

Kapitel 2 Wunschdenken und Alpträume vom "virtuellen" Staat

Viele Sozialwissenschaftler und politische Praktiker argumentieren, dass wirtschaftliche Integrationsprozesse zu einem regulatorischen Wettbewerb zwischen Staaten, einem Rückgang der Staatseinnahmen und sinkenden Handlungskapazitäten des Staates schlechthin führen. Der Staat werde dadurch zu einer "virtuellen" Institution (Rosecrance 1996). Andere behaupten genau das Gegenteil: Weltwirtschaftliche Öffnungsprozesse würden die Nachfrage nach und das Angebot an staatlichen Massnahmen zum Schutze der Bevölkerung vor den Risiken einer offenen Weltwirtschaft erhöhen. Die Globalisierung führe somit zu "mehr Staat".¹

In diesem Kapitel zeige ich mittels theoretischer Überlegungen und statistischen Analysen auf, dass das Volumen der Staatstätigkeit trotz verstärkter Offenheit beziehungsweise Integration der Weltwirtschaft nicht geschrumpft ist. Die Gegenhypothese, dass wirtschaftliche Globalisierung zu einem Wachstum der Staatstätigkeit führt, lässt sich durch die verfügbare empirische Information nur begrenzt erhärten: Entgegen einer weit verbreiteten Behauptung hat die Offenheit eines Landes im Aussenhandelsbereich eine stärkere (und positive) Auswirkung auf das Volumen der Staatstätigkeit als die Offenheit im Finanzbereich. Zudem lässt sich die Logik der Risikoabsicherung, die dieser Hypothese zu Grunde liegt, empirisch nur schwer fassen. Die folgende Analyse führt des Weiteren zum Schluss, dass kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen weltwirtschaftlicher Integration und Konvergenz oder Divergenz der Grösse des öffentlichen Sektors über die einzelnen Länder hinweg besteht. Das Diktum vom "virtuellen" Staat ist somit, gemessen an der heute verfügbaren empirischen Information, Wunschdenken ultraliberaler Kreise oder Alpträume der "alten Linken".

1 Die statistischen Analysen, auf denen der empirische Teil dieses Kapitels weitgehend beruht, wurden gemeinsam mit Christoph Achini durchgeführt (vgl. Bernauer/Achini 2000).

2.1. Grundfragen

Die zentrale Stellung des Staates in der Gesellschaft fungiert in den meisten Arbeiten zur Internationalen Politischen Ökonomie als Annahme, beispielsweise in der älteren Literatur zu transnationalen Beziehungen und Interdependenz (Cooper 1968; Keohane/Nye 1972; vgl. auch Jones 1995) und der neueren Literatur über internationale Regime (Krasner 1983; Young 1994; Keohane 1989). Autoren, die sich mit multinationalen Unternehmen (MNU) befassen, schreiten bereits in den 1970er Jahren bisweilen die Frage an, ob nichtstaatliche Aktivitäten über nationale Grenzen hinweg den Einfluss von Regierungen reduzieren würden (Deutsch 1957; Modelski 1979; Gilpin 1987). Spätestens seit den beiden Erdölkrisen der 1970er Jahre wurde jedoch klar, dass Staaten – in diesem Falle die OPEC-Staaten, die durch ihre Produktionsdrosselung die Erdölpreise emporschnellen liessen – sich selbst gegen die grössten MNU, die Giganten im Erdölgeschäft, mühelos durchsetzen konnten. Somit war das Thema vom Tisch und ab den 1980er Jahren befasste sich die IPÖ-Forschung ausschliesslich mit dem Entstehen, dem Zerfall und der Wirksamkeit internationaler Regime oder Institutionen, dies im Rahmen von staatszentrierten Theorien.

Wie in Kapitel 1 aufgezeigt, taucht seit Mitte der 1990er Jahre in der IPÖ-Literatur immer öfter die Frage auf, welche Konsequenzen die Globalisierung für den Staat habe (McGrew 1998; Beisheim/Walter 1997). Viele Meinungsmacher in der Globalisierungsdiskussion bringen vor, der Staat befände sich aufgrund der nicht mehr zu bremsenden Triebkräfte der Globalisierung auf dem Rückzug (Ohmae 1985, 1995a, 1995b; Falk 1997; Camilleri/Falk 1992; Beck 1997; Scharf 1994). Die konträre Position nehmen die politischen Realisten oder Neorealisten ein. Sie behaupten, das Modell des westfälischen Staates und damit die vollumfängliche Kontrolle von Staaten über alle Aktivitäten auf ihrem Territorium sei schon immer ein Idealtypus gewesen (vgl. Kap. 1). Die Welt funktioniere heute kaum anders als in der Zeit vor dem "Ausbruch" der Globalisierungsdebatte (Krasner 1994, 1995).²

Ein grosser Teil der Literatur zu den Konsequenzen der Globalisierung ist deskriptiv, beruht auf nicht falsifizierbaren Hypothesen oder beschränkt sich auf die Analyse spezifischer Politikbereiche (vgl. Mittelman 1996; Cerny 1995). In vielen Arbeiten (z. B. Waters 1995) fungiert zudem der Rückzug des Staates mehr als Annahme denn als Explanandum oder wird als Teildimension der Globalisierung selbst betrachtet. In letzterem Fall ist eine Untersuchung der Auswirkungen wirtschaftlicher Globalisierung auf staatliche Handlungskapazitäten unmöglich, da Ursachen und Ergebnisse konzeptionell und empirisch nicht mehr trennbar sind.

2 Für eine Kritik an Krasner vgl. Strange 1994, 1996.

In diesem Kapitel frage ich nach den Konsequenzen wirtschaftlicher Globalisierung für den Staat aus einer Makro-Perspektive, sozusagen aus der Vogelschau. Es werden falsifizierbare Hypothesen entworfen und mit statistischen Verfahren getestet. Im Vordergrund steht die Beziehung zwischen der Offenheit von Staaten gegenüber der Weltwirtschaft auf der einen und staatlichen Handlungskapazitäten auf der anderen Seite. Im folgenden Teil des Kapitels kommt der Stand der Forschung zur Sprache. Danach entwickle ich vier Hypothesen:

1. Je offener ein Staat gegenüber der Weltwirtschaft ist, desto *kleiner* ist sein öffentlicher Sektor.
2. Je offener ein Staat gegenüber der Weltwirtschaft ist, desto *grösser* ist sein öffentlicher Sektor.
3. Je stärker die weltwirtschaftliche Integration ist, desto stärker konvergiert die Grösse des öffentlichen Sektors über die einzelnen Staaten hinweg.
4. Die negativen Auswirkungen, welche die wirtschaftliche Offenheit eines Staates auf die Grösse des öffentlichen Sektors hat, sind in denjenigen Teilbereichen des öffentlichen Sektors am stärksten, die für die internationale Wettbewerbsfähigkeit am wenigsten relevant sind. Diese Teilbereiche beinhalten vor allem redistributive Aktivitäten des Staates.

Im dritten Teil des Kapitels werden die wichtigsten Konzepte sowie die verwendeten Daten und Methoden vorgestellt. Im vierten Teil werden die Resultate zu den Hypothesen 1 und 2 diskutiert, in Teil fünf und sechs die Resultate zu den Hypothesen 3 und 4. Abschliessend fasse ich die Ergebnisse zusammen und stelle einige Ideen für weiterführende Analysen vor.

2.2. Stand der Forschung

Im Zentrum der folgenden Analyse steht der Zusammenhang zwischen dem Ausmass weltwirtschaftlicher Verflechtungen und der Grösse des öffentlichen Sektors. Diese Fokussierung beleuchtet nur einen kleinen Teilbereich der Frage, welche auf die Konsequenzen der Globalisierung für den Staat zielt. Diese Zuspitzung ist jedoch insofern nützlich, als sie falsifizierbare Hypothesen zulässt und damit den Grundstein für weiterreichende Arbeiten zu breiter angelegten Fragestellungen legt.

Hier sollen vorweg die wichtigsten Variablen der Analyse in Kürze genannt werden: "Wirtschaftliche Offenheit", die erklärende Variable, erfasst das Ausmass, in dem ein Staat in die Weltwirtschaft integriert ist – das heisst den Grad der Offenheit dieses Staates gegenüber wirtschaftlichen Transaktionen über seine Landesgrenzen hinweg. Diese Definition impliziert, dass der einzelne Staat die Untersuchungseinheit ist. In Hypothese 3 verwenden wir das

Konzept "wirtschaftliche Integration", um die durchschnittliche wirtschaftliche Offenheit aller Staaten in der Untersuchung zu messen. Die Untersuchungseinheit in diesem Fall ist das internationale System beziehungsweise eine bestimmte Staatengruppe in einem bestimmten Jahr.

Die Konsequenzen wirtschaftlicher Offenheit für den Staat sind das zu erklärende Phänomen. In vielen Arbeiten zu Globalisierungsfragen werden diese Konsequenzen, und damit die abhängige Variable, nur vage definiert. Diese Unschärfen hängen unter anderem damit zusammen, dass viele Autoren die genannten Konsequenzen im Sinne von Veränderungen in den Machtbeziehungen zwischen Staaten und Märkten oder anderen Akteuren begreifen. Staatliche Macht wiederum wird oft mit Konzepten wie Autonomie, Souveränität, Unabhängigkeit, Autorität usw. in Verbindung gebracht (vgl. Rosenau 1996). Ausmass des Einflusses von Regierungen oder Staaten auf gesellschaftliche Prozesse in ihrem Hoheitsgebiet. Auf der Grundlage von "neuen und viel umfassenderen Konzepten sowohl von Macht, wie auch von Politik" versucht beispielsweise Susan Strange zu erklären "[wer] wirklich die Weltwirtschaft leitet" (Strange 1996, cover). Solch breite Konzepte von Macht sind allerdings nicht neu und machen es der Autorin zugleich praktisch unmöglich, in griffiger Weise zu untersuchen, ob, weshalb und wie einzelne Staaten in unterschiedlichem Ausmass soziale Vorgänge in ihrem Staatsgebiet oder sogar darüber hinaus kontrollieren.

In diesem Kapitel kommt ein viel einfacheres Konzept staatlicher Handlungskapazitäten zur Anwendung. Dieses Konzept beruht auf der Unterscheidung von externer und interner Macht eines Staates. Externe Macht bezieht sich auf die Beziehungen eines Staates mit anderen Staaten oder anderen Akteuren jenseits seiner Grenzen. Interne Macht bezieht sich auf Beziehungen innerhalb der Staatsgrenzen. John Boli-Bennett (1980: 77) definiert den letzten Machtbegriff als *state dominance*: "das Ausmass, in dem der Staat die ökonomische Aktivität in seiner dazugehörigen Gesellschaft leitet und reguliert." Diesbezügliche staatliche Kapazitäten lassen sich in einfacher und über viele Länder hinweg vergleichbarer Weise durch die Grösse des öffentlichen Sektors erfassen. Dieser Indikator misst die Kapazität eines Staates, aus seiner Bevölkerung beziehungsweise seiner Zivilgesellschaft Ressourcen abzuschöpfen und diese durch politische Prozesse wieder zu verteilen.

Das seit langem beobachtbare Wachstum des öffentlichen Sektors in vielen Staaten der Welt (vgl. Kap. 1) wird in der Fachliteratur meist auf innerstaatliche Ursachen zurückgeführt. Schon im 19. Jahrhundert argumentierte der Deutsche Ökonom Adolf Wagner, dass wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt fast automatisch mit einem Wachstum der staatlichen Aktivität verbunden sei. Wagners Hypothese wurde später verfeinert: Das Wachstum des öffentlichen Sektors beruhe, so das Argument der "Neo-Wagnerianer", auf der Einkommenselastizität und der Tatsache, dass der Staat viele soziale Kosten

der wirtschaftlichen Entwicklung zu tragen habe (Bird 1971). Die verfügbaren Daten zeigen in der Tat, dass traditionelle Staatsausgaben wie diejenigen für Verteidigung, öffentliche Sicherheit und staatliche Administration weniger stark gewachsen sind als Ausgaben, die im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung stehen, zum Beispiel Infrastruktur, Raum- und Stadtplanung, soziale Wohlfahrt oder Umweltschutz (Taylor 1983; Gurr et al. 1990; Tilly 1975; Evans et al. 1985; Thomas/Meyer 1984; Tanzi/Schuknecht 1995). Weiterführende Forschungsarbeiten wiesen auf andere innerstaatliche Erklärungsfaktoren hin, beispielsweise Formen der Besteuerung, politische Ausrichtung staatstragender Parteien und Strukturmerkmale politischer Systeme (Cameron 1978; Garrett 1998).

In den 1960er und 1970er Jahren erkannten einige Autoren, dass das Ausmass der Staatstätigkeit auch mit Entwicklungen jenseits des Staates zu tun haben könnte. Diese Erkenntnis beruhte nicht zuletzt auf dem Wissen um die Tatsache, dass die Entstehung von Staaten wesentlich von ihrem internationalen Umfeld bestimmt ist – Staaten werden durch das internationale System konstituiert (Boli-Bennett 1980; Anderson 1996; Jackson/James 1993). Einige Autoren bemerkten zudem, dass viele Staaten, und vor allem kleine Staaten, gegenüber der Weltwirtschaft sehr offen waren, und dass damit innerstaatliche Preise von Gütern, Arbeit und Kapital in unterschiedlichem Ausmass von Veränderungen in der Weltwirtschaft beeinflusst wurden (Dahl/Tufte 1973; Lindbeck 1976). Staaten konnten somit als Bindeglied zwischen innerstaatlicher Politik und Wirtschaft einerseits und internationalen Märkten andererseits begriffen werden. 1960 stellte Gunnar Myrdal (1960: 70) fest, dass Staaten immer stärker in die Zivilgesellschaft eingriffen, um als negativ bewertete Konsequenzen weltwirtschaftlicher Veränderungen für die innerstaatliche Produktion und den Arbeitsmarkt abzuschwächen. Richard Cooper (1972: 164), Robert Gilpin (1975: 45), Gerhard Lehmann (1977), Peter Katzenstein (1978) und andere Autoren gelangten zu ähnlichen Schlüssen. Gilpin bemerkte beispielsweise, dass die wachsende wirtschaftliche Interdependenz Angstgefühle hervorruft. Diese könnten (neo-)merkantilistischen Strömungen, und damit implizit verstärkten staatlichen Eingriffen in das Marktgeschehen, Vorschub leisten.

Spätestens an diesem Punkt wurde klar, dass die Expansion der staatlichen Tätigkeit und staatliche Massnahmen zum Schutz von Binnenmärkten (Protektionismus) zwei Seiten derselben Medaille waren. Diese beiden Politikinstrumente gewannen in dem Masse an Bedeutung, wie traditionelle staatliche Instrumente wie beispielsweise die Geld- und Zinspolitik als Folge weltwirtschaftlicher Integrationsprozesse weniger wirksam wurden. Darüber hinaus bemerkten einige Autoren (z. B. Lindbeck 1977), dass internationale Zusammenarbeit für das Wiedererlangen staatlicher Einflussmöglichkeiten unter Bedingung zunehmender Interdependenzen von wachsender Bedeutung

sei. Dieses Thema sollte in der IPÖ-Literatur der 1990er Jahre wieder verstärkt auftauchen.

In den 1970er und frühen 1980er Jahren wurden statistische Analysen durchgeführt, die auf einen positiven Zusammenhang zwischen der Grösse des öffentlichen Sektors und der wirtschaftlichen Offenheit von Staaten hinwiesen – die beiden Konzepte wurden mit dem Anteil der Steuereinnahmen am BIP und dem Anteil von Importen plus Exporten ebenfalls am BIP operationalisiert (Cameron 1978; Boli-Bennett 1980; Schmidt 1982).³ Diese Analysen beruhen auf sehr kleinen Ländergruppen (normalerweise wenige OECD-Staaten), kurzen Zeiträumen und teilweise fragwürdigen Forschungsdesigns (z. B. keine Kontrolle exogener Variablen). Theoretische Argumente in Bezug auf eine mögliche Kausalbeziehung, die der beobachteten Korrelation zu Grunde liegen könnte, blieben vage. Einige Autoren (z. B. Bornschier 1988: 281–87) argumentierten, dass dieser Zusammenhang darauf beruhe, dass zwischen dem Streben nach wirtschaftlicher Effizienz in einer expandierenden Weltwirtschaft und demjenigen nach Wählerstimmen und Legitimität, die sich teilweise durch Umverteilung von Wohlstand erzielen lassen, ein Spannungsverhältnis existiere.

Im wohl substanzvollsten Beitrag zu dieser Frage in den 1970er und 1980er Jahren schlug David Cameron (1978: 1256) ein Kausalmodell vor, nach welchem die wirtschaftliche Offenheit von einem Wachstum des Industriesektors begleitet sei. Dadurch gewönnen Gewerkschaften und Kollektivverhandlungen an Bedeutung, und der öffentliche Sektor expandierte durch Einkommenszuschüsse beziehungsweise Lohnnebenkosten. Camerons empirische Evidenz blieb allerdings sehr spärlich. Zudem erscheint sein Argument aus heutiger Sicht fraglich, da in den vergangenen drei Jahrzehnten der Industriesektor zugunsten des Dienstleistungssektors stark geschrumpft ist, die Staatsausgaben in vielen Ländern aber trotzdem gewachsen sind (vgl. Garrett 1998).⁴

3 Für theoretische Argumente im selben Sinne vgl. Katzenstein 1985 und Ruggie 1983.

4 Vergleichende Fallstudien, die besonders seit Mitte der 1980er Jahre vermehrt zu verzeichnen sind, haben ein komplexeres Bild der Staaten als Bindeglied zwischen innerstaatlicher Zivilgesellschaft und Weltwirtschaft gezeichnet. Hier seien zwei Beispiele erwähnt. Peter Katzenstein (1985) hat aufgezeigt, dass sieben kleine westeuropäische Staaten, die gegenüber der Weltwirtschaft sehr verteilich waren, es verstanden haben, mittels Mechanismen des "demokratischen Korporatismus" im internationalen Wirtschaftswettbewerb mitzuhalten und gleichzeitig ihre innerstaatlichen politischen Strukturen zu bewahren. Dieser demokratische Korporatismus ist sozusagen ein dritter Weg zwischen staatlichem Interventionismus und Laissez-faire-Strategien in der Wirtschaftspolitik. Er besteht aus einer Mischung von ideologischem Konsens und zentralisierten Verhandlungen zwischen Politikern, Interessengruppen sowie staatlichem Verwaltungsapparat. Robert Wade (1990) analysiert die Rolle des Staates in Entwicklungsprozessen in Taiwan, Südkorea und Hong-Kong. Alle drei Staaten verfolgten exportorientierte Wachstumsstrategien. Vergleichbar mit Katzensteins Argument behauptet Wade, dass eine dichotome Betrachtungsweise von Laissez-faire- oder Marktstrategien versus

Die Bedeutung dieser älteren Arbeiten für die Globalisierungsdebatte der 1990er Jahre wurde erst in jüngster Zeit erkannt. Aufbauend auf den älteren Beiträgen von David Cameron (1978) und anderen Autoren sowie neueren Arbeiten, zum Beispiel von Dani Rodrik (1996), Paul Bowles und Barnett Wagman (1997), Thomas Cusack und Geoffrey Garrett (1992), Geoffrey Garrett und Deborah Mitchell (1997), Dennis Quinn (1997) und Geoffrey Garrett (1998) wird im Folgenden der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Offenheit oder Integration auf der einen und dem Ausmass der Staatstätigkeit auf der anderen Seite untersucht. Dieser Beitrag geht in mehreren Punkten über die bisher verfügbaren Analysen hinaus.

(a) Verglichen mit Garrett/Mitchell (1997), Quinn (1997) und Garrett (1998) erstreckt sich die Analyse auch auf Nicht-OECD-Länder. Diese Erweiterung ist deshalb wichtig, weil zu erwarten ist, dass Entwicklungsländer auf weltwirtschaftliche Integrationsprozesse anders reagieren als hochentwickelte und demokratisch verfasste Marktwirtschaften.

(b) Die meisten der bisherigen Arbeiten kontrollieren nur wenige exogene Variablen und liefern für diese nur rudimentäre theoretische Begründungen. Ebenso werden selbst für umstrittene theoretische Konzepte, zum Beispiel Staatstätigkeit oder weltwirtschaftliche Integration, nur selten Tests für verschiedene Indikatoren durchgeführt.

(c) Die Möglichkeit einer Zeitgebundenheit von Beziehungen wird nur selten untersucht. Eine Beschränkung der Untersuchung auf OECD-Staaten würde die Anwendung gepoolter Längs-/Querschnittsanalysen erlauben. Beim Einbezug von Nicht-OECD-Staaten verunmöglichen die vielen fehlenden Daten diese Methode. Sinnvolle Analysen für eine grosse Länderzahl müssen somit bei Querschnittsuntersuchungen in verschiedenen Zeiträumen ansetzen. Nur Dani Rodrik (1996) hat bisher eine solche Untersuchungsanlage gewählt, analysiert aber nur wenige Zeiträume.

(d) Der Einfluss wirtschaftlicher Offenheit im Finanzbereich bleibt unstritten. Die Ergebnisse von Dennis Quinn (1997) deuten darauf hin, dass ein Abbau von Kapitalverkehrskontrollen eher mit einem grösseren öffentlichen Sektor einhergeht. Geoffrey Garrett und Deborah Mitchell (1997) und Garrett (1998) kommen zu ähnlichen Resultaten. Dani Rodrik (1996) hingegen argumentiert, dass Offenheit im Finanzbereich die ansonsten positive Beziehung zwischen Offenheit im Aussenhandel und Grösse des öffentlichen Sektors unterminiere, da sie die Steuereinnahmen reduziere. Mit Blick auf die Finanzkrisen in Mexiko, Thailand und anderswo ist zu erwarten, dass diese Effekte im Falle der Entwicklungsländer besonders stark sind. Während Den-

Staatsinterventionismus wenig gewinnbringend sei. Die Rolle des Staates müsse differenzierter betrachtet werden, indem im Detail untersucht wird, wie Entscheidungen über die Allokation von Gütern getroffen werden und welche Rolle der Staat und die Märkte dabei spielen. Um die Argumentation in diesem Kapitel nicht zu überladen, erwähne ich diese Arbeiten nur am Rande.

nis Quinn (1997) nur OECD-Staaten untersucht, bietet Dani Rodrik (1996) nur eine sehr rudimentäre Analyse in Bezug auf eine solche Hypothese.

(e) Die genannten Autoren haben die Konvergenzthese bisher kaum untersucht. So liess sich zum Beispiel behaupten, dass die Konvergenz der Grösse des öffentlichen Sektors von OECD-Ländern stärker sei, weil eine natürliche Grenze des Staatswachstums existiere. Dieser Konvergenztrend könnte durch die, relativ gesehen, grössere wirtschaftliche Verflochtenheit dieser Länder untereinander noch verstärkt werden.

2.3. Hypothesen

Die ersten beiden Hypothesen, die in diesem Kapitel untersucht werden, beinhalten gegensätzliche Prognosen zu den Auswirkungen wirtschaftlicher Offenheit auf den öffentlichen Sektor. Die Hypothesen drei und vier ergänzen die ersten beiden Hypothesen, indem sie Konvergenz-/Divergenztrends sowie verschiedene Formen staatlicher Aktivität zur Sprache bringen.

Hypothese 1: Je offener ein Staat gegenüber der Weltwirtschaft ist, desto kleiner ist sein öffentlicher Sektor.

Viele Exponenten der Globalisierungsdiskussion behaupten, dass wirtschaftliche Integrationsprozesse zu einem regulatorischen Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen führen. Der Wettbewerb um ausländische Direktinvestitionen und grössere Produktivität sowie das Bestreben von Regierungen, eine Abwanderung gebietsansässiger Unternehmen zu verhindern, bewirke einen „Wettlauf nach unten“, beispielsweise in Bereichen der sozialen Wohlfahrt oder des Umwelt- und Arbeitnehmerschutzes. Richard Rosecrance (1996) behauptet gar, der öffentliche Sektor werde dermassen schrumpfen, dass letztlich von „virtuellen“ Staaten gesprochen werden müsse.

Die treibenden Kräfte hinter dieser prognostizierten Entwicklung sind die Kapitalmobilität und der Wettbewerb im Handels- und Produktionsbereich. Politisch bewusst herbeigeführte Deregulierungsprozesse sowie technologische Innovationen, welche die Transaktionskosten senken liessen, haben seit den 1970er Jahren eine wachsende Integration der internationalen Finanzmärkte bewirkt (Helleiner 1994; Cohen 1996). Grenzüberschreitende Finanztransaktionen (z.B. Devisen, Obligationen, Aktien, Derivate) sind am Ende des 20. Jahrhunderts um ein Vielfaches grösser als der Wert des Welthandels mit Gütern und Dienstleistungen oder die Devisenreserven der staatlichen Zentralbanken. Diese Entwicklung impliziert, dass die Möglichkeiten von Staaten, in die Finanzmärkte einzugreifen, drastisch abgenommen haben (Lucaatelli 1997; Frankel 1996). Auch längerfristig angelegte Finanztransak-

tionen sind stark angestiegen, zum Beispiel ausländische Direktinvestitionen. Dieser Finanzfluss deutet auf eine wachsende Integration von Produktionsstrukturen hin. Grenzüberschreitende Verflechtungen im Welthandel hingegen stagnieren seit den 1980er Jahren auf hohem Niveau. Paul Bowles und Barnet Wagmann (1997) bezeichnen die letzten Dekaden des 19. Jahrhunderts treffend als eine Zeit der Internationalisierung (wachsende Beziehungen zwischen nationalen Ökonomien), die 1960er und 1970er Jahre als eine Zeit der Multinationalisierung (zunehmende Aktivität von MNU) und die 1990er Jahre als eine Zeit der Globalisierung (steigende Integration globaler Produktions-, Handels- und Finanzstrukturen).

Viele Autoren behaupten, Globalisierungsprozesse würden nebst der Erzeugung von Deregulierungsdruck zur Senkung der Produktionskosten auch die Möglichkeiten der staatlichen Steuererhebung drastisch reduzieren. Der Economist (31.5.1997) spricht gar vom „verschwindenden Steuerzahler“. Für einige Zeit seien viele Staaten in der Lage, sich durch Verschuldung über die Runden zu bringen. Die Möglichkeiten solcher Staaten, Geld zu leihen, würden jedoch ebenfalls sinken, da aufgrund der gestiegenen Integration der Finanzmärkte mit dem Ausmass der Verschuldung auch die Risikoprämien bei der Neuaufnahme von Geld stiegen. Staaten würden für ihre Verschuldung heute schneller und härter bestraft als noch zu Zeiten geringerer Kapitalmobilität. Politiken des „Wettbewerbsstaates“ (Cerny 1995) und sinkende Staatseinnahmen zusammen führen zu einem Schrumpfen des öffentlichen Sektors. Gleiche Argumente liessen sich für die Auswirkungen der internationalen Handelsverflechtung vorbringen.

Neomarxistische, „kritische“ und konstruktivistische Theorien der IPO haben immer wieder auf Ideen als Ursache des Rückzuges von Staaten aus der Zivilgesellschaft hingewiesen. Regierungen, die aus ideologischen Gründen stärker wirtschaftsliberal ausgerichtet und dem Gedankengut der komparativen Vorteile verpflichtet sind, öffnen ihre Wirtschaft vergleichsweise stärker gegenüber den Weltmärkten und sind meistens an einem „schlanken“ Staat interessiert. Viele der entsprechenden Autoren argumentieren auch, dass die wirtschaftliche Globalisierung zu Veränderungen im relativen innerstaatlichen Einfluss verschiedener Interessengruppen oder Klassen geführt hat. Das Kapital, als gesellschaftliche Gruppe, habe an Bedeutung gewonnen. Andere Gruppen wie beispielsweise die Arbeitnehmerschaft oder Gewerkschaften hätten an Einfluss verloren (Amenta 1993). Wenn wir also ein Schrumpfen des öffentlichen Sektors beobachten könnten, hätte diese Entwicklung nicht nur mit tatsächlichen Integrationsschüben im Wirtschaftsbereich zu tun. Vielmehr schüfe der öffentliche Diskurs, in dem wirtschaftsliberale Kreise die Oberhand gewonnen hätten, seine eigene Realität. Materielle und ideelle Bedingungen vermengen sich zu einer Triebkraft, die einen Deregulierungsdruck auf den öffentlichen Sektor ausübt.

Hypothese 2: Staaten, die gegenüber der Weltwirtschaft offener sind, weisen einen grösseren öffentlichen Sektor auf.

Aufbauend auf Arbeiten von Adolf Wagner (1883) und anderen Autoren fand David Cameron (1978) in seiner Analyse eine starke Korrelation zwischen der wirtschaftlichen Offenheit von 18 OECD-Staaten (operationalisiert als Aussenhandelsquote) im Jahr 1960 und den Anteil der Steuereinnahmen dieser Staaten an ihrem BIP in den Jahren 1960–1975. Er schloss daraus, dass diese Korrelation eine kausale Beziehung folgender Natur spiegle: Im Aussenhandel offenere Staaten wiesen eine grössere Konzentration im Industriesektor auf. Dies führe zu stärkeren Gewerkschaften und, damit verbunden, einer ausgeprägteren Umverteilung von Wohlstand zur Reduktion der Risiken, die mit der wirtschaftlichen Öffnung verbunden seien. Camerons Untersuchungsgruppe war zu klein und zu wenig repräsentativ, um Generalisierungen in Bezug auf die gesamte Staatenwelt zuzulassen. Gleichermassen liess die geringe Anzahl Fälle in der Untersuchung keine genügende Kontrolle exogener Variablen zu, womit ein systematisches Sich-Herantasten an hinter der Korrelation stehende Kausalbeziehungen unmöglich war.

Trotz der genannten methodischen Probleme ist das Argument, die Staatsaktivität könne als Folge steigender weltwirtschaftlicher Integration im Sinne einer Risikoabsicherung zunehmen, grundsätzlich plausibel. In der politökonomischen Literatur wird vorwiegend die Ansicht vertreten, dass der öffentliche Sektor in vielen Ländern deshalb expandieren konnte, weil die Zivilgesellschaft im Zuge der Industrialisierung vermehrt Schutz vor den Risiken der Marktwirtschaft (früher vorwiegend der Binnenwirtschaft) suchte. Gleichermassen stieg die Nachfrage nach Massnahmen zur Erhaltung der sozialen Stabilität mittels einer Umverteilung von Wohlstand, und zur Erhöhung der Produktivität, zum Beispiel durch verbesserte Ausbildung und verbesserte Betreuung kranker Menschen. Um der Wiederwahl und der Legitimität willen waren viele Regierungen bereit, diese Nachfrage zu befriedigen. Die wirtschaftliche Integration über staatliche Grenzen hinaus kann in diesem Zusammenhang lediglich als zusätzliche Entwicklung in die gleiche Richtung interpretiert werden.

Robert Bates, Philip Brock und Jill Tiefenthaler (1991) behaupten, dass Staaten, die höheren *terms-of-trade*-Risiken ausgesetzt sind, eher zu protektionistischen Massnahmen im Aussenhandelsbereich greifen. Sie weisen auch darauf hin, dass verstärkte soziale Absicherungsmaßnahmen für die Wählerschaft die Neigung reduzieren, nach protektionistischen Instrumenten zu greifen, um vom Weltmarkt ausgehende Risiken zu vermindern. Hier taucht wieder das bereits oben angesprochene Argument auf, dass Protektionismus und

die Vergrösserung des öffentlichen Sektors zwei Seiten derselben Medaille sind. Dani Rodrik (1996: 1–26) vertritt das Risikoargument sehr explizit:

Gesellschaften scheinen als Preis für ihre Bereitschaft, grössere Risiken zu akzeptieren, einen grösseren öffentlichen Sektor zu verlangen (und auch zu erhalten). [...] die Globalisierung könnte somit durchaus "mehr" und nicht "weniger" Staat erforderlich machen.⁵

Es ist zu erwarten, dass die Offenheit von Staaten im Finanzbereich einen stärkeren Einfluss auf die Grösse des öffentlichen Sektors ausübt als die Offenheit im Aussenhandelsbereich. Das Ausmass der Aussenhandelsverflechtung verändert sich meist nur sehr langsam und die Volatilität im Aussenhandel ist für die meisten Staaten gering. Die Finanzmärkte hingegen können wild fluktuieren und auch im Binnenmarkt mit grosser Geschwindigkeit für breite Bevölkerungsschichten zu schmerzlichen Änderungen führen, indem sie beispielsweise persönliche Vermögen vernichten oder höhere Arbeitslosigkeit bewirken. In Bezug auf Hypothese 1 führt dies zur Prognose, dass eine hohe Kapitalmobilität im Finanzbereich einen sehr starken Deregulierungsdruck auf den öffentlichen Sektor ausübt. Dani Rodrik (1996) beispielsweise behauptet, dass Offenheit im Aussenhandel die Nachfrage nach dem Staat erhöht, dass aber die Kapitalmobilität die Fähigkeit von Staaten, Steuern zu erheben und diese Nachfrage zu befriedigen mit zunehmender Kapitalmobilität abnehme. In Bezug auf Hypothese 2 ist zu erwarten, dass das grössere Risiko, welches mit einer Öffnung im Finanzbereich verbunden ist, zu einer stärkeren Nachfrage und einem grösseren Angebot an Massnahmen zur Risikoabsicherung und damit auch zu einem grösseren öffentlichen Sektor führt.

Hypothese 3: Je stärker die weltwirtschaftliche Integration ist, desto stärker konvergiert die Grösse des öffentlichen Sektors über die einzelnen Staaten hinweg.

Diese Hypothese knüpft an die ersten beiden Hypothesen an, liegt jedoch auf einer anderen Analyseebene. Die Untersuchungseinheit in den Hypothesen 1, 2 und 4 ist der einzelne Staat. Diejenige von Hypothese 3 liegt auf der Systemebene – alle Staaten in einer bestimmten Untersuchungsgruppe in einem bestimmten Jahr. In Hypothese 3 wird behauptet, die wirtschaftliche Integration innerhalb einer bestimmten Staatengruppe verursache eine Konvergenzbewegung der Grösse der öffentlichen Sektoren dieser Staaten. Integration ist somit eine aggregierte Form wirtschaftlicher Offenheit. Mit Blick auf die Hypothesen 1 und 2 lässt sich argumentieren, dass diese Konvergenzbewegung prinzipiell auf verschiedensten Niveaus zustande kommen kann. Vertreter von Hypothese 1 prognostizieren eine Konvergenz bei einem geringen Volumen der öffentlichen Sektoren, Vertreter von Hypothese 2 hingegen

5 Die "neue Wachstumstheorie" geht noch weiter und behauptet, einige Bestandteile des Wohlfahrtsstaates hätten positive Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum.

erwarten eine Konvergenz nach oben. Die stärksten Konvergenzeffekte sollten bei denjenigen Staatengruppen auftreten, die eine hohe gegenseitige Wirtschaftsverflechtung aufweisen.

Hypothese 3 stützt sich auf Konvergenztheorien, die seit den 1950er Jahren aus ökonomischen und politikwissenschaftlichen Arbeiten hervorgegangen sind. Die These, wirtschaftliche Integration führe zu Konvergenzbewegungen in verschiedenen Bereichen der Gesellschaft, kann auf zwei unterschiedliche Argumente gestützt werden.

Erstens argumentieren Beobachter der Industriegesellschaft, dass Modernisierungsprozesse unterschiedliche Gesellschaften durch ähnliche Entwicklungspfade führen. Technologie sei der Motor der Entwicklung und Konvergenz. Sie schaffe ähnliche Probleme für alle Staaten und biete ähnliche Lösungen für diese Probleme (Kerr et al. 1960; Berger/Dore 1996). Hinter dieser Behauptung steht die Annahme, dass wachsende Interdependenz zwischen Staaten zu einer schnelleren Verbreitung von Technologien führt.

Diese Theorie geriet in den 1970er Jahren zunehmend unter Beschuss, als die vergleichende Politikwissenschaft nationale Unterschiede auf Länder-, Industrie- und Firmenebene zu untersuchen begann (Dore 1973). Gleich erging es älteren neoklassischen Wirtschaftstheorien. Diese hatten prognostiziert, dass der steigende wirtschaftliche Wettbewerb zu einer Angleichung der Produktionskosten, Produktivität und auch Wirtschaftspolitik führen werde (Boyer 1996a). Diese Argumente wurden vor allem vom neuen Institutionalismus, der strategischen Handelstheorie und der Theorie des endogenen Wachstums angefochten (vgl. Berger 1996: 5). Dessen ungeachtet werden diese Theorien für die Globalisierungsdiskussion immer wieder ausgegraben. In den meisten Fällen behaupten die entsprechenden Autoren, dass Konvergenzprozesse, vor allem solche in Richtung eines kleineren öffentlichen Sektors, ein Sinken staatlicher Handlungskapazitäten anzeigen, zum Beispiel in Bereichen der Sozial- und Umweltschutzpolitik (vgl. Scharpf 1995: 10; Beck 1997).

Dem zweiten theoretischen Argument, auf das sich Konvergenzprognosen stützen können, liegt eine funktionalistische Integrationslogik zu Grunde, die im Zusammenhang mit Theorien der Europäischen Integration prominent geworden ist. Dort wird behauptet, Integrationsschübe in Bereichen der *low politics*, vor allem der Wirtschaft, hätten zeitverzögert und in *via spill-over* Prozesse politische Integrationsschübe zur Folge (Haas 1964; Keohane/Hoffmann 1991; Gabriel 1996). Aus diesem Argument lässt sich ableiten, dass wirtschaftliche Integrationsprozesse auf breiterer Front (d. h. im gesamten internationalen System, nicht nur auf regionaler Ebene) zu einer Konvergenz und allenfalls gar Integration öffentlicher Politiken in verschiedensten Bereichen führen kann. Diese politische Integration mag teilweise quasi-automatisch ablaufen, in anderen Fällen aus gezielten Harmonisierungsbemühungen, das heisst zwischenstaatlichen Verhandlungen hervorgehen. Die

meisten Vertreter funktionalistischer Integrationstheorien würden wohl behaupten, Konvergenzbewegungen fänden eher auf höherem Niveau statt, das heisst in Richtung stärkerer staatlicher Interventionen und eines grösseren öffentlichen Sektors. Aus einer funktionalistischen Integrationslogik heraus ist somit ein Politikergebnis zu erwarten, das dem in Hypothese 2 postulierten entspricht. Allerdings unterscheiden einige Autoren zwischen "negativer" Integration (Liberalisierung der Märkte) und "positiver" Integration (verstärkter Staatsintervention). Die Beschaffenheit von Regulierungsgegenständen sowie die institutionellen Merkmale des internationalen Systems würden oft die negative Integration begünstigen, wodurch eine Konvergenz nach unten in vielen zentralen Politikfeldern wahrscheinlicher sei (vgl. Scharpf 1995).

Hypothese 4: Negative Auswirkungen der wirtschaftlichen Offenheit eines Staates gegenüber der Weltwirtschaft auf die Grösse des öffentlichen Sektors sind in denjenigen Teilbereichen des öffentlichen Sektors am stärksten, die für die internationale Wettbewerbsfähigkeit am wenigsten relevant sind, vor allem die redistributiven Aktivitäten des Staates.

Diese Hypothese vereint die bisherigen Argumente. Wir gehen davon aus, dass die einzelnen Bereiche der öffentlichen Ökonomie unterschiedlich auf Veränderungen in der Weltwirtschaft reagieren. Ausserdem nehmen wir an, den Regierungen sei an der Wettbewerbsfähigkeit ihres Landes in den globalen Märkten viel gelegen. Dabei versuchen sie, sich möglichst grossen Handlungsspielraum im innerstaatlichen Bereich offenzuhalten, ihre Wähler nicht zu verprellen und die soziale Stabilität im Innern des Staates zu wahren. Unter diesen Bedingungen sollten wir sektorspezifische Anpassungsprozesse an Veränderungen in der Weltwirtschaft erwarten.

Ausgaben für Militär und öffentliche Sicherheit werden sich vermutlich weitgehend unabhängig von weltwirtschaftlichen Integrationsprozessen entwickeln. Im Ernstfall haben auch nach dem Ende des Kalten Krieges sicherheitspolitische gegenüber wirtschaftspolitischen Überlegungen den Vorrang. In der Globalisierungsdebatte findet sich bisweilen der Hinweis, dass wirtschaftliche Integration die Unzufriedenheit weiter Bevölkerungskreise und damit auch die innerstaatliche Instabilität vergrössern könnte. Dadurch würden auch die Ausgaben für die innere Sicherheit steigen. Da keine zuverlässigen Daten zu diesen Ausgaben verfügbar waren, verfolge ich diese Hypothese nicht weiter.

Bei anderen Typen von Staatsausgaben ist zu erwarten, dass diejenigen Staatsaktivitäten, welche für die internationale Wettbewerbsfähigkeit am wenigsten relevant sind oder diese gar negativ beeinträchtigen, zuerst unter Druck geraten. Vertreter von Hypothese 1 nehmen in der Regel an, dass Transferzahlungen zum grossen Teil in diese Kategorie fallen. Dazu gehören in variablem Ausmass Pensionen, Arbeitslosenunterstützung, Familienzula-

gen, Sozialhilfe usw. In anderen Bereichen, die für die Wettbewerbsfähigkeit wichtiger sind, wie Bildung, staatliche Förderung von Forschung und Entwicklung, Subventionen der Industrie usw. ist kein oder nur ein geringerer Rückgang staatlicher Aktivität als Folge wirtschaftlicher Globalisierung zu erwarten.

Man könnte nun allerdings auch das Gegenteil behaupten: Vertreter von Hypothese 2 argumentieren, dass offene Weltmärkte für Personen mit geringen Berufsqualifikationen und, meist damit verbunden, geringem Einkommen die grössten Probleme schaffen. Dies ist auch der Personenkreis, der am stärksten von staatlichen Umverteilungsprogrammen profitiert. Zunehmende weltwirtschaftliche Verflechtung bewirkt bei dieser Personengruppe eine stärkere Nachfrage nach Wohlstandstransfers und hat auch ein stärkeres Angebot Letzterer zur Folge. Globalisierung, so die Prognose, führt deshalb zu einem Wachstum der Transferzahlungen (Garrett/Mitchell 1997).

Diese Argumente lassen sich wiederum mit den oben genannten Aussagen bezüglich Offenheit im Handels- und Finanzbereich in Verbindung bringen. Es ist zu erwarten, dass die stärksten positiven oder negativen Konsequenzen für kritische Bereiche des öffentlichen Sektors, allen voran Transferzahlungen, von Verflechtungen im Finanzbereich ausgehen.

2.4. Daten und Methoden

2.4.1. Wirtschaftliche Offenheit und Volumen der Staatstätigkeit

Erklärende (unabhängige) Variable: Wirtschaftliche Offenheit kann anhand von Daten zum Fluss von Gütern, Dienstleistungen oder Finanzen sowie anhand von Restriktionen dieses Flusses erfasst werden, das heisst auf realwirtschaftlicher und regulatorischer Ebene. In dieser Analyse liegt der Schwerpunkt auf der Offenheit im Aussenhandels- und Finanzbereich. Die Offenheit im Aussenhandel wird anhand der Aussenhandelsquote gemessen. Diese wird definiert als Anteil der Exporte plus Importe am BSP.⁶ Die Aus-

6 In Extremfällen kann die Aussenhandelsquote über 100% betragen – das Aussenhandelsvolumen ist grösser als das BSP. Dies trifft vor allem für Singapur und Hong-Kong zu, die als wichtige Transitländer für Exporte und Importe anderer Staaten dienen. Diese zwei Staaten wurden von der Analyse ausgeschlossen, da sie die Varianz der anderen Länder stark reduzieren würden. Zudem sind die Daten für Hong-Kong sehr unvollständig. Einige Autoren verwenden bei der Berechnung der Aussenhandelsquote anstelle des BSP auch das BIP. Es wurde stichprobenweise untersucht, ob dieser Unterschied die Resultate beeinträchtigt. Dies war nicht der Fall.

senhandelsquote ist nur eines der möglichen Masse für die wirtschaftliche Offenheit von Staaten, und darüber hinaus ein eher traditionelles, vielleicht sogar etwas veraltetes. Letzteres trifft insofern zu, als Direktinvestitionen nach Meinung vieler Experten mittlerweile den Welthandel als Motor der Globalisierung abgelöst haben (vgl. Kap. 1). Am besten lässt sich dieses Problem anhand der USA verdeutlichen. Die USA weisen eine vergleichsweise geringe Aussenhandelsquote auf, obschon sie gerade im Bereich der Direktinvestitionen und der Finanzmärkte sehr offen sind.

Um diese Schwäche etwas zu mildern und Aussagen zu Unterschieden in der Auswirkung von Offenheit im Handels- und Finanzbereich machen zu können, ist die Analyse auf zusätzliche Masse für die wirtschaftliche Offenheit von Staaten abgestützt. Erstens verwenden wir einen Indikator für die wirtschaftliche Offenheit in Bezug auf regulatorische Hemmnisse im Finanzmarkt. Dieser Indikator wurde von Dennis Quinn (1997)⁷ entwickelt und ist für 21 OECD-Länder und den Zeitraum 1950–1993 verfügbar. Höhere Werte dieses Indikators zeigen eine grössere Offenheit des Finanzsektors an (vgl. auch Kap. 1). Der zweite Indikator erfasst Schwarzmarktpremien. Diese Prämienn erlassen die Differenz zwischen offiziellen Wechselkursen und Wechselkursen auf dem Schwarzmarkt. Länder mit offeneren Finanzmärkten weisen geringere Schwarzmarktpremien auf. Während der Indikator zur regulatorischen Offenheit nur für OECD-Staaten verfügbar ist, besteht das Problem des Indikators für Schwarzmarktpremien darin, dass die Werte für praktisch alle OECD-Staaten Null sind. Eine sinnvolle statistische Analyse – dafür ist zumindest eine gewisse Varianz der Variablen nötig – lässt sich mit letzterem Indikator somit nur für Entwicklungsländer durchführen.⁸

Zu erklärende (abhängige) Variable: Staatliche Handlungskapazitäten sind durch eine notwendigerweise zu begrenzte Auswahl an Indikatoren ebenso schwierig zu erfassen wie das Konzept der wirtschaftlichen Globalisierung. Dies nicht zuletzt, weil der Staat ein Akteur und eine soziale Institution oder

7 Quinns 14-Punkte-Index beruht auf einer Inhaltsanalyse von Dokumenten. Der Index erfasst ein- und ausfliessende Transaktionen in der Kapitalbilanz (0–4 Punkte), ein- und ausfliessende Transaktionen in der Leistungsbilanz (*current account*, 0–8 Punkte) sowie internationale Abkommen (0–2 Punkte). Die drei Werte werden addiert und bilden den Index für die Offenheit des Finanzsektors eines Landes.

8 Der vielleicht naheliegendste Indikator für Offenheit im Finanzbereich, der Finanzfluss, wurde nicht verwendet weil damit erhebliche Validitätsprobleme verbunden sind. Das wichtigste Problem ist, dass ein grösserer Kapitalfluss lediglich Ausdruck einer Nervosität oder Unsicherheit der Finanzmärkte sein kann, nicht aber eine valide Messgrösse für Offenheit im Finanzbereich. Andere Indikatoren für die Offenheit im Finanzbereich finden sich beispielsweise in Borner/Brunetti/Weder (1995) und Garrett/Mitchell (1997). Die meisten dieser Indikatoren sind nur für wenige Länder und Jahre verfügbar, z. B. *covered interest rate differentials*. Letztere erfassen die Differenzen zwischen dem innerstaatlichen und internationalen Preis von Kapital, konkret zum Beispiel die um erwartete Veränderungen der Wechselkurse korrigierten Differenzen zwischen nationalen und Eurodollarpreisen.

Struktur zugleich ist. Eine optimale Lösung dieses Problems existiert nicht und wird es auch nie geben. In diesem Kapitel beschränke ich mich auf eine sehr enge Auswahl an Indikatoren zur Erfassung staatlicher Handlungskapazitäten. Diese Messgrößen erfassen Varianzen im Volumen der Staatstätigkeit im Längs- und Querschnitt, das heisst zwischen einzelnen Staaten und Zeiträumen. Hier wird unterstellt, dass ein grösserer öffentlicher Sektor auch grössere Handlungskapazitäten zur Folge hat. Die Grösse des öffentlichen Sektors wird anhand des Anteils der Staatsausgaben am BSP (insgesamt und in einzelnen staatlichen Aufgabenbereichen) erfasst. Um die Stabilität der Resultate auszuloten, werden auch Staatseinnahmen in die Analyse einbezogen.

Mit der Operationalisierung staatlicher Handlungskapazitäten durch Indikatoren zu staatlichen Ausgaben und Einnahmen sind zwei Validitätsprobleme verbunden. Erstens geben diese Indikatoren keine direkte Antwort auf die Frage, wie mächtig staatliche Akteure im Vergleich zu den Kräften des Marktes sind. Um diese Machtbeziehung direkt erfassen zu können, müsste eruiert werden, bis zu welchem Grad Staaten gegen den Druck internationaler Märkte (wie auch immer definiert) bestimmte Politiken betreiben können. Es ist fast überflüssig zu sagen, dass ein solcher Indikator nicht existiert und eine Entwicklung und Erfassung solcher Daten für viele Länder und lange Zeiträume mit einem enormen Aufwand und etlichen Problemen verbunden wäre. In den Kapiteln 3–6 versuche ich allerdings, mich in qualitativen Fallstudien an diese Fragestellung heranzutasten. Zugunsten der Validität der Staatsquote als Mass für staatliche Handlungskapazitäten lässt sich anführen, dass ein grösserer Staatsapparat, und damit auch eine grössere Binnenwirtschaft, gegenüber Veränderungen in der Weltwirtschaft trotz eventueller Ineffizienzen grundsätzlich weniger empfindlich ist, womit auch die staatliche Handlungskapazität und der Handlungsspielraum des Staates grösser sind.

Das zweite Validitätsproblem besteht darin, dass die Grösse des öffentlichen Sektors wenig über dessen Effizienz und die Wirksamkeit öffentlicher Politiken (wie auch immer definiert) aussagt. So mag es prinzipiell Staaten mit riesigen öffentlichen Sektoren geben, die völlig ineffizient und unwirksam sind. Gleichermassen könnte es sein, dass, wie beispielsweise Steven Vogel (1996) behauptet, die Liberalisierung der Märkte mit verstärkter staatlicher Regulierungstätigkeit einhergeht. Eine Gewichtung der Staatsquote mit Kriterien der Effizienz und Wirksamkeit wäre allerdings für ein grösseres Set von Fällen wegen des Aufwandes und der Umstrittenheit verschiedener Kriterien ein hoffnungsloses Unterfangen. Allerdings ist auch dieses Problem nicht gravierend. Kaum jemand wird beispielsweise bestreiten, dass trotz grosser Ineffizienzen die Kontrolle des riesigen sowjetischen Staatsapparates über die Zivilgesellschaft und damit die staatlichen Handlungskapazitäten sehr stark waren. Zusätzliche Indikatoren werden bei der Diskussion der Resultate eingeführt.

2.4.2. Daten und Methode

Die empirische Analyse der vier Hypothesen beruht auf statistischen Verfahren. Um die Robustheit der Resultate durch Einbezug relativ vieler Kontrollvariablen zu evaluieren und gleichzeitig signifikante Resultate zu erhalten, ist ein relativ grosses Set von Fällen notwendig. Die folgende Analyse beruht zu grossen Teilen auf den *World Bank Data (1995)*. In diesem Datensatz sind lange Zeitreihen für sehr viele Länder und Variablen zu finden. Wo nötig, wird dieser Datensatz um Daten aus den *Penn World-Tables (1995)*, den *Polity III Data (1995)* und anderen Quellen ergänzt. Eine Liste der Indikatoren und ihrer Quellen befindet sich im Annex.

Um die historische Dynamik der zu untersuchenden Hypothesen zu erfassen, wäre eine gepoolte Längs-/Querschnittsanalyse ideal. Viele fehlende Werte für Indikatoren würden eine solche Analyse de facto aber auf die OECD-Länder seit Mitte der 1980er Jahre reduzieren.⁹ Deshalb wurde eine Querschnittsanalyse gewählt (Ländervergleich). Um dennoch die Zeitgebundenheit der Resultate abschätzen zu können, wurden diese Querschnittsanalysen für verschiedene Zeiträume und mit *time-lags* durchgeführt. Jede Beziehung zwischen zwei oder mehr Variablen wurde zuerst mittels einer Querschnitts-Regressionenanalyse für alle Staaten im Datensatz geschätzt. Diese und auch alle folgenden Regressionen weisen folgende Form auf:

$$y = \beta_{x1} * x_1 + \beta_{x2} * x_2 + \beta_{cv1} * cv_1 + \beta_{cv2} * cv_2 + \dots + C.$$

y bezeichnet die abhängige Variable (Staatstätigkeit), $x_{1,i}$ die erklärenden Variablen, $cv_{1,i}$ die Kontrollvariablen, a ist ein *intercept*, C eine Konstante. Die Koeffizienten (β), welche die Stärke der Beziehung zwischen abhängigen und unabhängigen Variablen erfassen, wurden mit der *ordinary least square-Methode (OLS)* geschätzt. R^2 bezeichnet die erklärte Varianz (1.0 besagt, dass $x_{1,i}$ 100% der Varianz von y erklären). Koeffizienten, die auf dem .05-Niveau (5%-Fehlerwahrscheinlichkeit) signifikant sind, werden mit "*" bezeichnet,

9 Zum Vergleich wurde eine gepoolte Längs-/Querschnittsanalyse durchgeführt. In diese flossen die Aussenhandelsquote, regulatorische Offenheit im Finanzbereich, die Schwarzmarktpremie (Indikatoren für wirtschaftliche Offenheit), Exportkonzentration, *terms-of-trade*-Volatilität, Grösse des Landes und der Wirtschaft (Indikatoren für Risiken des Weltmarktes für ein Land), sowie die Staatsquote ein. Diese Analyse musste auf OECD-Länder begrenzt werden. Das grösste Problem dabei war, dass nur für eine kleine Zahl von Ländern vollständige Daten verfügbar waren. Einerseits stieg aufgrund der Multiplikation von Ländern und Jahren in dieser Forschungsanlage die Fallzahl stark an. Andererseits wuchsen die Probleme der Autokorrelation, als die Zahl der Länder kleiner als die Zahl der Jahre wurde. Die meisten Koeffizienten wurden insignifikant, als stärkere Kontrollen der Autokorrelation eingeführt wurden. Die meisten Koeffizienten zeigten allerdings in die gleiche Richtung wie die Koeffizienten, die für die OECD-Staaten aus der Querschnittsanalyse hervorgingen.

diejenigen auf dem .01-Niveau (1%-Fehlerwahrscheinlichkeit) mit “***”. N ist die Zahl der Fälle, die einer Schätzung zu Grunde liegen.

Danach wurde der Datensatz in OECD- und Nicht-OECD-Staaten aufgeteilt und die Regressionsanalyse für jede Ländergruppe wiederholt.¹⁰ Weiter teilen wir den Datensatz in OPEC- und Nicht-OPEC-Staaten auf, um mögliche Verzerrungen der Resultate durch die teilweise sehr hohe Exportkapazität und Staatseinnahmen dieser Länder zu kontrollieren. Diese Querschnittsanalysen der vier Hypothesen wurden nicht nur für verschiedene Gruppen von Staaten, sondern auch für verschiedene Zeiträume und *time-lags* zwischen erklärenden und abhängigen Variablen durchgeführt. Für viele Länder und Indikatoren sind Zeitreihen zwischen 1970 und 1994 verfügbar. Um Verzerrungen durch Ausreißer vorzubeugen, kamen 5-Jahres-Durchschnitte zur Anwendung (1960–64 / 1965–69 / ... / 1990–94).

Zuerst wurde eine Regressionsanalyse unter Einbezug der Staatsquote und von Indikatoren für wirtschaftliche Offenheit durchgeführt. Diese Prozedur wurde für jeden Zeitraum und jede Ländergruppe wiederholt. Es ist davon auszugehen, dass eine Veränderung in der wirtschaftlichen Offenheit erst mit zeitlicher Verzögerung Wirkungen auf die Staatsquote zeitigt. Deshalb wurde die Analyse auch mit *time-lags* von fünf und zehn Jahren durchgeführt: Das heisst wir analysierten die Staatsquote in Bezug auf den vorangehenden Fünf- oder Zehnjahresdurchschnitt der Indikatoren für wirtschaftliche Offenheit.

In einem zweiten Schritt wurden Kontrollvariablen einzeln in die Regressionsgleichung, bestehend aus der Staatsquote und verschiedenen Massen für wirtschaftliche Offenheit, einbezogen und die Zusammenhänge wurden für jede Ländergruppe und verschiedene Zeiträume geschätzt. Dieses schrittweise Vorgehen wurde aus zwei Gründen gewählt. Erstens sank die Fallzahl aufgrund vieler fehlender Daten dramatisch, als alle Kontrollvariablen zusammen in die Gleichung genommen wurden, so dass Signifikanzprobleme auftraten. Zweitens könnten sich, wenn mehrere Kontrollvariablen stark mit der wirtschaftlichen Offenheit und/oder der Staatsquote korrelieren würden, bei einem schrittweisen Vorgehen Verzerrungen bei den Resultaten ergeben. Allerdings zeigte sich, dass nur die Militärausgaben eine starke Auswirkung auf die Beziehung zwischen wirtschaftlicher Offenheit und Staatsquote haben. Damit ist es sehr unwahrscheinlich, dass eine umfassende Regression, die alle Variablen enthält, zu wesentlich anderen Resultaten führen würde.

¹⁰ Dieses Vorgehen wurde aus zwei Gründen gewählt. Erstens erlaubt es in einfacher Weise, Unterschiede in der sozio-ökonomischen Struktur von Ländern zu erfassen. Zweitens sind die Daten für Nicht-OECD-Staaten oft sehr unvollständig. Deshalb drängt sich eine getrennte Untersuchung der beiden Ländergruppen auf. Der Einfachheit halber behandeln wir Länder, die im Verlauf eines bestimmten Untersuchungszeitraums OECD-Mitglieder wurden, als Mitglieder von Anfang dieses Untersuchungszeitraums an.

2.5. Wachstum oder Niedergang des öffentlichen Sektors?

Als Ausgangspunkt für die Untersuchung der Hypothesen 1 und 2 diskutieren wir die Resultate einer einfachen Regressionsanalyse, die sich auf die Aussenhandelsquote und die Staatsquote beschränkt. Zweitens wird die Stabilität der Resultate kritisch bewertet, indem verschiedenste Kontrollvariablen in die Regression eingeführt werden. Diese Kontrollvariablen beziehen sich auf die Landesgrösse, innerstaatliche Strukturmerkmale der Wirtschaft, politische Strukturen eines Staates und die Verwundbarkeit gegenüber Entwicklungen im Ausland. Drittens wird der Einfluss der Offenheit im Finanzbereich auf die Staatsstabilität analysiert. Viertens folgt eine Untersuchung von Konvergenz-/Divergenztrends (Hypothese 3). Fünftens gehe ich der Frage nach, ob wirtschaftliche Integrationsprozesse auf verschiedene staatliche Aktivitäten unterschiedlich einwirken (Hypothese 4).

2.5.1. Aussenhandelsquote und Staatsquote

Wie stark hängen die Höhe der Aussenhandelsquote und die Höhe der Staatsquote zusammen? Abbildung 1 zeigt die Resultate einer einfachen Regressionsanalyse für verschiedene Zeitschnitte (ohne *time-lags*).

Abbildung 1: Aussenhandelsquote und Staatsquote

alle Staaten	β AH-Quote	R ²	N
1960–1964	.	.	.
1965–1969	.	.	.
1970–1974	.41**	.16	77
1975–1979	.39**	.14	92
1980–1984	.44**	.18	110
1985–1989	.31**	.09	111
1990–1994	.31**	.09	82

Ab 1970 ist eine recht starke Beziehung zwischen der Aussenhandelsquote und der Staatsquote beobachtbar, die erklärte Varianz ist allerdings eher bescheiden. Die Richtung, in welche die Koeffizienten zeigen, widerspricht Hypothese 1 und deckt sich mit den Prognosen von Hypothese 2. Diese Beziehung wurde für verschiedene *time-lags* getestet, ohne dass sich die Resultate wesentlich veränderten (vgl. Abb. 3 im Annex). Aus statistischer Sicht besteht somit keine Notwendigkeit, *time-lags* in der weiteren Analyse zu verwenden. Ähnliches gilt für die Steuerquote: Die Koeffizienten für die Beziehung zwi-

sehen Aussenhandelsquote und Steuerquote zeigen in die gleiche Richtung wie die Koeffizienten in Abbildung 1 (vgl. Annex, Abb. 2).

Als erster, einfacher Test der Stabilität der Resultate wurden die OPEC- und die OECD-Mitgliedschaft als Kontrollgruppen eingeführt. Die Kontrolle der OPEC-Mitgliedschaft stellt sicher, dass die Resultate nicht durch die (vermuteten) hohen Aussenhandels- und Staatsquoten der Erdölexportierenden Staaten verzerrt werden. Bei einer Aufteilung des Samples in OPEC- und Nicht-OPEC-Staaten zeigte sich allerdings, dass die Werte beider Variablen für beide Staatengruppen sich im Zeitverlauf fast gleichförmig bewegen. Zudem waren die Resultate der Regressionsanalyse für die beiden Staatengruppen sehr ähnlich. Damit besteht kein Grund, die OPEC-Staaten von der Analyse auszuschliessen oder separat zu behandeln.

Die OECD-Mitgliedschaft andererseits erwies sich als wichtige Kontrollgruppe. So folgt die Staatsquote der OECD- und Nicht-OECD-Staaten einer recht unterschiedlichen Entwicklung (vgl. Annex, Abb. 1). Die OECD-Mitgliedschaft erfasst in sehr genereller Form den Entwicklungsstand eines Landes und dessen wirtschaftliche Strukturen: OECD-Staaten sind marktwirtschaftlich verfasste Länder auf relativ hohem Entwicklungsniveau. Abbildung 2 zeigt, dass die Beziehung zwischen Aussenhandels- und Staatsquote im Falle der OECD-Länder etwas stärker ist, sie bleibt jedoch auch bei der anderen Staatengruppe signifikant.

Abbildung 2: Aussenhandels- und Staatsquote, OECD- und Nicht-OECD-Staaten

	β AH- Quote OECD	R ²		β AH-Quote		R ²		N
		OECD	Nicht-OECD	OECD	Nicht-OECD	OECD	Nicht-OECD	
1960-1964	.	.	.	.	.	.	.	.
1965-1969	.	.	.	.	.	.	.	.
1970-1974	.49*	.20	.22	.45**	.19	.55	.55	55
1975-1979	.68**	.44	.23	.46**	.20	.69	.20	69
1980-1984	.63**	.37	.23	.47**	.21	.87	.21	87
1985-1989	.56**	.29	.22	.32**	.09	.89	.09	89
1990-1994	.57**	.31	.22	.41**	.15	.60	.15	60

Die bisher aufgeführten Resultate widersprechen Hypothese 1 und stärken Hypothese 2, zumal sie sich beim Einbezug verschiedener *time-lags* und Kontrollgruppen für OPEC- und OECD-Mitglieder als robust erweisen.

2.6. Rivalisierende Erklärungen

Bei der Diskussion des Forschungsstandes wurde erwähnt, dass verschiedenste Erklärungen für das Wachstum der Staatstätigkeit existieren. In diesem Abschnitt führen wir Schritt für Schritt alternative Erklärungsvariablen in das Modell ein, das heisst solche Variablen, die sich nicht auf die ausenwirtschaftliche Verflechtung beziehen.

2.6.1. Landesgrösse und Bevölkerung

Mehrere Autoren haben festgestellt, dass kleinere Staaten meist eine offenere Wirtschaft aufweisen (vgl. Geser 1992). Dafür gibt es folgende Erklärungen: Eine Erhöhung der Produktivität kann in vielen Wirtschaftsbereichen nur über Skaleneffekte erzielt werden, wofür möglichst grosse Märkte notwendig sind. Kleine Staaten sind somit auf eine offene Weltwirtschaft stärker angewiesen als grosse Staaten, die einen grossen Binnenmarkt besitzen. Darüber hinaus sind kleine Staaten oft auf den Import von Gütern angewiesen, die im Binnenmarkt nur ineffizient oder gar nicht produziert werden können (z. B. gewisse Rohstoffe). Um eine einigermaßen ausgeglichene Handels- und Leistungsbilanz herzustellen, müssen kleine Staaten Güter und Dienstleistungen exportieren. Wenn man diese Annahmen mit Hypothese 2 kombiniert, ist zu vermuten, dass kleine Staaten, weil sie gegenüber der Weltwirtschaft tendenziell offener und damit verwundbarer sind, einen grösseren Staatssektor aufweisen.

Um diese rivalisierende Hypothese zu testen, wurden zwei Indikatoren für die Staatsgrösse verwendet: die Grösse des Territoriums und die Bevölkerungszahl. Keiner der beiden Indikatoren trat in der Regression signifikant in Erscheinung, auch nicht bei Berücksichtigung verschiedener Zeitperioden, *time-lags* und Kontrollgruppen (vgl. Annex, Abb. 7). Dieses Resultat ist einigermaßen erstaunlich, stellt es doch die Logik von Hypothese 2 in Frage: gehen wir davon aus, dass kleine Staaten gegenüber der Weltwirtschaft verwundbarer sind, hätten wir eigentlich eine stärkere Auswirkung der Staatsgrösse auf die Beziehung zwischen Aussenhandels- und Staatsquote feststellen müssen.

2.6.2. Innerstaatliche Wirtschaftstrends und -strukturen

BSP-Wachstum, BSP, Grösse des Dienstleistungssektors: Erweiterte Versionen der Hypothese von Wagner, dass Wirtschaftswachstum einen direkten Einfluss auf das Wachstum der Staatstätigkeit hat, wurden vor allem in den 1980er und 1990er Jahren einer vertieften Analyse unterzogen (vgl. Abramo-

witz 1986; Baumol 1986; Durlauf 1996). Letztere Autoren argumentierten, dass bei steigendem Volkseinkommen die Konsumstrukturen und Preise konvergieren. Dieser Trend, so nahmen sie an, gelte auch für Strukturen des Wohlfahrtsstaates. Vertreter von Modernisierungstheorien hatten bereits zuvor behauptet, dass die Industrialisierung und die damit einhergehende Mobilität, Urbanisierung und Individualisierung traditionelle Sozialstrukturen zerstörten oder in ihrer wirtschaftlichen Bedeutung reduzierten, zum Beispiel die Familie, die Kirche, den Adel oder die Zünfte. Dadurch wachse die Nachfrage nach sozialen Ersatzstrukturen (Esping-Andersen 1990: 13). Ähnliche Argumente waren von Neomarxisten zu hören (vgl. O'Connor 1973; Boli-Bennett 1980).

In Bezug auf die Grösse des BSP und den Dienstleistungssektor lassen sich vergleichbare Hypothesen bilden. Staaten, die den Industrialisierungsbeziehungsweise Modernisierungsprozess noch nicht durchlaufen haben oder sich in einem frühen Stadium desselben befinden, werden soziale Risiken mittels anderer Mechanismen auffangen. Diese Staaten haben es noch nicht geschafft, die technischen, wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Aufbau einer grösseren öffentlichen Ökonomie zu meistern. Die gleichen Argumente lassen sich auf die Grösse des Dienstleistungssektors anwenden, der als weiterer Indikator für den Entwicklungsstand betrachtet werden kann.

Interessanterweise ergab die Analyse keine statistisch signifikanten Ergebnisse zugunsten der "Wagner-Hypothese". Das BSP-Wachstum als Erklärung des Wachstums der Staatsausgaben erscheint nicht signifikant in der Regression (vgl. Annex, Abb. 5). Für den Dienstleistungssektor und die Grösse des BSP ergeben sich sehr ähnliche Resultate (vgl. Annex, Abb. 4 und 5). Diese Resultate widersprechen den Befunden von David Cameron (1978). Dieser behauptete, grössere wirtschaftliche Offenheit führe zu einem grösseren Industriesektor und damit auch stärkeren Gewerkschaften, was wiederum eine Expansion des öffentlichen Sektors bewirke. Folgt man dieser Hypothese, hätten wir eigentlich in Staaten mit einem kleineren Dienstleistungsbeziehungsweise einem grösseren Industriesektor eine höhere Staatsquote beobachten müssen. Die Resultate geben jedoch keinen Hinweis auf eine solche Beziehung.

Besteuersystem: Einige Autoren behaupten, dass Staaten mit einem höheren Anteil indirekter Steuern eine höhere Staatsquote aufweisen sollten (vgl. Cameron 1978). Steuerzahler nehmen indirekte Steuern weniger wahr als direkte. Regierungen können von dieser Illusion profitieren, indem sie vor allem auf die Karte der indirekten Steuern setzen. Um diese alternative Erklärung für das Staatswachstum zu testen, wurde ein Index konstruiert, der das Verhältnis zwischen indirekten und direkten Steuern erfasst. Höhere Werte dieses Indexes zeigen einen höheren Anteil an indirekten Steuern an. Positive Koeffizienten in der Regressionsgleichung wären im Einklang mit der Hypothese. Aufgrund der vielen fehlenden Werte (durchschnittlich 10 Fälle) und

damit meist insignifikanter Werte der Koeffizienten lassen sich keine aussagekräftigen Resultate vorweisen. Im Falle der OECD-Staaten weisen einige Koeffizienten Werte in der erwarteten Richtung auf, jedoch nicht in allen untersuchten Zeiträumen. Der Einfluss des Besteuerungssystems auf die Beziehung zwischen Aussenhandels- und Staatsquote bleibt somit schwer einzuschätzen, nach verfügbarem Wissen ist er jedoch wohl eher gering.

Verschuldung: Probleme bei der Sicherstellung der Staatseinnahmen können bis zu einem gewissen Grad durch Verschuldung kompensiert werden. Hier liesse sich die Hypothese anbringen, dass wirtschaftliche Globalisierungsprozesse die staatliche Einnahmeseite stärker negativ tangierten als die Ausgabenseite. Damit müsste die Verschuldung die Grundbeziehung zwischen Aussenhandels- und Staatsquote, im Sinne einer Verstärkung der in Hypothese 1 unterstellten Effekte, intensivieren. Die statistische Analyse stütze diese Hypothese nicht: Der positive Zusammenhang zwischen Aussenhandels- und Staatsquote bleibt trotz Einführung der Verschuldung in die Regression stabil. Dieses Resultat steht im Einklang mit den Resultaten der Regression für die Aussenhandels- und die Steuerquote.

2.6.3. Politische Strukturen

Regierungsstrukturen: Als erstes wurde die Hypothese untersucht, dass demokratische Staaten mehr für soziale Wohlfahrt ausgeben als nichtdemokratische Staaten und dadurch einen grösseren öffentlichen Sektor aufweisen. Zur Erfassung des Demokratisierungsgrades wurde ein Index aus den *Polity III Data* (1995) verwendet. Dieser beruht auf 14 Indikatoren, die verschiedenste politische Merkmale von Ländern erfassen, zum Beispiel das Ausmass des Wettbewerbs um Ämter in der Exekutive.

Ebenfalls untersucht werden zwei spezifischere Hypothesen. Erstens behaupten wir, dass ein offener Zugang von Nicht-Eliten zu den "höheren Etagen" der Politik einen *bargaining up*-Effekt bei den Staatsausgaben nach sich zieht. Dieser Zugang wird mit einem Indikator aus den *Polity III Data* gemessen, der das Ausmass erfasst, in dem Nicht-Eliten Zugang zu Institutionen erlangen, in denen sie ihre politischen Präferenzen ausdrücken können. Zweitens wird prognostiziert, dass Länder mit föderalistischen Systemen grössere Staatsquoten aufweisen. Der dafür verwendete Indikator stammt ebenfalls aus den *Polity III Data* und erfasst die geographische Konzentration der Entscheidungsautorität. Die Föderalismushypothese beruht auf zwei Annahmen. Föderalistische Systeme sind weniger gut in der Lage, bei der Ausarbeitung und Umsetzung öffentlicher Politiken Skaleneffekte zu ihren Gunsten wirken zu lassen, was zu höheren Regierungsausgaben führt. Solche Systeme bieten der Bevölkerung auch einen besseren Zugang zu politischen Prozessen, was den bereits erwähnten *bargaining up*-Effekt verstärkt. Diese zwei alternativen Erklärungen für das Staatswachstum sind mit der Argumentation von Mancur

Olson (1982) verwandt, der, stark vereinfacht ausgedrückt, behauptet hat, dass in stabilen Staaten beziehungsweise Demokratien zunehmend komplexe Interessengruppen entstehen. Durch einen immer komplizierteren politischen Interessenausgleich gewinnt der Staat an Bedeutung, was sich negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirkt.

Beide Indikatoren – derjenige für die Zugangsmöglichkeiten zu politischen Prozessen und derjenige für die Konzentration der Entscheidungsautorität – sind Komponenten des Demokratieindexes aus den *Polity III Data*. Die Werte für den erstgenannten Index reichen von 1–5, wobei höhere Werte einen stärkeren Zugang anzeigen. Der Zentralisierungsgrad wird auf einer Skala von 1–3 erfasst, wobei höhere Werte eine stärkere Dezentralisierung oder Föderalisierung bezeichnen. Wenn die hier diskutierten Alternativerklärungen stichhaltig sind, müssten der Index und beide Indikatoren mit positiven Koeffizienten in der Regression erscheinen.

Bei der statistischen Analyse zeigte sich, dass der Indikator für Demokratie mit positiven Koeffizienten in der Regressionsgleichung auftaucht. Die Koeffizienten für 1975–1985 und die 1990er Jahre sind signifikant, die Beziehung zwischen Aussenhandelsquote und Staatsquote bleibt jedoch ebenfalls weitgehend signifikant, wird allerdings etwas schwächer (vgl. Annex, Abb. 8). Aufgrund der geringen Anzahl von Fällen (fehlende Daten) und Problemen mit der Varianz der Indikatoren konnten die Tests für die Kontrollgruppen nicht durchgeführt werden. Die Resultate für die Indikatoren "Zugang zu politischen Prozessen" und "Zentralisierung" erwiesen sich als nicht signifikant.

Für eine der wichtigen Alternativerklärungen des Staatswachstums, die politische Ausrichtung von Regierungen, konnte aufgrund der schlechten Datenlage keine Analyse durchgeführt werden. In der Regel wird angenommen, dass politisch linke Regierungen ausgabenfreudiger sind als rechte. Neuere Untersuchungen, die auf einer Auswahl weniger OECD-Länder beruhen, weisen auf mögliche Zusammenhänge zwischen Globalisierungsprozessen, politischer Ausrichtung von Regierungen und Staatsausgaben hin. Die meisten dieser Analysen knüpfen an Arbeiten von Peter Katzenstein (1985) und John Ruggie (1983) an, die wesentliche Einsichten in die Zusammenhänge zwischen politischen Strukturen und dem Marktgeschehen lieferten.

Geoffrey Garrett (1998) legt dar, dass die gestiegene Kapitalmobilität die Beziehung zwischen der Dominanz linker Parteien einerseits und Wirtschaftspolitiken, die auf eine Reduktion der durch den Markt verursachten Ungleichheiten abzielen, andererseits nicht abgeschwächt oder gar aufgehoben hat. Er behauptet auch, die wirtschaftliche Leistung von Ländern, die von Strukturen des sozialdemokratischen Korporatismus geprägt sind, sei insgesamt nicht schlechter als diejenige anderer Länder. Sozialdemokratischer Korporatismus bedeutet, dass ein Land eine mächtige Linksregierung und breit abgestützte und zentral organisierte Gewerkschaften aufweist. Im Gegensatz zu vielen anderen Autoren, zum Beispiel Fritz Scharpf (1991) und Paulette Kurzer

(1993), die einen Niedergang sozialdemokratischer Politik prophezeien, zeigt Geoffrey Garrett auf, dass die gestiegene Kapitalmobilität in Ländern mit sozialdemokratischem Korporatismus eher zu "mehr Staat" geführt hat. Wie auch Dani Rodrik (1997) betrachtet Garrett (1998) eine Vergrößerung des öffentlichen Sektors als Mittel zur Risikoverminderung im Zeichen zunehmend offener Weltmärkte. An diesem Punkt gehen allerdings die Argumente auseinander. Rodrik prophezeit zunehmende Spannungen zwischen Gewinnern und Verlierern der Globalisierung. Garrett (1998: 5) hingegen betrachtet sozialdemokratisch und korporatistisch ausgerichtete politische Strukturen als ideale Lösung dieses Problems:

Sozialdemokratische, korporatistische Staatsstrukturen beruhen auf einer äusserst vorteilhaften Symbiose aus staatlichen Politiken, die eine soziale Abfederung der vom Markt verursachten Verwerfungen bewirken, und einer Regulierung der nationalen Arbeitsmärkte durch die Führung breit abgestützter Gewerkschaften.

Die wichtigste Schwäche von Garretts Beitrag liegt darin, dass die empirische Analyse auf nur 14 OECD-Staaten beruht und nur bis ins Jahr 1990 reicht. Es ist damit unklar, inwiefern die Resultate verallgemeinerbar sind. Nichtsdestotrotz bleibt die politische Ausrichtung von Regierungen zumindest hypothetisch eine wichtige exogene Variable, die es zu kontrollieren gilt. Im Folgenden wird deshalb ein (gezwungenemassen) grober Versuch unternommen, die Variable Korporatismus in die Analyse einzubringen.

Korporatismus: Mehrere Autoren behaupten, korporatistische Strukturmerkmale von Staaten hätten eine starke Auswirkung auf die Grösse des öffentlichen Sektors. Korporatistische politische Strukturen beruhen auf zentralisierten und institutionalisierten Formen des Verhandels zwischen Arbeitnehmern, Arbeitgeberern und staatlichen Akteuren (vgl. Nollert 1992: 61). In diesem Sinne ist der Korporatismus als ein Modell des Konfliktmanagements auf Ebene des Nationalstaates zu betrachten.

Aufbauend auf Arbeiten von Peter Katzenstein (1985) ist in der IÖ-Literatur immer wieder das Argument zu finden, korporatistische Staaten würden es besser verstehen, sich veränderten Verhältnissen in der Weltwirtschaft anzupassen. Ob das Ausmass des Korporatismus in einem Staat die öffentlichen Ausgaben negativ oder positiv beeinflusst, bleibt allerdings meist unklar. Einerseits könnten korporatistische Strukturen zu flexibleren Arbeitsmarktstrukturen und, als Ausgleich dafür, einer höheren Staatsquote im Sinne einer besseren sozialen Abfederung führen. Andererseits könnte der Korporatismus Anpassungsprozesse an veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen erleichtern und dabei im Sinne einer (innenpolitischen) Reaktion auf die wirtschaftliche Globalisierung zu einer Reduktion der Staatsquote führen.

Paul Bowles und Barnett Wagman (1997), F. Green et al. (1994) und andere Autoren behaupten, korporatistische Strukturen könnten prinzipiell verschiedene Auswirkungen haben. Korporatistische und nichtkorporatistische Strukturen könnten beide mit einer Senkung der Staatsquote einhergehen. Es

könnte aber auch eine Konvergenz der Staatsquoten gegen oben nur in korporatistischen Staaten zu verzeichnen sein. In der Tat haben Bowles und Wagarman (1997) nur innerhalb der korporatistischen Staatengruppe eine Konvergenz der Sozialausgaben beobachtet.

Zum Konzept des Korporatismus sind nur wenige Daten verfügbar, wodurch der Analyse enge Grenzen gesetzt sind. In dieser Untersuchung verwende ich Daten von Michael Nollert. Dieser erfasst korporatistische Strukturen auf einer einfachen 3-Punkte-Skala. Auf dieser Skala werden 18 OECD-Staaten in pluralistische, sektorale und neokorporatistische Länder eingeteilt. Trotz Einführung dieses zusätzlichen Indikators in die Regression blieb die Beziehung zwischen Aussenhandelsquote und Staatsquote stabil. Dieser Test sollte allerdings nicht überbewertet werden. Abgesehen von mangelhaften Daten bleibt die Richtung der Beziehung zwischen Korporatismus und Staatsaktivität unklar – so lassen sich theoretische Argumente für und gegen eine Auswirkung korporatistischer Strukturen auf das Volumen der Staatsaktivität ausmachen. In dieser Hinsicht bleibt somit noch einiges an Forschungsarbeit zu leisten.

Weiterführende Arbeiten könnten unter anderem an die Behauptung einiger Autoren anknüpfen, die Grösse des öffentlichen Sektors werde von einer nichtlinearen Beziehung zwischen der Stärke der organisierten Arbeitnehmerschaft und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes beeinflusst. Dieses Argument beruht auf folgenden Annahmen zur Beziehung zwischen Institutionen im Arbeitsmarkt und wirtschaftlichem Erfolg eines Landes. Wenn die Arbeitnehmerschaft schlecht oder gar nicht organisiert ist, können die Unternehmer das Lohnniveau nach unten drücken, ohne dass es zu sozialer Instabilität kommt. Niedrigere Löhne und soziale Stabilität sind komparative Vorteile im internationalen Markt und führen zu mehr Produktivität. Wenn die Arbeitnehmerschaft gut organisiert ist, kann sie in korporatistische Strukturen eingebunden werden. Als Gegenleistung für höhere Einkommen und einen gut ausgebauten Sozialstaat wird die Arbeitnehmerschaft weniger streiken. Hier existiert eine *win-win*-Situation. Konstellationen zwischen diesen beiden Extremen sind suboptimal, weil es dort eher zu sozialer Instabilität (Streiks usw.) kommt. Eine systematische Analyse dieser Hypothesen erfordert allerdings Daten, die bis heute nur für ganz wenige Länder verfügbar sind (vgl. Garrett/Lange 1995; Calmfors/Driffill 1988).

2.6.4. Verwundbarkeit gegenüber Entwicklungen im Ausland

Die Staatsaktivität dient nicht zuletzt auch dazu, Risiken, die durch Öffnungsprozesse gegenüber dem Weltmarkt entstehen, zu vermindern sowie die Bevölkerung gegenüber machtpolitischen Risiken, beispielsweise einem bewaffneten Angriff, abzusichern. Die theoretische Logik, die hinter den zwei Arten von Risiken steht, und die Auswirkungen auf die Beziehung zwischen

wirtschaftlicher Offenheit und Staatsquote sind unterschiedlich. Wenn letztere Beziehung wesentlich durch aus der Weltwirtschaft stammende ökonomische Risiken beeinflusst wird, wäre dies ein Hinweis auf die Stichhaltigkeit der hinter Hypothese 2 stehenden kausalen Argumentes (Staatsaktivität als Risikoversicherung). Die Untersuchung der Auswirkungen wirtschaftlicher Risiken ist deshalb als Versuch zu betrachten, die kausale Logik von Hypothese 2 direkt zu analysieren. Militärische Risiken hingegen sind als rivalisierende Erklärung zu betrachten: Hier wird postuliert, dass das Volumen der Staatsaktivität nicht so sehr von ökonomischen Integrationsprozessen, sondern eher vom sicherheitspolitischen Umfeld eines Landes beeinflusst wird. Diese Erklärung richtet sich auf die traditionellste Funktion des Staates, die Bereitstellung des öffentlichen Gutes "Sicherheit" im engsten Sinne.

Oft wird die wirtschaftliche Verwundbarkeit von Staaten mit der Aussenhandelsquote erfasst. Dieser Indikator ist sicherlich nützlich, wenn es darum geht, die wirtschaftliche Offenheit eines Landes zu erfassen. Seine Validität in Bezug auf die Messung von Verwundbarkeit ist jedoch fraglich, da Verwundbarkeit normalerweise im Sinne der Kosten definiert wird, welche Veränderungen in der Weltwirtschaft einem Staat verursachen können. Wie solche Verwundbarkeiten sinnvoll erfasst werden sollten, ist in der Literatur allerdings umstritten. Als wichtige Indikatoren gelten die Grösse des Binnenmarktes, Export- und Importkonzentrationen sowie Schwankungen der Wechselkurse und der *terms-of-trade*. Für die meisten dieser Indikatoren existieren nur sehr unvollständige Daten. Die "besten der schlechten" Daten erfassen Exportkonzentrationen, weshalb wir diese hier verwenden.¹¹

Abbildung 3: Staatsquote, Aussenhandelsquote und Exportkonzentration

	β	β	R^2	N	β	R^2	N
OECD	AH-	Exp.	OECD	OECD	AH-	Exp.	Nicht-
und	Quote	konz.			Quote	konz.	OECD
Nicht-	OECD	OECD			Nicht-	OECD	OECD
'60-'64	.	.	.	.	.	.	.
'65-'69	.	.	.	.	.	.	.
'70-'74	.68**	-.20	0.44	21	.53**	-.18	0.22
'75-'79	.74**	-.22	0.55	22	.49**	-.06	0.20
'80-'84	.68**	-.15	0.43	23	.50**	-.07	0.22
'85-'89	.71**	-.01	0.45	21	.34**	-.11	0.09
'90-'94	.69**	-.14	0.43	21	.45**	-.13	0.15

11 Dieser Indikator erfasst den Anteil der wichtigsten Exportgüter an den Gesamtexporten eines Landes an den wichtigsten Exportpartnern des betreffenden Landes. Wenn das Argument der Risikominderung plausibel sein soll, müsste dieser Indikator mit positiven Koeffizienten in der Regression auftauchen.

Die Resultate der Analyse widersprechen der Prognose. Bei der Untersuchung aller Länder waren die Koeffizienten für die Exportkonzentration negativ und signifikant. Nach der Einführung der OECD-Kontrollgruppe wurden die Koeffizienten statistisch insignifikant (vgl. Abb. 3). Die Beziehung zwischen Aussenhandelsquote und Staatsquote hingegen bleibt stark.

An diesem Befund änderte sich kaum etwas, als wir eine grösser angelegte Regression durchführten, die folgende Variablen beinhaltete: Aussenhandelsquote, regulatorische Offenheit im Finanzbereich, Schwarzmarktpremien im Wechselkursbereich (alles Indikatoren für wirtschaftliche Offenheit); Exportkonzentration, Volatilität der *terms-of-trade*, Landesgrösse (alles Indikatoren für die Verwundbarkeit); und die Staatsquote.¹² In dieser Regression stiegen die Koeffizienten für die Aussenhandelsquote leicht an, die Koeffizienten für die anderen Indikatoren blieben insignifikant. Wir können somit Hypothese 2 nicht falsifizieren, die dahinter stehende kausale Risiko-Logik lässt sich allerdings empirisch nicht direkt bestätigen.

Dieses Resultat weicht ab von Ergebnissen, die sich in Studien von Dani Rodrik (1996, 1997) und Geoffrey Garrett und Deborah Mitchell (1997) finden. Ob diese unterschiedlichen Ergebnisse auf methodische Unterschiede zurückzuführen sind, oder ob die der Hypothese 2 zu Grunde liegende Risiko-Logik komplizierter ist als angenommen, muss hier offen bleiben. Methodische Differenzen bestehen in Bezug auf die Indikatorenwahl (z. B. gesamte Regierungsausgaben vs. -einnahmen, unterschiedliche Risikoindikatoren), untersuchte Länder, Behandlung von Daten (z. B. logarithmieren und extrapolieren von Werten), sowie statistische Methoden. In Bezug auf die Risiko-Logik liesse sich anmerken, dass politische Entscheidungsträger die Nachfrage nach Risikoverminderung aufgreifen können, dass diese Nachfrage sich aber keineswegs automatisch in ein Angebot von Risikoreduktion umsetzt. Weiter argumentiere ich, dass, wenn Offenheit im Aussenhandelsbereich, Kapitalmobilität und expandierende öffentliche Sektoren aufeinandertreffen, politische Entscheidungsträger mit komplizierten Optimierungsproblemen konfrontiert sind, die über die in Hypothese 2 postulierte Logik hinausgehen.

Im Sinne einer rivalisierenden Erklärung lässt sich behaupten, dass das sicherheitspolitische Umfeld eines Staates die Grösse des öffentlichen Sektors beeinflusst; das Einbringen von Indikatoren für dieses Umfeld in die Regressionsgleichung würde damit auch die Beziehung zwischen wirtschaftlicher Offenheit und Staatsquote abschwächen. Wenn die Resultate diese Hypothese nicht stützen, gewinnt Hypothese 2 an Plausibilität. Das sicherheitspolitische Umfeld eines Staates kann in verschiedenster Weise erfasst werden, beispielsweise anhand der Existenz bewaffneter Konflikte mit anderen Staaten oder in der Nähe des betreffenden Staates, anhand der geostrategischen Lage eines Landes oder anhand perzeptiver beziehungsweise verbaler Indikatoren, die auf Inhaltsanalysen von Dokumenten beruhen. Der Einfachheit halber benutze ich

12 Die Beschreibung dieser Daten und deren Quellen befinden sich im Annex.

jedoch den Indikator Militärausgaben als % des BIP. Dieser spiegelt wenigstens in groben Zügen die Konfliktfähigkeit der Beziehungen eines Staates mit dem Ausland, obschon Militärausgaben natürlich bis zu einem gewissen Grad auch von innenpolitischen Variablen beeinflusst sind, zum Beispiel den Interessen der Rüstungsindustrie oder innerstaatlicher Instabilität.

Im Gegensatz zu den meisten anderen Kontrollvariablen haben die Militärausgaben einen signifikanten Einfluss auf die Beziehung zwischen wirtschaftlicher Offenheit und Staatstätigkeit. Wie erwartet sind die Koeffizienten positiv: Je höher die Militärausgaben (d. h. je risikoreicher das sicherheitspolitische Umfeld), desto höher ist die Staatsquote. Die im Zentrum der Analyse stehende Beziehung zwischen Aussenhandels- und Staatsquote bleibt allerdings signifikant, Militärausgaben erklären jedoch einen grösseren Teil der Varianz der Staatsquote als die Aussenhandelsquote.

Abbildung 4: Staatsquote, Aussenhandelsquote und Militärausgaben als % des BIP

alle Länder	β AH-Quote	β Militärausgaben	R ²	N
1960–1964	.	.	.	.
1965–1969	.	.	.	.
1970–1974	.36**	.66**	.58	66
1975–1979	.33**	.52**	.38	80
1980–1984	.39**	.43**	.34	94
1985–1989	.29**	.33**	.17	87
1990–1994	.23*	.45**	.29	63

Bei der Einführung der Kontrollvariable "OECD-Mitgliedschaft" wurde ersichtlich, dass die in Abbildung 4 gezeigten Ergebnisse weitgehend vom Resultat für die Nicht-OECD-Staaten geprägt sind. Für letztere Staaten reichen die Koeffizienten bis .72 in den 1970er Jahren, die erklärte Varianz beträgt gegen 70%. Ein weiterer Grund, die genannten Resultate mit Skepsis zu betrachten, liegt darin, dass die Militärausgaben (Explanans) in den Regierungsausgaben, und damit auch in der Staatsquote (Explanandum), bereits enthalten sind. Dadurch ist der Effekt der Militärausgaben sehr wahrscheinlich künstlich überhöht, besonders im Falle der Entwicklungsländer. Aus diesem Grund werde ich diese Frage wieder aufgreifen, wenn die Auswirkungen wirtschaftlicher Offenheit auf verschiedene Bereiche der Staatstätigkeit zur Sprache kommen.

2.7. Kapitalmobilität

Die statistische Analyse ergab, dass zwischen regulatorischer Offenheit von Staaten im Finanzbereich (Index von Quinn, vgl. Annex) und der Grösse des öffentlichen Sektors keine signifikante Beziehung besteht. Ebenso korreliert der Index zur regulatorischen Offenheit im Finanzbereich nur sehr schwach mit der Aussenhandelsquote. Offensichtlich erfassen diese zwei Messgrössen unterschiedliche Phänomene. Als beide Indikatoren für wirtschaftliche Offenheit auf die erklärende Seite der Regression gesetzt wurden, blieb die Beziehung zwischen Aussenhandelsquote und Staatsquote signifikant. Die Aussenhandelsquote hat somit einen recht starken positiven Einfluss auf das Volumen der Staatstätigkeit, während wirtschaftliche Offenheit im Finanzbereich (stellvertretend für das Konzept der Kapitalmobilität) nur eine geringe Auswirkung auf die öffentliche Ökonomie hat (Abb. 5). Dieses Resultat widerspricht der Prognose, dass die positiven oder negativen Effekte der Offenheit im Finanzbereich stärker sind als die Effekte der Offenheit im Aussenhandelsbereich. Gleichermassen widerspricht es der Behauptung von Dani Rodrik (1996), dass Kapitalmobilität die positive Beziehung zwischen Aussenhandels- und Staatsquote unterminiere. Schliesslich weicht unser Resultat auch von demjenigen von Dennis Quinn (1997) ab, der eine positive Beziehung zwischen Kapitalmobilität und Staatsausgaben beobachtet. Dieser Befund ist allerdings unvollständig, da der Indikator von Quinn nur für OECD-Länder verfügbar ist.

Abbildung 5: Aussenhandelsquote, Offenheit im Finanzbereich und Staatsquote

OECD-Länder	β Reg. Offenheit im Finanzbereich	β AH-Quote	R ²	N
1960–1964	.	.	.	.
1965–1969	.	.	.	.
1970–1974	0.09	0.62**	0.32	18
1975–1979	-0.08	0.79**	0.57	19
1980–1984	-0.08	0.72**	0.46	19
1985–1989	-0.08	0.7**	0.45	17
1990–1994	-0.17	0.7**	0.4	18

Um die Auswirkungen der Kapitalmobilität auf Entwicklungsländer abzusätzen, benutzen wir Schwarzmarktpremien. Die Regressionsanalyse für Schwarzmarktpremien (ein Indikator für wirtschaftliche Offenheit im Wechselsektorbereich) und die Aussenhandelsquote auf der erklärenden Seite sowie für das Volumen der Staatstätigkeit auf der abhängigen Seite ergab für die Nicht-OECD-Länder leicht positive aber nicht signifikante Koeffizienten. Die Be-

ziehung zwischen Aussenhandelsquote und Staatsquote blieb stabil und positiv. Auch hier ergibt sich keine Unterstützung für die Hypothese, dass Offenheit im Finanzbereich stärkere Auswirkungen auf das Volumen der Staatstätigkeit habe als Offenheit im Aussenhandel. Gleichermassen hat die Kapitalmobilität die positive Beziehung zwischen Aussenhandels- und Staatsquote nicht unterminiert.

Diese Resultate sind allerdings mit Vorsicht zu geniessen, da die Datenlage im Bereich der Finanzbeziehungen problematisch ist. Entweder sind für Nicht-OECD-Staaten keine Daten erhältlich (z. B. im Falle der Daten von Quinn), oder die Varianz der Indikatoren ist bei bestimmten Staatengruppen für eine sinnvolle statistische Analyse aller Länder ungenügend (z. B. im Falle der Schwarzmarktpremien). Weiterführende Analysen sollten einerseits darauf ausgerichtet sein, bessere Indikatoren für die Offenheit im Finanzbereich zu entwickeln. Andererseits sollten auch griffigere theoretische Argumente für oder gegen stärkere Effekte des Finanzbereichs im Vergleich zum Aussenhandelsbereich erarbeitet werden.

Zwischenbilanz: Die von David Cameron (1978), Dani Rodrik (1997), Geoffrey Garrett (1998) und anderen vorgebrachte These, Offenheit im Aussenhandel gehe mit vermehrter Staatstätigkeit einher, erweist sich als erstaunlich robust. Die erste Hypothese kann verworfen werden: Wirtschaftliche Globalisierung wirkt sich nicht negativ auf die Staatstätigkeit aus. Weitere Elemente der Theorie von Rodrik, Garrett und anderen Autoren sind allerdings kritisch zu hinterfragen. *Erstens* zeigte sich, dass eine zunehmende Kapitalmobilität die positive Beziehung zwischen Aussenhandels- und Staatsquote nicht schwächt, dies im Gegensatz zur Hypothese Rodriks (1997) und Garretts (1995). Gleichermassen ergibt sich keine Evidenz zugunsten von Quinns (1997) und Garretts (1998) Befund, dass Kapitalmobilität mit mehr Staatstätigkeit einhergeht. Im Schlußteil dieses Kapitels gehe ich näher auf diese unterschiedlichen Auswirkungen der Offenheit im Aussenhandel und Finanzbereich ein. *Zweitens* bleibt die kausale Logik von Hypothese 2 fraglich. Offenheit im Finanzsektor, von der ein grösseres Risiko ausgehen könnte, hat keinen Einfluss auf die Staatstätigkeit. Auch andere Indikatoren, die von der Weltwirtschaft verursachte Risiken direkt zu erfassen versuchen, haben keinen erkennbaren Einfluss auf die Staatstätigkeit. An diesen zwei Problempunkten wird die zukünftige Forschung ansetzen müssen.

2.8. Konvergiert das Volumen der Staatstätigkeit?

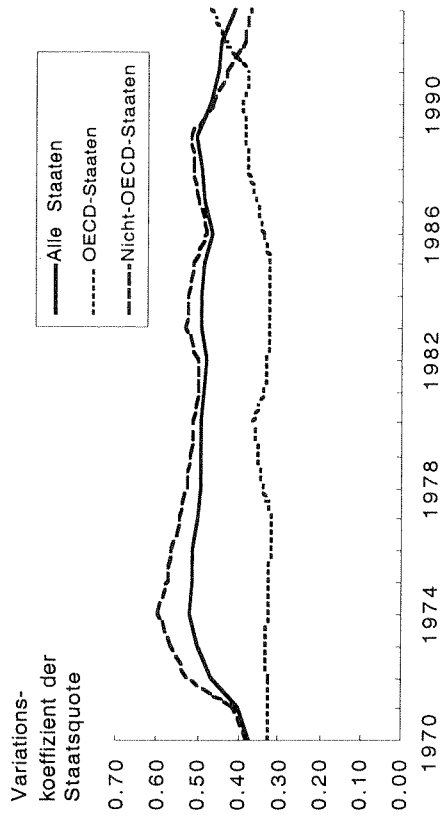
Die dritte Hypothese besagt, dass weltwirtschaftliche Verflechtungen zu einer Angleichung der Volumen der Staatstätigkeit der einzelnen Länder führen. Solche Konvergenzbewegungen lassen sich am besten mittels Variations-

koeffizienten (Standardabweichung dividiert durch den Mittelwert) für die Staatsquote eruierten. Diese Koeffizienten wurden für spezifische Staatengruppen und Jahre berechnet. Um die Resultate nicht durch Extremwerte zu verzerrten, benutzen wir gleitende Dreijahresdurchschnitte. Die Berechnungen resultierten in Zeitreihen von Koeffizienten für spezifische Ländergruppen. Abnehmende Werte der Koeffizienten zeigen einen Konvergenztrend an.

Mit der dritten Hypothese bewegen wir uns auf der Systemebene. Dies erfordert ein Mass für die wirtschaftliche Integration innerhalb bestimmter Staatengruppen oder der Gesamtheit der Länder. Letzteres wäre gleichzusetzen mit dem Konzept der Integration der Weltwirtschaft. Dieses Mass der wirtschaftlichen Integration ist in Beziehung zu setzen zu den Koeffizienten für Konvergenz- oder Divergenztrends. Der Einfachheit halber wird die wirtschaftliche Integration mittels der durchschnittlichen wirtschaftlichen Offenheit der Staaten in bestimmten Ländergruppen erfasst. Als erstes diskutiere ich beobachtete Konvergenz- oder Divergenztrends, um dann die Beziehung zwischen wirtschaftlicher Integration und Konvergenz zu untersuchen.

Abbildung 6 zeigt, dass in der ersten Hälfte der 1970er Jahre die Divergenz zunahm. Diese Entwicklung könnte allerdings ein statistisches Artefakt sein, weil für diesen Zeitraum viele Länder fehlende Daten aufweisen. Die Zeitreihen flachen danach ab und deuten seit Anfang der 1990er Jahre auf eine Konvergenz bei den Nicht-OECD-Staaten und bei der Gesamtheit der Staaten. Die beobachteten Trends stützen Hypothese 3 nicht. Die OECD-Staaten sind vergleichsweise – diese Ansicht teilen die meisten Beobachter der Weltwirtschaft – wirtschaftlich am stärksten miteinander verflochten und in die Weltwirtschaft integriert. Just bei diesen Staaten nimmt die Divergenz Anfang der 1990er Jahre aber zu, dies also in einem Zeitraum, in dem nach weitverbreiteter Auffassung starke wirtschaftliche Globalisierungsschübe zu verzeichnen sind (vgl. Kap. 1). Der beobachtete Konvergenztrend für die Nicht-OECD-Staaten ist, aus den gleichen Gründen, kontra-intuitiv, könnte allerdings auf künstlichen Verzerrungen aufgrund vieler fehlender Daten beruhen. Vor allem für die ärmsten Entwicklungsländer, die das Ausmass der Divergenz vermutlich erhöht haben, fehlen oft die Informationen. Im Gegensatz zu Paul Bowles und Barnet Wagman (1997) konnten wir keinen stärkeren Konvergenztrend innerhalb der Gruppe der korporatistischen Staaten feststellen.

Abbildung 6: Konvergenz und Divergenz der Staatsquoten



Dieser der Hypothese 3 widersprechende Befund macht es sinnvoll, über die univariate Analyse hinauszugehen. Abbildung 7 zeigt, dass zwischen der Integration der Weltwirtschaft (durchschnittliches Ausmass der Aussenhandelsquote) und Konvergenz/Divergenzbewegungen der Staatsquote (Variationskoeffizienten) kein statistisch signifikanter Zusammenhang besteht.

Abbildung 7: Konvergenz/Divergenz der Staatsquote und Aussenhandelsquote, 1970–93

	β	σ -AH-Quote	R^2	N (Anzahl Jahre)
Alle Staaten	.21		.04	22
OECD-Staaten	.33		.07	22
Nicht-OECD-Staaten	-.04		-.06	22

Die Variationskoeffizienten beruhen auf gleitenden Dreijahresdurchschnitten für die Staatsquote. Die Werte für das Jahr 1994 wurden wegen zu vieler fehlender Daten ausgeschlossen.

Ähnliche Resultate ergaben sich für den Zusammenhang zwischen der Integration im Finanzbereich und den Variationskoeffizienten für die Staatsquote. Diese Ergebnisse widersprechen Hypothese 3, die postuliert, dass steigende weltwirtschaftliche Integration zu einer Konvergenz der Staatsquote gegen oben oder unten führt. Weiterführende Analysen könnten sich beispielsweise auf die Frage richten, ob natürliche Grenzen des Staatswachstums existieren, und ob wirtschaftliche Globalisierung einen allfälligen Trend hoch entwickelter Industriestaaten auf diese Grenze hin beschleunigt oder bremst.

2.9. Wirtschaftliche Offenheit und Teilbereiche des öffentlichen Sektors

Wie weiter oben schon erwähnt, kann man davon ausgehen, dass zwischen wirtschaftlicher Offenheit und Militärausgaben kein Zusammenhang besteht. In der Tat lässt sich keine statistisch signifikante Korrelation zwischen den beiden Variablen finden. Abbildung 8 zeigt, dass die Koeffizienten für die Beziehung zwischen wirtschaftlicher Offenheit und Staatsquote sogar stärker werden, wenn nur die nichtmilitarischen Regierungsausgaben auf der abhängigen Seite stehen.

Abbildung 8: Aussenhandelsquote und Staatsquote ohne Militärausgaben

OECD und Nicht-OECD	β AH-Quote OECD	R ²		N OECD	β AH-Quote Nicht-OECD		R ²		N Nicht-OECD
		OECD	Nicht-OECD		OECD	Nicht-OECD			
1960/64
1965/69
1970/74	.56**	.28	.29	19	.56**	.29	.29	49	
1975/79	.70**	.46	.29	21	.55**	.29	.29	61	
1980/84	.64**	.39	.22	22	.48**	.22	.22	74	
1985/89	.61**	.34	.07	20	.29*	.07	.07	69	
1990/94	.55*	.27	.22	18	.48**	.22	.22	47	

In einem zweiten Schritt wurde versucht, die Staatsquote für nichtmilitarische Regierungsausgaben durch wirtschaftliche Offenheit im Aussenhandels- (Aussenhandelsquote) und im Finanzbereich (regulatorische Offenheit, Schwarzmarktprämien) sowie durch Exportkonzentration, *terms-of-trade*-Schwankungen und Ländergrösse zu erklären. Die Koeffizienten für die Offenheit im Handelsbereich blieben signifikant, alle anderen Koeffizienten waren nicht signifikant.

Aus theoretischer Sicht lässt sich das Argument vorbringen, durch wirtschaftliche Offenheit gerieten vor allem diejenigen Staatstätigkeiten unter Druck, die für die internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht essenziell sind. Darunter fallen nach Ansicht vieler Ökonomen Staatstätigkeiten, die einen Umverteilungscharakter haben (z. B. Pierson 1991). Umgekehrt ist zu erwarten, dass Regierungsausgaben, die der Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit dienen, durch die wirtschaftliche Globalisierung eine Steigerung erfahren. Welche Staatstätigkeiten nun die Wettbewerbsfähigkeit stärken und welche nicht, kann nicht mit Sicherheit bestimmt werden. Darüber streiten sich auch Vertreter der "neuen Wachstumstheorie". Viele Exponenten der

Globalisierungsdiskussion argumentieren jedoch, dass vor allem die Sozial- und Gesundheitsausgaben unter zunehmender wirtschaftlicher Offenheit leiden. Beide Arten der Staatsstätigkeit weisen ein ausgeprägtes Umverteilungselement auf. Besonders die steigende Integration im Finanzbereich sollte, gemäss der weiter oben geäusserten Hypothese, starke Wirkungen in der postulierten Richtung zeitigen.

Diese Hypothese konnte durch die statistischen Tests nicht erhärtet werden. Im Gegenteil: Eine umfassendere Regressionsanalyse ergab, dass die Koeffizienten für die Beziehung zwischen Offenheit im Aussenhandel und Ausgaben für die soziale Vorsorge, Gesundheitsausgaben und Transferzahlungen im Sozialbereich meistens signifikant und positiv sind. Bei den Indikatoren für die Offenheit im Finanzbereich und Verwundbarkeit gegenüber den Weltmärkten ergaben sich keine signifikanten Resultate.

2.10. Schluss

In diesem Kapitel habe ich versucht, die Frage der Auswirkungen weltwirtschaftlicher Integrationsprozesse auf die Rolle und Bedeutung des Staates mittels quantitativer Daten und statistischer Methoden anzugehen. Freilich liefern die vier untersuchten Hypothesen keine umfassende Antwort auf die gestellte Frage. Wie nahezu jede statistische Untersuchung weist auch diese Analyse Schwächen auf. Die verfügbaren Daten sind oft unvollständig oder unzuverlässig, besonders im Falle der Entwicklungsländer. Oft messen die Indikatoren die in den theoretischen Konzepten erfassten Phänomene nicht zufriedenstellend. Die Fallzahl sinkt rapide, wenn exogene Variablen kontrolliert werden. Schliesslich liegt die erklärte Varianz selten über 50%. Der Vorteil dieses Ansatzes liegt jedoch in seiner Systematik und der Generalisierbarkeit der Resultate. Auf jeden Fall lohnt es sich, empirisch einigermassen fassbare Argumente vorzubringen und zu testen, bevor man sich in wolkigen Theoriedebatten verliert.

Im Zentrum der Analyse stand die Beziehung zwischen wirtschaftlicher Offenheit und dem Volumen der Staatsstätigkeit (Staatsquote). Das erste Konzept steht stellvertretend für wirtschaftliche Globalisierung, das zweite für die Kapazität des Staates, gesellschaftliche Prozesse zu beeinflussen. Die Untersuchung ergab, dass wirtschaftliche Offenheit im Aussenhandelsbereich meist mit einer höheren Staatsquote einhergeht. Wir testeten die Stabilität dieser Beziehung, indem wir verschiedenste Kontrollvariablen aus theoretischen Argumenten ableiteten und in die statistische Analyse einführten. Die wichtigsten Kontrollvariablen waren die Mitgliedschaft in der OECD, die Grösse des Staates, innerstaatliche Wirtschaftstrends und -strukturen, innerstaatliche politische Strukturen sowie die Verwundbarkeit durch sicherheitspolitische

und wirtschaftliche Vorgänge im Ausland. Damit erhält die ursprünglich von David Cameron formulierte und jüngst von Dani Rodrik, Geoffrey Garrett, Dennis Quinn und anderen Autoren neu belebte These zusätzliche Unterstützung. Die Hypothese, dass wirtschaftliche Globalisierung zu einem Schrumpfen des öffentlichen Sektors führt, muss verworfen werden.

Gute Daten zur Offenheit im Finanzbereich sind Mangelware. Trotzdem lässt die diesbezügliche Analyse den Schluss zu, dass die Kapitalmobilität im Gegensatz zur These von Quinn (1997), Garrett/Mitchell (1997) und Garrett (1995, 1998) kaum einen Einfluss auf den öffentlichen Sektor hat und die positive Beziehung zwischen Aussenhandels- und Staatsquote im Gegensatz zur These Rodriks (1996) nicht abschwächt. Diese sehr unterschiedlichen Auswirkungen der Offenheit im Aussenhandel und im Finanzbereich sind das wohl überraschendste Resultat dieser Untersuchung.

Falls diesem Unterschied nicht nur ein methodisches Artefakt oder schlechte Daten zu Grunde liegen, müsste bei weiterführenden Arbeiten zur „Dreiecksbeziehung“ zwischen Aussenhandel, Kapitalmobilität und Staatstätigkeit eine theoretische Begründung gefunden werden.¹³ Folgende zwei Argumente könnten sich dabei als interessant erweisen.

Erstens lässt sich behaupten, dass die Liberalisierung der Finanzmärkte direkte Gewinne für einen kleinen Akteurskreis abwirft, zum Beispiel für internationale Banken, transnationale Konzerne und vermögende Privatpersonen. Die Kosten dieser Deregulierung, vor allem mehr Einkommensungleichheit und Beschränkungen makro-ökonomischer Instrumente der Wirtschaftspolitik, sind hingegen breiter gestreut. Die Theorie kollektiven Handelns (Olson 1965) besagt, dass bei einer solchen Kosten-Nutzen-Verteilung oft diejenigen Akteure ihre Interessen durchsetzen können, welche die konzentrierteren Gewinne erwarten.

13 Unterschiedliche Effekte von Freihandel und Kapitalmobilität werden schon seit langem thematisiert, ohne dass sie allerdings systematisch untersucht wurden. Die Architekten des Bretton-Woods-Systems waren in den 1940er Jahren der Auffassung, dass die Kapitalmobilität zugunsten des freien Welthandels beschränkt bleiben müsse. Die Kapitalmobilität würde ansonsten grosse, durch Spekulation angeheizte Fluktuationen des Kapitalflusses verursachen. Dies würde das Bretton-Woods-System der fixen Wechselkurse stören und zu grossen Wechselkursschwankungen führen. Letztere wiederum hätten schmerzliche Anpassungsprozesse in der weniger flexiblen Handelsbilanz zur Folge, was dem Protektionismus Vorschub leisten würde. Das System der fixen Wechselkurse brach bekanntlich Anfang der 1970er Jahre zusammen und die Kapitalverkehrskontrollen wurden im OECD-Raum im Verlauf der 1980er und 1990er Jahre nahezu vollständig abgeschafft. Die vergangenen 30 Jahre sind in der OECD-Weit insofern einmalig, als zum ersten mal weitgehender Freihandel und freier Kapitalverkehr koexistieren. Ob die damit verbundene stärkere Volatilität des Kapitalflusses die Handelsliberalisierung behindert hat, ist eine offene Frage. Manche Autoren fragen sich sogar, ob die westlichen Regierungen im Vergleich zum Zeitraum 1945–1970 in den vergangenen 30 Jahren ihre Prioritäten umgekehrt hätten, den freien Kapitalverkehr über alles stellten und dadurch ein gewisses Mass an Protektionismus im Welthandel in Kauf nähmen (vgl. Helleiner 1994: 207).

Im Gegensatz zur Liberalisierung der Finanzmärkte sind die Auswirkungen der Handelsliberalisierung im innerstaatlichen Bereich direkter sichtbar. Es lässt sich in der Tat beobachten, dass die Handelsliberalisierung meist zu konfliktreicheren politischen Debatten führt als die Deregulierung im Finanzbereich. Die Handelsliberalisierung hat oft direkte Auswirkungen auf die Binnenwirtschaft, zum Beispiel im Sinne von Fabrikschliessungen oder dem Verlust von Arbeitsplätzen. Diese Kosten fallen in konzentrierter Form an. Der Nutzen der Handelsliberalisierung hingegen entfällt auf eine breite Bevölkerungsschicht, u. a. die Konsumenten von billigeren Importgütern. Bei diesen Kosten-Nutzen-Strukturen sind stärkere Widerstände gegen die Handelsliberalisierung als gegen die Deregulierung der Finanzmärkte zu erwarten.

Aus diesem Argument lässt sich ableiten, dass im Falle der Handelsliberalisierung die Nachfrage nach (und wahrscheinlich auch das Angebot an) Risiko-Reduktion oder Kompensation grösser ist als bei der Liberalisierung der Finanzmärkte. Offenheit im Finanzbereich hat also eine geringere Auswirkung auf den öffentlichen Sektor als die Handelsliberalisierung. Dieses Argument, das sich mit den (wenn auch sehr provisorischen) Befunden der obigen Analyse deckt, steht im Gegensatz zur Hypothese, von der wir anfänglich ausgingen.

Das zweite Argument bezieht sich auf Unterschiede in der ökonomischen und politischen Logik des Staatswachstums. Staaten, die eine höhere Staatsquote aufweisen, zahlen dafür wahrscheinlich einen Preis, beispielsweise in Form höherer Realzinsen, Wechselkursschwankungen oder mehr Inflation. Allerdings ist zu erwarten, dass unterschiedliche politische Systeme (z. B. korporatistische vs. nichtkorporatistische Staaten) diese ökonomischen Kosten unterschiedlich rezipieren. Dementsprechend könnten weltwirtschaftliche Sachzwänge abhängig vom politischen System des jeweiligen Staates unterschiedliche Auswirkungen auf den öffentlichen Sektor haben.¹⁴

Daniel Verdier (1998) beispielsweise behauptet, dass die Koexistenz von Freihandel und freiem Kapitalverkehr ein Ungleichgewicht bei Nachfrage und Angebot von Finanzinstrumenten bewirkt. Freier Kapitalverkehr verstärkt das Angebot von handelbaren Instrumenten. Freihandel erhöhe die Nachfrage nach transaktionspezifischen Instrumenten. Kleinere Firmen und Banken sind stark auf den Binnenmarkt konzentrierte Akteure würden durch dieses Ungleichgewicht negativ beeinträchtigt, weil diese Akteure besonders stark von transaktionsspezifischen Instrumenten abhängig seien. Nach Verdier können sich

14 Mögliche Reaktionen sind: (a) Akzeptanz wirtschaftlicher Kosten, die eine Risikoabsicherung in Form eines grösseren Staatssektors mit sich bringt; (b) Reduktion der Staatstätigkeit; (c) Reduktion der Offenheit im Finanzsektor; (d) internationale Zusammenarbeit zur Beschränkung des Steuerwettbewerb; (e) Umstellungen im öffentlichen Sektor, die dessen Gesamtgrösse nicht tangieren, aber Umlagerungen in Richtung Staatstätigkeiten bringen, die für die internationale Wettbewerbsfähigkeit zentral sind.

diese Verlierer in zentralisierten Regierungssystemen schlechter durchsetzen als in dezentralisierten Systemen.

Dieses Argument, welches das Ausmass der Offenheit von Staaten im Finanzbereich erklärt, kann wie folgt erweitert werden: Kapitalmobilität verursacht vor allem in dezentralisierten politischen Systemen Widerstände. Um diese Opposition zu überwinden, muss der Staat Kompensationen anbieten. Dadurch dürfte sich in solchen Staaten die Staatsquote erhöhen. Regierungen könnten allerdings auch mit Protektionismus im Aussenhandel und Beschränkungen der Kapitalmobilität auf die genannte Opposition antworten. Somit wäre das Grundmodell für eine solche Analyse wie folgt zu formulieren: Die Beschaffenheit innerstaatlicher politischer Systeme fungiert als intervenierende Variable zwischen wirtschaftlicher Offenheit und öffentlichem Sektor. Bei konstanter Offenheit im Aussenhandel und wachsender Kapitalmobilität ist zu erwarten, dass in dezentralisierten politischen Systemen (oder unter anderen Bedingungen, die zu spezifizieren wären) die Staatsquote steigt. Der Unterschied dieses zweiten Modells gegenüber dem ersten liegt darin, dass Kapitalmobilität unter bestimmten Bedingungen eine positive Wirkung auf die Staatsquote haben kann. Beim ersten Model wurde postuliert, dass Kapitalmobilität grundsätzlich einen geringen bis keinen Effekt auf die Staatstätigkeit hat.

Für die Annahme, dass Staaten abhängig von ihrem politischen System unterschiedlich auf ähnliche weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen reagieren, sprechen gewisse sich bei der Analyse von Konvergenztrends ergebende Hinweise. Die Konvergenzhypothese – weltwirtschaftliche Integration führt zur Konvergenz der Staatsquoten – liess sich anhand der verfügbaren Daten nicht erhärten. Paradoxerweise lässt sich eine leichte Konvergenz nur im Falle der Nicht-OECD-Länder beobachten, die nach allgemeiner Auffassung weniger stark in die Weltwirtschaft integriert sind als die OECD-Länder. Die statistische Untersuchung der Beziehung zwischen der Integration im Aussenhandels- und Finanzbereich einerseits und Variationskoeffizienten für die Staatsquote andererseits ergab keine signifikanten Zusammenhänge. Dieses Ergebnis deckt sich mit den Befunden vieler qualitativer Fallstudien. In Letzteren findet sich meist der Schluss, dass selbst in sehr stark integrierten Wirtschaftsräumen, wie demjenigen der EU oder der USA, Arbeitsmarktstrukturen oder -politiken, Umweltregulierungen, wohlfahrtsstaatliche Strukturen usw. sich nicht signifikant angeglichen haben (vgl. Berger/Dore 1996).

Die fortbestehende Heterogenität könnte unter anderem auf drei Ursachen zurückgeführt werden. Erstens ist es möglich, dass die Mobilität von Kapital, Arbeit und anderen Produktionsfaktoren geringer ist als oft vermutet oder als in den hier verwendeten Daten zum Ausdruck kommt (vgl. Hirst/Thompson 1996). Zweitens könnte institutionelle Trägheit zu sehr langsamen innerstaatlichen Prozessen der Anpassung an Veränderungen in der Weltwirtschaft führen. Es ist deshalb möglich, dass die nur bis 1994 verfügbaren Daten zur

Staatstätigkeit den von der Weltwirtschaft ausgehenden Deregulierungsdruck in den 1980er und 1990er Jahren erst unvollständig abbilden. Ebenfalls denkbar ist, dass innerstaatliche Strukturen so rigide sind, dass sie die aus der Weltwirtschaft stammenden Einflüsse neutralisieren. Drittens wird von Vertretern der neuen Wachstumstheorie unterstellt, dass die Staatstätigkeit positive Externalitäten produzieren kann, die von den Kritikern, welche die wachstumshemmenden Auswirkungen des Staatsinterventionismus betonen, vielfach übersehen werden. In diesem Zusammenhang stellt zum Beispiel Geofrey Garrett (1998: 8) fest: "Dort, wo Linksparteien mit breit abgestützten Gewerkschaften verbündet sind, ist es unwahrscheinlich, dass Politiken, die auf eine Umverteilung von Wohlstand und Risiken abzielen, eine Kapitalflucht bei den Inhabern mobiler Vermögenswerte bewirken."

Die Hypothese, dass weltwirtschaftliche Integration im Finanzbereich vorwiegend auf staatliche Umverteilungsaktivitäten negative Auswirkungen hat, liess sich durch die verfügbare Evidenz nicht erhärten. Im Gegenteil: Zwischen Offenheit im Aussenhandelsbereich und Staatstätigkeit mit Umverteilungseffekten besteht tendenziell eine positive Beziehung.

Damit bleibt die Frage der Kausalität. Der Einbezug vieler Kontrollvariablen erlaubte es, die Wirkung von Variablen, die aus theoretischer Sicht hier von weniger Interesse waren, auszufiltern. Trotzdem können durch diese Analysen Kausalbeziehungen zwischen den einzelnen Variablen nicht direkt eruiert werden. Hinzu kommt, dass wir Hypothese 1 falsifizieren konnten, dass aber die Ergebnisse der in Hypothese 2 postulierten kausalen Logik teilweise widersprechen. Im Besonderen hat die Verwundbarkeit gegenüber Veränderungen in der Weltwirtschaft keine signifikante Auswirkung auf die Beziehung zwischen wirtschaftlicher Offenheit und Staatstätigkeit. Es bleibt also in diesem Punkt noch einiges an Arbeit zu leisten.

Beim gegenwärtigen Stand der Forschung lassen sich mindestens zwei kausale Erklärungen für die positive Beziehung zwischen wirtschaftlicher Offenheit und Staatstätigkeit aufführen. Die erste Erklärung geht auf David Cameron (1978) zurück: Wirtschaftlich offenere Staaten haben einen grösseren Industriesektor, was den Einfluss von Gewerkschaften und linken Parteien erhöht und in vermehrter Staatstätigkeit resultiert. Die in diesem Kapitel diskutierten Resultate decken sich nicht mit diesem Argument. Beispielsweise besitzen viele wirtschaftlich offene Länder mittlerweile einen recht kleinen beziehungsweise schrumpfenden Industriesektor, und der Grad der gewerkschaftlichen Organisation ist oft nicht sehr hoch. Gleichzeitig ist aber die Staatstätigkeit in diesen Ländern gewachsen. Es wäre allerdings verfrüht, diese Erklärungsvariante schon abzuschreiben. Neuere Arbeiten zeigen auf, dass Globalisierungsprozesse die Beziehungen zwischen politischem Einfluss linker Parteien und Gewerkschaften auf der einen und marktkorrigierenden Wirtschaftspolitikern auf der anderen Seite verstärkt haben. So argumentiert Geofrey Garrett (1998), dass die Wirkungsmechanismen innerstaatlicher Politik

durch die Weltmärkte nicht überrollt worden seien und linke Regierungen in wirtschaftlicher Hinsicht nicht schlechter abgeschnitten hätten. Allerdings bleibt weitgehend unklar, inwiefern diese Argumente auf eine grössere Anzahl von Ländern verallgemeinerbar sind. So beziehen sich Garretts (1998) Analysen nur auf wenige OECD-Länder und reichen nur bis ins Jahr 1990.

Die zweite Erklärung, die ansatzweise bereits in den 1960er und 1970er Jahren in der wissenschaftlichen Literatur vorzufinden ist und jüngst von Autoren wie Dani Rodrik (1996) wieder aufgenommen wurde, betrachtet die Staatstätigkeit als eine Risikoversicherung. Offene Wirtschaften sind einem grösseren Risiko ausgesetzt. Die Wählerschaft verlangt von der Regierung im Gegenzug für ihre Zustimmung zu Liberalisierungsmassnahmen bestimmte Absicherungen. Politiker und Staatsverwaltungen liefern diese Absicherungen, weil sie wiedergewählt werden beziehungsweise die politische Unterstützung behalten oder verstärken wollen. Auch dieses Argument lässt sich anhand der verfügbaren empirischen Informationen nicht direkt erhärten. Einerseits sind gute Indikatoren für Risiken der Weltwirtschaft, die sich auf ein Land auswirken, schwer zu finden. Andererseits erwies sich in unserer Analyse der Einfluss von Indikatoren wie zum Beispiel Exportkonzentration, *terms-of-trade*-Volatilität und Grösse der Wirtschaft auf die Beziehung zwischen wirtschaftlicher Offenheit und Staatsquote als nicht signifikant.

Eine mögliche Erklärung für letzteres Resultat ist wiederum, dass Regierungen gezwungen sein könnten, mit zwei gegenläufigen Trends zurechtzukommen, ohne allzuviel politische Unterstützung zu verlieren; einerseits die Nachfrage nach Risikominderung, die mit der wirtschaftlichen Öffnung und damit einhergehenden Strukturveränderungen steigt; andererseits die durch weltwirtschaftliche Integrationsprozesse verursachte Beschränkung der Fähigkeit von Staaten, ihre Ausgaben mittels zusätzlicher Steuereinnahmen und Verschuldung zu erhöhen. In dieser Situation könnten unterschiedliche Randbedingungen der einzelnen Länder das zu erklärende Politikergebnis (Staatsausgaben) in die eine oder andere Richtung beeinflussen. Die Analyse wird zusätzlich durch die Möglichkeit erschwert, dass Staaten als Ausweg aus diesem Dilemma die wirtschaftliche Offenheit durch protektionistische Massnahmen wieder reduzieren (vgl. Ruggie 1983; Rodrik 1996). Auf jeden Fall lohnt es sich, auch diesen zweiten Erklärungsansatz weiterzuentwickeln und dabei detaillierter als bisher auf die Determinanten der Nachfrage nach und dem Angebot an risikomindernden Staatsaktivitäten einzugehen. Idealerweise sollten zukünftige Arbeiten bessere Indikatoren für wirtschaftliche Offenheit und weltwirtschaftliche Risiken entwickeln und neuere Theorien des Wirtschaftswachstums (vgl. Kobler 1997) in die Modellbildung einbeziehen. Zusätzlich könnte in weiterführenden Analysen versucht werden, Erklärungen für den Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Offenheit und Staatstätigkeit in allgemeineren Theorien zu Nachfrage nach und Angebot von staatlichen

Leistungen einzubetten. Allerdings stecken solche Theorien trotz erheblicher Bemühungen noch in den Kinderschuhen (vgl. Breton 1998: 286f.).

Auch die beiden soeben diskutierten Ansätze können, selbst wenn sie noch beträchtlich weiterentwickelt werden, nur sehr allgemeine Erklärungen für Veränderungen der staatlichen Handlungskapazitäten als Folge wirtschaftlicher Globalisierungsprozesse liefern. Der wichtigste Vorteil makro-quantitativer Forschung liegt in der Generalisierbarkeit der Aussagen, die auf dem systematischen Vergleich vieler Länder über einen langen Zeitraum beruhen. Der Preis für dieses Vorgehen sind Aussagen auf hohem Abstraktionsniveau, eine Reduktion der Information auf quantitativ erfassbare Phänomene sowie mangelhafte empirische Hinweise auf Kausalketten, die zwischen wirtschaftlicher Offenheit und staatlichen Handlungskapazitäten liegen.

Die eben erwähnten Forschungslücken lassen sich am besten mittels qualitativer Fallstudien zu spezifischen Politikbereichen schliessen. Solche Untersuchungen müssen sich mit der Frage befassen, wann, wie und weshalb Staaten Entscheidungskompetenzen an die Märkte oder andere Akteure abtreten (Deregulierung) und wann, wie und weshalb das gegenteilige Ergebnis (stärkere staatliche Intervention, d. h. eine Re-regulierung) zustande kommt. Genau diesen Fragen sind die Kapitel 3–6 dieses Buches gewidmet.

2.11. Annex

2.11.1. Indikatoren

Quelle: Bernauer/Achini 2000. Die Bezeichnung der Indikatoren in englischer Sprache wurde beibehalten.

Indikator (Bezeichnung)	Beschreibung	Masseinheit	Quelle
▪ BLACK MARKET PREMIUM	1 + log(BMP)	%	Kohler 1997
▪ CENTRALIZATION	Zentralisierung der Entscheidungs-kompetenzen	1, 2, 3 1 = stark; 2 = mittel 3 = schwach (föderalistisch)	Polity III Data 1995
▪ CORPORATISM	Ausmass des Korporatismus in politischen Verhandlungsprozessen	1, 2, 3 1 = pluralistisch; 2 = sektoriell; 3 = korporatistisch	Nollet 1992
▪ DEBT	Öffentliche Schulden als % des BIP	%	World Data 1995
▪ DEFENSE EXPENDITURE	Militärausgaben	Lokalwährung	World Data 1995 (GV XPD DEFN CN)

110

Indikator (Bezeichnung)	Beschreibung	Masseinheit	Quelle
▪ DEMOCRACY	Ausmass der Demokratie	0, 2, 3, ..., 10 0 = gering; 10 = hoch	Polity III Data
▪ DIRECT TAXES	Staatliche Einnahmen aus Besteuerung von Löhnen, Einkommen und Gewinnen	Lokalwährung	World Data 1995 (GV TAX PAYR CN)
▪ EDUCATION EXPENDITURE	staatliche Bildungsausgaben	Lokalwährung	World Data 1995 (GV XPD EDUC CN)
▪ EXCHANGE RATE	Wechselkurs	Lokalwährung zu US\$	World Data 1995 (PA NUS ATLS)
▪ EXPORT	Import von Gütern und Dienstleistungen (non manufacturing services)	current US\$	World Data 1995 (NE EXP GNFS CD)
▪ EXPORT CONCENTRATION	Exporte wichtigster Güter als Anteil der Gesamtexporte an wichtigsten Handelspartner	%	UNCTAD 1996
▪ GNP GROWTH	GNP(t)*100 / GNP(t-1) -100	%	eigene Berechnung
▪ GNP LEVEL	GNP / POPULATION	current US\$	eigene Berechnung
▪ GOVERNMENT EXPENDITURE	gesamte Staatsausgaben	Lokalwährung	World Data 1995 (GV XPD TOTL CN)

111

Indikator (Bezeichnung)	Beschreibung	Masseneinheit	Quelle
▪ GNP	Bruttosozial- produkt	current US\$	World Data 1995 (NY GNP MKTP CD)
▪ HEALTH EXPENDITURE	Staatsausgaben im Gesundheits- bereich	Lokalwährung	World Data 1995 (GV XPD HLTH CN)
▪ IMPORT	Import von Gütern und Dienst- leistungen (non manufacturing services)	current US \$	World Data 1995 (NE IMP GNFS CD)
▪ INDIRECT TAXES	staatliche Einnahmen aus Steuern auf Gütern und Dienst- leistungen	Lokalwährung	World Data 1995 (GV TAX GSRV CN)
▪ INDUSTRY	Anteil der industriellen Produktion am BSP	%	World Data 1995
▪ OPEC	OPEC- Mitgliedschaft	Dummy-Variable	eigene Erhebung
▪ PARTICIPATION	Zugang von Nicht- Eliten bei der Rekrutierung der Exekutive	0, 1, 2, 3, 4 0 = unreguliert; 1 = geschlossen; 4 = offen	Polity III Data
▪ POPULATION	Zahl der Einwohner	1, 2, 3, ...	World Data 1995 (SP POP TOTL)
▪ REGULATORY FINANCIAL OPENNESS	Offenheit eines Landes gegenüber Kapitaltransfers	1, 2, 3, ..., 14	Quinn 1997

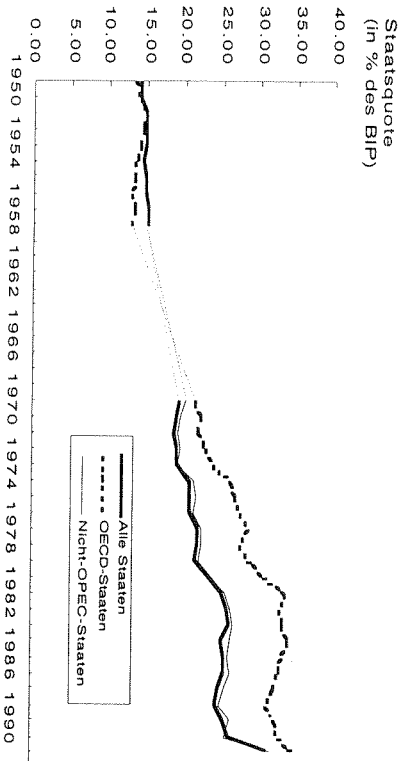
112

Indikator (Bezeichnung)	Beschreibung	Masseneinheit	Quelle
▪ SERVICES	Anteil des Dienstleistungs- sektors am BSP	%	World Data 1995
▪ SIZE	Grösse des Landes	km ²	World Data 1995 (SR ARE SURF K2)
▪ SOCIAL SECURITY AND WELFARE EXPENDITURE	Staatsausgaben für soziale Sicherheit und Wohlfahrt	Lokalwährung	World Data 1995 (GV XPD SSEC CN)
▪ TAX REVENUE	staatliche Steuereinnahmen	Lokalwährung	World Data 1995
▪ TAXQUOTA	Indirect Taxes / Direct Taxes	%	(GV TAX TOTL CN) eigene Berechnungen
▪ TRADE OPENNESS	(IMPORT+EX- PORT) / GNP	%	eigene Berechnung
▪ SOCIAL SECURITY TRANSFERS	Pensionen, Arbeitslosen- gelder, Familien- zulagen, andere Beiträge als % des BIP	%	OECD 1995
▪ TERMS OF TRADE VOLATILITY	Volumen des Aussenhandels, gewichtet nach der Volatilität der <i>terms-of-trade</i> (Standardab- weichung der log- Differenzen)	1, 2, 3, ...	World Bank

113

2.11.2. Abbildungen

Abbildung 1: Staatsquote



Die Zeitreihen zeigen Durchschnittswerte für alle Länder, für welche Daten vorliegen. Die Werte für die Jahre 1950–60 beruhen auf extrapolierten Werten.

Abbildung 2: Steuerquote und Aussenhandelsquote

Koeffizienten mit ** in dieser und den folgenden Abbildungen sind auf dem 0.01 Niveau signifikant; Koeffizienten mit * auf dem 0.05 Niveau und Koeffizienten ohne * auf dem 0.1 Niveau.

alle Länder	β AH-Quote	R ²	N
1960–1964	.	.	.
1965–1969	.	.	.
1970–1974	.49**	.23	83
1975–1979	.44**	.18	100
1980–1984	.44**	.18	115
1985–1989	.40**	.16	118
1990–1994	.30**	.08	89

Abbildung 3: Aussenhandels- und Staatsquote, time-lags

alle Staaten	β AH-Quote	R ²	β AH-Quote t-5	R ² t-5	N
1960–1964	.	.	.	.	.
1965–1969	.	.	0.42**	0.16	78
1970–1974	0.41**	0.16	0.37**	0.13	89
1975–1979	0.39**	0.14	0.43**	0.17	100
1980–1984	0.44**	0.18	0.33**	0.1	112
1985–1989	0.31**	0.09	0.34**	0.11	88
1990–1994	0.31**	0.9	.	.	.

Abbildung 4: Aussenhandelsquote, Dienstleistungsquote und Staatsquote (als % des BIP)

OECD-Länder	β AH-Quote	β Dienstleist.	R ²	N
1960–1964	.	.	.	.
1965–1969	.	.	.	.
1970–1974	0.46	0	0.09	14
1975–1979	0.67**	0.18	0.42	16
1980–1984	0.54*	0.09	0.25	17
1985–1989	0.53*	0.08	0.25	21
1990–1994	0.58*	0.03	0.28	21

Abbildung 5: Aussenhandelsquote, Wirtschaftswachstum, Staatsquote

alle Staaten	β AH-Quote	β Wirt. Wachstum	R ²	N
1960–1964	.	.	.	.
1965–1969	.	.	.	.
1970–1974	0.44**	0.23	0.25	92
1975–1979	0.39**	-0.09	0.14	103
1980–1984	0.48**	-0.16	0.23	111
1985–1989	0.31**	0.05	0.08	84
1990–1994	0.31**	0	0.07	76

Abbildung 6: Ausenhandelsquote, Industriegesektor, Staatsquote

alle Staaten	β AH-Quote	β Industrie	R ²	N
1960-1964	.	.	.	.
1965-1969	.	.	.	.
1970-1974	0.47**	0.35**	0.38	61
1975-1979	0.44**	0.35**	0.3	79
1980-1984	0.46**	0.21*	0.26	97
1985-1989	0.31**	0.28**	0.15	100
1990-1994	0.34**	-0.01	0.16	73
OECD Staaten				
1960-1964	.	.	.	.
1965-1969	.	.	.	.
1970-1974	0.55**	-0.11	0.18	15
1975-1979	0.72**	-0.18	0.42	16
1980-1984	0.56**	-0.18	0.27	17
1985-1989	0.46*	-0.26	0.31	21
1990-1994	0.53*	-0.19	0.32	20

Abbildung 7: Ausenhandelsquote, Bevolkerung, Staatsquote

alle Staaten	β AH-Quote	β Bevolkerung	R ²	N
1960-1964	.	.	.	.
1965-1969	.	.	.	.
1970-1974	0.41**	0	0.15	79
1975-1979	0.38**	-0.02	0.13	94
1980-1984	0.43**	-0.02	0.18	110
1985-1989	0.31**	0.01	0.08	112
1990-1994	0.29*	-0.08	0.08	83

Abbildung 8: Ausenhandelsquote, Demokratie, Staatsquote

alle Staaten	β AH-Quote	β Demokratie	R ²	N
1960-1964	.	.	.	.
1965-1969	.	.	.	.
1970-1974	0.25	0.37**	0.18	47
1975-1979	0.39**	0.4**	0.34	52
1980-1984	0.43**	0.17	0.24	51
1985-1989	0.24	0.2	0.09	58
1990-1994	0.34**	0.33**	0.21	61

