

Fehn, Rainer

Working Paper

Institutioneller Wettbewerb und soziale Sicherungssysteme in Europa

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 45

Provided in Cooperation with:

Chair of Economic Order and Social Policy, Julius Maximilian University of Würzburg

Suggested Citation: Fehn, Rainer (2001) : Institutioneller Wettbewerb und soziale Sicherungssysteme in Europa, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 45, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/32509>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

**Institutioneller Wettbewerb und Soziale
Sicherungssysteme in Europa**

Rainer Fehn

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge
des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Prof. Dr. Norbert Berthold

Nr. 45

2001

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

Institutioneller Wettbewerb und Soziale Sicherungssysteme in Europa

Rainer Fehn

Vortrag bei dem 34. Forschungsseminar Radein

zum Thema:

„Arbeitsmärkte und soziale Sicherung:

Fehlentwicklungen, Reformpotenziale und Reformerfahrungen“

Radein/Italien, 18. bis 27. Februar 2001

Universität Würzburg

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,

Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Sanderring 2

D – 97070 Würzburg

Tel.: 09 31 – 31 29 25

Fax: 09 31 – 31 27 74

Email:

rainer.fehn@mail.uni-wuerzburg.de

1. Einleitende Bemerkungen

Ein Gespenst spukt in den Köpfen europäischer Sozialpolitiker. Sie befürchten, daß die wachsende Verflechtung der europäischen Volkswirtschaften untereinander, aber auch mit der übrigen Welt, zu einem Unterbietungswettbewerb bei der Bereitstellung öffentlicher Güter führt mit erheblichen sozialen und auch ökonomischen Folgekosten. Konkret befürchten Globalisierungsskeptiker, daß der Sozialstaat kontinentaleuropäischer Prägung, welcher bisweilen als eine zentrale Errungenschaft westlicher Zivilisation gepriesen wird (A. Lindbeck), in einem Umfeld intensiven institutionellen Wettbewerbs nicht mehr aufrechtzuerhalten ist. Die von liberalen Ökonomen regelmäßig vorgetragenen Forderungen, sich uneingeschränkt dem institutionellen Wettbewerb zu stellen und damit den diskretionären Entscheidungsspielraum der politischen Entscheidungsträger einzuschränken, wären von daher höchst kontraproduktiv. Die Sorge geht um, daß die sozialen Errungenschaften der vergangenen hundert Jahre dem Prozeß der Globalisierung und dem damit einhergehenden verschärften institutionellen Wettbewerb zum Opfer fallen könnten. Der entfesselte Turbo-Kapitalismus diene nur den „global players“, also insbesondere den Multinationalen Unternehmungen, nicht aber der breiten Masse der Bevölkerung.

Zwar ist aus ökonomischer Sicht naheliegend, daß gerade die engeren wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb Europas, welche durch die Währungsunion noch einmal einen zusätzlichen Impuls erhalten haben, grundsätzlich wohlfahrtsfördernd sind. Es wird aber dennoch verlangt, daß wie auf der nationalen Ebene auch, nun auf der supranationalen Ebene entsprechende institutionelle Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, um einen funktionsfähigen Wettbewerb herzustellen. Mit dieser zunächst harmlos klingenden Forderung ist in der Regel konkret gemeint, daß gerade im sozialstaatlichen Bereich, aber auch generell im Steuersystem, Entscheidungskompetenzen auf der EU-Ebene zentralisiert und diesbezügliche Regelungen harmonisiert werden müssen sowie, daß die EU sich gegen zu hohen Wettbewerbsdruck von außen im sozialstaatlichen Bereich absichern sollte, um einen für alle Länder vermeintlich nachteiligen Unterbietungswettbewerb zu verhindern.

Es kann kein Zweifel darüber bestehen, daß sich die kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten in einer existentiellen Krise befinden und sich ein erheblicher Reformdruck aufgebaut hat. Die anhaltende Beschäftigungsmisere geht einher mit rasant steigenden Ausgaben für den Sozialstaat, die auch mit Umfinanzierungstricks à la Ökosteuer nur notdürftig getarnt werden können. Es ist hierzulande ein Teufelskreislauf in Gang gekommen, weil eine wachsende Arbeitslosigkeit höhere Sozialausgaben zur Folge hat, der dadurch größer werdende Keil aus Steuern und Abgaben aber wiederum selbst beschäftigungsvernichtend wirkt, wenn die Arbeitsplatzbesitzer in der Lage sind, sich gegen entsprechend sinkende Nettokonsumreallöhne erfolgreich zur Wehr zu setzen. Gerade bei den gering qualifizierten Arbeitnehmern ist aber schon aus institutionellen Gründen ein solches Absinken der Nettokonsumreallöhne hierzulande so gut wie unmöglich, weil die staatlichen Transferzahlungen im Falle von Arbeitslosigkeit, also das Arbeitslosengeld, die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe, zusammen mit dem Grenzsteuersatz von nahezu hundert Prozent im Übergangsbereich zwischen dem Empfang von staatlichen Transferzahlungen und regulärer Erwerbstätigkeit de facto eine absolute Untergrenze für die Entlohnung regulärer Erwerbstätigkeit darstellen.

Verteidiger des Status quo im Bereich des Wohlfahrtsstaates sehen in der Globalisierung und dem damit einhergehenden verschärften institutionellen Wettbewerb das auslösende Element dieser Existenzkrise. Demgegenüber machen Ordnungspolitiker primär Fehlsteuerungen im Bereich des Arbeitsmarktes und der Sozialen Sicherung dafür verantwortlich, welche im Lauf der Zeit immer größer geworden sind. Erschwerend kommt hinzu, daß die sich rasch verändernden Strukturen der Arbeitsnachfrage und das volatiler gewordene wirtschaftliche Umfeld die negativen Beschäftigungswirkungen eines allzu großzügig ausgebauten Wohlfahrtsstaates und eines rigiden Arbeitsmarktes deutlich ansteigen lassen (Fehn, 1997). Die Globalisierung ist also demzufolge weniger die eigentliche Ursache der Krise, sondern vielmehr in erster Linie der Bote, welcher die unangenehme Nachricht überbringt, daß einschneidende strukturelle Reformen des Wohlfahrtsstaates und des Arbeitsmarktes hierzulande unausweichlich geworden sind. Aus ordnungspolitischer Sicht liegt der maßgebliche Grund für diese negative Entwicklung im Verteilungsstreit zwischen gut organisierten Interessengruppen um ökonomische

Renten und deren wachsenden Einfluß auf die politischen Entscheidungsträger. Dieser kann nur durch verschärften institutionellen Wettbewerb und die dadurch ausgelöste Eindämmung des diskretionären Entscheidungsspielraums der politischen Entscheidungsträger einigermaßen im Zaum gehalten werden. Offensichtlich könnte die Diagnose und die sich daraus ergebende Therapie unterschiedlicher kaum sein. Während die einen befürchten, daß der institutionelle Wettbewerb den Sozialstaat zu stark schrumpfen läßt und er deshalb gebändigt werden müsse (Sinn, 1998), sehen die anderen den institutionellen Wettbewerb als Retter in der Not, um den übermäßigen sozialstaatlichen Appetit der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger in Kontinentaleuropa zu zügeln, welcher maßgeblich für die anhaltende Beschäftigungsmisere verantwortlich ist (Siebert, 1997).

In der EU scheint sich die Waagschale in dieser hitzig geführten Diskussion eher zugunsten der Harmonisierungsbefürworter zu neigen. Ihre Argumente kommen den politischen Entscheidungsträgern sehr zupap, weil diese in der überwältigenden Mehrheit keineswegs daran interessiert sind, durch verschärften institutionellen Wettbewerb stärker in ihren wirtschaftspolitischen Entscheidungsspielräumen eingeschränkt und diszipliniert zu werden. Dieses sich bereits abzeichnende Ergebnis ist auch mit das Resultat der janusköpfigen Währungsunion. Während die EWU unmittelbar den institutionellen Wettbewerb durch den endgültigen Wegfall von Wechselkursschwankungen und von Währungsbarrieren verschärft, liefert sie indirekt durch die Zentralisierung und Harmonisierung im Bereich der Geldpolitik ein vermeintlich starkes politökonomisches Argument, daß auch andere Politikbereiche, wie insbesondere die Sozial- und Steuerpolitik, in größerem Umfang zentralisiert und harmonisiert werden müssen (Berthold und Fehn, 1998).

Es ist auch in diesem Zusammenhang aufschlußreich, wieder einmal einen Blick über den Atlantik zu riskieren. Die USA sind seit längerem nicht nur beschäftigungspolitisch wesentlich erfolgreicher, sondern sie gehen auch zunehmend im sozialpolitischen Bereich den umgekehrten Weg der Dezentralisierung und der bewußten Verschärfung des institutionellen Wettbewerbs zwischen den einzelnen Bundesstaaten. Beide Entwicklungen sind aber keineswegs unabhängig voneinander zu sehen, weil die restriktivere Ausgestaltung des Sozialstaates zusammen mit dem

flexibleren Arbeitsmarkt empirisch eine der maßgeblichen Ursachen für die seit nunmehr rund zwei Jahrzehnten weitaus bessere Beschäftigungsperformance der USA ist (Daveri und Tabellini, 2000). Der Prozeß der Dezentralisierung im Bereich der Sozialpolitik wurde insbesondere von der Reagan-Administration in den 80er Jahren eingeläutet. Interessanterweise wurde sie aber auch unter der Clinton-Regierung im Zusammenspiel mit einem republikanisch beherrschten Kongreß fortgesetzt, indem eine generelle zeitliche Limitierung bei der Gewährung von Sozialhilfe eingeführt wurde, wobei die institutionellen Details der Implementierung weitgehend den Bundesstaaten freigestellt wurden. Es ist aufgrund des Wahlkampfprogramms und aufgrund der ersten politischen Entscheidungen von Bush-Junior zweifelsohne damit zu rechnen, daß sich die amerikanische Bundesregierung in den nächsten beiden Jahren noch weiter aus dem sozialpolitischen Bereich zurückziehen wird und damit den institutionellen Wettbewerb noch stärker zur Entfaltung kommen lassen wird. Dies liegt insbesondere an der historisch gesehen äußerst seltenen Situation, daß in diesem Zeitraum eine RRR-Konstellation vorliegt, also Präsident und beide Häuser des Kongresses von den Republikanern, wenn auch knapp, beherrscht werden.

Der vorliegende Beitrag widmet sich der wirtschaftspolitisch äußerst brisanten Frage, ob innerhalb der EU die Systeme der Sozialen Sicherung verstärkt zentralisiert und harmonisiert werden sollten, um einen Unterbietungswettbewerb zu verhindern, oder ob eher der amerikanische Weg des verschärften institutionellen Wettbewerbs eingeschlagen werden sollte. Zu diesem Zweck geht der Beitrag wie folgt vor. Zunächst einmal werden im zweiten Abschnitt in kurzer Form die wichtigsten Argumente vorgestellt, welche für mehr institutionellen Wettbewerb auch im sozialpolitischen Bereich sprechen. Im dritten Abschnitt wird erläutert, warum befürchtet wird, daß institutioneller Wettbewerb im Bereich der Umverteilung zu einem Unterbietungswettbewerb und damit einem „race to the bottom“ führt, und ob diese Befürchtung empirisch gerechtfertigt ist. Der vierte Abschnitt geht der Frage nach, ob im sozialpolitischen Bereich hierzulande derzeit eher das Marktversagen oder das Staatsversagen überwiegt. Der Beitrag endet mit einigen Schlußbemerkungen.

2. Was spricht für mehr institutionellen Wettbewerb bei den Systemen der Sozialen Sicherung?

Zwar wird häufig darauf hingewiesen, daß Ökonomen als wirtschaftspolitische Berater wenig tauglich sind, weil sie notorisch ganz unterschiedliche Auffassungen vertreten.¹ Bei der Frage, ob mehr oder weniger Wettbewerb auf privaten Gütermärkten vorzuziehen ist, gilt dies aber eigentlich nicht. Hier herrscht ein breiter Konsens unter Ökonomen vor, daß im Allgemeinen ein intensiver Wettbewerb wohlfahrtsfördernd wirkt. Eine stringente Wettbewerbspolitik auf dem Gütermarkt zusammen mit adäquat ausgestalteten institutionellen Rahmenbedingungen wird insbesondere seit Walter Eucken als Voraussetzung dafür angesehen, daß die Produktionsfaktoren effizient alloziiert werden und eine kostenminimale Produktion entsprechend den Bedürfnissen der Bevölkerung erfolgt. Neben dieser statischen Effizienz ist aber auch relativ unumstritten, daß intensiver Wettbewerb auf den privaten Gütermärkten auch in dynamischer Hinsicht effizienzsteigernd wirkt, weil er als Entdeckungsverfahren wirkt und immer wieder neue, im Zeitablauf besser werdende Lösungen generiert. Dazu sind wirtschaftspolitische Entscheidungsträger gerade nicht in der Lage, ohne sich Wissen anzumaßen, welches sie nicht besitzen können (Hayek, 1968). Nur im Falle von Markt- oder Wettbewerbsversagen, welches nach allgemeiner Auffassung unter Ökonomen auf den privaten Gütermärkten eher selten anzutreffen ist, wären weitergehende staatliche Eingriffe gerechtfertigt (Berthold und Neumann, 2001).

Dieser weitgehende Konsens unter Ökonomen ist unmittelbar gefährdet, wenn man nicht mehr die Gütermärkte, sondern die Faktormärkte betrachtet. Zahlreiche vermeintliche Marktmängel und Marktversagenstatbestände wie etwa „moral hazard“- oder „adverse selection“-Probleme werden immer wieder ins Feld geführt, wenn argumentiert wird, daß intensiver Wettbewerb auf Arbeits- und Kapitalmärkten nicht unbedingt von Vorteil sein muß. Wie sieht aber nun die Situation beim hier interessierenden institutionellen Wettbewerb aus, also wenn Staaten bzw. die

¹ Berühmt-berüchtigt ist in dieser Hinsicht das Bonmot von Churchill, demzufolge man sechs unterschiedliche Meinungen hört, wenn man fünf Ökonomen um Rat fragt, zwei davon stammen von Lord Keynes.

immobilen Produktionsfaktoren miteinander um die Gunst der international mobilen Produktionsfaktoren konkurrieren? Die entscheidenden Wettbewerbsparameter sind dann die institutionellen Rahmenbedingungen, das Angebot an staatlichen und öffentlichen Gütern und die Menge und die Qualität an immobilen Produktionsfaktoren auf der einen Seite, sowie die Belastung mit Steuern und Abgaben auf der anderen Seite. Zunächst spricht vieles dafür, daß auch hier vermehrter Wettbewerb dafür sorgt, daß die staatlichen Aufgaben effizient und effektiv erfüllt werden, weil für die Nachfrageseite die Wahlmöglichkeiten zunehmen und damit die Anbieterseite stärker unter Druck gesetzt wird, ihr Angebot an den Präferenzen der Nachfrager auszurichten und sich innovativ zu verhalten. Wie bei jedem Monopolist besteht außerdem auch und vielleicht sogar gerade beim Staat die Gefahr, daß bei der Produktion staatlicher Güter X-Ineffizienzen vorliegen, also mit einem geringeren Ressourceneinsatz der gleiche Output erwirtschaftet werden könnte.

Des Weiteren haben politische Entscheidungsträger in Demokratien in der Regel einen Anreiz, immer neue Aktivitäten zu entfalten und in Bereiche vorzudringen, in denen sie aus ordnungspolitischer Sicht eigentlich nichts verloren haben. Die enorme Expansion des staatlichen Sektors im Verlauf der Nachkriegszeit insbesondere in Kontinentaleuropa spiegelt diesen Anreiz wider, weil sie sich kaum mit einem derart stark wachsenden Bedarf an staatlich bereitgestellten Gütern erklären läßt. Können aber die Wirtschaftssubjekte und Produktionsfaktoren auf ein solches staatliches Verhalten im Zuge eines intensiveren institutionellen Wettbewerbs vermehrt mit Widerspruch und/oder Abwanderung („voice“ und „exit“) reagieren, dann ist damit zu rechnen, daß ein solches staatliches Fehlverhalten tendenziell eingedämmt wird, und damit die Gefahr der Ressourcenverschwendung und von Allokationsverzerrungen reduziert wird.

Die wirtschaftspolitischen Entscheidungen und insbesondere auch die institutionellen Rahmenbedingungen passen sich dann im Zeitablauf eher den Präferenzen der Bürger an, weil diese neben dem bekanntermaßen höchst unvollkommenen Sanktionsinstrument von Wahlen in Demokratien mit der Abwanderung in wachsendem Umfang ein weiteres und weitaus wirkungsvolleres Sanktionsinstrument an die Hand bekommen, um den Staat als Leviathan zu zähmen (Sinn, 1992). Dabei

ist Abwanderung im Zeitalter der Globalisierung in zweifacher Hinsicht verstärkt möglich. Zum einen die extreme Form, daß die Bürger selbst das jeweilige Staatsgebiet verlassen. Zum anderen aber eben auch die mildere Variante, daß sie lediglich ihr Kapital ins Ausland verlagern, um wenigstens dieses dem Zugriff des Leviathan zu entziehen. Beide Formen erzielen aber aufgrund der institutionellen Arbitrage den grundsätzlich aus ordnungspolitischer Sicht wünschenswerten Effekt, daß die diskretionären Handlungsspielräume der politischen Entscheidungsträger eingeschränkt werden und damit insbesondere auch der gemeinwohlschädliche Einfluß von Interessengruppen auf wirtschaftspolitische Entscheidungen zurückgedrängt wird. Gerade die Kapitalbesteuerung war ja in der Vergangenheit in Demokratien ein höchst beliebtes Instrument, um die Sonderwünsche von einflußreichen Interessengruppen zu befriedigen, weil die Eigentümer von größerem Kapitalbestand zahlenmäßig bei Wahlen eher weniger ins Gewicht fallen (Fehn und Meier, 2000). Die längerfristig daraus resultierenden höchst negativen Rückwirkungen auf das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum spielen bei den politischen Entscheidungsträgern eine eher untergeordnete Rolle, weil sie nahezu zwangsläufig lediglich in Legislaturperioden denken.

In dynamischer Perspektive hat institutioneller Wettbewerb aber vor allem auch die Aufgabe, als Entdeckungsverfahren für neue und bessere institutionelle Lösungen zu fungieren, welche insbesondere in stärkerem Umfang den Präferenzen der jeweiligen Bevölkerung entsprechen und/oder kostengünstiger sind (Hayek, 1968). Bieten die politischen Entscheidungsträger in einem bestimmten Land günstigere institutionelle Rahmenbedingungen und ein eher den Präferenzen der Wirtschaftssubjekte entsprechendes Bündel an staatlichen Gütern an, dann profitiert ein solches Land bei intensivem Systemwettbewerb von der Zuwanderung mobiler Produktionsfaktoren aus dem Ausland, also insbesondere von Kapital. Dadurch steigen im Allgemeinen die Einkommenserzielungsmöglichkeiten und auch das Nutzenniveau der immobilen Produktionsfaktoren in diesem Land an, also etwa der Arbeitnehmer bei wachsendem Kapitalbestand. Somit konkurrieren also die immobilen Produktionsfaktoren in verschiedenen Ländern bei institutionellem Wettbewerb miteinander um die Gunst der mobilen Produktionsfaktoren. Diese wandern dorthin, wo ihnen das beste Kosten-Leistungsverhältnis geboten wird, wobei es wichtig ist, noch einmal zu betonen, daß

nicht nur die Kosten eines Standorts, sondern auch dessen Leistungsseite bei der Ansiedlungsentscheidung der mobilen Produktionsfaktoren ausschlaggebend ist. Bietet ein Land wie Rußland zwar extrem geringe Lohnkosten, ist aber nicht in der Lage, die elementaren staatlichen Funktionen wie etwa den Schutz der Eigentumsrechte zu gewährleisten, so ist ihm noch lange kein umfangreicher Zustrom von Direktinvestitionen sicher. Umgekehrt kann es einem Land mit relativ hohen Steuern und Sozialabgaben durchaus gelingen, mobiles Kapital aus dem Ausland zu attrahieren, wenn es etwa eine sehr gute Infrastruktur, hervorragend ausgebildete Arbeitnehmer und ein hohes Maß an sozialem Frieden bieten kann (Berthold, 1999).

Die politischen Entscheidungsträger in denjenigen Ländern, welche aufgrund ihrer zunächst ungünstigeren institutionellen Rahmenbedingungen mobile Produktionsfaktoren verlieren, geraten also unter verstärkten Druck, ihre institutionellen Rahmenbedingungen zu verbessern und mehr an den Vorstellungen der mobilen Produktionsfaktoren auszurichten (Berthold, 1997). Dies kann zum einen bedeuten, daß diese sich erfolgreicherer Ländern annähern. Institutioneller Wettbewerb dient insofern als Kontrollverfahren, weil sich politische Entscheidungsträger weniger auf dem Status quo ausruhen können. Zum anderen kann es aber auch sein, daß das bislang weniger erfolgreiche Land unter dem Wettbewerbsdruck ein neues institutionelles Regelwerk kreiert, welches wiederum eine noch bessere Lösung darstellt und es ihm somit gelingt, die Wanderungsströme der mobilen Produktionsfaktoren wieder zu seinen Gunsten umzulenken. Dieser Weg der Innovation ist sicherlich gegenüber der bloßen Imitation das besonders attraktive Element des institutionellen Wettbewerbs. Erst dann kommt seine Funktion als Entdeckungsverfahren voll zum Tragen. Ohne diesen Druck durch den institutionellen Wettbewerb sind die politischen Entscheidungsträger aber kaum in der Lage, im Zeitablauf bessere institutionelle Lösungen zu identifizieren, ohne sich Wissen anzumaßen, über das sie nicht verfügen können.

Der Einfluß der mobilen Produktionsfaktoren auf die Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen steigt also bei intensiver werdendem Standortwettbewerb eindeutig an. Ein gewichtiger Unterschied zum normalen Wettbewerb auf Gütermärkten besteht allerdings darin, daß Innovatoren auf

politischen Märkten erst einmal politische Mehrheiten für ihre Ideen gewinnen müssen. Dieses Unterfangen ist oft recht schwierig zu realisieren, weil die Erträge von politischen Innovationen oft erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung realisiert werden, während die Kosten meist unmittelbar anfallen.²

Grenzüberschreitende Mobilität ist somit die Voraussetzung für das Entstehen von institutionellem Wettbewerb. Der rasch voranschreitende Prozeß der Globalisierung trägt vor allem aufgrund der drastisch gesunkenen Transport- und Kommunikationskosten mit dazu bei, daß diese Bedingung in immer stärkerem Umfang erfüllt ist. Insbesondere innerhalb der EU sind die Güter- und Faktormärkte mittlerweile weitgehend offen und die Individuen können nahezu uneingeschränkt ihren Wohn- bzw. Arbeitssitz frei wählen. Allerdings stärkt eine grundsätzlich größer werdende Mobilität auch das Gewicht der „voice“-Option, weil die prinzipiell mobilen Produktionsfaktoren im Rahmen der Äußerung von Widerspruch glaubwürdiger damit drohen können abzuwandern, wenn auf ihre Forderungen nicht eingegangen wird. Letztlich kann es gelingen, den Staat als monopolistischen Anbieter öffentlicher Güter unter Wettbewerbsdruck zu setzen, welcher bei abgeschotteten Grenzen gerade fehlt.

Der schon seit längerem zu beobachtende Prozeß der Globalisierung hat ohne Frage zu einer massiven Verschärfung des Standortwettbewerbs um die mobilen Produktionsfaktoren, also insbesondere noch ungebundenes Kapital, aber auch Humankapital geführt. Waren noch vor etwas mehr als zehn Jahren die kleinen Tiger in Südostasien angesiedelt, so kratzen ihre Klauen seit dem Fall des eisernen Vorhangs direkt an unsere Haustür in Mittel- und Osteuropa. Dies hat aber eine neue Dimension des Standortwettbewerbs eröffnet, weil die Transportkosten nun noch viel geringer sind und weil es nun verstärkt auch mittelständischen Unternehmungen möglich ist, ihre Produktion in Billiglohnländer in unmittelbarer Nähe der Hauptabsatzmärkte zu verlagern. Damit wird aber der gesamte ordnungspolitische Rahmen in den sklerotisierten kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten (Caballero

² Ein wichtiges und höchst aktuelles Beispiel sind strukturelle Reformen des Arbeitsmarktes, welche zwar aus Beschäftigungssicht in Kontinentaleuropa dringend notwendig wären, aber politisch nur äußerst schwer realisierbar sind, vgl. Berthold und Fehn (1996).

und Hammour, 1998; Balakrishnan und Michelacci, 2001) durch die Globalisierung auf den Prüfstand gestellt. Der Sozialstaat ist bei hoher Kapitalmobilität nur noch insoweit dauerhaft tragbar, als er Produktivitätsfortschritte auslöst, welche die mit einem Sozialstaat nahezu zwangsläufig einhergehenden Kostensteigerungen zumindest ausgleichen, wenn nicht überkompensieren. Ansonsten kommt es unweigerlich zu steigenden Lohnstückkosten, so daß die Unternehmungen übermäßig rationalisieren und/oder abwandern. Beides ist zwangsläufig mit weiter steigender Massenarbeitslosigkeit verbunden und unterminiert daher weiter die Stabilität der kontinentaleuropäischen Sozialstaaten (Fehn, 2001a).

Die Vermeidung von wirklicher Armut sichert aber den für einen Produktionsstandort wichtigen sozialen Frieden und sie senkt die Kriminalität. Darüber hinaus wird dadurch auch die Risikobereitschaft der Individuen erhöht, etwa in spezifisches Humankapital zu investieren oder eine Unternehmung zu gründen, weil sie wissen, daß sie im Mißerfolgsfall nicht ins Bodenlose fallen. Sie läßt sich als Notfallversicherung gegen totalen Einkommensausfall interpretieren, welche risikoaverse Individuen hypothetisch gesprochen hinter dem Schleier der Unwissenheit vor ihrer Geburt und vor Bekanntwerden der tatsächlichen Einkommensposition durchaus in gewissem Umfang abgeschlossen hätten (Sinn, 1998). Eine Grundsicherung, welche allen Bürgern eines Landes ein menschenwürdiges Dasein ermöglicht, sollte von daher auch im Zeitalter der Globalisierung nicht nur sinnvoll, sondern auch möglich sein, weil selbst mobile Produktionsfaktoren bereit sind, diese Kosten aufgrund der dadurch induzierten erheblichen positiven Produktivitätseffekte zu tragen (Fehn und Thode, 1997). Das Gleiche gilt für eine staatliche Förderung von Bildungs- und Infrastrukturinvestitionen sowie der Grundlagenforschung.

Weiterhin gilt es zu berücksichtigen, daß sich die Präferenzen in bezug auf den gewünschten Grad der Umverteilungsaktivitäten zwischen den Ländern unterscheiden. Insbesondere aufgrund von historischen Prozessen streben die Einwohner mancher Länder ein egalitäreres Einkommensniveau an als es anderswo gewünscht wird (Sen, 1997). Entspricht der Grad der Einkommensnivellierung aber den ex post Präferenzen der Bürger eines Staates, dann entsteht von daher zunächst einmal keine Tendenz hin

zum „exit“ von Personen, sei es in Form von Schwarzarbeit oder von Humankapitalabwanderung. Eine präferenzkonforme Umverteilungspolitik ist deshalb auch bei offenen Märkten realisierbar. Außerdem stellt Umverteilung vor allem ein lokales öffentliches Gut in dem Sinne dar, daß die Individuen in erster Linie bereit sind, Umverteilungsmaßnahmen zu finanzieren, von denen Bedürftige in ihrem unmittelbaren Umkreis profitieren (Pauly, 1973). Sie wissen dann konkret, wer von diesen Maßnahmen profitiert und daher ist unter diesen Umständen auch am ehesten die Mißbrauchskontrolle gewährleistet. Je stärker Umverteilung also auf lokaler Ebene dezentral organisiert ist, desto eher entspricht sie daher den Präferenzen der Zahler und ist von daher selbst in Zeiten intensiven institutionellen Wettbewerbs tragbar und führt nicht zur Abwanderung von mobilen hochqualifizierten Arbeitnehmern.

Hingegen stellt die Globalisierung all jene Maßnahmen auf einen verschärften Prüfstand, welche diese Kriterien nicht erfüllen. Insbesondere unterzieht sie die Systeme der Sozialen Sicherung einem verschärften Effizienztest. Die hierzulande aufgeblähte, zentral organisierte Umverteilungsmechanik, welche zum großen Teil nicht einmal direkt über das Steuer- und Transfersystem abgewickelt wird, sondern versteckt über die Systeme der Sozialen Sicherung, sowie die Umverteilung von der rechten in die linke Tasche innerhalb der Mittelklasse löst aber keineswegs entsprechende Produktivitätsfortschritte aus, welche die durch die überzogenen Umverteilungsaktivitäten ausgelösten Kostensteigerungen kompensieren könnten. Sie entspricht auch kaum den Präferenzen der Reichen bzw. der Humankapitalisten. Politökonomische und nicht allokativer Motive stehen für diese Maßnahmen Pate. Es ist daher damit zu rechnen, daß der schärfer werdende Standortwettbewerb diese gemeinwohlschädlichen Umverteilungsaktivitäten einschränken wird. Der mit der Globalisierung einhergehende verschärfte institutionelle Wettbewerb erhöht massiv den Druck, diese Umverteilungskomponenten aus den Systemen der Sozialen Sicherung, also insbesondere aus der Gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung herauszunehmen und in deutlich abgespeckter Form direkt im Steuer- und Transfersystem anzusiedeln. Dies ist allerdings eine aus allokativer Sicht durchaus wünschenswerte Folge des verschärften institutionellen Wettbewerbs, weil sich dadurch die Systeme der Sozialen Sicherung nicht nur stärker dem

versicherungsmathematischen Äquivalenzprinzip annähern, sondern es auch transparenter wird, wer tatsächlich von Umverteilungsmaßnahmen profitiert und die Zielgenauigkeit dieser Umverteilungsmaßnahmen tendenziell steigen wird (Berthold und Stettes, 2000; Fehn, 2001a).

Es ist aber ohne Frage auch bei intensivem institutionellem Wettbewerb möglich, ein rein am Äquivalenzprinzip ausgerichtetes System der Sozialen Sicherung aufrecht zu erhalten. Fraglich ist allerdings, ob dies wie heutzutage etwa in Deutschland nahezu ausschließlich unter staatlicher Obhut organisiert sein wird. Der Staat hat seine ehemals existierenden komparativen Vorteile bei der Bereitstellung des Gutes Sicherheit in großem Umfang verloren, insbesondere weil die Kapital- und Versicherungsmärkte heutzutage wesentlich vollkommener sind als noch etwa in den 50er Jahren. Dies gilt vor allem für die Gesetzliche Renten- und für die Gesetzliche Krankenversicherung, während Arbeitslosigkeit nach wie vor ein schwer versicherbares Risiko ist und es deshalb nicht gewährleistet erscheint, daß privatwirtschaftlich organisierte Versicherungen gegen Arbeitslosigkeit funktionsfähig und ausreichend stabil wären. Intensiver institutioneller Wettbewerb wird also weiterhin voraussichtlich zur Folge haben, daß die privatwirtschaftlich organisierten und kapitalfundierte Komponenten in der Altersabsicherung und auch bei der Krankenversicherung deutlich an Bedeutung gewinnen werden. Dies ist allerdings ebenso wie die Reduktion des derzeit übermäßig aufgeblähten Umverteilungsapparates innerhalb der Systeme der Sozialen Sicherung eine höchst wünschenswerte Folge, weil vieles dafür spricht, daß sich dadurch erhebliche positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte ergeben und damit auch der Bedarf an Umverteilungspolitik aufgrund der zurückgehenden Armut sinkt.

3. Löst mehr Wettbewerb bei den Systemen der Sozialen Sicherung eine Abwärtsspirale in der Umverteilungspolitik aus?

Kritisch ist aber zu hinterfragen, ob eine systematische Politik der Einkommensumverteilung bei intensivem institutionellem Wettbewerb überhaupt

noch realisierbar ist, selbst wenn sie zielgenau und transparent über das Steuer- und Transfersystem erfolgt. Globalisierungsskeptiker haken genau an dieser Stelle ein, indem sie argumentieren, daß der institutionelle Wettbewerb hier gerade nicht anhalte, sondern ein sogenanntes „race to the bottom“ ausgelöst würde, welches letztlich jegliche Politik einer systematischen Einkommensumverteilung zugunsten der Bedürftigen unmöglich mache, selbst wenn sie aus allokativer Sicht sinnvoll ist und den Präferenzen der hier als mobil unterstellten Humankapitalisten entspricht (Sinn, 1996 und 1998; Oates, 1999).

Zunächst einmal stellt sich die Frage, warum im Grundmodell des institutionellen Wettbewerbs von Tiebout (1956) eine solche Abwärtsspirale nicht auftritt. Bei Tiebout konkurrieren lokale Institutionen, also etwa Gemeinden, mit ihrem Angebot an öffentlichen Gütern um die mobilen Bürger. Die mobilen Bürger siedeln sich dann in derjenigen Gemeinde an, welches ein Set an öffentlichen Gütern produziert, das ihren Präferenzen am nächsten kommt. Allerdings setzt er voraus, daß drei zentrale Annahmen erfüllt sind. Erstens gibt es bei der Bereitstellung dieser öffentlichen Güter keine gemeindeübergreifenden externen Effekte, und es treten zweitens bei deren Produktion auch keine gemeindeübergreifenden steigenden Skalenerträge auf. Benachbarte Gemeinden können also von der Nutzung ausgeschlossen werden und ein solcher Ausschluß ist auch ökonomisch sinnvoll. Drittens gibt es einen limitierenden Faktor, das heißt, es gibt bei mindestens einem Gut der Gemeinde Rivalität im Konsum. Ansonsten würden alle Bürger des Staates in eine Gemeinde ziehen, weil dann die Kosten der Bereitstellung der öffentlichen Güter am geringsten wären (Berthold und Neumann, 2001).

Damit ist aber klar, daß Tiebout staatlich bereitgestellte Güter betrachtet, die eigentlich privater Natur sind, sowie öffentliche Güter, die nur auf Gemeindeebene öffentlich sind. Mit der Rivalitätsannahme und der Ausschließbarkeitsannahme definiert er einen Großteil der Problematik öffentlicher Güter weg, weil die Produktion der von den Gemeinden angebotenen Güter bei ihm steigende Grenzkosten hervorruft. Dies entspricht aber gerade nicht der ursprünglichen Definition eines reinen öffentlichen Gutes nach Samuelson (1954), der Nichtrivalität im Konsum unterstellt.

Betrachtet man den Fall, daß nationale Umverteilungsmaßnahmen über Wanderungsbewegungen externe Effekte auf andere Länder ausüben und die Produktionsfaktoren international vollkommen mobil sind, dann läßt sich in der Tat zeigen, daß eine Abwärtsspirale resultieren kann. Zunächst einmal ist festzustellen, daß international vollkommen mobile Produktionsfaktoren nur noch direkt über Benutzergebühren zur Finanzierung von staatlichen Gütern herangezogen werden. Bei der Inanspruchnahme des staatlichen Gutes müssen die mobilen Produktionsfaktoren also unmittelbar entsprechend dem Äquivalenzprinzip zur Kasse gebeten werden. Zunächst einmal könnte man der Ansicht sein, daß dies durchaus zu begrüßen ist, weil dann immer mehr nur noch solche staatlichen Güter angeboten werden, die auch von allen Bürgern wirklich gewünscht werden. Die steigende Mobilität würde also das Einstimmigkeitsprinzip durchsetzen, welches auf der vorgelagerten konstitutionellen Ebene ohnehin sinnvoll erscheint (Mueller, 1998).

Allerdings entsteht das Problem, daß bei echten öffentlichen Gütern Benutzergebühren ja gerade nicht möglich sind. Ist ein System von Benutzergebühren realisierbar, dann stellt sich unmittelbar die Frage, ob der Staat dieses Gut überhaupt anbieten sollte, oder ob dies dann nicht effizienter über private Märkte möglich ist. Die mobilen Produktionsfaktoren verhalten sich in vollem Umfang als Trittbrettfahrer, wenn sie echte öffentliche Güter in Anspruch nehmen. Sie lassen somit im Grenzfall allein die immobilen Produktionsfaktoren die öffentlichen Güter finanzieren und tragen selbst nichts dazu bei. Beschränkt sich also der Staat bei seinen Aktivitäten ausschließlich auf das Anbieten öffentlicher Güter, bei denen Benutzergebühren nicht möglich sind und welche der Markt daher allein nicht in der Lage ist anzubieten, dann ist es fraglich, ob Systemwettbewerb mit vollkommener Mobilität der Produktionsfaktoren aus allokativer Sicht wünschenswert ist. Das Wettbewerbsversagen ist ja dann der eigentliche Grund für den staatlichen Eingriff, so daß dessen Wiedereinführung über den zwischenstaatlichen Wettbewerb die Allokation nicht unbedingt verbessert, sondern unter Umständen sogar verschlechtern kann.

Es liegt nahe zu vermuten, daß das Gut Gerechtigkeit, welches in der Vermeidung von Armut und in der Wahrung des sozialen Friedens zum Ausdruck kommt, in der Tat

nur durch staatliche Umverteilungsmaßnahmen in ausreichendem Umfang angeboten werden kann, weil selbst altruistische Reiche hier stets einen Anreiz haben, sich als Trittbrettfahrer zu verhalten. Insbesondere liegen die für ein öffentliches Gut zentralen Eigenschaften der Nichtausschließbarkeit und der Nichtrivalität vor, so daß Benutzergebühren nicht möglich sind. Verlagert ein Unternehmen seinen Standort in ein bestimmtes Land, dann nimmt es eben nicht einen bestimmten Teil des dort vorhandenen sozialen Friedens für sich in Anspruch, für den man ihm eine Benutzergebühr abverlangen könnte. Es ist sogar eher umgekehrt, daß die Unternehmung allein dadurch, daß sie ihren Standort dorthin verlagert, den sozialen Frieden in diesem Land fördert, weil die Einkommenserzielungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten für die immobilen Produktionsfaktoren, also insbesondere für die Arbeitnehmer, zunehmen.

International vollkommen mobile Produktionsfaktoren profitieren also von der Bereitstellung des Gutes Gerechtigkeit, ohne daß sie zu dessen Finanzierung in entsprechendem Umfang herangezogen werden können. Sind die Nettofinanzierer der Umverteilungspolitik, also Kapital und Humankapital, tatsächlich international vollkommen mobil, dann resultiert eine Abwärtsspirale in der Umverteilungspolitik, wenn die Ansiedlungsentscheidung der international mobilen Produktionsfaktoren ausschließlich davon abhängt, wie stark sie für die Finanzierung der jeweiligen landesspezifischen Umverteilungspolitik zur Kasse gebeten werden und welchen Nutzen sie aus der Produktion des Gutes Gerechtigkeit ziehen. Reduziert ein beliebiges Land marginal die Steuern auf mobile Produktionsfaktoren, so erfährt es unter diesen Annahmen unmittelbar einen massiven Nettozufluß an diesen mobilen Produktionsfaktoren. Dies erhöht wiederum die Produktivität der immobilen Produktionsfaktoren in diesem Land, also etwa der Arbeitnehmer und des Bodens. Der erfolgte Human- und Realkapitalzufluß in Verbindung mit den steigenden Skalenerträgen bei der Produktion des Gutes Gerechtigkeit ermöglicht es diesem Land nun, das gleiche Ausmaß an sozialem Frieden wie in der Ausgangslage, aber bei einer deutlich geringeren Belastung sowohl der immobilen als auch der mobilen Produktionsfaktoren in diesem Land bereitzustellen.

Sind die Armen immobil, dann ist diese Abwärtsspirale in der Belastung der mobilen Produktionsfaktoren dann zu Ende, wenn sich alle mobilen Produktionsfaktoren in einem Land versammelt haben, weil dann aufgrund der unterstellten sinkenden Durchschnittskosten in der Produktion des Gutes Gerechtigkeit die für sie optimale Situation erreicht ist. Die als mobil angenommenen Produktionsfaktoren Humankapital und Realkapital erreichen dann zumindest in diesem einen Land den gleichen Umfang an sozialem Frieden wie vorher, sie werden aber zu dessen Finanzierung überhaupt nicht mehr direkt zur Kasse gebeten. Sobald dieses Land versuchen würde, doch die mobilen Produktionsfaktoren zu belasten, würden diese in ihrer Gesamtheit in ein anderes Land abwandern, welches nunmehr anbietet, sie von jeglicher direkter Belastung freizustellen. Dennoch ist das Ausmaß an sozialem Frieden innerhalb dieses einen Landes hoch und die Belastung der immobilen Produktionsfaktoren für die Umverteilungsmaßnahmen pro Kopf bei dem Teil der Arbeitnehmer, welcher immobil ist, bzw. pro Maßeinheit etwa bei Boden gering, weil auf jeden Armen und auf jeden immobilen Produktionsfaktor in diesem Land ein hoher Bestand an international mobilem Real- und Humankapital entfällt. Allerdings kann das Gut Gerechtigkeit dann nur noch in diesem einen Land in ausreichendem Umfang produziert werden, weil in allen anderen Ländern nur noch die immobilen Produktionsfaktoren verbleiben, also insbesondere die Armen, der immobile Teil der Arbeitnehmer und Boden (Berthold und Neumann, 2001).

Einkommensumverteilung läßt sich aber auch als eine Art Versicherungsvertrag gegen Einkommensausfall interpretieren, an dem risikoaverse Individuen potentiell hinter dem Schleier der Unwissenheit interessiert sind, also bevor sie wissen, ob sie arm oder reich sind. Da Eltern bei der Geburt nicht absehen können, ob ihre Kinder begabt sind oder nicht, ist für sie möglicherweise ein solcher Versicherungsvertrag interessant, der ihre Kinder gegen spätere Armut schützt. Bei dieser Interpretation ist dann aber erneut sofort klar, warum eine vollständige internationale Mobilität der Reichen und der Humankapitalisten zu Problemen führen kann. Einen solchen Versicherungsvertrag gehen die Individuen natürlich nur ex ante ein, also bevor sie wissen, ob sie tatsächlich reich oder arm sind. Weiß eine Person hingegen, daß sie in der Realität reich ist, dann ist sie an einem solchen Versicherungsvertrag nicht mehr interessiert und wird versuchen, sich aus einem solchen Versicherungsarrangement zu

verabschieden, wenn es das institutionelle Regelwerk erlaubt. Insofern entspricht die uneingeschränkte internationale Mobilität von Reichen in dieser Interpretation der Bereitstellung des Gutes Gerechtigkeit etwa einer Situation, in der man bei einer KFZ-Versicherung nach Eintritt des Schadensfalles über die Höhe der jährlich zu entrichtenden Prämie verhandeln kann bzw. wenn kein Schadensfall eintritt, die Zahlung der Prämie verweigern kann (Sinn, 1998).

Ein „race to the bottom“ ist also theoretisch schon denkbar, wenn qualifizierte Arbeitnehmer und Kapital mobil sind, aber die Armen immobil sind. Empirisch dürften arme Arbeitnehmer aber grundsätzlich mindestens so mobil sein wie reiche Arbeitnehmer bzw. Humankapitalisten. Immobilität ist ein Luxusgut, das sich in der Geschichte vor allem reiche und privilegierte Personen leisten konnten (Straubhaar, 1998). In einer größeren geschichtlichen Perspektive erfolgten die großen Wanderungsbewegungen stets durch arme und/oder verfolgte Bevölkerungsgruppen. Prominente Beispiele sind nahezu alle Bevölkerungsgruppen, die nach Nordamerika ausgewandert sind (insbesondere Puritaner, Iren und Chinesen), der Exodus der Juden nach Israel im Verlauf des 20. Jahrhunderts bzw. aus Spanien ins Osmanische Reich im ausgehenden Mittelalter oder auch die Zuwanderung von Gastarbeitern nach Deutschland aus Italien, Spanien, Portugal und der Türkei in den 50er und 60er Jahren. Die hierzulande empirisch zu beobachtende Immobilität armer Arbeitnehmer heutzutage dürfte entscheidend auf die Existenz großzügig ausgebauter Wohlfahrtsstaaten in Kontinentaleuropa zurückzuführen sein. Schon in den USA ist die Situation ganz anders, und regionale Schocks werden in großem Umfang und im ausgeprägten Gegensatz zu Kontinentaleuropa über Wanderungsbewegungen der negativ betroffenen Bevölkerungsgruppen verarbeitet (Blanchard und Katz, 1992; Decressin und Fatas, 1994).

Nimmt man allerdings nun zusätzlich an, daß auch noch die armen Arbeitnehmer international vollkommen mobil sind, dann ändert dies zunächst einmal nichts an dem theoretischen Ergebnis, wonach sich eine Abwärtsspirale einstellen kann. Jedes Land, was versucht, den Sozialstaat großzügiger auszugestalten als die anderen Länder, erfährt dann einen massiven Zufluß von Armen, welche von den höheren dortigen Transferzahlungen profitieren wollen. Umgekehrt können sich Länder ihrer

bedürftigen Bevölkerungsschichten tendenziell entledigen, indem sie niedrigere soziale Standards als die anderen Länder bieten. Kommt es zufällig zu einer Konzentration von Kapital und qualifizierten Arbeitskräften in einem Land, so kann dieses dennoch nicht dauerhaft hohe soziale Standards bieten. Alle Armen würden ansonsten in dieses Land hinter den Reichen herziehen und die Reichen würden in der Folge wiederum abwandern, um dem durch die Armen entstehenden Abgabendruck wieder zu entfliehen. Es entsteht also eine inhärent instabile Situation mit der Tendenz hin zu einem „race to the bottom“ bei den sozialen Standards.

Auf der theoretischen Ebene ist somit unklar, ob institutioneller Wettbewerb auch in bezug auf die Bereitstellung des Gutes Gerechtigkeit sinnvoll ist. Auf der einen Seite besteht die inhärente Tendenz der politischen Entscheidungsträger bei Abwesenheit von Systemwettbewerb, den Sozialstaat und die Umverteilungsmaschinerie über das aus allokativer Sicht wünschenswerte Niveau hinaus auszubauen mit entsprechenden negativen Folgen für Beschäftigung und Wirtschaftswachstum. Auf der anderen Seite kann zumindest auf der theoretischen Ebene bei intensivem institutionellem Wettbewerb und vollständiger Mobilität der Produktionsfaktoren nicht ausgeschlossen werden, daß es zu einer Abwärtsspirale in bezug auf die Bereitstellung des Gutes Gerechtigkeit kommt (Apolte, 2000).

In einem nächsten Schritt stellt sich daher die empirische Frage, wie gewichtig diese theoretisch denkbare Abwärtsspirale bei der Bereitstellung des Gutes Gerechtigkeit bzw. der sogenannte „New York City Effekt“ in der Realität ist. Zunächst einmal läßt sich feststellen, daß bislang bei den OECD Staaten keineswegs eine derartige Abwärtsspirale zu beobachten ist, und daß vielmehr die staatlichen Aktivitäten auch und gerade im Umverteilungsbereich in zahlreichen OECD-Ländern stetig expandieren (Tab. 1). Dies ist der Fall, obwohl der mit dem Globalisierungsprozeß einhergehende verschärfte Standortwettbewerb ja schon seit etlichen Jahren Einzug gehalten hat. Empirisch hat die Öffnung der Märkte, welche in den 80er und 90er Jahren erfolgt ist, weder in den USA noch in Europa zu einer Abwärtsspirale bei den Systemen der Sozialen Sicherung insgesamt, oder auch bei der Bereitstellung des Gutes Gerechtigkeit mit Hilfe von Umverteilungsmaßnahmen geführt. Vielmehr zeigt

sich eine erstaunliche Kontinuität im Zeitablauf und in etlichen EU-Ländern sogar eher die Tendenz hin zu einem weiteren Ausbau des Sozialstaates (Boeri, 2000).

Tab. 1: Entwicklung der Abgabenbelastung im internationalen Vergleich

Land	1970		1980		1990		1998	
	Insg.	darunter Steuern						
Deutschland	32,9	22,8	38,2	24,6	37,7	23,9	37,1	21,9
Frankreich	35,1	22,3	41,7	23,9	43,8	24,4	45,2	28,7
Italien	26,1	16,3	30,2	18,7	39,1	26,6	43,5	30,7
Schweden	40,0	34,2	49,1	34,9	56,9	41,8	53,0	37,9
Niederlande	36,7	24,4	44,7	28,4	44,6	28,4	41,1	24,6
Schweiz	23,8	18,2	30,8	21,3	31,5	20,9	34,8	22,4
UK	36,9	31,8	35,3	29,6	36,7	30,4	37,6	31,0
USA	29,2	23,6	29,3	21,8	29,5	20,4	29,7*	22,5*

Abgabenbelastung: Steuern und Sozialbeiträge in % des BIP; *: Zahlen für 1997

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft.

Es ist sogar interessanterweise so, daß gerade kleine und besonders offene Volkswirtschaften empirisch einen besonders hohen Anteil ihres BIP für staatliche Umverteilungs- und Versicherungsaktivitäten verausgaben, obwohl diese doch gerade einem intensiven Standortwettbewerb ausgesetzt sind und die Gefahr des „race to the bottom“ von daher bei ihnen besonders groß sein müßte. Dem steht aber der gegenläufige Effekt gegenüber, daß mit wachsender Offenheit von Volkswirtschaften die Bevölkerung ein größeres Schutzbedürfnis gegen schwer kontrollierbare Einflüsse von außen hat, welches insbesondere durch staatliche Umverteilungs- und Versicherungsaktivitäten befriedigt werden kann. Bismarck spricht die Empirie dafür, daß diesem wachsenden Schutzbedürfnis auch bei intensivem institutionellem Wettbewerb Rechnung getragen werden kann, so daß das Schreckgespenst eines „race to the bottom“ von daher deutlich übertrieben erscheint (Rodrik, 1997; Agell, 2000).

Es ist in diesem Zusammenhang auch lehrreich, sich Länder anzusehen, die innerhalb ihrer Landesgrenzen ein erhebliches Maß an institutionellem Wettbewerb

insbesondere in bezug auf die Bereitstellung des Gutes Gerechtigkeit zulassen. Zwei prominente Beispiele sind die USA und die Schweiz. Wie schon in der Einleitung ausgeführt wurde, lassen die USA ihren Bundesstaaten mittlerweile erhebliche Freiheitsgrade bei der Ausgestaltung der Umverteilungspolitik, so daß zwischen den Bundesstaaten mobile Produktionsfaktoren diesbezüglich institutionelle Arbitrage betreiben können. In der Tat ergeben empirische Untersuchungen auch dementsprechend, daß zwischen den amerikanischen Bundesstaaten ein gewisses Ausmaß an institutionellem Wettbewerb bei der Ausgestaltung der Umverteilungspolitik herrscht (Saavedra, 2000). Die Unterstützung von Bedürftigen fällt auch zweifelsohne weitaus restriktiver aus als hierzulande. Dies ist allerdings gerade ein wichtiger Grund für die weitaus bessere Beschäftigungsperformance in den USA während der letzten rund zwei Jahrzehnte. Zu dieser beschäftigungspolitischen Erfolgsbilanz in den USA hat unter anderem maßgeblich die ganz andere sozialpolitische Philosophie beigetragen, derzufolge Arbeiten statt Nichtstun unterstützt werden soll. Dieser unterschiedliche Ansatz spiegelt sich in dem recht erfolgreichen System des „Earned Income Tax Credit“ wider. Es gibt zwar einen einheitlichen EITC auf Bundesebene, dieser wird jedoch durch eine wachsende Zahl unterschiedlich ausgestalteter EITCs auf der Landes- und inzwischen sogar auf der kommunalen Ebene ergänzt, welche an die Landes- bzw. kommunalen Steuern anknüpfen. Trotz dieser Elemente institutionellen Wettbewerbs in der Bereitstellung des Gutes Gerechtigkeit kann jedenfalls selbst in den USA von einer Abwärtsspirale in der Umverteilungspolitik empirisch keine Rede sein.

Allerdings ist gerade für Sozialpolitiker die USA häufig ein rotes Tuch und deren gesellschaftspolitischer Ansatz neoliberales Teufelszeug, bei dem die Armen unter die Räder kommen. Diese Pauschalverunglimpfung ist jedoch bei einem Land wie der Schweiz kaum möglich. Auch in der Schweiz verfügen aber die Kantone über weitgehende Regelungsbefugnisse in der Steuer- und Sozialpolitik, so daß auch dort diesbezüglich institutioneller Wettbewerb herrscht. Dennoch kann in der Schweiz keine Rede davon sein, daß der Sozialstaat nicht für die existentiellen Bedürfnisse der Armen aufkommt und eine Abwärtsspirale bzw. ein Kollaps des Sozialstaates zu beobachten wäre. Allerdings ist der Sozialstaat dort deutlich restriktiver als etwa in Deutschland, was jedoch erneut maßgeblich hilft, die weitaus bessere

Beschäftigungsperformance der Schweiz zu erklären (Wohlgemuth und Adamovich, 1999; Feld, 2000).

Es ist aber zu erwarten, daß insbesondere aufgrund von kulturellen und sprachlichen Barrieren die Mobilität sowohl von den Reichen bzw. den Humankapitalisten als auch von den Armen zwischen den EU-Ländern stets kleiner sein wird als innerhalb der USA oder der Schweiz. Da die EU auch in absehbarer Zeit kein einheitlicher Bundesstaat sein wird und somit weiterhin unterschiedliche, länderspezifische Jurisdiktionen vorherrschen werden, wird auch bei der Kapitalanlage der Privaten in Zukunft wohl ein starker „homebias“ gegeben sein. Selbst Kapital ist also bei weitem nicht so mobil innerhalb der EU wie innerhalb der USA oder gar der Schweiz. Folglich kann die Mobilität der Produktionsfaktoren kein Argument sein, warum nicht selbst bei uneingeschränktem institutionellen Wettbewerb ein Umverteilungsniveau in der EU realisiert werden kann, welches deutlich über demjenigen der USA und auch über demjenigen der Schweiz liegt. Allerdings wird ein solcher verschärfter institutioneller Wettbewerb sicherlich den Druck erhöhen, den aus allokativer Sicht überzogenen Umverteilungsapparat hierzulande gesundzuschumpfen. Des Weiteren wird vor allem Kapital immer weniger zur Finanzierung von Umverteilungszwecken herangezogen werden können, und es steht zu erwarten, daß dafür der Produktionsfaktor Boden verstärkt zur Kasse gebeten wird. Genau diesen Weg sind übrigens die USA schon vor langer Zeit gegangen, weil dort die sogenannte „real estate-“ bzw. „property tax“ eine wichtige Einnahmequelle nicht nur der Länder, sondern gerade auch der Kommunen sind. Die dadurch forcierte Dezentralisierung der Umverteilungspolitik ermöglicht aber eine bessere Mißbrauchskontrolle bei der Inanspruchnahme von umverteilungspolitischen Leistungen. Außerdem haben die Präferenzen für Umverteilung ohnehin stark lokalen Charakter, weil man in der Regel am ehesten auf freiwilliger Basis bereit ist, Arme in unmittelbarer Nachbarschaft in größerem Umfang zu unterstützen.

Diese Ergebnisse sind insofern wenig überraschend, weil das postulierte „race to the bottom“ ein theoretischer Extremfall ist, welcher sich bei realitätsnäheren Modellannahmen kaum einstellen wird. Grundsätzlich hängt die Wanderungsentscheidung noch von einer Reihe von weiteren Faktoren ab als nur von der Steuer- und Abgabenbelastung und von dem Angebot an öffentlichen Gütern. Wie

schon erwähnt wurde, ist Immobilität ein Luxusgut, welches sich Reiche gerne leisten, etwa weil sie eine erhebliche Gebietsloyalität aufweisen oder weil sie ansonsten ihr lokales Netzwerk verlieren. Die Annahme vollkommener Mobilität der Produktionsfaktoren ist höchst unrealistisch, vielmehr ist nicht Mobilität, sondern Immobilität bei Personen die Regel, während Mobilität von Personen insgesamt eher ein marginales Phänomen ist. Während Kapital trotz des nach wie vor bestehenden „homebias“ heute schon international deutlich mobiler ist als noch Ende der 70er Jahre, als das bekannte Feldstein-Horioka-Paradoxon entdeckt wurde, muß bei Individuen schon relativ viel passieren und müssen die Aussichten schon deutlich besser als zu Hause sein, damit diese sich tatsächlich dazu entschließen, ihre „Heimat“ zu verlassen. Wie die Geschichte gezeigt hat, können dann allerdings große Wanderungsschübe eintreten, weshalb man auch vom „frog“-Modell bei der Migrationsentscheidung spricht (Straubhaar, 1998; Krueger, 2000).

4. Überwiegt das Politikversagen das Marktversagen bei der Bereitstellung des Gutes Gerechtigkeit?

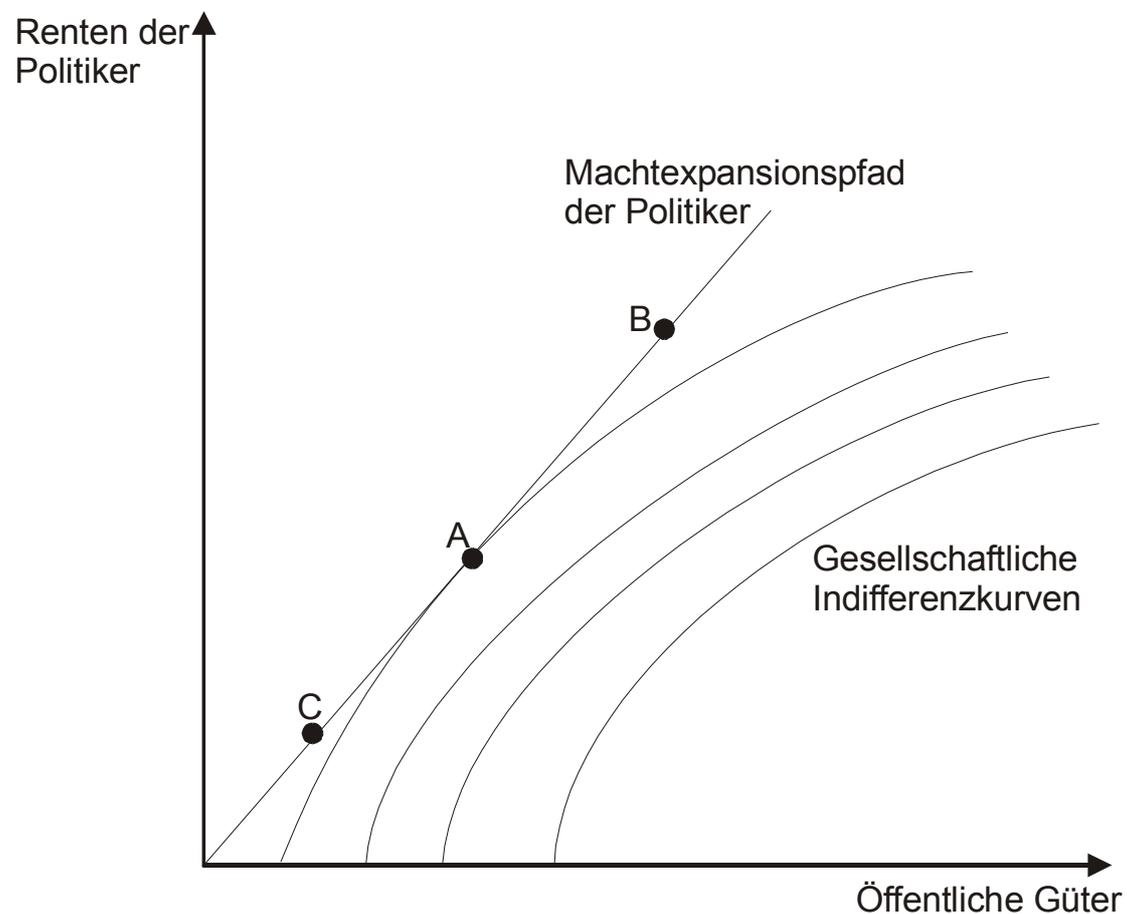
Während also institutioneller Wettbewerb bei der Bereitstellung des Gutes Sicherheit uneingeschränkt zu befürworten ist, gilt es somit bei der Frage, ob mehr institutioneller Wettbewerb zwischen den EU-Staaten auch in bezug auf die Bereitstellung des Gutes Gerechtigkeit wünschenswert ist oder nicht, zwei Effekte auseinanderzuhalten. Der positive Effekt wirkt dahingehend, daß der Staat durch vermehrten institutionellen Wettbewerb aus Bereichen herausgedrängt wird, in denen er aus allokativer Sicht nichts verloren hat und er unter Druck gesetzt wird, öffentliche Güter effizienter zu produzieren. Der negative Effekt besteht hingegen darin, daß bei echten öffentlichen Gütern und einer sehr hohen Mobilität der Produktionsfaktoren der institutionelle Wettbewerb sich potentiell selbst aushebelt, weil die mobilen Produktionsfaktoren dann über die Ländergrenzen hinweg gerade nicht zur Finanzierung öffentlicher Güter, wie etwa Gerechtigkeit, herangezogen werden können.

Paradoxerweise ist es also so, daß zwar grundsätzlich mit steigender Mobilität der Produktionsfaktoren auch die Intensität des institutionellen Wettbewerbs zunimmt, er aber nur dann in bezug auf öffentliche Güter einsetzbar ist, wenn die Produktionsfaktoren zumindest nicht unendlich mobil sind. Zwischen der Zählung des Staates als Leviathan und der Bereitstellung öffentlicher Güter durch diesen staatlichen Leviathan besteht also ein Zielkonflikt. Für den institutionellen Wettbewerb in bezug auf öffentliche Güter und damit auch in bezug auf die Bereitstellung des Gutes Gerechtigkeit gibt es daher so etwas wie einen optimalen Grad an Faktormobilität bzw. institutionellem Wettbewerb. Liegt die Faktormobilität und damit das Ausmaß des institutionellen Wettbewerbs über diesem kritischen Niveau, dann werden über die Ländergrenzen hinweg zu wenig öffentliche Güter angeboten. Liegt die Faktormobilität hingegen darunter, dann wird der Staat als Leviathan nicht ausreichend gezähmt. Letzteres hat zur Folge, daß die politischen Entscheidungsträger aufgrund der wohlbekannten Unvollkommenheiten politischer Entscheidungsprozesse zu viel Spielraum erhalten, sich rentenmaximierend zu verhalten (Apolte, 2000). Sie tun dies insbesondere, indem sie gut organisierten Interessengruppen Sondervorteile zukommen lassen. Als Folge expandieren die staatlichen Aktivitäten übermäßig, die staatlichen Güter werden ineffizient hergestellt und es wird letztlich auch ein Übermaß an öffentlichen Gütern produziert. All dies hat wiederum erhebliche negative Rückwirkungen auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigungsentwicklung.

Graphisch lassen sich diese Zusammenhänge in einfacher Form wie folgt veranschaulichen (Abb. 1). Trägt man an der Abszisse den angebotenen Umfang an öffentlichen Gütern ab und an der Ordinate das Niveau an Renten, welches die politischen Entscheidungsträger realisieren können, dann verlaufen die gesellschaftlichen Indifferenzkurven unter den üblichen Annahmen über die zweiten Ableitungen konkav steigend, weil an der x-Achse ein Gut und an der y-Achse ein Ungut steht. Das gesellschaftliche Wohlfahrtsniveau steigt in südöstlicher Richtung. Gibt es keinerlei originäre und politisch verursachte Mobilitätshemmnisse für die Produktionsfaktoren, dann wird im Extremfall der Ursprung realisiert, das heißt, es werden keinerlei öffentliche Güter angeboten, aber die Politiker verfügen auch über keinerlei Spielraum, um sich Renten anzueignen. Mit sinkender internationaler

Mobilität der Produktionsfaktoren und daher abnehmendem institutionellen Wettbewerb wächst zwar das potentielle Angebot an öffentlichen Gütern, aber die politischen Entscheidungsträger können im Zuge dieses Prozesses auch einen immer größeren Umfang an politischen Renten realisieren. Der Einfachheit halber wird hier von einer linearen Beziehung ausgegangen, so daß der „trade off“ in Form einer Gerade darstellbar ist, welche sich als Machtextensionspfad der politischen Entscheidungsträger bezeichnen läßt.

Abb. 1: Zielkonflikt zwischen politischen Renten und öffentlichen Gütern bei institutionellem Wettbewerb



Offensichtlich gibt es einen Optimalpunkt A, in dem dieser Machtextensionspfad eine bestimmte Indifferenzkurve tangiert. In dieser einfachen Darstellung, findet im Punkt A das gesellschaftlich optimale Niveau an institutionellem Wettbewerb statt. In allen Punkten auf dem Machtextensionspfad, die rechts oberhalb von A liegen, also etwa im Punkt B, ist der institutionelle Wettbewerb zu gering, während in allen Punkten,

die links unterhalb von A liegen, also etwa im Punkt C, das Gegenteil gilt und der institutionelle Wettbewerb aus Wohlfahrtssicht zu intensiv ausfällt.

Die Beantwortung der Frage, ob mehr oder weniger institutioneller Wettbewerb im Bereich der Sozialpolitik innerhalb der EU wünschenswert ist, hängt also entscheidend von der Einschätzung ab, in welchem der drei Punkte man sich am ehesten befindet, ob also gegenwärtig das Politikversagen das Marktversagen überwiegt oder ob eher der umgekehrte Zusammenhang gilt (Besley und Coate, 1999). Befindet man sich gerade im optimalen Punkt A, dann sollte man natürlich alles beim Status quo belassen, während im Punkt B mehr und im Punkt C weniger institutioneller Wettbewerb wünschenswert wäre. Je unvollkommener die politischen Märkte und je größer die Informations- und die Transaktionskosten und je heterogener die betroffenen Länder sind, desto eher befindet man sich nordöstlich des Optimalpunktes und desto eher ist verschärfter institutioneller Wettbewerb vorzuziehen. Allerdings zeigen schon das schweizerische und auch das amerikanische Beispiel, daß selbst bei sehr geringen institutionellen Mobilitätshemmnissen und selbst innerhalb eines einheitlichen Nationalstaates die Produktionsfaktoren bei weitem nicht so mobil sind, als daß es zwangsläufig zu einer Abwärtsspirale in der Umverteilungspolitik kommt.

Es spricht nun aber eigentlich alles dafür, daß innerhalb der EU-Länder eher zu wenig als zu viel institutioneller Wettbewerb auch in bezug auf die Umverteilungspolitik und die Bereitstellung des Gutes Gerechtigkeit vorherrscht und somit das Politikversagen das Marktversagen nach wie vor dominiert (Lindbeck, 1985). Das zentrale Argument ist sicherlich erstens, daß der aufgeblähte Wohlfahrtsstaat in den meisten EU-Ländern maßgeblich für die anhaltende kontinentaleuropäische Beschäftigungsmisere verantwortlich ist und die EU-Länder ja bei weitem nicht nur dort wirtschaftspolitische Aktivitäten entfalten, wo der Markt versagt oder massive Mängel aufweist. Zwar ist der Abbau der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit nicht das einzige wirtschaftspolitische Ziel hierzulande, aber ohne vermehrten Erfolg an der Beschäftigungsfront sind die Bemühungen an so gut wie allen anderen wirtschaftspolitischen Fronten, wie etwa in der Rentenfrage, letztlich zum Scheitern verurteilt. Es ist daher alles zu begrüßen, was hilft, den Sozialstaat

beschäftigungsfreundlicher aus- und umzugestalten. Vermehrter institutioneller Wettbewerb ist ein zentraler Hebel, welcher in diese Richtung wirkt.³

Zweitens ist derzeit keineswegs ein „race to the bottom“ im sozialpolitischen Bereich in Kontinentaleuropa zu beobachten (Boeri, 2000), sondern vielmehr besteht bisweilen sogar die Tendenz, die aufgeblähten Wohlfahrtsstaaten noch weiter auszubauen und diesbezügliche Regelungen auf EU-Ebene zu harmonisieren, um somit den institutionellen Wettbewerb in diesem Bereich endgültig zu unterlaufen. Gerade die derzeit im Amt befindliche deutsche Bundesregierung zeigt bei einer Reihe ihre schon beschlossenen Gesetze bzw. Gesetzesvorhaben, daß sie noch über erheblichen diskretionären Gestaltungsspielraum im arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Bereich verfügt, den sie gewillt ist, gemeinwohlschädlich auszunutzen. Diese pessimistische Einschätzung ergibt sich insbesondere aus den zu erwartenden negativen Auswirkungen der Maßnahmen auf die Situation am Arbeitsmarkt. Besonders erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang die schon erfolgte Ausdehnung des gesetzlichen Kündigungsschutzes auch auf kleine Unternehmungen, die Wiedereinführung der vollen Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die laxere Ausgestaltung der Zumutbarkeitskriterien und die verringerte Kontrollintensität in der Arbeitslosenversicherung, die restriktiveren Möglichkeiten, befristete Arbeitsverträge abzuschließen, der generelle Anspruch von schon beschäftigten Mitarbeitern auf einen Teilzeitarbeitsplatz sowie der derzeit geplante Ausbau und Geltungsbereich der gesetzlichen Mitbestimmung.

Drittens fällt auf, daß die politischen Entscheidungsträger bei der Umverteilungspolitik extrem ineffiziente Instrumente einsetzen, um gegebene, mehr oder weniger nachvollziehbare verteilungspolitische Zielsetzungen zu erreichen. Insbesondere erhalten vermeintlich bedürftige Bevölkerungsgruppen, wie etwa die Landwirte, die Kohlekumpel, die Werftarbeiter oder die Mieter, in der Regel keine direkten Einkommenssubventionen, sondern der Staat greift massiv in den Preisbildungsmechanismus auf den jeweiligen Märkten ein, um diesen

³ Eine ausführliche Analyse, wie sich über eine veränderte Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik mehr Beschäftigungswachstum realisieren läßt, findet sich in Berthold, Fehn und von Berchem (2001); Fehn

Bevölkerungsgruppen auf indirektem Weg Sondervorteile zu verschaffen. Eine solche Verhaltensweise ist zwar erwiesenermaßen höchst ineffizient, weil sie nachhaltig die Allokation der Ressourcen verzerrt. Sie läßt sich aber politökonomisch leicht erklären, weil Regierungen sich nicht glaubwürdig auf eine bestimmte zukünftige Umverteilungspolitik festlegen lassen. Direkte Einkommenstransfers würden aber den Subventionstatbestand offensichtlich machen. Die Bereitschaft zukünftiger Generationen würde schwinden, sich bei ihren Lebensentscheidungen auf die weitere Subventionierung dieser Tatbestände zu verlassen. Konkret wären dann etwa junge Leute kaum noch bereit, Landwirt oder Kohlekumpel zu werden und in diesen Bereichen spezifisches Humankapital zu bilden. Damit würde aber die politische Schlagkraft dieser Interessengruppen im Zeitablauf zwangsläufig sinken, so daß auch das tatsächliche Subventionsvolumen pro Kopf im politökonomischen Gleichgewicht erodieren würde. Da diese Folgewirkungen von ihnen antizipiert werden, bestehen die entsprechenden Bevölkerungsgruppen von vornherein auf den ineffizienten, aber den Subventionstatbestand und das Subventionsvolumen verschleiern den Eingriffen in den marktlichen Preisbildungsmechanismus (Acemoglu und Robinson, 1999).

Dieser Einsatz klar ineffizienter verteilungspolitischer Instrumente deutet aber ebenfalls darauf hin, daß die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger hierzulande noch immer über zu viel und nicht über zu wenig diskretionären Handlungsspielraum verfügen. Die Intensität des institutionellen Wettbewerbs ist offensichtlich noch nicht ausreichend, um sie zu zwingen, wenigstens effiziente Instrumente zur Erreichung ihrer ohnehin aus ordnungspolitischer Sicht bisweilen zweifelhaften verteilungspolitischen Zielsetzungen einzusetzen. Er ist noch zu gering, um den Einfluß von gut organisierten Interessengruppen, wenn schon nicht bei der Wahl der verteilungspolitischen Zielsetzungen, dann doch wenigstens bei der Wahl der verteilungspolitischen Instrumente weit genug zurückzudrängen.

Gerade in einem Land wie Deutschland herrscht ein Umverteilungschaos vor, bei dem im Prinzip jeder seine Hände in den Taschen des anderen hat und sogar perverse Umverteilungsströme auftreten (Külp, 1975). Diese Diagnose wird unter anderem

(2001b) zeigt, wie die kontinentaleuropäische Beschäftigungsmisere mit den hierzulande vorherrschenden institutionellen Strukturen auf dem Kapitalmarkt zusammenhängt.

dadurch belegt, daß einfache Arbeitnehmer mit ihren Steuern Humankapitalisten den nahezu kostenfreien Theater- oder Opernbesuch oder ihnen und ihren Kindern das kostenlose Studium finanzieren. Es ist aber zu erwarten, daß der im Zuge des Globalisierungsprozesses verschärfte institutionelle Wettbewerb sowohl den Einfluß von gut organisierten Interessengruppen als auch den diskretionären Entscheidungsspielraum der politischen Entscheidungsträger deutlich reduzieren wird. In der Folge ist damit zu rechnen, daß das real bestehende, gemeinwohlschädliche Umverteilungschaos abgebaut bzw. langfristig vielleicht sogar ganz beseitigt wird und bei der Ausgestaltung des Steuer- und Sozialsystems stärker ordnungspolitische Vorstellungen zum Zuge kommen werden.

5. Schlußbemerkungen

Das Umverteilungschaos in den kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten schafft sich in doppelter Hinsicht immer wieder selbst die Nachfrage nach weiteren Umverteilungsaktivitäten. Erstens resultieren daraus erhebliche negative Effekte auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigungsentwicklung, so daß die objektive Zahl an Bedürftigen wiederum höher ausfällt als es sonst der Fall wäre. Zweitens resultieren Neideffekte, so daß umverteilungspolitische Aktivitäten zugunsten bestimmter Bevölkerungsgruppen unmittelbar Forderungen anderer Bevölkerungsgruppen nach sich ziehen, ebenfalls in den Genuß eigentlich aus ordnungspolitischer Sicht nicht gerechtfertigter Sondervorteile und Umverteilungsaktivitäten zu gelangen. Letztlich gilt also nach wie vor, daß gerade im Bereich der Sozial- und Verteilungspolitik hierzulande ein massives Politikversagen zu diagnostizieren ist, welches alle theoretisch sicherlich denkbaren Marktversagenstatbestände bzw. Marktmängel bei weitem in den Schatten stellt.

Die derzeit zu beobachtenden Harmonisierungs- und Zentralisierungstendenzen innerhalb der EU im sozial- und steuerpolitischen Bereich untergraben aber den institutionellen Wettbewerb (Alesina und Wacziarg, 1999). Es besteht die große Gefahr, daß der heilsame Reformdruck auf die aufgeblähten kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten wieder abnimmt, mit entsprechenden allokativen Verzerrungen und

noch weiter steigender Arbeitslosigkeit. Diese wäre übrigens auch äußerst negativ für die EWU. Die Funktionsfähigkeit der Teilnehmerländer an der EWU, negative Datenänderungen über funktionsfähige Märkte abzufedern würde dann weiter zurückgehen und nicht steigen, wie es eigentlich dringend notwendig wäre. Dadurch würde der Druck auf die Europäische Zentralbank wieder anwachsen, negative Schocks geldpolitisch abzufedern und überhöhte Lohnabschlüsse monetär zu alimentieren mit allen Gefahren für die Preisniveaustabilität im Euro-Raum.

Sollte man aber mit intensiver werdendem institutionellem Wettbewerb zu der Ansicht gelangen, daß das Marktversagen das Politikversagen in der Umverteilungspolitik doch zu überwiegen beginnt, dann bedeutet dies dennoch keineswegs, daß es zwangsläufig angezeigt wäre, die Steuer- und Sozialpolitik weitgehend auf EU-Ebene zu harmonisieren und zu zentralisieren sowie sich nach außen stärker abzuschotten. Vielmehr erscheint es durchaus möglich, eine Marktlösung bei einer stark steigenden Mobilität der Bedürftigen und/oder der reichen Humankapitalisten zu simulieren. Zum einen kursiert ja schon seit längerem der Vorschlag, das Herkunftslandprinzip einzuführen. Ihm zufolge gehört man mit der Geburt für immer einem bestimmten umverteilungspolitischen Club an, von dem man sich auch durch Auswandern nicht verabschieden kann. Man bleibt dann unabhängig vom Wohnort je nach Einkommenserzielungspotential Nettozahler oder Nettotransferempfänger dieses umverteilungspolitischen Clubs, also etwa Deutschlands, selbst wenn man auf Dauer in Frankreich wohnt.

Eine solche Lösung ist aber nicht nur wenig liberal, sondern sie wäre auch mit erheblichen Praktikabilitätsproblemen behaftet. Zum anderen ist aber auch denkbar, ein System von Ablösegebühren zwischen den Ländern zu installieren, welches die zukünftigen Beiträge zu den jeweiligen Umverteilungsclubs internalisieren würde. Eine Wanderung würde in diesem Fall nur dann erfolgen, wenn alle drei Parteien, Wanderungswilliger, Geber- und Empfängerland dem zustimmen. Will dann konkret ein reicher Humankapitalist aus einem Wohlfahrtsstaat in ein stärker marktwirtschaftlich orientiertes Land auswandern, dann muß er an den Wohlfahrtsstaat eine Ablösegebühr zahlen, welche in etwa seine erwarteten zukünftigen Zahlungen an diesen Umverteilungsclub abdeckt. Da das Empfängerland

in diesem Fall wohl von der Zuwanderung profitieren würde, sollte es bereit sein, sich an der Ablösezahlung zu beteiligen oder sie sogar ganz zu übernehmen. Will hingegen ein Armer wandern, dann muß er an das Empfängerland eine Eintrittsgebühr entrichten, die in etwa seine zukünftige Inanspruchnahme des dortigen Sozialstaates entspricht. In diesem Fall sollte das Geberland bereit sein, sich an der Eintrittsgebühr zu beteiligen, weil es ja zukünftige Transferzahlungen einspart, wenn der Arme auswandert. Sind die Beschäftigungschancen für die Armen im Empfängerland besser als im Geberland, dann sinken durch die Wanderung dieser Armen die erwarteten Zahlungen des Sozialstaates an sie selbst bei gleicher Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates in beiden Ländern. Dies bedeutet, daß sich die Armen gar nicht an der Zahlung an das Empfängerland beteiligen müßten und somit ihre Liquiditätsprobleme für sie kein unüberbrückbares Mobilitätshindernis darstellen würden.

Wanderungen aufgrund von reinen Arbitrageüberlegungen zwischen unterschiedlich großzügigen Sozialsystemen wäre dann aber weitgehend ein Riegel vorgeschoben. Allerdings würde somit auch kein institutioneller Wettbewerb in bezug auf die Ausgestaltung des Sozialstaates mehr bestehen, so daß man sowohl bei einer möglichen Einführung des Herkunftslandprinzips als auch bei der Implementierung eines Systems von Ablösegebühren größte Vorsicht walten lassen sollte.

Literaturverzeichnis

- Acemoglu, D. und J. Robinson (1999), Inefficient Redistribution, CEPR Discussion Paper No. 2122, London.
- Agell, J. (2000), On the Determinants of Labour Market Institutions: Rent-Sharing vs. Social Insurance, CESifo Working Paper No. 384, München.
- Alesina, A. und R. Wacziarg (1999), Is Europe Going Too Far? NBER Working Paper 6883, Cambridge MA.
- Apolte, T. (2000), Institutioneller Wettbewerb: Ansätze, Theoriedefizite und Entwicklungsperspektiven, Referat beim Wirtschaftspolitischen Ausschuß des Vereins für Socialpolitik, gehalten am 29.3.2000 in Potsdam.
- Balakrishnan, R. und C. Michelacci (2001), Unemployment Dynamics across OECD Countries, in: *European Economic Review* 45, S. 135-165.
- Berthold, N. (1997), Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung, Tübingen.
- Berthold, N. (1999), Sozialstaat und struktureller Wandel: Eine verhängnisvolle Beziehung? In: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Vol. 135 (3), S. 407-437.
- Berthold, N. und R. Fehn (1996), The Positive Economics of Unemployment and Labor Market Inflexibility, in: *Kyklos*, Vol. 49, S. 583-613.
- Berthold, N. und R. Fehn (1998), Does EMU Promote Labor-Market Reforms? In: *Kyklos*, Vol. 51 (4), S. 509-536.
- Berthold, N., Fehn, R. und S. von Berchem (2001), Innovative Beschäftigungspolitik – Wege aus der Strukturkrise, erscheint demnächst.
- Berthold, N. und M. Neumann (2001), Sozialsysteme im Wettbewerb – das Ende der Umverteilung? *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik*, Nr. 41, Universität Würzburg.
- Berthold, N. und O. Stettes (2000), Globalisierung und Strukturwandel – droht das Ende des Sozialstaates? In: Theurl, E. (Hrsg.), *Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende – Analyse und Perspektiven*, Heidelberg, S. 247-272.
- Besley, T. und S. Coate (1999), Centralized Versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis, NBER Working Paper 7084, Cambridge MA.
- Blanchard, O. und L. Katz (1992), Regional Evolutions, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1, S. 1-75.
- Boeri, T. (2000), Social Europe: Dramatic Visions and Real Complexities, CEPR Discussion Paper No. 2371, London.
- Caballero, R. und M. Hammour (1998), The Macroeconomics of Specificity, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 106, S. 724-767.
- Daveri, F. und G. Tabellini (2000), Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries, in: *Economic Policy*, Vol. 18, S. 47-103.
- Decressin, J. und A. Fatas (1994), Regional Labour Market Dynamics in Europe, CEPR Discussion Paper No. 1085, London.
- Fehn, R. (1997), Der strukturell bedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa: Ursachen und Lösungsansätze, Baden-Baden.

- Fehn, R. (2001a), Ist die Globalisierung der Totengräber nationaler Sozialpolitik, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Nr. 43, Universität Würzburg.
- Fehn, R. (2001b), Schöpferische Zerstörung und struktureller Wandel: Wie beeinflussen Kapitalbildung und Kapitalmarktunvollkommenheiten die Beschäftigungsentwicklung, Habilitationsschrift, Würzburg.
- Fehn, R. und C.-P. Meier (2000), The Positive Economics of Corporatism and Corporate Governance, Kieler Arbeitspapier Nr. 982, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Fehn, R. und E. Thode (1997), Globalisierung der Märkte - Verarmen die gering qualifizierten Arbeitnehmer? In: WiSt, Bd. 26, Heft 8, S. 397-404.
- Feld, L. (2000), Fiskalischer Wettbewerb und Einkommensumverteilung, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Band 1, S. 181-198.
- Hayek, F.A. von (1968), Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kieler Vorträge, N.F. 56.
- Krueger, A. (2000), From Bismarck to Maastricht: The March to European Union and the Labor Compact, NBER Working Paper 7456, Cambridge MA.
- Külp, B. (1975), Umverteilung von den nicht ganz Armen zu Lasten der nicht ganz Reichen? In: Dürr, E. u.a. (Hrsg.), Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Berlin, S. 227-241.
- Oates, W. (1999), An Essay on Fiscal Federalism, in: Journal of Economic Literature, Vol. 37, S. 1120-1149.
- Lindbeck, A. (1985), Redistribution Policy and the Expansion of the Public Sector, in: Journal of Public Economics, Vol. 28, S. 309-328.
- Mueller, D.C. (1998), Redistribution and Allocative Efficiency in a Mobile World Economy, in: Jahrbuch für neue politische Ökonomie, Band 17, S. 172-190.
- Pauly, M.V. (1973), Income Redistribution as a Local Public Good, in: Journal of Public Economics, No. 2, S. 35-58.
- Rodrik, D. (1997), Has Globalization Gone Too Far? Institute for International Economics, Washington D. C.
- Saavedra, L.A. (2000), A Model of Welfare Competition with Evidence from AFDC, in: Journal of Urban Economics, Vol. 47, S. 248-279.
- Samuelson, P. (1954), The Pure Theory of Public Expenditures, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 36, S. 387-389.
- Sen, A. (1997), Inequality, Unemployment and Contemporary Europe, in: International Labour Review 136 (2), S. 155-171.
- Siebert, H. (1997), Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitik durch die internationale Kapitalmobilität, Kieler Arbeitspapier Nr. 832, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Sinn, H.W. (1996), The Subsidiarity Principle and Market Failure in Systems Competition, NBER Working Paper 5411, Cambridge MA.
- Sinn, H.W. (1998), European Integration and the Future of the Welfare State, in: Swedish Economic Policy Review, Vol. 5 (1), S. 113-132.
- Sinn, S. (1992), The Taming of Leviathan, in: Constitutional Political Economy, Vol. 3 (2), S. 177-196.
- Straubhaar, T. (1998), Empirische Indikatoren für den Systemwettbewerb – Moderne und historische Befunde, in: Jahrbuch für neue politische Ökonomie, Band 17, S. 243-272.

- Tiebout, C. M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, Vol. 64, S. 416-424.
- Wohlgemuth, M. und I.B. Adamovich (1999), Systemwettbewerb in der Schweiz, Diskussionsbeitrag 09-99, Max-Planck Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena.

Seit 1998 erschienen:

Nr. 19 Does EMU Promote Labor-Market Reforms?

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1998

erschienen in: *Kyklos*, Vol. 51 (1998), Fasc. 4, S. 509-536.

Nr. 20 Sozialstandards unter globalem Druck: Erhalten, senken, erhöhen?

von Norbert Berthold und Jörg Hilpert, 1998

erschienen in: Berg, Hartmut (Hrsg.), *Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen - Formen - Konsequenzen*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 263, Berlin, 1999, S. 127-156.

Nr. 21 Die zehn Gebote der Arbeitsmarktpolitik

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1998

erschienen in: Klemmer, Paul, Dorothee Becker-Soest und Rüdiger Wink (Hrsg.), *Liberale Grundrisse einer zukunftsfähigen Gesellschaft*, Baden-Baden, 1998, S. 353-372.

Nr. 22 Real Wage Rigidities, Fiscal Policy, and the Stability of EMU in the Transition Phase

von Norbert Berthold, Rainer Fehn und Eric Thode, 1998

erschienen in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 135 (1999), H. 4, S. 545-572.

Nr. 23 Europa auf dem Weg ins 21. Jahrhundert –

Die Perspektive Westeuropas

von Norbert Berthold, 1998

erschienen in: Wenig, Alois (Hrsg.), *Globalisierung und die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft*, Berlin 2000, S. 43 –77.

Nr. 24 Capital Market Imperfections, Greater Volatilities, and Rising Unemployment: Does Venture Capital Help?

von Rainer Fehn, 1998

erschienen in : *Review of Economics*, Vol. 51 (1), S. 13 – 37.

- Nr. 25 **Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit:
Eine vernachlässigte Beziehung**
von Norbert Berthold, 1998
erschieden in: *List Forum* für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 24 (1998),
H. 4, S. 345-366.
- Nr. 26 **Labor Market Policy in a Global Economy**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1999
erschieden in: Wagner, Helmut (ed.), *Globalization and Unemployment*,
Berlin, 2000, S. 257-296.
- Nr. 27 **Sozialstaat und struktureller Wandel: eine verhängnisvolle Beziehung?**
von Norbert Berthold, 1999
erschieden in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*,
Bd. 135 (1999), H. 3, S. 407-437.
- Nr. 28 **Aggressive Lohnpolitik, überschießende Kapitalintensität und steigende
Arbeitslosigkeit: Können Investivlöhne für Abhilfe sorgen?**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1999
erschieden in: Berg, H. (Hrsg.), *Arbeitsmarkt und Beschäftigung: Deutschland
im internationalen Vergleich*, Berlin 2000, S. 219 – 249.
- Nr. 29 **Globalisierung und unvollkommene Kapitalmärkte: Verschärft die
Knappheit international anerkannter Sicherheiten Länderkrisen?**
von Rainer Fehn, 1999
erschieden in: *Außenwirtschaft*, Bd. 54 (1999), H. 3, S. 389-416.
- Nr. 30 **Falling Labor Share and Rising Unemployment:
Long-Run Consequences of Institutional Shocks?**
von Norbert Berthold, Rainer Fehn und Eric Thode, 1999

- Nr. 31 **Rigide Arbeitsmärkte und ungleiche Einkommensverteilung:
Ein unlösbares Dilemma?**
von Norbert Berthold, Rainer Fehn und Eric Thode, 1999
erschieden in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 49 (2000),1 , S. 3-26.
- Nr. 32 **Mehr Beschäftigung, weniger Arbeitslosigkeit: Setzt sich das
ökonomische Gesetz gegen (verbands-) politische Macht durch?**
von Norbert Berthold, 2000
- Nr. 33 **Der Flächentarifvertrag – vom Wegbereiter des Wirtschaftswunders zum
Verursacher der Beschäftigungsmisere?**
von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2000
erscheint in: Ott, C. und Schäfer, H.-B. (Hrsg.), *Ökonomische Analyse des
Arbeitsrechts*.
- Nr. 34 **Umverteilung in der Mittelschicht – notwendiges Übel im
Kampf gegen Armut?**
von Norbert Berthold und Eric Thode, 2000
erschieden in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*,
45. Jahr (2000).
- Nr. 35 **Globalisierung und Strukturwandel – Droht das Ende
des Sozialstaates?**
von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2000
erschieden in: Theurl, E. (Hrsg.), *Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende –
Analysen und Perspektiven*, Heidelberg 2001, S. 247-272.
- Nr. 36 **Financing Structural Change, Venture Capital, and
Unemployment: What is the Role of Investor Protection?**
von Rainer Fehn, 2000
erscheint in: Rieger, E. und Birgitta Wolff (eds), *Corporate-Government
Relations in the Age of “Globalization“*.

- Nr. 37 **The Positive Economics of Corporatism and Corporate Governance**
von Rainer Fehn und Carsten-Patrick Meier, 2000
erschienen in: Inst. of World Economics, *Kiel working paper 982*, Kiel, 2000.
- Nr. 38 **Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Währungsunion**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2000
erscheint in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*
- Nr. 39 **Das Bündnis für Arbeit –
Ein Weg aus der institutionellen Verflechtungsfalle?**
von Norbert Berthold, 2000
- Nr. 40 **Institutions and Structural Unemployment:
Do Capital-Market Imperfections Matter?**
von Ansgar Belke und Rainer Fehn, 2000
erschienen in: Center for European Studies, *Working Paper Series 00.8*
(December 2000), Harvard 2000
- Nr. 41 **Sozialsysteme im Wettbewerb – das Ende der Umverteilung?**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2001
- Nr. 42 **Die föderale Ordnung in Deutschland –
Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?**
von Norbert Berthold, Stefan Drews und Eric Thode, 2001
- Nr. 43 **Ist die Globalisierung der Totengräber nationaler Sozialpolitik?**
von Rainer Fehn, 2001
- Nr. 44 **Die Betriebliche Mitbestimmung und die Reform des
Betriebsverfassungsgesetzes im Zeichen des strukturellen Wandels**
von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2001