

Wolf Schäfer

# Europa in der Globalisierung

*Europa steht vor großen Herausforderungen, weil sich die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch die Globalisierung in einem fast atemberaubenden Tempo verändern. Nationalökonomie wird zur Internationalökonomie und entwickelt sich immer stärker hin zur Weltwirtschaftsökonomie. Wie sollte Europa auf diese Herausforderungen antworten?*

**G**lobalisierung bedeutet Abbau von Marktsegmentierungen im Weltmaßstab mit der Folge zunehmender weltweiter Vernetzung von Märkten. Die Welt rückt enger zusammen, sie erfährt eine räumliche Schließung, Interdependenzen verstärken sich, nationales Denken weicht zunehmend dem Denken in globalen Dimensionen. Wirtschaftspolitik, die auf Integrationsräume nationalstaatlicher Abgeschlossenheit ausgerichtet ist, verliert mehr und mehr ihre Wirkung.

Welche Konsequenzen folgen daraus für den europäischen Integrationsprozeß, für die Europapolitik, die deutsche zumal? Zunächst muß der Prozeß der Globalisierung mit seinen ökonomischen Implikationen analysiert werden. Daraus ergeben sich Folgerungen in bezug auf die Notwendigkeiten zur Reform institutioneller Arrangements und ordnungspolitischer Ausrichtungen in der Europäischen Union (EU). Dies insbesondere vor dem Hintergrund, daß die Globalisierung den Systemwettbewerb verschärft.

Für die EU und für Deutschland als größtem Nettozahler, der zudem den ressourcenabsorbierenden Prozeß der Vereinigung zu bewältigen hat, bedeutet diese Wettbewerbsverschärfung, daß die Wirtschaftspolitik auf mehr Effizienz in der Gestaltung der institutionellen Arrangements in Europa ausgerichtet werden muß. Ganz besonders stehen die europäische Struktur- und Agrarpolitik auf dem Prüfstand der Effizienz. Die Botschaft ist eindeutig: Globalisierung erzwingt Effizienz. Eine Wirtschaftspolitik, die sich diesem unentrinnbaren Schicksal zu entziehen versucht, scheidet über kurz oder lang, sie ist nicht zukunftsfähig.

## **Globalisierung:**

### **Die Entmonopolisierung des Nationalen**

Der die Globalisierung charakterisierende Abbau von Marktsegmentierungen ist auf mindestens zwei wesentliche Entwicklungen zurückzuführen. Zum einen gibt es einen säkularen Trend zur Senkung der Kosten der Überwindung von Raum und Zeit, der sich

vor allem in den letzten Jahrzehnten verstärkt hat. Die Senkung der Translokationskosten ist besonders augenfällig in der Telekommunikation, der Satellitennutzung und in der Informationsverarbeitung. Zum zweiten determiniert den Globalisierungsprozeß der Trend der Senkung der ökonomischen Kosten an den politischen Grenzen der Nationalstaaten dieser Welt.

Diese Senkung der ökonomischen Kosten – tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Warte- und Kontrollkosten an den Grenzen usw. – wird durch den weltumspannenden Prozeß des Protektionsabbaus aufgrund von GATT/WTO hervorgerufen, ebenso durch den Abbau politischer Spannungen z.B. zwischen Ost und West, durch die zunehmende Integration der Schwellen- und Entwicklungsländer in die internationale Arbeitsteilung sowie durch die Bildung regionaler Integrationsräume, wie sie sich in Europa, in Nord- und Südamerika sowie im asiatisch-pazifischen Raum ausprägen. Der EU-Binnenmarkt ist das regionale Programm, das die Globalisierung weltweit bewirkt.

Die morphologische Struktur der Weltwirtschaft wird durch die Globalisierung verändert. Das bisherige Nebeneinander von mehr oder minder abgeschlossenen Nationalstaaten weicht zunehmend einem System monopolistischer Konkurrenz, in dem die Standorte dieser Welt zwar Gestaltungsspielräume hinsichtlich ihrer politökonomischen Aktionsparameter besitzen, aber diese Spielräume durch die Existenz von anderen Standorten als Mit-Wettbewerbern begrenzt werden. Dabei stehen Standorte bzw. Staaten mit ihren institutionellen Arrangements im Wettbewerb um die mobilen Ressourcen dieser Welt, damit diese sich mit den standortgebundenen immobilien Faktoren komplementär verbinden. Dies kennzeichnet den Standort-, System- oder Regulierungswettbewerb.

Gegenüber dem Monopolfall abgeschlossener Nationalstaaten mit maximaler Regulierungskompetenz und exklusiver Durchsetzungsmacht hinsichtlich der von ihnen gesetzten Regulierungen hat die Globalisierung mithin den Effekt einer Entmonopolisierung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik<sup>1</sup>, also eines Schwunds traditioneller Staatlichkeit. Diese Entmonopolisierung ist letztlich darauf zurückzu-

*Prof. Dr. Wolf Schäfer, 59, ist Lehrstuhlinhaber für Theoretische Volkswirtschaftslehre an der Universität der Bundeswehr Hamburg.*

führen, daß im Zuge der Globalisierung die Kosten des Abwanderns sinken: Wenn Menschen mit dem, was ihnen an institutionellen Arrangements an einem Standort geboten wird, nicht einverstanden sind, so haben sie grundsätzlich zwei Möglichkeiten der Reaktion. Sie können Widerspruch („voice“) artikulieren oder abwandern („exit“)<sup>2</sup>.

### Kostensenkung bei der Abwanderungsoption

Widerspruch und Abwanderung stehen mit zunehmender globalisierungsbedingter Senkung der Abwanderungskosten immer weniger in einem substitutionalen, sondern immer mehr in einem komplementären Verhältnis zueinander, weil mit der Kostensenkung des Abwanderns allein schon die Drohung („voice“) mit der Abwanderung von einer Regierung ernst genommen werden muß. Zudem hat der technische Fortschritt im Kommunikations- und Transportbereich eine Stärkung der Widerspruchs- und Abwanderungs-Option verursacht<sup>3</sup>. Denn während früher die Abwanderungs-Option eine Null/Eins-Entscheidung beinhaltete, die entweder ganz oder gar nicht realisierbar war, so kann sie heute durchaus auch partiell und graduell wahrgenommen werden: Man kann dank Telekommunikation, Internet, E-Commerce usw. hier wohnen, dort arbeiten, anderswo einkaufen und wiederum andernorts Kapital anlegen<sup>4</sup>. Man muß also nicht vollständig abwandern und kann dennoch die politischen Akteure glaubwürdig unter Handlungsdruck setzen, selbst wenn die Exit-Option gar nicht ausgeführt wird.

Hinzu kommt, daß mit der Kostensenkung der Exit-Option die Loyalty-Option – das Bleiben und Festhalten am Status quo – teurer wird, weil deren Opportunitätskosten gestiegen sind. Damit werden diejenigen hinsichtlich der Gestaltung institutioneller Reglements einflußreicher, deren internationale Mobilität glaubhaft hoch ist. Sie werden zudem durchsetzungsfähiger, wenn es um ihre Freistellung von bestimmten Reglements geht. Dagegen verlieren diejenigen an Verhandlungsmacht, deren Optionen sich freiwillig oder unfreiwillig nicht vermehren.

Diese Wirkungen, die aus dem Systemwettbewerb resultieren, sind das Ergebnis dessen, was man allge-

mein mit der Funktion des Wettbewerbs als effizientem Machtbegrenzungsinstrument verbindet. Darüber hinaus kann man dem Systemwettbewerb auch die Funktion des wissenvermehrenden Entdeckungsverfahrens zuordnen. Denn der Systemwettbewerb präsentiert einen Suchprozeß, der den Bürgern die Möglichkeit öffnet, das gemäß ihren Präferenzen beste institutionelle Arrangement auszuwählen, also eine freie Wahl zwischen Ordnungen<sup>5</sup> vorzunehmen. Ökonomisch ausgedrückt handelt es sich hier um institutionelle System-Arbitrage.

Diese Arbitrage kann eine qualitative und quantitative Angleichung unterschiedlicher Reglements in dem Sinne bewirken, daß ein Selektionsprozeß zum „optimalen“ Regulierungssystem konvergiert. Dann würde es zu einer Harmonisierung der Regulierungssysteme kommen – allerdings zu einer durch die Transaktionen der Bürger herbeigeführten Harmonisierung (Ex-post-Harmonisierung). Ob es im Systemwettbewerb zur vollständigen Harmonisierung kommt, ist jedoch fraglich. Denn der Wettbewerb in seiner Funktion als Entdeckungsverfahren impliziert einen Innovationswettbewerb, in dem die Regulierungsanbieter (z.B. die Regierungen) in den ihnen zur Verfügung stehenden Regulierungsfeldern nach überlegenen Lösungen suchen, die ihnen Monopolrenten (z.B. durch Kapitalimporte) versprechen. Ein solcher Innovationswettbewerb wird dann eher zur Differenzierung denn zur Harmonisierung der Regulierungssysteme führen.

### Harmonisierung durch politische Kartelle

Diese Differenzierung ist der Grund für das vor allem im politischen Raum beobachtbare Streben nach Harmonisierung von Regulierungen durch internationale Politikabsprachen (Ex-ante-Harmonisierung). Diese Absprachen, die aus ökonomischer Sicht als politische Kartelle bezeichnet werden können, beziehen sich konkret auf die Abstimmung von Steuern, Sozial- und Umweltstandards, Zinsen, Wechselkursen usw., wie sie in zunehmendem Maße auch in der EU praktiziert und diskutiert werden. Im Kern sind sie wohl als politische Gegenreaktion auf den globalisierungsbedingten Systemwettbewerb und den mit ihm einhergehenden Schwund an Regulierungs- und Durchsetzungsmacht der politischen Akteure des traditionellen Nationalstaates anzusehen.

<sup>1</sup> Vgl. Wolf Schäfer: Globalisierung: Entmonopolisierung des Nationalen?, in: Hartmut Berg (Hrsg.): Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen – Formen – Konsequenzen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 263, Berlin 1999, S. 9-21, S. 11.

<sup>2</sup> Vgl. Albert O. Hirschmann: Exit, Voice and Loyalty, Cambridge 1970.

<sup>3</sup> Vgl. Thomas Straubhaar: Empirische Indikatoren für den Systemwettbewerb – Moderne und historische Befunde, in: Karl-Ernst Schenk u.a. (Hrsg.): Globalisierung, Systemwettbewerb und nationalstaatliche Politik, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 17, Tübingen 1998, S. 243-272, S. 245.

<sup>4</sup> Damit kann es auch verstärkt zu intrapersonellen Konflikten der Menschen als Bürger, Arbeitnehmer, Steuerzahler, Konsumenten, Investoren, Sparern, Importeuren usw. kommen.

<sup>5</sup> Vgl. Viktor Vanberg: Systemtransformation, Ordnungsevolution und Protektion: Zum Problem der Anpassung von Wirtschaftssystemen an ihre Umwelt, in: Dieter CasseI (Hrsg.): Institutionelle Probleme der Systemtransformation, Berlin 1997, S. 11-41, S. 30.

Derartige Kartelle sind Ergebnisse protektionistischen Denkens und haben auf Dauer keinen Bestand, wenn und weil sie die Präferenzen der Menschen in bezug auf die international heterogenen Strukturen der Systeme mißachten. Allgemein gilt, daß im Globalisierungsprozeß die Kartellierbarkeit der Interessen der Menschen abnimmt, weil die Interessen aufgrund der offenstehenden Exit-Option weniger homogenisierbar sind. Interessenhomogenität ist jedoch die Grundvoraussetzung für das Einhalten der Kartelldisziplin. Globalisierung stellt mithin eine ständige Herausforderung an jede Kartelldisziplin dar, sie ist tendenziell kartellfeindlich. Nur solche Kartelle werden im Systemwettbewerb beständig sein, die – ganz in Analogie zu Normierungskartellen – transaktionskostensenkend wirksam sind.

### **Allokation und Distribution in der Globalisierung**

Da Wettbewerb generell die alloкатive und distributive Effizienz erhöht, gilt dies auch für den Systemwettbewerb. Die institutionellen Arrangements derjenigen Standorte, die sich dem Systemwettbewerb durch Protektionsabbau öffnen, werden effizienter. Als immobile Ressourcen werden sie damit im Wettbewerb um mobile Ressourcen attraktiver. Konkret kann das bedeuten, daß sich internationale Kapitaldisponenten als System-Arbitrageure stärker in diesem Standort engagieren. Kosten-Nutzen-Entscheidungen bilden die Basis für eine solche System-Arbitrage.

Hier rückt das Bild von „Steuer-Leistungs-Paketen“ ins Blickfeld: Die Disponenten über international mobile Ressourcen engagieren sich im Systemwettbewerb in denjenigen Regulierungssystemen, in denen sie für die von ihnen gezahlten Steuern und Abgaben eine in ihrem Urteil äquivalente Leistung des Staates zurückerhalten. Da jedem die Exit-Option offensteht, verlieren Standorte mobile Faktoren, wenn das Steuer-Leistungs-Paket zu Ungunsten der Steuerzahler gestört ist, und sie gewinnen mobile Ressourcen im umgekehrten Fall. Deshalb wirkt der Systemwettbewerb in Richtung auf eine Äquivalenzbesteuerung („benefit taxation“).

Dies impliziert, daß die mobilen Faktoren abwägen, für welche Staatsaufgaben sie in welchem Umfang steuerlich belastet werden und welchen Nutzen sie davon in Form staatlicher Zuwendungen haben. So werden Kapitaldisponenten wohl immer weniger bereit sein, sich an der Finanzierung von Umverteilungsmaßnahmen – interpersonellen, interregionalen, internationalen, intergenerationalen – zu beteiligen, von denen sie sich keinen äquivalenten Nutzen versprechen. Äquivalenzbesteuerung bedeutet, daß die mo-

bilen Faktoren dem Staat gegenüber eine der Marktphilosophie entsprechende Do-ut-des-Attitüde einnehmen.

Dies ist den immobilen Faktoren nicht möglich, die aufgrund fehlender Exit-Option auch die staatliche Durchsetzung von Steuern ertragen müssen, denen kein staatliches Leistungsäquivalent gegenübersteht. Weichen die mobilen Faktoren einer solchen Überbesteuerung aus, so bedeutet die Aufrechterhaltung des staatlichen Ausgabenlevels zugleich eine Umverteilung der Steuerlast von den mobilen zu den immobilen Faktoren eines Standortes. Immobilität hat mithin ihren Preis. Erscheint dieser im Vergleich zum Nutzen der Immobilität zu hoch, so gibt es einen Druck hin zu mehr Faktormobilität. Die Globalisierung verstärkt diesen Druck.

Diese Überlegungen zeigen, daß nicht jegliche Umverteilung im Systemwettbewerb obsolet wird. Vielmehr bedeutet Systemwettbewerb, daß die Umverteilungsmaßnahmen an ihrer für die Kapitaldisponenten relevanten Effizienz gemessen werden. Umverteilung ist dann effizient, wenn sie die Produktivität der an der Umverteilung Beteiligten erhöht. Dann wird sie auch freiwillig akzeptiert<sup>6</sup>. Insofern befördert die Globalisierung einen Trend von der unfreiwilligen zur freiwilligen Umverteilung. Letztere ist dann gegeben, wenn die Bürger Umverteilung z.B. als eine Art Versicherung gegenüber einer lebens- und existenzbedrohenden Zukunft empfinden. Die Gewißheit der Menschen, im Falle eines wirtschaftlichen Scheiterns nicht ins Bodenlose zu fallen, erhöht die Produktivität der Gesellschaft insgesamt, weil die Risikobereitschaft der Individuen höher ist als ohne Umverteilung. Dies fördert dann die Investitionsbereitschaft. Zudem ist Umverteilung dann effizient, wenn sie den sozialen Frieden stabilisiert, was in vielfältiger Weise produktiv sein kann.

Entscheidend ist allerdings bei der Dimensionierung der Umverteilung, daß die Vorteile der Umverteilung in Form höherer Produktivität nicht durch die Nachteile verminderter Leistungsanreize für die Menschen (über-)kompensiert werden. Nur dann ist Umverteilung per saldo effizient. Deshalb steht im Systemwettbewerb die Umverteilung – allgemeiner: das Soziale – auf dem Prüfstand der Effizienz.

### **Die EU in der Globalisierung**

Die Globalisierung erzwingt mithin Effizienz. Ineffiziente Arrangements haben dauerhaft keine Überle-

<sup>6</sup> Vgl. auch Dennis C. Mueller: Redistribution and Allocative Efficiency in a Mobile World Economy, in: Karl-Ernst Schenk u.a. (Hrsg.), a.a.O., S. 172-190, S. 179.

benschance. Wie steht es mit den europäischen Arrangements? Die den Römischen Verträgen von 1957 innewohnende Grundentscheidung basierte im Prinzip auf dem Effizienzgedanken: Markt, Wettbewerb und Nichtdiskriminierung waren die dominierenden konstituierenden Prinzipien der Gemeinschaft. Mit zunehmender Erweiterung um weniger wohlhabende Staaten bekam die Gemeinschaft allerdings ein zweites Gesicht, das vom Denken in Umverteilungskategorien und Verteilungskonkordien geprägt wurde. Die Dominanz der effizienzorientierten Arrangements, also des Ökonomischen, wurde immer stärker relativiert zugunsten der Umverteilungsmechanismen, also des Sozialen. Es stimmt, daß der überwiegende Teil der Finanzmittel des Gemeinschaftshaushalts seit Jahrzehnten als Subventionen ausgegeben wird<sup>7</sup>.

Die in den EU-Mitgliedstaaten allenthalben wahrzunehmende Tendenz zum Ausbau des Sozialstaates hat auch vor den europäischen Institutionen nicht haltgemacht. Man kann sagen, daß die Staatstätigkeit im Gewande des Sozialen in den europäischen Staaten die mittlerweile wohl bedeutendste Staatsaktivität außerhalb des Ökonomischen darstellt. Zu ergründen, warum dies gerade in Europa – anders als z.B. im nordamerikanischen Raum – der Fall ist, impliziert ein komplexes Forschungsfeld. In Europa hat es wohl immer besondere Legitimationsprobleme in bezug auf die Verteilungsergebnisse der Marktwirtschaft gegeben, was der Traditionslinie der europäischen Aufklärung entspricht<sup>8</sup>. Das Bekenntnis zum Sozialstaat verkörpert die säkularisierte Form von christlicher Solidarität, und wer dieses Bekenntnis nicht abgibt, steht außerhalb der Political Correctness.

Mit der Wiedervereinigung Deutschlands haben die politisch korrekten Argumentationsmuster entlang des Sozialen, des paternalistischen Umverteilens, zweifelsohne eine neue Schubkraft gewonnen. Zudem hat die Wiedervereinigung durch den massiven Ressourcentransfer von West- nach Ostdeutschland die Basis für weitere Umverteilungen in den alten Bundesländern sowie zugunsten alter und neuer EU-Mitgliedstaaten signifikant geschwächt. Im Verbund mit der Globalisierung ist mithin ein Druckpotential entstanden, das eine Politikrichtung erzwingt, die wieder die Priorität des Ökonomischen vor dem Sozialen

akzeptiert und durchsetzt, die Effizienz vor der Verteilung<sup>9</sup>. Der Systemwettbewerb läßt keine andere Wahl.

Daß es mit der Effizienz in der EU nicht gut bestellt ist, läßt sich an vielen institutionellen Arrangements demonstrieren. Am augenfälligsten sind die Bereiche Strukturpolitik und Agrarpolitik. Aber auch in anderen Bereichen verhindern perverse Anreizstrukturen und ausgebaute Umverteilungssysteme, daß sich die allokativer Effizienz erhöht. Europa muß sich der Herausforderung stellen, diese Bereiche grundlegend zu reformieren.

### Die EU-Institutionen

Das europäische Denken in Umverteilungskategorien und Verteilungskonkordien hat seine besondere Bestätigung auf dem EU-Gipfel in Nizza vom Dezember 2000 gefunden. Im Zentrum standen institutionelle Reformen zur Gewährleistung der Handlungsfähigkeit vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung. Ob die Effizienz der europäischen Institutionen mit den ausgehandelten Kompromissen hinsichtlich der Stimmenneuverteilung sowie der partiellen Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips bei gleichzeitiger Ausweitung der Bereiche für Mehrheitsentscheidungen insgesamt erhöht wurde, ist keineswegs ausgemacht und auch eher zweifelhaft.

Das europäische Denken müßte sich vielmehr auf einen zentralen Effizienzgrundsatz konzentrieren: das Subsidiaritätsprinzip. Dieses Prinzip ist nichts anderes als eine spezielle Variante des Prinzips der komparativen Kostenvorteile, bezogen auf die politisch-institutionelle Arbeitsteilung. Das Subsidiaritätsprinzip generiert Effizienz nicht nur aus seiner Bürgernähe politischer Gestaltung, sondern auch und vor allem aus dem mit ihm verbundenen Wettbewerb der Problemlösungen. Zudem minimiert es die Entscheidungskosten, die in der EU immer bedrohlicher hoch werden.

Die Einstimmigkeitsregel – obwohl die liberalste Lösung – impliziert hohe Kosten in Form von Verzögerungs-, Verhinderungs- und Kompromißkosten. Die Mehrheitsregel verursacht Frustrationskosten für diejenigen, die in Abstimmungen als Minderheiten – möglicherweise häufig – unterliegen. Beide Kostenarten steigen, wenn die EU größer und heterogener wird. Ihr steigender Trend wirkt für die Gemeinschaft deshalb eher sprengend denn integrierend. Das Sub-

<sup>7</sup> Vgl. Wolf Schäfer: Zukunftsperspektiven des europäischen Modells der Sozialen Marktwirtschaft, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 26 (2000), H. 2, S. 121-132, S. 125.

<sup>8</sup> Vgl. Olaf Sievert: Europa – Dominanz des Wirtschaftlichen?, in: Reinhold Biskup (Hrsg.): Dimensionen Europas, Bern u.a. 1998, S. 131-177, S. 147.

<sup>9</sup> Am Rande sei hier vermerkt, daß Effizienz für sich genommen bereits eine soziale Dimension enthält, weil sie Verschwendung vermeidet und den „verteilbaren Kuchen“ erhöht. So gesehen gibt es zwischen dem Ökonomischen und dem Sozialen gar keinen Gegensatz.

sidiaritätsprinzip, das die zentralisierten Entscheidungen reduziert, funktioniert deshalb wie eine Kostenbremse und ist demgemäß ein integrierendes Arbeitsteilungsprinzip innerhalb der Gemeinschaft.

Die für das Jahr 2004 konzipierte Konferenz für eine erneute Vertragsreform sollte deshalb die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips in der EU zum absolut zentralen Verhandlungsgegenstand machen. Die Realisierung dieses Prinzips ist die politisch rationale Antwort auf den institutionelle Effizienz einfordernenden Globalisierungsprozeß.

### **Die EU-Strukturpolitik**

Die Ineffizienz der europäischen Strukturpolitik liegt vor allem darin, daß die EU-Strukturfonds bisher keinen empirisch nachweisbaren Beitrag zur Konvergenz der EU-Regionen geleistet haben<sup>10</sup>. Sie sind vielmehr das Ergebnis von politischen Tauschgeschäften, die innerhalb der EU ausgehandelt werden. Durch die Erweiterungsrounden hat sich die Struktur der EU von einer Gemeinschaft annähernd gleich entwickelter Volkswirtschaften zu einer Gemeinschaft mit zunehmenden Wohlstandsunterschieden verändert. Die weniger entwickelten Mitglieder betrachten die Strukturpolitik, d.h. die Politik der Transferzahlungen über Fonds, oft als Ausgleich für die Teilnahme am EU-Binnenmarktprogramm, das ihnen vermeintliche Wettbewerbsnachteile gegenüber den wohlhabenden Mitgliedern beschere. Zudem wird die Teilnahme an fondsgespeisten Transfers nicht selten durch politischen Druck im Rahmen von Verhandlungen, die zu Paketlösungen führen, erzeugt.

Da Umverteilung stets Begehrlichkeiten weckt und Hilfe auch Hilfsbedürftigkeit erzeugt, hat diese Entwicklung innerhalb der EU zu einer Mentalität des Rent-seeking geführt, die die EU insgesamt schwächt, weil einzelne Mitglieder für sich Sonderregelungen durchsetzen, die die Nettoszahlast der übrigen insgesamt erhöhen. Dies deutet darauf hin, daß die EU-Strukturfonds entgegen ihren offiziellen Bestimmungen auf die Dauer eher das Auseinanderbrechen denn die Kohäsion innerhalb der EU fördern. Diese Tendenz prägt sich um so stärker aus, je größer das Wohlstandsgefälle innerhalb der EU ist.

Die bevorstehende Osterweiterung wird deshalb, wenn sich an den Prinzipien der Strukturpolitik nichts ändert, zu einer bedrohlichen Herausforderung. Angesichts der Tatsache, daß die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten nur ca. 40% des durch-

schnittlichen Pro-Kopf-BIP der EU-15 aufbringen (1999), wird deutlich, daß die Beibehaltung der bisherigen Strukturpolitik auch nach der Osterweiterung ihre Finanzierungsfähigkeit selbst in Frage stellt und in der Gemeinschaft kontraproduktive Kräfte freisetzen würde. Die Europapolitik muß deshalb darauf ausgerichtet sein, einschneidende Reformen der Strukturpolitik einzuleiten. Sie sollte darüber nachdenken, die Strukturfonds generell durch Kredite zu Marktbedingungen – in Ausnahmefällen mit Zinssubventionen – zu ersetzen. Die Substitution von politisch bestimmten Transferzahlungen durch marktbestimmte Kredite würde die europäische Strukturpolitik von der allokativen und distributiven Ineffizienz befreien.

### **Beschneidung der Transferzahlungskompetenzen notwendig**

Eine nachhaltige Reform der Strukturpolitik steht jedoch offensichtlich nicht auf der europäischen Agenda, wie der Europäische Rat von Berlin 1999 und von Nizza 2000 gezeigt hat. Zwar wurde die Zahl der geförderten Ziele von bislang sieben auf nunmehr drei reduziert, aber es handelt sich dabei keineswegs um eine echte Konzentration der Förderziele, weil alte Ziele in die zum Teil erweiterten Zielformulierungen integriert worden sind. Man muß zudem die geringe Präzisierung in den Zielformulierungen kritisieren, denn zu allgemein gehaltene Ziele öffnen Tür und Tor für fast jede Art von strukturpolitisch begründeten Transferzahlungen.

Grundsätzlicher wird jedoch die Kritik, wenn man erkennt, daß Strukturwandel stets das elementare Kennzeichen von sich im Globalisierungsprozeß dynamisch entwickelnden Volkswirtschaften ist, dessen aktive Beeinflussung prinzipiell nicht in den Aufgabekatalog staatlichen Handelns hineingehört, also keinen Charakter als öffentliches Gut besitzt. Deshalb müssen die Kompetenzen der EU für eine europäisch organisierte Transferzahlungspolitik erheblich beschnitten werden.

Zu kritisieren ist auch, daß der durch den Vertrag von Maastricht geschaffene Kohäsionsfonds mit Beginn der 3. Stufe der EWU nicht abgeschafft wurde bzw. nicht ausschließlich auf die Länder Anwendung findet, die nach der ursprünglichen Intention dieses Fonds bei der Erfüllung der Konvergenzkriterien Unterstützung benötigen. Obwohl Griechenland, Irland, Portugal und Spanien inzwischen EWU-Mitglieder geworden sind, erhalten sie weiterhin Zahlungen aus dem Kohäsionsfonds. Was die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) betrifft, so hätten sie alle nach einem EU-Beitritt Anspruch auf Zahlungen aus dem

<sup>10</sup> Vgl. Alfred Steinherr: Welche Reformen der EU erzwingt die Osterweiterung? Vortrag auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, 28.9.-1.10.1999, Mainz (mimeo.), S. 3.

Kohäsionsfonds. Sie werden darüber hinaus sämtlich nach dem Abgrenzungskriterium für die sogenannte Ziel-1-Förderung anspruchsberechtigt auf Strukturfondszahlungen sein, weil alle Länder unterhalb der 75%-Grenze des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP der EU liegen werden. Auch wenn man berücksichtigt, daß dieser Durchschnittswert mit der Osterweiterung automatisch sinkt, träfe dies auf Status-quo-Berechnungsbasis immer noch zu (bis auf Slowenien, das mit 79% des Pro-Kopf-BIP knapp aus der Ziel-1-Förderung herausfielen).

Dieses Szenario der mit der Osterweiterung verbundenen Ausweitung der Ansprüche an die Strukturfonds zeigt, daß die herkömmliche Strukturpolitik der EU dauerhaft – d.h. über den Finanzrahmen 2000-2006 hinaus – ohne Erhöhung der Eigenmittel von 1,27% des EU-BSP kaum zu finanzieren sein wird. Eine Erhöhung der Eigenmittelobergrenze sollte jedoch als Option ausscheiden. Die Alternative zur gegenwärtigen Umverteilungspolitik ist deshalb ein prinzipiell marktgesteuerter Strukturwandel. Allein er entspricht dem Effizienzkriterium, das den Systemwettbewerb bestehen läßt. Die deutsche Europapolitik sollte nicht zuletzt aus Eigeninteresse an der Reduzierung der Nettozahlerposition diese Erkenntnis innerhalb der EU befördern.

### **Die gemeinsame Agrarpolitik**

Auch die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) in der EU wird seit Jahrzehnten als ineffizient und deshalb als zu teuer kritisiert. Die Reform der GAP muß eindeutig darauf ausgerichtet sein, den Agrarprotektionismus abzuschaffen und den europäischen Agrarmarkt prinzipiell marktwirtschaftlich zu organisieren. Dies bedeutet, daß das Prinzip der Einkommenssicherung für die Landwirte durch Preisstützung und Abschottung von den Weltmarktpreisen als nicht zukunftsfähig im Standortwettbewerb der Agrarproduzenten angesehen werden muß. Nur wenn dieses System aufgegeben wird, kann die Landwirtschaft in der EU internationale Wettbewerbsfähigkeit erlangen, die sie bisher aufgrund der falschen allokativen Anreize nicht besitzt. Im Kern geht es um eine Senkung der Interventionspreise mit dem Ziel, die Agrarpreise an das niedrigere Weltmarktpreisniveau heranzuführen. Langfristig gibt es auch für die hochprotektionierte EU-Landwirtschaft keine Chance, sich dem Globalisierungstrend und dem mit ihm verbundenen Preisangleichungsdruck auf das Weltmarktpreisniveau zu entziehen.

Angesichts dieser Perspektive – aber auch aufgrund der „Multilateralen Handelsvereinbarungen“,

die mit Forderungen nach einem Abbau von Exportsubventionen und Agrarpreisstützungen gemäß den WTO-Regeln verbunden sind – beschloß die EU-Kommission 1992 bekanntlich eine Agrarreform, die auf eine Senkung der Interventionspreise abzielte und die mit ihr einhergehenden Einkommensverluste der Landwirte teilweise durch Direktzahlungen kompensierte.

Auch die deutsche Position in der europäischen Landwirtschaftspolitik war und ist nicht zukunftsweisend. Sie hat stets den Schutz der Agrarproduzenten in das Zentrum ihrer Bemühungen gestellt, nicht dagegen die Nachfrager und Konsumenten der Agrarerzeugnisse, die überhöhte Agrarpreise zahlen, sowie die Steuerzahler, die die Agrarsubventionen aufbringen müssen. Die Landwirtschaftspolitik hat in ihrer einseitigen allokativ ineffizienten Produzentenausrichtung mithin den notwendigen Strukturwandel in der Landwirtschaft zu Lasten der Konsumenten und Steuerzahler systematisch verhindert bzw. verzögert. Diese asymmetrische Interessenvertretung durch die politischen Akteure ist einerseits das Ergebnis eines erfolgreichen agrarpolitischen Lobbyismus der Landwirte. Zum zweiten ist die einseitige Produzentenorientierung mit der mangelnden wahlwirksamen Organisierbarkeit der Gruppe der Verbraucher und Steuerzahler begründbar, dessen organisierter Widerspruch („voice“) sich politikbeeinflussend nicht artikuliert. Zudem existiert für die Verbraucher eine Exit-Option dann nicht, wenn der Import von Agrarprodukten aus Drittländern durch das EU-Abschöpfungssystem behindert wird.

Die Globalisierung wird dafür sorgen, daß der agrarpolitische Lobbyismus hinter den Mauern des Protektionismus zukünftig immer weniger Einfluß gewinnt, denn der Systemwettbewerb erzwingt über kurz oder lang auch für die Agrarproduzenten die Bedingungen des Weltmarktes. Die deutsche Landwirtschaftspolitik sollte sich dieser Perspektive mehr als bisher zuwenden und den Strukturanpassungsprozeß in der EU-Agrarpolitik stärker offensiv befördern und keinesfalls nur defensiv-aufschiebend erdulden. Dies ist nicht nur ordnungspolitisch geboten, sondern würde auch die exorbitant hohen Kosten der EU-Agrarpolitik reduzieren, weil jeder aufgeschobene Strukturwandel seinen Preis hat, den letztlich alle, aber vor allem die Nettozahler in der EU, zu entrichten haben.

### **Untragbare Finanzierungslasten**

Die Absenkung der EU-Agrarpreise auf Weltmarktniveau und eine damit verbundene Liberalisierung des

Agrarmarktes ist zudem geboten, weil die Übertragung des gegenwärtigen Systems der Alimentierung der Agrarproduzenten auf die mittel-, ost- und südeuropäischen Beitrittsländer die finanziellen Lasten für die EU untragbar hoch werden läßt. Dies zeigt folgende Überschlagsrechnung<sup>11</sup>. Veranschlagt man zum Zeitpunkt des vermutlichen Beitritts der ersten mittel- und osteuropäischen Staaten (ab dem Jahre 2003) den EU-Agrarhaushalt mit ca. 40 Mrd. Euro und die Höhe der Agrarausgaben inklusive Kompensationszahlungen allein in den drei Visegrad-Staaten (Polen, Tschechien, Ungarn) auf ca. 15 Mrd. Euro, dann entsprechen letztere mithin einer Agrarausgabensteigerung um über 35%. Bezieht man weitere Beitrittsländer ein, läge der Steigerungssatz noch höher.

Diese Steigerung muß nun konfrontiert werden mit dem bisher in der EU praktizierten Haushaltsmechanismus, der das Verhältnis zwischen dem maximal erlaubten Anstieg der Agrarausgaben und dem realen Sozialproduktzuwachs in der EU definiert. Nach diesem Mechanismus dürfen je Prozentpunkt Sozialproduktzuwachs die Agrarausgaben um 0,74 Prozentpunkte steigen. Geht man davon aus, daß die zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten das EU-Sozialprodukt um ca. 5% erhöhen werden, dann würde dies auf Basis des skizzierten Haushaltsmechanismus eine maximale Ausgabensteigerung von knapp 4% bedeuten. Eine Steigerung der Ausgaben um 35% und mehr wäre also in gar keinem Fall möglich.

Allein diese Überschlagsrechnung zeigt die Notwendigkeit agrarpolitischer Reformen in Richtung auf eine sukzessive Absenkung der EU-Agrarpreise auf das Weltmarktpreisniveau. Nur sie kann auch verhindern, daß die mittel- und osteuropäischen Länder ihre Agrarpreise über das Weltmarktpreisniveau heraufschleusen und damit das Problem der Überschubproduktion in der EU noch verschärfen. Die EU-Agrarpolitik stellt ein Hemmnis für die Osterweiterung dar, solange diese als Marktordnungspolitik für die Landwirtschaft begriffen wird.

### **Eine Sozialunion für Europa?**

Auch auf anderen Gebieten kommt die deutsche Europapolitik nicht umhin, ineffiziente institutionelle Arrangements der EU zu reformieren und Entwicklungen entgegenzutreten, die den Systemwettbewerb in der EU durch sich immer stärker ausprägende Ten-

denzen zur polit-administrierten Harmonisierung einschränken. Ein besonders hervorragendes Beispiel ist die verschiedentlich artikulierte Forderung nach einer europäischen Sozialunion, die als notwendige Ergänzung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion insbesondere nach der EU-Erweiterung angesehen wird. Eine solche Forderung könnte überhaupt nur begründet werden, wenn man das Soziale in der EU als ein europäisch-öffentliches Gut klassifiziert. Ist es das? Die Antwort fällt eindeutig negativ aus. Dies wird im folgenden auf Basis einiger populärer Thesen begründet, die gewöhnlich für eine europäische Sozialunion ins Feld geführt werden<sup>12</sup>.

Die erste populäre These lautet: Eine Sozialunion ist notwendig, weil ein „soziales Dumping“ innerhalb der EU vermieden werden muß. Die Verhinderung von „Sozialdumping“ wird also als ein europäisch öffentliches Gut deklariert. Gemeint ist dabei, daß bei nicht harmonisierten Arbeitsbedingungen und offenen Arbeitsmärkten die neuen und ärmeren EU-Staaten aufgrund ihrer niedrigeren Löhne und ihrer weniger stark ausgeprägten Sozialsysteme den Wettbewerb auf den Arbeits- und Gütermärkten innerhalb der EU verzerrten. Es bedürfe deshalb einer weitgehenden Harmonisierung der nationalen Arbeitsmarktbedingungen, insbesondere der Sozialsysteme.

Zunächst muß der semantische Irrtum hervorgehoben werden, der hier mit dem Begriff des Dumping verbunden wird. Dumping wird gewöhnlich mit einer Preisdifferenzierung verbunden, bei der das Angebot auf einzelnen zumeist Auslandsmärkten zu Preisen verkauft wird, die unterhalb der heimischen Produktionskosten liegen. Dies hat nichts zu tun mit dem Tatbestand, daß die ärmeren Länder ihre komparativen Vorteile gegenüber den reicheren Ländern in Form niedrigerer Arbeitskosten aufgrund niedrigerer Bruttolöhne und niedrigerem Sozialaufwand im internationalen Wettbewerb ausnutzen. Da sie geringere wohlfahrtsstaatliche Kosten in die Kalkulation ihrer Produktionskosten einrechnen müssen, betreiben sie kein Dumping, sondern unterbieten einfach die Arbeitsmarktbedingungen in den Wohlfahrtsstaaten und machen sich dadurch wettbewerbsfähig.

Die Verschärfung des Wettbewerbs auf den Arbeitsmärkten der Wohlfahrtsstaaten durch die ärmeren Länder stellt mithin keine Wettbewerbsverzerrung dar, die durch eine zentrale EU-Harmonisierung der Sozialstandards beseitigt werden müßte, sie ist viel-

<sup>11</sup> Vgl. Stefan Tangermann: Osterweiterung und agrarpolitischer Reformbedarf in der EU, in: Agrarsoziale Gesellschaft e.V. (Hrsg.): Ost-Erweiterung der EU – Weichenstellung in Europa und deren Folgen, Göttingen 1996, S. 29-48, S. 39 f.

<sup>12</sup> Vgl. auch Wolf Schäfer: Soziale Harmonisierung oder Wettbewerb der Systeme in der Integration Europas, in: Reinhold Biskup (Hrsg.): Dimensionen Europas, Bern u. a. 1998, S. 285-304, S. 297 ff.; Norbert Berthold: Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung, Tübingen 1997.

mehr Ausdruck eines ökonomischen und institutionellen Wettbewerbs der Arbeitsmarktbedingungen innerhalb der EU<sup>13</sup>. Eine zentralisierte EU-„Weg-Harmonisierung“ der komparativen Vorteile der ärmeren Länder auf dem sozialpolitischen Niveau der Wohlfahrtsstaaten hätte nicht nur die Konsequenz, daß man den ärmeren Ländern ihre Wettbewerbsfähigkeit raubt, sondern auch, daß man diesen Ländern die sozialpolitischen Vorstellungen der reicheren Länder aufoktroiert.

### Negative Konsequenzen

Die negativen Konsequenzen daraus seien anhand des folgenden Beispiels demonstriert. Wenn in den EU-Ländern die Löhne sowie die Aufteilung der Arbeitskosten in Lohn- und Lohnzusatzkostenbestandteile unterschiedlich sind, dann ist dies sicher auch Ausdruck für die national unterschiedlichen Präferenzen der Wirtschaftsbürger hinsichtlich Freizeit und Arbeitszeit sowie der Aufteilung des Arbeitseinkommens in Gegenwartskonsum einerseits und Ausgaben für „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ andererseits. Eine EU-weite Harmonisierung der Sozialsysteme hieße, diese unterschiedlichen Präferenzen zu mißachten und diejenigen der reichen Länder zur verbindlichen EU-Norm für alle zu erheben.

Die Folge wäre, daß bei gegebener Arbeitsproduktivität in den ärmeren Ländern die Lohnempfänger entweder ihren Gegenwartskonsum einschränken müssen, um die Arbeitskosten nicht über die Produktivität steigen zu lassen, oder, wenn sie dazu nicht bereit oder in der Lage sind, daß sie ihren Arbeitsplatz aufgrund gestiegener Arbeitskosten verlieren. Insbesondere die letztere Alternative einer erhöhten Arbeitslosigkeit als Konsequenz der sozialen Harmonisierung wäre von höchster sozialpolitischer Sprengkraft und das Gegenteil dessen, was Sozialpolitik leisten soll. Man erkennt, daß soziale Harmonisierung zu den Bedingungen der Wohlfahrtsstaaten vor allem die Ausschaltung des institutionellen Wettbewerbs zu Lasten der ärmeren Länder in der EU bedeutet.

Angesichts dieser Analyse bedarf es eigentlich keiner expliziten Begründung, daß und warum die Diskussion um eine europäische Entsenderichtlinie ebenso wie die Inkraftsetzung des Entsendegesetzes für den Bausektor in Deutschland sozialpolitisch kontraproduktiv sind. Das deutsche Entsendegesetz ist das Substitut für eine (noch?) nicht existierende EU-harmonisierte Mindestlohngesetzgebung. Sie ist So-

zialprotektion im neuen Gewand. Wie alle Protektion ist sie nur scheinbar sozial, weil sie den institutionellen Wettbewerb auf den Arbeits- und Gütermärkten ausschaltet. Den Preis zahlen auch hier vor allem die ärmeren Länder, aber auch die Kommunen und Steuerzahler in den reicheren Ländern der EU. Die deutsche Europapolitik ist gut beraten, sich von derartigen Tendenzen arbeitsmarktpolitischer Protektionierung, die der Freiheit der Bewegungen von Menschen – einem konstituierenden Prinzip des Binnenmarktes – sowie dem Ursprungslandprinzip widersprechen, abzuwenden<sup>14</sup>.

### Fazit für die deutsche Europapolitik

Globalisierung und Systemwettbewerb implizieren, daß die Staaten Europas zu einer Politik gezwungen werden, die die Dominanz des Ökonomischen gegenüber dem Sozialen, die Dominanz der Effizienz gegenüber der Verteilung betont. Dies bedeutet, daß sich Europa im internationalen Wettbewerb nur behaupten kann, wenn es der funktionalen gegenüber der administrativ-institutionellen Integration stärkere Priorität gibt, d.h. die Prinzipien des Marktes, des Wettbewerbs und der Nichtdiskriminierung in den Vordergrund stellt. Eine Europapolitik, die diese Prinzipien durch institutionelle Mechanismen der Umverteilung, der politischen Kartelle und des Korporatismus relativiert, kann deshalb im internationalen Systemwettbewerb dauerhaft nicht erfolgreich sein. Man muß zudem erkennen, daß die europäischen Sozialbudgets in ihrer Funktion keineswegs auf die ganz Armen und Schwachen in der EU ausgerichtet sind, sondern Zahlungsströme vor allem zwischen Menschen auslösen, die gar nicht in Not sind.

Die deutsche Europapolitik muß darauf ausgerichtet sein, den Weg heraus aus der zunehmenden Ineffizienz des europäischen Modells institutioneller Regelwerke aufzuzeigen. Eine ordnungspolitische Neuordnung ist dringend geboten, die einem Freisetzungsschritt für mehr Dynamik in Europa gleichkäme. Alle Diskussionen um die Angemessenheit von Nettozahler- und -empfängerpositionen in Europa würden entschärft, wenn sich der ressourcenfreisetzende Effekt dieser Dynamik Bahn brechen könnte. Politik ist dann einflußreich, wenn sie diese Erkenntnis frühzeitig gestalterisch umsetzt. Andernfalls verliert sie ihre Gestaltungsspielräume, weil sie von den im globalen Systemwettbewerb wirkenden Marktkräften marginalisiert wird.

<sup>13</sup> Dieselbe Argumentation gilt für diesen Wettbewerb zwischen EU- und Nicht-EU-Staaten (z.B. Entwicklungsländern).

<sup>14</sup> Damit ist nicht gesagt, daß es nach der EU-Erweiterung nicht sinnvoll sein könnte, Übergangszeiten bis zur vollständigen Liberalisierung der Arbeitskräftebewegungen von Ost nach West ins Auge zu fassen.