

ständnis den Vorgaben zugrunde liegt, was im Folgenden genauer erläutert werden soll. Ziel dieses Kapitels ist es demnach, auf verschiedenen Staatsverständnissen basierende Strategien zur Beeinflussung von Handlungsfähigkeit herauszuarbeiten. Auf dieser Grundlage kann im Empirieteil untersucht werden, welche dieser Strategien zu welchem Zeitpunkt mit den europäischen Vorgaben verfolgt wurde.

## Hinführung

Ogleich die Strategien sich auf die *europäischen* Vorgaben beziehen sollen, bietet sich für ihre Entwicklung in erster Linie ein Rückgriff auf die Globalisierungsforschung an: Erstens beschäftigt sich diese stärker als die Forschung zur europäischen Integration damit, wie die wirtschaftspolitischen Interventionsmöglichkeiten der Nationalstaaten durch supranationale Prozesse beeinflusst werden. Damit ist die Beziehung zwischen Interventionsmöglichkeiten, Handlungsfähigkeit und Staatsverständnis ein zentrales Thema, zu dem es verschiedene Positionen gibt – aus denen wiederum unterschiedliche Strategien ableitbar sind. Zum zweiten handelt es sich bei der Globalisierung um ähnliche Prozesse, wie sie auch (bzw. sogar in besonderem Maße) innerhalb der EU anzutreffen sind. Dies gilt v.a. für die Einschränkung von Interventionsmöglichkeiten durch eine zunehmende wirtschaftliche Verflechtung und ihre mögliche Wiedergewinnung durch eine supranationale politische Zusammenarbeit. Beide Prozesse – in der Globalisierungsforschung gefasst unter ›ökonomische‹ und ›politische‹ Globalisierung – spielen für die Strategien zur Beeinflussung staatlicher Handlungsfähigkeit eine wesentliche Rolle. Deshalb, aber auch weil sie nicht immer ganz eindeutig definiert sind, werden sie vor der Ableitung der Strategien kurz erläutert.

## Einleitende Begriffsbestimmungen: Ökonomische und politische Globalisierung

Unter *ökonomische Globalisierung* wird die zunehmende Verflechtung nationaler Märkte verstanden. Die daraus resultierende Mobilität von Waren, Dienstleistungen, Kapital, Arbeitskräften etc. führt zu einer »zunehmende[n] Ausdehnung und Intensität ökonomischer Austauschbeziehungen« (Bernauer 2000: 28). In der Forschung überwiegt die Ansicht, dass die ökonomische Globalisierung zu einer Einschränkung nationalstaatlicher Interventionsmöglichkeiten führt. Die Bezeichnung *ökonomische* Globalisierung darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass ihre Ursachen neben Faktoren wie der technologischen Entwicklung und der damit einhergehenden Senkung von Informations- und Transaktions-

kosten (vgl. Heise 2005: 312) auch im politischen Bereich zu finden sind: Die Politik schafft – über den Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen – die Vorbedingungen für die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung, beispielsweise durch Abkommen wie GATS oder TRIPS. Weiterhin setzt sie wichtige Rahmenbedingungen, um die Globalisierung abzusichern, ein Beispiel hierfür ist das Schiedsgericht der Welthandelsorganisation.

Der wirtschaftlich am stärksten verflochtene Handelsraum der Welt ist die EU (vgl. Risse 1999: 4; Hirst/Thompson 2002: 256), da hier »traditionelle nationalstaatliche Hindernisse für grenzüberschreitende wirtschaftliche Aktivitäten am stärksten abgebaut wurden und somit die wirtschaftliche Verflechtung mit den europäischen Partnerstaaten verhältnismäßig weit vorangeschritten ist« (Scherrer 2000: 51). Zusätzlich ist die Verflechtung gut abgesichert, was z.B. an der vertraglichen Festlegung der Binnenmarktfreiheiten deutlich wird. Daher sprechen einige Autoren davon, dass die EU für ihre Mitgliedstaaten der wichtigste Teil der Globalisierung ist (vgl. z.B. Schulte 2001: 23).

Unter dem Begriff *politische Globalisierung* werden diejenigen politischen Kooperationen auf supranationaler Ebene verstanden, welche darüber hinausgehen, die ökonomische Globalisierung zu ermöglichen oder abzusichern. Eine solche Zusammenarbeit kann in unterschiedlichen Bereichen (z.B. Umwelt und Kultur) stattfinden, die Arbeit beschränkt sich entsprechend der Forschungsfragen auf die Wirtschaftspolitik. In diesem Sinne kann politische Globalisierung zum einen *unabhängig* von der ökonomischen in supranationalen Kooperationen zur Lösung grenzüberschreitender Probleme oder zur Erreichung gemeinsamer Ziele bestehen. Zum anderen ist sie auch als *Reaktion* auf die wirtschaftliche Verflechtung denkbar: Sie kann darauf abzielen, diese voranzutreiben oder als Region in der globalisierten Welt zu bestehen, z.B. durch gemeinsame Infrastrukturprojekte zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit. Ebenso kann politische Globalisierung das Ziel haben, der ökonomischen etwas entgegen zu setzen, z.B. Maßnahmen, um die in Folge der wirtschaftlichen Verflechtung verlorenen Interventionsmöglichkeiten wieder zu erlangen. Letzteres kann auch dann der Fall sein, wenn die Interventionsmöglichkeiten faktisch nicht bzw. nicht im wahrgenommenen Maße eingeschränkt wurden, wenn es sich bei den einschränkenden Faktoren um »soziale Konstruktionen« handelt (»Mythos Globalisierung«). Dies ist damit zu erklären, dass »it is the ideas that actors hold about the context in which they find themselves rather than the context itself which informs the way in which actors behave« (Hay/Rosamond

2002: 148<sup>65</sup>). Im Gegensatz zur ökonomischen kann die politische Globalisierung die Interventionsmöglichkeiten der Nationalstaaten somit nicht nur einschränken, sondern auch ausbauen.

Wie die ökonomische ist auch die politische Globalisierung in bestimmten Weltregionen weiter vorangeschritten, dies ist insbesondere wieder für die EU der Fall. Dabei reicht sie von einer weichen Koordination in Form von Absprachen oder unverbindlichen Leitlinien bis hin zu einer Übertragung von Kompetenzen an supranationale Organe.

## Einleitende Bemerkungen zu den drei Strategien

Zur Ableitung der Strategien wird im Folgenden jener Bereich der Globalisierungsforschung herangezogen, der sich hauptsächlich mit den Auswirkungen der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung auf die nationalen Interventionsmöglichkeiten beschäftigt.<sup>66</sup> Dies ist insofern relevant, als dass hier Aussagen dazu gemacht werden, wie diese Verflechtung – die ja in der EU besonders weit vorangeschritten ist – sich auf die drei Interventionsbereiche Allokation, Distribution und Stabilisierung bzw. auf die Politikfelder Beihilfen, öffentliche Güter, Sozialpolitik und Stabilisierung auswirkt und wie die Auswirkungen dieser Verflechtungen bewertet werden. Hierzu gibt es verschiedene Positionen, aus denen sich wiederum unterschiedliche Strategien ableiten lassen. Drei Positionen bieten sich besonders an: Kurz gesagt gehen ›Globalisierungskritiker‹ davon aus, dass die Globalisierung die (national-)staatlichen Interventionsmöglichkeiten einschränkt und damit die Handlungsfähigkeit der Staaten schwächt. Im Gegensatz dazu führt bei den ›Globalisierungsbefürwortern‹ die Einschränkung der Interventionsmöglichkeiten zu einer Stärkung von Handlungsfähigkeit. Letzteres wird auch von einer dritten Position, den ›Revisionisten‹, so gesehen, sie argumentieren allerdings zusätzlich, dass die Staaten dies bewusst genutzt und Globali-

65 »Zu einem großen Teil handelt es sich [...] bei der ›Globalisierung‹ im ökonomischen Bereich um einen Mythos, allerdings einen sehr wirkungsmächtigen. Obwohl der neoliberale Globalisierungsdiskurs nur sehr wenige und überdies widersprüchliche Korrelate in der Praxis hat, scheint er dennoch fast das Definitionsmonopol für die Behandlung weltweiter wie auch nationaler Wirtschaftsprobleme erreicht zu haben« (Risse 1999: 5).

66 Es wird nur der Teil der Forschung einbezogen, bei dem es um die für die Arbeit relevanten Gebiete geht: Ausgabenpolitik und die drei Bereiche Allokation, Distribution und Stabilisierung. Dies bedeutet u.a. einen weitgehenden Verzicht auf den Aspekt der deregulierenden Auswirkungen der Globalisierung. Auch die Frage wirtschaftspolitischer Konvergenz durch Globalisierung ist für diese Arbeit nicht relevant.

sierung zur Lösung ihrer internen Probleme ›gemacht‹ hätten.<sup>67</sup> Alle Positionen<sup>68</sup> stimmen demnach darin überein, dass staatliche Interventionsmöglichkeiten durch eine zunehmende wirtschaftliche Verflechtung eingeschränkt werden. Der Hauptdissens liegt darin, ob diese Einschränkung die Handlungsfähigkeit stärkt oder schwächt – was mit ihren jeweils unterschiedlichen Staatsverständnissen zu erklären ist. Überdies wird die Rolle der Staaten im Globalisierungsprozess verschieden eingeschätzt. Dies wird im Folgenden genauer, vor allem mit Blick auf die drei Interventionsbereiche, herausgearbeitet, um auf dieser Grundlage abzuleiten, welches Staatsverständnis mit welcher Strategie zur Stärkung von Handlungsfähigkeit einhergeht. Die Argumente der drei Positionen werden dabei nur kurz skizziert und nicht diskutiert.<sup>69</sup>

Da die mit den europäischen Vorgaben verfolgbaren Strategien nicht nur als Reaktion oder in Bezug auf die ökonomische Globalisierung gesehen werden sollen, werden die aus der Globalisierungsforschung abgeleiteten Strategien im letzten Schritt zum einen abstrahiert bzw. verallgemeinert, um so auch auf Situationen anwendbar zu sein, in denen die Einschränkungen der Interventionsmöglichkeiten von anderen Faktoren als der wirtschaftlichen Verflechtung verursacht werden, z.B. der demographischen Entwicklung oder der Konjunkturlage. Zum anderen wer-

67 Einheitliche Bezeichnungen für die Positionen gibt es in der Forschung nicht. Dies ist problematisch, weil durch die Wahl bestimmter Begriffe immer auch Assoziationen geweckt werden. Die Arbeit folgt mit der Wahl der Bezeichnungen Genschel (2003), der allerdings die ersten beiden Positionen unter dem Begriff Globalisierungstheoretiker zusammenfasst. Jede Position umfasst nur das, was in diesem Kapitel zu ihnen ausgeführt wird, so ist mit ›Globalisierungskritikern‹ z.B. nicht die globalisierungskritische Bewegung als ganzes gemeint – was aufgrund der Heterogenität der Bewegung auch gar nicht möglich wäre.

68 Weitere bekannte Positionen wurden nicht einbezogen, da sie für die Entwicklung von Strategien nicht geeignet sind: Die Vorgaben waren immer darauf ausgerichtet, Interventionsmöglichkeiten zu beeinflussen, insofern macht es keinen Sinn, die sog. ›skeptische Position‹ (vgl. Hirst/Thompson 1996, Garrett 1998) einzubeziehen, die argumentiert, dass nationalstaatliche Interventionsmöglichkeiten durch die Globalisierung nicht beeinflusst werden. Vertreter der ›Kompensationsthese‹ (vgl. bspw. Rodrik 1996) gehen davon aus, dass mit zunehmender Offenheit von Volkswirtschaften auch die Staatsausgaben anwachsen, um die gestiegenen Unsicherheiten bzw. Ungleichheiten zu kompensieren. Hinter dieser Position steckt jedoch kein Staatsverständnis, anhand dessen der Globalisierungsprozess (und damit das Verhältnis von Interventionsmöglichkeiten und Handlungsfähigkeit) bewertet wird, hieraus lässt sich daher ebenfalls keine Strategie ableiten.

69 Für eine ausführlichere Darstellung bzw. Kritik vgl. bspw. Held et al. 1999; De Vries 2001; Genschel 2003; für die Wohlfahrtsdimension/Sozialausgaben Kumpmann 2005.

den sie ergänzt um Strategien, die unabhängig von einer vorhergehenden Einschränkung von Interventionsmöglichkeiten darauf gerichtet sind, über eine supranationale Kooperation Interventionsmöglichkeiten einzuschränken oder auszubauen. Hierfür wird zum Teil auch auf die Globalisierungsforschung ergänzende Literatur zurückgegriffen. Dementsprechend werden die jeweiligen Strategien im Folgenden mit einem allgemeineren, sich nicht ausdrücklich auf ›Globalisierung‹ beziehenden Titel als kritische, affirmative und revisionistische Strategie bezeichnet.

## Die kritische Strategie

Die Globalisierungskritiker sehen die ökonomische Globalisierung<sup>70</sup> als ein Phänomen, das die Interventionsmöglichkeiten der Nationalstaaten verringert und damit ihre Handlungsfähigkeit schwächt: »Die Transnationalisierung der Industrie- und Dienstleistungszweige und die aus ihr folgenden politischen Probleme schränken die Möglichkeit der liberaldemokratisch konstituierten Nationalstaaten ein, eigenbestimmt zu handeln« (Narr/Schubert 1994: 13). Die grundlegende These ist ein negativ bewerteter ›Rückzug des Nationalstaates‹<sup>71</sup>, da dieser in Folge der wirtschaftlichen Verflechtung bestimmte Aufgaben nicht mehr wahrnehmen kann, was eine Schwächung seiner Handlungsfähigkeit bedeutet. Hinsichtlich der in dieser Arbeit zu untersuchenden Politikfelder konzentriert sich die Forschung vor allem auf die *distributiven Aufgaben* des Staates (vgl. ausführlich Tanzi 2002). So stellt Schulte (2001: 23) fest, dass als Folge der Internationalisierung »der Nationalstaat als bislang dominantes Aktionsfeld der Sozialpolitik sowohl de iure als auch vor allem de facto an Einfluss verliert.« Die Ursachen hierfür werden auf der Einnahmen- wie der Ausgabenseite des Sozialstaates gesehen: Durch die vermehrten (echten oder unechten) Exit-Optionen für mobile Produktionsfaktoren und den dadurch ausgelösten Steuerwettbewerb erodiere die Finanzierungsbasis (vgl. Heise 2005: 307).<sup>72</sup> Einen Beitrag hierzu leiste, insbesondere bei beitragsfinanzierten Sozialsystemen, auch die steigende Arbeitslosigkeit, für die einige Globalisierungskritiker die Globalisierung – zumindest im Bereich der gering Qualifizierten – (mit)verant-

70 Im Folgenden ist – wenn nicht explizit ›politische Globalisierung‹ geschrieben steht – mit ›Globalisierung‹ immer die ökonomische gemeint.

71 So die deutsche Übersetzung des Buches von Strange (1996): »The retreat of the state«.

72 »Globalization and tax competition are likely to reduce the scope for redistributive policies, especially promoted through progressive taxation« (Tanzi 1997: 24). Für eine ausführliche Darstellung der Diskussion um Globalisierung und Steuerwettbewerb vgl. Genschel 2000.