderungen in der Beschäfti-

gungssituation und im Erwerbsverhalten haben damit unmittelbare Auswirkungen auf die Finanzlage der Versicherungssparten, während sich auf der Leistungsseite entsprechende Wirkungen erst in mittel- oder längerfristiger Sicht oder – ohne staatliche Interventionen – überhaupt nicht zeigen. Beispielsweise führt eine rückläufige Beschäftigung oder ein verstärkter Übergang von einer Voll- zu einer Teilzeitbeschäftigung heute tendenziell zu sinkenden Beitragseinnahmen in allen Versicherungssparten, die Leistungen aber der Renten- und der Krankenversicherung bleiben prinzipiell unverändert, während die Arbeitslosenversicherung sogar mit höheren Ausgaben zu rechnen hat. Ein Ausgleich durch höhere Beitragssätze kann jedoch kontraproduktiv wirken, soweit die Beschäftigungssituation hierdurch verfestigt oder gar verschlechtert wird. Gleiches gilt, wenn die aufgrund der oben geschilderten Situation rückläufigen staatlichen Einnahmen durch Steuererhöhungen kompensiert werden.

Welche Beschäftigungswirkungen zu erwarten sind, hängt wiederum entscheidend von der Lohn- und Tarifpolitik ab, da für die Arbeitgeberbeiträge zu den Versicherungssparten das oben Gesagte analog gilt. Für die Unternehmen sind die Beiträge zur Renten-, Kranken-, Pflege-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung Kosten, die entweder über eine entsprechende Produktivitätssteigerung aufgefangen und/oder durch eine entsprechende Lohnzurückhaltung kompensiert werden müßten oder sich in einer ungünstigeren Beschäftigungsentwicklung niederschlagen dürften. Gleiches gilt, wenn die Gemeinden versuchen sollten, steigenden Sozialhilfeausgaben durch Anhebungen von Gebühren oder der Gewerbesteuer zu begegnen.

Drittens werden die Güter „Sicherheit“ und „soziale Gerechtigkeit“ sowohl durch entsprechende Reglementierungen (z. B. Mieterschutz) als auch in Form der staatlichen Ausgleichs- und Verteilungspolitik über die Steuerpolitik sowie über direkte und indirekte Subventionen bereitgestellt. Hierzu zählen nicht nur die Bereiche, in denen Leistungen kostenlos (z. B. das Bildungssystem) oder zu unter dem Marktpreis liegenden Preisen (z. B. sozialer Wohnungsbau) abgegeben werden, oder Finanzhilfen bzw. Steuervergünstigungen für notleidende Branchen; es spielen auch, wie die Diskussion um die Steuerreform zeigt, Gerechtigkeitsvorstellungen über die Höhe oder Angemessenheit von Grenzsteuersätzen (Wie hoch darf oder soll der „Spitzensteuersatz“ sein?) eine Rolle.

III. Zur ökonomischen Begründung von Sozialleistungen

Aus dieser kurzen Skizze des deutschen Sozialsystems wird – wie selbstverständlich nicht anders zu erwarten war – die Abhängigkeit der sozialen Bereiche von den Einkommen der Bürger und der Fähigkeit des Staates, diese Einkommen zu besteuern oder mit Abgaben zu belegen, deutlich. Um Einkommen zu erzielen, bedarf es entweder einer Beschäftigung oder eines Vermögens. Von einer Beschäftigung wiederum hängt es ab, ob der einzelne Arbeitnehmer überhaupt in den Genuß der unternehmensspezifischen Sozialleistungen kommen kann und Arbeitnehmer und Arbeitgeber in der Lage sind, ihre Beiträge zu den verschiedenen Versicherungssparten und zum Steueraufkommen zu leisten. Ob sie diese Belastung auch tatsächlich tragen, hängt dabei nicht nur davon ab, ob in ihrem Nutzen-/Kostenkalkül ihren Aufwendungen für den sozialen Bereich auch angemessene Leistungen gegenüberstehen, sondern auch von ihrer Möglichkeit, sich der Heranziehung zu solchen Abgaben zu entziehen.

Mit dem Begriff „Nutzen-/Kostenkalkül“ klingt an, daß soziale Leistungen nicht nur als Kostenfaktor und damit als hinderlich für die Erzielung von Beschäftigung und Einkommen anzusehen sind. Abgesehen davon, daß „Wirtschaften“ kein Selbstzweck ist, gibt es auch respektable ökonomische Gründe für soziale Leistungen. Soziale Leistungen können zweifellos die Produktivität des einzelnen Arbeitnehmers, des Unternehmens und der Volkswirtschaft insgesamt erhöhen. Für das Gut „Sicherheit“ ist dieses in vielen Fällen unmittelbar einleuchtend. Durch einen guten Arbeitsschutz wird beispielsweise vermieden, daß jeder Arbeitnehmer für sich Schutzmaßnahmen ergreifen muß; seine Produktivität erhöht sich. Soweit der so erzielte Produktivitätszuwachs die Kosten für zusätzliche Schutzmaßnahmen übersteigt, liegen diese auch im Interesse des Unternehmens. Eine ähnliche Argumentationslinie läßt sich auch für andere Bereiche wie etwa für den Kündigungsschutz entwickeln. Ein Arbeitnehmer dürfte bei Vorliegen eines entsprechenden Schutzes eher bereit sein, sich fortzubilden und ein spezifisches Arbeitsplatz-Know-how aufzubauen. Andererseits wird dann das Unternehmen auch daran interessiert sein, den Arbeitnehmer längerfristig an sich zu binden.

Auch kann der Sozialstaat insgesamt, einschließlich der Redistributionsmaßnahmen, als eine Versicherung interpretiert werden, die insbesondere jungen Menschen „die Sicherheit und das Selbstvertrauen“ gibt, „das sie brauchen, um riskante und vielversprechende Lebenschancen wahrzunehmen“⁷. Die Umverteilungsmaßnahmen garantieren, daß auch bei einem Fehlschlag eine bestimmte Einkommensposition gehalten werden kann. Diese Art der Absicherung hat nicht nur eine Kostenseite; sie kann auch dazu führen, daß die Produktivität der Volkswirtschaft insgesamt gesteigert wird. Auch kann ein zu starkes Abweichen von der von der Gesellschaft als angemessen angesehenen Einkommensverteilung den „sozialen Frieden“ durch Verteilungskämpfe gefährden, was sich unter Umständen auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität auswirkt⁸.

Mit dieser Argumentation können allerdings letztlich alle sozialpolitischen Maßnahmen gerechtfertigt werden. Die Schwierigkeit in der Praxis besteht darin, daß die Produkte „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ keine greifbare Einheit bzw. ein unteilbares Produktpaket darstellen, sondern ihr ideeller Gehalt jeweils durch eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen erreicht werden muß. Ob jede dieser Maßnahmen auch wirklich in effizienter Weise dem angestrebten Zwecke dient, kann auf dieser Basis nicht beurteilt werden. Des Weiteren besteht das Problem, daß diejenigen, die für die Leistungen aus diesen Maßnahmen aufkommen sollen oder müssen, nicht zwangsläufig auch diejenigen sind, die davon profitieren. Zu vermuten ist, daß sich die Wirtschaftssubjekte in diesen Fällen tendenziell den Belastungen zu entziehen versuchen.

Wenn diese Überlegungen in der Tendenz richtig sind, dann steht der Staat vor einem Optimierungsproblem. Allgemein kann dieses damit umschrieben werden, daß die (Grenz-)Kosten der Produktion der Güter „Sicherheit“ und „soziale Gerechtigkeit“ ihrem (Grenz-)Nutzen entsprechen müssen. Da die Träger der Kosten und die Nutznießer der Leistungen nicht zwangsläufig identisch sind, müssen die Systeme entweder so konstruiert werden, daß eine möglichst enge Verknüpfung zwischen Leistungsträgern und -empfängern hergestellt wird (Äquivalenz) und/oder die

Wirtschaftssubjekte oder -faktoren zur Finanzierung herangezogen werden, die kaum die Möglichkeit haben, sich dieser Belastung zu entziehen. Diejenigen, die beispielsweise durch Abwanderung der Belastung ausweichen können, dürften nur insoweit herangezogen werden, als sie durch entsprechende Produktivitätszuwächse kompensiert werden. Die Frage stellt sich nun, ob die sogenannte „Globalisierung“ neue Rahmenbedingungen schafft, die in dieser Hinsicht neue Probleme aufwerfen.

IV. Verteilungswirkungen der Globalisierung

Unter Globalisierung wird im allgemeinen eine zunehmende Verflechtung der nationalen Volkswirtschaften durch die „Wanderungsfreiheit“ von Personen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital verstanden⁹. Diese Freiheiten sind zumindest seit Mitte der achtziger Jahre durch politische Entscheidungen erweitert und durch technologische und ökonomische Entwicklungen gefördert worden¹⁰. Die politischen Entscheidungen gründen auf der Überzeugung – die letztlich auch dem europäischen Binnenmarktprojekt zugrunde liegt –, daß dem Wohlstand aller Länder am besten gedient ist, wenn Freihandel herrscht und die Produktionsfaktoren in ihre jeweils produktivsten Verwendungen wandern können.

Es geht also um den steigenden Anteil international gehandelter Güter und Dienstleistungen, der zunehmend auch die Möglichkeit erschwert, dem ausländischen Wettbewerb durch eine Produktion für heimische Marktnischen auszuweichen; es geht zudem um den Anstieg der kapitalmäßigen Verflechtung mit der Weltwirtschaft, die von den Unternehmen im „Weltdorf“ globale Entscheidungsstrategien verlangt¹¹, und – wenn auch bislang in geringem Ausmaß – um Wanderungen von Arbeitskräften über Grenzen hinweg. Zwar handelt es sich hierbei bislang um eine eher graduelle

9 Anmerkung der Redaktion: Siehe auch die Beiträge von Jürgen Friedrichs, Ditmar Brock und Rudolf Weltmüller in diesem Heft.

10 Vgl. Hans-Hagen Härtel/Rolf Jungnickel u. a., Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel – Globalisierung der deutschen Wirtschaft, Veröffentlichungen des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg, Bd. 29, Baden-Baden 1998, S. 58 ff.

11 Vgl. Arne Heise, Der Mythos vom „Sachzwang Weltmarkt“, in: Politik und Gesellschaft, (1996) 1, S. 19.

7 Hans-Werner Sinn, Risiko als Produktionsfaktor, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 201 (1986), S. 566 f., ders., Social Insurance, Incentives and Risk Taking, NBER, Working Paper 5335, 1995.

8 Zu diesem Argument siehe auch Otto G. Mayer, Ist der „soziale Frieden“ in Gefahr?, in: Wirtschaftsdienst, 76 (1996) 2, S. 55.

denn schockartig auftretende Entwicklung¹², doch wird insbesondere seit dem Fall des „eisernen Vorhangs“ – aber schon davor – mit der Entwicklung der Schwellenländer Ostasiens das Schreckensbild vom untergehenden Standort Deutschland an die Wand gemalt¹³.

Unbestritten dürfte jedoch sein, daß die Bundesrepublik Deutschland von dem bisherigen Prozeß der weltwirtschaftlichen Liberalisierung und wirtschaftlichen Öffnung profitiert hat. Wie Theorie und Empirie gezeigt haben, ist eine zunehmende Integration der Weltwirtschaft, hier Globalisierung, kein „Null-Summen-Spiel“, in dem eine Nation nur gewinnen kann, wenn sie einer anderen etwas wegnimmt. Es ist überhaupt zweifelhaft, ob von der Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft gesprochen werden kann, da nur einzelne Unternehmen und ihre Produkte, nicht aber ganze Volkswirtschaften miteinander konkurrieren¹⁴. Zudem muß bedacht werden, daß dem Wechselkurs in diesem Zusammenhang eine Bedeutung zukommt. Der Wechselkursmechanismus kann unterschiedliche Kosten- und Preisniveaus ebenso wie unterschiedliche Belastungen durch Sozial- oder Steuersysteme, die sich in unterschiedlichen Kosten- und Preisniveaus niederschlagen, konkurrenzfähig erhalten. Der tradierte Wechselkursmechanismus kann aber nur die Wettbewerbsfähigkeit des „durchschnittlichen“ Unternehmens sichern. Das schließt nicht aus, daß einzelne Unternehmen oder gar ganze Branchen – eben die unterdurchschnittlich produktiven – konkurrenzunfähig werden. Dies gilt um so mehr, wenn im Integrationsraum Europa für die internen Transaktionen der Wechselkursmechanismus durch Schaffung einer Währungsunion aufgegeben wird und ein gemeinsamer Wechselkurs zwischen den Mitgliedern einer Europäischen Währungsunion und Drittländern gilt¹⁵. Es stellt sich allerdings auch die Frage, inwieweit die Politik bereit ist, bei ihren sozialpolitischen Entscheidungen der unterschiedlichen Produktivität der Unternehmen Rechnung zu tragen.

Damit ist zugleich angesprochen, daß eine Volkswirtschaft von den wohlfahrtserhöhenden Effekten einer zunehmenden Arbeitsteilung nur profitieren kann, wenn sie bereit ist, den damit verbundenen Strukturwandel zuzulassen und die

Mobilitätskosten auch zu tragen. Kommt es im Zuge der Anpassungsprozesse zu negativen Entwicklungen wie länger andauernder Arbeitslosigkeit, so ist dies nicht einer „Globalisierung“ anzulasten, sondern mangelnder Anpassungsmöglichkeit oder -bereitschaft auf dem Arbeitsmarkt¹⁶.

Ähnliche Überlegungen gelten auch hinsichtlich der in der Globalisierungsdiskussion behaupteten Gefährdung des Sozialstaates durch einen verstärkten internationalen Standortwettbewerb. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem letzten Gutachten¹⁷ hierauf deutlich hingewiesen, indem er argumentiert, daß auch im globalen Wettbewerb jedes Land die Möglichkeit hat, seinen Bürgern in dem Maße soziale Leistungen zu bieten oder sogar Ineffizienzen in Kauf zu nehmen, wie die Bürger bereit sind, dafür auf anderweitig verfügbares Einkommen zu verzichten. Der internationale Wettbewerb verkleinere den Spielraum für soziale Leistungen solange nicht, solange die Produktivität nicht zum Beispiel durch unbewältigte Anpassungs- und Strukturprobleme kleiner werde. Hier liege aber die Gefahr im Standortwettbewerb. Wenn in einem Lande die Arbeitskosten insgesamt zu hoch würden, wandere das Kapital an andere Standorte ab. Wolle man dies vermeiden, aber nicht die verfügbaren Einkommen reduzieren, müsse man die sozialen Leistungen reduzieren; anderenfalls drohten Wachstumsschwäche und Arbeitslosigkeit.

Diese mehr allgemeinen Ausführungen decken sich mit den obigen Ausführungen über eine Lohn- und Tarifpolitik, die auch ohne verstärkten Globalisierungsdruck die Sozialaufwendungen mit berücksichtigen muß, um Arbeitslosigkeit bei gegebenen Produktivitätsspielräumen zu vermeiden. Die Notwendigkeit, dies zu tun, – der Anpassungsdruck – wird durch einige Spezifika des Globalisierungsprozesses noch verstärkt. Der Versuch, die Literatur zu den allokativen und distributiven Globalisierungseffekten zusammenzufassen, ergibt ungefähr folgendes Bild¹⁸:

16 Vgl. Joachim Wagner, „Globalisierung der deutschen Wirtschaft“ – Viel Lärm um Nichts?, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 36 (1997) 4.

17 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung (Anm. 2), S. 180.

18 Vgl. u. a. Oliver Landmann/Michael Pflüger, Arbeitsmärkte im Spannungsfeld von Globalisierung und technologischem Wandel, Diskussionsbeitrag Universität Freiburg, Juni 1996; Eddy Lee, Globalization and Employment: Is anxiety justified?, in: International Labour Review, (1996) 135, S. 485 ff.; Thomas Straubhaar/Achim Wolter, Europäische Arbeitsmärkte im Zeitalter der Globalisierung,

12 Vgl. O. G. Mayer (Anm. 5), S. 10 ff.

13 Vgl. A. Heise (Anm. 11), S. 19.

14 Vgl. E. R. Krugmann, Competitiveness: A Dangerous Obsession, in: Foreign Affairs, 73 (1994) 2, S. 28 ff.

15 Bislang hat der Binnenmarkt anscheinend nicht zu mehr Strukturwandel geführt als im weltwirtschaftlichen Trend angesagt.

- Die Globalisierung wird den Strukturwandel beschleunigen und damit die Arbeitsmärkte unter einen stärkeren Anpassungsdruck setzen¹⁹.
- Hiervon werden die geringer qualifizierten Arbeitskräfte besonders betroffen sein. Die weltweite Öffnung der Märkte bedeutet ja auch, daß weniger qualifizierte Arbeit relativ zum Kapital in größerer Menge zur Verfügung steht. Schon von daher muß weniger qualifizierte Arbeit relativ billiger werden. Sie steht unter doppeltem Wettbewerbsdruck: direkt durch mögliche Zuwanderungen billiger ausländischer Arbeitskräfte und indirekt über die Einfuhr von Gütern und zunehmend auch von Dienstleistungen aus sogenannten Billiglohnländern.
- Die Industrieländer werden komparative Vorteile bei der Produktion nicht standardisierter, also in der Regel technologie- und forschungsintensiver Produkte haben. Neben Kapital verlangt dies nach qualifizierter oder hochqualifizierter Arbeit. Relativ zur weniger qualifizierten Arbeit wird diese also teurer.
- Internationale Unternehmen sind tendenziell in der Lage, ihre Produktion nach einzelnen Wertschöpfungsstufen aufzuspalten und diese – je nach den Rahmenbedingungen – an unterschiedliche Orte zu verlagern²⁰. Am vorherigen Standort verbleiben dann im Extremfall nur noch „Kernkompetenzen“ mit den entsprechend qualifizierten Arbeitskräften. Diese Entwicklung kann an Hochlohnstandorten zu Schrumpfungprozessen vor allem im Bereich der industriellen Fertigung sowie der informationstechnisch leicht übertragbaren Dienstleistungen führen, von denen primär weniger qualifizierte Erwerbspersonen betroffen sein werden.
- Die Globalisierung erzwingt einen verstärkten Standortwettbewerb, das heißt einen Wettbewerb der immobilien Faktoren einer Region mit

denen anderer Regionen um die mobilen Produktionsfaktoren; mit anderen Worten, die immobilien Faktoren müssen einen Preis und/oder eine Produktivität – durch Aus-, Weiter- und Fortbildung – aufweisen, die Kapital anzieht und nicht abstößt. Ähnliches gilt für das Verhältnis gering qualifizierter Arbeit zum Humankapital, da hochqualifizierte Arbeitskräfte in der Regel mobiler und leichter an anderen Standorten einsetzbar sein dürften als andere.

Die hieraus ableitbaren Beschäftigungseffekte, das heißt die notwendigen Anpassungen zur Verhinderung oder Abschwächung der ansonsten negativen Arbeitsplatzeffekte, sind für die achtziger Jahre auch tatsächlich feststellbar²¹:

- Die Einkommen für höher Qualifizierte sind von 1980 bis 1990 stärker gestiegen als die für geringer Qualifizierte. Gleichzeitig sind bekanntermaßen die Arbeitslosenquoten in der Gruppe der wenig Qualifizierten deutlich höher als in der der Höherqualifizierten.
- Als Reaktion darauf ist in Deutschland in dieser Zeit ein genereller Trend zur Höherqualifizierung festzustellen. Ebenfalls ist die brancheninterne regionale Mobilität gestiegen, insbesondere die der geringer qualifizierten Beschäftigten.
- Als weitere Reaktion läßt sich ein Anstieg der internationalen Mobilität der höher qualifizierten Beschäftigten erkennen.
- Auch ist eine deutliche Beschäftigungsverlagerung in den tertiären Sektor feststellbar. Von dieser Verlagerung waren geringer qualifizierte überproportional betroffen.

Trotz dieser erkennbaren Anpassungen an den „Globalisierungsdruck“ herrscht eine inakzeptabel hohe Arbeitslosigkeit. Der Schluß liegt nahe, daß neben anderen Faktoren ein Grund hierfür darin liegt, daß das von der Globalisierung tendenziell verlangte Auseinanderdriften der Einkommen zugunsten von Kapital und Humankapital bislang noch nicht in ausreichendem Maße erfolgt ist und/oder der Produktivitätszuwachs der immobilien Faktoren nicht ausreichte, um die Ansprüche an das verfügbare Einkommen, an staatliche und soziale Leistungen ohne Arbeitsplatzabbau in Einklang zu bringen. Anders formuliert: Das mobile Kapital und auch die höherqualifizierten mobilen Arbeitskräfte können nur insoweit zu Sozialabgaben und direkten Steuern für die Produktion der

in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 42. Jg., Tübingen 1997 (erscheint demnächst) und die dort angegebene Literatur.

19 Seit Beginn der neunziger Jahre ist in Deutschland in der Tat eine Zunahme des Tempos des Strukturwandels zu verzeichnen; unklar ist allerdings, inwieweit diese der Globalisierung zuzuschreiben ist oder einem so einschneidenden Ereignis wie der Wiedervereinigung.

20 Vgl. Hans-Jürgen Rösner, Soziale Marktwirtschaft – ein Konzept für die internationale Ordnungspolitik im Zeitalter der Globalisierung?, in: Soziale Marktwirtschaft in der Bewährung. Aktuelle Fragen der Politik, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, (1997) 45, S. 61 f.

21 Vgl. Th. Straubhaar/A. Wolter (Anm. 18).

Güter „Sicherheit“ und „soziale Gerechtigkeit“ herangezogen werden, wie die Produktivität der immobilien Faktoren einer Region diejenige anderer Regionen übersteigt. Anderenfalls wandern diese Faktoren in andere Regionen mit der Folge relativ rückläufiger Produktivität und Einkommen der einheimischen Region.

V. Wer finanziert künftig die sozialen Leistungen?

Für die sozialen Bereiche stellt sich damit die Frage, inwieweit die immobilien Faktoren bereit sind, soziale Leistungen aus ihrem Einkommen zu tragen oder, anders gewendet: Inwieweit sind sie bereit, zugunsten von mehr Beschäftigung auf Umverteilungen zu Lasten der mobilen Faktoren zu verzichten? Hierzu zählt auch die Frage nach der Bereitschaft, aus eigenem Einkommen – vielleicht durch Verzicht auf bestimmte staatliche Transfers – den „wirklich Bedürftigen“ ein angemessenes Einkommen zukommen zu lassen. Zudem stellt sich die Frage, inwieweit soziale Leistungen zur Produktivität der immobilien Faktoren beitragen.

Hält man sich die Leistungen im Unternehmensbereich vor Augen, so dürfte auf den ersten Blick zu vermuten sein, daß dies am ehesten der Fall für die tariflich bedingten Leistungen sein dürfte, da hier die Unternehmensseite die entsprechenden Vereinbarungen mit unterschrieben hat. Wie die Auseinandersetzungen in Unternehmensverbänden und um den Flächentarifvertrag zeigen, scheint dies aber insbesondere von den kleineren und mittleren Unternehmen nicht mehr so gesehen zu werden. Einheitliche kollektive Regelungen treffen auf unterschiedlich produktivitätsstarke Unternehmen. Hinzu kommt, daß größere Firmen eher die Möglichkeit haben und/oder wahrnehmen können, sich produktivitätsmindernden Regelungen durch Abwanderung oder Auslagerung von Produktionen zu entziehen.

Schon früher wurde bemängelt²², daß zweifellos berechtigte Schutzmaßnahmen für bestimmte Gruppen – wie etwa Jugendliche oder werdende Mütter – dem jeweiligen Arbeitgeber aufgebürdet werden: Weil die Einstellung besonders geschütz-

ter Arbeitnehmer für den Arbeitgeber mit einem erheblichen Kostenrisiko verbunden ist, werden deren Chancen am Arbeitsmarkt vermindert.

Ähnlich wirkt ein gesetzlicher Kündigungsschutz, wenn er dazu führt, daß die Unternehmen sich mit Einstellungen zurückhalten, um das Kostenrisiko im Falle eines künftigen ungünstigeren Geschäftsverlaufs in Grenzen zu halten. Die Folge sind bei günstigem Verlauf vermehrte Überstunden statt Einstellungen.

Die Beitragsleistungen der Unternehmen zu den gesetzlichen Versicherungssparten führen schon durch die jährlichen Anhebungen der Beitragsbemessungsgrenzen auch ohne Beitragssatzsteigerungen zu einem stetigen Kostenschub, ohne daß hieraus erkennbare direkte Produktivitätszuwächse resultieren. Angesichts des „Globalisierungsdrucks“ dürfte es zumindest den, ob im In- oder Ausland, im internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen schwerfallen, diesen Kostenschub auf ihre Abnehmer weiterzuwälzen. Damit wird die Frage entscheidend, ob dieser Kostendruck an anderer Stelle, insbesondere durch eine entsprechend zurückhaltende Lohnpolitik, kompensiert wird. Daß dies der Fall ist, kann für die Vergangenheit nicht ausgeschlossen werden. Die Europäische Kommission zum Beispiel geht davon aus, daß die bisherigen Kosten der Sozialabgaben der Arbeitgeber „in erheblichem Umfang“²³ auf die Arbeitnehmer überwältigt worden sind, das heißt, daß die Löhne niedriger sind, als sie es anderenfalls gewesen wären. So weisen Länder mit ähnlichen Produktivitätsniveaus im allgemeinen ähnliche Arbeitskostenniveaus auf, unabhängig vom Beitragssatz der Arbeitgeber, aber häufig sehr unterschiedliche Bruttoeinkommensniveaus. Auch die jeweiligen Anteile der Arbeitskosten und Gewinne an der Wertschöpfung sind vergleichbar und werden offenbar durch den jeweiligen Anteil der Arbeitgeberbeiträge an den Gesamtarbeitskosten nur unwesentlich berührt.

In diesem Falle wäre es also die Gruppe der Arbeitnehmer selbst, die einen großen Teil der Finanzierung der Sozialversicherungssysteme trägt. Insoweit dürfte die Forderung verständlich werden, die Arbeitgeberbeiträge direkt als Lohn auszuzahlen und die Versicherten künftig die Beiträge selbst in voller Höhe entrichten zu lassen. Der Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung würde gestützt, die Unternehmen

22 Vgl. Armin Gutowski/Renate Merklein, Arbeit und Soziales im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Tübingen 1985, S. 35 f.

23 Europäische Kommission, Beschäftigung in Europa, Luxemburg 1994, S. 130.

würden in Zukunft von nicht produktivitätssteigernden Kosten entlastet und produktivitätsstarke und -schwache Unternehmen würden nicht „über einen Kamm“ geschoren. Wenn hierdurch Arbeitsplätze erhalten oder geschaffen werden, dürften ceteris paribus die Einnahmen der Sozialversicherungssparten steigen und damit einen dämpfenden Einfluß auf Beitragssatzsteigerungen beispielsweise aufgrund von demographischen Änderungen ausüben. Letztlich liegt dieser Gedanke auch der Ausgliederung versicherungsfremder Sozialleistungen aus diesen Sparten zugrunde²⁴.

Inwieweit die „Globalisierung“ mehr oder weniger direkt die Einnahmen- und Leistungsseite der Absicherungssysteme berührt, ist eine Frage, die nur spekulativ beantwortet werden kann, hängt doch die Antwort entscheidend davon ab, welchen Einfluß der Globalisierung auf die gesamtwirtschaftliche Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung und welche wirtschaftspolitischen Reaktionen hierauf man unterstellt. Selbst wenn man davon ausgeht, daß die oben angeführten Verteilungseffekte einer Globalisierung zugunsten von realem und Humankapital auch in Zukunft und vielleicht sogar verstärkt auftreten, bedeutet dies nicht, daß ein relatives Zurückbleiben weniger qualifizierter Arbeit auch eine absolute Verminderung der Einkommen bedeutet; eher dürfte das Gegenteil der Fall sein. Die Gefahr scheint mehr darin zu liegen, daß die entsprechende Spreizung der Einkommensverteilung auf politischen Widerstand stößt, diese Anpassung zu verhindern gesucht wird durch verstärkte Umverteilungsmaßnahmen – oder durch Protektionismus²⁵ – und damit das herbeigeführt wird, was man zu verhindern trachtet, nämlich eine reale Minderung der Durchschnittseinkommen.

Eine solche Entwicklung hätte gerade für die Arbeitslosenversicherung einen zweifach ungünstigen Effekt: Die Einnahmen würden relativ zurückgehen und die Ausgaben wegen verstärkter Arbeitslosigkeit steigen. Will man nicht in einen Teufelskreis aus sinkenden Einnahmen, steigenden Beiträgen, höheren Arbeitskosten und zunehmender Arbeitslosigkeit geraten, bestände spätestens

24 Eine Steuererhöhung als Gegenfinanzierung für diesen Zweck wäre allerdings kontraproduktiv. Sollen die Leistungen zu Recht steuerfinanziert werden, träten sie natürlich in Konkurrenz zu anderen staatlichen Aufgaben. Dies würde freilich die Transparenz des politischen Entscheidungsprozesses erhöhen. Vgl. O. G. Mayer (Anm. 3), S. 357.

25 Sei es durch Entsenderichtlinien oder durch Abfordern von hohen Sozialstandards von Ländern mit relativ niedriger Produktivität oder durch direkten Protektionismus im außenwirtschaftlichen Bereich.

dann ein Druck, zumindest Überlegungen in Richtung auf eine stärkere Effizienz der Arbeitslosenversicherung anzustellen²⁶. Insbesondere sollte zu denken geben, daß internationale Vergleiche zeigen, daß der Umfang der Arbeitslosigkeit – vor allem der Langzeitarbeitslosigkeit – eng mit der relativen Höhe, aber in erster Linie mit der Dauer der gewährten Arbeitslosenunterstützung zusammenhängt. Sollten diese reduziert werden, hat dies natürlich Auswirkungen auf die Vorstellungen, welche Arbeit und welche Entlohnung den Arbeitsplatzsuchenden zugemutet werden müssen. Auch dies ist letztlich nur ein Reflex der gesamtwirtschaftlich notwendig werdenden stärkeren Spreizung der Einkommensverteilung. Daß eine solche Entwicklung nicht ohne Ausfluß auf die relative Höhe der Sozialhilfe (Lohnabstandsgebot!) bleiben kann, sei hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt.

Der denkbar mögliche Ausweg einer stärkeren Umverteilung über staatliche Transferzahlungen wird verschlossen oder zumindest stark eingeschränkt, wenn die obigen Überlegungen über das Verhältnis und die Belastungsmöglichkeiten durch Abgaben und Steuern von immobilien und mobilen Faktoren auch nur in der Tendenz richtig sind. Wenn die Faktoren mobil sind und auch die Freiheit haben, in andere Regionen wandern zu können, so ist theoretisch denkbar – so die hier verkürzte Argumentation –, daß Regionen mit verstärkter Umverteilung tendenziell die Faktoren mit niedrigem Einkommen anziehen, da diese sich dort höhere Transfereinkommen erhoffen²⁷. Umgekehrt werden Faktoren mit höheren Einkommen (hochqualifiziertes Human- und sonstiges Kapital) wegen der geringeren Abgaben- und Steuerbelastung in Regionen mit weniger Umverteilung wandern. Im Extremfall wird diese Entwicklung von den wirtschaftspolitischen Akteuren antizipiert, und Umverteilungspolitik findet erst gar nicht statt.

Auch diese Argumentation hat als Voraussetzung, daß das durch Umverteilung produzierte Gut „soziale Gerechtigkeit“ durch eine Maßnahme bereitgestellt wird, der man sich entziehen kann oder auch nicht. Wanderungsentscheidungen dürf-

26 Vgl. hierzu u. a. den Sachverständigenrat zur Begutachtung (Anm. 2), S. 180 ff. sowie insbesondere S. 253 ff.

27 Vgl. Hans-Werner Sinn, Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: Wirtschaftsdienst, 75 (1995) 5, S. 240–249; ders., The Subsidiarity Principle and Market Failure in Systems Competition, paper for the conference „Competition or Harmonization? – Fiscal Policy, Regulation, and Standards“, Tutzing, 30. Oktober bis 2. November 1995.

ten aber in der Regel Totalentscheidungen sein. Im allgemeinen gibt es für die Standortwahl von Bürgern und Unternehmen viele Gründe, wobei die Steuerbelastung durch eine bestimmte umverteilungsmotivierte Maßnahme kaum eine Rolle spielen dürfte, aber auch die Steuerbelastung insgesamt nur einen – wenn auch wichtigen – Aspekt darstellen dürfte. So zeigt denn auch das Beispiel der Schweiz mit ihren sehr unterschiedlichen kantonalen und lokalen Belastungen, daß die theoretisch vermuteten negativen Auswirkungen des Steuerwettbewerbs auf den Umfang der Umverteilung sich dort kaum auffinden lassen – „der Wohlfahrtsstaat ist nicht zusammengebrochen“²⁸.

Wenn allerdings die Steuerbelastung insgesamt bestimmte Grenzen nicht übersteigen darf, stehen die staatlichen Transfers für soziale Zwecke in Konkurrenz zu anderen staatlichen Aufgaben, insbesondere zu solchen, die die Produktivität der Gesamtwirtschaft positiv zu beeinflussen in der Lage sind. Eine relative Ausweitung solcher Transfers zu Lasten der staatlichen Investitionen, der Forschungs- und Bildungsausgaben kann daher kontraproduktiv sein²⁹. Allerdings gilt dies auch dann, wenn keine Globalisierungseffekte zu verzeichnen wären. Diese dürften aber die möglichen Entscheidungskonflikte noch akzentuieren.

VI. Zusammenfassung

Generell scheinen die obigen Überlegungen darauf hinauszulaufen, daß die Globalisierung verstärkt die Ineffizienzen der sozialen Regelungen und Institutionen aufdeckt, die im Rahmen einer mehr geschlossenen oder geschützten Volkswirtschaft noch nicht in dem Maße zutage getreten wären. Damit ist zu vermuten, daß eine zunehmende Globalisierung für das deutsche soziale System tendenziell folgende Konsequenzen haben dürfte:

28 Lars F. Feld/Gebhard Kirchgässner, Fiskalischer Wettbewerb in der EU: Wird der Wohlfahrtsstaat zusammenbrechen?, in: Wirtschaftsdienst, 75 (1995) 10, S. 567.
29 Dies war im vergangenen Jahrzehnt der Fall!

- Im Unternehmensbereich werden auf Dauer nur solche sozialen Leistungen in einem entsprechenden Umfange zu halten sein, die zur Steigerung der Produktivität der Unternehmen beitragen oder durch Lohnzurückhaltung kompensiert werden können. Die Beibehaltung der 100prozentigen Lohnfortzahlung trotz anderer Gesetzeslage gegen tarifliche Zugeständnisse bei Löhnen, Gratifikationen (Weihnachtsgeld) etc. in den jüngsten Tarifverhandlungen sind hierfür ein Beispiel. Anderenfalls dürfte der erforderliche Produktivitätszuwachs über eine Beschäftigungsanpassung erreicht werden.
- Die beitragsfinanzierten Leistungssysteme werden entweder verstärkt direkt von den Nutznießern finanziert, oder die Arbeitgeberbeiträge werden von den Arbeitnehmern über Lohnzurückhaltung oder Arbeitsplatzeinbußen bezahlt. Die Heranziehung der Unternehmen unterliegt zunehmend einer Verteilungssillusion.
- Will man weitere Beschäftigungseinbußen vermeiden, muß im Zuge der Globalisierung eine relative Umverteilung zu Lasten der immobilen Faktoren hingenommen werden. Dies setzt einer verstärkten Belastung der mobilen Faktoren durch Abgaben und Steuern Grenzen.
- Die staatlichen Transfers werden verstärkt im Mittelwettbewerb mit zukunftssträchtigen Staatsausgaben für Investitionen, Forschung und Bildung stehen.
- Aus diesen Gründen werden auch der staatlichen Umverteilungspolitik engere Grenzen gesetzt. Die Ausgleichs- und Distributionspolitik muß verstärkt über eine Steuerpolitik (lies: indirekte Steuern) finanziert werden, die vor allem die immobilen Faktoren heranzieht.

Ein solcher „Umbau“ der sozialen Regelungen und Institutionen hätte einen politischen Vorteil: Erst dann könnte sich herausstellen, wieviel von den Gütern „Sicherheit“ und „soziale Gerechtigkeit“ die Bürger wirklich wünschen.

Jürgen Friedrichs: Globalisierung – Begriff und grundlegende Annahmen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33–34/97, S. 3–11

Mit dem – nicht einheitlich definierten – Begriff der Globalisierung werden einige grundlegende Annahmen verbunden: erstens die Annahme einer Rückwirkung des Prozesses auf Nationen, transnationale Unternehmen, Städte, Stadtteile und Haushalte; zweitens die Annahme der Verlagerung von Stätten der Produktion und Dienstleistungen in Niedriglohnländer, zumeist in solche der Dritten Welt. Drittens werden es nur wenige Städte sein, in denen sich produktionsbezogene Dienstleistungen, Finanzwesen und die Koordination weltweiter ökonomischer Aktivitäten konzentrieren: die *global cities*, zum Beispiel London, New York und Tokio. Ferner weiten große Unternehmen ihre wirtschaftlichen Aktivitäten durch Neugründungen von Produktionsstätten in zahlreichen Ländern aus; sie werden zu transnationalen Unternehmen.

Die Bedeutung der Globalisierungsthese liegt in den Folgen dieses Prozesses. Es wird unter anderem unterstellt, die Verhandlungsmacht transnationaler Unternehmen gegenüber nationalen Regierungen und Städten werde zunehmen, wohlfahrtsstaatliche Sicherungen würden abgebaut, die Einkommensverteilung werde ungleicher und die Beschäftigungsstrukturen in den Städten würde sich polarisieren bis hin zu einer stärkeren räumlichen Trennung sozialer Gruppen nach Wohnvierteln.

Ditmar Brock: Wirtschaft und Staat im Zeitalter der Globalisierung. Von nationalen Volkswirtschaften zur globalisierten Weltwirtschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33–34/97, S. 12–19

Im Zentrum der Phänomene, die heute Globalisierung genannt werden, steht eine Dynamisierung weltwirtschaftlicher Zusammenhänge, die vor allem mit zwei Entwicklungen zu tun hat: Einmal erleichtert eine ganze Reihe von Entwicklungen bei den Verkehrssystemen und den Kommunikationstechnologien die Kommunikation und den Transport über immer größere Entfernungen. Zum anderen steht nicht mehr die Industrieproduktion, sondern die Entwicklung anwendungsorientierten Wissens im Zentrum der wirtschaftlichen Wertschöpfung.

Die gewachsene Dynamik des global vernetzten Wirtschaftssystems verkehrt das über Jahrhunderte eingespielte Verhältnis zwischen Wirtschaft und Staat. An die Stelle nationaler Wirtschaftsförderungspolitik treten Selektionsentscheidungen globaler Akteure gegenüber lokalen Standorten. Dies führt nicht nur zu einer drastischen Einbuße nationalstaatlicher Einflußmöglichkeiten, sondern auch zu Legitimationsschwierigkeiten der politischen Systeme.

Für das Verständnis dieser Problematik ist es ganz entscheidend, die aktuellen Globalisierungsprozesse und -phänomene von der mit Beginn der Neuzeit einsetzenden ersten Globalisierungsphase zu unterscheiden, die ganz wesentlich von Nationalstaaten und nationalen Volkswirtschaften getragen wurde. In dieser ersten Phase verfügten die politischen Systeme über hinreichende Instrumente, um die Entwicklung der nationalen Volkswirtschaft im Rahmen weltwirtschaftlicher Verpflichtungen zu beeinflussen. Diese aktive Rolle war nicht zuletzt für die Rechtfertigung des staatlichen Machtmonopols von großer Bedeutung.

Rudolf Welzmüller: Zu den Folgen der Globalisierung für die nationalen Güter-, Finanz- und Arbeitsmärkte

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33–34/97, S. 20–28

Zentrales Moment für die seit den achtziger Jahren verstärkte internationale Einbindung nationaler Märkte war das politische Konzept der Deregulierung der Handelsbeziehungen, der Finanz- und auch der Arbeitsmärkte. In der Europäischen Union spielte die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes eine herausragende Rolle; auf Weltmarktebene kam dem Abschluß der GATT-Verhandlungen eine wichtige Signalfunktion zu. Politische Forderungen nach sozialen und ökologischen Mindeststandards blieben bei diesen Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen unbeachtet.

Auf den Gütermärkten haben sich in der Folge die schon vorhandenen internationalen Tauschbeziehungen intensiviert, wobei insbesondere der intra-sektorale Handelsaustausch und der Intra-Unternehmenshandel sprunghaft an Bedeutung gewonnen haben. In bisher nicht gekannter Weise wurden die Dienstleistungen in die internationalen Handels- und Investitionsströme einbezogen.

Es waren und sind aber vor allem die Finanzmärkte, die in den vergangenen Jahren zu weltweiten Märkten geworden sind. Damit tauchten neue Probleme der währungs- und geldpolitischen Steuerung auf. Die Arbeitsmärkte sind sowohl durch die politisch gewollte vertiefte Integration der EU-Mitgliedsländer (Programm zur Vollendung des Binnenmarktes von 1993) und durch die neue politische und ökonomische Ausgangslage nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Wirtschaftssystems als auch durch die veränderten internationalen Handels- und Direktinvestitionsströme sowie neue kommunikationstechnische Gegebenheiten betroffen worden.

Otto G. Mayer: Globalisierung und wohlfahrtsstaatliche Aufgaben

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33–34/97, S. 29–38

Die Globalisierung dürfte im wesentlichen die Konstruktionsmängel und Ineffizienzen der deutschen sozialen Institutionen aufdecken, die bei weniger offenen Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkten noch nicht in dem Maße zutage treten. Durch die Globalisierung wird ein Druck in Richtung auf eine ungleichere Einkommensverteilung ausgeübt; weniger qualifizierte Arbeit verliert relativ an Boden zugunsten von hochqualifizierter Arbeit und Kapital. Zur Finanzierung der Sicherungssysteme wie auch der Umverteilungspolitik können mobile Faktoren in zunehmend geringerem Umfang herangezogen werden. Art und Umfang der Sozialleistungen werden sich verstärkt danach richten, inwieweit die Bürger selbst bereit sind, auf ansonsten verfügbares Einkommen zugunsten von Sicherheit und Gerechtigkeit zu verzichten. Die Hoffnung auf ein verstärktes Umverteilungsendagement des Staates ist insofern trügerisch, als die immobilen Bürger – die Arbeitnehmer – dann selbst verstärkt zu Abgaben herangezogen werden müßten und weil soziale Transfers verstärkt in einen Mittelwettbewerb mit produktivitätssteigernden staatlichen Ausgaben für Investitionen, Forschung und Bildung treten dürften – will man die Chancen aus der Globalisierung auch wahrnehmen.