

Heiko Körner

# Die deutsche Wirtschaftspolitik in der Globalisierungsfalle?

*Die zunehmende Globalisierung führt nach einer heute oft vertretenen Ansicht zwangsläufig dazu, daß die Nationalstaaten immer mehr an wirtschaftspolitischer Kompetenz verlieren. Müssen sich Staat und Gesellschaft entsprechend wandeln? Inwieweit hat tatsächlich eine Globalisierung stattgefunden? Sind Reformen aus anderen Gründen notwendig?*

Vorurteile sind schwer auszurotten – auch in der populären Ökonomik. Daß z.B. die einzelnen Volkswirtschaften im Wettbewerb um Weltmarktanteile stehen, ist eine Vorstellung, die sich hartnäckig hält, obwohl Paul Krugman schon längst das Gegenteil nachgewiesen hat<sup>1</sup>. In den letzten Jahren ist diese Vorstellung allerdings überlagert worden durch eine andere populärwissenschaftliche Behauptung, daß nämlich im Zeitalter der Globalisierung die nationalstaatlichen Träger der Wirtschaftspolitik untereinander in heftigem Wettbewerb um Steuerzahler stehen mit der Konsequenz, daß langfristig ihr finanzpolitisches Steuerpotential und ihr wirtschaftliches Steuerungsvermögen gegen null reduziert werden. Dieser Wettbewerb muß nach heute schon in Lehrbüchern<sup>2</sup> vertretener Ansicht zur Disziplinierung wirtschaftspolitischer Aktivitäten in allen Bereichen – Allokation, Distribution, Stabilisierung – führen, wenn nicht sogar zur Veränderung der Orientierung der staatlichen Träger der Wirtschaftspolitik selbst<sup>3</sup>. Denn letzten Endes muß nach dieser Sichtweise die globale Konkurrenz staatlicher Institutionen zur Dominanz des wettbewerblich orientierten ökonomischen Systems über die politischen Systeme führen. Dies wiederum scheint einen Paradigmenwechsel in der Theorie der Wirtschaftspolitik<sup>4</sup> nahezu legen, weg von einer Konzeption monopolistisch argumentierender Politikträger im Nationalstaat, und hin zu einer wettbewerblichen Konzeption, die die staatliche Wirtschaftspolitik als strategisches Spiel um Vorteile im globalen Standortwettbewerb interpretiert.

Im folgenden sollen solche Überlegungen auf ihren Realitätsgehalt und auf ihre logische Stimmigkeit überprüft werden, wobei zunächst die Komponenten

der „Globalisierungsfalle“ genauer beschrieben werden. Sodann ist die empirische Relevanz ihrer prognostizierten Folgen am Beispiel Deutschlands zu überprüfen. Letztlich soll der Frage nachgegangen werden, ob die behauptete Systemkonkurrenz staatlicher Institutionen sich im Lichte der Theorie gesellschaftlicher Systeme begründen läßt. Abschließende Bemerkungen gelten dem Problem, ob ein allfälliger Reformbedarf sich anderweitig begründen und decken läßt.

Die strukturellen Merkmale der Globalisierung und die Prozesse, die sie bedingen, sind mehr als einmal beschrieben worden<sup>5</sup>. Ihre räumliche Dimension läßt sich als Öffnung zusätzlicher Wirtschaftsräume für den marktwirtschaftlichen Verkehr durch Integration der früher durch planwirtschaftliche Systeme organisierten Länder des ehemaligen „Ostblocks“ und das Auftreten der Schwellenländer in der „Dritten Welt“ charakterisieren. Dieser Prozeß des „market widening“ ist verbunden mit „market deepening“. Denn der

<sup>1</sup> Vgl. zuletzt P. Krugman: Der Mythos vom globalen Wirtschaftskrieg. Eine Abrechnung mit den Pop-Ökonomen, Frankfurt, New York 1999, insbes. S. 21 ff., S. 105 ff.

<sup>2</sup> R. J. Barry Jones: Globalization and Interdependence in the International Political Economy, London 1995, insbes. S. 199 ff.; W. Kasper, M. E. Streit: Institutional Economics. Social Order and Public Policy, Cheltenham U.K., Northampton, MA. 1998, insbes. S. 399 ff.

<sup>3</sup> So z.B. H. Siebert: Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitik durch die internationale Kapitalmobilität, in: D. Duwendag (Hrsg.): Finanzmärkte im Spannungsfeld von Globalisierung, Regulierung und Geldpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 261, Berlin 1998, S. 41 ff.; und P. J. J. Welfens: Globalization of the Economy, Unemployment and Innovation, Berlin, Heidelberg 1999, S. 196 ff., S. 229 ff.

<sup>4</sup> So W. Kerber: Erfordern Globalisierung und Standortwettbewerb einen Paradigmenwechsel in der Theorie der Wirtschaftspolitik?, in: Ordo, Bd. 49 (1998), S. 253 ff., insbes. S. 260 f.

<sup>5</sup> Vgl. die Literaturübersicht bei Th. Theuerl: Globalisierung als Selektionsprozeß ordnungspolitischer Paradigmen, in: H. Berg (Hrsg.): Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen – Formen – Konsequenzen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 263, Berlin 1999, S. 23 ff., insbes. S. 29 ff.; ferner auch G. G. Schulze, H. W. Ursprung: Globalization of the Economy and the Nation State, in: The World Economy, Vol. 22 (1999), S. 295 ff., insbes. S. 304 ff.

*Prof. Dr. Heiko Körner, 66, lehrt am Institut für Volkswirtschaftslehre, Fachgebiet Wirtschaftspolitik, der Technischen Universität Darmstadt.*

Austausch auf Güter- und Faktormärkten ist intensiviert und verallgemeinert worden, einmal durch den Übergang zum Handel mit Industriegütern mit hoher Wertschöpfungskomponente, zum anderen durch die Ergänzung des Warenhandels durch immer intensivere Transaktionen auf Märkten für Finanzen, Wissen und Information. Diese makroökonomischen Dimensionen werden ergänzt in mikroökonomischer Dimension durch das Auftreten der multinationalen Unternehmung: Einzelne große Unternehmungen oder Unternehmensverbände werden in ihren Dispositionen von den Bedingungen nationaler Standorte unabhängig; sie verfolgen ihre Kapitalverwertungsinteressen ubiquitär durch strategisches Handeln. Während die Integrationsprozesse in räumlicher Dimension durch die politischen Veränderungen gefördert werden, die mit dem Fall des Sowjetimperiums einhergingen, sind die übrigen Prozesse hervorgerufen und beschleunigt worden durch sinkende Transportkosten und zeitlich-räumliche Transaktionsrisiken, was wiederum auf den intensiven Technologiewettbewerb insbesondere im Informationssektor zurückzuführen ist.

### Internationaler Systemwettbewerb

Auch die Folgen dieser Prozesse sind oft dargestellt und (je nach Standpunkt) unterschiedlich bewertet worden<sup>6</sup>. Den einzelwirtschaftlichen Disponenten entstehen zusätzliche Optionen für wirtschaftliches Handeln, soweit sie über mobile Produktionsfaktoren verfügen. Gesellschaftliche Institutionen, die (noch) lokal oder regional verortet sind, geraten dadurch unter Anpassungsdruck: Strategisch handelnde multinationale Unternehmungen vergleichen den partiellen Nutzen, den unterschiedliche wirtschaftspolitische Arrangements an einzelnen Standorten bringen, und wandern zum „besseren Wirt“ ab, sofern die Träger der Wirtschaftspolitik sich nicht zum „Nachbessern“ bereit finden. So kommt es zur „institutionellen Arbitrage“ zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften, die sich wiederum unter diesem Druck durch die Akzeptanz von Politikinnovationen, die die Standortqualität steigern, reformieren.

Als Beispiel für solche Prozesse des „internationalen Systemwettbewerbs“<sup>7</sup> wird immer wieder der zwischenstaatliche Steuerwettbewerb angeführt: das Produkt, das auf diesen Märkten gehandelt wird und das die Gebietskörperschaften den Nachfragern an-

biehen, sind Pakete von öffentlichen Leistungen (wie Recht, Infrastruktur, soziale Sicherung etc.) und Steuern (als Preise für diese Leistungen), so daß sich der Wettbewerb zwischen diesen Gebietskörperschaften auf Verbesserungen der Steuer-Leistungs-Pakete bezieht. Faktisch – so wird oft behauptet – läuft der Steuerwettbewerb auf eine Erosion der Steuerbasis (insbesondere hinsichtlich der Gewinnsteuern für Unternehmungen) hinaus bei gleichzeitigem Druck in Richtung Vermehrung von Infrastrukturausgaben und weiteren Aufwendungen (z.B. zum Zwecke der Technologieförderung), die der Standortsicherung dienen.

Allerdings hört die Problematik des Institutionenwettbewerbs hiermit keineswegs auf, wie manche (eher naive) Beobachter glauben: Würde Wirtschaftspolitik nur aus dem Streben nach bestmöglicher Allokation öffentlicher Güter bestehen, könnte man in Ruhe abwarten, bis die Finanzminister tatsächlich ihre jeweils optimalen Preis-Leistungsverhältnisse gefunden hätten. Die einzige Frage, die noch zu lösen bliebe, wäre dann die, warum dann nicht die öffentlichen Haushalte ebenfalls privatisiert werden. Diese Sichtweise muß jedoch aus dem einfachen Grunde Widerspruch provozieren, weil die staatliche Wirtschaftspolitik es eben nicht nur mit der internationalen Business community zu tun hat, sondern auch mit der großen Gruppe von Bürgern, die zum Non business sector zählen und deren Erwartungen an den Staat ganz anders motiviert und orientiert sind, nämlich mindestens auf die Erhaltung des Status quo in der Beschäftigungspolitik, der Sozialpolitik und der Umweltpolitik<sup>8</sup>.

Der Standortwettbewerb zwischen Gebietskörperschaften scheint die Politik der Nationalstaaten auf diesen Feldern gleichzeitig zu provozieren und zu beschränken. Einerseits sinkt die Nachfrage nach und wächst der Lohndruck auf wenig qualifizierte Arbeit, und die Aufrechterhaltung der wirksamen Nachfrage hängt zunehmend von der Funktionsfähigkeit des sozialen Transfersystems ab. Auch nimmt das Verlangen nach Durchführung von kostspieligen Maßnahmen des Konsumenten- und Umweltschutzes durch die öffentliche Hand zu, die zur Kompensation der Folgen intensiver Marktintegration erforderlich sind.

Andererseits verringern sich aufgrund des Steuerwettbewerbs genau jene Finanzierungsspielräume, die die Gebietskörperschaften zur Durchführung entsprechender distributiver Programme benötigen: Je intensiver der Standortwettbewerb zwischen Gebietskörperschaften wird, desto kleiner wird der Umfang der Mittel, der für die Durchführung nationaler Arbeitsmarkt-, Sozial- und Konsumentenschutzprogramme verfügbar sind.

<sup>6</sup> Vgl. z.B. Th. Theuerl, a.a.O., S. 33 ff.

<sup>7</sup> So W. Schäfer: Globalisierung: Entpolitisierung des Nationalen?, in: H. Berg (Hrsg.), a.a.O., S. 9 ff.

<sup>8</sup> Vgl. H. P. Gray: Economic Integration and Nationhood: An Extension, in: Journal of Economic Integration, Vol. 8 (1993), S. 58 ff.

### Gegensätzliche Wirkungen der Globalisierung

Systematisch lassen sich diese gegensätzlichen Wirkungen der Globalisierungsprozesse auf die Träger staatlicher Wirtschaftspolitik durch zwei Effekte<sup>9</sup> beschreiben. Der „Effizienzeffekt“ gibt die Folgen der Globalisierung für die Angebotsseite der lokalen Märkte für politische Intervention wieder: Im Lichte der Interessen der Business community im internationalen Markt werden die öffentlichen Leistungen optimiert; für die Mitglieder des Non business sector jedoch sinkt das Angebot der Regierung an entsprechenden Ausgabenprogrammen. Der „Kompensationseffekt“ hingegen bezieht sich auf die Folgen der Globalisierung für die Nachfragerseite des politischen Marktes: Hier wird die Nachfrage nach kompensierenden Einkommenstransfers zugunsten von Gruppen, die durch den Prozeß der Globalisierung benachteiligt werden, mit zunehmender Marktintegration steigen. Die Vermutung liegt nahe, daß wegen des „Effizienzeffekts“ der Finanzierungsspielraum hinsichtlich der Forderungen des Non Business sector schrumpfen wird, während dessen Nachfrage nach Kompensation zunimmt: Die globalisierungsbedingte Budgetrestriktion des Staates verstärkt sich.

Bleibt als Ausweg aus dieser „Globalisierungsfalle“ tatsächlich nur – wie häufig empfohlen wird – die Aufgabe dessen, was nicht zu halten ist, nämlich der zentralen staatlichen Steuerungseingriffe in das Wirtschaftssystem und der Rückzug der Politik auf die klassischen Funktionen der Ordnung dezentraler Wettbewerbsprozesse zwischen Gebietskörperschaften?

Der Unterschied zwischen Spekulation und Prognose ist bekanntlich der, daß die letztere von realen Fakten ausgeht. Folglich ist zu untersuchen, wie groß der Wirklichkeitsgehalt der erwarteten Konsequenzen des Globalisierungsprozesses für die Wirtschaftspolitik ist. Die vergleichsweise Stärke des „Effizienz-“ und des „Kompensationseffektes“ hängt sicherlich ab von dem Maße, in dem ein Land (bzw. ein Standort) dem Globalisierungsdruck ausgesetzt ist. Der Globalisierungsdruck wiederum ergibt sich aus einer strukturellen Komponente, nämlich aus der Größe des Anteils der multinationalen Unternehmen an allen Aktivitäten der Business community, und aus einer Prozeßkomponente, die die Intensität der internationalen Verflechtungen eines Landes auf Güter- und Faktormärkten wiedergibt.

### Weltintegration Deutschlands mäßig

Überprüft man die Strukturkomponente für (West-) Deutschland<sup>10</sup>, so läßt sich zunächst feststellen, daß (gegen Ende der achtziger Jahre) der Privatsektor durch ein Übergewicht kleiner und mittelständischer Unternehmen charakterisiert war, die im Hinblick auf ihre strategische Ausrichtung eher als restriktiv und immobil beschrieben werden können. Der Anteil innovativer und spontan imitierender Unternehmen, die auch weltmarktorientiert sind, war dementsprechend eher klein. Nur gut 3% aller Beschäftigten des verarbeitenden Gewerbes in der damaligen Bundesrepublik waren in Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten tätig, davon vier Fünftel wieder in Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern. Nur 16% aller Unternehmen besaßen eine eigene Forschungs- und Entwicklungsabteilung. Insgesamt dürfte also der Anteil dynamischer Unternehmen, die sich im globalen Wettbewerb positionieren, an allen privatwirtschaftlichen Aktivitäten in Deutschland verhältnismäßig gering gewesen sein. Diese Lage dürfte sich auch heute – für Gesamtdeutschland – nicht wesentlich geändert haben. Insofern kann man davon ausgehen, daß der Effizienzdruck auf die staatliche Wirtschaftspolitik im Durchschnitt eher mäßig ist, was nicht ausschließt, daß er ungleichmäßig verteilt ist: Die großen, global operierenden Unternehmen der Kraftfahrzeugbranche, der Luft- und Raumfahrt, der Elektrotechnik und Informationstechnologie können ohne Zweifel durchaus starken partiellen Druck auf die staatlichen Träger der Wirtschaftspolitik im oben dargestellten Sinne ausüben.

Die Prozeßkomponente ergibt sich aus Indikatoren, die die Intensität der globalen Verflechtungen eines Landes (eines Standortes) messen<sup>11</sup>: Die Außenhandelspenetration zeigt sich zunächst im Lichte des Importanteils an der Inlandsnachfrage und des Exportanteils an der Nettowertschöpfung. Ersterer schwankte für Deutschland Anfang der neunziger Jahre etwa um 25%, letzterer um 30%. Damit lag Deutschland weit hinter den Werten für die kleineren OECD-Länder (z.B. Dänemark, die Niederlande) zurück. Ähnliche Werte wie Deutschland zeigten Frankreich und Großbritannien; nur Japan, Italien und die USA wiesen eine geringere Außenhandelsintensität auf. Wenn man den Linkage-Index als Maß der internationalen Produktionsverflechtungen heranzieht, so ergibt sich, daß der Anteil der importierten

<sup>10</sup> Vgl. die Angaben bei H. Körner, H. Proff: Unternehmerische Steuerungsansätze für die Wirtschaftspolitik?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 1, S. 26 ff., insbes. S. 30 ff.

<sup>11</sup> Vgl. die Angaben bei P. J. J. Welfens, a.a.O., S. 10 ff., S. 29 f., S. 46.

<sup>9</sup> Vgl. G. G. Schulze, H. W. Ursprung, a.a.O., S. 300 f.

Inputs an den Gesamtinputs der verarbeitenden Industrie mit 22-24% weit unterhalb der entsprechenden Indexwerte für Frankreich oder Großbritannien liegt. Auch die Technikkomponente im deutschen Export ist schwach ausgebildet: Bei Hochtechnologiegütern lag der Wert für Revealed Comparative Advantage (RCA) bei unter Null, bei höherwertiger Technik immerhin bei etwas mehr als 50. Gemessen an den USA und Japan sind das nur mäßige Ergebnisse.

Im Warenhandel deutet also wenig auf eine besonders intensive Verflechtung Deutschlands mit den globalen Märkten hin. Aber auch die Verflechtung Deutschlands mit den internationalen Kapitalmärkten erscheint im Lichte der vorhandenen Daten (Ende der achtziger Jahre) nicht als bemerkenswert. Der Anteil der Direktinvestitionen aus dem Ausland an der gesamten Bruttokapitalbildung lag mit Werten zwischen 1 und 2% weit unter den Werten, die Frankreich, Großbritannien, Belgien, die Niederlande, Spanien, die Schweiz und die USA aufwiesen. Ähnlich verhält es sich mit dem Verhältnis der Direktinvestitionen Deutschlands zu den Inlandsinvestitionen: Mit rund 6% lag dieser Wert wiederum weit unter Großbritannien, den Niederlanden, Belgien, der Schweiz.

Wenn man unterstellt, daß ein positiver Zusammenhang zwischen dem Zustrom von Direktinvestitionen besteht und dem Anteil der Inno-

vationen, die aus dem Ausland importiert werden, so erstaunt es nicht, wenn Deutschland auch in dieser Hinsicht mit knapp 15% (1993) weit hinter vergleichbaren Ländern wie Großbritannien liegt.

Die Internationalisierung der deutschen Industrie läßt sich schließlich auch am Beispiel der in Deutschland arbeitenden Unternehmen messen, die in ausländischem Besitz sind: 1991 erreichten diese Unternehmen rund 14% Anteil an der Gesamtproduktion. Höhere Werte zeigten in dieser Hinsicht Frankreich, Irland, Portugal, Kanada. Und der Anteil ausländischer Unternehmen an den gesamten inländischen Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen war mit knapp 16% (1993) wesentlich geringer als z.B. in Großbritannien und Kanada.

Insgesamt deuten die Fakten also eher auf eine im Durchschnitt mäßige Weltmarktintegration Deutschlands hin. Auch hinsichtlich der Prozeßkomponente dürften der Globalisierungsdruck und der davon ausgehende „Effizienzeffekt“ für die deutsche Wirtschaftspolitik nicht als besonders stark einzuschätzen sein.

Dieser Befund schließt allerdings nicht aus, daß – wie oben schon vermutet – der „Kompensationseffekt“ im Laufe der Zeit in Deutschland zugenommen hat. Denn es gibt sozialpsychologische Mechanismen, die die Wahrnehmung eines faktisch mäßigen Globalisierungsdrucks seitens der inlandsorientierten,

Manfred E. Streit/Michael Wohlgemuth (Hrsg.)

## Systemwettbewerb als Herausforderung an Politik und Theorie

Der Wettbewerb um mobile Ressourcen stellt für Politik und Sozialwissenschaften eine akute Herausforderung dar. Diese wird in dem Sammelband aus überwiegend ökonomischer Sicht analysiert, wobei integrations- und rechtspolitische Fragen der Europäischen Integration ebenso beleuchtet werden wie empirische Befunde aus der Schweiz oder die Übertragbarkeit der gewonnenen Resultate auf Entwicklungsländer im Systemwettbewerb.

1999, 215 S., brosch., 65,- DM, 475,- öS, 59,- sFr, ISBN 3-7890-6049-6  
(CONTRIBUTIONES JENENSES, Bd. 7)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

wenig dynamischen Produzenten, Faktoranbieter und Konsumenten in ein heftiges Begehren nach kompensierenden Subventionen und Transfers umsetzen: Wenn sich im Laufe der Zeit die Gesellschaft an eine Situation gewöhnt hat, in der staatliche Einkommenshilfen die Einkommenserzielung aus eigenverantwortlicher Arbeit ergänzen, oder sogar ersetzen, so sinkt die Hemmschwelle beim Begehren solcher Transfers und Subventionen. Es kommt dann zu einer (für alle Wohlfahrtsgesellschaften typischen) Situation, in der eine Politik hoher staatlicher Übertragungen und Steuern von einer großen Bevölkerungsmehrheit als „normal“ akzeptiert wird<sup>12</sup>. Sowohl die Tatsache, daß es trotz ständiger Anstrengungen keiner Regierung in Deutschland gelungen ist, die zentralstaatlichen Aufwendungen für soziale Sicherung, Subventionen und Transfers nachhaltig abzubauen, als auch die Beobachtung, daß sich zwischen 1973 und 1992 allein die beim Deutschen Bundestag registrierten organisierten Interessenvertretungen von 635 auf 1481 vermehrt haben<sup>13</sup>, belegen diese Vermutung. Insgesamt kann also geschlossen werden, daß in Deutschland der „Kompensationseffekt“ stärker gewirkt haben dürfte als der „Effizienzeffekt“.

#### Kein empirischer Beleg für Globalisierungsfälle

Zur Ergänzung des empirischen Befundes für Deutschland können auch die Ergebnisse einiger ökonomischer Analysen für die OECD-Länder herangezogen werden, die den Zusammenhang zwischen Globalisierung und Staatsaktivitäten in einem Zeitraum von Mitte der sechziger bis Anfang der neunziger Jahre untersuchen<sup>14</sup>. Dabei, so ergibt sich hinsichtlich des „Effizienzeffektes“, hat keine der vorliegenden Studien die Vermutung bestätigt, daß unter dem Einfluß der Globalisierung das Niveau der Steuereinkünfte der einzelnen Staaten zurückgegangen ist. Geändert hat sich freilich die Struktur der Besteuerung: Wie zu erwarten, ist der Anteil der Kapital- und Unternehmenssteuern am gesamten Steueraufkommen gesunken, während der Anteil der sogenannten Massensteuern (auf Arbeitseinkommen) zugenommen hat. Auf dezentralen Ebenen der untersuchten Länder hat auch der Steuerwettbewerb zugenommen. Das in diesem Zusammenhang oft befürchtete „race to the bottom“ ist allerdings in keinem Falle festzustellen gewesen.

<sup>12</sup> Vgl. A. Lindbeck, St. Nyberg, J. W. Weibull: Social Norms and Economic Incentives in the Welfare State, in: The Quarterly Journal of Economics, Vol. 114 (1999), S. 1 ff.

<sup>13</sup> Vgl. M. Strauch: Lobbying in Bonn und Brüssel, in: ders. (Hrsg.): Lobbying. Wirtschaft und Politik im Wechselspiel, Frankfurt, Wiesbaden 1993, S. 64.

<sup>14</sup> Vgl. G. G. Schulze, H. W. Ursprung, a.a.O., S. 312 ff., S. 330 ff.

Somit bestand für die beobachteten Staaten auch kein Anlaß zur Einschränkung von Subventionen und Transfers, wie man dies im Hinblick auf den „Effizienzeffekt“ erwarten müßte. Folgerichtig konnte die Mehrzahl der Analysen auch keinen Rückgang des Niveaus der Staatsausgaben feststellen, sondern im Zweifel eher eine Tendenz zur Ausdehnung von kompensierenden Programmen zur Erhaltung von bedrohten Produktionsstrukturen und Faktoranbietern.

Zusammenfassend läßt sich damit feststellen, daß keine der zitierten Arbeiten die Befürchtung unterstützt, daß die Globalisierung das Funktionieren der staatlichen Wirtschaftspolitik oder gar den Staat als Trägerinstitution gründlich in Frage stellt.

Ein akuter Anlaß zum Paradigmenwechsel ist also heute in Deutschland nicht gegeben. Dies muß aber kein immerwährender Zustand sein. Deshalb bleibt die grundsätzliche Frage zu beantworten, ob die empfohlene Abhilfe für Globalisierungsprobleme, der Übergang zum Wettbewerbsparadigma nämlich, überhaupt logisch begründbar ist.

#### Theoretische Gründe für Systemwandel

Am deutlichsten ist die einfache wettbewerbliche Position bei Kasper und Streit formuliert: „The evolution of internal and external institutions is driven .... also by active institutional adjustments to compete better for market share and for mobile production factors. Globalisation has led to institutional .... competition .... Consequently, governments compete more or less directly with each other.“<sup>15</sup> Man kann den Autoren sicherlich in einem nicht widersprechen: Daß sich gesellschaftliche Systeme wandeln müssen, sofern sie in einer sich wandelnden Umwelt überleben wollen. Das ist allerdings eine Binsenweisheit der allgemeinen Systemtheorie. Und sie gilt auch für den Staat als Träger der Wirtschaftspolitik ganz selbstverständlich. Ob aber Wettbewerb das Medium solchen Systemwandels, bezogen auf staatliche Institutionen, sein kann, erscheint bei genauer Beobachtung doch mehr als zweifelhaft. Denn Wettbewerb ist nur ein Medium neben anderen, und zwar – wie sich zeigen läßt – eines, das sich nur auf eine eng begrenzte Klasse gesellschaftlicher Institutionen bezieht.

Grundsätzlich lassen sich drei Medien des Systemwandels unterscheiden:

- erstens die spontane Entwicklung von Routinen gesellschaftlichen Handelns, die zu Konventionen verfestigt werden,
- zweitens die bewußte Suche nach dem vorteilhaftesten Kontrakt durch institutionellen Wettbewerb, und

<sup>15</sup> W. Kasper, M. E. Streit, a.a.O., S. 399.

□ drittens die bewußte Suche nach einer Übereinkunft, die divergierende Interessen nachhaltig ausgleichen kann, durch Verhandlungen zwischen den beteiligten Gruppen<sup>16</sup>.

Die jeweilige Relevanz dieser Medien ergibt sich aus dem gesellschaftlichen Kontext (der sozialen Situation) und aus Annahmen über die Natur der Prozesse, die zur Lösung des Problems multipler Koordinationsgleichgewichte führen. Die beiden erstgenannten Medien sind in dieser Hinsicht durch relativ einfache Eigenschaften ausgezeichnet. So ist das Medium der Kontraktfindung durch Wettbewerb z.B. gekennzeichnet durch die Existenz einer einfachen Handlungsmaxime, nämlich denjenigen Kontrakt zu suchen, der ohne Rücksicht auf Verteilungswirkungen das gemeinsame Nutzenniveau maximiert. Hierbei bewirbt sich eine große Anzahl identischer Wettbewerber um eine gemeinsame, einen eindeutig bewertbaren Nutzen stiftende Ressource. Über alle Handlungsalternativen besteht hierbei bei allen Beteiligten volle Information, und die Transaktionskosten sind niedrig.

Das letztgenannte Medium des Institutionenwandels durch Verhandlungen benötigt hingegen solche „heroischen“ Annahmen nicht: Die Handlungsmaxime ist mehrdimensional, weil der Ausgleich von zwischen den Verhandlungspartnern divergierenden Machtpositionen (unterschiedliche Verfügungsmacht über Ressourcen) zumindest als Nebenbedingung der Maximierungsforderung eingeführt wird. Ferner beziehen sich die Verhandlungen auf das Management einer Ressource, deren Nutzen multidimensional sein kann. Es existieren zudem keine volle Information, wohl aber positive Transaktionskosten und Risiken für die an Verhandlungen Beteiligten. Das Verhandlungsmodell deckt insoweit eine im Prinzip unendliche Anzahl möglicher gesellschaftlicher Kontexte ab; es erscheint mithin als allgemeinste Erklärung der Prozesse, die zum Auftreten und zum Wandel gesellschaftlicher Institutionen führen<sup>17</sup>.

Aufgrund dieser Erklärung läßt sich leicht zeigen, warum Wettbewerb kein Medium des institutionellen Wandels im politischen System einer Gesellschaft sein kann: Dieses Medium bezieht sich lediglich auf einen sehr einfach modellierten Kontext, wie er sich im privatwirtschaftlichen System („Business community“) abbildet, nämlich eine einfache Handlungs-

maxime (Nutzenmaximierung), eindeutig zu bewertende Ressourcen, Homogenität der Marktteilnehmer, Abwesenheit von wirtschaftlicher Macht (Dominanz des Preis-Leistungsverhältnisses als Bewertungsmaßstab) sowie volle Information und Fehlen von Transaktionskosten. In einem solchen Kontext kann der Wettbewerb, sofern er perfekt ist, tatsächlich zu stabilen institutionellen Lösungen führen, die den Nutzen aller Beteiligten maximieren. Im politischen System sind solche Bedingungen aber nicht gegeben: Allein das als „Gemeinwohl“ bezeichnete gemeinsame Gut ist hinsichtlich seiner Nutzenstiftung für die Beteiligten nicht eindimensional. Denn die Teilnehmer an institutionellen Entscheidungen sind je nach ihrem Interesse ganz unterschiedlich gruppiert. Es existieren zudem Informationslücken, Transaktionskosten und Risiken, die wiederum durch die beteiligten gesellschaftlichen Gruppen ganz unterschiedlich getragen werden können, und zwar genau in dem Maße, in dem sie über Macht über Ressourcen verfügen. Schließlich – und das ist entscheidend – ist diese Verfügungsmacht in der Gesellschaft unterschiedlich verteilt. Kurzum: In der gesellschaftspolitischen Realität ist nirgendwo „the law of indifference“ verwirklicht, das konstitutiv für die Effizienz wettbewerblicher Prozesse ist.

#### Reformbedarf auch ohne Globalisierungsdruck

Es läßt sich also auch theoretisch begründen, daß der empfohlene Paradigmenwechsel kein taugliches Instrument für wirtschaftspolitische Reformen ist. Allerdings darf es dabei nicht bleiben. Denn wenn zwar festgestellt werden konnte, daß der Globalisierungsdruck auf die deutsche Wirtschaft heute noch nicht groß genug erscheint, um die immer wieder im Rahmen der Globalisierungsdebatte vorgeschlagenen gravierenden Veränderungen zu rechtfertigen, so heißt das keineswegs, daß in Deutschland überhaupt kein Anlaß zu Reformen besteht.

Die Ursachen hierfür liegen aber – wie gezeigt – nicht so sehr in extern verursachten Problemen, sondern im internen Wandel des gesellschaftlichen Systems. Tatsache ist, daß in Deutschland eine erhebliche Lücke zwischen dem Leistungsvermögen der Wirtschaftspolitik im effizienzsteigernden Allokationsbereich einerseits und den Leistungsansprüchen andererseits besteht, die an die Politik im Distributionsbereich zur Kompensation aller möglichen wirtschaftlichen Anpassungslasten seitens einer Vielzahl gesellschaftlicher Interessentengruppen gestellt werden. Die von Siebert vorgeschlagene „Disziplinierung

<sup>16</sup> Vgl. J. Knight: Models, Interpretations and Theories: Constructing Explanations of Institutional Emergence and Change, in: J. Knight, J. Sened (Hrsg.): Explaining Social Institutions, Ann Arbor, Mich. 1995, S. 95 ff., insbes. S. 101 ff.

<sup>17</sup> Ebenda, S. 118.

<sup>18</sup> H. Siebert, a.a.O., S. 61.

der nationalen Wirtschaftspolitik<sup>18</sup> durch Durchsetzung leistungsbezogener Kriterien im Allokationsbereich und Beschränkung distributiver Leistungen auf den Ausgleich „großer“, d.h. überindividueller Risiken reicht aber zur Bewältigung dieser Diskrepanz zwischen effizienzsteigerndem Allokationspotential und effizienzzehrenden Distributionsforderungen noch nicht aus – trifft sie doch lediglich Oberflächenphänomene. Die eigentliche Ursache der schleichenden Aushöhlung der Leistungsfähigkeit der Wirtschaftspolitik liegt vielmehr in einer tiefgreifenden Veränderung der Rolle und des Selbstverständnisses der staatlichen Träger der Wirtschaftspolitik. Reformen, wenn sie erfolgreich sein sollen, müssen also hier ansetzen.

Die veränderte Rolle, die der Staat heute in horizontal und vertikal vielfältig ausdifferenzierten Gesellschaften spielt, läßt sich am besten mit der Funktion einer Institution beschreiben, die auf dezentralen Ebenen des politischen Systems die widerstreitenden Verteilungsinteressen einzelner gesellschaftlicher Gruppen durch Verhandlungen und strategische Spiele zum Ausgleich bringt. Ziel ist die Sicherung des sozialen Friedens<sup>19</sup>. Aber hierzu muß sich die staatliche Institution stets neu legitimieren. Denn das „institutionelle Design“ des Staates ist heute schwach<sup>20</sup>, und die früher unbezweifelte Selbstverständlichkeit hoheitlich steuernder Eingriffe in Wirtschaft und Gesellschaft ist verlorengegangen: Staatliche Institutionen verkehren mit den Adressaten der Politik auf gleicher institutioneller Ebene und verwirklichen ihre Ziele durch strategisches Handeln. Regelverletzungen seitens der „Mitspieler“ sind nicht mehr durch Verweis auf selbstverständlich gültige Grundsätze sanktionierbar. Ihre Gültigkeit muß vielmehr immer wieder neu ausgehandelt werden. Es reicht also nicht mehr aus, den Eigenwert der Institution Staat als Legitimation für politisches Handeln zu behaupten. Im jetzt gegebenen Kontext muß der Nutzen eines jeden staatlichen Eingriffs kalkulierbar sein und nach innen und außen demonstriert werden, damit gesellschaftliche Potentiale zur Unterstützung der Politik mobilisiert werden können. Die Wirtschaftspolitik kann sich unter solchen Bedingungen nicht mehr auf ihren objektiven Charakter verlassen, und muß sich in dieser Lage mit den do-

minierenden gesellschaftlichen Interessen verbinden, weil die negative „Stigmatisierung sozialer Transfers durch gesellschaftliche Normen“ im Laufe der Zeit gesunken ist<sup>21</sup>. Das kann nur auf eine Lähmung der Wirtschaftspolitik hinauslaufen, weil sie letztlich den widerstreitenden Interessen der international orientierten Business community und der lokal orientierten Interessen nicht mehr gerecht werden kann.

### Regelbindung der Politik

Wenn man davon ausgeht, daß eine gemeinwohlorientierte Wirtschaftspolitik weiterhin notwendig ist, so müssen institutionelle Reformen an den Ursachen des Problems ansetzen: Einerseits ist das Allokationspotential zu stärken und andererseits der Distributionsdruck zu senken. Die erstgenannte Aufgabe kann im Kern durch die Festlegung staatlichen Handelns auf eine wohl definierte, im Lichte des Subsidiaritätsprinzips sinnvolle Aktivitätenverteilung in horizontaler und vertikaler Dimension gelöst werden. Die zweite Aufgabe wäre zu lösen durch die Bindung staatlichen Handelns an politisch festgelegte Haushaltsregeln, die die Budgetrestriktionen, unter denen Allokation und Distribution stehen, für alle Beteiligten deutlich und für den Staat verbindlich machen. Allein hierdurch kann dem Wachstum der Kompensationsforderungen, das durch die Gruppenkonkurrenz in der Gesellschaft angetrieben wird, gegengesteuert werden. Solche Forderungen sind eigentlich nicht neu. Bereits vor mehr als vierzig Jahren (1955) hat Walter Eucken durch die Formulierung von „konstituierenden Prinzipien der Wirtschaftspolitik“<sup>22</sup> auf die Notwendigkeit solcher Regeln hingewiesen. Besonders ins Gedächtnis zu rufen ist auch seine Feststellung, daß zur Einhaltung von Regeln auch die Konstanz wirtschaftspolitischen Handelns gehört. Denn nur hierdurch können die Erwartungen der Betroffenen langfristig auf den gegebenen Verteilungsrahmen bezogen und stabilisiert werden. Das kann die wechselseitige Vertrauensbasis zwischen den staatlichen Trägern der Wirtschaftspolitik und den gesellschaftlichen Gruppen stärken und erhalten.

Man sieht: Auch wenn die deutsche Wirtschaftspolitik (noch) nicht akut in der „Globalisierungsfalle“ steckt, weist sie doch so starke „hausgemachte“ Probleme auf, daß Abhilfe dringend erforderlich erscheint. Allerdings bedarf es dabei nicht des vorgeschlagenen dramatischen Paradigmenwechsels. Die Rückbesinnung auf alte Prinzipien, die offensichtlich unter dem Druck der Verhältnisse in Vergessenheit geraten sind, genügt.

<sup>18</sup> Vgl. H. Körner: Der langsame Abschied vom Interventionsstaat. Von der zentralen Steuerung zur strategischen Wirtschaftspolitik. in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 39. Jahr (1994), S. 9 ff., insbes. S. 16 ff.

<sup>20</sup> Vgl. B. Nedelmann: Die Entinstitutionalisierung des Wohlfahrtsstaates und Konfliktentstehung – der Fall des Lohnfortzahlungsgesetzes, in: Th. König et. al. (Hrsg.): Europäische Institutionenpolitik, Frankfurt, New York 1997, S. 99 ff., insbes. S. 102 f.

<sup>21</sup> So A. Lindbeck et al., a.a.O., S. 3.

<sup>22</sup> W. Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, rdé-Ausg., Hamburg 1959, S. 160 ff.