

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Walter Hanesch

Der Sozialstaat in der Globalisierung

Berndt Keller

Möglichkeiten und Grenzen supranationaler  
Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Das Beschäftigungskapitel des Amsterdamer Unionsvertrages

Jens van Scherpenberg

Re-Regulierung der internationalen Finanzmärkte?

Fritz Franzmeyer

Kippt die Globalisierung den Sozialstaat?

B 49/99

3. Dezember 1999



Walter Hanesch, Dr. rer. pol., geb. 1947; Professor für Sozialverwaltung am Fachbereich Sozialpädagogik der Fachhochschule Darmstadt.

Zahlreiche Veröffentlichungen zur Arbeitsmarkt-, Sozial- und Armutspolitik, zuletzt u. a.: (Hrsg.) Sozialpolitische Strategien gegen Armut, Opladen 1995; Reform der Sozialhilfe, Düsseldorf 1996; (Hrsg.) Überlebt die soziale Stadt?, Opladen 1997.

Berndt Keller, Dr. rer. soc., geb. 1946; seit 1987 Professor für Arbeits- und Sozialpolitik an der Universität Konstanz.

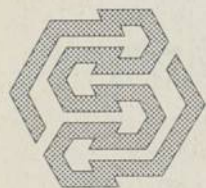
Zahlreiche Veröffentlichungen zur Sozial-, Arbeits- und Tarifpolitik, u. a.: Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessenpolitik der Beamtenverbände, Frankfurt/Main – New York 1983; Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors, Baden-Baden 1993; Europäische Arbeits- und Sozialpolitik, München – Wien 1997; Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive, 6. völlig überarb. und wesentlich erw. Aufl., München – Wien 1999.

Jens van Scherpenberg, Dr. rer. pol., geb. 1946; Leiter der Forschungsgruppe Atlantische und Pazifische Beziehungen des Forschungsinstituts der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Ebenhausen; Lehrbeauftragter für internationale wirtschaftliche Ordnungspolitik der Volkswirtschaftlichen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Zahlreiche Aufsätze und Buchveröffentlichungen über internationale wirtschaftliche Ordnungspolitik und transatlantische Wirtschaftsbeziehungen, zuletzt u. a.: (Hrsg. mit Elke Thiel) Towards Rival Regionalism? U.S. and EU Regional Regulatory Regime Building, Baden-Baden 1998.

Fritz Franzmeyer, Dipl.-Volkswirt, Dr. rer. pol., geb. 1934; Bis zum Eintritt in den Ruhestand (Mai 1997) Abteilungsleiter, jetzt Berater der Abteilung Weltwirtschaft des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.

Zahlreiche Veröffentlichungen zur europäischen Integration und zur weltwirtschaftlichen Verflechtung; zuletzt erschienen u. a.: Wirtschaftliche Voraussetzungen, Perspektiven und Folgen einer Osterweiterung der Europäischen Union, in: Osteuropa Wirtschaft, 44 (1999) 2; Konvergenzpolitik und Stabilitätspolitik in der Europäischen Währungsunion – implizite Deflationsgefahren?, in: Rolf H. Hasse u. a. (Hrsg.), Herausforderungen der Europäischen Währungsunion, Baden-Baden 1999.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: [ag2@bpb.de](mailto:ag2@bpb.de)

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer. Bearbeitung dieser Ausgabe: Patrick Grootveldt, Volontär.

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.



## Der Sozialstaat in der Globalisierung

### I. Der Sozialstaat vor neuen Herausforderungen

In der gegenwärtigen Debatte um den Umbau des Sozialstaats in der Bundesrepublik haben die veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zunehmend an Bedeutung gewonnen. Mit dem Hinweis auf den weltweiten Prozeß der Globalisierung wird die These vertreten, die Handlungsspielräume für nationale sozialstaatliche Politik seien enger geworden und daher sei die Aufrechterhaltung des bisherigen deutschen Sozialstaatsmodells nicht länger mit dem Globalisierungsprozeß vereinbar. Alle nationalstaatlichen Regierungen seien mehr oder weniger gezwungen, die bestehenden Modelle von Sozialstaatlichkeit in Richtung eines nationalen Wettbewerbsstaates umzubauen. Offen bleibt in der Debatte, ob es sich dabei zwangsläufig um ein mehr oder weniger einheitliches, an neoliberalen Prinzipien ausgerichtetes Modell handelt, oder ob doch noch Spielräume für unterschiedliche Optionen im Hinblick auf Ziele und Instrumente nationaler Sozialstaatlichkeit bestehen.

Eine Auseinandersetzung mit der Frage nach den Perspektiven des Sozialstaats im Zeitalter der Globalisierung setzt zunächst einmal eine Klärung dessen voraus, was mit dem Begriff des Sozial- oder Wohlfahrtsstaates umschrieben werden soll. Tatsächlich lassen sich im europäischen wie im außereuropäischen Raum vielfältige Ausprägungen von Sozialstaatlichkeit beobachten. Gemeinsam ist all diesen vielfältigen Varianten das Grundverständnis, daß durch staatliche Interventionen in dem durch Privateigentum und Gewinnstreben geprägte Marktgeschehen ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit und sozialem Ausgleich hergestellt werden soll. Dabei soll – in Anlehnung an Bernd Schulte<sup>1</sup> – ein wohlfahrtsstaatliches Arrangement dann als Sozialstaat bezeichnet werden, wenn dieses dem Staat normativ – d. h. rechtlich verbindlich als Aufgabe durch das Recht und insbesondere durch das Verfassungsrecht – vorgegeben wird.

1 Vgl. Berndt Schulte, Wohlfahrtsregime im Prozeß der europäischen Integration, in: Stephan Lessenich/Ilona Ostner (Hrsg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt/Main – New York 1998, S. 258.

Der Vergleich von Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaaten kann nicht allein auf den Umfang, die Struktur und die Finanzierung der sozialen Sicherungsleistungen abstellen<sup>2</sup>, vielmehr umfaßt jeder Typus eine spezifische Kombination von arbeitsmarktpolitischen Regulierungen, sozialen Sicherungsleistungen und -rechten, spezifischen Formen der sozialen Dienstleistungsproduktion sowie eines Steuer- und Abgabensystems, durch die ein jeweils bestimmtes Maß an sozialer Sicherheit und sozialökonomischer Umverteilung erreicht werden soll.

In der international vergleichenden Wohlfahrts- bzw. Sozialstaatsforschung sind unterschiedliche Typologien von Sozialstaaten entwickelt worden, von denen bis heute die Typologie von Esping-Andersen<sup>3</sup> am einflußreichsten geblieben ist.

Da im vorliegenden Beitrag die Diskussion der eingangs genannten Fragestellungen vor allem mit Blick auf die staatlichen Elemente von Wohlfahrtsstaatlichkeit und hier wiederum besonders auf den Bereich der sozialen Sicherung geführt wird<sup>4</sup>, sollen im folgenden in Anlehnung an Esping-Andersen und die Kommission der Europäischen Union<sup>5</sup> drei Sozialstaatstypen im Sinne von sozialen Sicherungstypen unterschieden und den folgenden Ausführungen zugrunde gelegt werden:

Der *liberale oder angelsächsische Sozialstaatstypus* beinhaltet einen vergleichsweise geringen Grad an arbeitsmarktpolitischer Regulierung. Zugleich kombiniert er vergleichsweise niedrige Leistungsniveaus in den staatlichen Sicherungssystemen mit umfangreichen Fürsorgeleistungen und großer Verbreitung individueller Bedürftigkeitsprüfungen. Soziale Sicherung ist damit nahezu ausschließlich auf den Schutz vor Armut beschränkt, während weitergehende Sicherungsbedürfnisse an den freien Markt verwiesen sind.

Der *sozialdemokratische oder skandinavische Sozialstaatstypus* umfaßt universalistisch ausgerich-

2 Vgl. hierzu z. B. Walter Hanesch, Soziale Sicherung im europäischen Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34–35/98, S. 15–26.

3 Vgl. Gösta Esping-Andersen, The three worlds of welfare capitalism, Cambridge 1990.

4 Ausgeblendet bleiben damit insbesondere Fragen der Weiterentwicklung des Steuersystems und der künftigen Ausgestaltung der industriellen Beziehungen.

5 European Commission, Social Protection in Europe 1993, Brüssel 1993, S. 15 ff.; dies., Social Protection in Europe 1995, Brüssel 1995, S. 9 f.



tete, primär steuerfinanzierte Sicherungssysteme mit hohem Sicherungsniveau, bei denen das Ziel der Armutsbekämpfung mit dem der Lebensstandardsicherung verknüpft ist. Der hohe Stellenwert des Ziels einer Integration in den Arbeitsmarkt verbindet weitgehende soziale Sicherungsrechte mit entsprechenden Pflichten zur Teilnahme am Beschäftigungssystem.

Der *konservative oder kontinentaleuropäische Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat* – dem auch die Bundesrepublik zuzurechnen ist – weist ebenfalls ein hohes Leistungsniveau sozialer Sicherung auf und verbindet das Ziel der Lebensstandardsicherung gleichermaßen mit dem der Armutsverhinderung. Dabei bilden lohnarbeitszentrierte und beitragsfinanzierte Sozialversicherungssysteme den Kernbereich sozialer Sicherung. Diese werden ergänzt durch weitgehende Regulierungen des Arbeitsmarkts durch den Staat und die Sozialpartner.

Wenn heute in Deutschland und Westeuropa über die Zukunft des Sozialstaats im Zeitalter der Globalisierung diskutiert wird, so steht zumeist die Frage im Vordergrund, ob und inwieweit die kontinentaleuropäische und/oder die skandinavische Variante von Sozialstaatlichkeit unter den veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen noch eine Zukunft hat. Demgegenüber steht die Vereinbarkeit des angelsächsischen Modells mit einer globalisierten Wirtschaft in der Regel außer Frage, gilt dieser Typus doch ohnehin – insbesondere in der US-amerikanischen Ausprägung – als das Modell, das am stärksten kapital- und marktgerecht ausgestaltet ist.

---

## II. Zum Prozeß der Globalisierung

---

Der Begriff der Globalisierung wird trotz seiner Bedeutung für die wirtschafts- und sozialpolitische Diskussion höchst unterschiedlich definiert und uneinheitlich verwendet; häufig bleiben Debatten über Globalisierung mißverständlich<sup>6</sup>. Zudem ist umstritten, ob und inwieweit es sich bei den Phänomenen, die heute mit dem Begriff der Globalisierung umschrieben werden, tatsächlich um neue Entwicklungen handelt, die – wie in dieser Debatte zumeist suggeriert wird – grundlegend veränderte Rahmenbedingungen für eine nationale sozialstaatliche Politik beinhalten. Schließlich wird kontrovers beurteilt, inwieweit Folgen der Globalisierung heute tatsächlich in der Bundesre-

publik empirisch nachweisbar sind. So gehen etwa Prinz und Beck so weit, die Bedeutung der Globalisierung für nationale Politik vor allem in der Sphäre der Politik selbst zu suchen, da gravierende Auswirkungen der angeblichen Globalisierung bis heute empirisch nicht nachzuweisen seien<sup>7</sup>.

In einem beispielhaften Definitionsversuch lassen sich nach Jürgen Hofmann<sup>8</sup> fünf politisch-ökonomische Dimensionen des Globalisierungsprozesses unterscheiden:

Als wichtigster Indikator der Globalisierung gilt – nicht nur für Hofmann – das rasche Wachstum des Welthandels in den beiden letzten Jahrzehnten. Allerdings haben trotz dieser Expansion in den hochentwickelten Staaten Import und Export gegenwärtig erst wieder die Größenordnung der entsprechenden Quoten vor dem Ersten Weltkrieg erreicht. Zudem ist der Welthandel nach wie vor auf den Handel zwischen den hochentwickelten Volkswirtschaften konzentriert, dabei spielt die Lohnhöhe nur eine untergeordnete Rolle. Als neues Element ist neben dem intersektoralen der intrasektorale Handel hinzugetreten, d.h., der Handel zwischen den Branchen wird dabei zunehmend durch den Handel innerhalb der einzelnen Wirtschaftssektoren ergänzt und überlagert. Gefördert wird die Expansion des Welthandels durch den sukzessiven Abbau von Handelshemmnissen.

Als ein zweiter Indikator für die Globalisierung gilt die Tatsache, daß seit Mitte der achtziger Jahre die Auslandsinvestitionen dramatisch angestiegen sind. Sie signalisieren eine gestiegene Mobilität des Kapitals und werden in der Standortdebatte zumeist mit der Gefahr des Exports von Arbeitsplätzen verbunden. Allerdings bewegen sich diese Kapitalströme primär zwischen den hochentwickelten Staaten (Unternehmensübernahmen und Marktsicherung), wobei der Höhe der Löhne bzw. der Lohnkosten eine eher marginale Rolle zukommt.

Explosionsartig zugenommen haben – dies ist der dritte Indikator – die Geld- und Kapitalströme, die auf den internationalen Finanzmärkten auf der Suche nach den höchsten Renditen „herumvagabundieren“. Mit der wachsenden Bedeutung der Finanzmärkte geht ein Wandel der Unternehmenspolitik und Unternehmenskultur einher, die zu-

---

7 Vgl. Aloys Prinz/Hanno Beck, Politische Ökonomie der Globalisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/99, S. 11–16.

8 Vgl. Jürgen Hofmann, Ambivalenzen des Globalisierungsprozesses. Chancen und Risiken der Globalisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/99, S. 3–10; Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf, Grenzen der Globalisierung, Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster 1996.

6 Vgl. dazu z. B. Jürgen Friedrichs, Globalisierung – Begriff und grundlegende Annahmen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33–34/97, S. 3–11.



nehmend durch die kurzfristigen Interessen der Aktionäre (*shareholder value capitalism*) bestimmt werden.

Durch die Verbreitung neuer Kommunikationstechnologien und das Sinken der Transport- und Kommunikationskosten haben sich – vierter Indikator – die Möglichkeiten für eine weltweit vernetzte Produktion potenziert, wodurch interregionale bzw. zwischenstaatliche Produktivitäts-, Qualifikations- und Lohnkostenunterschiede im Zuge flexibler Produktionsstrategien zunehmend besser ausgenutzt werden können. Auch dieser grenzüberschreitende Handel innerhalb einzelner Branchen und innerhalb großer multinationaler Konzerne ist bisher auf die hochentwickelten Volkswirtschaften konzentriert.

Mit der Internationalisierung des produktiven und des Geldkapitals verändert sich – Indikator fünf – die Rolle der einzelnen Volkswirtschaften und Nationalstaaten. Sie werden zunehmend Wettbewerber um dieses Kapital und drohen damit in wachsendem Maße in ihrer Handlungsfähigkeit nach innen wie nach außen eingeschränkt zu werden. Insofern resultiert aus der Globalisierung die Gefahr eines Autonomieverlusts nationaler Politik, wobei die nationalstaatlichen Reaktionen diesen Kreislauf noch zu verstärken drohen („Globalisierungsfälle“<sup>9</sup>).

Zwangsläufige Folge der skizzierten Internationalisierung des Wirtschaftsprozesses ist ein Strukturwandel, der die einzelnen Länder und Volkswirtschaften höchst unterschiedlich trifft. Strukturwandel bedeutet, daß bestimmte Branchen, Betriebe und Arbeitsplätze in einem Land verschwinden, während andere Länder entsprechende Zuwächse verzeichnen können. Damit geht einher, daß es zumindest kurzfristig Globalisierungsgewinner und -verlierer geben muß, und zwar auf der nationalen, der regionalen und der lokalen Ebene. Offen ist bisher, ob es sich bei Standortwettbewerb und Strukturwandel um ein positives oder ein negatives Summenspiel handelt, ob dabei also – betrachtet man Gewinner- und Verliererländer zusammen – per saldo Wachstums- und Beschäftigungsgewinne erzielt werden oder ob sich der Strukturwandel vor dem Hintergrund stagnierender oder gar schrumpfender Produktion und Beschäftigung vollzieht. So betont etwa der Sachverständigenrat, die Vorstellung sei falsch, im Systemwettbewerb könne ein Land immer nur auf Kosten eines anderen Erfolg haben: Stattdessen könnten aus seiner Sicht verbesserte Angebotsbedingungen überall zu verstärkter ökonomischer

Aktivität, zu mehr Beschäftigung und zu höheren Einkommen führen, es sei denn, daß ein Standort allzuweit hinter den anderen zurückfällt und damit auf der Verliererseite bleibt<sup>10</sup>. In jedem Fall wachsen die Anforderungen an nationale Politik, während zugleich ihre Handlungsbedingungen erschwert werden oder nationales Gegensteuern gar völlig unmöglich wird.

Als eine Gegenbewegung zu den beschriebenen Globalisierungstendenzen läßt sich der Prozeß der Europäischen Integration verstehen, ist damit doch der Tendenz zur Internationalisierung der Wirtschaft eine Form supranationaler Politik zumindest auf europäischer Ebene entgegengesetzt worden, die allerdings bisher noch unvollständig geblieben ist. Auch nach Einführung der Währungsunion fehlt bisher auf der EU-Ebene eine politische Instanz zur Formulierung und Durchsetzung einer europäischen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik<sup>11</sup>.

---

### III. Auswirkungen der Globalisierung auf den Sozialstaat

---

Durch die Globalisierung wird – so eine gängige Hypothese – ein ökonomischer Strukturwandel beschleunigt, durch den die Arbeitsmärkte, die nationalen Sicherungs- und Finanzierungssysteme und die Verteilungsrelationen unter einen starken Anpassungsdruck gesetzt werden.

Folgt man z. B. Otto G. Mayer<sup>12</sup>, geraten vor allem die gering qualifizierten Arbeitskräfte eines hochindustrialisierten Landes wie Deutschland unter den doppelten Konkurrenzdruck einer möglichen Zuwanderung billiger ausländischer Arbeitskräfte oder der Einfuhr von Gütern und Diensten aus sogenannten Billiglohnländern. Umgekehrt liegt der komparative Vorteil eines Landes wie Deutschland in der Produktion technologie- und for-

---

10 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1998, Bonn 1998, S. 204.

11 Vgl. z. B. Rudolf Welzmüller, Europäische Währungsunion und Beschäftigungspolitik, in: Thorsten Schulten/Reinhard Bispink (Hrsg.), Tarifpolitik unter dem EURO. Perspektiven einer europäischen Koordinierung: Das Beispiel Metallindustrie, Hamburg 1999, S. 238 ff.; Ulrich Walwei, Nationale und europäische Wege zu mehr Beschäftigung: Zu den Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Beschäftigungspolitik, in: Sozialer Fortschritt, 48 (1999) 6, S. 135 ff.; Berndt Keller, Aktuelle Entwicklungen „europäischer“ Beschäftigungspolitik: Vom Weißbuch zum Beschäftigungskapitel, in: ebd., S. 141 ff.

12 Vgl. Otto G. Mayer, Globalisierung und wohlfahrtsstaatliche Aufgaben, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33–34/97, S. 33 ff.

9 Vgl. Hans-Peter Martin/Harald Schumann, Die Globalisierungsfälle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand, Reinbek 1996.



schungsintensiver Produkte. Diese verlangt neben Geld- und Sachkapital (hoch)qualifizierte Arbeit. Während daher im Zuge der Globalisierung die Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit sinkt, nimmt sie umgekehrt nach hochqualifizierter Arbeit zu. Während dadurch am Markt für unqualifizierte Arbeit tendenziell ein Überangebot entsteht, ist der Markt für hochqualifizierte Fachkräfte durch einen Nachfrageüberschuß gekennzeichnet. Als Folge dieser Verschiebung der Knappheitsverhältnisse zwischen Angebot und Nachfrage bei un- und hochqualifizierter Arbeit entsteht zunehmender Druck auf die Löhne für unqualifizierte Arbeit, umgekehrt besteht eine Tendenz zur Verteuerung qualifizierter Arbeit. Die Schlußfolgerung lautet, die Globalisierung erfordere ein Auseinanderdriften der Einkommen zugunsten der Besitzer von Sach- bzw. Geldkapital und Humankapital und zu Lasten gering qualifizierter Arbeit. Die anhaltende Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik wird zumeist als ein Indikator dafür gesehen, daß die Spreizung der Einkommensverteilung bisher noch nicht in ausreichendem Maße erfolgt ist<sup>13</sup>.

Die Globalisierung erzwingt also nach Mayer einen verstärkten Standortwettbewerb der immobilien Faktoren – insbesondere der unqualifizierten Arbeitskräfte – einer Region bzw. eines Landes mit denen anderer Regionen bzw. Länder um die mobilen Produktionsfaktoren. Für die Zukunft wäre danach zu erwarten, daß das mobile Kapital und die mobilen hochqualifizierten Arbeitskräfte nur insoweit zu direkten Steuern und Sozialabgaben herangezogen werden können, wie die Produktivität der immobilien Faktoren einer Region die anderer Regionen übersteigt. Mayer kommt somit zu dem Schluß, daß künftig vor allem die immobilien Faktoren gefordert sein werden, die sozialen Leistungen mit ihren Einkommen zu tragen und zugunsten von mehr Beschäftigung auf Umverteilung zu Lasten der mobilen Faktoren zu verzichten. Letztlich wären es damit die Arbeitnehmer selbst – und hier wiederum vor allem die gering qualifizierten, älteren, gesundheitlich beeinträchtigten etc. –, die den Großteil der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme übernehmen müßten<sup>14</sup>. Indem die Globalisierung den Besitzern von Geld-, Sach- und zum Teil auch Humankapital (im Sinne von qualifiziertem Arbeitsvermögen) neue bzw. erweiterte Möglichkeiten zur Mobilität zwischen Regionen und Nationen eröffnet, wächst ihnen ein bisher unbekanntes Drohpotential in den industriellen Beziehungen gegenüber den Gewerkschaften, aber auch gegenüber der natio-

nalstaatlichen Politik etwa in den Bereichen der Umwelt-, der Steuer- und der Sozialpolitik zu.

Die Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik resultiert aus der Tatsache, daß der nationale Produktionsstandort in zunehmendem Wettbewerb mit anderen potentiellen Produktionsstandorten steht und die nationale Politik sich in Konkurrenz zu den Politiken anderer Staaten bewähren muß. Mit der Möglichkeit von transnationalen Wanderungsbewegungen von Kapital und (insbesondere qualifizierter) Arbeit besteht die Gefahr, daß ein Wettbewerb nach unten einsetzt und die nationalen Sicherungs- und Verteilungsstandards unterlaufen werden. Mit dem Begriff des „Wettbewerbsstaates“ wird eine neue strategische Orientierung der Politik (nicht nur) der hochentwickelten Industriestaaten bezeichnet: Danach richten die Nationalstaaten angesichts wachsender Standortkonkurrenz ihre Interventionen und Regulierungen immer stärker darauf aus, ihre globale Wettbewerbsposition durch eine gezielte Wirtschafts- und Sozialpolitik zu fördern. Indem sie die eigenständige Ausgestaltung der Arbeits- und Sozialordnung zugunsten einer standortbezogenen und am globalen Wettbewerb orientierten Kostenkalkulation preisgeben, verlieren sie an Souveränität nicht zuletzt im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik<sup>15</sup>.

Aber nicht nur als Folge der Globalisierung, sondern auch als Ergebnis vorangegangener politischer Entscheidungen sehen sich die Nationalstaaten mit einer grundsätzlichen Einschränkung ihrer wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten konfrontiert<sup>16</sup>. Internationale wirtschaftliche Verflechtungen und transnationale politische Vernetzungen bewirken gerade für ein hochgradig exportabhängiges Land wie die Bundesrepublik, daß sie ihre nationale Souveränität in den einzelnen Politikfeldern Schritt für Schritt an Akteurebenen jenseits der Nationalstaaten abgeben muß. Dazu gehören Wirtschaftsgemeinschaften und Staatenbünde wie die Europäische Union ebenso wie Verhandlungen und Vereinbarungen in internationalen Organisationen (Internationaler Währungsfonds – IWF, Welthandelsorganisation – WTO, Internationales Arbeitsamt – ILO etc.). Dennoch bleibt für den westeuropäischen Raum die Frage, ob trotz verbesserter Kooperation und Koordination im EU-Rahmen der im Weltmaßstab vergleichsweise hohe soziale Sicherungsstandard und die vergleichsweise egalitären Vertei-

13 Vgl. z. B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1997, Bonn 1997, S. 200 ff.

14 Vgl. O. G. Mayer (Anm. 12), S. 36.

15 Vgl. z. B. Joachim Hirsch, Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus, Berlin 1995.

16 Vgl. z. B. Franz-Xaver Kaufmann, Herausforderungen des Sozialstaats, Frankfurt/Main 1997.



lungsstrukturen weiter aufrechterhalten werden können<sup>17</sup>.

Auch wenn die genannten möglichen Konsequenzen grundsätzlich für alle Länder und Sozialstaatstypen relevant sind, werden die inhaltlichen Schlußfolgerungen durchaus differenziert gesehen. So hat gerade der Sachverständigenrat immer wieder betont, daß Standortwettbewerb stets auch Systemwettbewerb ist<sup>18</sup>. Dabei scheint in der bisherigen Debatte weitgehend Konsens darüber zu bestehen, daß das angelsächsische Sozialstaatsmodell am ehesten mit der Globalisierung zu vereinbaren sei, da in diesem Modell mögliche Zielkonflikte zwischen sozialer Sicherung und Erfordernissen des Arbeitsmarkts eindeutig zugunsten letzterer gelöst seien. Insofern besäßen die Staaten dieses Typus erhebliche Wettbewerbsvorteile und stünden daher unter vergleichsweise geringem Veränderungsdruck.

---

#### IV. Vom „Sozialstaat“ zum „Wettbewerbsstaat“?

---

Viele der genannten Hypothesen sind in ihrem theoretischen und empirischen Gehalt umstritten. So lassen sich bis heute keine erhöhten Wanderungsbewegungen des Faktors Arbeit innerhalb der Europäischen Union beobachten, wie sie für die Europäische Binnenmarktintegration vorhergesagt worden sind. Es scheint, daß sowohl bei den gering qualifizierten als auch bei gut und hochqualifizierten Arbeitskräften die Bereitschaft, den vertrauten sozialen und kulturellen Raum zu verlassen und möglichen ökonomischen Anreizen zu folgen, weitaus schwächer entwickelt ist, als dies zumeist prognostiziert wurde. Insofern ist das Drohpotential etwa der Humankapitalbesitzer weit aus geringer als erwartet. Aber auch die Wanderungsbewegungen des Geld- und Sachkapitals folgen nach wie vor anderen Gesetzmäßigkeiten, als in den Globalisierungsmodellen unterstellt wird. Das schließt freilich nicht aus, daß es künftig zu den prognostizierten Reaktionen und Gegenstrategien der privaten Marktakteure kommen könnte.

Dennoch konnten im Verlauf der neunziger Jahre in vielen europäischen Ländern Anpassungspro-

---

17 Vgl. dazu Walter Hanesch, Social conditions and growing inequality in Europe: Is growing inequality in Europe an issue?, in: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.), The debate on the growing income gap: trends and policy responses, Washington D. C. 1998.

18 Vgl. Sachverständigenrat (Anm. 10).

zesse „nach unten“ beobachtet werden. In einer Vielzahl von Ländern des skandinavischen und kontinentaleuropäischen Sozialstaatsmodells wurden in diesem Zeitraum Einschnitte im Geltungsbereich und im Leistungsniveau der sozialen Sicherung vorgenommen, die Steuersätze im Bereich der direkten Steuern herabgesetzt, die Regulierung des Arbeitsmarkts gelockert und der Druck auf die vom Arbeitsmarkt Ausgegrenzten verschärft<sup>19</sup>. Damit ist der Druck vor allem von dieser Seite her gewachsen, die nationale Sozialpolitik im Lichte internationaler Reformprojekte und -erfahrungen auf den Prüfstand zu stellen und das bisherige Sozialstaatsmodell „umzubauen“.

In der aktuellen deutschen Debatte wird vor allem die Existenz einer anhaltenden Arbeitslosigkeit als Beleg dafür herangezogen, daß aufgrund vielfältiger gesellschaftlicher und politischer Blockaden versäumt worden ist, den deutschen Sozialstaat den gewandelten Erfordernissen einer globalisierten Wirtschaft entsprechend umzubauen<sup>20</sup>. Bei dieser Analyse wird allerdings vernachlässigt, daß die Arbeitslosenquote in der Bundesrepublik erst seit Mitte der neunziger Jahre höher liegt als etwa in den USA oder Großbritannien, während diese Länder über Jahrzehnte hinweg eine wesentlich schlechtere Arbeitsmarktbilanz aufwiesen<sup>21</sup>. Gerade der Blick auf die Entwicklung am Arbeitsmarkt zeigt, daß sich die internationale Rangfolge und Erfolgskontingenzen schnell verschieben können: Während – wie Heinz Werner<sup>22</sup> zu Recht feststellte – die Bundesrepublik noch zu Beginn der neunziger Jahre zur Spitzengruppe der arbeitsmarktpolitisch erfolgreichen Länder gehörte, hat sich dieses Bild Ende der neunziger Jahre verschoben. Nicht nur liegt die deutsche Quote höher als in den beiden genannten Vergleichsländern, sie verharnt zudem auf hohem Niveau, während sie in den USA und Großbritannien weiter sinkt.

---

19 Vgl. z. B. die Übersichten in European Commission 1995 (Anm. 5); European Commission, Social Protection in Europe 1997, Brüssel 1997; Hans-Jürgen Bieling/Frank Deppe (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich, Opladen 1997; Josef Schmid, Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, Opladen 1996.

20 Vgl. z. B. Sachverständigenrat (Anm. 10); Zukunftskommission der Friedrich Ebert Stiftung, Wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg, Bonn 1998; Rolf G. Heinze/Wolfgang Streeck, An Arbeit fehlt es nicht, in: Der Spiegel, 53 (1999) 19, S. 33 ff.

21 So liegt die gesamtdeutsche Arbeitslosenquote erst seit 1993 (und zwischenzeitlich von 1986 bis 1989) höher als in den USA und erst seit 1996 höher als in Großbritannien. Vgl. OECD, Employment Outlook 1999, Paris 1999, S. 224.

22 Vgl. Heinz Werner, Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder – Was steckt dahinter?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 31 (1998), S. 324 ff.



Als weiterer Indikator für ein zu geringes Beschäftigungsvolumen in der Bundesrepublik gilt, daß nach den international vergleichenden Statistiken der OECD die Erwerbsbeteiligung in den USA und in Großbritannien wie auch in anderen Ländern höher ist als in Deutschland<sup>23</sup>. In diesen Statistiken wird jedoch jede noch so geringe Beschäftigung miteinbezogen, was die Erwerbsquoten in den angelsächsischen Ländern mit ihrem hohen Anteil prekärer – im Sinne von geringfügiger – Erwerbsarbeit nach oben treibt. Stellt man dagegen auf „normale“ Beschäftigungsformen ab, fallen die Relationen wesentlich günstiger für die Bundesrepublik aus. Dennoch besteht weitgehend Konsens darüber, daß der Umfang und das Andauern der Arbeitslosigkeit das zentrale arbeits- und sozialpolitische Problem der Bundesrepublik (nicht erst) in den neunziger Jahren darstellt. Die problematische Lage am Arbeitsmarkt läßt sich jedoch ohne Einbeziehung der Vereinigung und ihrer Folgen kaum sinnvoll interpretieren, was bei den angesprochenen Autoren in der Regel ausgeblendet bleibt. Werden jedoch die Ursachen der Arbeitsmarktmisere im verfehlten Vereinigungskonzept gesehen, ergeben sich andere Schlußfolgerungen, als wenn sie primär einem angeblich überholten Sozialstaatsmodell zur Last gelegt werden.

Ähnlich verhält es sich mit weiteren Indikatoren für den Umbauebedarf des deutschen Sozialstaats, wie der Entwicklung der Sozialausgaben und der öffentlichen Verschuldung. Auch hierbei ist festzustellen, daß die Bundesrepublik bis 1989 durch ein im internationalen Vergleich außerordentlich niedriges Verschuldungsniveau gekennzeichnet war, was sich erst mit den Folgekosten der Vereinigung veränderte. Tatsächlich wurden die öffentlichen Lasten der Vereinigung weitgehend den sozialen Sicherungssystemen zugewiesen. Dem Beschäftigungseinbruch in den neuen Bundesländern wurde nicht mit einer aktiven Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik begegnet; der drohende Anstieg der Arbeitslosigkeit mußte weitgehend mit Transferzahlungen und Überbrückungsprogrammen aus den Kassen der Sozialversicherung aufgefangen werden. Dennoch liegt die Sozialleistungsquote am Ende der neunziger Jahre kaum höher als im langjährigen Durchschnitt der letzten 30 Jahre<sup>24</sup>. Von einem Ausufer des Sozialstaats bzw. der entsprechenden Finanzierungslasten kann also keine Rede sein.

Auch die Entwicklung der Lohn- und Lohnnebenkosten ist wenig geeignet, als Beleg für Standort-

probleme der deutschen Wirtschaft zu dienen. Zwar liegt das nominale wie reale Lohnniveau in der Bundesrepublik vergleichsweise hoch und fällt auch der Anteil der Lohnnebenkosten in Deutschland im Vergleich zu den übrigen OECD-Staaten relativ hoch aus. Dem steht jedoch eine ebenfalls hohe Produktivität der Arbeit gegenüber, so daß – wie das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)<sup>25</sup> nachgewiesen hat – die Lohnstückkosten als einzig tauglicher Indikator für Lohnkostenvergleiche in der Bundesrepublik sogar vergleichsweise günstig ausfallen. Was dagegen speziell den hohen Anteil der Lohnnebenkosten betrifft, ist dieser – sieht man von den tarifvertraglichen und freiwilligen Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften bzw. Betriebsräten einmal ab – insbesondere darauf zurückzuführen, daß Sozialleistungen in der Bundesrepublik primär über Beiträge finanziert werden. Sicherlich wäre es möglich, die Sozialleistungen in höherem Maße als bisher über Steuern zu finanzieren, wie dies in den skandinavischen Ländern der Fall ist. In den Vorschlägen zur Senkung des Beitragsanteils der Sozialabgaben und damit der Lohnnebenkosten müssen allerdings alternative Finanzierungsformen genauer angegeben und deren Folgewirkungen berücksichtigt werden.

Eine auch von der neuen Bundesregierung im Rahmen des neu geschaffenen „Bündnisses für Arbeit“ propagierte Lösung für die anhaltende Krise des Arbeitsmarkts und die Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen ist die Schaffung eines Niedriglohnsektors<sup>26</sup>. In Anlehnung an Konzepte und Erfahrungen vor allem in den USA wird für die Bundesrepublik eine Absenkung der Bruttolöhne für Niedrigqualifizierte insbesondere im Bereich des personenbezogenen Dienstleistungssektors gefordert, wobei der Bruttoeinkommensverlust durch eine verringerte Abgabenlast kompensiert werden soll. Ziel ist es, Angebot und Nachfrage in diesem Niedriglohnbereich deutlich auszuweiten. Berechnungen verschiedener Institute haben allerdings nachgewiesen, daß eine solche Reform nicht nur fiskalisch sehr teuer, sondern auch beschäftigungspolitisch wenig effizient wäre. Auch internationale Erfahrungen haben gezeigt, daß die mit einem Niedriglohnsektor verbundenen beschäftigungspolitischen Hoffnungen wenig realistisch sein dürften<sup>27</sup>.

25 Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW-Wochenberichte, Berlin, zuletzt Nr. 38/1999.

26 Vgl. Friedrich Ebert Stiftung (Anm. 20); R. G. Heinze/W. Streeck (Anm. 20).

27 Vgl. z. B. DIW, Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerichtet und teuer, in: DIW-Wochenbericht, 66 (1999) 27; OECD, Labour market policies: new challenges. Policies for low-paid workers and unskilled job seekers, Paris 1997.

23 Vgl. OECD (Anm. 21), S. 225.

24 Vgl. z. B. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbericht 1997, Bonn 1997.



Tatsächlich taugt also weder die Arbeitsmarktentwicklung noch die Entwicklung der Sozialleistungen und Sozialabgaben oder die der öffentlichen Verschuldung dazu, die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Sozialstaatsmodells durch angeblich empirische Belege in Frage zu stellen<sup>28</sup>. Vielmehr hat sich das deutsche Modell bis Anfang der neunziger Jahre dem angelsächsischen Modell als überlegen erwiesen, und auch in den Jahren nach der Wiedervereinigung zeigt dieses Modell vergleichsweise gute Ergebnisse. Die vom Sachverständigenrat geforderte Systemkonkurrenz fällt also im Ergebnis bis heute keineswegs so aus, wie dies von den Kritikern des deutschen Sozialstaatsmodells erhofft und von seinen Befürwortern befürchtet wird.

## V. Gibt es „alternative Optionen“ für die Zukunft des Sozialstaats?

In einer kritischen Auseinandersetzung mit den marktradikalen Empfehlungen als Antwort auf die Globalisierung hat Bert Rürup<sup>29</sup> die Kosten einer Preisgabe des deutschen Sozialstaatsmodells hervorgehoben:

Das vielgepriesene Modell der USA weist zwar im letzten Jahrzehnt eine hohe Beschäftigungsintensität und eine hohe Wachstumseffizienz auf, diese wurden und werden jedoch damit erkauft, daß einerseits ein immer kleinerer Teil der Arbeitsplätze von Vollzeitbeschäftigten mit Normalarbeitsverhältnissen besetzt ist und andererseits wegen der stark gesunkenen Reallöhne auch eine Vollzeitbeschäftigung in vielen Fällen zur Existenzsicherung nicht ausreicht. Der amerikanische Weg ist somit mit außerordentlich hohen sozialen Kosten im Hinblick auf Ungleichheit, Polarisierung und Armut verbunden. Das Arbeitslosigkeitsproblem ist somit lediglich gegen ein Einkommensproblem getauscht worden.

Die historischen Erfahrungen zeigen zudem, daß die Abkoppelung eines großen Teils der Bevölkerung von der Wachstumsdynamik zwar kurzfristig scheinbar effizient sein kann, mittel- und langfristig jedoch die Stabilität und Zukunftsfähigkeit einer Gesellschaft bedroht. Zudem ist die Gefahr groß, wenn die Verlierer der Globalisierung nicht

durch sozialstaatliche Leistungen und Maßnahmen abgesichert bzw. (re-)integriert werden, daß der Widerstand gegen den Strukturwandel in Gesellschaft und Politik zunimmt und protektionistische Bewegungen Zulauf erhalten. Insofern ist der Sozialstaat weniger Barriere als vielmehr Wegbereiter einer weltmarktorientierten Modernisierungsstrategie<sup>30</sup>.

Die Konsequenz der Globalisierung sollte in einer offensiven, auf einen an hoher Produktivität orientierten Strukturwandel setzenden Politik liegen<sup>31</sup>. Eine solche Politik ist zwangsläufig mit hohen individuellen Arbeitsmarktrisiken und gesellschaftlichen Anpassungslasten verbunden. Je mehr jedoch die Flexibilitäts- und Mobilitätsanforderungen an den einzelnen steigen, um so mehr gewinnen wohlfahrtsstaatliche Sicherungseinrichtungen subjektiv und objektiv an Bedeutung.

Eine stark exportorientierte Volkswirtschaft wie die der Bundesrepublik ist extrem von ihren gut qualifizierten und motivierten Arbeitskräften abhängig. Je größer die Bereitschaft der Bevölkerung ist, den ökonomischen Strukturwandel mitzutragen und die damit einhergehenden Risiken einzugehen, desto größer ist die Dynamik einer Volkswirtschaft. Die Forderung, der Staat solle sich aus der Verantwortung für die Risikoabsicherung zurückziehen und statt dessen einer Individualisierung der Risikoabsicherung Vorschub leisten, kann sich damit längerfristig nur als ein Irrweg erweisen.

Nach Krupp und Weeber<sup>32</sup> gehört zu einer verantwortungsvollen und vorausschauenden Wirtschafts- und Sozialpolitik, die Vorzüge unseres Sozialsystems in die Standortdebatte einzubringen. Dennoch bleibt die Frage, ob im Rahmen nationalstaatlicher Politik das als richtig Erkannte überhaupt noch umgesetzt werden kann. Zwar sind auch im Rahmen der Europäischen Union zentrale wirtschafts- und sozialpolitische Kompetenzen auf nationaler Ebene verblieben. Insofern geht es weniger um die Frage, ob eine solche Politik gemacht werden kann, sondern ob die politischen Akteure glauben, sie sich leisten zu können. Sicherlich wird die Bereitschaft und Fähigkeit zu einer solchen Politik zum einen stark davon abhängen, welcher Kurs in den europäischen Nachbarländern gefahren wird. Zum anderen wird sie maßgeblich dadurch determiniert, in welchem

28 Vgl. dazu auch Hans-Jürgen Krupp/Joachim Weeber, Die Zukunft des Sozialstaats vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung, in: Sozialer Fortschritt, 46 (1997) 11, S. 245 ff.

29 Bert Rürup, Die Rolle des Wohlfahrtsstaates in Zeiten der Globalisierung, in: Frankfurter Rundschau vom 23. 11. 1998, S. 7; ders., Wohlfahrtsstaatliche Politik in der globalisierten Informationsgesellschaft, Bonn 1998.

30 Vgl. Elmar Rieger/Stephan Leibfried, Die sozialpolitischen Grenzen der Globalisierung, in: Politische Vierteljahresschrift, 39 (1997) 4.

31 Vgl. z.B. Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen: Berliner Memorandum. Innovation, Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerb. Strategien zur Halbierung der Arbeitslosigkeit, Berlin 1997.

32 Vgl. H.-J. Krupp/J. Weeber (Anm. 28).



Maße nationalstaatliche Sicherungs- und Regulierungsentscheidungen durch das Verhalten der privaten Marktakteure in Frage gestellt werden.

Damit läßt sich festhalten: Je mehr es gelingt, im Rahmen einer europäischen Koordinierung der nationalen Politiken einen Unterbietungswettbewerb im Hinblick auf die nationalen Sozialstandards (*race to the bottom*) zu verhindern, desto eher werden Freiräume für nationale Politik erhalten bleiben. Angesichts der nationalen Interessen und Egoismen dürfte dies allerdings keine leichte Aufgabe für die Zukunft sein. Kaum weniger schwierig dürfte es sein, das im *shareholder value capitalism* ausschließlich kurzfristig ausgerichtete unternehmerische Renditekalkül in Richtung langfristig ausgerichteter Unternehmensstrategien zu verändern, die die Ziele ökologischer Nachhaltigkeit und sozialer Kohäsion miteinbeziehen.

Insgesamt leidet die bisherige Debatte um die Zukunft des Sozialstaats im Zeitalter der Globalisierung darunter, daß der deutsche Sozialstaat ausschließlich als „Last“ definiert wird. Demgegenüber bleibt die Dimension der ökonomischen, sozialen und politischen Produktivität des Sozialstaats weitgehend ausgeblendet<sup>33</sup>. Wie wenig die neoklassische Wirtschaftstheorie die tatsächliche Bedeutung des Sozialstaats für den Wachstumsprozeß erfassen kann, zeigt sich schon daran, daß sie außerstande war, die hervorragende ökonomischen und sozialen Leistungen des deutschen Modells in den vergangenen Jahrzehnten zu erklären. War diese Phase doch dadurch gekennzeichnet, daß die Bundesrepublik bei nahezu allen Indikatoren bessere Werte aufwies als die Länder des angelsächsischen Modells. Erst seit Anfang der

33 Vgl. z.B. Georg Vobruba (Hrsg.), *Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik*, Berlin 1989; ders., *Jenseits der sozialen Frage*, Frankfurt/Main 1991.

neunziger Jahre hat sich dies geändert und ist die Arbeitslosigkeit in Deutschland größer als etwa in den USA und Großbritannien. Damit scheint endlich der empirische Beleg vorzuliegen, daß das letztere Modell dem deutschen in ökonomischer Hinsicht überlegen sei. Tatsächlich leidet diese Argumentation jedoch daran, daß die besondere Belastung der deutschen Wirtschaft und des deutschen Arbeitsmarkts durch die Vereinigung und die nachfolgende Transformationskrise in den neuen Bundesländern nicht berücksichtigt wurde. Würde man diese Effekte herausrechnen, stünde die neue Bundesrepublik kaum schlechter da als die alte.

Vieles spricht dafür, daß es keinen Königsweg für die Ausgestaltung von Sozialstaatlichkeit gibt, sondern – wie gerade die unterschiedlichen europäischen Sozialstaatstraditionen zeigen – eine Vielfalt möglicher Systeme und konkreter Ausgestaltungsvarianten. Auch wenn durch den Globalisierungsprozeß ein marktorientierter „Wettbewerb der sozialen Sicherungssysteme“ in Gang gesetzt wurde, muß dies keineswegs bedeuten, daß die Sozialstaatssysteme des skandinavischen und kontinentaleuropäischen Typus keine Überlebensperspektiven besitzen. Vielmehr könnte sich als Ergebnis des Systemwettbewerbs herausstellen, daß diese Modelle in ökonomischer wie in sozialer Hinsicht leistungsfähiger sind, als sich dies die neoklassischen Modellwelten vorspiegeln. Der im Zuge der Globalisierungsdiskussion erneut beschworene Gegensatz (*trade-off*) zwischen ökonomischer Effizienz und Gleichheit<sup>34</sup> in kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Wirtschaftsgesellschaften ist bis heute mehr Behauptung als Wirklichkeit.

34 Vgl. Walter Hanesch, *Zwischen Effizienz und Gerechtigkeit*, in: Ernst-Ulrich Huster (Hrsg.): *Reichtum in Deutschland*, Frankfurt/Main – New York 1993.



# Möglichkeiten und Grenzen supranationaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

## Das Beschäftigungskapitel des Amsterdamer Unionsvertrages

Aufgrund der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation, die angesichts einer Arbeitslosenquote von über zehn Prozent nur als höchst unbefriedigend bezeichnet werden kann, erhoben im Vorfeld der Regierungskonferenz zur Revision des Vertrages über die Europäische Union („Maastricht II“) mehrere Mitgliedsländer (u. a. Österreich, Schweden, Dänemark), einzelne EU-Organe (u. a. das Europäische Parlament – EP, der Wirtschafts- und Sozialausschuß – WSA) sowie die Gewerkschaften Forderungen nach einer stärkeren „Europäisierung“ der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik bzw. einer besseren Koordinierung nationaler Initiativen und Maßnahmen<sup>1</sup>. Diese zunächst recht unterschiedlichen Pläne waren zu Beginn der Regierungskonferenz im Frühjahr 1995 politisch nicht konsensfähig, da ihre Annahme Einstimmigkeit im Ministerrat voraussetzte, einige Mitgliedsländer (vor allem Deutschland, Frankreich, Großbritannien) sie aber strikt ablehnten.

Nach den Wahlen, in Frankreich und Großbritannien in der ersten Jahreshälfte 1997, änderten sich die Mehrheitsverhältnisse im Ministerrat. Diese Ereignisse führten neben öffentlichem Druck dazu, daß im revidierten Unionsvertrag („Amsterdamer Vertrag“) eine politische Kehrtwende erfolgte: Zum einen wurde das Abkommen über die Sozialpolitik („Sozialabkommen“) eingegliedert, welches aufgrund des damaligen *opt out* Großbritanniens lediglich als Anhang zum Maastrichter Vertrag vereinbart worden war<sup>2</sup>; zum andern wurde ein eigenständiges Kapitel zur Beschäftigung aufgenommen (Art. 125–130). „It highlights a shift in emphasis from the enactment of employ-

ment law (the body of rules directly concerned with the employment relationship) to the creation of employment policy (measures directly concerned with the creation and maintenance of employment, including measures concerned with training)<sup>3</sup>“.

---

### I. Die zentralen Inhalte des Beschäftigungskapitels

---

#### 1. Die Rahmenregelungen

Die Beschäftigungspolitik wird in Analogie zu anderen Politikfeldern folgende recht komplexe Struktur haben<sup>4</sup>:

– Auf europäischer Ebene legt der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung verschiedener Gremien (EP, WSA, Ausschuß der Regionen, Beschäftigungsausschuß) jährlich mit qualifizierter Mehrheit „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsländer“ in Form mittelfristiger, möglichst konkreter Zielvorgaben vor, die quantifizierenden und detaillierten Charakter haben können. Diese Leitlinien müssen mit den „Grundzügen zur Wirtschaftspolitik“ (Art. 99, Abs. 2) vereinbar sein und das Subsidiaritätsprinzip beachten; sie sind „von den Mitgliedstaaten in ihrer Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen“.

– Die Mitgliedstaaten setzen diese allgemeinen Grundsätze bzw. Leitlinien in Form mehrjähriger „nationaler beschäftigungspolitischer Aktions-

*Wesentliche Teile des Manuskripts entstanden im Frühsommer 1999, als der Autor Gastwissenschaftler im EGI/ETUI/ISE (Europäisches Gewerkschaftsinstitut) in Brüssel war.*

1 Vgl. Andreas Aust, Der Amsterdamer Vertrag: „Vertrag der sozialen Balance“? Sozial- und Beschäftigungspolitik in der Regierungskonferenz 1996/97, in: Zeitschrift für Sozialreform, 43 (1997) 10, S. 748–777; Stefan Tidow, Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf des politischen Prozesses, Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften Arbeitspapier Nr. 18, Marburg 1998; Hans Wolfgang Platzer, Sozialstaatliche Entwicklungen in Europa und die Sozialpolitik der Europäischen Union. Die soziale Dimension im EU-Reformprozeß, Baden-Baden 1997.

2 Vgl. Berndt Keller, Europäische Arbeits- und Sozialpolitik, München – Wien 1997, S. 75 ff.

3 Catherine Barnard/Simon Deakin, European Community social law and policy: evolution or regression, in: Industrial Relations Journal. European Annual Review, 1997, S. 131–153.

4 Vgl. Europäische Kommission/Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Bericht über die Fortschritte des mittelfristigen sozialpolitischen Aktionsprogramms, in: Soziales Europa (1996) 4, Beiheft.



pläne“<sup>5</sup> (im folgenden NAP) inhaltlich um und konkretisieren sie, wobei ihnen die Wahl der Mittel und Instrumente freisteht; sie berichten dem Ministerrat und der Kommission jährlich über ihre wichtigsten Maßnahmen und die Bedingungen ihrer Durchführung (Grundsatz der multilateralen Überwachung).

– Die nationale Implementation der Beschäftigungspolitik im Sinne der Einhaltung der Zielvorgaben, nicht hingegen die Wahl der Instrumente, unterziehen Ministerrat und Kommission „nach einem gemeinsamen Verfahren der Bewertung der Ergebnisse“ einer jährlichen Prüfung, deren Ergebnisse veröffentlicht werden. Außerdem kann der Ministerrat nunmehr auf Empfehlung der Kommission mit qualifizierter Mehrheit und ohne Einschaltung anderer Gremien „Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten, wenn er dies aufgrund der Ergebnisse dieser Prüfung für angebracht hält“, sowie Anreizmaßnahmen „zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und zur Unterstützung ihrer Beschäftigungspolitik durch Initiativen beschließen“.

– Ein vom Ministerrat einzurichtender bzw. restrukturierter ständiger Beschäftigungsausschuß, in den die Kommission und jeder Mitgliedstaat zwei Mitglieder entsenden, soll „mit beratender Funktion zur Förderung der Koordinierung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik“ tätig werden; er hört die Sozialpartner an und kann Stellungnahmen abgeben.

– Die Formulierung und Implementation einer solchen Politik soll und kann keine Domäne staatlicher Akteure bleiben: Die nationalen und europäischen Sozialpartner sollen sowohl nach den Vorstellungen der Kommission als auch gemäß ihren eigenen Forderungen<sup>6</sup> eine wesentliche, aktivere Rolle spielen, die über gemeinsame Erklärungen deutlich hinausgeht; ihre Beteiligung soll in Übereinstimmung mit der bestehenden nationalen und europäischen Gesetzgebung, Übereinkommen und Praktiken erfolgen und sich über alle Phasen des Politikzyklus erstrecken, d. h. vom Programmwurf über die nationale Umsetzung bis zur Evaluation von Zielvorgaben zur Beschäftigungsentwick-

lung. Dieser stärkere Einbezug der Sozialpartner soll außerdem die bisher nur schwach entwickelten sozialen Dialoge sowohl auf gesamtwirtschaftlicher als auch auf sektoraler Ebene stärken und ihre bislang heterogenen Inhalte auf Beschäftigungsfragen konzentrieren.

## 2. Konkretisierungen

Auf dem außerordentlichen Beschäftigungsgipfel im November 1997 konkretisierten die Staats- und Regierungschefs diese allgemeinen Rahmenvorgaben und beschlossen Optionen zur besseren und stärkeren Koordinierung der nationalen Beschäftigungspolitiken. Die für 1998 vereinbarten, auf Vorschläge der Kommission zurückgehenden 19 Leitlinien lassen sich in vier Schwerpunkten zusammenfassen<sup>7</sup>:

- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (u. a. Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit, Betonung aktiver Maßnahmen zugunsten von Arbeitslosen);
- Entwicklung von Unternehmergeist durch die leichtere Gründung und Führung von Unternehmen sowie ein beschäftigungsfreundlicheres Steuersystem;
- Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer;
- Stärkung und Ausbau der Maßnahmen für Chancengleichheit<sup>8</sup>.

Weiterhin soll nicht nur Unterbeschäftigung weitgehend abgebaut, sondern auch die im „Triadenvergleich“ mit Japan und den USA (knapp 74 Prozent) niedrige Beschäftigungsquote der EU (ca. 60 Prozent) aus demographischen, sozialen und wirtschaftlichen Gründen deutlich gesteigert werden.

Auf dem Beschäftigungsgipfel beschlossen die Staats- und Regierungschefs außerdem, diesen sogenannten Luxemburger Prozeß von Zielvorgaben, Zeitplan und gegenseitiger Überwachung und Kontrolle (*monitoring*) schon 1998 zum ersten Mal in allen Mitgliedstaaten durchzuführen. Die Leitlinien bzw. Säulen als mittelfristige Strategien wur-

5 In der Bundesrepublik stimmte in der ersten Runde das federführende Wirtschaftsministerium die Erstellung des NAP mit anderen Ministerien, vor allem mit dem Forschungs-, Bildungs- und Arbeitsministerium ab, die für einzelne Leitlinien zuständig waren; die Sozialpartner werden konsultiert und dadurch in den Prozeß einbezogen. Vgl. im einzelnen Jens Sperlich, Das Beschäftigungskapitel im Amsterdamer Vertrag: Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Arbeitsmarktpolitik, Verwaltungswissenschaftliche Diplomarbeit, Konstanz 1998, S. 69 ff.

6 Vgl. ETUC/UNICE/CEEP, Social Partner's contribution to the Employment Summit, Brüssel 1997.

7 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KOM (97) 497 endg.), Mitteilung der Kommission, Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten 1998, Brüssel 1997.

8 Die Beschäftigungsquoten liegen vor allem bei Jugendlichen (15–24 Jahre), Frauen und Älteren (55–64 Jahre) viel niedriger. Das Gefälle besteht im Dienstleistungssektor, vor allem bei kommunalen Dienstleistungen, Dienstleistungen für Unternehmen und Handel sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe. Vgl. im einzelnen Kommission/Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa, Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, Brüssel 1998.



den auf dem Wiener Gipfel Ende 1998 für 1999 nahezu linear fortgeschrieben und damit die eingeleitete Strukturierung des Politikfeldes bestätigt. Die Beschäftigungsstrategie soll während eines Fünfjahreszeitraums (1997–2002) weiterentwickelt werden.

## II. Eine vorläufige Einschätzung der „europäischen“ Beschäftigungspolitik

### 1. Nationale Arbeitsmärkte und „europäische“ Arbeitsmarktpolitik

Die institutionellen Verfassungen der nationalen Arbeitsmärkte differieren erheblich<sup>9</sup>; ihre Ergebnisse unterscheiden sich deutlich<sup>10</sup>. Auch die Verfahren und Instrumente der Arbeitsmarktpolitiken weisen große Differenzen auf, etwa in den Relationen von Ausgaben für passive bzw. aktive Maßnahmen<sup>11</sup> oder in der Bedeutung, die sie letzteren beimessen<sup>12</sup>. Nationale Institutionen, welche für die Implementation einer koordinierten europäischen Politik zuständig sein müßten, sind nicht in allen Mitgliedsländern in gleichem Umfang vorhanden.

Der Grad der Integration der nationalen Arbeitsmärkte ist mit einer Intra-EU-Mobilität von ca. zwei bis drei Prozent nach wie vor gering, obwohl die Mobilitätshemmnisse seit Ende der sechziger Jahre Zug um Zug abgebaut wurden<sup>13</sup>. Von einer „Europäisierung“ oder Integration nationaler Arbeitsmärkte kann in Anbetracht fortbestehender Unterschiede in bezug auf Produktivität, Entlohnung und übrige Arbeitsbedingungen nicht die Rede sein. Wir registrieren u. a. starke Unterschiede in der Höhe der Arbeitslosigkeit, eine ausgeprägte Regionalisierung des Beschäftigungsproblems (Nord- versus Süditalien, alte versus neue Bundesländer) sowie Strukturierungsprozesse der Arbeitslosigkeit, insbesondere in bezug auf Jugend- oder Langzeitarbeitslosigkeit.

Diese erheblichen Differenzen lassen einheitliche Maßnahmen im Rahmen der Arbeitsmarkt- und

Beschäftigungspolitik weder effizient noch sinnvoll erscheinen<sup>14</sup>; vielmehr ist „ein hohes Maß an regionaler Variabilität als unverzichtbar anzusehen“<sup>15</sup>. In Anbetracht dieser Ausgangslage sind homogene Strategien ausschließlich in bezug auf allgemein gehaltene Zielvorgaben, nicht hingegen in bezug auf konkrete Maßnahmen der Umsetzung und Implementation zu formulieren bzw. zu gewährleisten. Weiterhin muß der primäre Ansatzpunkt angesichts der Problemlagen auf der nationalen Ebene liegen; nicht nur die Implementation, sondern auch die Formulierung der Politiken muß dezentral erfolgen. Bei der „Programmgestaltung“ des Beschäftigungskapitels wurde folgerichtig versucht, dieser heterogenen Konstellation durch das „flexible“ Luxemburger Verfahren Rechnung zu tragen, anstatt irgendeine Art von Einheitlichkeit und Homogenität anzustreben. Durch dieses *management by objectives* sind allerdings zugleich erhebliche informelle und kaum zu kontrollierende Interpretations- und Handlungsspielräume für die Akteure auf nationaler, regionaler und betrieblicher Ebene eröffnet worden, die durchaus voneinander abweichende Interessen verfolgen.

### 2. Die Kontinuität der Entwicklung

Bereits der Maastrichter Unionsvertrag schrieb vor, daß die Förderung eines „hohen Beschäftigungsniveaus“ (Art. 2) zu den Gemeinschaftsaufgaben gehört; weiterhin hatten die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik so auszurichten, daß sie „zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft im Sinne des Artikel 2 beitragen“ (Art. 102a). Damit war bereits der enge Zusammenhang von Beschäftigungs- und allgemeiner Wirtschaftspolitik deutlich, der später durch Vorkehrungen zur „makroökonomischen Koordinierung“ konkretisiert werden sollte.

Durch das Beschäftigungskapitel des Amsterdamer Vertrages erhalten Beschäftigungsprobleme einen höheren politischen Stellenwert im Vorfeld der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), ohne daß jedoch ein Gleichgewicht zwischen monetärer und sozialer Integration hergestellt würde. Die angestrebte reine Koordination natio-

9 Vgl. David Soskice, Der Arbeitsmarkt in der Europäischen Gemeinschaft in den 90er Jahren, in: Europäische Kommission (Hrsg.), Europäische Integration und der europäische Arbeitsmarkt, Beiheft 1, Luxemburg 1994, S. 69–90.

10 Vgl. W. Stanley Siebert, Overview of European labour markets, in: John Addison/W. Stanley Siebert (Hrsg.), Labour Markets in Europe, London 1997, S. 229–243.

11 Vgl. Nick Adnett, European labour markets. Analysis and policy, London – New York 1996, S. 36 ff.

12 Vgl. Klaus Schömann, Active labour market policy in the European Union, Discussion Paper FS I 95–201, Wissenschaftszentrum Berlin 1995.

13 Vgl. B. Keller (Anm. 2), S. 151 ff.

14 Diese Schlußfolgerung läßt sich im internationalen Vergleich etwa auch konkret am Beispiel der Jugendarbeitslosigkeit bzw. entsprechender Maßnahmen belegen. Vgl. Amparo Serrano Pascual, Tackling youth unemployment in Europe, Draft Paper, Brüssel 1999; ders., The European employment guidelines and national policy approaches to fighting youth unemployment, in: Emilio Gabaglio/Reiner Hoffmann (Hrsg.), European Trade Union Yearbook 1998, Brüssel 1999, S. 233–251.

15 Ulrich Walwei, Nationale und europäische Wege zu mehr Beschäftigung: Zu den Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Beschäftigungspolitik, in: Sozialer Fortschritt, 48 (1999) 6, S. 137.



nalere Beschäftigungspolitik hat eine andere Qualität als die Konvergenz im Fall der WWU und wird auch bei geschickter Nutzung der „weichen“ Steuerungsinstrumente durch die Kommission eine „soziale Konvergenz“ kaum erreichen können: „Consensus ... over employment was only possible on two conditions: national employment policies should continue to play the principal role, and major and costly programmes at EU level should be avoided.“<sup>16</sup>

Zudem gilt auch im Kontext der Beschäftigungspolitik strikt das im Maastrichter Unionsvertrag programmatisch wiederbelebte und erneuerte Prinzip der Subsidiarität, welches die Zuständigkeiten der unteren Ebenen stärken sowie nationalen, regionalen und lokalen Maßnahmen Priorität vor supranationalen einräumen soll. Die faktische Bedeutung in der Arbeits- und Sozialpolitik ist durchaus umstritten und ambivalent<sup>17</sup>; es kann u. a. zu einer Selbstentlastung der Kommission sowie zu einer Überforderung der Sozialpartner hinsichtlich ihrer Handlungsmöglichkeiten führen. „Zusammenfassend ergibt sich, daß die EU-Beschäftigungsinitiativen aus einer Mixtur von politischem Druck, guten Absichten und Sach- und Zeitzwängen zustande gekommen sind. Allein diese Entstehungsgeschichte als politische Formelkompromisse läßt schon Zweifel aufkommen, ob sie dem Beschäftigungsziel förderlich sein können.“<sup>18</sup> Im Gegensatz zu anderen Politikfeldern haben unabhängige Akteure (wie europäische Agenturen) keine Bedeutung.

### 3. Verlagerung der Kompetenzen?

Einerseits werden die Einflußmöglichkeiten der Kommission zweifellos durch die neue Option gestärkt, Leitlinien für die „Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungspolitik“ formulieren, gegebenenfalls Empfehlungen an die Mitgliedstaaten aussprechen zu können und damit in ein Überprüfungsverfahren eingebunden zu sein. Andererseits verfügt die Kommission nach wie vor über keine wirklich „harten“ Kompetenzen einschließlich abgestufter Sanktionen zur Makrokoordinierung auf EU-Ebene, wie sie etwa im Rahmen der gemeinsamen Geld- und Währungspolitik (Art. 104) verbindlich festgeschrieben sind.

16 Janine Goetschy, *The European Employment Strategy: Genesis and Development*, in: *European Journal of Industrial Relations*, 5 (1999) 2, S. 125.

17 Vgl. Kees van Kersbergen/Bertjan Verbeek, *The politics of subsidiarity in the European Union*, in: *Journal of Common Market Studies*, 32 (1994) 2, S. 215–236.

18 Dieter Duwendag, *Beschäftigungspolitik durch die Europäische Union?* in: Klaus Lüder (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung der Zukunft. Vorträge der 65. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1997 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin 1998, S. 258.

Sie bleibt vielmehr reduziert auf „weiche“ und damit unverbindliche Vorgehensweisen wie Verbesserung des Informationsstandes in den Mitgliedsländern, Vermittlung nationaler, sogenannter *best practices* (beste Lösungen und Ergebnisse) an die übrigen Mitgliedstaaten, Versachlichung der Diskussion durch *benchmarking*<sup>19</sup> sowie länderübergreifende Überprüfung von Maßnahmen nach gemeinsamen Kriterien. Die erneute Erweiterung der Handlungsspielräume der Kommission ist daher formeller, nicht wirklich substantieller Art.

Die europäischen Akteure verfügen wegen der nach wie vor nationalen Zuständigkeiten über keinerlei Sanktionsmöglichkeiten, sondern sind auf die rein freiwillige Kooperation der Mitgliedsländer angewiesen. Das Beschäftigungskapitel formuliert lediglich „Anreizmaßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und zur Unterstützung ihrer Beschäftigungsmaßnahmen“ (wie Austausch von Informationen und *best practices*, vergleichende Analysen, Einführung innovativer Maßnahmen, Pilotprojekte).

Die Zuständigkeiten für die Umsetzung von Maßnahmen verbleiben, ähnlich wie in einer Reihe anderer Felder der Arbeits- und Sozialpolitik, weitestgehend bei den souveränen Mitgliedstaaten, die in ihrer Mehrzahl – entgegen anderslautender öffentlicher Ankündigungen – definitiv nicht zur Abgabe weiterer Zuständigkeiten bzw. Ressourcen an die EU und nur ansatzweise zur Entwicklung gemeinsamer Strategien bereit sind. Das prinzipielle und ungelöste Problem von negativer versus positiver Integration, d. h. der Setzung gemeinsamer inhaltlicher Standards gegenüber der bloßen Beseitigung von Hemmnissen der Marktintegration und wechselseitiger Anerkennung nationaler Standards, stellt sich auch in diesem Politikfeld; sozial- bzw. in diesem Fall arbeitsmarktpolitische Erfolge kommen vor allem in bezug auf die negative Integration zustande. Der Pfad intergouvernementalistischer Integration wird nicht verlassen.

Die beschlossenen Maßnahmen sollen zugleich die Effektivität (durch Mehrheitsentscheidungen statt Einstimmigkeit) und die Legitimität der „europäischen“ Beschäftigungspolitik (durch Konzentration auf die auf nationaler Ebene zentralen

19 Der in der Managementlehre zur Messung von Organisationsperformanz entwickelte Ansatz beabsichtigt die „Ermittlung der relativen Position jedes Mitgliedstaates im Vergleich zum Durchschnitt der drei Besten anhand ausgewählter quantitativer Indikatoren“ (WSA 1999, 6) – und nicht nur für den EU-Durchschnitt; Beispiele für nationale *best practices* im Rahmen der Säulen bzw. Leitlinien sollen eine erhebliche Rolle im Erfahrungsaustausch zwischen Ländern sowie beim „Grundsatz der multilateralen Überwachung“ spielen.



Beschäftigungsfragen) erhöhen<sup>20</sup>. Die Leitlinien bzw. Säulen sind allerdings recht heterogen in ihrer Ausrichtung, von unterschiedlichem Abstraktionsgrad und nicht in allen Belangen eng aufeinander abgestimmt<sup>21</sup>.

---

### III. Über das Beschäftigungskapitel hinaus

---

In den ersten „nationalen Aktionsplänen“ zeigt sich, so zum Beispiel in der ersten der Leitlinien, der „Beschäftigungsfähigkeit“, ein implizites Konstruktionsproblem des Beschäftigungskapitels, nämlich eine Reduzierung nicht nur auf Beschäftigungs-, sondern auf reine Arbeitsmarktpolitik. Erstere wäre im Rahmen gesamtwirtschaftlicher Strategien, deren Orientierung und Anlage zunächst nicht problematisiert wurde, umfassender anzulegen, mit anderen Politiken im Sinne einer makroökonomischen Koordinierung (*policy mix*) abzustimmen und auf die Aufrechterhaltung bzw. in der aktuellen Situation an der Herstellung eines höheren Beschäftigungsniveaus zu orientieren.

Verschiedene Akteure (u. a. Kommission, Ministerrat, WSA, Gewerkschaften) vertreten die Ansicht, daß ein Gesamtkonzept entwickelt werden müsse, welches sowohl die Grundzüge der allgemeinen Wirtschaftspolitik als auch alle übrigen beschäftigungsrelevanten Politikfelder umfaßt; eine stärkere „Verzahnung“ bzw. bessere horizontale und vertikale Koordination von Tarif-, Geld-, Finanz- und Wirtschaftspolitik mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien sowie Strukturreformen sei notwendig.

#### 1. Notwendigkeiten und Versuche makroökonomischer Koordinierung

Wesentliche Politikfelder sind einer europaweiten Koordinierung im Rahmen eines wirksamen *policy mix* mit beschäftigungswirksamen Implikationen (u. a. Senkung der Lohnnebenkosten) weitgehend entzogen. Ein komplexer beschäftigungspolitischer Ansatz ist schwierig zu realisieren, da er zum einen die institutionellen Gegebenheiten der EU berücksichtigen muß, zum anderen eine zwar informelle, dennoch aber verpflichtende Verhaltensabstimmung verschiedener Akteure der nationalen und supranationalen Ebene (Europäische Zentralbank, Kommission, Ministerien der Mitgliedstaaten, nationale Tarifvertragsparteien) hin-

sichtlich der Entwicklung makroökonomischer Determinanten erfordert:

- Für die Geldmengen-, Zins- und Wechselkurspolitik ist seit Anfang 1999 auf supranationaler Ebene die Europäische Zentralbank (EZB) zuständig, die vollständig unabhängig von politischen Weisungen ist und den strikten Auftrag hat, „die Preisstabilität zu gewährleisten“ (Art. 105, Abs. 1 EUV). Bei gegebener Preisstabilität soll die EZB jedoch laut Unionsvertrag (u. a. durch ihre Geldpolitik) die allgemeine Wirtschaftspolitik unterstützen und zur Verstetigung des Wachstums sowie zu einem hohen Beschäftigungsstand beitragen.
- Hingegen bleiben die Finanzpolitiken, die für die Lösung von Beschäftigungsproblemen gleichermaßen relevant sind, auch nach der Revision des Maastrichter Unionsvertrages in der Zuständigkeit der Nationalstaaten, d. h., sie werden weder vergemeinschaftet noch notwendigerweise strikt koordiniert; eine „föderalistische“ Finanzverfassung steht ebensowenig auf der Agenda wie eine echte politische Union.
- Auch die Tarif-, insbesondere die Lohnpolitik, findet nach wie vor ausschließlich auf nationaler, zumeist sektoraler Ebene statt. Eine „Europäisierung“ ist in Zukunft nicht zu erwarten. Selbst eine von einigen Gewerkschaften begonnene transnationale „Koordinierung“ mit dem Ziel der Ausschaltung von Unterbietungskonkurrenz und der Rückkehr zur produktivitätsorientierten Lohnpolitik befindet sich erst in den Anfängen<sup>22</sup>.

Politische Pläne zur engeren makroökonomischen Koordinierung sowie zu einem „Europäischen Beschäftigungspakt“ bzw. supranationalen Bündnis für Arbeit wurden im Vorfeld des Wiener Gipfels Ende 1998 diskutiert, dort offiziell vorgeschlagen und nach umfangreichen Vorabstimmungen in den verschiedenen Gremien beim Kölner Treffen Mitte 1999 schrittweise konkretisiert. Das Ziel besteht in „einem möglichst spannungsfreien Zusammenwirken von Lohnentwicklung, Finanz- und Geldpolitik“ („Köln-Prozeß“)<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Vgl. Thorsten Schulten/Reinhard Bispinck (Hrsg.), Tarifpolitik unter dem EURO. Perspektiven einer europäischen Koordinierung: Das Beispiel Metallindustrie, Hamburg 1999.

<sup>23</sup> Die offizielle „Kurzformel“ lautet: „Verbesserte Koordination der makroökonomischen Politiken – in der vollen Autonomie der agierenden Akteure auf der nationalen und europäischen Ebene – erbringt mehr Beschäftigung, Synergien, die aus gegenseitigem Vertrauen, engem Zusammenwirken sowie aus einer sachgerechten Abstimmung resultieren.“ Werner Tegtmeier, Weiterentwicklung der koordinierten Beschäftigungsstrategie durch einen europäischen Beschäftigungspakt, in: Zentrum für Europäisches

<sup>20</sup> Vgl. J. Goetschy (Anm. 16), S. 117–137, hier S. 130 ff.

<sup>21</sup> Vgl. A. Serrano Pascual, The European employment guidelines (Anm. 14), S. 233 ff.



Ein makroökonomischer Dialog im Sinne einer institutionalisierten Gesprächsrunde der für die verschiedenen Politiken zuständigen Entscheidungsträger (Kommission, EZB, Sozialpartner, Rat der Wirtschafts- und Finanzminister, Rat der Arbeits- und Sozialminister) soll eingeführt bzw. ein kooperativer, konsistenter makroökonomischer *policy mix* entwickelt werden. Ergänzen soll dieser regelmäßige Dialog aller beteiligten Akteure die „Weiterentwicklung und bessere Umsetzung der koordinierten Beschäftigungsstrategien“ des „Luxemburger Prozesses“ von Zielvorgaben, Zeitplan und *monitoring* im Rahmen der nationalen Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien mit Hilfe der NAPs sowie die Betonung der ökonomischen Notwendigkeit von „Strukturreformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Funktionsweise der Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte“ („Cardiff-Prozeß“)<sup>24</sup>.

## 2. Zukünftige Probleme des „Europäischen Beschäftigungspakts“

Die notwendige Verlässlichkeit des Handelns bzw. die für Abstimmungsprozesse notwendige Kooperation stößt bei den einzelnen Akteuren auf Schwierigkeiten:

– So wird vor allem die EZB bei einer stärkeren Einbindung in die gemeinsame „Verantwortung für Wachstum und Beschäftigung“ eine faktische Einschränkung ihrer vertraglich garantierten Souveränität beim Einsatz der geldpolitischen Instrumente, konkret ihrer stabilitätsorientierten Geldpolitik, befürchten. Einen möglichen Zielkonflikt zwischen den Erwartungen der Stabilitäts- und der Beschäftigungspolitiken würde die EZB wohl, ähnlich wie früher die Bundesbank, zugunsten der Preisstabilität lösen, d. h. eine wie immer geartete Modifikation des Ziels der Preisniveaustabilität nicht akzeptieren.

– Die Tarifpartner befürchten eine mehr oder weniger gravierende Einschränkung ihrer Tarifautonomie bzw. Unabhängigkeit durch „Lohnleitlinien“. Einige Gewerkschaften erwarten Restriktionen für ihre Tarif- bzw. Lohnpolitiken, für

welche die Kompromißformel einer „mittelfristigen Produktivitätsorientierung“ bzw. einer strikten „Beachtung des Ziels der Preisstabilität“ gelten soll. Weiterhin vertreten Gewerkschaften und Arbeitgeber recht unterschiedliche Positionen in bezug auf Sinn bzw. Notwendigkeit von Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung, nämlich „stimulate domestic demand and economic government on the one hand; follow a policy of supply and subsidiarity on the other“<sup>25</sup>. Von einer wirksamen europaweiten Koordinierung ihrer nationalen Politiken, die nicht mit einer genuinen „europäischen“ Tarifpolitik zu verwechseln ist, sind die Gewerkschaften weit entfernt. Bei allen Akteuren ist inzwischen unumstritten, daß die recht unterschiedlich ausgestalteten nationalen Lohnpolitiken nach der Einführung der gemeinsamen Währung bzw. dem damit verbundenen Wegfall der Option von Wechselkursänderungen als Anpassungsinstrumente dienen werden. Diese Entwicklung ist um so wahrscheinlicher, als die Mobilität zwischen den Mitgliedstaaten, wie bereits erwähnt, nach wie vor gering ist und daher als Ausgleichsmechanismus nicht in Frage kommt. Ebenfalls institutionell ausgeschlossen sind Transfers öffentlicher Ressourcen in entwicklungsschwache Regionen bzw. in Länder mit aktuellen wirtschaftlichen Problemen im Sinne eines kompensierenden und konfliktmindernden Finanzausgleichs, wie ihn vor allem föderalistisch organisierte Länder wie die Bundesrepublik kennen und praktizieren. Ebenso wenig vorgesehen ist ein deutlicher Ausbau des Gemeinschaftshaushalts (in Höhe von 1,27 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Union), der in strikter Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip relativ klein bleiben soll. Auch kann die koordinierte Lohnpolitik der nationalen Einzelgewerkschaften – ebenso wie die Politiken anderer Akteure – vor einem Trittbrettfahrer-Problem stehen: In großen Gruppen können einzelne Akteure, besonders wenn direkte Sanktionen (vor allem Zwang) fehlen, ihren eigenen Beitrag zurückhalten und hoffen, daß das Kollektivgut dennoch erstellt wird und sie an ihm partizipieren. Zudem wenden sich die Arbeitgeber und ihre Verbände strikt gegen jede Form supranationaler Tarifpolitik; ihr Widerstand gegen eine horizontale Koordinierung der Lohnpolitiken wird vehement sein, da der Status quo ihren Interessen besser entspricht.

– Außerdem setzen die Mitgliedstaaten deutlich unterschiedliche Akzente nicht nur in ihren Finanz-, sondern auch in ihren Beschäftigungspolitiken, wobei der vormalige Konsens über eine reine Angebotsorientierung weniger stabil als bis-

Wirtschaftsrecht (Hrsg.), Tagung Koordinierte Beschäftigungsstrategie – Sozialpolitische Neuerungen durch den Vertrag von Amsterdam, Bonn 1999, S. 50.

24 Die offizielle „Wirkungsformel“ lautet: „Eine verlässliche Finanzpolitik, die die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes einhält, und eine von den Sozialpartnern in eigener gesamtwirtschaftlicher Verantwortung wahrgenommene Lohnpolitik sichern gemeinsam langfristig Preisstabilität. Damit wird der Weg frei für die nationalen Zentralbanken bzw. für die Europäische Zentralbank, sich in diesem Gesamtprozeß durch ihre eigenen autonomen Entscheidungen mit dem Ziel, Beschäftigung positiv zu stimulieren, einzubringen.“ Vgl. W. Tegtmeier (Anm. 23), S. 53.

25 Philippe Pochet/Etienne Arcq, UNICE in 1998, in: Emilio Gabaglio/Reiner Hoffmann (Hrsg.), European Trade Union Yearbook, Brüssel 1998, S. 179–195.



her scheint; auf europäischer Ebene sind Konflikte zwischen den Räten (vor allem zwischen den Arbeits- und Sozial- bzw. Wirtschafts- und Finanzministern) zu erwarten. Letztere werden vermutlich eine Fortsetzung der Konsolidierungspolitik vorziehen, d.h. eine weitere, möglichst schnelle Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zur Sicherung der „Nachhaltigkeit“ der Konvergenzkriterien, die für den Beitritt zur WWU galten<sup>26</sup>. Beschäftigungspolitische Impulse von seiten der nationalen Finanzpolitiken im Sinne einer Stimulierung der Binnennachfrage sind in diesem Rahmen unwahrscheinlich.

Auch die Beziehungen zwischen der EZB und den Finanzministern können zu Konflikten führen, etwa bei der Auslegung der fiskalpolitischen Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts zur Sicherung der „Nachhaltigkeit“ der Beitrittskriterien der WWU. Eine engere Koordinierung der Steuerpolitiken (etwa im Bereich der Unternehmenssteuern), die nicht mit einer „Steuerharmonisierung“ zu verwechseln ist, spielt wegen andauernder Interessendivergenzen zwischen den Mitgliedsländern sowie der Furcht vor dem Verlust nationaler Souveränitätsrechte derzeit keine besondere Rolle.

Aufgrund dieser Interessendivergenzen gestaltet sich eine strikte Umsetzung der auf der Makroebene ansetzenden Strategie, die über reine vertrauensbildende Maßnahmen und eine Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses hinausgeht, als schwierig. Das Gelingen der horizontalen wie vertikalen Koordination ist jedoch unabdingbar für einen Erfolg dieses erweiterten Versuchs einer Abstimmung unterschiedlicher Interessen (*institution building*). Das Grundproblem besteht in der Wahrung von Unabhängigkeit und Autonomie aller Entscheidungsträger bei gleichzeitiger Sicherung der freiwilligen Kooperation.

Die Gefahr einer Einigung auf den kleinsten gemeinsamen politischen Nenner nach einer Generaldebatte über unterschiedliche Gegenstände ist nicht von der Hand zu weisen, zumal keinerlei verbindliche und quantifizierende Zielvorgaben (vor allem in bezug auf Wachstum und Beschäftigung) vereinbart wurden, wie sie einige Länder (besonders Frankreich) vorgeschlagen und gefordert hatten. Die weit gesteckten, rein verfahrenstechnisch gehaltenen Rahmenvorgaben des makroökonomischen Dialogs können bei der notwendigen inhaltlichen Ausgestaltung unterschiedlich ausgefüllt werden, wobei neben den Aktivitäten der genannten korporativen Akteure u. a. die

Initiativen der jeweiligen Präsidentschaft für die Ergebnisse eine wesentliche Rolle spielen werden.

---

## IV. Fazit und Ausblick

---

Eine genuin europäische Politik im engeren Sinne kommt trotz des „Luxemburger Verfahrens“ nicht zustande, welches einerseits in bezug auf die tatsächlich vorhandenen Optionen durchaus realistisch, andererseits aber hinsichtlich möglicher Wirkungen beschränkt ist. Es konkretisiert bzw. formalisiert im wesentlichen ähnliche Beschlüsse des Essener Gipfels Ende 1994<sup>27</sup>, die sich auf Empfehlungen des Weißbuchs „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“<sup>28</sup> beziehen; insofern stellt das Beschäftigungskapitel in seiner intergouvernementalen Ausrichtung und letztendlichen Unverbindlichkeit keine grundsätzliche Neuerung dar, sondern steht in einer gewissen Kontinuität der Entwicklung. Insgesamt zielt das Verfahren auf einen reinen Abgleich der nationalen Beschäftigungspolitiken, was noch keine eigenständige europäische Politik ausmacht. Statt dessen handelt es sich lediglich um eine vorsichtige Änderung der Arbeitsteilung zwischen nationalen und supranationalen Akteuren bei unbestrittener und fortbestehender primärer Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Aufgrund dieser im Prinzip unveränderten Kompetenzverteilung stehen der Kommission echte Sanktionsmöglichkeiten für den Fall der Nichteinhaltung bzw. Nichterreichung von Zielvorgaben ebensowenig wie den anderen Akteuren auf europäischer Ebene zur Verfügung, wodurch die Effektivität eingeschränkt wird.

Inwieweit die Kommission im Prozeß der Anwendung der verfahrenstechnischen Rahmenregelungen ihre Einflußmöglichkeiten aus institutionellem Eigeninteresse ausbauen und sich, etwa durch geschicktes Verhalten in Verhandlungsprozessen, zusätzliche Kompetenzen verschaffen kann, ist in bezug auf die Beschäftigungspolitik, ähnlich wie bei anderen Bereichen der Arbeits- und Sozialpolitik, eine offene Frage. Die Antwort hängt u. a. von der Zusammensetzung der Kommission, den Chancen der Koalitionsbildung sowie der freiwilligen Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten ab.

27 Vgl. Europäische Kommission/Generaldirektion Beschäftigung (Anm. 4), S. 9.

28 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Brüssel 1993.

26 In diesem Kontext ist vor allem das aktuelle Budgetdefizit wichtig, das eine Höhe von maximal drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten darf.



Die Kommission ist solange kaum für eine fehlende integrierte Politik verantwortlich zu machen, wie die Mitgliedstaaten nicht bereit sind, ihr die notwendigen Kompetenzen zu übertragen. Sie kann unter den gegebenen Rahmenbedingungen ausschließlich als Koordinationsforum für nationale Politiken dienen, begleitende Maßnahmen einleiten sowie weit gesteckte Rahmenvorgaben machen; Umsetzung und Implementation bleiben Aufgaben der nationalen Akteure. Eine von manchen Beobachtern befürchtete weitgehende „Harmonisierung“ der nationalen Arbeitsmarktpolitiken ist weder inhaltlich notwendig noch institutionell im Beschäftigungskapitel angelegt. Es gibt keinen realistischen Grund für die Annahme, daß die Kommission zum zentralen Akteur wird oder „von oben“ eine Entwicklung einleiten könnte.

Eine vorsichtige Koordination einzelstaatlicher Maßnahmen seitens der Kommission ist in Anbetracht der Verfassung der Arbeitsmärkte sowie der rechtlichen und faktischen Kompetenzverteilung zwischen nationalen und europäischen Institutionen und Akteuren kurz- und mittelfristig die einzig realistische Perspektive zur Einleitung europäischer Initiativen. Ein Wechsel des Politikstils weg von eher symbolischen Aktionen mit primär innenpolitischen Orientierungen hin zu einem höheren Stellenwert einer stärker vergemeinschafteten Beschäftigungspolitik könnte vor allem durch den Ausgang nationaler Wahlen bzw. die damit verbundene Veränderung von Mehrheitsverhältnissen im Ministerrat eingeleitet werden.

Ansätze einer „europäischen“ Beschäftigungspolitik werden in absehbarer Zeit lediglich appellativen Charakter haben und über den bloßen Austausch von Informationen wie nationalen *best practices* und *benchmarking* kaum hinausgehen, keine wesentlichen Verhaltensänderungen bei nationalen Akteuren bewirken und keinen erheblichen europäischen „Mehrwert“ haben. Sie werden aus den genannten Gründen weder rechtlich noch faktisch zum „europäischen“ Politikfeld. Beschäftigungspolitik wird nicht zu den wenigen, hochgradig regulierten Bereichen der Arbeits- und Sozial-

politik gehören, zu denen vor allem der Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie die Chancengleichheit von Frauen und Männern zu rechnen sind.

Ob eine europäische Beschäftigungspolitik, die sich Ende der neunziger Jahre erst im Anfangsstadium befindet, in der Lage sein wird, die im Vergleich zur ökonomischen nach wie vor schwach entwickelte „soziale Dimension des Binnenmarktes“ bzw. die Sozialunion zu stärken sowie einen echten „europäischen Mehrwert“ in der Beschäftigungspolitik zu erzeugen, ist offen. Auf jeden Fall benötigt die Etablierung von Prozeduren, Regeln, Kooperationsmustern und *monitoring* viel Zeit, die in Anbetracht der Problemlage kaum zur Verfügung steht. Auf die typischerweise gegebene Langwierigkeit europäischer Politikprozesse zu setzen bedeutet jedenfalls, sich auf eine ungewisse Perspektive einzulassen.

Strategische Ansatzpunkte für einen alternativen Plan zur Abstimmung verschiedener Politikfelder lassen sich durchaus benennen: Die relativ einseitige Stabilitätsorientierung der WWU, die auf Nachfragebelebung durch Preisstabilität und günstige Rahmenbedingungen setzt, müßte durch die deutlichere Akzentuierung von Wachstum und Beschäftigung ergänzt werden. Eine stärkere, über den derzeitigen Umfang hinausgehende Quantifizierung von Zielvorgaben im Sinne von Output-Indikatoren mit dem Ziel einer weitergehenden Selbstbindung der nationalen Akteure sowie striktere und verbindliche Zeitpläne bei der Durchführung beschäftigungspolitischer Maßnahmen sind prinzipiell durchaus möglich, wie die Einhaltung der fiskalischen und monetären Konvergenzkriterien für den WWU-Beitritt gezeigt hat.

Eine engere Verzahnung der Beschäftigungspolitik mit der allgemeinen, künftig stärker koordinierten Wirtschaftspolitik sowie eine bessere Abstimmung der weiterhin autonomen nationalen Finanzpolitiken wären ebenso Teil einer alternativen, im bereits erwähnten „makroökonomischen Dialog“ institutionalisierten Gesamtstrategie wie eine entsprechende Ausrichtung der gemeinsamen Geldpolitik, ohne in die vertraglich fixierte Autonomie der EZB einzugreifen.



# Re-Regulierung der internationalen Finanzmärkte?

Die jüngste internationale Finanzkrise hat die wohl intensivste Debatte seit der Bretton-Woods-Konferenz von 1944 über Ausgestaltung und Rahmenbedingungen, die sogenannte „Architektur“, des internationalen Finanzsystems ausgelöst<sup>1</sup>. Konsens hat diese Debatte bislang nicht hervorgebracht. Angesichts des mit der Überwindung der Krise schwindenden Reformdrucks ist damit auch kaum zu rechnen. Doch sind auf politischer Ebene, namentlich im Rahmen der G-7, zuletzt während der jüngsten Jahresversammlung von IWF (Internationaler Währungsfond) und Weltbank im September 1999 in Washington, Beschlüsse gefaßt worden, die durchaus Merkmale einer „neuen Architektur“ für die internationalen Finanzmärkte tragen.

---

## I. Die Finanzkrise von 1997/99: Mangel an globaler Regulierung?

---

Die Währungs- und Finanzkrise, die im Juli 1997 zuerst Thailand und in den folgenden Monaten Malaysia, die Philippinen, Südkorea und Indonesien ergriff, wurde spätestens ab Sommer 1998 – mit der partiellen Zahlungseinstellung Rußlands und dem Verfall des Rubelkurses sowie dem zunehmenden Druck auf den brasilianischen Real – als eine Krise des internationalen Finanzsystems diagnostiziert.

Mit der Ausweitung der Krise entfalteten sich auch Thesen über ihre Ursachen und die daraus abgeleiteten Vorschläge zur Krisenüberwindung und -prävention. Vor allem wurde deutlich, daß die jüngste Krise kein singuläres regionales Phänomen, sondern lediglich die vorerst letzte in einer längeren Reihe von „Post-Bretton-Woods“-Krisen ist<sup>2</sup>.

---

1 Eine der besten Ressourcen zur internationalen Finanzkrise von 1997/99 ist die „Asia Crisis Homepage“, mit einer Fülle von Verbindungen zu online verfügbaren Dokumenten sowie wissenschaftlichen Analysen und Diskussionsbeiträgen zu allen Aspekten des Themas; <http://www.stern.nyu.edu/~nroubini/asia/AsiaHomepage.html>.

2 Vgl. dazu United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Trade and Development Report 1998, Genf 1998, insbesondere Kapitel III, S. 53 ff.

Auf der *Ebene der Krisenländer* werden zum einen mikroökonomische, das heißt ordnungs- und strukturpolitische Defizite ausgemacht, insbesondere im Bereich des Bankwesens, des Konkursrechts und der Wettbewerbspolitik. Gerade hinsichtlich der fünf asiatischen Krisenländer wurden diese Defizite meist als Ausdruck tiefer liegender struktureller Mängel des – noch kurz zuvor aus denselben Gründen hochgelobten – asiatischen Modells genannt: des hohen Stellenwerts persönlicher Beziehungsgeflechte statt transparenter, wettbewerbsorientierter und regelgebundener Investitionsentscheidungen. Zum anderen wurden falsche makroökonomische Politiken kritisiert, vor allem die Politik fester Wechselkurse der nationalen Währung. Darüber hinaus aber wurde unter dem Eindruck der Krise auch sehr kontrovers diskutiert, zumal die aufstrebenden asiatischen Marktwirtschaften (*emerging markets*) den zweiten Schritt vor dem ersten taten, als sie ihre Kapitalmärkte weitgehend deregulierten, ohne daß die volle Liberalisierung der Güter- und Dienstleistungsmärkte sowie der ungehinderte Zugang für ausländische Direktinvestitionen verwirklicht waren<sup>3</sup>.

Im Verlauf der Krise richteten sich Kritik und Reformdruck jedoch zunehmend auf die *Regelungen und Institutionen des internationalen Finanzsystems*. Auch hier gilt es wieder zu unterscheiden: mikroökonomisch-ordnungspolitische Defizite, vor allem bei den internationalen Standards für Banken und für neue Akteure an den Finanzmärkten auf der einen Seite und die Kritik an falschen makroökonomischen Vorgaben sowie mangelhafter wirtschaftspolitischer Überwachung namentlich seitens des IWF auf der anderen Seite.

Als gewichtiger Krisenfaktor gelten auch die Mängel des Risikomanagements durch die westlichen Geschäftsbanken, sowohl in der Risikobewertung als auch beim Umgang mit den modernen Techniken der Risikobegrenzung und -verteilung bei Finanzmarkt-Derivativprodukten wie Optionen, Terminkontrakten etc.

Handelt es sich bei diesen Problemen überwiegend um eher technische Fragen (obwohl auch

---

3 Vgl. dazu Jagdish Bhagwati, The Capital Myth. The Difference between Trade in Widgets and Dollars, in: Foreign Affairs, 77 (Mai/Juni 1998) 3, S. 7–12.



ihre Regelung eine nicht zu unterschätzende Rolle für die Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen nationalen Finanzsektoren spielt), so bewegen sich die Kritik am IWF und die daraus abgeleiteten Forderungen auf politisch sehr kontroversen Terrain. Denn sie kommen zum Teil zu diametral entgegengesetzten Schlußfolgerungen. Drei Punkte sind es hier vor allem, die kritisiert werden:

– *Die schnelle Liberalisierung der Kapitalmärkte in den Krisenländern auf Druck des IWF.* Mit dieser Linie setzte der IWF den „Washington Consensus“ von 1991 um, die Einigung der G-7-Staaten und der Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs, also IWF und Weltbankgruppe) auf weltweite und vollständige Liberalisierung der Märkte, insbesondere der Kapitalmärkte, auch in den Transformationsländern und *emerging markets*. Diese Politik, die die betreffenden Länder den starken Schwankungen kurzfristiger Kapitalströme (der „Spekulation“) aussetzte, ohne daß ihre Währungen und die jeweilige Zahlungsbilanzstruktur dem gewachsen waren, wurde nicht nur vom malaysischen Premier Mohamad Mahathir kritisiert, sondern auch von namhaften amerikanischen Ökonomen wie Jagdish Bhagwati<sup>4</sup> und Paul Krugman<sup>5</sup> oder dem ehemaligen Direktoriumsmitglied der Deutschen Bundesbank Claus Köhler<sup>6</sup>.

– *Eine der Situation unangemessene Verknüpfung der Stützungsprogramme des IWF für die Krisenländer mit (wirtschafts-)politischen Auflagen.* Hier kommt die Kritik aus zwei Richtungen: Einerseits wurde kritisiert, daß der IWF zu Beginn der Krise in Ostasien zunächst den betroffenen Ländern Thailand, Philippinen und Indonesien klassische Stabilisierungsmaßnahmen – Haushaltskürzungen, Zinserhöhungen, schnelle Sanierung bzw. Schließung zahlungsunfähiger Banken – auferlegte und durch die damit bewirkte Kredit- und Liquiditätsverknappung den Verlauf der Krise, insbesondere ihre Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung, möglicherweise verschärfte<sup>7</sup>. Auch die zum Teil scharfen Strukturanpassungs- und Marktöff-

nungsaufgaben des IWF gegenüber einigen der ostasiatischen Krisenstaaten, vor allem Südkorea, sind unter Experten nicht unumstritten<sup>8</sup>. Andererseits wird zu viel Großzügigkeit des IWF bei der Vergabe von Stützungskrediten moniert – vor allem natürlich gegenüber Rußland.

– *Die Bezeichnung des IWF als „moralischer Anstifter“ der jüngsten Krise.* Einerseits habe er aufgrund unzureichender Überwachung der Daten aus den Mitgliedsländern trotz klarer Warnsignale die Krise nicht vorhergesehen – aus politischen Erwägungen nicht vorhersehen wollen – und aufgrund seiner fehlenden Transparenz auch privaten Marktteilnehmern keine Chance eingeräumt, die Warnsignale richtig zu interpretieren. Andererseits habe er durch seine bisherigen Stützungsmaßnahmen, z.B. gegenüber Mexiko bei dessen Finanzkrise 1994/95, die Erwartung unter den Marktteilnehmern hervorgerufen, auf jeden Fall für die Zahlungsfähigkeit von Schuldnerländern einzustehen. Resultat sei die Förderung leichtfertiger Verschuldungs- bzw. Kreditgewährungspraktiken (*moral hazard*) seitens westlicher Finanzinstitute ebenso wie von seiten der *emerging markets*-Schuldner.

---

## II. Die Re-Regulierung der Finanzmärkte in der Diskussion

---

Die Krise brachte während ihres Höhepunktes von Sommer 1998 bis in das erste Quartal 1999 einige sehr weitgehende Vorschläge zur Reform des internationalen Finanzsystems hervor.

Die in dieser Zeit angestellten Überlegungen lassen sich in vier Gruppen einteilen:

1. Die „marktliberale“ Option, wie sie etwa von Milton Friedman oder Anna Schwartz vertreten wird<sup>9</sup>:

– Eine weitgehende Reduzierung der Rolle des IWF auf seine klassische Aufgabe der Zahlungsbilanzstützung unter makroökonomischen Auflagen<sup>10</sup>, Rückzug des IWF aus der ordnungs- und

4 Vgl. ebd.

5 Vgl. Paul Krugman, *The Eternal Triangle. Explaining International Perplexity*, Text im Internet unter: <http://web.mit.edu/krugman/www/triangle.html>; ders., *The Return of Depression Economics*, in: *Foreign Affairs*, 78 (Januar/Februar 1999) 1, S. 56–74; sowie sein Buch unter demselben Titel, New York – London 1999.

6 Vgl. Claus Köhler, *Währungsregime und Währungsregime. Die unterschätzte Rolle der Spekulation*, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 29 (1998) 7, S. 176–179; ders., *Spekulation contra Entwicklungspolitik. Eine Analyse der ostasiatischen Währungsregime*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 5 (1998) 2, S. 191–204.

7 Vgl. hierzu etwa Martin Wolf, *Global Capital Flows and Emerging Economies: Lessons of the Asian Crisis*, Vortrag vor dem 1998 Annual Meeting der Trilateral Commission, Berlin, 21.–23. März 1998, unveröff. Manuskript.

8 Vgl. Martin Feldstein, *Refocusing the IMF*, in: *Foreign Affairs*, 77 (März/April 1998) 2, S. 20–33, insbes. S. 24 ff.

9 Vgl. Milton Friedman, *Markets to the Rescue*, in: *The Wall Street Journal Europe* vom 14. 10. 1998, S. 6; Anna J. Schwartz, *International Financial Crises: Myths and Realities*, in: *The Cato Journal*, 17 (Winter 1998) 3.

10 Einige amerikanische Kritiker des IWF, so der frühere US-Außenminister George Shultz, forderten sogar seine Abschaffung, da er mit dem Ende des Bretton-Woods-Regimes die ihm ursprünglich zugedachte Rolle verloren habe und mit seinen seitherigen Bemühungen, seine Existenzberechtigung unter Beweis zu stellen, zum Störfaktor des



strukturpolitischen Konditionierung seiner Stützungsprogramme.

– Volle Liberalisierung der Kapitalmärkte und flexible Wechselkurse sollen dazu führen, daß solche Stützungen nur begrenzt erforderlich sind.

– Mittel der IFIs dürfen nicht dazu verwendet werden, private Gläubiger auszuzahlen. Statt dessen sollten private Kreditversicherungslösungen angestrebt werden, um sicherzustellen, daß die Kosten der Risikoabsicherung in die Marktpreise (Zinssätze, Optionsprämien u. a.) bei internationalen Finanztransaktionen eingehen, statt als externe Kosten bei Staaten und internationalen Finanzinstitutionen anzufallen.

2. Die pragmatische Option, wie sie im Rahmen der Zusammenkunft der G-7-Finanzminister beschlossen wurde und inzwischen umgesetzt wird:

– Stärkere Fokussierung von IWF und Weltbank auf ihre jeweiligen Kernaufgaben, verbesserte Transparenz bei der Aufbereitung und Offenlegung ökonomischer Länderdaten durch IWF und Weltbank;

– Anpassung internationaler Bankenregeln, vor allem des im Rahmen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) ausgehandelten „Baseler Abkommens“ über die Eigenkapitalstandards international tätiger Geschäftsbanken, an die veränderten Gegebenheiten und neuen Akteure auf den internationalen Finanzmärkten;

– verbesserte finanzpolitische Koordination und Kooperation der G-7-Staaten.

3. Die ordnungspolitische *global governance*-Option: Kompetenzausweitung der internationalen Finanzinstitutionen und Stärkung bzw. Ausbau globaler Regime für die internationalen Finanzmärkte. Zu dieser Option gehören:

– die nicht zuletzt vom IWF selbst vorgebrachte Ausweitung und förmliche Festschreibung seiner Rolle als globales Refinanzierungsinstitut letzter Instanz (*lender of last resort*) oder gar seine Weiterentwicklung zu einer Art Welt-Zentralbank;

– der Ausbau der BIZ zu einem globalen Bankenaufsichtsinstitut bzw. die Errichtung einer World Financial Authority (WFA) oder Organization (WFO), die die globale Regulierung der Finanzmärkte übernehmen sollen, in Anlehnung an die Aufgaben der Welthandelsorganisation (World

internationalen Finanzsystems geworden sei. Vgl. George P. Shultz/William E. Simon/Walter B. Wriston, Who Needs the IMF?, in: The Wall Street Journal, 3. Februar 1998 (Text im Internet unter: <http://www.stern.nyu.edu/~nroubini/asia/IMFSchultzWSJ298.htm>).

Trade Organization – WTO) für die internationalen Waren- und Dienstleistungsmärkte;

– eine globale Koordination nationaler Währungs- und Finanzpolitiken, mit dem Ziel wenn schon nicht eines neues Festkurs-Währungsregimes der wichtigsten Weltwährungen, eines „Bretton Woods II“, so doch zumindest einer Stabilisierung der Wechselkurse der drei Weltleitwährungen US-Dollar, Euro und Yen in Gestalt vereinbarter Wechselkurszielzonen.

4. Die „dirigistische“ Option einer Abkehr von freien Kapitalmärkten durch Wiedereinführung von Kontrollen vor allem des kurzfristigen Kapitalverkehrs, eventuell ergänzt durch eine Steuer auf Devisentransaktionen.

Die „marktliberale“ und die „dirigistische“ Option blieben ordnungspolitische Außenseiterpositionen: Erstere bietet – in der Logik neoklassischer Theorie – zwar effiziente Lösungen für marginale bzw. punktuelle Abweichungen vom Gleichgewicht, nicht aber für die Möglichkeit einer massiven weltweiten Kreditkrise, die nicht nur jedes Kreditversicherungsregime überfordern, sondern vor allem inakzeptable soziale Kosten durch Wachstums- und Beschäftigungseinbrüche in den Krisenländern verursachen würde, bevor sich ein neues Gleichgewicht einstellt. Die dirigistische Lösung könnte zwar weltweite Finanzkrisen verhindern, aber nur um den Preis erheblicher Wohlfahrtsverluste gerade in den aufstrebenden Ländern durch die Behinderung der Kapitalströme und die Verteuerung von Kapital als Produktionsfaktor. Die politische Diskussion über eine „neue Finanzarchitektur“ fand somit zwischen der „pragmatischen“ und der weiter gehenden *global governance*-Option statt.

Die in der Wissenschaft schon länger kritisch diskutierte Option, den IWF zum international *lender of last resort* zu machen, wurde nicht zuletzt durch den Chefvolkswirt des IWF selbst, Stanley Fischer, in die Diskussion gebracht<sup>11</sup>. Sie impliziert, daß der IWF über seine bestehende Quotenausstattung hinaus die Möglichkeit der Geldschöpfung im Krisenfall erhält. Soll diese Geldschöpfungskompetenz jedoch nicht zu einer unkontrollierbaren Geldvermehrung führen, bedingt sie, wie unter anderem Barry Eichengreen ausführt<sup>12</sup>, volle, den

11 Vgl. Stanley Fischer, On the Need for an International Lender of Last Resort. Paper prepared for delivery at the joint luncheon of the American Economic Association and the American Finance Association, New York, 3. Januar, 1999, Text im Internet unter: <http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/010399.htm>.

12 Vgl. Barry Eichengreen, Toward A New International Financial Architecture. A Practical Post-Asia Agenda, Washington, D. C., 1999, S. 93 ff.; vgl. dazu auch kritisch Geoffrey



nationalen Zentralbanken übergeordnete, geld- und währungspolitische Zentralbankfunktionen – keine realistische Perspektive auf globaler Ebene.

Die in unterschiedlichen Varianten auf politischer Ebene wie in der wissenschaftlichen Literatur diskutierte Errichtung einer WFA/WFO<sup>13</sup> orientiert sich an den positiven Erfahrungen mit der gestärkten WTO. Eine solche WFA/WFO sollte, aufbauend auf der Infrastruktur der BIZ und der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden (IOSCO), deren Funktionen übernehmen und damit zugleich den ordnungspolitischen Rahmen für eine *lender of last resort*-Funktion des IWF schaffen. Auch in diesem Fall gibt es derzeit keine Bereitschaft unter den maßgeblichen G-7-Staaten, eine solche supranationale Institution mit exekutiven Kompetenzen zu schaffen. Ordnungspolitisch umstritten sind auch die Überlegungen für eine Stabilisierung der Weltwährungsordnung. Die Idee einer Rückkehr zu einem weltweiten System fester Wechselkurse („Bretton Woods II“) spielte zwar kaum eine Rolle, das vor allem von Fred Bergsten seit langem propagierte<sup>14</sup> Konzept einer förmlichen währungspolitischen Kooperation zwischen den G-7-Staaten mit dem Ziel vereinbarter Wechselkurszielzonen der drei Weltleitwährungen Dollar, Euro und Yen schien jedoch durch die Krise zusätzliche Legitimation erhalten zu haben. Vor allem zeigte die Krise, daß der bisherige „Untätigkeitskonsens“ (Bergsten/Henning) der G-7-Staaten nicht länger tragbar war. Das Konzept fand zwar die Unterstützung Japans, dessen Wirtschaft durch die starken Schwankungen des Dollar-Yen-Kurses besonders betroffen ist, wurde darüber hinaus aber weder durch die amerikanische noch durch europäische Regierungen und Zentralbanken positiv aufgenommen. Es reflektiert damit gerade in seiner vergleichsweise gemäßigten Zielsetzung die politischen Widerstände der großen Weltwirtschaftsmächte gegen jegliche Ansätze einer übernationalen Bindung ihrer wirtschafts- und währungspoliti-

Wood, Beware of an International Lender of Last Resort, in: The Wall Street Journal Europe vom 28. Oktober 1998, S. 10, sowie Anna J. Schwartz, Is There a Need for an International Lender of Last Resort?, in: The Cato Journal, 19 (Spring/Summer 1999) 1, S. 1–6.

13 Das Konzept einer WFO wurde im Juli 1998 im „Economic and Social Council“ der Vereinten Nationen vorgestellt; vgl. Heribert Dieter, Die Asienkrise. Ursachen, Konsequenzen und die Rolle des Internationalen Währungsfonds, Marburg 1998, S. 131 f.; zu dem weitergehenden Modell einer WFA vgl. John Eatwell/Lance Taylor, Towards an Effective Regulation of International Capital Markets, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 6 (1999) 3, S. 279–286, hier S. 284 ff.

14 Vgl. C. Fred Bergsten/C. Randall Henning, Global Economic Leadership and the Group of Seven, Washington D. C. 1996, insbes. S. 124 ff. Der Vorschlag bezog sich bis zur Einführung des Euro auf US-Dollar, Deutsche Mark und Yen.

schen Souveränität im Rahmen erweiterter Modelle einer wirtschaftspolitischen Weltregie-

---

### III. Konturen einer neuen Finanzarchitektur

---

Es ließe sich fragen, ob jene weitergehenden *global governance*-Vorschläge eine politische Chance auf Realisierung gehabt hätten, wenn das bedrohliche Szenario einer Deflationsspirale in eine weltweite Depression analog der Entwicklung in den dreißiger Jahren tatsächlich Wirklichkeit geworden wäre, wie es von einer Reihe namhafter Ökonomen wie Paul Krugman<sup>15</sup> unter dem Eindruck der deflationären Entwicklung in Japan noch 1999 beschworen worden war. Spätestens als an dem wenig dramatischen Verlauf der brasilianischen Währungskrise im Januar 1999 sichtbar wurde, daß die 1997 ausgebrochene internationale Finanzkrise ihren Höhepunkt überschritten hatte und als unter Kontrolle angesehen werden konnte, war der Vorrang für moderate Renovierungsarbeiten an der bestehenden Finanzarchitektur vorgezeichnet.

Für diese pragmatischen Ansätze waren bereits in den Jahren zuvor, vor allem unter dem Eindruck der mexikanischen Pesokrise von 1994/95 (die von Experten in engem Zusammenhang mit der jüngsten Finanzkrise gesehen wird), einige Grundlagen erarbeitet worden:

– Der 1996 vorgelegte sogenannte Rey Report<sup>16</sup> einer Arbeitsgruppe der Zentralbanken und Finanzminister der G-10-Staaten, die 1995 vom G-7-Gipfel in Halifax eingesetzt worden war, enthielt bereits wesentliche Vorschläge zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit des IWF in Finanzkrisen sowie zur Einbeziehung des privaten Sektors in die Krisenbewältigung.

– Das bei der BIZ angesiedelte „Basel Committee on Banking Supervision“ (BCBS) legte im September 1997 seine *25 Core Principles for Effective Banking Supervision*<sup>17</sup> vor, durch die die Bankenaufsicht international auf eine neue Basis gestellt werden soll.

15 Vgl. P. Krugman, The Return of Depression Economics (Anm. 5).

16 Vgl. Group of Ten, The Resolution of Sovereign Liquidity Crises, Basel 1996, Text im Internet unter: <http://www.bis.org/publ/gten03.htm>. In den G-10 arbeiten die G-7-Staaten sowie Belgien, die Niederlande, Schweden und die Schweiz zusammen.

17 Vgl. <http://www.bis.org/publ/bcbs30a.pdf>.



– Unter dem Eindruck der Asienkrise rief Präsident Clinton im April 1998 in Washington eine Konferenz der Finanzminister und Zentralbankgouverneure von 22 führenden Industrie- und Schwellenländern (G-22)<sup>18</sup> zusammen, die in drei Arbeitsgruppen<sup>19</sup> Vorschläge zur Reform des internationalen Finanzsystems ausarbeiten ließen. Diese wurden im Oktober 1998 vorgelegt<sup>20</sup> und in einer förmlichen Erklärung der G-7-Staats- und Regierungschefs vom 30. Oktober 1998 positiv zur Kenntnis genommen.

– Am 21. Februar 1999 billigten die G-7-Finanzminister und Zentralbankgouverneure den Bericht von Hans Tietmeyer zur Einrichtung eines Forums für Finanzmarktstabilität („Financial Stability Forum“). Dem Forum, das im April 1999 unter dem Vorsitz des BIZ-Generaldirektors Andrew Crockett die Arbeit aufnahm, gehören an: je drei Repräsentanten der G-7-Staaten, ferner Vertreter von IWF, Weltbank, BIZ, OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), der bei der BIZ angesiedelten Ausschüsse für das Globale Finanzsystem und für Zahlungsverkehr und Abrechnungssysteme sowie der IOSCO und der IAIS (Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden).

Inzwischen lassen sich, wie der Bericht der G-7-Finanzminister an den Kölner G-7-Gipfel im Juni 1999<sup>21</sup> deutlich machte, klare Konturen der künftigen politischen und regulativen Rahmenbedingungen der internationalen Finanzmärkte erkennen, sowohl institutionell als auch inhaltlich.

Institutionell spielen vor allem die G-7 in der künftigen „renovierten“ internationalen Finanzarchitektur eine stärkere Rolle. Die eher einseitig von den USA einberufene G-22-Ad-hoc-Gruppe dürfte keine Dauerexistenz erhalten. Im Forum für Finanzmarktstabilität haben sich die G-7 jedoch eine starke Koordinationsinstanz geschaffen, die bewußt proaktiv wirken, das heißt neue ordnungspolitische Herausforderungen auf den internationalen Finanzmärkten frühzeitig erkennen und aufgreifen soll. Gestärkt wurde auch der IWF: Im

18 Dieser Ad-hoc-Gruppe gehörten an: Argentinien, Australien, Brasilien, Kanada, China, Frankreich, Deutschland, Hongkong, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Korea, Malaysia, Mexiko, Polen, Rußland, Singapur, Südafrika, Thailand, Vereinigtes Königreich und USA.

19 Themen der Arbeitsgruppen waren: (1) Transparenz und Verantwortlichkeit; (2) Stärkung von Finanzsystemen; (3) internationale Finanzkrisen.

20 The World Bank Group, Reports on the International Financial Architecture, October 1998, Text im Internet unter: <http://www.worldbank.org/html/extdr/ifa-reports/index.htm>.

21 Stärkung der internationalen Finanzarchitektur – Bericht der G-7-Finanzminister an den Wirtschaftsgipfel in Köln, 18.–20. Juni 1999; <http://www.g-8.de/06/00116/index.htm>.

Januar 1999 trat die 1997 beschlossene Erhöhung der Quoten, d. h. Einlagen der Mitgliedstaaten, um 45 Prozent von 146 Milliarden Sonderziehungsrechten (SZR) auf 212 Milliarden SZR (290 Milliarden Dollar) in Kraft. Im April 1999 beschloß der IWF-Exekutiv Ausschuss eine zusätzliche Kreditfazilität (dem IWF bei Zahlungsbilanzproblemen eines Landes zusätzlich zur Verfügung stehende Kredite) zur Krisenprävention, die *contingency credit line* (CCL). Auch die Verpflichtung zu stärkerer Transparenz bezüglich der dem IWF übermittelten Wirtschaftsdaten der Mitgliedsländer dürfte dessen Position eher stärken als schwächen, zumal es bislang nicht zu den diskutierten Einschränkungen der Konditionalität seiner Stützungsprogramme kam.

Inhaltlich ist es eine Kombination von Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz der Märkte und verstärkter, international koordinierter Regulierung sowohl innerstaatlicher wie internationaler Finanzmarktaktivitäten und -akteure, die für funktionsfähigere Märkte sorgen soll. Dazu gehören:

– die beschlossenen Maßnahmen zur zeitnahen Offenlegung und Harmonisierung der bei den internationalen Finanzinstitutionen anfallenden finanzstatistischen Daten;

– die Einbeziehung des privaten Sektors in die Bemühungen um stärkere internationale Transparenz und Harmonisierung durch die Regelungsgremien der BIZ sowie der IOSCO und der IAIS;

– Druck auf die privaten Finanzmarktakteure, insbesondere Banken und Wertpapierfirmen, seitens der Aufsichtsbehörden, ihr Risikomanagement entsprechend den Empfehlungen des Baseler Ausschusses (BCBS) zum Umgang mit Finanzinstitutionen mit fremdfinanzierten und risikoreichen Kapitalanlagen, insbesondere *hedge funds*, (*highly leveraged institutions* – HLI)<sup>22</sup> zu verbessern;

– die Stärkung der Finanzaufsicht in den Industrie- und Schwellenländern. So ist geplant, die Neufassung des Basler Abkommens von 1988 über Eigenkapitalerfordernisse Anfang 2000 zu verabschieden. Zudem sollen die nationalen Regulierungsbehörden der G-7-Staaten die Einhaltung aller internationalen Standards zum Kriterium für den Marktzugang ausländischer Banken machen;

– erhöhter Druck auf Offshore-Finanzzentren, sich an die internationalen Standards sowie an die 40 Empfehlungen der „Financial Action Task Force“ in ihrer Fassung von 1996<sup>23</sup> zu halten.

22 Basel Committee on Banking Supervision, Banks' Interactions with Highly Leveraged Institutions, Januar 1999, Text im Internet unter: <http://www.bis.org/publ/bcbs45.htm>.

23 Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), The Forty Recommendations, Text im Internet unter: <http://www.oecd.org/fatf/recommendations.htm>.



Wichtige Fragen sind jedoch noch offen. Insbesondere wurde bislang keine Einigung darüber erzielt, ob private Gläubiger öffentlicher Anleihen von zahlungsunfähigen Staaten künftig durch eine obligatorische Klausel in den Anleiheverträgen zur Umschuldung herangezogen werden sollten. Auch gibt es keine abgestimmten währungspolitischen Empfehlungen an die Schwellenländer, welche Wechselkursregime sie anstreben sollen. Und schließlich vermeiden die bisherigen offiziellen Schritte einen der heikelsten Punkte der Debatte: Wie sollte der kurzfristige Kapitalverkehr, insbesondere die kurzfristige Auslandsverschuldung des privaten Sektors, in Entwicklungs- und Schwellenländern unter Kontrolle gehalten werden?

Auf einige dieser offenen Fragen versucht eine vom amerikanischen „Council on Foreign Relations“ einberufene Arbeitsgruppe unter Leitung von Carla Hills, Peter G. Peterson und Morris Goldstein in ihrem Anfang Oktober 1999 erschienenen Bericht<sup>24</sup> Antwort zu geben. Ihre Empfehlungen gehen über das bisher Beschlossene in wesentlichen Punkten hinaus:

(1) Der IWF sollte diejenigen Länder durch günstigere Kreditbedingungen belohnen, die wirksame Eigenanstrengungen zur Verminderung ihrer Krisenempfindlichkeit unternehmen. (2) Entwicklungs- und Schwellenländer mit schwachem Finanzsystem sollten kurzfristige Kapitalimporte in transparenter und nichtdiskriminierender Weise besteuern, etwa durch eine Bardepotpflicht nach dem Vorbild Chiles. (3) Der private Sektor, einschließlich der Gläubiger von Staatsanleihen, sollte zu Umschuldungen in vollem Umfang herangezogen werden. (4) Entwicklungs- und Schwellenländern sollte davon abgeraten werden, ihre Währung an eine andere Leitwährung zu binden. IWF und G-7-Staaten sollten ein solches Währungsregime nicht mit Krediten unterstützen. Zu diesem Punkt konnte allerdings auch die Arbeitsgruppe keine Einigkeit herstellen. Einige ihrer Mitglieder, darunter Fred Bergsten und Paul Volcker, betonten in einem Minderheitsvotum im Anhang des Berichts, daß sie ein Zielzonenregime zwischen den drei Leitwährungen für eine zwingende Voraussetzung der weltwirtschaftlichen Stabilisierung halten. IWF und Weltbank sollten wieder eine striktere Arbeitsteilung einführen, der IWF sich auf makroökonomische Politiken, die Weltbank auf Struktur- und Entwicklungspolitik beschränken.

24 Vgl. Safeguarding Prosperity in a Global Financial System. The Future International Financial Architecture. Report of an Independent Task Force, Text im Internet unter: <http://www.foreignrelations.org/public/pubs/IFA-TaskForce.html>; auch als Buch veröffentlicht durch das Institute for International Economics, Washington D. C. 1999.

## IV. Bewertung und Ausblick

Die jetzt unter dem Titel „neue Finanzarchitektur“ beschlossenen Maßnahmen werden künftige Finanzkrisen nicht verhindern können. Dieser Anspruch wäre auch vermessen. Überzogene Ertrags-erwartungen, die damit einhergehende Verharmlosung von Spekulationsrisiken und deren mehr oder weniger krisenhafte Korrektur sind notwendige Begleiterscheinungen freier Märkte. Versuche, sie durch regulative Maßnahmen wirksam zu verhindern, gehen auf Kosten der Funktionsfähigkeit der Märkte und können Wohlfahrtsverluste nach sich ziehen, die möglicherweise dauerhaft höher sind als vorübergehende Wohlfahrtsverluste aus Krisen. In geschlossenen Volkswirtschaften, oder solchen mit geringer internationaler Verflechtung, stehen geld-, währungs- und fiskalpolitische Instrumente zur Verfügung, um die Kosten solcher Korrekturen an den Finanzmärkten intertemporal, interpersonal und auch international so zu verteilen, daß sich ihre unmittelbaren Auswirkungen auf das Wachstum der realen Wirtschaft in Grenzen halten. Die Globalisierung der Finanzmärkte beschränkt diese Möglichkeiten erheblich. Daraus den Schluß zu ziehen, daß es einer Art Wirtschafts-Weltregierung bedürfe oder zumindest entsprechender globaler Institutionen, die in Funktion und Aufgaben einer solchen nahekommen, ist wenig realistisch. Denn für eine nicht über die Märkte vermittelte internationale Verteilung der Kosten der Krisenprävention, -begrenzung und -bewältigung stehen keine hinreichenden zwischen- oder überstaatlichen politischen Mechanismen zur Verfügung.

Vor allem eine Perspektive weist über die gegenwärtigen moderaten Renovierungsarbeiten an der bestehenden internationalen Finanzarchitektur hinaus: Die regionale Integration von Währungs-räumen entfaltet bereits heute eine gewisse Wirksamkeit. Die Einführung des Euro wirkt als starker Anstoß zur währungspolitischen Integration auch in anderen Regionen – auch wenn das Beispiel der Europäischen Währungsunion zugleich auf die weitreichenden politischen Voraussetzungen eines solchen Schrittes verweist. Regionale währungspolitische Integration kann daher mittelfristig eine sinnvolle Alternative zu Konzepten des politischen Ausbaus einer übernationalen globalen Finanzordnung sein. Es spricht viel für die Aussage des Chefökonom der Inter-American Development Bank, daß es im Zuge der Globalisierung in nicht ferner Zeit eher fünf als 105 Währungen auf der Welt geben dürfte<sup>25</sup>.

25 Vgl. Ricardo Hausmann, Should There Be Five Currencies or One Hundred Five?, in: Foreign Policy, 116 (Herbst 1999), S. 65–79.



# Kippt die Globalisierung den Sozialstaat?

Es zählt in Westeuropa und zumal in Deutschland zu den existentiellen Ängsten der Gegenwart, daß der Staat unter dem Einfluß der Globalisierung die Kraft zum sozialen Ausgleich verliere. Insbesondere wird befürchtet, daß der Staat nicht mehr in der Lage sei, Verhältnisse zu garantieren, in denen jeder Arbeitswillige und Arbeitsfähige früher oder später auch Arbeit finden könne<sup>1</sup>. Einige der Schlagworte, die in diesem Zusammenhang die Runde machen, sind Billiglohnkonkurrenz, Kapital- und Steuerflucht, Diktat der *global players*, Zusammenbruch des Sozialversicherungssystems, Gerechtigkeitslücke, öffentliche Armut. Sind diese Ängste berechtigt?

---

## I. Was ist Globalisierung?

---

Globalisierung hat viele Dimensionen. Hier wird nur die wirtschaftliche Dimension behandelt. Danach ist Globalisierung die weltweite Organisation und Vernetzung von Produktion, Absatz und Finanzierung. Ihre sozialen Folgen sind zwischenstaatlich eher egalisierend, innerstaatlich eher differenzierend.

Wirtschaftliche Globalisierung enthält Hergebrachtes und Neues. Die hergebrachten Elemente sind der internationale Warenaustausch sowie die Gestaltung, vor allem die Liberalisierung, des zugehörigen Ordnungsrahmens. Als deren Folge war in der gesamten Nachkriegszeit eine gemessen am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt überproportionale Zunahme des Handels zu verzeichnen. Die Güter- und Länderstruktur des Handels gestaltete sich, soweit nicht noch Handelshemmnisse in Form von hohen Zöllen, mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen oder administrativen Behinderungen im Spiel waren, nach der Ausstattung mit Ressourcen bzw. den sich daraus ergebenden Knappheiten und Kostenrelationen: Entwicklungsländer verkaufen überwiegend Rohstoffe und arbeitsintensive, meist konsumnahe Produkte, Industrieländer meist kapital- und immer mehr auch wissensintensive (human-kapitalintensive) Investitions- und Technologiegüter. Die technologische Lücke bestimmt, falls keine Entwicklungshemmnisse entgegenstehen, das Auf-

holpotential für die Entwicklungs- und Transformationsländer. Je mehr die Liberalisierung auf den einzelnen Produktmärkten fortschreitet, desto mehr gleichen sich wegen der daraus resultierenden Transportkostenminimierung und allgemeinen Verfügbarkeit der betreffenden Güter und Dienste die jeweiligen Preise weltweit nach unten an. Dem hat sich entweder die Kostenstruktur unterzuordnen oder die Produktionsstruktur anzupassen.

Insbesondere zwei neuere Elemente von zunehmendem Gewicht tragen zur Intensivierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und damit der Globalisierung bei. Zum einen ermöglicht die Informations- und Kommunikations-(IuK-)Technologie heute die weltweite und sofortige Übertragung von großen Datenbeständen, damit auch eine weltweite, effiziente Unternehmensorganisation und Vernetzung von Unternehmensteilen. Zum anderen wurden die Finanzmärkte liberalisiert<sup>2</sup>. In den internen Finanzbeziehungen der EU-Länder ist – als Bestandteil des 1993 vollendeten Europäischen Binnenmarktes – diese Liberalisierung total<sup>3</sup>. Dies führt dazu, daß nicht nur neues Sparkapital vermehrt in Auslandswerten angelegt wird, sondern daß ganze Wertpapierbestände umgeschichtet werden. Großanleger beobachten ständig den gesamten Markt und nehmen jede Gelegenheit zur Arbitrage (Nutzung von Renditedifferenzen) wahr. Sie erfinden immer neue Finanzinstrumente. Die IuK-Technik hat eine weltweite Informationsvernetzung herbeigeführt, so daß Finanzdispositionen ohne Zeitverlust und zu minimalen Transaktionskosten vollzogen werden können.

---

## II. Wirkungen auf das europäische Sozialstaatsmodell

---

Zwei Komponenten kennzeichnen das europäische Sozialstaatsmodell im wesentlichen. Erstens wird im Rahmen des jeweiligen nationalen Sozialversicherungssystems für breite Bevölkerungsschichten Vorsorge im Fall von Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter getroffen. Zweitens sind durch Gesetz oder Tarifvertrag in der primären Einkommensverteilung

---

1 Exemplarisch artikulieren diese Ängste Hans-Peter Martin/Harald Schumann in: Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand, Hamburg 1996.

2 Vgl. zum Beispiel Wolf Werner, Das WTO-Finanzdienstleistungsabkommen, München u. a. 1999.

3 Grundlage ist Art. 56 des EG-Vertrages in der Fassung vom 2. Oktober 1997.



(Verhältnis von Löhnen und Gewinnen bzw. Lohnstruktur), durch das Steuer- und Transfersystem in der sekundären (als Ergebnis staatlicher Umverteilung von Löhnen und Gewinnen eintretenden) Einkommensverteilung hohe Armutsschranken errichtet worden. In Deutschland etwa lag der Anteil relativ armer Personen (mit weniger als der Hälfte des verfügbaren Durchschnittseinkommens) Anfang der achtziger Jahre bei etwa sieben Prozent; die unteren Einkommenschichten erhielten ein Vielfaches ihres Bruttoeinkommens in Form staatlicher Transfers, welche die oberen Einkommenschichten mit bis zu 40 Prozent ihres Bruttoeinkommens aufbringen mußten<sup>4</sup>. Die Schattenseiten dieses Modells sind also hohe Finanzierungskosten, die entweder in Form von Steuern der Allgemeinheit oder in Form von Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerbeiträgen dem Produktionsfaktor Arbeit aufgebürdet werden. Hinzu kommen in Deutschland ein vergleichsweise großes Mißbrauchspotential bzw. „systematische Anreize zur Expansion der Sozialleistungen auf nichtbedürftige Bevölkerungsgruppen“<sup>5</sup> und eine vergleichsweise geringe Anreizwirkung mit Bezug auf Arbeitssuche und Qualifizierungsanstrengungen.

### 1. Wirkungen in der Gütersphäre

Die Globalisierung wirkt über die güterwirtschaftliche, die finanzielle und die politische Sphäre auf dieses Sozialstaatsmodell ein. Hinsichtlich der Gütersphäre passen sich die großen Unternehmen in ihrer Organisation den Bedingungen der Absatz- und Beschaffungsmärkte an. Die Folge ist ein zunehmender Bedarf an Direktinvestitionen, aber auch an technologischer Kooperation mit Auslandsunternehmen. So wurden auch die Direktinvestitionen Gegenstand der Liberalisierungsbemühungen im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) bzw. der neuen Welthandelsorganisation (World Trade Organisation – WTO).

Seit Anfang der achtziger Jahre ist in der Tat ein deutlicher Trend zur weltweiten Zunahme von Direktinvestitionen zu beobachten. Die Verlagerung ist oft mit einer besseren Marktdurchdringung um den neuen Standort herum verbunden. Der Wettbewerb intensiviert sich weltweit, die Preise geraten unter Druck. Dem begegnen die Multinationalen Unternehmen (MNU) mit grenzüberschreitenden Fusionen, Übernahmen und strategischen Allianzen. Die Märkte oligopolisieren sich (wenige Marktführer), ein großer Teil der Handelsströme wird konzernintern abgewickelt, nationale Loyalität

ten („Made in Germany“) werden durch die *corporate identity* („It's a Sony“) ersetzt. Damit entfällt bei Standortentscheidungen etwa die Rücksichtnahme auf den heimischen Arbeitsmarkt.

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) geraten in diesem Prozeß ebenfalls unter Preis- und Kostendruck. Auch sie werden verstärkt zur Rationalisierung gezwungen. Da sie das Gros der Beschäftigten auf sich vereinigen, ist dies für den Arbeitsmarkt besonders bedeutsam. Soweit sie nicht auf unangreifbare Nischen und eigene Allianzen ausweichen können, kommt es zu vermehrter Zahlungsunfähigkeit, die den Arbeitsmarkt zunächst genauso belasten wie Entlassungen im Zuge von Rationalisierungsmaßnahmen. Dieser Effekt ist indes gewollt. Die dem europäischen Binnenmarkt zugrunde liegende Philosophie setzt auf die Selektion des Marktes nach dem Gesichtspunkt von Erfindungsreichtum und Effizienz, und die damit verbundene arbeitsmarktpolitische Hoffnung ist, daß ein innovatives und preiswertes Angebot mehr Nachfrage auf sich zieht. Danach würden den vermehrten Insolvenzen noch mehr Neugründungen gegenüberstehen, die ihrerseits zur Schaffung von Arbeitsplätzen führen.

Mit der Öffnung der Märkte und der daraus folgenden Angleichung der Preise für einander ähnliche Güter und Dienste geraten die in den Hochlohnländern verbliebenen Hersteller arbeitsintensiver Erzeugnisse unter verstärkten Lohnkostendruck. Umgekehrt haben mit der Markterweiterung die Hersteller innovativer Erzeugnisse größere Absatzchancen und die Möglichkeit zur Stückkostensenkung.

Innovative Produkte haben meist einen hohen Gehalt an hochwertigen Dienstleistungen. Umfangreiche Finanzierungs-, Planungs-, Programmierungs- und andere Dienstleistungen werden schon in der Herstellungsphase benötigt. Das fertige Produkt muß beim Nutzer vielfach betreut und mit anderen vernetzt werden. Damit gewinnen Dienstleistungen zunehmend an Bedeutung in Produktion und Handel. Dies setzte auch in der Handelspolitik neue Akzente: Seit dem Abschluß der letzten Welthandelsrunde (der Uruguayrunde) enthält das internationale Regelwerk das „Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen“ (GATS).

Sowohl wegen des Lohnkostendrucks bei arbeitsintensiven Erzeugnissen als auch wegen der „Wissensintensivierung“ der Produktion sinkt im Hochlohnland die unternehmerische Nachfrage nach Geringqualifizierten und steigt die Nachfrage nach Höherqualifizierten<sup>6</sup>. Entsprechend tendie-

4 Vgl. Jürgen Volkert unter Mitarbeit von Eva-Maria Schick, Soziale Dienste und Umverteilung in Deutschland, Sozialpolitische Schriften, (1999) 79, S. 159 und 194.

5 Vgl. ebd., S. 211.

6 Vgl. Harald Trabold, Globalisierung: Falle oder Wohlstandsquelle?, in: Wochenbericht des DIW, 64 (1997) 23, S. 417f.



ren die Löhne zur Spreizung und/oder die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten zur Differenzierung. Das Hochlohnland könnte preislich niemals mit den Entwicklungs- und den Transformationsländern Schritt halten, ohne daß die von der Lohnsenkung betroffenen Arbeitskräfte in die Armut abgleiten. Ein besonderes Problem für die Hochlohnländer sind in diesem Zusammenhang die Schwellenländer. Sie verfügen noch über Lohnkostenvorteile, gleichzeitig aber schon über moderne Technologie.

## 2. Wirkungen in der Finanzsphäre

Liberalisierung, Kommunikationstechnologie und neue Instrumente haben zu einer explosionsartigen Ausweitung von Umsätzen an den internationalen Finanzmärkten geführt. Hier haben die MNU mit ihrem besseren Zugang zu den Finanzmärkten und ihrem ungleich höheren Stellenwert von Finanztransaktionen große Vorteile gegenüber den KMU<sup>7</sup>.

Da das mobile Kapital immer in die ertragreichsten Anlagen fließt, sind die MNU aber zur Pflege ihres *shareholder value* gezwungen, d. h., sie müssen den Aktionären stets gute Gewinne präsentieren können, weil anderenfalls ihre Börsenkapitalisierung sofort zurückginge. In diesem System treten die Belange der Belegschaft hinter die der Aktionäre zurück.

Mit der Zunahme der Kapitaltransaktionen steigt auch die Instabilität der Finanzmärkte (Volatilität) und damit das Risiko der Anleger. Diese Volatilität überträgt sich auf die Wechselkurse. Früher bestimmten überwiegend das Inflations- und das Konjunkturgefälle der am internationalen Handel beteiligten Volkswirtschaften das Wechselkursgefüge. Heute beträgt der Umfang der internationalen Kapitaltransaktionen ein Vielfaches desjenigen der Handelsumsätze. Damit ist der Einfluß von Inflation und Konjunkturschwankungen auf das vor allem kurzfristige Wechselkursgefüge drastisch geschrumpft. Die preisliche Wettbewerbsposition der einzelnen Länder wird aber in hohem Maße durch das Kursgefüge bestimmt. Damit werden die Wechselkurse zunehmend zu einem Störfaktor für die Handelsbeziehungen. Direktinvestitionen sind auch eine Form der Streuung des Wechselkursrisikos.

## 3. Wirkungen auf die Systemsphäre

Weil Kapital heutzutage hochmobil ist, von ihm aber abhängt, wieviele Arbeitsplätze gehalten werden oder neu entstehen, sind alle Länder bemüht, Bedin-

gungen zu schaffen, unter denen das Kapital im Land bleibt oder verstärkt ins Land kommt. Es findet ein Standortwettbewerb statt, der den unternehmerischen Wettbewerb als Systemwettbewerb ergänzt. Zu seinen wichtigsten Elementen zählen die Lohnhöhe und Lohnstruktur, das Maß an Regulierung im Vorleistungsbereich (zum Beispiel Strom- und Telefentarife), die Rigidität der Arbeitsmärkte (rechtliche Schranken gegen Entlassungen, Einfluß der Gewerkschaften, Arbeitszeitregelungen), die Höhe der Lohnnebenkosten (Sozialabgaben, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Mutterschutz, Urlaubsgeld, Abfindungen), die administrativen Hürden bzw. Hilfen für Neugründungen, Schließungen, Übernahmen/Fusionen und andere Formen der Investition, die Verfügbarkeit und Qualität der unternehmensbezogenen Infrastruktur (Verkehrs- und Kommunikationseinrichtungen, öffentliche Forschungslabors), das Ausbildungsniveau der Arbeitskräfte und die Faktoren, auf die es zurückzuführen ist (Bildungssystem), und schließlich die Subventions- und Steuerpolitik des Staates.

Entsprechend bemüht man sich in den jeweiligen Ländern allenthalben, Vorschriften zu lockern, Sozialleistungen zu senken oder sie stärker auf Problemgruppen zu konzentrieren, Steuersätze zu reduzieren (bzw. Gewinnermittlungsvorschriften steuer-senkend zu modifizieren) oder Abgaben vom Kapital und Einkommen auf den Konsum oder den (international wenig mobilen) Produktionsfaktor Arbeit zu verlagern.

Dies wird dadurch begünstigt, daß die organisierte Interessenvertretung der Arbeit (Gewerkschaften) durch die Globalisierung geschwächt wird: Die potentielle Verlagerung von Produktionsstandorten wirkt sich bremsend auf Lohnforderungen und Lohnangebote aus. Gleichzeitig sinkt der gewerkschaftliche Organisationsgrad, weil primär an der Lohnhöhe interessierte Arbeitnehmer ihre Anliegen nicht mehr wahrgenommen sehen und für die vordringenden Dienstleistungsberufe von vornherein eine geringere Organisationsneigung typisch ist. Der von schrumpfenden Einzelgewerkschaften gewählte Ausweg der Fusion wiederum führt zu größerer Heterogenität der mitgliedschaftlichen Interessen und mindert so die Zielorientierung und Schlagkraft der Gewerkschaftsführung. Insgesamt weitet sich in der primären Einkommensverteilung die Kluft sowohl zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen als auch innerhalb der Arbeitseinkommen.

Auch der Umverteilung über das Steuer- und Transfersystem werden Grenzen gesetzt. Denn mit dem Steuersenkungswettlauf gerät der Staat in ein Dilemma. Die Senkung der Steuersätze hat zunächst eine Minderung an öffentlichen Einnahmen zur

7 Vgl. Friederike Spiecker, Industrieller Mittelstand nicht weniger leistungsfähig als die Großindustrie, in: ebd., 65 (1998) 13, S. 236 f.



Folge. Damit fehlen die Mittel zur Umverteilung im bisherigen Ausmaß, vollends aber die Zusatzmittel, die gebraucht würden, um bei wachsenden Unterschieden in den primären Einkommen den ursprünglichen Zustand der Einkommensverteilung wieder herzustellen. Ebenso fehlen die Mittel, um die Standortbedingungen in den für die künftigen Wachstumschancen wichtigen Bereichen Infrastruktur, Bildung und Forschung zu verbessern. Zwar ist es volkswirtschaftlich durchaus sinnvoll, diese Ausgaben in physisches und geistiges Kapital zumindest teilweise über Staatsschulden vorzufinanzieren und diese Schulden später über die fiskalischen Erträge aus den damit erzielten volkswirtschaftlichen Ertragszuwächsen zurückzuzahlen. Auf kurze und mittlere Sicht erhöht sich aber erst einmal der Kapitaldienst. Er belastet die laufenden Staatsausgaben und engt so den Spielraum der Finanzpolitik weiter ein. Dabei ist keineswegs sicher, daß sich die Niedrigsteuerpolitik selbst mittelfristig über Mehrinvestitionen arbeitsmarktpolitisch auszahlt. Denn wenn andere Länder entsprechend reagieren und das alte Gefälle der Standortbedingungen wiederherstellen, bleibt das erhoffte Kapital aus. Im Extremfall sind am Ende eines solchen Wettlaufs die Staatsfinanzen aller Länder schlechter gestellt als zu Beginn. Jedenfalls sind die Erfolge der Vorreiter im Systemwettbewerb kein Beweis für dessen Funktionstüchtigkeit insgesamt.

---

### III. Die Lage in Deutschland

---

Die im Vergleich mit anderen Industrieländern (USA, Vereinigtes Königreich, Dänemark, Österreich, Niederlande) hohe gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote in Deutschland gilt als Ausweis schlechter Standortbedingungen. Dies wird an zahlreichen Sekundärkriterien festgemacht. So seien die Genehmigungszeiten für Bauinvestitionen lang, die Anforderungen streng. Es fließe viel Direktinvestitionskapital aus Deutschland heraus, während wenig hereinströme. Auch gilt die deutsche Wirtschaftsstruktur als rückständig: Die (im Zuge von Rationalisierungsmaßnahmen Arbeitsplätze abbauende) verarbeitende Industrie sei im internationalen Vergleich zu stark, der (Arbeitsplätze schaffende) Dienstleistungssektor zu schwach vertreten. Der Flächentarifvertrag sorge für relativ geringe Lohnunterschiede. Das Ergebnis sei eine hohe Langzeitarbeitslosigkeit. Zusätzlich gespeist werde der Mangel an Bereitschaft zu Mehreinstellungen durch die Kostenwirkung eines strikten Kündigungsschutzes und hoher tariflicher wie gesetzlicher Sozialleistungen. Schließlich gelten die Unternehmensteuern als

investitionsfeindlich hoch. Wengleich günstige Gewinnermittlungsvorschriften dazu führten, daß die gesamte Unternehmensteuerbelastung in Deutschland durchaus nicht systematisch über der des Auslands liege, so seien doch der Spitzensatz der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuersatz für einbehaltene Gewinne höher als in den wichtigsten Konkurrenzländern, was nach Ansicht von Investoren einzig zähle<sup>8</sup>.

Dieses Bild, das sich verfestigt hat, stimmt so nicht mehr. Viele Genehmigungsverfahren, besonders solche für Projekte in den neuen Bundesländern, wurden verkürzt und vereinfacht. Deutsche Unternehmen haben zwar ihre Direktinvestitionen, nach vorübergehend rückläufiger Entwicklung, 1998 besonders stark ausgeweitet, doch treten Auslandsinvestoren ebenfalls wieder verstärkt am Standort Deutschland auf. Untersuchungen des DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) haben auch ergeben, daß der deutsche Rückstand bei den Dienstleistungen zum Teil eine Frage der statistischen Erfassung ist<sup>9</sup>. Die Lohnentwicklung war über Jahre hinweg moderat, Tarifverträge wurden mit Öffnungsklauseln für ostdeutsche Härtefälle ausgestattet, die Sozialleistungen gesenkt, Möglichkeiten der abgabearmen (geringfügigen) Beschäftigung geschaffen. Tendenziell steigt in Westdeutschland der Anteil relativ armer Personen (mit höchstens 50 Prozent des Durchschnittseinkommens); 1978 betrug er 6,9 Prozent, 1995 bereits 12,3 Prozent. Schließlich wurden auch die Unternehmenssteuern investitionsfördernd gesenkt; eine weitere Senkung wird vorbereitet.

---

### IV. Rezepte für Deutschland und Europa

---

Dennoch haben sich die Verhältnisse am Arbeitsmarkt nicht grundlegend gebessert. Daher wird vielfach die Forderung erhoben, unter dem Druck der Globalisierung die Reformen insbesondere des Sozial- und Steuersystems voranzutreiben. Niemand wird in der Tat kritisieren, wenn deren Effi-

---

8 Vgl. Stefan Bach, Reform der Unternehmensbesteuerung, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Schwerpunkttheft Steuerreform, 66 (1997) 3–4, S. 329–351, hier: S. 329; ders., Steuerreform in Deutschland, in: ebd., S. 291–316, hier: S. 304.

9 Vgl. John Haisken-DeNew u.a., Das Dienstleistungs-Puzzle – Ein aktualisierter deutsch-amerikanischer Vergleich, in: Wochenbericht des DIW, 65 (1998) 35; dies., Rückstand beim Anteil der Dienstleistungstätigkeiten aufgeholt, in: ebd., 64 (1997) 34.



zienz (Transparenz, Mißbrauchsschranken, stärkere Anreize für den Übergang von Lohnersatzleistungen zur Aufnahme einer [auch geringfügig entlohnten] Arbeit, Zielgenauigkeit) verbessert wird. Bedarf daran gibt es genug, so zum Beispiel weniger breit gestreute Wohnkostenzuschüsse, mehr Familienlastenausgleich und Hilfen für geringverdienende Alleinerziehende. Doch gilt es im Licht einer genaueren Ursachenanalyse die Grenzen des Ansatzes zu erkennen.

### 1. Lohnpolitik entideologisieren

Einer besseren Effizienz des Sozialsystems dient die Hinnahme einer stärkeren Ausdifferenzierung der Arbeitseinkommen je nach Qualifikation. Es wäre sogar zu erwägen, das Arbeitseinkommen mehr als bisher auch von der Produktivität der Unternehmen und von der konjunkturbedingten Gewinnentwicklung abhängig zu machen. Das erstere könnte über Öffnungsklauseln für Härtefälle unter den KMU in ganz Deutschland, das letztere über eine partiell ergebnis- und/oder beteiligungsorientierte Entlohnung geschehen. Mangel an Flexibilität führt hier nur zu vermehrten Verbandsaustritten.

Nicht aber sollte zugunsten von Haustarifverträgen, bei denen statt der Gewerkschaft der jeweilige Betriebsrat verhandelt, auf den befriedenden, gesamtwirtschaftliche Verantwortung einfordernden und auch von vielen Arbeitgebern geschätzten Flächentarifvertrag verzichtet werden. Ein solcher Verzicht würde die Löhne vielfach extrem unter Druck setzen. Selbst Niedrigstlöhne wie etwa im verarbeitenden Gewerbe können Entlassungen aber nicht verhindern. Dem technischen Fortschritt kann sich nach der Basiserfindung der elektronischen Datenverarbeitung wie seinerzeit nach Erfindung der Webstühle, der Dampfmaschine, des Elektro- und des Verbrennungsmotors auch ohne Globalisierung kein Unternehmen entziehen. Dies schließt nicht aus, daß viele persönliche, soziale und ökologische, etwa von Kommunen benötigte Dienstleistungen, die wenig Qualifikation erfordern, durchaus lohnempfindlich sind und aufgrund von Lohnkostenzuschüssen, Steuerbefreiung oder schlicht geringeren Lohnforderungen verstärkt nachgefragt würden<sup>10</sup>.

10 Die Elastizität der Nachfrage nach geringqualifizierter Arbeit in bezug auf die Lohnhöhe wird bei großer Spannweite auf maximal 0,85 geschätzt. Bei einem zwanzigprozentigen Lohnverzicht (oder einem Lohnkostenzuschuß in gleicher Höhe) würde die Nachfrage demnach um 17 Prozent steigen. Vgl. Jürgen Schupp u.a., Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerichtet und teuer, in: Wochenbericht des DIW, 66 (1999) 27, S. 500.

### 2. Aus- und Fortbildung fördern

Der bessere Weg ist freilich die Qualifizierung für höherwertige Tätigkeiten. Da bald keine abfedern- den Schutzregime wie das Welttextilabkommen, das im Jahre 2005 endgültig ausläuft, mehr zur Verfügung stehen, bleiben nur die radikale Rückführung der arbeitsintensiven und der gleichzeitige Aufbau von wissensintensiven Branchen und Produktionsverfahren. Dieses wirtschaftsrelevante Wissen sollte weitgehend pfadabhängig sein, d. h. aufeinander aufbauen und spezifischer Netzwerke bedürfen, um der Auslandskonkurrenz den Zugang dazu auch bei formal offenen Märkten zu erschweren<sup>11</sup>. Technologieprodukte sind als Folge temporärer Monopol-situationen im internationalen Handel relativ preisunempfindlich und ermöglichen eine entsprechend höhere Entlohnung. Je mehr Arbeitskräfte in einer Volkswirtschaft qualifiziert sind, desto geringer ist auch ohne Umverteilung durch den Staat und trotz Globalisierung die Ungleichheit der Einkommensverteilung. Dies gilt zwar nicht unbedingt für die funktionelle Einkommensverteilung (zwischen Kapital und Arbeit), wohl aber für die personelle Einkommensverteilung. Denn gut ausgebildete und damit gut verdienende Angestellte können erstens mehr sparen als schlecht ausgebildete und schlecht verdienende, und sie sind zweitens auch besser als letztere in der Lage, ertragreichere Sparformen zu wählen. Eine breite und zugleich differenzierte Qualifizierungsoffensive ist folglich der Schlüssel für den modernen Staat, Belastungen des Sozialsystems von vornherein zu vermeiden.

Bei illusionsloser Betrachtung zeigt sich allerdings, daß gerade angesichts immer höherer Standards (anspruchsvolle Erstausbildung, Erwerb von Schlüsselqualifikationen, Fähigkeit zum lebenslangen Lernen) viele Menschen, insbesondere ältere, den Anforderungen dauerhaft nicht gewachsen sein werden. Hier hat der Staat die Aufgabe (und die Möglichkeit), in genügender Zahl anspruchslosere Arbeitsplätze, etwa für ökologische Tätigkeiten, zur Verfügung zu halten<sup>12</sup> oder private Arbeitsplätze dieser Art zu unterstützen. Er darf sich andererseits nicht scheuen, eigene soziale Leistungen an die Bereitschaft zu knüpfen, entweder eine solche der Gemeinschaft dienende Arbeit anzunehmen oder sich einer Qualifizierung zu

11 Vgl. Florian Strassberger, Technischer Wandel und wirtschaftliches Wachstum: Einige jüngere Entwicklungen, empirische Ergebnisse und wirtschaftspolitische Konsequenzen, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Schwerpunktheft Internationale Wettbewerbsfähigkeit, 64 (1995) 2, S. 200–231, hier: S. 212 f.

12 Vgl. etwa Harald Trabold, Gesellschaftliche Auswirkungen internationaler Wirtschaftsentwicklungen, in: Globalisierung. Informationen zur politischen Bildung, 263 (1999), S. 37.



unterziehen. Dies wird etwa in Dänemark seit längerem mit Erfolg praktiziert.

### 3. Politik durch Europäisierung stärken

Eine unbestreitbare Folge der Globalisierung ist das „Fusionsfieber“. Fusionen und Übernahmen gehen oft mit dem Abbau von Arbeitsplätzen einher. Dennoch sind sie zunächst nicht zu beanstanden. Vielmehr sind sie ein legitimes und oft wirksames (freilich ebensooft auch überdehntes) Mittel von Unternehmen, sich dem erhöhten Wettbewerbsdruck zu stellen. Mit zunehmender Größe gewinnen MNU indes eine solche Finanzkraft und beschäftigen so viele potentiell zu entlassende Beschäftigte, daß sie Einfluß auf die Wirtschaftspolitik nehmen können. Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik müssen jedoch unabhängig bleiben.

Dies kann der einzelne Nationalstaat nicht mehr immer gewährleisten. Deswegen ist es konsequent, wenn in Europa die Europäische Union (EU) verstärkt als Akteur in Erscheinung tritt. Nach dem Subsidiaritätsprinzip ist indes genau zu prüfen, wo und wann die EU den Mitgliedstaaten als Regulierungs- und Handlungsebene überlegen ist. Bei der Währungsunion etwa ist dies der Fall. Mit ihr wurde der Anachronismus beseitigt, daß ein einheitlicher Markt in 14 Währungszonen zerfällt. Die Europäische Währungsunion (EWU) ist ein entscheidender Beitrag zur Stabilisierung der Geld- und Finanzmärkte. Logisch ist auch, daß die unternehmerische Wettbewerbs- und Subventionsaufsicht vollständig an die EU abgegeben wurde.

Doch ebenso wie die EU nun einen Subventionswettbewerb verhindern kann, müßte sie auch einen Steuersenkungswettbewerb verhindern können. Zwar ist unbestritten, daß die Abgabenlast, insbesondere die auf Arbeit, zu hoch ist und sowohl die Kosten in die Höhe treibt als auch die private Nachfrage drückt. Sie sollte also im Rahmen des Möglichen gesenkt werden. Solange und insoweit es aber zur Finanzierung eines Sozialausgleichs, der erst gesellschaftspolitische Stabilität garantiert, sowie einer Bildungs- und Infrastrukturpolitik, die den Standort Deutschland sichert, öffentlicher Mittel bedarf, ist der Ruf nach dem „schlanken Staat“ überzogen. Eine Unternehmensbesteuerung unterhalb des Niveaus, das dem Wert der Leistungen entspricht, die der Staat den Unternehmen produktivitätsfördernd zur Verfügung stellt – dazu zählt auch ein den sozialen Frieden sicherndes Maß an Umverteilung –, ist eine Subvention. Es darf nicht sein, daß Unternehmen dort produzieren, wo dank früherer Investitionen die Infrastruktur am besten ist, und zugleich ihre Gewinne dort anfallen lassen, wo die Steuern am niedrigsten sind. Weil die staatliche Ebene hier

weitgehend ohnmächtig ist, liegt nach dem Subsidiaritätsprinzip der klassische Fall einer Delegation von Entscheidungsbefugnis an die nächst höhere Ebene, die EU, vor. Mit dem 1997 gemeinschaftlich formulierten „Fairneß-Kodex“ ist ein erster Schritt getan, weitere müssen folgen. Dies schließt einen gewissen Steuerwettbewerb keineswegs aus. Er sollte sich aber, auf der Grundlage einheitlicher Mindeststandards, auf die Steuersätze beschränken und sich nicht auch auf die schwer durchschaubaren Vorschriften und Gepflogenheiten der Gewinnermittlung erstrecken<sup>13</sup>.

### 4. Globalisierung nicht für Finanzprobleme verantwortlich machen

Zur desolaten Lage der öffentlichen Finanzen in Europa hat nicht in erster Linie die Globalisierung geführt. Es war vielfach der laxer Umgang der regierenden Parteien mit den ihnen anvertrauten Steuergeldern, der die Ausgaben in die Höhe trieb, ohne mehr Wachstum und Effizienz zu bewirken. So entstand ein öffentlicher Schuldenberg, dessen Verzinsung mehr und mehr an den laufenden Einnahmen zehrte. Deutschland ist allerdings ein Sonderfall. Ohne die seit Beginn der neunziger Jahre in die neuen Bundesländer geflossenen umfangreichen Zahlungen wäre es um die deutschen Staatsfinanzen bei im Zweifel niedrigeren Steuersätzen nicht schlecht bestellt. Die Bewältigung des „Aufbaus Ost“ erfordert einen langen Atem. Schockartige Sanierungsmaßnahmen könnten sich als kontraproduktiv erweisen, indem sie das Wirtschaftswachstum und die Steuereinnahmen abwürgen und so das staatliche Haushaltsdefizit zementieren oder gar vergrößern.

Aber auch viele Finanzierungsprobleme speziell der Sozialversicherung haben nichts mit der Globalisierung zu tun. Die Ausgaben der Renten- und Pflegeversicherung sind als Folge der höheren Lebenserwartung überproportional gestiegen. Der Anteil der Gesundheitsausgaben am Sozialbudget ist wegen teurer therapeutischer Neuerungen und organisatorischer Mängel im Verhältnis zwischen Patient und Arzt bzw. Krankenhaus und Kasse traditionell hoch, aber kaum höher als vor 30 Jahren<sup>14</sup>. Einzig die Arbeitslosenversicherung steht in ihrer kräftigen Ausgabenexpansion (auch) unter dem Einfluß der Globalisierung. Zu ihr müßte man noch die arbeitsmarktpolitisch begründeten Frührenten hinzurechnen, die in der Rentenversicherung falsch verortet sind oder zu kürzen wären. Insoweit die Ausgabensteigerung Reflex der „Standortproblematik Ost“ ist, basiert sie im Grunde auf versicherungsfremden

13 Vgl. S. Bach, Steuerreform in Deutschland (Anm. 8), S. 310.

14 Vgl. J. Volkert (Anm. 4), S. 134f.



Leistungen, die nicht allein vom Faktor Arbeit, sondern von allen Steuerzahlern zu tragen wären<sup>15</sup>. Die finanzielle Entwicklung des Sozialbudgets liegt im übrigen seit Jahren auf Reformlinie: Der Ausgabenanstieg hat sich seit 1995 deutlich abgeflacht. Die Quote der Sozialabgaben, gemessen am Bruttosozialprodukt, ist seit 1996 rückläufig. Der Finanzierungsanteil des Staates ist sogar seit über 30 Jahren deutlich gesunken, während der Anteil aus Versichertenbeiträgen entsprechend gestiegen ist. Der Anteil der Arbeitgeberbeiträge blieb in etwa gleich<sup>16</sup>.

### 5. Makrosteuerung verbessern

Selbst die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland und vielen westeuropäischen Ländern dürfte zum Teil hausgemacht sein, insoweit sie nämlich auf einer Vernachlässigung makroökonomischer Ursachen beruht. Wie sehr ein hohes und stabiles Wirtschaftswachstum den Arbeitsmarkt entlasten kann, zeigen eindrucksvoll die USA. Dort wächst die Wirtschaft seit Anfang der neunziger Jahre ohne Unterbrechung mit Raten zwischen drei und fünf Prozent. Gleichzeitig ist die Arbeitslosenquote von 7,5 auf 4 Prozent gesunken. In Westeuropa sank die Arbeitslosigkeit in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, als ein gutes Wachstumsklima herrschte, ebenfalls deutlich. Konjunkturelle Rückschläge haben hier jedoch zu dauerhaften Entlassungen geführt, die erworbene berufliche Fähigkeiten verkümmern ließen und die Wiedereingliederungschancen minimierten.

Es kommt also darauf an, das Wachstum erstens zu erhöhen und zweitens zu verstetigen. Dazu müssen die Angebots- und Nachfragebedingungen stimmen. Ein makroökonomisch wesentlicher Angebotsfaktor ist das Zinsniveau. Es kann investitionsanregend niedrig sein, wenn die Preise stabil sind. Letzteres ist in der EU seit Jahren der Fall. Daran gemessen war das europäische Zinsniveau im Vergleich zu den

USA lange Zeit zu hoch. Damit wurde Wachstumspotential verschenkt, Humankapital entwertet. In der Zwischenzeit haben die Zentralbanken und später die Europäische Zentralbank (EZB) den kurzfristigen Zinssatz deutlich gesenkt, wenngleich der Realzins wegen der stabilen Preise spürbar hoch blieb.

Das Beispiel Japan zeigt aber, daß selbst niedrigste Zinssätze die Investitionstätigkeit nicht forcieren können, wenn die Absatzerwartungen erst einmal eingebrochen sind. Zwar erwärmt sich nach eher kühlen Jahren das konjunkturelle Klima in Westeuropa wieder. Die knappen öffentlichen Haushalte und der Lohnwettbewerb in der EU, die fast 70 Prozent der Ausfuhren ihrer Mitgliedstaaten aufnimmt, werden aber mittelfristig das Wachstum der EU-Binnennachfrage in Grenzen halten. Spätestens seit Anfang der neunziger Jahre geht in den meisten EU-Ländern der Anteil der Löhne und Gehälter am Volkseinkommen zurück<sup>17</sup>. Genau hier liegt auch die Gefahr überzogener öffentlicher Sparmaßnahmen. Auch die Exportnachfrage aus Drittländern dürfte gedämpft werden, sobald der Aufschwung in den USA zu Ende geht und demzufolge der Euro gegenüber dem US-Dollar aufgewertet wird, so daß nachfrageseitige Faktoren (US-Konjunktur) und angebotsseitige Faktoren (höhere Euro-Preise auf Drittmarkten) sich in ihrer Negativwirkung verstärken.

Um so wichtiger für den Wachstumsprozeß und die Beschäftigung insgesamt wird es, daß die Umstrukturierung der Produktion hin zu innovativen und preisunelastischen Produkten mittels Forschungs- und Qualifizierungsleistungen beschleunigt wird. Unverzichtbar dafür ist freilich, daß die Wirtschaftspolitik ein kraft- und zugleich maßvolles Erscheinungsbild vermittelt, das Vertrauen in die Zukunft begründet und die Akzente richtig setzt. Unter solchen Voraussetzungen ist kollektive Angst vor der Globalisierung unbegründet.

15 Vgl. Volker Meinhardt, Vereinigungsfolgen belasten Sozialversicherung, in: Wochenbericht des DIW, 64 (1997) 40, S. 729.

16 Vgl. J. Volkert (Anm. 4), S. 136.

17 Vgl. Klaus-Dietrich Bedau, Anteil der Arbeitseinkommen in fast allen Mitgliedsländern der Europäischen Union seit 1980 rückläufig, in: Wochenbericht des DIW, 64 (1997) 48, S. 941.



### **Walter Hanesch: Der Sozialstaat in der Globalisierung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/99, S. 3–10

Der vorliegende Beitrag setzt sich mit den Überlebensperspektiven des deutschen Sozialstaatsmodells im Zeitalter der Globalisierung auseinander. Ausgehend von den unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatsmodellen werden zentrale Dimensionen des Globalisierungsprozesses und ihre möglichen Konsequenzen für den Sozialstaat erörtert. Gängige Hypothesen unterstellen als Folge einer verschärften Standort- und Systemkonkurrenz Reformdruck für das deutsche Sozialstaatsmodell und eine Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten für nationalstaatliche Politik. Die in der Debatte angeführten Indikatoren für die Notwendigkeit eines Umbaus des Sozialstaats erweisen sich allerdings bei näherer Betrachtung als kaum haltbar. Vielmehr hat sich das deutsche Modell besser bewährt, als dies seine Kritiker wahrhaben wollen. Ausgehend von den Kosten einer Preisgabe des deutschen Sozialstaatsmodells werden abschließend mögliche Zukunftsperspektiven erörtert.

### **Berndt Keller: Möglichkeiten und Grenzen supranationaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Das Beschäftigungskapitel des Amsterdamer Unionsvertrages**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/99, S. 11–18

Der Beitrag behandelt Möglichkeiten und Grenzen „europäischer“ Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken am Beispiel des Beschäftigungskapitels des Amsterdamer Unionsvertrag. Zunächst werden die Rahmenregelungen des Beschäftigungskapitels und deren Konkretisierungen skizziert. Es folgt eine vorläufige, im Ergebnis ambivalente Einschätzung der Perspektiven „europäischer“ Beschäftigungspolitik, wobei das Verhältnis von nach wie vor nationalen Arbeitsmärkten und „europäischer“ Politik und die Frage der Verlagerung der Kompetenzen von der nationalen auf die supranationale Ebene im Mittelpunkt stehen. Anschließend gibt der Autor einen Überblick über Notwendigkeiten und Versuche des neu eingerichteten makroökonomischen Dialogs sowie über vorhersehbare Probleme des „Europäischen Beschäftigungspakts“. Der Aufsatz schließt mit strategischen Überlegungen zu einem erweiterten Politikansatz, der die Beschäftigungspolitik auf EU-Ebene mit einer stärker koordinierten Wirtschafts- und Finanzpolitik verzahnt.

### **Jens van Scherpenberg: Re-Regulierung der internationalen Finanzmärkte?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/99, S. 19–24

Die internationale Finanzkrise von 1997/99 löste eine breite Debatte über strukturelle Mängel im internationalen Finanzsystem und in der Arbeit der internationalen Finanzinstitutionen IWF und Weltbank aus. Die Reformüberlegungen reichen von radikal marktliberalen Konzepten bis hin zu globaler Regulierung internationaler Finanztransaktionen durch supranationale Aufsichtsbehörden sowie der Wiedererrichtung eines weltweiten Systems fester Wechselkurse. Die Reformansätze der G-7 folgen einem pragmatischen Mittelweg, u. a. durch stärkere Transparenz und klarere Aufgabenabgrenzung von IWF und Weltbank, Stärkung der Aufsicht über Finanzinstitute und neue Frühwarnmechanismen und -institutionen. Diese Maßnahmen können künftige Krisen nicht verhindern, aber zur Vermeidung extremer Spekulationen beitragen. Stabilitätsgewinne durch weiter gehende Re-Regulierungsvorschläge würden durch eine Beeinträchtigung der Märkte und damit durch Wohlfahrtsverluste erkaufte. Supranationale Lösungen scheitern an Souveränitätsvorbehalten und zwischenstaatlichen Interessengegensätzen. Unterhalb der globalen Ebene bietet aber regionale Integration die Perspektive, währungs- und finanzpolitische Stabilität zu schaffen.

### **Fritz Franzmeyer: Kippt die Globalisierung den Sozialstaat?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/99, S. 25–31

Globalisierung weckt Ängste: um die Erhaltung staatlicher Souveränität, um den Fortbestand des europäischen Sozialstaatsmodells, um den persönlichen Arbeitsplatz. Neu an ihr ist, daß Liberalisierung und Informations- und Kommunikationstechnologie Kapital mobilisieren und einen Innovations- und Standortwettbewerb ausgelöst haben, in dessen Verlauf Unternehmen sich weltweit organisieren und vernetzen. Die Ausdifferenzierung der Löhne und Arbeitslosenzahlen erhöht den Bedarf an Mitteln für Umverteilung und Qualifizierung. Dennoch lassen sich die Staaten auf einen Steuerentlastungswettbewerb ein. Ihre steuerpolitische Souveränität gegenüber mächtigen Unternehmen und mobilem Kapital gewinnen sie nur über zwischenstaatliche Kooperation zurück. Die deutsche Wettbewerbsposition ist besser als ihr Ruf. Unbestreitbar vorhandene Probleme sind zumeist nicht auf Globalisierungsfolgen zurückzuführen. Nicht zuletzt eine durchdachte makroökonomische Steuerung durch die Politik trägt dazu bei, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.