Martin Seeleib-Kaiser

GLOBALISIERUNG, SOZIALPOLITIK UND SOLIDARITÄT

EINLEITUNG

Der Begriff Globalisierung hat international seit den 1990er Jahren in Wissenschaft und Politik eine erhebliche Konjunktur. Doch auch nach Jahren der wissenschaftlichen Diskussion besteht noch immer Dissens darüber, ob und inwieweit der Prozess der Globalisierung einen kausalen Einfluss auf sozialstaatliche Entwicklungen hat. Auf Basis neuer quantitativ-empirischer Analysen, werde ich argumentieren, dass Globalisierung in den OECD-Staaten bisher keine eindeutigen, quantitativ messbaren Auswirkungen auf Sozialpolitik hatte. Dennoch führte die politische Thematisierung von Globalisierung und Sozialpolitik in dem vergangenen Jahrzehnt zu einer Neudefinition des staatlichen Interventionismus, der sich zunehmend an seinem wirtschaftlichen Nutzen messen lassen muss. Die Ergebnisse politischer Diskurse sind jedoch nicht unumstößlich und allein vom Markt diktiert, sondern unterliegen selbst der gesellschaftlichen Konstruktion und somit der stetigen Neudefinition. Daraus folgt, eine andere Sozialpolitik wäre machbar, sofern deren Vertreter ihre Vorstellungen erfolgreich in den politischen Diskurs einbringen und die Mehrheit der Bevölkerung gerade in den reichen Wohlfahrtsstaaten Westeuropas davon überzeugt werden kann, dass eine solche Politik, den gegenwärtigen Ansätzen vorzuziehen und im Zeitalter der Globalisierung politisch machbar ist.

Im ersten Abschnitt meines Beitrags werde ich zunächst den Prozess der Globalisierung definieren, bevor ich im zweiten Teil auf verschiedene in der politischen Ökonomie diskutierte theoretisch mögliche Wirkungszusammenhänge von ökonomischer Globalisierung und Sozialpolitik eingehe. Im dritten Teil präsentiere ich einige empirische Befunde statistischer Analysen zum Zusammenhang von Globalisierung und Sozialpolitik sowie verschiedene politische Deutungsmuster in unterschiedlichen Wohlfahrtssystemen. Im vierten Teil werde ich einige Überlegungen zu sozialpolitischen Optionen in OECD-Ländern vorstellen, bevor ich in einem Exkurs auch auf sozialpolitische Zusammenhänge in Entwicklungsländern eingehen werde. Abschließen werde ich mit einigen Überlegungen zum Konzept der Solidarität.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 2/2006: Seiten 28–40

1. WAS IST GLOBALISIERUNG?[6]

Globalisierung kann als Prozess verstanden werden, in dem sich eine Zunahme und Intensivierung von Austauschbeziehungen zwischen räumlich getrennten, weit von einander entfernten Orten, Regionen, Staaten, Organisationen oder Personen vollzieht. Der Begriff Zunahme bezieht sich auf die Ausdehnung von Austauschbeziehungen in der räumlichen Dimension, d. h. die Knüpfung neuer Austauschbeziehungen zu Lokalitäten rund um den Globus. Intensivierung kann als Vertiefung bestehender Austauschbeziehungen begriffen werden, d. h. das Niveau der Interaktionen bzw. Interdependenzen zwischen Staaten, Gesellschaften etc. wird erhöht (vgl. Held et al. 1999, 27-29). Angetrieben wird die Globalisierung durch die Verbreitung neuer Transport- und Kommunikationsmittel, die entscheidend dazu beitragen, Transaktionskosten zu senken und die Dimensionen Raum und Zeit zu relativieren.

Die bisherige Globalisierungsforschung hat gezeigt, dass der Prozess der Globalisierung ungleichzeitig und ungleichmäßig verläuft. Bereits im *Kommunistischen Manifest* war zu lesen:

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

Reflektiert man dieses mehr als 150 Jahre alte Zitat, stellt sich die Frage: *What's New?* Verschiedene empirische Studien belegen, dass der Grad der ökonomischen Globalisierung – gemessen am Ausmaß des internationalen Handels sowie Kapitalverkehrs – zu Beginn des 20. Jahrhunderts in etwa gleich oder sogar höher war als zum Ende des Jahrhunderts. Insoweit kann die Phase von 1914 bis in die 1970er Jahre als Abweichung von dem durch die industrielle Revolution angestoßenen Trend einer zunehmenden wirtschaftlichen Internationalisierung charakterisiert werden. Der Anstieg der internationalen Waren- und Kapitalströme seit den 1970er Jahren stellt demnach eine Rückkehr zur Normalität dar (Schwartz 1994).

Qualitativ neu sind jedoch die Etablierung von globalen Produktions- und Warenketten *(commodity chains),* die die Struktur von Unternehmen und ihre internationalen Aktivitäten fundamental verändert haben (Gereffi 2001), sowie die erhöhte Geschwindigkeit von Transaktionen auf den internationalen Kapitalmärkten (Held et al. 1999, 220). Doch in seiner geographischen Reichweite ist der Prozess der ökonomischen Globalisierung auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts nicht wirklich weltumspannend, sondern *vor allem* auf die Erhöhung der Intensität des Austausches zwischen Nordamerika, (West) Europa und Teile Asiens konzentriert (vgl. u. a.

[6] Dieser Abschnitt stützt sich im Wesentlichen auf Seeleib-Kaiser (1997), 73-84.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 2/2006: Seiten 28–40

Hirst/Thompson 1996).
Neben der Kapital- und Warenmobilität ist auch die Mobilität des Faktors Arbeitskraft zu berücksichtigen. Regional betrachtet stellt die (Arbeits-) Migration für die Staaten Westeuropas eine qualitativ neue Dimension dar, auch wenn die Migrationsströme auf globaler Ebene nicht das Niveau früherer Wanderungsbewegungen erreichen. Verließen in der Zeit zwischen 1821 und 1915 etwa 37% der Briten, 18% der Italiener, 11% der Deutschen und 10% der Österreicher und Ungarn Europa (Held et al. 1999, 290), kehrten sich für die Länder Westeuropas im Laufe des 20. Jahrhunderts die Migrationsströme um. Waren diese Länder nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs in ihrer ethnischen Zusammensetzung weitgehend homogen, so führten dort die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte in den 1950er und 1960er Jahren sowie die Flüchtlings- bzw. Migrationsströme seit den 1980er Jahren zu einem deutlichen Anstieg der Migrationspopulation und zur Herausbildung zunehmend multiethnisch und multikulturell geprägter Gesellschaften (Held et al. 1999, 297-326). Nicht zuletzt haben neue Kommunikationsmittel sowie der deutlich angestiegene grenzüberschreitende Reiseverkehr die Dimension der kulturellen Globalisierung vorangetrieben (vgl. zu den unterschiedlichen Indikatoren Beisheim et al. 1998).

2. GLOBALISIERUNG UND SOZIALSTAAT IM SPIEGEL DER POLITISCHEN ÖKONOMIE

Zwar mag die Globalisierung in ihren unterschiedlichen Dimensionen historisch betrachtet nicht vollkommen neu sein, doch neu ist ihr Zusammentreffen mit dem Sozialstaat. Betrachten wir den Zusammenhang zwischen Globalisierung und Sozialpolitik genauer, so wird offenkundig, dass theoretisch sehr unterschiedliche Wirkungsweisen denkbar sind. Basierend auf bisherigen Forschungsarbeiten zum Zusammenhang von Globalisierung und Sozialpolitik können folgende vier mögliche Wirkungsweisen identifiziert werden:

1. *Asymmetrische Konvergenz:* Der Prozess der Globalisierung führt zu einer Annäherung eines Wohlfahrtsstaatsregimetyps an einen anderen, wobei zwei Varianten theoretisch denkbar sind:
   a. Konvergenz zum liberalen Modell
      Staaten mit hohen Abgabenquoten und Sozialstaatsausgaben werden durch die zunehmende Globalisierung gezwungen, die Besteuerung international mobiler Faktoren zu reduzieren, um im internationalen Kostenwettbewerb mithalten und internationale Investitionen anziehen zu können. Die geschrumpfte Finanzierungsbasis erfordere sodann Einschränkungen auf der Ausgabenseite und entsprechend näherten sich christ- und sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten langfristig dem liberalen amerikanischen Modell an (Albert 1992).
   b. Konvergenz zu ausgebauten Wohlfahrtsstaaten
      Die beiden US-amerikanischen Sozialwissenschaftler Cameron (1978) und Katzenstein (1985) haben bereits in den 1970er und 1980er Jahren in ihren Arbeiten das Argument vertreten, wonach offene Volkswirtschaften dazu neigen, gleichzeitig über einen ausgebauten Wohlfahrtsstaat zu verfügen. In gewisser Weise beruht diese Theorie auf einem klassischen ökonomischen Argument, wonach der Staat die Verlierer des internationalen Wettbewerbs kompensieren sollte, um

Sozialpolitik in Diskussion, Band 2/2006: Seiten 28–40

den Freihandel politisch zu ermöglichen, da die Nutzen des Freihandels die Kosten der Kompensation bei weitem übersteigen (Stolper/Samuelson 1941 [1959]). Insoweit könnte man argumentieren, dass ein ausgebauter Wohlfahrtsstaat Vorbedingung für die außenwirtschaftliche Öffnung eines Landes ist (Rodrik 1997) und es entsprechend bei zunehmender Globalisierung zu einer asymmetrischen Konvergenz in Richtung eines ausgebauten Wohlfahrtsstaates kommen wird.

2. *Symmetrische Konvergenz:* Das Konzept der symmetrischen Konvergenz basiert auf einer Kombination beider Varianten asymmetrischer Konvergenz, wonach ausgebaute Wohlfahrtsstaaten zumindest teilweise ihre Steuerautonomie verlieren und daher sozialpolitische Einschränkungen vornehmen müssen, liberale Wohlfahrtsstaaten hingegen den Wohlfahrtsstaat ausbauen müssen, um ihre Ökonomie politisch und ökonomisch dem Weltmarkt öffnen zu können.
3. *Race to the Bottom/Abwärtsspirale:* Ausgebaute Wohlfahrtsstaaten sind aufgrund der Zunahme der Globalisierung gezwungen, sozialpolitische Einschränkungen vorzunehmen, was in der Konsequenz dazu führt, dass Staaten mit weniger ausgebauten sozialpolitischen Arrangements unter Druck geraten, die dann ihrerseits auch Einschränkungen vornehmen und sich schließlich eine Abwärtsspirale in Gang setzt (vgl. zusammenfassend Bowles/Wagman 1997, 318-322). Hierbei handelt es sich in gewisser Weise um eine Steigerung der Variante 1a.
4. *Fortbestehen der Divergenz:* Globalisierung hat keinerlei Auswirkungen auf sozialpolitische Arrangements. Die Ausgestaltung der Sozial- und Wirtschaftspolitik hänge weiterhin vor allem von binnenstaatlichen Faktoren ab (Weiss 1998; Garrett 1998). Boix (1998) betont, dass Wohlfahrtsstaaten unter Bedingungen der Globalisierung ihre Zielsetzung nach einem relativ hohen Maß an sozialer Gerechtigkeit nicht auf dem Altar des Neoliberalismus opfern müssten, sondern eine „Angebotspolitik von links“, die u. a. in das Humankapital der (zukünftigen) Arbeitskräfte investiert, betreiben könnten. Die Schule der *varieties of capitalism* argumentiert ebenfalls, dass die Unterschiede der verschiedenen Formen des Kapitalismus fortbestehen bleiben werden, da sie jeweils spezifische institutionelle Wettbewerbsvorteile hervorbrächten, die durch die Globalisierung sogar noch verstärkt würden (Hall/Soskice 2001).

Jede der skizzierten Wirkungsweisen erscheint theoretisch zunächst sehr plausibel, doch halten sie auch einer empirischen Überprüfung statt?

3. ÖKONOMISCHE GLOBALISIERUNG UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF SOZIALPOLITIK

Statistische Analysen[7] zum Zusammenhang von Globalisierung und Sozialpolitik in 17 reichen und demokratischen Staaten (Australien, Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Kanada, Dänemark, Finnland, Irland, Italien, Japan, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz,

[7] Die hier zusammengefassten Ergebnisse beruhen auf einer Studie, die ich gemeinsam mit David Brady und Jason Beckfield durch-geführt habe und ausführlich in Brady et al. (2006) dokumentiert sind.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 2/2006: Seiten 28–40

Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten) im Zeitraum von 1975 bis 2001 haben gezeigt, dass aus statistischer Perspektive keine eindeutigen Aussagen gemacht werden können. Um den Prozess der Globalisierung möglichst umfassend abbilden zu können, wurden 17 unterschiedliche Globalisierungsindikatoren getestet (darunter ausländische Direktinvestitionen, Portfolio-Investitionen, Handel, Migration etc.). Als abhängige Variablen für den Wohlfahrtsstaat wurden eine aktualisierte Zeitreihe von G. Esping-Andersen's „De-Kommodifizierungsvariable" (vgl. hierzu Scruggs/Allan 2004), die OECD-Sozialleistungsquote, sowie die Sozialtransferquote – jeweils gemessen als Anteil am BIP – genutzt. Ergebnis dieser Analysen war, dass jeder der vier theoretischen Zusammenhänge statistische Signifikanz aufweisen kann.

1. Zum einen kann Globalisierung zu einer Ausweitung des Wohlfahrtsstaates beitragen. Ein Außenhandelsüberschuss und ein hohes Maß an Offenheit einer Volkswirtschaft im Bereich des Außenhandels führen zu einer Ausweitung des De-Kommodifizierungspozentials; Nettoeinwanderung führt zu einer Ausweitung der Sozialleistungsquote und ein freier Zahlungsverkehr trägt in signifikanter Weise zu einer Ausweitung der Sozialtransferzahlungen bei.
2. Gleichzeitig liefern die Analysen jedoch auch Munition für jene, die behaupten, dass Globalisierung zu einem Abbau des Wohlfahrtsstaats beiträgt. Ein Außenhandelsüberschuss führt zu einer Reduzierung der OECD-Sozialleistungsquote.
3. Des weiteren belegen die Analysen ebenfalls, dass Globalisierung kurvilineare Effekte haben, d. h. eine symmetrische Konvergenz vorantreiben kann. Kapitalverkehrsliberalisierung führt zunächst zu einer Reduzierung der Sozialleistungstransfers, ab einem bestimmten Niveau jedoch zu einer deutlichen Ausweitung der Sozialleistungstransfers.
4. Binnenstaatliche Faktoren haben eine weit größere Erklärungskraft für die Entwicklung von Sozialpolitik als die verschiedensten Globalisierungsvariablen.

Unsere Ergebnisse belegen, dass Globalisierung durchaus statistisch signifikante Auswirkungen auf Sozialpolitik haben kann! In welche Richtung diese zeigen hängt jedoch davon ab, welche Globalisierungsindikatoren bzw. Sozialpolitikindikatoren wir nutzen. Daraus ergibt sich zweierlei, zum einen bedarf es weiterer theoretischer und empirisch-analytischer Arbeiten, die den Zusammenhang aufhellen; zum anderen zeigen unsere Analysen, dass bisher zumindest die von „liberalen" und „linken" Ökonomen hervorgehobenen, weit reichenden negativen Auswirkungen der Globalisierung auf Wohlfahrtsstaatlichkeit statistisch nicht nachgewiesen werden können.

Qualitativ orientierte *politikwissenschaftliche* Studien zum Zusammenhang von Globalisierung und Sozialstaat deuten jedoch darauf hin, dass unterschiedlichste Sozialsysteme in jüngster Zeit, den „Erfordernissen" der Globalisierung entsprechend, neu ausgerichtet wurden (Scharpf/Schmidt 2000 a; b; Seeleib-Kaiser 2001; Schmidt 2002), auch wenn die dazu eingesetzten Instrumente durchaus unterschiedlich ausfallen, denn „[w]as für das eine [Wohlfahrts-] Regime ein Problem ist, mag für das andere bereits die Lösung sein" (Gough 1997, 136). In diesem Zusammenhang erscheint vor allem ein Vergleich europäischer Wohlfahrtsstaaten mit jenen „entwickelten" Ökonomien von Bedeutung, die sich bis in die 1970er Jahre hinein in relativ starkem Ausmaß nicht-staatlicher bzw. informeller sozialpolitischer Instrumente bedient haben.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 2/2006: Seiten 28–40

Schwartz (2000) konnte nachweisen, dass in Australien und Neuseeland der dort während des goldenen Zeitalters institutionalisierte „informelle Wohlfahrtsstaat“ (in diesem Zusammenhang sind u. a. die durch protektionistische Maßnahmen erzielte Vollbeschäftigungs- und Einkommenspolitik zu nennen) zunehmend inkompatibel mit den Erfordernissen einer globalisierten Ökonomie perzipiert und entsprechend dem „formellen Wohlfahrtsstaat“ seit den 1970er Jahren größere Bedeutung beigemessen wurde. Auch in den USA und Japan wurden jeweils Elemente des nicht-staatlichen sozialpolitischen Arrangements als nicht im Einklang mit den Erfordernissen der Globalisierung stehend gedeutet. Vielmehr wurde in beiden Ländern von (Teilen) der politischen Elite ein Ausbau der *staatlichen* Sozialpolitik als Notwendigkeit im Zeitalter der Globalisierung betrachtet. Diese politischen Deutungen sowie die entsprechenden sozialpolitischen Entwicklungen in den genannten Ländern unterstreichen die These, wonach staatliche Sozialpolitik in gewisser Hinsicht Voraussetzung für eine „erfolgreiche“ Globalisierung sein kann (Seeleib-Kaiser 2001).

Dies heißt jedoch nicht, dass die ausgebauten Wohlfahrtsstaaten Westeuropas in der vergangenen Dekade keinerlei Veränderung unterlagen, die auf die Globalisierung zurückgeführt wurden. So wurde in den politischen Diskursen einer Vielzahl von westeuropäischen Ländern „Globalisierung“ als zentraler Begründungsfaktor für sozialpolitische Veränderungen herangezogen (Seeleib-Kaiser 2001; Schmidt 2002). In der wissenschaftlichen Diskussion wurde des Weiteren ein Globalisierungsdilemma identifiziert, wonach einerseits staatliche Sozialpolitik Voraussetzung für eine erfolgreiche Öffnung der Grenzen ist, andererseits aber die zunehmende ökonomische Globalisierung die Voraussetzungen für diese Politik unterhöhlt. Der verstärkte internationale Wettbewerb führt zu einer Erhöhung des Risikos Arbeitslosigkeit für weniger bzw. gering qualifizierte Arbeitskräfte in den Staaten des industrialisierten Nordens (Wood 1994) und somit potenziell zu einer Erhöhung der sozialpolitischen Kosten, während aufgrund der Internationalisierung der Kapitalmärkte die Möglichkeiten zur Finanzierung eines ausgebauten (keynesianischen) Wohlfahrtsstaates begrenzt werden, solange es auf inter- bzw. supranationaler Ebene zu keiner hinreichenden Re-Regulierung kommt (Seeleib-Kaiser 1997; Vobruba 2001). Aber auch dieses Globalisierungsdilemma hat bisher zu keiner Abwärtsspirale in der Steuerpolitik geführt, wenngleich die Staaten Westeuropas kaum in der Lage waren, die Besteuerung entsprechend der gestiegenen sozialpolitischen Problemlagen anzuheben (Genschel 2002).[8]

Mit anderen Worten: Staaten, die in der Vergangenheit stark auf „informelle“ Wohlfahrtsarrangements setzten, bauen aufgrund der Globalisierung formelle sozial*staatliche* Arrangements aus, während die sozialstaatszentrierten Länder Westeuropas aufgrund der Globalisierung Einschränkungen sozialstaatlicher Leistungen vornehmen und die individuelle Vorsorge bzw. betriebliche Arrangements stärker betonen (Seeleib-Kaiser 1999, 2001). Diese Entwicklung unterstreicht auf empirischer Ebene die Doppelgestalt der Sozialpolitik, nämlich einerseits Kostenfaktor und andererseits wirtschaftspolitischer und gesellschaftlicher Nutzen zu sein, die in der theoretischen Sozialpolitikforschung bereits seit den 1930er Jahren diskutiert wurde (Briefs 1930; Heimann 1980 [1929]; Vobruba 1989). Insoweit können wir davon sprechen, dass durch die Globalisierung der gesellschaftliche und wirtschaftliche Wert staatlicher Sozialpolitik jeweils neu bestimmt wird.

[8] Für viele Länder Westeuropas scheint ohnehin der Steuerwettbewerb stärker durch die zunehmende europäische Integration angetrieben, als durch die Globalisierung.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 2/2006: Seiten 28–40

4. SOZIALPOLITISCHE OPTIONEN IN REICHEN INDUSTRIESTAATEN

Basierend auf diesen Analysen kann argumentiert werden, dass Sozialstaaten auch zukünftig eine Reihe von Optionen zur Verfügung stehen und keinesfalls das „Ende der Geschichte“ (Fukuyama 1993) erreicht ist. In den Staaten Westeuropas wird zunehmend betont, dass es zu einer Neubestimmung sozialpolitischer Prioritäten kommen müsse, die darauf zielt die Bereiche Bildung und Fortbildung, familienpolitische Leistungen sowie die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen sozialstaatlicher Interventionsmaßnahmen zu stärken – mithin wird von der Notwendigkeit gesprochen, staatliche Sozialpolitik stärker investiv auszurichten (vgl. u. a. Esping-Andersen et al. 2002). Erste empirische Studien deuten darauf hin, dass in einer Vielzahl von Wohlfahrtsstaaten in den vergangenen Jahren eine solche Umorientierung bereits begonnen hat, die sich u. a. in der größeren Betonung familienpolitischer Leistungen und staatlicher Regulierungen bei gleichzeitiger Kürzung „klassischer“ sozialstaatlicher Programme im sozialpolitischen Gesamtarrangement niederschlägt (vgl. Bonoli 2002; Jenson/Saint-Martin 2002; Bleses/Seeleib-Kaiser 2004). Insgesamt bedeutet dies nicht notwendiger Weise ein geringeres Maß an staatlicher Intervention, sondern mitunter kann besser von einer Transformation des staatlichen Interventionismus gesprochen werden (vgl. in diesem Zusammenhang auch Leibfried/Zürn 2005).

Bei allem Konsens in den gegenwärtigen sozialpolitischen Reformbestrebungen mehr Gewicht auf „investive“ Leistungen zu legen, darf jedoch nicht übersehen werden, dass die Unterscheidung von konsumtiver und investiver Sozialpolitik nicht immer so einfach und eindeutig ist, wie vielfach angenommen. Die Kategorisierung etwa der Arbeitslosenversicherung als konsumtiv, geht in der Regel davon aus, dass ihre einzige Funktion die materielle Unterstützung des Arbeitslosen ist. Obzwar die Leistung einen konsumtiven Charakter hat, kann ihr durchaus eine investive Wirkung zukommen. So argumentieren etwa Estevez-Abe et al. (2001), dass es für ein Individuum nur rational ist, eine Investition in eine *firmen- bzw. sektorspezifische* Ausbildung oder Qualifikation vorzunehmen, wenn das damit einhergehende erhöhte Risiko abgesichert ist. Ohne eine ausgebaute Arbeitslosenversicherung könnten Unternehmen in Ökonomien, die auf solche spezifische Fertigkeiten angewiesen seien, wie dies etwa in der Bundesrepublik Deutschland der Fall sei, ihren Bedarf an entsprechend qualifiziertem Personal nicht decken. Folglich kann die Arbeitslosenversicherung auch als eine Investition verstanden werden, die die Ausbildung spezifischen Humankapitals erst ermöglicht (vgl. auch Mares 2001). Ferner kann eine „großzügige“ Absicherung des Risikos Arbeitslosigkeit auch dazu beitragen, unter Arbeitnehmern, die bei zunehmender Globalisierung einem erhöhten Risiko ausgesetzt sind, die politische Zustimmung für die weitere Öffnung des Marktes zu erleichtern.[9]

Diese Argumentation unterstreicht, dass Vorsicht geboten ist, allzu schnell die Sozialpolitik in konsumtive und investive Sektoren aufzuteilen, wonach erstere unter Bedingungen der Globalisierung geschleift werden könnten. Jenseits des ökonomischen Nutzens sollte der politisch-integrative Nutzen, gewissermaßen der Zusatznutzen staatlicher Sozialpolitik (Vobruba 1991, 69), nicht unterschätzt werden, wenngleich Arbeitslosigkeit noch immer in der Tendenz eher zu politischer Abstinenz und nicht zu einer „Radikalisierung“ der Betroffenen führt (Anderson 2001).

[9] Vgl. in diesem Zusammenhang u. a. die US-amerikanische *Trade Adjustment Assistance* (Seeleib-Kaiser 2001, 251-256).

Sozialpolitik in Diskussion, Band 2/2006: Seiten 28–40

4.1 Exkurs: Sozialpolitische Handlungsoptionen in Entwicklungsländern

Keinesfalls möchte ich mit der hier vorgetragenen Argumentation die möglichen Auswirkungen von Globalisierung auf sozialpolitische Handlungsoptionen in „Entwicklungsländern" vernachlässigen.[10] Für viele dieser Länder sind sicherlich die Auswirkungen der ökonomischen Globalisierung von größerer Bedeutung als für die Industriestaaten des Nordens. Bisher liegen jedoch kaum empirische Daten vor, die eine systematische Analyse ermöglichen. Häufig wird der sog. *Washington Consensus,* der die Politik des Internationalen Währungsfonds sowie der Weltbank präge, für die insgesamt nicht sehr positive sozial(politisch)e Entwicklung in vielen Entwicklungsländern verantwortlich gemacht. Sicherlich war und ist diese Kritik in vieler Hinsicht berechtigt,[11] doch gilt es in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass die Politik dieser Organisationen von Nationalstaaten bestimmt wird und sie nicht unabhängig agieren. Sofern die Staaten Westeuropas in diesen Organisationen mit einer Stimme sprächen, könnte sozialpolitischen Anliegen auch hier ein größeres Gewicht zukommen!

Um auf globaler Ebene Fortschritte zu erzielen, hat der britische Wissenschaftler David Held (2004, 2005) einen *Global Covenant* – gewisser Maßen die Globalisierung sozialdemokratischer Konzepte und Werte – vorgeschlagen. Betrachtet man jedoch die politischen Realisierungschancen dieser Strategie, so erscheinen sie eher gering zu sein. Diese Einschätzung beruht nicht nur auf den politischen Positionen bestimmter Industrieländer, allen voran den Vereinigten Staaten von Amerika, sondern auch vieler Entwicklungsländer, die nicht bereit zu sein scheinen, eine solche Strategie umzusetzen. In diesem Zusammenhang sei unter anderem auch auf das Scheitern der Einführung von Sozialstandards in das Regelwerk der Welthandelsorganisation verwiesen.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich der Zusammenhang von Globalisierung und Sozialpolitik in den verschiedenen Wohlfahrtsregimen der Entwicklungsländer unterschiedlich darstellt (vgl. Gough 2004; Wood/Gough 2004). In vielen Ländern fehlt schlicht die Fähigkeit des Staates, sozialpolitische Maßnahmen effektiv umzusetzen. Zudem stehen internationale Organisationen wie beispielsweise die internationale Arbeitsorganisation vielfach vor dem Problem, bei Verstößen gegen fundamentale sozialpolitische Rechte *Compliance* zu erzwingen. Wie das oben bereits angeführte Beispiel der gescheiterten Einführung durchsetzbarer sozialer Mindeststandards in das Regelwerk der Welthandelsorganisation gezeigt hat, scheint es zumindest gegenwärtig unrealistisch darauf zu hoffen, dass diese Organisationen in naher Zukunft mit entsprechenden Befugnissen ausgestattet werden. Dies heißt jedoch nicht, dass keine Veränderungen auf dem Gebiet der internationalen *Governance* jenseits staatlicher Interventionen bzw. einem effektiveren Handeln internationaler Organisationen möglich sein *können.*[12] Sofern es tatsächlich um die Durchsetzung sozialer Mindeststandards geht, so könnte mitunter unternehmerischen bzw. von Sozialpartnern ausgehandelten *Codes of Conduct* eine größere Rolle zufallen, sofern zivilgesellschaftliche Gruppen (gerade in den industrialisierten Ländern des Nordens) dieses mit Nachdruck einfordern. Dem Beispiel der

[10] Vgl. hierzu auch den Überblick in Yeates (2002).
[11] Vgl. in diesem Zusammenhang Stiglitz (2002). Dabei gilt allerdings zu berücksichtigen, dass die Politik dieser Organisationen in den vergangenen Jahren einer signifikanten Veränderung unterlag, den sozialpolitischen Gesichtspunkten, wenn auch für viele Beobachter noch kein hinreichendes, so doch ein größeres Gewicht einräumt, als dies in der Vergangenheit der Fall war (vgl. Vetterlein 2005).
[12] Vgl. zu verschiedenen theoretisch denkbaren Möglichkeiten Grant und Keohane (2005).

Sozialpolitik in Diskussion, Band 2/2006: Seiten 28–40

Spielzeugindustrie folgend, wäre mitunter überlegenswert, inwieweit *Codes of Conduct* vertraglich zwischen den Einkäufern, also jenen Unternehmen, die weitgehend das *Branding* und *Marketing* bestimmen, und den Zulieferern sowie Produzenten festgeschrieben werden können. Snyder (1999: 363) zeigt, dass die privat-vertraglichen Ausgestaltungen von *Codes of Conduct* in der Spielwarenindustrie „are analogous to multilaterally negotiated treaties which are then applied as standard-form contracts laid down by the leading firms in a particular market". Sofern diese Möglichkeit sich tatsächlich auf weitere Wirtschaftsbereiche ausdehnen ließe, wäre für eine große Anzahl von Beschäftigten in der sog. „Dritten Welt" sozialpolitisch bereits viel erreicht.[13]

5. SOLIDARITÄTSDEFIZITE IM ZEITALTER DER GLOBALISIERUNG?

Doch wie weit reicht Solidarität[14] in einer zunehmend globalisierten Welt? Wie kann ein höheres Mindestmaß an Solidarität auf globaler Ebene erzielt werden, wenn die Globalisierung bereits die Solidarität in den westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten in Frage zu stellen scheint? Dieses sind die fundamentalen Fragen, die beantwortet werden müssen, ungeachtet dessen, ob der einzelne (wissenschaftliche) Beobachter es aus normativen Gründen für notwendig erachtet, dass sozialpolitische Regelements innerhalb der Wohlfahrtsstaaten Westeuropas aufrechterhalten und die Globalisierung in der „Dritten Welt" sozialpolitisch flankiert werden sollten. Schließlich bedarf eine solche Politik der Legitimation durch die Bürger. Streeck (2001) verweist allerdings darauf, dass der moderne Wohlfahrtsstaat historisch immer eine dezidiert *nationale* Veranstaltung gewesen sei und auf einer „mechanischen Solidarität" (Durkheim 1984) – einer nationalen Schicksalsgemeinschaft – fußte. Habermas (1998, 100) spricht zwar nicht von einer Schicksalsgemeinschaft, doch auch er argumentiert, dass

> „das nationale Bewusstsein .... den in Formen des modernen Rechts konstituierten Flächenstaat mit dem kulturellen Substrat für eine *staatsbürgerliche Solidarität* [versorgt]. ... Angehörige derselben ‚Nation' fühlen sich, obwohl sie Fremde füreinander sind und bleiben, soweit füreinander verantwortlich, dass sie zu ‚Opfern' bereit sind – etwa ... die Last umverteilungswirksamer Steuern zu tragen".

Alesina et al. (2001; vgl. a. Alesina/Glaeser 2004) heben in ihren empirischen Studien hervor, dass ethnische Vielfalt die Umverteilungskapazität eines Staates begrenzen kann. Als hervorragendes Beispiel dienen ihnen die USA. Überspitzt formuliert, kann man die Zukunft des europäischen Sozialmodells demnach an der US-amerikanischen Realität bereits heute ablesen. Taylor-Gooby (2005) argumentiert hingegen, dass die Stärke „linker Parteien" den Auswirkungen größerer ethnischer Vielfalt entgegenwirkt. Geht man davon aus, dass Taylor-Gooby's Argumentation für die Vergangenheit zutreffend ist,[15] so stellt sich jedoch die Frage,

[13] Vgl. hierzu eher kritisch Diller (1999). Allerdings gibt es zu diesem Themenkomplex bisher leider keine systematisch empirischen Analysen.
[14] Vgl. zum Begriff der Solidarität Sternjø (2005).
[15] In diesem Zusammenhang scheint es erwähnenswert, dass die ethnische Vielfalt in den USA signifikant dazu beigetragen hat, dass sich eine starke Sozialdemokratie nicht ausbilden konnte (Lipset/Marks 2000, 126-166; vgl. bereits Sombart 1906).

Sozialpolitik in Diskussion, Band 2/2006: Seiten 28–40

ob „linke“ Parteien auch in der Zukunft diese Rolle noch einnehmen können. Die Gewinne rechtspopulistischer und rechtsextremistischer Parteien in ehemaligen Hochburgen der Sozialdemokratie (Kitschelt 2001) während der vergangenen Dekade sowie die programmatische Neubestimmung einer Vielzahl sozialdemokratischer Parteien (Seeleib-Kaiser 2002; Seeleib-Kaiser et al. 2005) lassen Zweifel an der zukünftigen Effektivität „linker Parteien“ hinsichtlich ihrer diesbezüglichen Rolle aufkommen. Auf internationaler Ebene gibt es hingegen erste Ansätze transnationaler zivilgesellschaftlicher Organisationen, die als politische Akteure zur Beförderung eines breiteren Solidaritätsverständnisses dienen könnten. Gerade im Ausbau dieser zivilgesellschaftlichen Aktivitäten könnte ein neuer Ansatz zur Lösung dringender sozialpolitischer Probleme liegen (vgl. Barber 2005). Ein solcher transnationaler Ansatz befreit jedoch nicht davon, darüber nachzudenken, „who we are, … and what we owe each other ... The choice is ours to make“ (Reich 1991, 315).

BIBLIOGRAPHIE

Albert, Michel (1992), Kapitalismus contra Kapitalismus, Frankfurt am Main.

Alesina, Alberto and Edward *Glaeser* (2004), Fighting Poverty in the US and Europe, Oxford.

Alesina, Alberto and Edward *Glaeser* and Bruce *Sacerdore* (2001), Why Doesn't the US Have a Europen-style Welfare System?, NBER Working Paper 8524, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.

Anderson, Christopher J. (2001), Desperate Times Call for Desperate Measures? Unemployment and Citizen Behavior in Comparative Perspective, in: Nancy *Bermeo* (Ed.), Unemployment in the New Europe, Cambridge, 271-290.

Barber, Benjamin (2005), Global Governance from Below, in: *Held* et al, 93-105.

Beisheim, Marianne und Sabine *Dreher* und Georg *Walter* und Bernhard *Zangl* und Michael *Zürn* (1999), Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung, Baden-Baden.

Bleses, Peter and Martin *Seeleib-Kaiser* (2004), The Dual Transformation of the German Welfare State, Basingstoke/New York.

Boix, Carles (1998), Political Parties, Growth and Equality, Cambridge.

Bonoli, Guiliano (2002), The Politics of New Social Risks Coverage. Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.

Bowles, Paul and Barnet *Wagman* (1997), Globalization and the Welfare State: Four Hypotheses and some Empirical Evidence, in: Eastern Economic Journal, 23 (3), 317-336.

Brady, David and Jason *Beckfield* and Martin *Seeleib-Kaiser* (2006), Economic Globalization and the Welfare State in Affluent Democracies, 1975-2001, in: American Sociological Review, Vol. 70, 921-948.

Briefs, Götz (1930), Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, in: Vorstand der Gesellschaft für Soziale Reform (Hg.), Die Reform des Schlichtungswesens – Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, Jena, 144-170.

Cameron, David R. (1978), The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis, in: American Political Science Review, 72, 1243-1261.

Diller, Janelle (1999), A Social Conscience in the Global Marketplace? Labour Dimensions of

Codes of Conduct, Social Labelling and Investor Initiatives, in: International Labour Review, 138 (2), 99-129.

Durkheim, Emile (1984 [1893]), The Division of Labor in Society, New York.

Esping-Andersen, Gøsta and Duncan *Gallie* and Anton *Hemerijck* and John *Myles* (2002), Why We Need a New Welfare State, Oxford.

Estevez-Abe, Margarita and Torben *Iversen* and David *Soskice* (2001), Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State, in: *Hall*/*Soskice* (Eds.), 145-183.

Fukuyama, Francis (1993), The End of History and the Last Man, New York.

Garrett, Geoffrey (1998), Partisan Politics in the Global Economy, Cambridge.

Genschel, Philipp (2002), Globalization, Tax Competition, and the Welfare State, in: Politics and Society, 30 (2), 245-275.

Gereffi, Gary (2001), Shifting Governance Structures in Global Commodity Chains, in: American Behavioral Scientist, 44 (10), 1616-1637.

Gough, Ian (1997), Wohlfahrt und Wettbewerbsfähigkeit, in: ZENS (Hg.) Standortrisiko Wohlfahrtsstaat? Opladen,107-140.

Gough, Ian (2004), Welfare Regimes in Development Contexts: A Global and Regional Analysis, in: *Gough*/*Wood* (Eds.), 15-48.

Gough, Ian and Geof *Wood* (Eds., 2004), Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Social Policy in Development Contexts, Cambridge.

Grant, Ruth W. and Robert O. *Keohane* (2005), Accountability and Abuses of Power in World Politics, in: American Political Science Review, 99 (1), 45-60.

Habermas, Jürgen (1998), Die postnationale Konstellation, Frankfurt am Main.

Hall, Peter A. and David *Soskice* (Eds., 2001), Varieties of Capitalism, Oxford.

Heimann, Eduard (1980 [1929]), Soziale Theorie des Kapitalismus – Theorie der Sozialpolitik, Frankfurt am Main.

Held, David (2004), Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus, Cambridge.

Held, David et al. (2005), Debating Globalization, Cambridge.

Held, David and Anthony *McGrew* and David *Goldblatt* and Jonathan *Perraton* (1999), Global Transformations – Politics, Economics and Culture, Stanford.

Hirst, Paul and Grahame *Thompson* (1996), Globalization in Question, Cambridge.

Jenson, Jane and Denis *Saint-Martin* (2002), Building Blocks for a New Welfare Architecture: From Ford to LEGO? Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.

Katzenstein, Peter J. (1985), Small States in World Markets, Ithaca.

Kitschelt, Herbert (2001), Politische Konfliktlinien in westlichen Demokratien: Ethnisch-kulturelle und wirtschaftliche Verteilungskonflikte, in: Dietmar *Loch* und Wilhelm *Heitmeyer* (Hrsg.), Schattenseiten der Globalisierung, Frankfurt am Main, 418-442.

Leibfried, Stephan and Michael *Zürn* (2005), Transformations of the State? Cambridge.

Lipset, Seymour Martin (1996), American Exceptionalism – A Double-Edged Sword, New York.

Lipset, Seymour Martin and Gary *Marks* (2000), It Didn't Happen Here. Why Socialism Failed in the United States, New York/London.

Mares, Isabela (2001), Firms and the Welfare State: When, Why, and How Does Social Policy Matter to Employers, in: *Hall*/*Soskice* (Eds.), 184-212.

Marx, Karl und Friedrich *Engels* (1980 [1848]), Manifest der Kommunistischen Partei, Berlin, 45. Aufl.

Reich, Robert B. (1991), The Work of Nations – Preparing Ourselves for 21st-Century Capitalism, New York.

Rodrik, Dani (1997), Has Globalization Gone too Far? Washington, D.C.

Scharpf, Fritz W. and Vivien A. *Schmidt* (Eds., 2000a), Welfare and Work in the Open Economy – From Vulnerability to Competitiveness, Vol. I, Oxford.

Scharpf, Fritz W. and Vivien A. *Schmidt* (Eds., 2000b), Welfare and Work in the Open Economy – Diverse Responses to Common Challenges, Vol. II, Oxford.

Schmidt, Vivien A. (2002), The Futures of European Capitalism, Oxford.

Schwartz, Herman M. (1994), States versus Markets. History, Geography, and the Development of the International Political Economy, New York.

Schwartz, Herman M. (2000), Internationalization and two liberal welfare states: Australia and New Zealand, in: Scharpf/Schmidt (Eds.) (2000b), 69-130.

Seeleib-Kaiser, Martin (1997), Der Wohlfahrtsstaat in der Globalisierungsfalle. Eine analytisch-konzeptionelle Annäherung, in: Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien (Hg.), 73-106.

Seeleib-Kaiser, Martin (1999), Wohlfahrtssysteme unter Bedingungen der Globalisierung: Divergenz, Konvergenz oder divergente Konvergenz? In: Zeitschrift für Sozialreform, 45 (1), 3-23.

Seeleib-Kaiser, Martin (2001), Globalisierung und Sozialpolitik, Frankfurt am Main.

Seeleib-Kaiser, Martin (2002), Neubeginn oder Ende der Sozialdemokratie? In: Politische Vierteljahresschrift, 43, 478-496.

Seeleib-Kaiser, Martin und Silke *van Dzk* und Martin *Roggenkamp* (2005), What Do Parties Want? An Analysis of Programmatic Social Policy Aims in Austria, Germany and the Netherlands, in: European Journal of Social Security, 7 (2), 115-137.

Snyder, Francis (1999), Governing Economic Globalisation: Global Legal Pluralism and European Law, in: European Law Journal, 5(4), 334-374.

Sombart, Werner (1906), Warum gibt es in den Vereinigten Staaten keinen Sozialismus? Tübingen.

Sternjø, Steinar (2005), Solidarity in Europe: The History of an Idea, Cambridge.

Stiglitz, Joseph E. (2002), Globalization and Its Discontents, New York/London.

Stolper, Wolfgang F. and Paul A. *Samuelson* (1941 [1959]), Protection and Real Wages, in: Review of Economic Studies, Vol. IX (1941-42), reprinted 1959, 58-73.

Streeck, Wolfgang (2001), Wohlfahrtsstaat und Markt als moralische Einrichtungen, in: Karl Ulrich *Mayer* (Hg.), Die Beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat, Frankfurt am Main, 135-167.

Taylor-Gooby, Peter (2005), Is the Future American? Or, Can Left Politics Preserve European Welfare States from Erosion through Growing ‚Racial' Diversity? in: Journal of Social Policy, 34 (4), 661-672.

Vetterlein, Antje (2005), The Politics of Development Discourse: From the Washington to the Post-Washington Consensus, PhD Dissertation, Europäisches Hochschulinstitut, Florenz.

Vobruba, Georg (Hg., 1989). Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, Berlin.

Vobruba, Georg (1991), Jenseits der sozialen Fragen, Frankfurt am Main.

Vobruba, Georg (2001), Integration und Erweiterung. Europa im Globalisierungsdilemma, Wien.

Weiss, Linda (1998), The Myth of the Powerless State, Ithaca.

Wood, Adrian (1994), North-South Trade, Employment, and Inequality, Oxford.

Wood, Geof (2004), Informal Security Regimes: The Strength of Relationships, in: Gough/*Wood* (Eds.), 49-87.

Wood, Geof and Ian *Gough* (2004), Conclusion. Rethinking Social Policy in Development Contexts, in: Gough/Wood (Eds.), 312-326.

Yeates, Nicola (2002), Globalization and Social Policy, in: Global Social Policy, Vol. 2 (1), 69-91.

Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien (Hg., 1997), Standortrisiko Wohlfahrtsstaat? Opladen.