

Norbert Eickhof

Globalisierung, institutioneller Wettbewerb und nationale Wirtschaftspolitik

Die mit der Globalisierung einhergehende Intensivierung des institutionellen Wettbewerbs wird unterschiedlich bewertet. Werden die Bürger mit effizienteren Institutionen versorgt, oder verlieren die Staaten ihre wirtschaftspolitischen Handlungsspielräume?

Globalisierung bedeutet eine zunehmende internationale Verflechtung der Wirtschaftsbeziehungen. Die Unternehmen und Märkte wachsen über die regionalen und nationalen Grenzen hinaus. Dieser Prozess ist keineswegs neu, sondern schon seit vielen Jahrzehnten im Gange. Sein Ausmaß und seine Bedeutung haben indes seit Beginn der neunziger Jahre erheblich zugenommen. Für diese Entwicklung sind verschiedene Faktoren verantwortlich. Hierzu gehören insbesondere der schrittweise Abbau der internationalen Handelshemmnisse und Investitionsbeschränkungen seit dem 2. Weltkrieg, die enorme Verringerung der Transportkosten, der plötzliche Zusammenbruch der Zentralverwaltungswirtschaften Ende der achtziger Jahre sowie der rasante Fortschritt in der Informations- und Kommunikationstechnologie.

Wettbewerbswirkungen

Die Globalisierung bietet Chancen, aber auch Risiken. Sie enthält nach Auffassung von Stiglitz „the power to do enormous good“¹. Die Volkswirtschaften vieler Staaten sind dank der Öffnung ihrer Märkte für den internationalen Handel sehr viel schneller gewachsen, als es ansonsten der Fall gewesen wäre². Mit der Globalisierung intensiviert sich der Wettbewerb. Das gilt vor allem für die Produkt- und Finanzmärkte. So können im jeweiligen Land nicht nur heimische, sondern auch ausländische Güter und Dienstleistungen erworben werden. Damit verstärkt sich der Wettbewerbsdruck auf die traditionellen Angebote.

Da Güter und Dienstleistungen stets an bestimmten Standorten hergestellt werden, geht der Produktwettbewerb in der Regel mit einem Standortwettbewerb einher. Verschiedene Standorte konkurrieren im Interesse ihrer immobilen Faktoren um die Ansiedlung mo-

biler Ressourcen. Das gilt insbesondere hinsichtlich des Kapitals, technischen Wissens und hoch qualifizierter Arbeitskräfte. Da jeder Standort einer bestimmten Gebietskörperschaft bzw. Jurisdiktion zugeordnet werden kann, wird statt von Standortwettbewerb auch von (inter-)jurisdiktionellem Wettbewerb gesprochen.

Zu den standortbezogenen Wettbewerbsparametern gehören vor allem Institutionen. Der Begriff der Institution soll im Folgenden weit abgegrenzt werden. Er umfasst alle Regeln, die das Verhalten der Individuen leiten. Dazu gehören Gesetze und Verträge, aber auch Organisationen und Konventionen. Diese und weitere Institutionen können einen Standort begünstigen oder benachteiligen. Noch stärker als im Standortwettbewerb werden im institutionellen Wettbewerb³ Politiker als Anbieter aktiv. Und da gerade die Institutionen das jeweilige Wirtschafts- und Gesellschaftssystem prägen, werden die Begriffe institutioneller Wettbewerb und Systemwettbewerb vielfach synonym verwandt.

Produkt-, Standort- und institutioneller Wettbewerb dürfen dagegen nicht gleichgesetzt werden. Treten beim Produktwettbewerb Unternehmen als Anbieter auf, so stehen sie beim Standort- und beim institutionellen Wettbewerb auf der Nachfragerseite. Standort- und institutioneller Wettbewerb weisen vielfältige Gemeinsamkeiten auf. Sie haben eine relativ große Schnittmenge⁴. Allerdings gibt es auch zahlreiche Standortfaktoren, die nicht institutionell, sondern beispielsweise klimatisch bedingt sind. Auf der anderen Seite werden institutionelle Faktoren nicht

¹ J. E. Stiglitz: Globalization and its Discontents, New York, London 2002, S. 20.

² Vgl. ebenda, S. 4.

³ Häufig wird der institutionelle Wettbewerb noch in fiskalischen und regulatorischen Wettbewerb unterteilt. Vgl. W. E. Oates: Fiscal and Regulatory Competition: Theory and Evidence, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 3 (2002), S. 377-390.

⁴ Vielfach werden diese beiden Wettbewerbsarten auch gleichgesetzt, vgl. etwa W. Kerber: Wettbewerbsordnung für den interjurisdiktionellen Wettbewerb, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 29. Jg. (2000), S. 368-374.

Prof. Dr. Norbert Eickhof, 60, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, an der Universität Potsdam.

nur fallweise von den Unternehmen bzw. den mobilen Faktoren bei ihren Standortentscheidungen berücksichtigt, sondern auch periodisch von den Wählern sowie permanent von den Verbänden im politischen Wettbewerbsprozess.

Wettbewerbsfunktionen

Ähnlich wie beim Produkt- und beim Standortwettbewerb sind auch beim institutionellen Wettbewerb bestimmte Ergebnisse im Sinne von Mustervoraussagen (pattern predictions⁵) zu erwarten. Diese werden üblicherweise als Wettbewerbsfunktionen bezeichnet. Hierzu gehört in erster Linie die Entdeckungsfunktion. Durch den institutionellen Wettbewerb erfahren die Individuen von institutionellen Alternativen. Dabei werden sie nicht nur über die Existenz, sondern auch über die Effizienz alternativer Institutionen informiert. Aus der Entdeckungsfunktion ergibt sich die Kontrollfunktion. Bei institutionellem Wettbewerb können die Individuen überprüfen, wie effizient sie von den Politikern mit Institutionen versorgt werden. Zeigen sich entsprechende Ineffizienzen, haben sie die Möglichkeit, mit Kritik (voice) oder sogar mit Abwanderung (exit) zu reagieren⁶. Bereits im Vorfeld, aber auch als Konsequenz derartiger Reaktionen können die Politiker nach attraktiven Alternativen suchen und mit institutionellen Innovationen aufwarten. Dabei mag es sich um Imitationen bereits vorhandener Institutionen oder um völlig neue Kreationen handeln. Doch damit ist schon wieder die Entdeckungsfunktion des institutionellen Wettbewerbs angesprochen.

In der Regel erbringt der Wettbewerbsprozess die soeben skizzierten Wettbewerbsfunktionen. In diesen Fällen wird von einem funktionsfähigen Wettbewerb gesprochen. Allerdings können sich auch Ausnahmen ergeben. Damit ist zu rechnen, wenn einzelne Fälle des Wettbewerbsversagens auftreten⁷. Ein erster Fall ist gegeben, wenn die Gesamtnachfrage nach einer Leistung am effizientesten von einem Alleinanbieter befriedigt werden kann. In diesem Fall spricht man von einem natürlichen Monopol. In einem zweiten Fall existiert aus anderen Gründen zu wenig Wettbewerb. Liegt die Ursache in relativ hohen Transaktionskosten auf der Seite der Nachfrager, wird von transaktionalem Wettbewerbsversagen gesprochen. In einem

dritten Fall besteht dagegen zu viel Wettbewerb. Der Wettbewerbsdruck ist jetzt so groß, dass sich die Anbieter fortgesetzt unterbieten, bis sie leistungsunfähig geworden sind. Damit ist die ruinöse Konkurrenz angesprochen.

Unterschiedliche Bewertungen

Der Prozess der Globalisierung und des damit einhergehenden, intensivierten institutionellen Wettbewerbs wird unterschiedlich bewertet. Optimisten stehen Pessimisten gegenüber. Entscheidend ist die Einstellung zur Leistungsfähigkeit von Markt und Wettbewerb auf der einen sowie des Staates auf der anderen Seite. Letztlich geht es darum, ob der Staat als „Problem“ oder als „Lösung“ betrachtet wird.

Die Optimisten vertrauen auf die bekannten Wettbewerbsfunktionen. Globalisierung trage dazu bei, dass die Individuen sowohl mit besseren Produkten als auch mit effizienteren Institutionen versorgt werden. Konkret komme es nicht nur zu einer stärkeren Ausrichtung des Angebots von Gütern und Dienstleistungen an den Bedürfnissen der Nachfrager, sondern auch zu einer stärkeren Übereinstimmung der Aktivitäten des Staates mit den Präferenzen der Bürger⁸. Die freiheitsgefährdende Übermacht des Staates werde jetzt beschränkt. Man spricht daher auch von „Taming of Leviathan“⁹.

Die Pessimisten befürchten dagegen den Verlust der nationalstaatlichen Handlungsspielräume der Staaten. Im Einzelnen können nun verschiedene Gruppierungen unterschieden werden, angefangen bei den dezidierten Globalisierungsgegnern bis hin zu neoklassischen Wettbewerbs skeptikern. Nach dem Credo der Ersteren mache sich der entfesselte Kapitalismus die Nationalstaaten untertan. Diese müssten

⁵ F. A. v. Hayek: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kiel 1968, S. 6.

⁶ Zu diesen beiden Reaktionsweisen auf Ineffizienzen bei Unternehmen, Organisationen und Staaten vgl. A. O. Hirschman: Abwanderung und Widerspruch, Tübingen 1974, S. 17 ff.

⁷ Zum Folgenden vgl. auch N. Eichhof: Zur Legitimation ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen, in: Ordo, Bd. 44 (1993), S. 214 ff.

⁸ Vgl. bereits C. M. Tiebout: A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, Vol. 64 (1956), S. 416-424; sowie aus neuerer Sicht H. Siebert: Zum Paradigma des Standortwettbewerbs, Tübingen 2000. Eine ähnliche Position wird ferner vertreten bei H. Siebert, M. J. Koop: Institutional Competition versus Centralization: Quo Vadis Europe?, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 9 (1993), S. 15-30; V. Vanberg, W. Kerber: Institutional Competition among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, in: Constitutional Political Economy, Vol. 5 (1994), S. 193-219; M. E. Streit: Systemwettbewerb im europäischen Integrationsprozeß, in: U. Immenga u.a. (Hrsg.): Festschrift für E.-J. Mestmäcker, Baden-Baden 1996, S. 521-535; H. Siebert: Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitik durch die internationale Kapitalmobilität, in: D. Duwendag (Hrsg.): Finanzmärkte im Spannungsfeld von Globalisierung, Regulierung und Geldpolitik, Berlin 1998, S. 41-67; M. E. Streit, D. Kiwit: Zur Theorie des Systemwettbewerbs, in: M. E. Streit, M. Wohlgermuth (Hrsg.): Systemwettbewerb als Herausforderung an Politik und Theorie, Baden-Baden 1999, S. 13-48.

⁹ St. Sinn: The Taming of Leviathan: Competition among Governments, in: Constitutional Political Economy, Vol. 3 (1992), S. 177-196.

¹⁰ Zu dieser Position vgl. insbesondere die vielfältigen Verlautbarungen der Organisation Attac.

das durchführen, was die ungezügelten Ströme von Kapital, Sachgütern und Dienstleistungen diktierten¹⁰. Auch für die neoklassischen Wettbewerbs-skeptiker ist ein funktionsfähiger institutioneller Wettbewerb nicht vorstellbar. Da es die Aufgabe der Staaten sei, Marktversagen auf den Produktmärkten zu bekämpfen, könnten sie nicht auf politischer Ebene miteinander in sinnvolle Konkurrenz treten¹¹. Beide Seiten gehen letztlich davon aus, dass institutioneller Wettbewerb nicht funktionsfähig, sondern ruinös sei. Er bewirke eine Abwärtsspirale bei den nationalstaatlichen Aktivitäten. Es komme zu einem „Race to the bottom“¹². Zur Bekämpfung dieses Wettbewerbsversagens wird von den Globalisierungsgegnern eine neue (ökologische und solidarische) Weltwirtschaftsordnung mit einer stärkeren Harmonisierung der Institutionen und Zentralisierung der Entscheidungen gefordert, während sich die Wettbewerbs-skeptiker mit einer Ex-ante-Koordination bestimmter Politikbereiche begnügen.

Die Pessimisten bekommen in letzter Zeit immer mehr Zulauf. Ihre Befürchtungen sollen daher im Mittelpunkt der folgenden Untersuchung stehen. Zunächst wird ein maßgeblich von MacDougall¹³ und Kemp¹⁴ entwickeltes Modell skizziert, das die pessimistische Prognose bezüglich bestimmter Politikbereiche unterstützt. Danach sollen diese Modellimplikationen auf andere Politikbereiche übertragen werden. Alle Modellprognosen werden jeweils mit der Empirie konfrontiert. Sollten sich Differenzen ergeben, ist anschließend nach den Ursachen und abschließend nach den wirtschaftspolitischen Konsequenzen zu fragen.

Das MacDougall-Kemp-Modell

Im MacDougall-Kemp-Modell¹⁵ wird institutioneller Wettbewerb unter der Annahme analysiert, dass die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit unterschiedli-

che Mobilitätsgrade aufweisen. Im Einzelnen wird der Faktor Kapital als mobil, der Faktor Arbeit dagegen als größtenteils immobil betrachtet. Im Unterschied zu anderen Modellen vergleichen auf der einen Seite die mobilen Faktorbesitzer nun die institutionellen Alternativen lediglich hinsichtlich der Besteuerung¹⁶. Auf der anderen Seite versuchen die einzelnen Jurisdiktionen, die Wohlfahrt der einheimischen Bürger zu maximieren. Unter Variation des Parameters Kapitalsteuern konkurrieren sie um Kapital, da eine bessere Kapitalausstattung höhere (Arbeits-)Einkommen verspricht. Senkt eine Jurisdiktion diese Steuern, kommt es zur Zuwanderung von Kapital aus anderen Jurisdiktionen (Mobilitätsthese). Versuchen jedoch alle Jurisdiktionen, sich durch Kapitalsteuersenkungen individuell besser zu stellen, tritt ein nicht erwünschtes Ergebnis ein. Diese, dem Gefangenendilemma vergleichbare Situation führt letztlich dazu, dass alle immobilen Faktoren schlechter gestellt werden. Sinken die Kapitalsteuersätze bis auf Null, wird also die gesamte Steuerlast von den immobilen Faktoren getragen, erhalten letztere ein niedrigeres Nettoeinkommen als in der Ausgangssituation (Race-to-the-bottom-These).

Das traditionelle Niveau der öffentlichen Güter bleibt nun so lange bestehen, wie zu deren Finanzierung die immobilen Faktoren herangezogen werden können. Ist dies nicht mehr möglich, kommt es zu einer Unterproduktion öffentlicher Güter. Eine Besteuerung der mobilen Faktoren zur Finanzierung staatlicher Leistungen für die Gesamtheit der Bürger ist indessen nach dem MacDougall-Kemp-Modell nicht durchführbar. In der Logik dieses Modells besteht für die mobilen Faktoren kein Anreiz zur Finanzierung einer Umverteilung. Vielmehr vertrauen sie darauf, dass die von ihnen durchaus gewünschte soziale Grundsicherung von den immobilen Faktoren gewährleistet wird. Je ärmer jedoch die immobilen Individuen sind, desto geringer ist der Umverteilungsspielraum. Im Extremfall droht ein Ende der Umverteilungspolitik (Umverteilungsthese). Nur so viel zum MacDougall-Kemp-Modell. Wenden wir uns nunmehr kurz der empirischen Seite zu.

Empirische Evidenz

Lassen sich in der Realität Abwanderungen in Jurisdiktionen mit geringerer Kapitalsteuerbelastung beob-

¹⁰ Hierzu vgl. vor allem H.-W. Sinn: The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition, in: Journal of Public Economics, Vol. 66 (1997), S. 248; H.-W. Sinn: Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb, in: A. Oberhauser (Hrsg.): Fiskalföderalismus in Europa, Berlin 1997, S. 10 ff.; H.-W. Sinn: Der neue Systemwettbewerb, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 3 (2002), S. 398 f.

¹² R. L. Revesz: Rehabilitating Interstate Competition: Rethinking the „Race-to-the-bottom“ Rationale for Federal Environmental Regulation, in: St. L. Deutsch, A. D. Tarlock (Hrsg.): Land Use & Environment Law Review – 1994, Deerfield et al. 1994, S. 373-417.

¹³ G. D. A. MacDougall: The Benefits and Costs of Private Investment from Abroad: A Theoretical Approach, in: Economic Record, Vol. 36 (1960), S. 13-35.

¹⁴ M. C. Kemp: The Pure Theory of International Trade, Englewood Cliffs 1964.

¹⁵ Zu den folgenden Ausführungen vgl. N. Eickhof, K. Isele: Institutioneller Wettbewerb und neoklassische Modelle, in: WISU – Das Wirtschaftsstudium, 31. Jg. (2002), S. 961 ff.

¹⁶ Anders als im MacDougall-Kemp-Modell werden im Oates-Schwab-Modell auch noch die Umweltstandards behandelt. Vgl. W. E. Oates, R. M. Schwab: Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?, in: Journal of Public Economics, Vol. 35 (1988), S. 333-354. Darüber hinaus sollen im Folgenden noch zwei weitere institutionelle Variable problematisiert werden.

¹⁷ Vgl. L. P. Feld: Systemwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution, Tübingen 2000, S. 98 ff.

achten, und hat sich somit die MacDougall-Kempsche Mobilitätsthese bewährt? Studien zu den Strömen der internationalen Direktinvestitionen demonstrieren, dass (Kapital-)Steuern, aber auch öffentliche Leistungen für die Standortwahl von Bedeutung sind, allerdings keine allzu starke Signifikanz aufweisen¹⁷. Auf nationaler Ebene haben Steuern demgegenüber einen signifikant negativen Einfluss auf die Standortentscheidung. Hierbei sind zudem nicht nur Unternehmenssteuern, wie die Körperschaftsteuer, sondern auch Einkommensteuern von Bedeutung¹⁸. Ferner spielt die im MacDougall-Kemp-Modell vernachlässigte Leistungsseite der staatlichen Aktivitäten in der Realität eine wichtige Rolle. Insbesondere die Infrastruktur und die Ausgaben für öffentliche Sicherheit wirken sich positiv auf die Wanderungsentscheidungen der Unternehmen aus¹⁹. Und andere Faktoren als die fiskalischen spielen ebenfalls eine wichtige Rolle²⁰.

Führt nun die fiskalisch induzierte Mobilität gemäß der MacDougall-Kempschen Race-to-the-bottom-These zu einer Nullbesteuerung der mobilen Faktoren? Ein Blick auf die Besteuerung von Direktinvestitionen in den OECD-Ländern bestätigt diese Befürchtungen nicht. Die effektive Steuerbelastung der Investitionen in den meisten OECD-Ländern ist seit 1980 zwar zurückgegangen, im Durchschnitt jedoch lediglich um 10%²¹. Auch die Körperschaftsteuereinnahmen der OECD-Länder weisen eine beträchtliche Stabilität auf. Insgesamt lässt sich in den letzten 20 Jahren nur ein leichter Rückgang ihres Anteils am Gesamtsteueraufkommen feststellen, wobei dieser Anteil zwischen 1990 und 1999 sogar um ca. 10% gestiegen ist²². Anders kann es sich mit den Auswirkungen des institutionellen Wettbewerbs auf die Besteuerung von Finanzkapital verhalten. Sogleich nach der Ankündigung einer Quellensteuer auf inländische Zinseinkommen zum 1. 1. 1989 durch die deutsche Bundesregierung wanderte in kurzer Zeit so viel Kapital ins Ausland ab, dass die Steuer schon vier Monate nach ihrer Einführung wieder abgeschafft werden musste²³.

¹⁷ Vgl. ebenda, S. 122 f.

¹⁸ Vgl. ebenda, S. 120 ff.

²⁰ Vgl. etwa J. H. Dunning: *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Wokingham 1993.

²¹ Vgl. B. Huber: *Der Steuerwettbewerb: Gefahr oder Chance?*, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 23 (1997), S. 247.

²² Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft: *Streitfall Globalisierung*, Köln 2002, S. 20 f.

²³ Vgl. Ch. B. Blankart: *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 3. Aufl., München 1998, S. 238.

²⁴ Vgl. L. P. Feld, a.a.O., S. 128 ff.

Wie sieht es schließlich mit der empirischen Evidenz bezüglich der prognostizierten Einschränkung der Umverteilungsspielräume durch den institutionellen Wettbewerb aus? Mehrere Argumente sprechen dafür, dass mobile Individuen aus altruistischen Gründen oder aus eigennützigen Motiven durchaus ein Interesse an einer gewissen Umverteilung haben dürften und deren Durchführung nicht sogleich mit Abwanderung sanktionieren. Allerdings findet sich in den USA auch empirische Evidenz für die These, dass die Reichen tendenziell dorthin wandern, wo sie weniger Steuern für Umverteilung zahlen müssen, während die Armen Regionen mit höheren Transferleistungen präferieren²⁴. Ferner wird festgestellt, dass die US-Bundesstaaten die Höhe ihrer Wohlfahrtsleistungen an denen ihrer Nachbarn ausrichten. Werden dort die Wohlfahrtsätze gesenkt, findet auch in der betrachteten Jurisdiktion eine Verringerung statt (Yardstick-competition)²⁵. Derartige Faktoren haben zu einer gewissen Reduktion der Umverteilungspolitik, nicht jedoch zu deren Ende geführt.

Insgesamt zeigt sich, dass die in der Empirie beobachteten Auswirkungen des institutionellen Wettbewerbs mehr oder weniger von den Implikationen des MacDougall-Kemp-Modells abweichen. Weiter wird daher die Untersuchung auf andere Politikbereiche aus.

Sozial- und Umweltpolitik

Im MacDougall-Kemp-Modell vergleichen die mobilen Faktorbesitzer die alternativen Standorte lediglich unter dem Aspekt der Besteuerung. Als nicht weniger kostenträchtig können sich aber auch die Sozial- und Umweltstandards erweisen. Diese sind in den Industrieländern höher als in den Entwicklungsländern. Für Unternehmen sei es daher attraktiv, ihre Produktion von den erstgenannten in die letztgenannten Länder zu verlegen. Dadurch werde jedoch die Ausbeutung der Arbeitnehmer wie auch die der Natur in den Entwicklungsländern ausgeweitet. Gleichzeitig gerieten die Sozial- und Umweltstandards in den Industriestaaten unter einen massiven Wettbewerbsdruck. Auch bei uns nähmen, so die Auffassung von Attac, die soziale Unsicherheit, die soziale Ausgrenzung und die soziale Ungerechtigkeit zu²⁶. Die sozialen Sicherungssysteme würden abgebaut und durch private Institutionen ersetzt. Renten, Gesundheit, Bildung und Umwelt entwickelten sich zur Ware²⁷. Nicht nur bei

²⁵ Vgl. ebenda, S. 151.

²⁶ Vgl. Attac, www.attac.org, 2002.

²⁷ Vgl. ebenda.

den Kapitalsteuern, sondern auch bei den Sozial- und Umweltstandards führe die Globalisierung somit zu einem Race to the bottom. Sind diese Befürchtungen gerechtfertigt?

Wegen der Schwierigkeiten, die soziale Sicherheit, Integration und Gerechtigkeit zu messen, muss auf Hilfsmaßstäbe zurückgegriffen werden. Ein Blick in die Sozialstatistiken zeigt indes, dass die Sozialleistungen nicht nur absolut, sondern auch relativ zum BIP in den letzten 20 Jahren in den allermeisten Industriestaaten zugenommen haben. So wuchs die Sozialleistungsquote von 1980 bis 1999 in der Bundesrepublik von 30,6 auf 31,9%, in den USA von 18,6 auf 20,9% und in Japan von 14,2 auf 19,9%²⁸. Und nicht nur die finanziellen Leistungen, sondern auch die arbeits- und sozialrechtlichen Standards wurden in jüngerer Zeit in den meisten Industriestaaten eher verbessert. Bei uns wurden in den letzten Jahren beispielsweise die betriebliche Mitbestimmung, der Teilzeitanpruch und der Kündigungsschutz ausgebaut, das Entsendegesetz, das Befristungsgesetz, das Vergabegesetz und das Scheinselbständigkeitsgesetz verabschiedet, während das Tarifkartell, der Flächentarif, der Tarifvorbehalt, das Günstigkeitsprinzip und die Allgemeinverbindlichkeit unangetastet blieben.

Ähnliches gilt für die Umweltstandards. Entsprechende deutsche Stichwörter lauten: Einführung des Grünen Punktes und des Dosenpfands, stufenweise Erhöhung der Ökosteuern sowie zunehmende Förderung der erneuerbaren Energien und der Kraft-Wärme-Kopplung. Hinzu kommen zahlreiche EU- und internationale Abkommen zum Schutze der Pflanzen und Tiere, der Meere, der Luft und des Klimas²⁹. Ein Race to the bottom bei den Sozial- und Umweltstandards ist somit nicht diagnostizierbar³⁰. Betrachten wir abschließend einen völlig anderen Politikbereich.

Wettbewerbspolitik

Im MacDougall-Kemp-Modell wird als institutionelle Variable lediglich die Besteuerung untersucht. Geringere Kapitalsteuern erhöhen die Nettokapitalrendite der Unternehmen. Eine ähnliche Wirkung lässt sich

aber auch durch eine laxere Wettbewerbspolitik erreichen. Kommt ein Staat wanderungswilligen Unternehmen bei der Anwendung des Kartellverbots, der Fusionskontrolle oder der Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen entgegen, können die begünstigten Unternehmen ihre Marktmacht vergrößern bzw. gegenüber Konkurrenten und Kontrahenten ungestörter ausnutzen. Die finanziellen Effekte einer solchen Privilegierung dürften denen einer Steuerensenkung entsprechen. Immer mehr Staaten würden daher im Zuge der Globalisierung, so die These, eine laxere Wettbewerbspolitik präferieren³¹. Dann müssten aber auch die übrigen Staaten gleichziehen, wollen sie nicht Unternehmen und damit Arbeitsplätze sowie Steueraufkommen verlieren. Auch in diesem Politikbereich drohe somit ein Race to the bottom. Was ist von dieser Argumentation zu halten?

Auch in jüngerer Zeit haben Regierungen versucht, inländischen Unternehmen bei spektakulären Fusionsvorhaben zu helfen. Sie waren bereit, wettbewerbsgefährdende Marktstrukturen aus industriepolitischen Interessen zuzulassen³². Allerdings sind diese Versuche tendenziell eher rückläufig und zum Teil am Widerstand ausländischer Kartellbehörden gescheitert. Insgesamt ist weder eine Aufweichung der kartellrechtlichen Vorschriften noch eine laxere Anwendung dieser Vorschriften durch die zuständigen Behörden festzustellen. Vielmehr nimmt die internationale Zusammenarbeit der führenden Kartellbehörden im Interesse der Bekämpfung von Wettbewerbsbeschränkungen auch auf den globalisierten Märkten tendenziell eher zu. Das beginnt bei der Anwendung nationalen Wettbewerbsrechts auf ausländische Wettbewerbsbeschränkungen mit Inlandswirkungen gemäß der Effects doctrine und reicht bis zu bi- sowie multinationalen Kooperationsarrangements zum Schutze des Wettbewerbs³³. Auch im Bereich der Wettbewerbspolitik ist somit ein Race to the bottom nicht festzustellen.

Das führt zu der Frage, warum weder das MacDougall-Kemp-Modell noch die damit verwandten Ansätze in der Lage sind, die tatsächlichen Auswirkungen des mit der Globalisierung einhergehenden institutionellen Wettbewerbs besser zu prognostizieren bzw. zu er-

²⁸ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft, a.a.O., S. 17; Institut der deutschen Wirtschaft: Deutschland in Zahlen, Köln 2002, S. 75.

²⁹ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft: Streitfall ..., a.a.O., S. 18.

³⁰ Vgl. zu diesem Resümee im Hinblick auf die sozialen Sicherungssysteme in den europäischen Ländern N. Berthold, M. Neumann: Die Zukunft der europäischen Sozialpolitik: Wettbewerb oder Koordination?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 28 (2002), S. 47. Zu einem ähnlichen Ergebnis hinsichtlich des Umweltschutzes in den USA kommen J. List, S. Gerking: Regulatory Federalism and U.S. Environmental Policies, in: Journal of Regional Science, Vol. 40 (2000), S. 454.

³¹ Vgl. etwa H.-W. Sinn: The Competition between Competition Rules, CESifo Working Paper Nr. 192, München 1999.

³² Zur Entwicklung der so genannten Ministererlaubnis im Rahmen der deutschen Fusionskontrolle unter dem Aspekt des Standortwettbewerbs vgl. K. Iseler: Fusionskontrolle im Standortwettbewerb, Volkswirtschaftlicher Diskussionsbeitrag Nr. 51, Potsdam 2003, S. 15 ff.

³³ Vgl. J. Basedow: Weltkartellrecht, Tübingen 1998, S. 19 ff.; O. Budzinski: Perspektiven einer internationalen Politik gegen Wettbewerbsbeschränkungen, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 28 (2002), S. 234-253.

klären. Es zeigt sich, dass die betrachteten Ansätze gravierende Mängel aufweisen. Dabei handelt es sich vor allem um die Vernachlässigung relevanter Größen sowie um den Rückgriff auf verfehlte Verhaltensannahmen.

Transaktionskosten

Ein erster Mangel des MacDougall-Kemp-Modells wie auch ähnlicher neoklassischer Modelle liegt in der Vernachlässigung der Transaktionskosten³⁴. So treten bereits im Vorfeld einer geplanten Abwanderung Informationskosten auf. Die Faktorbesitzer können sich mit einem vertretbaren Aufwand nicht vollständig über die Preis-Leistungs-Pakete aller Jurisdiktionen informieren. Und selbst wenn die Quantitäten der vorhandenen Alternativen bekannt sind, kann deren Qualität nicht immer richtig eingeschätzt werden. Aufgrund von Informationskosten werden die Individuen somit nur eingeschränkte Kenntnisse von den verfügbaren Preis-Leistungs-Paketen erlangen. Die damit einhergehenden Hemmnisse werden auf internationaler Ebene stärker als auf nationaler Ebene ausgeprägt sein.

Zudem treten bei Wanderungen von Individuen infolge eines Arbeitsplatz- und Wohnungswechsels Mobilitätskosten auf. Im Einzelnen können sich diese als finanzielle Einbußen ergeben, die aus vorübergehender Arbeitslosigkeit, Doppelbelastung bei Mieten usw. resultieren. Sie fallen umso höher aus, je größer die Distanz zwischen dem bisherigen und dem neuen Wohnort und je inflexibler die jeweiligen Arbeits- und Wohnungsmärkte sind. Darüber hinaus bestehen normalerweise gravierende Hindernisse für die individuelle Mobilität durch familiäre, gesellschaftliche und kulturelle Bindungen sowie aufgrund der angestammten Sprache. Abwanderungen als Antwort auf Unzufriedenheit mit dem institutionellen Angebot werden deshalb auf internationaler Ebene höhere Mobilitätskosten verursachen als innerhalb kleinerer Distanzen und desselben Kultur- bzw. Sprachraumes.

Nicht nur bei den Wanderungen von Individuen, sondern auch bei denen von Kapital bzw. von Unternehmen treten Mobilitäts- sowie Informationskosten auf. Zunächst ergeben sich direkte Mobilitätskosten, wenn Sunk costs vorliegen. Letztere beruhen darauf, dass bestimmte Aufwendungen für Sach- und Humankapital nur eine eingeschränkte, standortbezogene Nutzung ermöglichen und ein Transfer dieser Ressourcen im Zuge einer Standortverlagerung mit Wertverlusten verbunden wäre. Ferner bestehen normalerweise Affinitäten zu nationalen oder im selben

Kultur- und Sprachraum liegenden Standorten, die sich mit kulturellen oder sprachlichen Lernkurveneffekten erklären lassen: Anfangs ergeben sich relativ hohe Kosten für den Erwerb adäquater Kenntnisse der Landesbesonderheiten, wie beispielsweise den erfolgreichen Umgang mit Geschäftspartnern, Politikern, Verbandsfunktionären und Bürokraten, gegebenenfalls auch für das Erlernen einer anderen Landessprache. Diese Kosten nehmen jedoch mit der Dauer des Verbleibs an einem Standort kontinuierlich ab und bremsen somit die (weitere) Mobilität der Faktoren.

Verhaltensweisen der Akteure

Ein zweiter Mangel der neoklassischen Modelle des institutionellen Wettbewerbs liegt in verfehlten Annahmen über das Verhalten der privaten, insbesondere jedoch der politischen Akteure. Nach dem MacDougall-Kemp-Modell besteht für die mobilen Faktoren kein Anreiz zur Finanzierung einer Umverteilung. Demgegenüber wurde bereits oben darauf hingewiesen, dass entsprechende Individuen aus altruistischen Gründen oder aus eigennützigen Motiven durchaus ein Interesse an einer gewissen Umverteilung haben dürften und deren Durchführung nicht sogleich mit Abwanderung sanktionieren. So können reiche, mobile Individuen aufgrund interdependenter Nutzenfunktionen, d.h. einer Situation, in der das Nutzenniveau der Armen ein Argument in ihren Nutzenfunktionen ist, Umverteilung wünschen und finanzieren³⁵. Zweitens können reiche Bürger Angst vor einer Gefährdung des sozialen Friedens infolge der Armut der anderen haben oder aufgrund von Komplementaritäten im Produktionsprozess vom reibungslosen Zusammenleben mit ärmeren Individuen abhängig sein und daher verhindern wollen, dass wegen mangelnder Gesundheit und Bildung die benötigten Produktionsfaktoren nicht zur Verfügung stehen. Und drittens besteht auch bei reichen, mobilen Individuen eine gewisse Unsicherheit über die eigene Position bezüglich Einkommen und Gesundheit in der Zukunft, weshalb sie bereit sein können, eine solidarische Versicherung gegen fundamentale Lebensrisiken zu finanzieren, um diese im Notfall selbst in Anspruch nehmen zu können.

Noch stärker als das Verhalten der privaten weicht das der politischen Akteure von den üblichen Modellprämissen ab. Im MacDougall-Kemp-Modell wie auch in anderen neoklassischen Modellen des institutionellen Wettbewerbs wird davon ausgegangen, dass die Politiker nicht ihre eigenen Interessen, sondern die Wohlfahrt der einheimischen Bevölkerung zu maximie-

³⁴ Zum Folgenden vgl. N. Eickhof, K. Isele, a.a.O., S. 965 ff.

³⁵ Vgl. L. P. Feld, a.a.O., S. 77 ff.

ren versuchen. Demgegenüber ist gemäß der Neuen Politischen Ökonomik auch auf die politischen Akteure das Eigennutzaxiom anzuwenden³⁶. Um jedoch den eigenen Nutzen maximieren zu können, müssen Politiker die Regierungsgewalt erlangen bzw. verteidigen. In demokratischen Systemen konkurrieren sie deshalb um Wählerstimmen und streben das Stimmenmaximum an. Politische Aktivitäten werden insofern vor dem Hintergrund der Überlegung durchgeführt, ob dadurch Stimmengewinne erzielt bzw. politische Ziele ohne Stimmenverluste verwirklicht werden können.

Drohpotenzial mobiler Unternehmen

Da eine Abwanderung von Unternehmen mit Arbeitsplatzverlusten, Steuerausfällen und weiteren ökonomischen Nachteilen verbunden ist und die betroffenen Politiker befürchten müssen, dafür verantwortlich gemacht zu werden sowie Wählerstimmen zu verlieren, verfügen mobile Unternehmen durchaus über ein Drohpotenzial hinsichtlich des institutionellen Angebots. Die Politiker können sich deshalb veranlasst sehen, ein den Präferenzen der mobilen Faktorbesitzer entsprechendes Preis-Leistungs-Paket bereitzustellen. Dazu müssen jedoch die Androhung der Abwanderung glaubhaft, die Gruppe der unmittelbar und mittelbar von der Abwanderung Betroffenen groß und gut organisiert sowie der befürchtete Stimmenverlust signifikant sein.

Andererseits sind den Politikern bei ihrer Standortpolitik Grenzen gesetzt, wenn geplante institutionelle Änderungen zugunsten der mobilen Faktorbesitzer von den Wählern, von den Verbänden, von den Bürokratien und/oder von den Gerichten nicht akzeptiert werden. So ist bei uns zu beobachten, dass beispielsweise Wähler, Gewerkschaften, soziale Verbände und Gerichte nicht erst ein Ende der Umverteilungspolitik, sondern bereits eine Einschränkung der sozialen Sicherungssysteme ablehnen, ferner, dass Wähler, Umweltparteien und andere Umweltorganisationen sogar für eine Erhöhung der Umweltstandards kämpfen, und schließlich, dass sich Konkurrenten und Kontrahenten fusionswilliger Unternehmen, Kartellämter, Gerichte sowie die EU-Kommission gegen eine laxere (nationale) Wettbewerbspolitik wenden.

Machen mobile Unternehmen ihre Drohung indes wahr und verlassen sie trotz anstehender Informations- und Mobilitätskosten einen relativ unattraktiven Standort, wird das von den Politikern lange Zeit hingenommen, bis es zu ersten institutionellen Reformen

kommt. Der den Politikern dadurch entstehende Schaden ist erheblich geringer, als wenn sie sich gemäß dem MacDougall-Kemp-Modell oder den damit verwandten Ansätzen verhielten und es in zahlreichen Politikbereichen zu den oben skizzierten Races to the bottom käme.

Wirtschaftspolitische Konsequenzen

Die Globalisierung bewirkt eine Intensivierung sowohl des Produktwettbewerbs als auch des Standortwettbewerbs sowie des institutionellen Wettbewerbs. Sie weckt damit Hoffnungen, aber auch Befürchtungen.

Die Pessimisten befürchten vor allem den Verlust der nationalstaatlichen Handlungsspielräume. In mehr oder weniger zahlreichen Politikbereichen komme es zu einer ruinösen institutionellen Konkurrenz bzw. zu einem Race to the bottom. Zur Vermeidung bzw. Bekämpfung dieses Wettbewerbsversagens seien eine weitgehende Zentralisierung der politischen Entscheidungen sowie eine Ex-ante-Harmonisierung aller betroffenen Politikbereiche erforderlich.

Das MacDougall-Kemp-Modell wie auch ähnliche neoklassische Modelle des institutionellen Wettbewerbs unterstützen die pessimistischen Prognosen. Den theoretischen Aussagen widerspricht jedoch die empirische Evidenz. Zwar kommt es in den untersuchten Politikbereichen zu institutionellen Reformen. Das befürchtete Race to the bottom ist allerdings nicht festzustellen³⁷. Ergeben sich indes in einzelnen Ländern beispielsweise gewisse Reduktionen der Kapitalsteuern, so ist das aus volkswirtschaftlicher Sicht grundsätzlich keineswegs negativ zu beurteilen, stellt der Steuerwettbewerb doch „ein nützliches Instrument dar, um den fiskalischen Appetit von Politikern zu zügeln“³⁸. Die Differenzen zwischen Theorie und Empirie können auf typische Mängel der neoklassischen Modelle des institutionellen Wettbewerbs zurückgeführt werden. Es wäre daher völlig verfehlt, den institutionellen Wettbewerb durch unnötige Zentralisierungen und vorschnelle Harmonisierungen zu beschränken.

Zentralisierungen und Harmonisierungen maximieren die Auswirkungen ineffizienter Aktivitäten. Demgegenüber bleiben dezentrale, singuläre Fehlentscheidungen auf die jeweilige Jurisdiktion begrenzt, während effiziente Problemlösungen bei einem unbe-

³⁶ Vgl. S. Behrends: Neue Politische Ökonomie, München 2001, S. 15 ff.

³⁷ Einen Schritt weiter geht Gary Becker, nach dessen Auffassung „competition among nations tends to produce a race to the top rather than to the bottom“. Zitiert bei W. E. Oates, a.a.O., S. 377.

³⁸ B. Huber, a.a.O., S. 251.

schränkten institutionellen Wettbewerb mehr oder weniger schnell von den anderen Jurisdiktionen imitiert werden können. Grundsätzlich sind daher möglichst dezentrale, föderale wirtschaftspolitische Entscheidungsstrukturen aufrechtzuerhalten bzw. herzustellen³⁹. Das Subsidiaritätsprinzip ist zu beachten, die Eigenverantwortlichkeit der einzelnen Jurisdiktionen zu stärken. Zentralismus, aber auch Gemeinschaftsaufgaben und kofinanzierte Projekte sind dementsprechend zu reduzieren.

Ordnung für den institutionellen Wettbewerb

Dieses Resümee darf nicht als eine Ablehnung jeglicher internationaler Koordination im Bereich der Wirtschaftspolitik missverstanden werden. So bedarf eben auch der institutionelle Wettbewerb einer freiheitsschützenden und effizienz sichernden Ordnung. Dazu müssen die einzelnen Staaten auf einen Teil ihrer Souveränität verzichten und ihr Verhalten an die vereinbarten Regeln binden. Ferner werden sich auch in Zukunft einzelne Mindeststandards, die dem institutionellen Wettbewerb per se nicht zugänglich sind,

supranational durchsetzen und institutionell abgesichert werden. Historische Beispiele sind internationale Regelungen bezüglich Kinder- und Frauenarbeit sowie andere soziale und wirtschaftliche Mindeststandards.

Darüber hinaus kann sich ein internationaler Koordinationsbedarf ergeben, wenn echte Fälle des Markt- und Wettbewerbsversagens⁴⁰ auftreten und die Grenzen der jeweiligen Jurisdiktion überschreiten. So können im Bereich des Umweltschutzes die Internationalisierung grenzüberschreitender externer Effekte oder im Bereich der Wettbewerbspolitik die Produktion öffentlicher Güter in Form von Handelsliberalisierungen, Marktöffnungen sowie Wettbewerbsschutz wohl am besten mit Hilfe supra-jurisdiktioneller Institutionen erreicht werden. Wie bereits angedeutet, gibt es in den beiden letztgenannten – wie auch in anderen – Politikbereichen durchaus schon entsprechende Aktivitäten. In diesen Fällen sollten sich Zentralisierung und Harmonisierung natürlich auch auf grenzüberschreitende Effekte bzw. Güter beschränken. Eine europaweite Vereinheitlichung des Dosenpfandes oder der Interconnectiongebühr in der Telekommunikation sind dagegen ökonomisch genauso wenig angezeigt wie eine Internationalisierung von Sozialversicherungsleistungen oder die Errichtung eines Weltkartellamtes.

³⁹ Hierzu wie auch zum Folgenden vgl. W. E. Oates: Fiscal Federalism, New York et al. 1972, S. 35; Ch. B. Blankart, a.a.O., S. 555 ff.

⁴⁰ Vgl. hierzu N. Eickhof, a.a.O., S. 208 ff.