

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**

---

**Band 278**

**Theorie der Wirtschaftspolitik:  
Erfahrungen – Probleme – Perspektiven**

**Von**

**Thomas Apolte, Gerhard Aschinger, Frank Daumann, Heinz Hauser,  
Peter Oberender, Ingo Schmidt, Manfred Tietzel, Stefan Voigt,  
C. Christian von Weizsäcker, Hans Peter Widmaier**

**Herausgegeben von**

**Hartmut Berg**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 278**



SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 278

---

# Theorie der Wirtschaftspolitik: Erfahrungen – Probleme – Perspektiven



Duncker & Humblot · Berlin

# Theorie der Wirtschaftspolitik: Erfahrungen – Probleme – Perspektiven

Von

Thomas Apolte, Gerhard Aschinger, Frank Daumann, Heinz Hauser,  
Peter Oberender, Ingo Schmidt, Manfred Tietzel, Stefan Voigt,  
C. Christian von Weizsäcker, Hans Peter Widmaier

Herausgegeben von

Hartmut Berg



Duncker & Humblot · Berlin



Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Theorie der Wirtschaftspolitik : Erfahrungen –  
Probleme – Perspektiven / Hrsg.: Hartmut Berg. –  
Berlin : Duncker und Humblot 2001  
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; Bd. 278)  
ISBN 3-428-10436-6**

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: Selignow Verlagsservice, Berlin  
Druck: Werner Hildebrand, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0505-2777  
ISBN 3-428-10436-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☞

## Vorwort

In der Regel pflegt der Wirtschaftspolitische Ausschuß des Vereins für Socialpolitik im Rahmen seiner Jahrestagung Themen zu behandeln, die Relevanz wesentlich durch Aktualität erhalten. Diese Praxis schließt indes nicht aus, daß immer wieder einmal auch grundsätzliche Probleme der Wirtschaftspolitik diskutiert werden. Belegt wird diese Tradition etwa durch die Veröffentlichung zur Jahrestagung 1970 (Dürr, E., Hrsg., *Neue Wege der Wirtschaftspolitik*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Bd. 67, Berlin 1972) und durch die Publikation zur Jahrestagung 1981 (Woll, A., Hrsg., *Aktuelle Wege der Wirtschaftspolitik*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Bd. 130, Berlin 1983). Auch die Jahrestagung, die vom 28.–30. März 2000 in Potsdam stattfand, hatte grundsätzliche Probleme der Theorie der Wirtschaftspolitik zum Gegenstand. Die dazu vorgelegten Beiträge werden durch diesen Tagungsband dokumentiert und zur Diskussion gestellt. Das Spektrum der dabei angesprochenen Fragen ist von bemerkenswerter Breite. Die Autoren verbindet jedoch das Bemühen, neue Aspekte der Theorie der Wirtschaftspolitik aufzuzeigen und für die von ihnen behandelten Probleme Erkenntnisfortschritte zu erzielen.

Herr Diplom-Volkswirt Armin Rott hat sich um die Vorbereitung der Manuskripte zur Drucklegung sehr verdient gemacht. Dafür sei ihm an dieser Stelle gedankt.

Dortmund im Juli 2000

*Hartmut Berg*





# Inhaltsverzeichnis

Status-quo- und Kurzfrist-Orientierung staatlicher Politik	
Von <i>C. Christian von Weizsäcker</i> , Köln .....	9
Neuere Aspekte der Theorie der Allmende – eine Fallstudie	
Von <i>Manfred Tietzel</i> , Duisburg .....	21
Dialogik in der Wirtschaftspolitik	
Von <i>Hans Peter Widmaier</i> , Regensburg .....	39
Das Konzept der nationalstaatlichen Souveränität und die Theorie der Wirtschaftspolitik	
Von <i>Stefan Voigt</i> , Berlin .....	55
Die WTO-Streitschlichtung aus einer Law and Economics Perspektive	
Von <i>Heinz Hauser</i> , St. Gallen .....	79
Die Beurteilung von Währungskrisen anhand neuerer Modellansätze	
Von <i>Gerhard Aschinger</i> , Freiburg i. Ue. (Schweiz) .....	113
Die Innovation Market Analysis – ein neuer Ansatz in der Wettbewerbspolitik	
Von <i>Frank Daumann</i> und <i>Peter Oberender</i> , Bayreuth .....	139
Korreferat zu Frank Daumann und Peter Oberender: Die Innovation Market Analysis – ein neuer Ansatz in der Wettbewerbspolitik	
Von <i>Ingo Schmidt</i> , Berlin .....	177
Institutioneller Wettbewerb: Ansätze, Theoriedefizite und Entwicklungsperspektiven	
Von <i>Thomas Apolte</i> , Münster .....	179





# Status-quo- und Kurzfrist-Orientierung staatlicher Politik

Von C. Christian von Weizsäcker, Köln

Die Frage danach, was der Status quo ist, lässt verschiedene Antworten zu. Ohne dem landläufigen Verständnis dieses Begriffs Gewalt anzutun, lassen sich verschiedene Präzisierungen oder Definitionen denken. Verbale Argumentationen leben ja häufig davon, dass sie die Mehrdeutigkeit eines Wortes ausbeuten, um damit logische Schlüsse vorzutäuschen (oft lässt sich der Autor selbst täuschen), wo es sich in Wirklichkeit um ein Non-Sequitur handelt. Das logische Non-Sequitur kann dann „geheilt“ werden, wenn eine zusätzliche Annahme hinzugefügt wird. Indem der Autor so argumentiert, unterstellt er also einen nicht explizit gemachten empirischen Sachverhalt. Es wäre interessant, die Vielschichtigkeit erfolgreicher Begriffe danach zu untersuchen, welche unterstellten empirischen Sachverhalte ihre verschiedenen Bedeutungen „stimmig“ machen, welchen empirischen Aussagen oder Vermutungen sie also ihren Erfolg verdanken.

Wie dem auch immer sei, wir wissen, dass man Begriffe legitimerweise so definieren darf, dass man sie in den eigenen Theorien gut gebrauchen kann. Die Grunddefinition des Begriffs „Status quo“, die ich einführe, ist auf den Begriff der Entscheidung bezogen. Eine Person oder eine Gruppe von Personen muss ständig Entscheidungen fällen. Diese Entscheidung ist dann, wenn es sich um eine Gruppe von Personen oder um eine Institution wie ein Gericht, ein Parlament, den Vorstand einer Aktiengesellschaft handelt, insoweit formalisiert, als es sich um eine explizite (protokollierte) Entscheidung handelt. Ich bezeichne nun den Status quo im Zusammenhang mit dem Entscheidungsverhalten einer Institution als das Ergebnis, das sich im Fall einer Nicht-Entscheidung ergibt. Eine Nicht-Entscheidung ist sozusagen auch eine Entscheidung, nämlich die Entscheidung für den Status quo.

Bei gesetzgebenden Körperschaften ist die explizite Entscheidung der Beschluss, ein neues Gesetz zu beschließen oder ein altes zu ändern. Wird kein Beschluss gefasst, gelten die alten Gesetze unverändert fort. Es gilt der legislatorische Status quo fort.

In der modernen Computer-orientierten Sprache ist der Status quo die „Default Option“. Er ist das, was gilt, wenn nicht gesagt ist, was gilt.

Es gibt zwei große Verfahren der Koordination menschlicher Arbeit, das Verfahren der vertikalen Koordination oder der Unterordnung, sowie das Verfahren der horizontalen Koordination oder der „Selbstorganisation“. Jede entwickelte Gesell-



schaft bedarf beider Verfahren. Die Gesellschaften unterscheiden sich vor allem dadurch, wo welches der beiden Verfahren eingesetzt wird. Und sie unterscheiden sich insbesondere dadurch, wie entschieden wird, wo welches Verfahren eingesetzt wird. Das Verfahren über die Zuteilung der Funktionen der beiden Verfahren kann selbst vertikal oder horizontal sein. Ist es vertikal, dann ist die Gesellschaft charakterisiert durch die Dominanz des vertikalen Verfahrens, ist das Zuteilungsverfahren selbst horizontal, dann ist die Gesellschaft charakterisiert durch die Dominanz des horizontalen Verfahrens. Wir können abkürzend von vertikalen Gesellschaften und von horizontalen Gesellschaften sprechen.

Von einigen Handelsrepubliken abgesehen, waren alle traditionellen Gesellschaften vertikale Gesellschaften. Die moderne marktwirtschaftlich-demokratische Gesellschaft ist eine horizontale Gesellschaft. Das Sowjetsystem war die Rückkehr zu einer vertikalen Gesellschaft. Ich verzichte hier auf eine Darstellung der traditionellen Gesellschaften und vergleiche nur die westlich-kapitalistische horizontale Gesellschaft mit der sowjetischen Gesellschaft. In der Marktwirtschaft gibt es die horizontale Koordination über den Markt, es gibt aber auch die vertikale Koordination im Unternehmen. Aber das einzelne Unternehmen ist als Ort vertikaler Koordination nur „legitimiert“ durch den Wettbewerb im Markt. Nur dann, wenn es sich im Rahmen der dominanten Marktkoordination halten kann, kann es fortexistieren. Das entscheidende Stichwort ist hier „Wettbewerb“. Der Wettbewerb ist der dominante Koordinationsmechanismus der bürgerlichen Gesellschaft. Dieses Wettbewerbsprinzip wird auf die Gesamtgesellschaft übertragen. Die moderne Demokratie ist die Übertragung des Wettbewerbsgedankens auf den staatlichen Bereich. Es geht hier in der öffentlichen Diskussion um den Wettbewerb der Ideen. Es geht bei den Wahlen um den Wettbewerb der Kandidaten und Programme. Man kann zeigen – das soll hier nicht geschehen –, dass die wettbewerbliche Marktwirtschaft die Voraussetzung der Demokratie ist. Diese kann nur funktionieren, wenn der überwiegende Teil des sozialen und wirtschaftlichen Lebens entpolitisiert ist, die Wirtschaft also marktwirtschaftlich koordiniert wird. Insofern gilt, selbst beim Vorhandensein grosser staatlicher Bürokratien, dass die moderne westliche Demokratie eine horizontale Gesellschaft ist.

Das sowjetische System ist nie so weit gekommen, das Geld abzuschaffen. Aber es war die zentrale Wirtschaftsplanung, die – soweit es zugelassen war – das Marktgeschehen dominierte und beschränkte. Von den zentralen Instanzen wurde den Märkten ihre eingeschränkte Funktion zugewiesen. Insofern dominierte im Wirtschafts-geschehen, solange das System einigermaßen intakt war, das vertikale Koordinationsverfahren. Gleiches galt für die Politik. Die Macht war an der Spitze konzentriert und diese stellte sich nicht dem Wettbewerb. Die obersten Gremien wurden personell ergänzt durch Kooptation. Die pseudo-demokratischen Wahlen dienten einer formalen Legitimierung, ihnen fehlten aber die wesentlichen Elemente einer echten Auswahl und einer freien öffentlichen Diskussion über die Alternativen. Das vertikale Prinzip dominierte. Jeder wusste, dass es „die da oben“ sind, die bestimmen.

Ein augenfälliger – und der entscheidende – Unterschied zwischen einer horizontalen und einer vertikalen Gesellschaft ist die Dynamik der horizontalen und die Stagnationstendenz in der vertikalen Gesellschaft. Der Unterschied lässt sich darauf zurückführen, dass Veränderung in der vertikalen Gesellschaft immer unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Systemspitze steht, während dies in der horizontalen Gesellschaft im Regelfall nicht so ist. Zwar kann auch in der Marktwirtschaft der Staat bestimmte Neuentwicklungen im Marktsektor unterbinden. Aber auch der staatliche, regulierende Rahmen ist nur darauf eingerichtet, bestimmte technisch klar spezifizierte Folgen von Neuerungen zu unterbinden, nicht aber die Neuerung als solche zu verhindern, weil sie unabsehbare Folgen für das Gesamtsystem haben könnte.

In der vertikalen Gesellschaft handelt die Spitze der Hierarchiepyramide in der Verantwortung für das Ganze. Sie ist der letztliche Schiedsrichter über jede Veränderung, die vorgeschlagen wird, die in ihren möglichen Gesamtfolgen von ihr abgeschätzt wird. Die Beweislast für die gesamtgesellschaftliche Vorteilhaftigkeit der Veränderung hat derjenige, der die Änderung vorschlägt. In der horizontalen Gesellschaft hat die Staatsspitze, hat der Gesetzgeber zwar auch eine Verantwortung für das Ganze, aber doch nur in dem Sinn, dass gegen eine Veränderung vorgegangen werden kann, wenn sehr spezifische, quasi lokale negative Folgen vorgebracht werden können. Die Beweislast für die spezifischen Nachteile der Neuerung haben die Bedenken träger. Zudem ist der Gesetzgeber dazu da, solche Rahmenbedingungen zu schaffen, dass die Veränderungen im Regelfall überwiegend positive Wirkungen haben. Die wichtigste Bedingung dafür, dass Veränderung im Regelfall nicht Rückschritt, sondern Fortschritt bedeutet, ist das Privateigentum und sein effektiver Schutz durch den mit dem Gewaltmonopol ausgestatteten Rechtsstaat.

In der vertikalen Gesellschaft ist die Entscheidungsgewalt hoch zentralisiert. In der horizontalen Gesellschaft ist die Entscheidungsgewalt auf viele verteilt. Deshalb fallen rein quantitativ in der vertikalen Gesellschaft viel weniger explizite Entscheidungen als in der horizontalen Gesellschaft. Damit fallen aber dort implizit viel mehr Entscheidungen zugunsten des Status quo als hier.

In komplexen Gesellschaften bewirkt eine zentrale Verantwortung für das Ganze ihre Status-quo-Orientierung. Dynamik erfordert, dass mit der Dezentralisierung der Entscheidungen auch keine Instanz mehr da ist, die für das Ganze verantwortlich ist. Es gibt in ihr keine Veto-Macht gegen Veränderungen im Namen des Ganzen. Ich glaube nachweisen zu können, dass eine Gesellschaft nur dann Dynamik entfalten kann, wenn in ihr darauf verzichtet wird, namens der Gesamtgesellschaft Veränderungen auf ihre Gesamtwirkung hin zu überprüfen. Wir stehen vor der Alternative „Dynamik ohne Kenntnis des letztendlichen Ausgangs“ oder „Stagnation mit dem guten Gewissen, alle Konsequenzen von Veränderungen bedacht zu haben.“ Stehen diese beiden Prinzipien im Wettbewerb – wie im Ost-West-Konflikt – dann kann angesichts der Tatsache, dass die Veränderungsorientierung der horizontalen Ge-

sellschaft in der Praxis bisher weit mehr Fortschritt als Rückschritt generiert, nur das horizontale Prinzip den Sieg davontragen.

Aber auch in der modernen horizontalen Gesellschaft gibt es den Staat, der notwendig eine stark zentralisierte Entscheidungsstruktur besitzt. Es muss ihn geben. Ohne den Staat und sein Gewaltmonopol kann die Marktwirtschaft nicht gut funktionieren. Über die damit allein schon vorgegebene Status-quo-Orientierung hinaus gibt es zusätzliche Gründe für eine Status-quo-Orientierung. Diese ergeben sich aus dem Einfluss von Interessengruppen.

Es ist für die politische Theorie von besonderem Interesse, zu verstehen, welche der individuellen Interessen im Rahmen von Interessengruppen politisch repräsentiert werden und welche nicht. Der Aufbau und die Stabilisierung einer Interessengruppe sind mit Kosten verbunden. Diese Kosten an Zeit und Geld müssen von den Mitgliedern aufgebracht werden. Unter welchen Bedingungen ist ein Bürger und Wirtschaftsteilnehmer bereit, einer Interessengruppe beizutreten, die in aller Regel ja von ihm einen Mitgliedsbeitrag und vielleicht auch den Einsatz seiner Zeit verlangt?

Der Aufwand, den die Organisation einer wirksamen Interessengruppe verursacht, muss in einem vernünftigen Verhältnis zum Nutzen dieser Interessengruppe für ihre Mitglieder stehen. Die Organisationskosten einer größeren Organisation steigen ungefähr proportional mit der Zahl der Mitglieder. Es wird – in erster Approximation – für das einzelne Mitglied nicht billiger, wenn die Anzahl der Mitglieder steigt. Diese Aussage gilt bei gegebenem Grad der Homogenität der zu vertretenden Interessen. Wenn aber, was wahrscheinlich ist, mit steigender Mitgliederzahl die Homogenität der Interessen der Mitglieder abnimmt, dann ist es sehr wohl möglich, dass die Organisationskosten der Interessengruppe mit steigender Mitgliederzahl überproportional steigen, dass es also für das einzelne Mitglied umso teurer ist, der Gruppe anzugehören, je größer die Interessengruppe ist. Eine Organisation, die zum Beispiel die Interessen sämtlicher Verbraucher oder sämtlicher Arbeitnehmer vertreten will, kann nicht sehr schlagkräftig sein. Denn die Interessen ihrer Mitglieder sind sehr heterogen. Die Bereitschaft, einen erheblichen Mitgliedsbeitrag für eine solche Mammutorganisation zu zahlen, ist daher nicht vorhanden. Wir erwarten, dass die wirklich gut organisierten Interessengruppen wesentlich kleiner sind und aus Mitgliedern bestehen, deren von der Gruppe vertretene Interessen wesentlich homogener sind.

Ferner muss eine schlagkräftige Interessengruppe ein den Mitgliedern wichtiges Interesse vertreten. Sonst würde sich ein größerer Mitgliederbeitrag nicht lohnen. Die Frage, ob die auf dem Markt angebotenen Zahnbürsten zu einem angemessenen oder nur zu einem überhöhten Preis käuflich sind, ist zu unwichtig, als dass sie sich als Kristallisationspunkt einer Interessengruppe eignen könnte. Die Frage, ob der Lohn, der in der Branche, in der man tätig ist, bezahlt wird, zufriedenstellend ist

oder nicht, diese Frage ist von hinreichendem Gewicht für den Arbeitnehmer in dieser Branche, um als Kristallisationspunkt einer Interessengruppe zu dienen.

Ein drittes Kriterium dafür, ob es sich lohnt, um ein Interesse eine Interessengruppe zu bilden, ist die reale Möglichkeit, durch koordiniertes Handeln in der Gruppe eine wesentliche Veränderung des Zustands zu erreichen, der ohne diese Interessengruppe existiert.

Wir stellen fest, dass es einen relativ selektiven Filter dafür gibt, welche individuellen Interessen organisierbar sind. Die drei Kriterien lassen einen Filter entstehen, der sehr stark durch die Arbeitsteilung der Wirtschaft vorgeprägt ist. Viele Interessen der Produzenten einer Branche sind vergleichsweise homogen. Zugleich ist die Zahl derjenigen, die dieses gemeinsame Interesse haben, begrenzt. Das Gewicht dieses Interesses für den einzelnen, spezialisierten Anbieter ist hinreichend gewichtig, um eine kostspielige Interessenvertretung lohnend erscheinen zu lassen. Und schließlich lässt sich insbesondere durch Kartellbildung die eigene Verhandlungsmacht gegenüber den Kunden wesentlich verbessern.

Das im Konzert der Interessenvertretungen dominierende Interesse ist damit das Interesse des Einzelnen als Produzent. Seine Konsumenteninteressen wahrt das Individuum überwiegend allein, nicht im Kollektiv einer Interessengruppe. Es sucht unter Bedingungen des Produzenten-Wettbewerbs individualistisch nach Bezugsquellen mit niedrigen Preisen und guter Qualität. Dieser Suchaufwand wird in vielen Fällen gebündelt durch Unternehmen, die sich auf diese Suche spezialisieren: die Handelsunternehmen. Die Handelsunternehmen sind heute kapitalistisch und nicht als Interessengruppe organisiert. Die Konsumgenossenschaften vergangener Zeiten konnte man noch als eine Art Interessengruppe der Konsumenten auffassen. Aber sie haben Bedeutung gehabt nur in einer Zeit, als die Wettbewerbsintensität der Produzenten und des Handels noch wesentlich geringer war als heute. Ihre Rolle ist heute beendet, weil sie vom Wettbewerb der Produzenten und Händler hinreichend gut ersetzt worden ist; und diese kommen ohne den Aufwand aus, den die Aufrechterhaltung einer Interessengruppe immer mit sich bringt.

Das Produzenteninteresse spaltet sich noch einmal auf in das des Unternehmers der entsprechenden Branche und das des Arbeitnehmers. Es gibt Interessengegensätze zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern der gleichen Branche, insbesondere hinsichtlich der Verteilung der geschaffenen Werte. So haben Unternehmer und Arbeitnehmer der gleichen Branche unterschiedliche Interessengruppen, den Branchen-Unternehmerverband und die Branchen-Gewerkschaft. Aber es gibt natürlich auch Brancheninteressen, die Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemeinsam sind, wie zum Beispiel die Verhinderung einer Besteuerung von Energieverbrauch in einer energieintensiven Branche. Diese gemeinsamen Interessen werden dann durch gemeinsames Lobbying vertreten.

Es ist nun von besonderer Bedeutung, zweierlei zu verstehen. Die in den Interessengruppen von Produzenten gebündelten Interessen haben erstens die Tendenz,



sich gegen den Wettbewerb zu stellen. Sie haben zweitens eine starke Neigung zur Verteidigung des jeweiligen Status quo. Beide Tendenzen überlappen sich und stützen sich gegenseitig; denn der Wettbewerb bewirkt meist Veränderung. Aus dem gleichen Grund haben die Interessengruppen auch stark protektionistische Tendenzen: Sie versuchen, sich gegen die jeweils ausländische Konkurrenz politisch zur Wehr zu setzen. Der Ansatzpunkt hierfür ist klar: ausländische Produzenten haben im Inland keine Wählerstimmen, die sie für ihre Interessen mobilisieren könnten.

Die Lobby einer Branche setzt sich dafür ein, der Staat möge dafür sorgen, dass der Wettbewerb innerhalb dieser Branche gering ist. Dadurch können die Preise der Branche dann höher liegen als sie bei Wettbewerb liegen würden. Das erhöht die Gewinne oder mindert die Verluste der Anbieter dieser Branche. Es erlaubt auch, Unternehmen und Arbeitsplätze zu erhalten, die unter den Bedingungen des Wettbewerbs nicht überlebensfähig wären. An letzterem sind insbesondere die Gewerkschaften interessiert, weil ihnen daran liegen muss, ihren Mitgliedern ganz allgemein zu zeigen, dass sie für den Erhalt von vorhandenen Arbeitsplätzen kämpfen. Da die gemeinsame Vertretung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen meist in der Politik effektiver ist, lassen sich auch diejenigen Unternehmen häufig für die Abwehr des Wettbewerbs einspannen, für die der Wettbewerb auch Vorteile bringen könnte. Es sind dies die überdurchschnittlich leistungsfähigen Unternehmen, die in ihrer Entfaltungsmöglichkeit durch die Einschränkung des Wettbewerbs häufig behindert werden.

In der politischen Argumentation gegen den Wettbewerb in der eigenen Branche spielen die „Besonderheitenlehren“ der jeweiligen Branchen eine herausragende Rolle. Angesichts der generell unbestrittenen Vorteile des Wettbewerbs für den Konsumenten muss argumentiert werden, weshalb der Wettbewerb gerade in dieser Branche für den Konsumenten von Nachteil ist. Die entsprechenden Slogans sind dann etwa: „Sport ist keine Ware“, „die Kulturation Deutschland ist in Gefahr, wenn der Buchhandel in einen ruinösen Preiswettbewerb getrieben wird“, „elektrischer Strom ist ein besonderes Gut und für den Wettbewerb ungeeignet, weil es nicht gelagert werden kann“, „die durch den Preiswettbewerb entstehenden Risiken für die Versicherungsunternehmen sind inkompatibel mit dem Gedanken, dass diese anderer Leute Risiken versichern“, „Preiswettbewerb in der Landwirtschaft führt zu umweltschädlichen Anbaumethoden“. Und immer wieder wird gesagt, dass scharfer Wettbewerb zum Abbau von Arbeitsplätzen in dieser Branche führt, ein Argument, das in der Regel richtig ist und die Kehrseite der Medaille ist, auf deren oberer Seite man lesen kann: „die durch den Wettbewerb vorangetriebenen Produktivitätszuwächse haben den Lebensstandard in Mitteleuropa innerhalb eines Jahrhunderts verzehnfacht.“

Auch für die Arbeitnehmer einer Branche ist es angenehm, wenn diese Branche dem Wettbewerb nicht ausgesetzt ist, wohl aber alle anderen Branchen. Denn ein Unternehmen, das mangels Wettbewerb Lohnerhöhungen ohne Schwierigkeiten auf die Preise überwälzen kann, ist in einer schwachen Verhandlungsposition gegenüber

den Arbeitnehmern, wenn es um diese Lohnerhöhungen geht. Deshalb sind die Gewerkschaften hochregulierter oder gar staatlicher Unternehmen grundsätzlich gegen die Deregulierung oder Privatisierung der Branche, weil dies mehr Wettbewerb bedeutet.

Die Produzenteninteressen, die sich gut in Interessengruppen organisieren lassen, präferieren den Status quo gegenüber den meisten Veränderungen. Man kann dies deutlich machen an den Arbeitnehmervertretungen, den Gewerkschaften. Auch in seiner Eigenschaft als Produzent, als abhängig Beschäftigter, muss ein Arbeitnehmer für seine Lebensplanung daran interessiert sein, dass Fortschritt und Strukturwandel stattfindet. Denn dieser Strukturwandel ist die Voraussetzung dafür, dass sein Reallohn im Verlauf seines weiteren Lebens steigt. Dennoch zieht auch er eine Situation vor, in der zwar alle anderen Branchen dem Wettbewerb und dem Strukturwandel ausgesetzt sind, seine eigene jedoch nicht, so dass sein Arbeitgeber ihm seinen Arbeitsplatz garantiert und die Verhandlungsposition seiner Gewerkschaft gegenüber dem Arbeitgeber dadurch gestärkt wird. Analoge Überlegungen gelten für den Unternehmer. Daher setzen sich die Produzenten-Interessengruppen für die Erhaltung des Status-Quo in der eigenen Branche ein, auch wenn sie überhaupt nichts dagegen haben, als Konsumenten von der Veränderungsdynamik des Wettbewerbs in anderen Branchen zu profitieren.

Wenn überall intensiver Wettbewerb herrscht, dann ist dies für die ganze Bevölkerung besser, als wenn gleichmäßig überall der Wettbewerb durch den Einfluss der Interessengruppen vermindert wird. Dennoch setzen sich häufig die Interessengruppen durch, weil das Brancheninteresse an einem geringeren Produzenten-Wettbewerb leichter organisierbar ist als das Konsumenteninteresse an einem starken Produzenten-Wettbewerb. Dieses Resultat kann in Analogie gesehen werden zu dem Problem der militärischen Abrüstung. Alle Völker stellen sich besser, wenn die allgemeine Abrüstung gelingt. Da aber jede Nation vorzieht, dass die anderen abgerüstet sind, sie selbst aber nicht zur Abrüstung verpflichtet ist, ergeben sich große Probleme, den Idealzustand zu erreichen. Das allgemeine, abstrakte Interesse an einer allgemeinen Abrüstung ist wesentlich schwerer organisierbar als das nationale Sicherheitsinteresse, gut gerüstet zu sein. Letzteres kann unilateral angestrebt werden, ersteres erfordert ein multilaterales Abkommen.

Das Erreichen des Ziels allgemeinen Wettbewerbs setzt das Verständnis in der Bevölkerung dafür voraus, dass Wirtschaftspolitik übergeordneter Gesichtspunkte bedarf, und nicht einfach die Umsetzung der Summe der Brancheninteressen ist. Die Berücksichtigung dieser übergeordneten Gesichtspunkte nennt man in Deutschland „Ordnungspolitik“. Sie wurde von *Ludwig Erhard* eingeführt. Für sie war bis vor kurzem das Bundeswirtschaftsministerium zuständig. „Ordnungspolitik“ war der Versuch, den Einfluss der Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik in Grenzen zu halten, indem die übergeordneten Gesichtspunkte denen der Interessengruppen entgegengestellt wurden. Durch die Reorganisation des Finanz- und des Wirt-

schaftsministeriums nach der letzten Wahl ist die Ordnungspolitik in den Hintergrund getreten.

Politik wurde zu allen Zeiten und wird auch heute stark von Interessengruppen beeinflusst. Deren Hauptzielrichtung ist die Erhaltung des Status quo in den Bereichen, in denen sie jeweils besonders starke Interessen und besonderen Sachverstand haben. Die Landwirtschaftspolitik ist das Kompetenzgebiet des Bauernverbandes, die Gesundheitspolitik das der kassenärztlichen Vereinigung, die Energiepolitik das der Industriegewerkschaft Bergbau usw. Der Bauernverband hat geringen Einfluss auf die Gesundheitspolitik, wo er vielleicht progressiv und veränderungsfreundlich wirken würde, genauso wie umgekehrt die Interessenvertretung der Ärzte keinen Einfluss auf die Landwirtschaftspolitik hat, obwohl sie dort wahrscheinlich wesentlich progressiver und wettbewerbsfreundlicher wirken würde als der Bauernverband.

Was den Produktionsvorgang betrifft, ist in der arbeitsteiligen Gesellschaft der letzte Nutznießer der Produktionsvorgänge, der Verbraucher, zugleich Laie. Der Fachmann ist jeweils der Produzent; und er ist zugleich maßgeblicher Interessent an der Politik, die seine Branche betrifft. So ist das typische Bild, dass der Fachmann die guten Argumente liefert für die Aufrechterhaltung des Status quo. Der fachmännische Einfluss wird in aller Regel in die Waagschale gegen den Wettbewerb geworfen.

In Zeiten, in denen zu wenig Arbeitsplätze vorhanden sind, erhalten die Kräfte des Status Quo zusätzlich Auftrieb durch das sogenannte Arbeitsplatzargument. Eine Änderung, die vom Wettbewerb erzwungen wird, ist in aller Regel auch mit dem Verlust von Arbeitsplätzen verbunden. Die wegfallenden Arbeitsplätze können relativ konkret bezeichnet werden. Eine solche Änderung schafft zwar in aller Regel auch neue Arbeitsplätze. Aber die sind meist diffus verteilt über die ganze Volkswirtschaft. Sie können nicht genau bezeichnet oder gar sichtbar gemacht werden, schon deshalb nicht, weil sie noch gar nicht existieren. Deshalb konzentriert sich die öffentliche Diskussion dann auf die Arbeitsplätze, die verloren gehen. Aus deren Perspektive ist aber die Veränderung negativ anzusehen.

Wenn beispielshalber ein Produktionsvorgang für ein Konsumgut rationalisiert wird, dann führt dies bei gegebenem Produktionsvolumen zu einer Abnahme der Arbeitsplätze in dieser Branche. Zugleich sinken die Produktionskosten. Bei Wettbewerb zwischen den Anbietern sind diese gezwungen, die Kostensenkungen in der Form von Preissenkungen an die Kunden weiterzugeben. Die Konsumenten behalten nunmehr Kaufkraft übrig, die sie bisher für dieses Gut ausgegeben haben. Die Einsparungen bei den Ausgaben für dieses Gut führen nunmehr zu einer verstärkten Nachfrage nach vielen verschiedenen anderen Konsumgütern. Dadurch entstehen in zahlreichen anderen Branchen zusätzliche Arbeitsplätze. Deren Anzahl lässt sich aber empirisch schlecht messen. Denn, während diese Arbeitsplätze in den anderen Branchen entstehen, passiert so viel anderes gleichzeitig auch, dass man den Ar-

beitsplatzschaffungseffekt dieser einen Rationalisierungsmassnahme einer bestimmten Branche nicht isoliert beobachten kann. Was aber nicht sinnlich wahrgenommen werden kann, hat in der politischen Argumentation viel weniger Gewicht als das, was unmittelbar beobachtet werden kann. Im Zeitalter des Fernsehens gilt diese Aussage erst recht.

Da der Wettbewerb sich förderlich auswirkt bei der Durchsetzung von Rationalisierungsprogrammen, entsteht nun auch wegen der verkürzten Betrachtung der Arbeitsplatzeffekte von Rationalisierung ein Widerstand gegen den Wettbewerb, gegen die Kräfte der Veränderung.

Ein weiterer Grund für die Status-quo-Orientierung der Politik liegt in der von ihr selbst im Verlauf von Jahrzehnten aufgebauten sehr hohen Regelungsdichte. Eines der erfolgreichsten Verfahren, mit denen eine Branche sich vor zu starker Konkurrenz durch Außenseiter schützt, ist, den Staat davon zu überzeugen, dass er den Marktzugang beschränken solle, um die Verbraucher vor Angeboten schlechter Qualität zu schützen. Nach meiner Auffassung wäre diese staatliche Zugangsbeschränkung in den meisten Fällen nicht erforderlich. Aber dieses sehr interessante Thema kann hier nicht behandelt werden. Jedenfalls ist durch die Verantwortung, in die sich der Staat hier hat hineinziehen lassen, ein sehr dichtes Netz von Regelungen entstanden.

Ein anderes Beispiel für die hohe Regelungsdichte ist das Steuerrecht. Der Versuch, ein ergiebiges, gerechtes Steuersystem auch mehrheitsfähig zu machen, hat durch den Einfluss von Interessengruppen zu einer immer weiter gehenden Ausfäherung von Steuertatbeständen und Steuervorschriften geführt. Das Steuerrecht ist noch in jedem Wahlkampf als viel zu kompliziert kritisiert und noch nach jeder Wahl auf dem Wege des politischen Kompromisses weiter kompliziert worden. Es hat – zumindest in Deutschland – noch keine Bundestagswahl gegeben, in der nicht von allen Parteien die Vereinfachung des Steuerrechts versprochen wurde. Und es hat noch keine Legislaturperiode gegeben, in der nicht das Steuerrecht weiter ausdifferenziert und komplizierter gemacht worden ist. Ich möchte an dieser Stelle die Ursachen für diese Diskrepanz zwischen Zielen und Effekten nicht im einzelnen analysieren. Es scheint sich um eine Art Grundgesetz des politischen Prozesses der Kompromissbildung zu handeln, dass man die Dinge – ungewollt – immer komplizierter macht: Die starken Status-quo-Interessen müssen bei jeder Veränderung dadurch berücksichtigt werden, dass man viele von ihnen in Ausnahmeregelungen vor zu negativen Folgen der Veränderungen schützt.

Die allgemein hohe Regelungsdichte ist historisches Ergebnis eines jahrzehntelangen kontinuierlichen Prozesses der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung. Eines ihrer Ergebnisse ist aber, dass der Staat sehr unbeweglich und Status-quo-bezogen geworden ist. Je mehr Gesetze und Verwaltungsvorschriften in der Vergangenheit schon erlassen worden sind, desto kleiner ist der Prozentsatz der Vorschriften, die innerhalb einer Legislaturperiode in seriöser Arbeit verändert werden

können, desto statischer wird das Gesamtgebilde aller Vorschriften, denen der Bürger unterworfen ist. Denn die Absolutzahl der Vorschriften, die in vier Jahren wohl-vorbereitet erlassen werden kann, ist begrenzt. Sei diese zum Beispiel 100. Wenn nun schon 500 Vorschriften vorhanden sind, dann machen die neuen oder geänderten Vorschriften 20 % der alten Vorschriften aus. Wenn aber 5000 alte Vorschriften existieren, dann machen die 100 neuen oder geänderten gerade 2% aus. Der Status quo kann sich bei einer hohen Regelungsdichte schon aus gesetzgebungstechnischen Gründen nur sehr langsam ändern.

Ein Beispiel für die Status-quo-Orientierung der Politik kann in dem historischen Prozess der friedlichen europäischen Einigung gefunden werden, der zwar noch nicht abgeschlossen, aber doch schon ein gutes Stück vorangekommen ist.

Die 1957 gegründete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ist der erste ernsthafte Versuch, Europa auf friedlichem Wege zu einigen. Eine solche Einigung diene und dient den beiden Zielen, gewaltsame Konflikte zwischen europäischen Nationen ein für allemal unmöglich zu machen und das Gesamtgewicht Europas im Konzert der Weltmächte zu erhöhen. Die politische Einigung Europas muss notwendigerweise einher gehen mit Verlusten an nationaler Souveränität. Zu diesen Souveränitätseinbußen waren die am Einigungsprozess beteiligten Staaten nicht eigentlich bereit. Es blieb daher für die Väter des Einigungsprozesses – wie *Adenauer* in Deutschland und *Monnet* und *Schuman* in Frankreich, *de Gasperi* in Italien – nichts anderes übrig, als eine Entwicklung in Gang zu setzen, deren Eigendynamik schließlich zu diesen Souveränitätsverlusten führen würde.

Dieser Prozess mit Eigendynamik, den die Staatsmänner in Gang setzten, war die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes. Der Gemeinsame Markt sollte auf wirtschaftlichem Gebiet zur gegenseitigen Durchdringung der bis dahin national geprägten Zivilgesellschaften in Europa führen. Das gegenseitige Durchdringen der nationalen Zivilgesellschaften mochte dann eine größere Bereitschaft zu einer politischen Integration induzieren.

Ein echter gemeinsamer Markt konnte aber nur entstehen, wenn man das Prinzip der nationalen Nicht-Diskriminierung durchsetzte. Hemmnisse des Handels zwischen den Mitgliedsstaaten mussten abgebaut werden. Was aber bedeutete der Abbau der nationalen Inländerbegünstigungen im Rahmen der EWG? Es bedeutete in letzter Konsequenz den Rückzug des Staates als Lenker der Märkte. Es bedeutete dies implizit eine ganz bestimmte ordnungspolitische Entscheidung: die weitgehende Entpolitisierung des Wirtschaftsgeschehens. An die Stelle staatlicher Marktaufsicht und staatlicher Marktlenkung trat das Prinzip der Regulierung der Märkte durch den unverfälschten Wettbewerb.

Da eine supranationale europäische Exekutive und Legislative nicht geschaffen wurde, nicht geschaffen werden konnte, und da der rein nationale Interventionsstaat aufgrund seiner regelmäßigen Bereitschaft zur Inländerbegünstigung mit dem europäischen Markt nicht kompatibel war, blieb nichts anders übrig, als den Interventi-

onsstaat abzuschaffen und durch das Regulativ des politisch unverfälschten Wettbewerbs, also den entpolitisierten Wettbewerb zu ersetzen. Die Idee, einen Gemeinsamen europäischen Markt, nicht aber einen Gemeinsamen europäischen Staat zu schaffen, implizierte eine ganz bestimmte europäische Wirtschaftsordnung, nämlich diejenige staatsfreier Wettbewerbsmärkte.

Die Aufgabe nationaler Souveränitätsrechte konnte angesichts des Nichtvorhandenseins eines europäischen Staates nicht in einer Übertragung dieser Souveränitätsrechte an eben diesen europäischen Staat bestehen. Diese Aufgabe nationaler Souveränitätsrechte konnte deshalb nur die Form annehmen, dass der Staat als solcher diese Handlungsrechte aufgab, dass sich der Staat insoweit in seinem Handeln weit mehr beschränkte als in der Vergangenheit.

Damit aber sehen wir, dass die Entpolitisierung des Marktgeschehens selbst ein eminent politischer Vorgang war. Die Entpolitisierung des Marktgeschehens war das Vehikel für eine gegenseitige Durchdringung der nationalen Zivilgesellschaften Europas angesichts der Weigerung der Nationalstaaten, ihre Souveränität an einen übernationalen europäischen Staat zu übertragen.

Natürlich gibt es Widerstand gegen diesen Weg zur politischen Integration Europas, der den Primat der Wirtschaft vor der Politik etablierte. Es ist die Rede von der „Kommerzialisierung der europäischen Kultur“, vom „Europa der Konzerne“, von der „Vernachlässigung anderer als monetärer Werte“. Aber all diese Argumente dienten, zusammen mit dem der Versorgungssicherheit auch früher schon der Weigerung, nationale Souveränität aufzugeben. Sie waren früher Teil der Ideologien, mit denen man sich gegen die europäische Integration stemmte.

Dass trotz allen Ärgers über die europäische Entwicklung die Integration weiter fortschreiten konnte, lag an den massiven und politisch mächtigen Interessen, die an der Aufrechterhaltung des europäischen Marktes hingen.

Wie konnte die Dynamik dieses Integrationsprozesses aufrechterhalten werden, nachdem die einschneidenden Souveränitätsbeschränkungen für die Mitgliedsstaaten immer offensichtlicher wurden? Vielfach haben die Mitgliedsstaaten versucht, durch Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof diese von der Europäischen Kommission formulierten Konsequenzen des gemeinsamen Marktes zu verhindern oder doch zu verzögern. Der Europäische Gerichtshof hat aber dem Integrationsprozess im Großen und Ganzen die Stange gehalten. So mochte de facto für die betroffenen Mitgliedsstaaten nur vertragstreues Verhalten oder letztlich der Rückzug aus der Gemeinschaft die Alternative sein. Entscheidend ist nun, dass nach den ersten Anfangserfolgen der Integration in den 60er Jahren ein Ausscheiden aus dem gemeinsamen Markt für die überwiegenden politischen Kräfte in der nationalen Politik nicht mehr in Frage kommen konnte. Die „vested interests“ des exportorientierten Teils der heimischen Wirtschaft waren stärker geworden als die „vested interests“ derjenigen Gruppen, die möglicherweise von einem Rückzug aus dem gemeinsamen Markt profitiert hätten. Der nationale Protektionismus, der sich im Einzelfall



bei rein nationaler Entscheidung vielfach durchgesetzt hätte, prallte jetzt ab, weil es nicht mehr um die Einführung eines Protektionismus im Einzelfall ging, sondern um dessen Einführung mit der Fundamentalkonsequenz eines Austritts aus dem Gemeinsamen Markt.

Der garantierte Marktzugang erweist sich als ein Recht von so grosser Bedeutung, dass er dort politisch obsiegt, wo schon eine hinreichende Dichte an Marktaktivität existiert. Das Recht, in den Gemeinsamen Markt exportieren zu können, setzt sich politisch dann gegen die Gegenkräfte durch, wenn das Integrationsniveau ein bestimmtes Ausmaß erreicht hat.

Es ist kein Zufall, dass es die Wettbewerbspolitik ist, bei der die Europäische Kommission ihre einzige unmittelbare exekutive Befugnis besitzt. In allen anderen Politikzusammenhängen kann die Europäische Kommission nur Vorlagen für den Ministerrat entwickeln, der dann mit Hilfe von Richtlinien legislative Vorgaben für die einzelnen nationalen Mitglieder schafft. Hier in der Wettbewerbspolitik aber kann die Europäische Kommission unmittelbar gegenüber Bürgern eines Mitgliedsstaats Anordnungen treffen, zum Beispiel Bußgelder verhängen, Fusionen untersagen etc.

In dieser exekutiven Befugnis der Europäischen Kommission kommt zum Ausdruck, dass das Prinzip des unverfälschten Wettbewerbs aus dem historischen Grund, den ich oben geschildert habe, Grundlage des gesamten Integrationsprozesses ist. Der unverfälschte Wettbewerb auf dem gemeinsamen europäischen Markt ist das primäre Vehikel der Integration der europäischen Zivilgesellschaft.

So hat die europäische Integration auf friedlichem Wege angesichts der Statusquo-Orientierung der nationalen Politik nur dadurch gelingen können, dass man die „Zuständigkeiten“ der Politik zugunsten jener des Marktes beschnitt, dass man das Wirtschaftsleben ein ganzes Stück weit entpolitisierte. Ein Nebenprodukt der europäischen Integration ist eine Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, die zu wesentlich mehr Dynamik und Veränderung fähig ist als dies ohne diese Zurücknahme des Staates je denkbar gewesen wäre.

# Neuere Aspekte der Theorie der Allmende

## Eine Fallstudie\*

Von *Manfred Tietzel*, Duisburg

### A. Das Theorem von der „Tragik der Allmende“

Das Generalthema dieser Tagung, „Neuere Entwicklungen in der Theorie der Wirtschaftspolitik“, setzt auch „neuere Entwicklungen“ in der Wirtschaftstheorie voraus. Denn neue, genauere oder auch allgemeinere Aussagen über die Möglichkeiten, wirtschaftspolitische Ziele zu erreichen, sind Implikate neuer, genauerer oder allgemeinerer Theorien über die zu gestaltenden wirtschaftlichen Sachverhalte. Kurz: das geflügelte Wort „Nichts ist so praktisch wie eine gute Theorie“ sollte man um den Zusatz erweitern: „und noch praktischer ist eine bessere Theorie.“ Als „besser“ möchte ich eine Theorie im Vergleich zu einer anderen bezeichnen, die, unter der Voraussetzung ihrer empirischen Bewährung, allgemeiner ist, das heißt, einen größeren Anwendungsbereich hat und/oder die präziser ist, den Bereich der in ihrem Anwendungsgebiet zugelassenen Ereignisse also stärker einengt.

„Neuere Entwicklungen der Wirtschaftstheorie“ haben auch in den letzten Jahrzehnten „Neuere Entwicklungen in der Theorie der Wirtschaftspolitik“ ausgelöst.

So hat, um ein Beispiel herauszugreifen, die Theorie der Property Rights<sup>1</sup> zahlreiche technologische Anwendungen bei der Gestaltung von Organisationen, in der Umweltökonomik und in der Debatte um die Transformation von Wirtschaftssystemen gefunden.

Und innerhalb der Theorie der Property Rights beansprucht die Theorie der Allmende eine prominente Rolle.<sup>2</sup> Unter „Allmende“ (commons) verstand man ursprünglich die dörflichen Gemeinschaftsweiden, auf die alle Dorfbewohner ihr Vieh treiben durften.

Allgemein soll ein Nutzungsregime „Allmende“ heißen, wenn mindestens zwei Nutzer das nicht beschränkte Recht haben, knappe Ressourceneinheiten, welche die Eigenschaft der Nutzungsrivalität haben, aus einem Bestand solcher Ressourcen

---

\* Ich danke André Kuck, Christian Müller, Josef Schira und Raphaela Smarzczyk für Kritik und Verbesserungsvorschläge.

<sup>1</sup> Siehe etwa den Überblick bei *Eger* (1998), S. 36–64.

<sup>2</sup> Siehe dazu den Überblick bei *Müller/Tietzel* (1998), S. 163–201.



(common pool) zu entnehmen bzw. zu nutzen, also etwa eigene Kühe auf der dörflichen Allmende zu weiden.<sup>3</sup>

Die Gruppe der Berechtigten kann entweder unbeschränkt sein (open access); jeder kann dann Einheiten des Ressourcenpools nutzen oder entnehmen. Oder die Mitgliedschaft in der Gruppe der Berechtigten kann an Voraussetzungen geknüpft sein; wer diese Voraussetzungen nicht erfüllt, ist von der Nutzung ausgeschlossen (limited access).<sup>4</sup> Solche Voraussetzungen können beispielsweise der Wohnort oder die Entrichtung von Zahlungen sein, deren Höhe nicht an die Nutzungsintensität bzw. Entnahmemenge geknüpft ist.

Dörfliche Gemeinschaftsweiden oder -wälder, so wichtig sie vielleicht früher für Dorfbewohner waren, hätten wohl nur geringes Interesse auf sich gezogen, wenn nicht die Art dieses Ressourcenmanagements mit bestimmten Problemen behaftet wäre und wenn nicht zahlreiche andere Ressourcen auf diese Art genutzt würden.

Diese Probleme bestehen regelmäßig in einer ineffizienten Übernutzung der Common-pool-Ressourcen: Das gemeinschaftliche Eigentum an den rivalen Ressourceneinheiten des Pools bietet Anreize zu einer individuellen Nutzungsintensität bzw. Entnahmemenge, durch welche die Produzenten- oder Konsumentenrenten teilweise oder vollständig aufgezehrt werden,<sup>5</sup> die entstehen würden, wenn der Ressourcenpool insgesamt oder seine Teile in exklusivem Privateigentum wären. Oder kurz und in Form eines Sprichwortes: Jedermanns Eigentum ist niemandes Eigentum.

Und selbst diese Probleme erklären ein solches Interesse an der Allmende nicht hinreichend: Solange ein Ressourcenbestand im Vergleich zur Anzahl der Nutzer und der Intensität, mit der diese ihn nutzen, sehr groß ist, oder solange bei regenerierbaren Ressourcen die Regenerationsquote höher ist als die Nutzungsquote, sind mögliche Folgeprobleme vernachlässigbar. Eine winzige Population steinzeitlicher Menschen, die fischen, jagen und Landwirtschaft mittels Brandrodung betreiben, wird weder das Aussterben von Tierarten bewirken noch einen Treibhauseffekt in der Erdatmosphäre erzeugen.

„Tragische“ Folgen einer Allmendenutzung von Ressourcen, wie sie der Biologe *Garett Hardin* in dem vielbeachteten Aufsatz „The Tragedy of the Commons“ be-

<sup>3</sup> Es wurde behauptet, eine Allmende bestehe aus Ressourceneinheiten, „für die keinerlei Eigentumsrechte definiert sind.“ Vgl. *Lerch* (1996), S. 262. Das trifft wohl in dem Sinne zu, daß niemand von der Nutzung ausgeschlossen ist. De facto besteht aber das Recht eines jeden (open access) oder eines jeden aus einer bestimmten Gruppe (limited access) auf alles, was sich in dem Ressourcenpool befindet.

<sup>4</sup> Zu dieser Unterscheidung beispielsweise *Ostrom* (1990), S. 48 ff.

<sup>5</sup> Der Grad der Rentenaufzehrung hängt von der Anzahl der Nutzer ( $n$ ) ab. Geht  $n$  gegen unendlich, so gehen die Produzenten- bzw. Konsumentenrenten gegen null. Vgl. *Müller/Tietzel* (1998), S. 163–168 oder *Cornes/Sandler* (1983), S. 787–792.

schrieben hat<sup>6</sup>, treten erst dann auf, wenn diese Bedingungen nicht erfüllt sind, wenn die Zahl der Nutzer wächst und, dank ihres Erfindungsreichtums, zugleich neue Technologien eine erhöhte Nutzungsintensität ermöglichen. Dann kann geschehen, was den Indianern mit Pfeil und Bogen in vielen Jahrhunderten nicht gelang, nämlich daß der amerikanische Präriebüffel durch Siedler, die mit Gewehren bewaffnet waren, in wenigen Jahrzehnten ausgerottet wurde, und erst dann kann die Verbrennung fossiler Brennstoffe einen Treibhauseffekt und sauren Regen erzeugen.

Daß *Hardins* Aufsatz seit seinem Erscheinen so viel Aufmerksamkeit auf sich zog und noch immer häufig zitiert wird, liegt nicht etwa daran, daß die Probleme von Allmendenutzungen nicht vorher bekannt gewesen wären, sondern wohl vielmehr daran, daß in den siebziger Jahren deutlich wurde, daß diese Bedingungen für eine Vielzahl von in Form einer Allmende genutzte Ressourcen in eklatanter Weise verletzt waren, so daß die Folgen dieser Art der Nutzung tatsächlich „tragisch“ im Sinne *Hardins* geworden waren. Ein Zoologe ging so weit zu fordern: „*Hardins* ‚Tragedy of the Commons‘ sollte für alle Studenten Pflichtlektüre sein [...] und, wenn es nach mir ginge, für alle Menschen.“<sup>7</sup>

Die wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen aus diesem Theorem liefen in der Frühzeit der Diskussion auf zwei Alternativen hinaus: die einen sahen in der Etablierung privaten Eigentums an den Allmendegütern „den einzigen Weg, die Tragik der Allmende zu vermeiden“<sup>8</sup>; die anderen sahen ihn in einer Regulierung, die darauf hinausläuft, die Gruppe der Berechtigten zu limitieren und jedem von ihnen bestimmte Nutzungsmengen pro Nutzungsperiode zuzuteilen.<sup>9</sup> In beiden Fällen sollte der Staat die Privatisierung oder die Regulierung vornehmen.

Seither wurde durch eine Vielzahl von Fallstudien gezeigt, daß u. U. auch die Nutzer selbst dazu in der Lage sind, Maßnahmen der Selbstprivatisierung oder Selbstregulierung zu ergreifen.<sup>10</sup> Die neueste mir bekannte Fallstudie untersucht beispielsweise, durch welche Regeln und Ausschlußmechanismen kalifornische Surfer die Nutzung der Wellen des Pazifiks zum Wellenreiten regulieren.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> *Hardin* (1968), S. 1243–1248.

<sup>7</sup> *Moore* (1985), S. 483. Andere urteilen allerdings weit zurückhaltender. *Dasgupta* (1982), S. 13, schrieb, nachdem er eine Textstelle aus *Hardins* Aufsatz zitiert hatte: „Es wäre schwierig, eine weitere Textpassage von vergleichbarer Berühmtheit zu finden, die so viele Irrtümer enthält wie die obige.“

<sup>8</sup> *Smith* (1988), S. 467.

<sup>9</sup> Eine solche Regulierung würde dann eine Rentenaufzehrung verhindern, wenn die Nutzungs- oder Entnahmeharation genau jener entspräche, die ein Nutzer wählen würde, der privates Eigentum an einem entsprechenden Anteil des Allmendepools hätte. Während aber der Privateigentümer diese Nutzungsintensität bzw. Entnahmemenge im Eigeninteresse wählen würde, muß die Durchsetzung einer Quotenregulierung erzwungen werden, da eine intensivere Nutzung im individuellen Interesse jedes Nutzers liegt.

<sup>10</sup> Siehe dazu etwa: *Ostrom/Gardner/Walker* (1994) und die in dem Übersichtsaufsatz von *Taylor* (1992), S. 633–648 besprochene Literatur.

<sup>11</sup> *Rider* (1998), S. 49–64.

## B. Die Allmendeallokation von Transplantationsorganen

Alle erwähnten Lösungen des Allmendeproblems, die dazu dienen, Wohlfahrtsverluste durch Rentenaufzehrung infolge von Übernutzung einzudämmen oder zu unterbinden, setzen die Privatisierung des Ressourcenpools oder die Durchsetzung von Ausschluß- und Aneignungsregeln voraus.

Ich möchte im folgenden eine Fallstudie über eine Güterallokation vorstellen, die in Allmendeform stattfindet, aber ganz ohne die „tragische“ Folge der Rentenaufzehrung. Es handelt sich um eine bestimmte Art der Allmendeallokation von Transplantationsorganen, die nicht nur vollkommen „untragisch“ zu sein scheint, sondern sogar alternativen Allokationsverfahren überlegen ist.

### I. Bedingungen der Organspende

Es wäre möglich, Organe wie Herzen, Nieren, Augenhornhäute oder Blut zum Zweck der Transplantation bzw. Transfusion auf Märkten zu handeln. Sie sind, erstens, vollständig rival in der Nutzung, denn jedes verpflanzte Herz und jede Mengeneinheit übertragenen Blutes stehen für andere Empfänger nicht mehr zur Verfügung. Hätten, zweitens, lebende Personen oder die durch testamentarische Verfügung eines Verstorbenen ermächtigten Erben das Recht, ihre eigenen oder die erbten Organe zu verkaufen, so würde man als Ökonom das Entstehen von Märkten für Transplantationsorgane vorhersagen. In der Illegalität soll es, wie man gelegentlich liest, solche Märkte ja durchaus geben. Berichte über unfreiwillige Organspenden, denen Urlauber in verschiedenen Teilen dieser Welt zum Opfer fielen, gehören aber wohl eher zu den „Sagen von heute“.<sup>12</sup>

Die meisten Rechtsordnungen schränken den freien Organhandel allerdings ein. In unserer Rechtsordnung beispielsweise ist die kommerzielle Blutspende – gegen ein Handgeld und einen Imbiß – erlaubt; die Lebendspende anderer Organe, deren Entnahme die Gesundheit oder das Leben des Spenders nicht unmittelbar gefährdet, wie das etwa bei einer Niere der Fall ist, darf nicht kommerziell und nur unter Verwandten stattfinden. Die Entnahme von Organen Verstorbener zu Transplantationszwecken schließlich darf nur nicht-kommerziell und nur mit dem vorher erklärten Einverständnis des Verstorbenen bzw. mit einer Erklärung seiner Verwandten über dessen mutmaßliches Einverständnis stattfinden.

Es werden verschiedene Gründe für das Verbot bzw. die Einschränkung des Organhandels vorgebracht.<sup>13</sup> Als demeritorische Güter werden offenbar Organe von Lebenden durch unsere Rechtsordnung um so ausgeprägter behandelt, je höher das

<sup>12</sup> Siehe dazu *Brednich* (1991), S. 77–80.

<sup>13</sup> Siehe dazu *Kliemt* (1998), S. 292 und *Prisching* (1998), S. 309 f.

Gesundheitsrisiko ist, das für einen Spender bei der Entnahme auftritt, der durch diese Einschränkungen sozusagen vor sich selbst geschützt werden soll.<sup>14</sup>

Außerdem ist nicht auszuschließen, daß Organe, die verkauft werden, im Durchschnitt eine mindere Qualität haben als solche, die aus nicht-kommerziellen Gründen gespendet werden, wie *Richard Titmuss*<sup>15</sup> in seiner Untersuchung von Blutspendensystemen festgestellt hat.

Darüber hinaus werden ethische Gründe für das Verbot des Handels mit (nicht aber für die Verwendung von) Organen von Verstorbenen geltend gemacht,<sup>16</sup> beispielsweise, daß die Chance, durch eine Transplantation das Leben zu verlängern, nicht von der Zahlungsfähigkeit eines Menschen abhängen dürfe. Plakativ faßt alle diese Argumente die Bemerkung des Medizinethikers *David Callahan* zusammen: „Theoretisch sollte es keine Gesetze geben, die kompetente Erwachsene daran hindern, zu verkaufen, was immer sie wollen. Aber das Mißbrauchspotential ist einfach zu groß.“<sup>17</sup>

Unter der in unserer Rechtsordnung geltenden sogenannten „erweiterten Zustimmungslösung“ tragen potentielle Organspender zum zukünftigen Pool verfügbarer Organe in dem Sinne „unbedingt“ bei, als ihnen keine direkte Gegenleistung, sei es in Form eines Kaufpreises oder eines vorrangigen Anspruchs auf eine Organzuteilung im Falle der Bedürftigkeit, zusteht; ihre Motivation muß eine andere als ihr unmittelbares Eigeninteresse sein.

Denn auf die zu einer Zeit verfügbaren Organe haben alle Bedürftigen einen gemeinsamen Anspruch, wobei die konkrete Zuteilung eines bestimmten Organs, die Privatisierung einer Ressourceneinheit aus diesem Pool, nach medizinischen Kriterien (Gewebeverträglichkeit, Wartezeit)<sup>18</sup> durch Dritte erfolgt. Die Bewirtschaftung eines Organbestandes erfolgt also in Form einer Allmende ohne Ausschluß (open access).

Die Bereitstellung (das Angebot) von Organen zum Common pool und die Entnahme zur Nutzung (Nachfrage) sind bei der Zustimmungslösung – anders als auf einem Markt, auf dem der Preis sowohl das Angebot als auch die Nachfrage bestimmt – nicht über eine gemeinsame Regelgröße miteinander verknüpft. Veränderungen der Nachfrage haben deshalb auch keinen Einfluß auf das Angebot und umgekehrt.

<sup>14</sup> Am 11.8.1999 hat das Bundesverfassungsgericht seine Bestätigung des Verbots von Lebendspenden unter Fremden ausdrücklich mit dem „vom Gesetzgeber legitimerweise verfolgte(n) Schutz des Spenders vor sich selbst“ begründet. *O. V.* (1999 a), S. 1 f.

<sup>15</sup> Vgl. dazu *Titmuss* (1970).

<sup>16</sup> Vgl. *Frank* (1986), S. 180–187.

<sup>17</sup> Zitiert nach *Frank* (1986), S. 181.

<sup>18</sup> Ausnahmen sind Notfälle und Zweitimplantationen, z. B. nach Abstoßung eines Organs, bei denen nach dem Windhundverfahren zugeteilt wird.

Da der Preis eines Transplantationsorgans null ist und die individuellen Aneignungskosten vernachlässigbar gering sind, weil dafür in der Regel eine Krankenversicherung eintritt, wird die Gesamtnachfrage nach Transplantationsorganen von der Anzahl der indizierten Transplantationsfälle abhängen, die wiederum von Größen wie der Bevölkerungsentwicklung, der Veränderung der Lebenserwartung und dem Fortschritt in der Medizintechnik bestimmt wird.

Das Aufkommen (Angebot) an Transplantationsorganen wird von der Anzahl der Personen abhängen, die sich dem moralischen Gebot, einen anonymen anderen zu lieben wie sich selbst, verpflichtet fühlen, und natürlich von der Häufigkeit tödlicher Unfälle im Verkehr, Sport und Haushalt, weil junge Unfallopfer ideale Organspenders sind.<sup>19</sup>

Von dieser altruistischen Motivation, einer bestimmten, wenn auch anonymen Person zu helfen, ist die andersartige altruistische Motivation zu unterscheiden, mit der eigenen Spendebereitschaft zum Abbau des allgemeinen Mangels an Transplantationsorganen beizutragen. Diese Motivation wird aber sogar einen rationalen Altruisten nicht zur Organspende veranlassen können, denn für den Abbau eines bestehenden Mangels ist ein einzelner Spender insignifikant; er wird daher rationalerweise auf seine Bereitschaftserklärung, zu spenden, verzichten. Er befindet sich in einer Situation, in der seine Spendenbereitschaft einem freiwilligen privaten Beitrag zur Bereitstellung eines Kollektivgutes entspricht.

*Breyer und Kliemt*<sup>20</sup> machen ganz andere Argumente für die geringe Spendebereitschaft geltend. Dafür seien die Furcht potentieller Spender verantwortlich, bei Entnahme nicht wirklich tot zu sein, der Abscheu, nach Eintreten des Hirntodes künstlich am Leben erhalten zu werden, und die psychische Sperre, sich überhaupt mit dem eigenen Tod zu befassen. Dies sind durchaus plausible Hypothesen, die aber eben nicht auf der Rationalverhaltensannahme beruhen.

Wie aufgrund dieser Anreizsituation zu erwarten, ist tatsächlich ein permanenter und wachsender Überhang des Bedarfs über das Aufkommen an Transplantationsorganen zu beobachten,<sup>21</sup> der sich in länger werdenden Wartelisten auf zukünftige Organpools niederschlägt. Auf die Transplantation einer Niere muß beispielsweise ein Erkrankter etwa vier Jahre warten.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Medizinische Voraussetzungen für die Entnahme sind der Eintritt des Hirntodes und die Qualität der Organe. Nach diesen Kriterien sind weniger als ein Prozent aller Verstorbenen geeignete Spender. Vgl. *Oberender* (1995), S. 337–341.

<sup>20</sup> Vgl. *Breyer/Kliemt* (1995), S. 137 f.

<sup>21</sup> Für Übertragungen von Niere, Leber, Herz und Augenhornhaut steht gegenwärtig etwa die Hälfte der jährlich benötigten Transplantate zur Verfügung. Vgl. *Hecht* (1998), S. 185.

<sup>22</sup> Vgl. *Hecht* (1998), S. 187.

## II. Die Prioritäts- oder Allmendelösung

Um diese Schere zwischen Bedarf und Aufkommen zu schließen, haben *Breyer/Kliemt*<sup>23</sup> einen Vorschlag unterbreitet, den sie als „Club- oder Prioritätslösung“<sup>24</sup> bezeichnen.

Sie schlagen ein System multilateraler Verträge derart vor, daß diejenigen, die einem solchen Vertragssystem beitreten, ihre Bereitschaft erklären, im Falle ihres Todes ein bestimmtes Organ (vielleicht alle ihre transplantationsfähigen Organe) für den Organpool bereitzustellen, aus dem andere Vertragspartner bedient werden, die eines solchen Organes bedürfen. Im Gegenzug hat der dem Vertrag Beitretende im Fall des eigenen Bedarfs einen Anspruch auf die Organe, welche verstorbenen Vertragspartnern entnommen wurden. Wer nicht dem Vertrag beitrifft, indem er keine oder nur eine allgemeine Bereitschaftserklärung abgibt, Spender zu sein, soll nur dann einen Anspruch auf ein Organ aus dem Vertragspool haben, wenn eine Überschußsituation besteht.

Als „Club“ sollte man ein solches multilaterales Vertragssystem aber nur in einem metaphorischen Sinne bezeichnen. Denn Organen, als vollständig rivalen Gütern, fehlt die Eigenschaft eines typischen Clubgutes, z. B. eines Schwimmbades, zunächst nicht rival in der Nutzung zu sein und ab einer bestimmten Nutzungsintensität wegen auftretender und sich weiter verstärkender negativer Externalitäten in zunehmendem Grade rival zu werden.

Nach der üblichen Definition handelt es sich bei diesem „Club“ um eine Allmende, denn einer Mehrzahl von Personen stehen hier gemeinsame Ansprüche auf einen Pool rivaler bzw. rein privater Güter zu, wobei nach diesem Vorschlag der Zugang zu dieser Gruppe von Anspruchsberechtigten beschränkt bzw. an bestimmte Bedingungen geknüpft ist (limited access).

Vorteile, die *Breyer/Kliemt* in einem solchen „Organclub“, beispielsweise gegenüber der diskutierten Zustimmungslösung, sehen, sind u. a. die folgenden:

- „Dem Grundwert des Respektes vor den autonomen Willenserklärungen von selbstverantwortlichen mündigen Bürgern wird Rechnung getragen [...].
- Die Motivation zur Organspende wird gestärkt, da mit ihr ein erhöhter Anspruch auf den Empfang eines Spenderorgans im Krankheitsfall verbunden ist; vor allem aber wird die psychische Barriere durchbrochen, da die Entscheidung über eine Spendebereitschaft nicht mehr allein ein Nachdenken über den eigenen Tod bedeutet, sondern über das eigene Überleben im Falle einer schweren Krankheit (ein ‚Framing-Effekt‘).“<sup>25</sup>

<sup>23</sup> *Breyer/Kliemt* (1995) und die dort genannten Veröffentlichungen von *Kliemt*.

<sup>24</sup> *Breyer/Kliemt* (1995), S. 137.

<sup>25</sup> *Breyer/Kliemt* (1995), S. 137 f.

Diese Vorteile, argumentieren die Autoren, ließen ein höheres Aufkommen an Spenderorganen erwarten als beispielsweise unter der Zustimmungs- oder der Widerspruchslösung.<sup>26</sup> Sie verzichteten allerdings darauf, die Entscheidung über den Beitritt zu einer solchen Organallmende mit Ausschluß näher zu untersuchen.

Wenn man einmal von den sicher bestehenden Vorteilen der Verträglichkeit mit dem Grundwert der Autonomie und des Vorliegens eines günstigen „Framing-Effektes“ absieht, weil beide sich einer rationalen Verhaltensanalyse weitgehend entziehen, bleibt der Vorteil einer prioritären Zuteilung gegenüber Personen, die dem Allmendevertrag nicht beitreten, einigermaßen unklar. Es ist nämlich nicht die prioritäre Zuteilung schlechthin, die einen rational und eigeninteressiert Entscheidenden zum Beitritt veranlassen könnte, sondern mit ihr muß ein zusätzlicher Nutzen gegenüber dem Status quo der erweiterten Zustimmungslösung und gegebenenfalls auch gegenüber anderen Lösungen verbunden sein.

### III. Die relative Vorteilhaftigkeit von Allokationsverfahren für Transplantate

Der erwartete Nettonutzen  $N_i^{net}$  einer Person  $i$ , bei Bedarf ein Transplantationsorgan zu erhalten, ergibt sich als Differenz des individuellen erwarteten Nutzens  $N_i$  und der individuellen Beitrittskosten  $K_i$ .

$$(1) \quad N_i^{net} = N_i(EZL) \cdot e^{-\lambda h} \cdot r - K_i \cdot e^{-\lambda h}$$

$$\text{mit } \frac{\partial N_i}{\partial EZL} > 0$$

$N_i$  hängt ab vom Erwartungswert der zusätzlichen Lebensjahre EZL, die man für den Fall einer Erkrankung durch eine Transplantation realisieren würde, multipliziert mit der (für eine Alterskohorte) gleichen Wahrscheinlichkeit  $r$ , in Zukunft ein Transplantat zu benötigen. Nutzen und Kosten werden mit  $\lambda$  auf den Zeitpunkt diskontiert, zu dem die Wahl eines Zuteilungsverfahrens getroffen werden muß;<sup>27</sup>  $h$  stellt das Zeitintervall zwischen diesem Zeitpunkt und dem mittleren Erkrankungsalter dar.

<sup>26</sup> Breyer/Kliemt (1995), S. 138.

<sup>27</sup> Da mit zunehmendem Alter die Eignung als Spender abnimmt, die Gesundheitsrisiken aber steigen, könnten sich strategische Anreize mit Bezug auf den Beitrittszeitpunkt und entsprechende Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedern verschiedener Alterskohorten ergeben. Um diese Anreize und Konflikte einzudämmen, schlagen Breyer und Kliemt (1995), S. 142–144) vor, das Beitrittsrecht nur bis zu einem bestimmten Lebensalter zu gewähren, wobei man vielleicht an den Eintritt der Volljährigkeit denken könnte. Die folgenden Überlegungen beziehen sich deshalb auf ein repräsentatives Mitglied  $i$  einer solchen Alterskohorte.



Der Grenznutzen erwarteter zusätzlicher Lebensjahre sei positiv. EZL wiederum hängt ab von  $ZL(t)$ , der Differenz der Lebenserwartung  $m$  (vom Zeitpunkt der Erkrankung  $t=0$  ab) mit einem Transplantat und der Restlebenserwartung  $k$  (ab Zeitpunkt der Erkrankung) ohne Transplantat (bzw. mit erkranktem Organ).  $ZL$  sinke mit jedem Jahr, das ab Erkrankung ohne Transplantation vergeht, um ein Jahr. Diese Annahme trägt der Tatsache Rechnung, daß, beispielsweise bei Nieren- oder Herz-erkrankungen, der Körper im Laufe der Zeit durch die Erkrankung Schaden nimmt. Diese zusätzliche Lebenserwartung durch Transplantation  $ZL(t)$  kann für (nicht erkrankte) Mitglieder einer Alterskohorte als gegeben angesehen werden.<sup>28</sup>

EZL ist die Summe aus den Produkten zusätzlicher Lebensjahre  $ZL(t)$  durch Transplantation zu einer Zeit  $t$  innerhalb der Restlebenszeit ohne Transplantation  $k$  und der Wahrscheinlichkeit  $p_t$ , in  $t$  ein Organ zu erhalten.

$$(2) \quad EZL = \sum_{t=0}^k ZL(t) \cdot p_t,$$

wobei

$$(3) \quad ZL(t) = m - k - t, \text{ bzw. } \frac{\partial ZL}{\partial t} = -1, \text{ und } ZL(t) = 0 \text{ für } t \geq k$$

und

$$(4) \quad p_t = (1 - q)^t \cdot q$$

Der Erwartungswert der zusätzlichen Lebenserwartung EZL hängt also nur von  $q$  ab.  $q$  ist definiert als das Verhältnis der Anzahl von angebotenen Transplantaten zur Nachfrage nach Transplantaten pro Jahr (Zuteilungsquote) und sei im Zeitablauf konstant.<sup>29</sup>  $q$  wird hier interpretiert als die für alle Perioden gleiche Wahrscheinlichkeit, in der Periode  $t$  ein Transplantat zu erhalten.

<sup>28</sup> Das heißt, wenn man davon absieht, daß das Ausmaß, in dem eine Qualitätsbereinigung der Lebenszeit mit einem erkrankten Organ vorgenommen werden muß, individuell unterschiedlich hoch sein kann. So können sich die Leidensempfindung oder auch der Produktivitätsrückgang durch Krankheit zwischen Personen einer Alterskohorte, die an einer bestimmten Organerkrankung leiden, unterscheiden.

<sup>29</sup> Auf die mittlere Sicht von einigen Jahren trifft das wohl annähernd zu. Auf längere Sicht werden aber beispielsweise Veränderungen der Lebenserwartung oder Fortschritte in der Transplantationstechnik und die abnehmende relative Häufigkeit von Todesfällen im Verkehr, Haushalt und bei Risikosportarten eine Rolle spielen. Zur Vereinfachung wird außerdem davon abstrahiert, daß die Zuteilungswahrscheinlichkeit mit der Wartezeit steigt, da auch nach dem Kriterium der Wartezeit zugeteilt wird.



Die exogen bestimmte Organnachfrage pro Jahr  $N$  ergibt sich als Produkt aus der Anzahl  $n$  der Mitglieder der jeweils relevanten Gruppe und der jährlichen Quote indizierter Transplantationsfälle  $\beta$ . Im Falle der (engen und erweiterten) Zustimmungslösung ist die relevante Gruppe die Bevölkerung  $B$  des Rechtsgebietes ( $n=B$ ); bei der Allmendelösung ist es die Anzahl der Mitglieder  $n$ , die von 2 bis  $B$  reichen kann ( $n=2, \dots, B$ ).

Das jährliche Organangebot  $A$  ist das Produkt aus der jeweiligen Gruppengröße, abzüglich des Beitretenden selbst, der ja nicht für sich selbst als Spender in Betracht kommt, dem Anteil der Organspender an der jeweiligen Gruppe  $\alpha$ , der jährlichen Mortalitätsquote  $\gamma$  und dem Anteil  $\delta$  geeigneter Spender unter den Verstorbenen.<sup>30</sup>

$$(5) \quad q = \frac{A}{N} = \frac{(n-1) \cdot \alpha \cdot \gamma \cdot \delta}{n \cdot \beta},$$

mit  $0 < \alpha, \beta, \gamma, \delta \leq 1$  und  $q = 1$  für  $\frac{A}{N} \geq 1$

Für große  $n$ , etwa den Bevölkerungsbestand der Bundesrepublik Deutschland von 82 Millionen, liegt das Verhältnis von  $(n-1)/n$  nahe an eins, für die kleinste mögliche Organ-Allmende von zwei Personen beträgt es 0,5.

Die Spenderquote wird unter der engen Zustimmungslösung ( $\alpha^Z$ ), bei der nur Verstorbenen, die einen Spenderausweis haben, Organe entnommen werden dürfen, kleiner sein als bei der geltenden erweiterten Zustimmungslösung, bei der auch die Angehörigen eines Verstorbenen die Entnahme erlauben können ( $\alpha^E$ ). Bei der erweiterten Zustimmungslösung wird der Anteil  $\alpha^E$  größer als  $\alpha^Z$ , aber kleiner als eins sein.

Da jeder, der einer Organallmende beitrifft, damit zugleich seine Spendebereitschaft erklärt, ist der Wert von  $\alpha^A$  gleich eins.

Da  $\beta, \gamma$  und  $\delta$  exogen gegebene und mittelfristig konstante Größen sind, muß wegen  $\alpha^Z < \alpha^E < \alpha^A$  für „große“ Gruppen, sagen wir, ab tausend Mitgliedern (wegen  $(n-1)/n \approx 1$ ), auch gelten, daß  $q^Z < q^E < q^A$ .

Unter der geltenden erweiterten Zustimmungslösung hat  $q^E$  etwa den Wert 0,5, d. h., „daß für die Übertragung von Niere, Leber, Herz und Augenhornhaut etwa die Hälfte der (jährlich, M. T.) benötigten Organe zur Verfügung steht.“<sup>31</sup>

Ca. 5 Prozent der Bevölkerung besitzen einen Spenderausweis, sind also potentielle Organanbieter ( $\alpha^Z=0,05$ ). Wie hoch der Bevölkerungsanteil der Angehörigen

<sup>30</sup> Zur Vereinfachung wird vom Problem der Gewebeverträglichkeit von Transplantaten abstrahiert; ebenso wird darauf verzichtet, die bei jeder Art von Transplantationsorganen verschiedenen Parameterkonstellationen zu berücksichtigen, weil beides auf die grundsätzlichen Erwägungen keinen Einfluß hat.

<sup>31</sup> Hecht (1998), S. 185.

ist, die ihre Zustimmung geben würden, läßt sich nicht ermitteln, da nur die Angehörigen geeigneter verstorbener Spender um ihre Zustimmung gebeten werden, welche sie in 50 bis 70 Prozent der Fälle geben.<sup>32</sup>

Falls die Zustimmungsquote von Familienangehörigen kleiner oder gleich 45 Prozent wäre,  $\alpha^E$  also kleiner oder gleich 0,5, läßt sich leicht errechnen, daß dann  $\gamma \cdot \delta$  größer oder gleich  $\beta$  wäre. D. h., die jährliche Anzahl zur Organspende geeigneter Verstorbener wäre schon jetzt gleich groß wie oder größer als die jährliche Anzahl indizierter Transplantationsfälle. Würde die Allmendeallokation von Organen praktiziert, so wäre – bei Zutreffen dieser Schätzung – (wegen  $\alpha^A = 1$ ) bei „großen“ Mitgliederzahlen der jährliche Organbedarf in der Allmende voll gedeckt, und u. U. müßte nicht einmal jedes geeignete Organ entnommen bzw. könnte außerhalb der Organallmende verwendet werden.

Der „Tod auf der Warteliste“<sup>33</sup>, der bei der engen Zustimmungslösung und bei ihrer erweiterten Form vorkommt, träte dann nicht mehr auf, denn jeder Bedürftige könnte im Jahr seiner Erkrankung versorgt werden.

An einem Rechenbeispiel für die erwarteten zusätzlichen Lebensjahre<sup>34</sup> unter alternativen Allokationsregimen läßt sich das anschaulich demonstrieren.

Für  $m = 12$ ;  $k = 5$ ;  $\alpha^Z = 0,05$ ;  $\alpha^E = 0,5$ ;  $\alpha^A = 1$  und  $\beta = \gamma \cdot \delta$  ergeben sich folgende Werte für EZL als abhängige Variable von  $q$ :

- Enge Zustimmungslösung:  $EZL^Z = 1,23$  Jahre
- Erweiterte Zustimmungslösung:  $EZL^E = 6,00$  Jahre
- Allmendelösung:  $EZL^A = 7,00$  Jahre

Für ein repräsentatives Mitglied  $i$  der Alterskohorte, die über ihren Allmendebeitritt entscheiden muß, ist die erwartete zusätzliche Lebenszeit durch Transplantation am höchsten bei der Allmendelösung, gefolgt von der erweiterten und am geringsten bei der engen Zustimmungslösung.

Für „kleine“ Anzahlen  $n$  von Allmendemitgliedern reduziert sich die Differenz der erwarteten zusätzlichen Lebensjahre gegenüber den Alternativen; im Rechenbeispiel würde in der kleinsten möglichen Allmende von zwei Vertragspartnern EZL auf 6 Jahre sinken und damit gleich hoch sein wie für die erweiterte Zustimmungslösung.

<sup>32</sup> Hecht (1998), S. 192.

<sup>33</sup> O. V. (1999 b), S. 3.

<sup>34</sup> Die Erwartungswerte müßten mit der Zeit-Präferenzrate  $\lambda$  auf den Entscheidungszeitpunkt diskontiert und mit der Wahrscheinlichkeit  $r$ , im Laufe des Lebens eine Krankheit mit Transplantationsindikation zu erleiden, multipliziert werden. Da dadurch nur die Steigungsparameter von  $EZL(q)$ , nicht aber die Vorteilhaftigkeitsreihenfolge der Alternativen beeinflusst werden, sei zur Vereinfachung darauf verzichtet. D. h. es wird angenommen, daß  $r = 1$  und  $e^{-\lambda h} = 1$ .

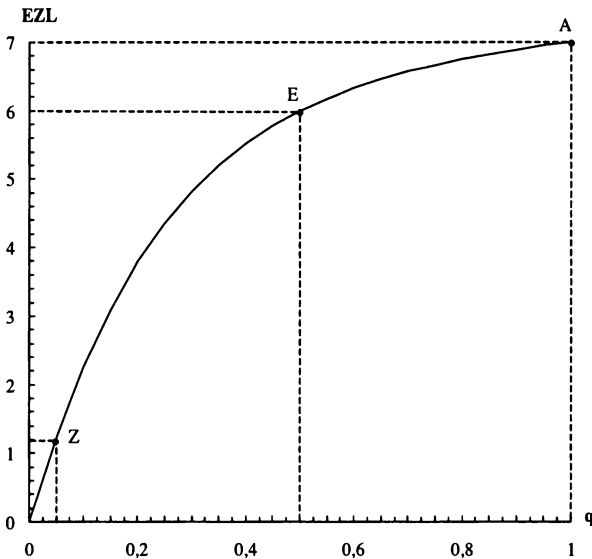


Abbildung 1: Erwartete zusätzliche Lebensjahre EZL in Abhängigkeit von der jährlichen Zuteilungsquote q

Da bei beiden Verfahren ein gleicher Erwartungswert für EZL vorliegt, jedoch (wegen  $B \gg n$  in einer „kleinen“ Organallmende) die Variabilität, gemessen als Standardabweichung  $\sigma$ , bei der erweiterten Zustimmungslösung kleiner ist als bei der Allmendelösung ( $\sigma^A > \sigma^E$ ), wird, wenn der repräsentative Entscheider  $i$  kleine Standardabweichungen größeren strikt vorzieht, die Vorteilhaftigkeitsreihenfolge umgekehrt; die EZL- $\sigma$ -Kombination im Punkt B auf der Indifferenzkurve  $I_3$  wird jener in C, die auf der niedrigeren Indifferenzkurve  $I_2$  liegt, vorgezogen. (Siehe Abbildung 2).

Für die Organallmende existiert deshalb prima facie ein Schwellenproblem: erst wenn die Mitgliederzahl einen bestimmten Wert überschritten hat, für den  $i$  zwischen der Kombination von EZL\* und  $\sigma^{A*}$  der Allmendelösung und jener der erweiterten Zustimmungsregelung  $EZL = 6$  und  $\sigma^E$  indifferent ist, kehrt sich die Vorteilhaftigkeitsreihenfolge erneut um.

Die Organisation einer Organallmende mit einer solchen Mindestanzahl von Mitgliedern stellt ein Kollektivgutproblem dar, das zunächst einmal nicht ohne weiteres lösbar erscheint. Dieses Problem wäre aber nur dann relevant, wenn jedes Individuum  $i$  sich für eines der Allokationsverfahren entscheiden müßte. Da aber jeder, der der Allmende beitrifft, zugleich in der Zustimmungslösung verbleibt, lebt man (jedenfalls übergangsweise) in der besten aller möglichen Welten: Da unter diesen Bedingungen die Opportunitätskosten des Verzichts auf die Nutzen der erwarteten zu-

sätzlichen Lebensjahre aus der Zustimmungslösung durch Allmendebeitritt nicht anfallen, lohnt der Beitritt zur Allmende (sofern die Allmendenutzen die Beitrittskosten übersteigen) immer; das grundsätzlich bestehende Schwellenproblem wird dadurch kompensiert.

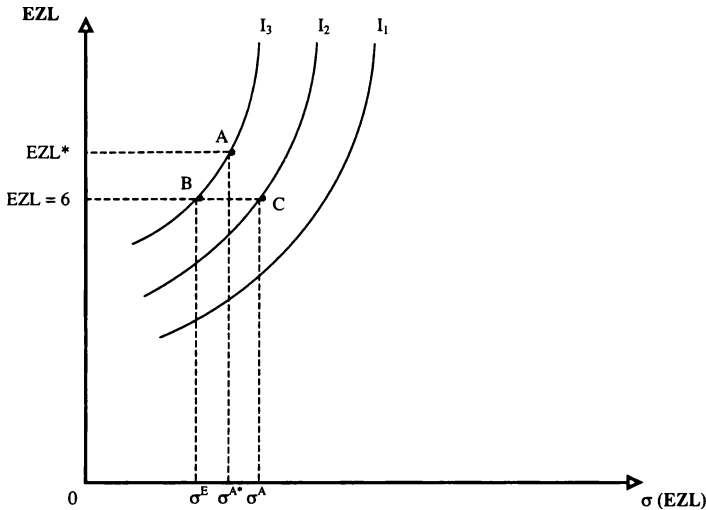


Abbildung 2: Erwartungswert und Standardabweichung von EZL für erweiterte Zustimmungs- und Allmendelösung

Einerseits bereitet deswegen das Fehlen der Notwendigkeit, sich zwischen verschiedenen Allokationsverfahren zu entscheiden, der Allmendelösung geradezu den Boden. Andererseits wäre für einen Gesetzgeber wie den unseren, der – aus welchen Gründen auch immer – die Zustimmungslösung gegenüber allen anderen präferiert, die Vorschrift, sich für ein Verfahren zu entscheiden, ein (wenn auch schwaches) Substitut für ein Verbot des Allmendeverfahrens.

Die Kosten  $K_i$  eines potentiellen Spenders, die mit den verschiedenen Zuteilungsverfahren verbunden sind, setzen sich zusammen aus den Kosten, die aus dem Akt der Zustimmung selbst entstehen, und den Kosten in Form des Disnutzens, zu wissen, daß man dereinst mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit mit unvollständigem Leibe von den Toten auferstehen wird.

Der unter der engen Zustimmungslösung zustimmende zeigt, daß für ihn diese Kosten null oder so gering sind, daß er es sich leistet, durch seine Handlung eine expressive Präferenz<sup>35</sup> für das „moralisch Gute“ zu äußern; er kann, da er keinen unmittelbaren Nutzen erhält, als „unbedingt motiviert“ gelten und würde auch die erweiterte Zustimmungslösung billigen.

<sup>35</sup> Vgl. Brennan/Lomasky (1993).

Wenn die Zustimmung nicht erfolgt, kann das bedeuten, daß man dem Disnutzen einer Organentnahme als hoch empfindet, z. B. weil man aus Glaubensgründen mit kompletter Organausstattung zum „Jüngsten Gericht“ erscheinen muß; solche Personen werden „unbedingt demotiviert“ sein, Organe zu spenden, und sie werden die ihnen durch die erweiterte Zustimmungslösung zugemuteten Kosten als sehr hoch bewerten.

Die Spenderkosten der Allmendelösung werden sich aus einer Aufnahmegebühr, die zur Deckung der Kosten des Allmendebetriebs dient, und dem erwarteten Disnutzen zusammensetzen, unvollständig begraben zu werden.

Während es in einer Population immer einen Anteil „unbedingt Motivierter“ – etwa die fünf Prozent Personen mit Spenderausweis – und „unbedingt Demotivierter“, man denke etwa an die Zeugen Jehovas, geben wird, verknüpft die Allmendelösung das Organaufkommen und die Berechtigung zum Empfang eines Organs aus dem Allmendepool miteinander; es wird Reziprozität<sup>36</sup> hergestellt. Denn nur derjenige wird als potentiell Berechtigter zugelassen (und ansonsten ausgeschlossen), der zugleich auch potentieller Spender ist. Unter den beiden Zustimmungslösungen werden „unbedingt Motivierte“ einen freiwilligen Beitrag zum Organpool leisten, während „unbedingt Demotivierte“ niemals beitragen werden, aber u. U. auch nicht aus dem Pool entnehmen wollen. Der Rest der Bevölkerung, sofern sie aus Utilitaristen besteht, wird die dominante Strategie wählen, nicht potentieller Spender, wohl aber potentieller Empfänger zu sein. Letzteres ist bei der Allmendelösung nicht möglich, da free-rider ausgeschlossen werden.

Da also die individuellen Kosten der Allmendelösung kaum höher sein werden als jene der engen Zustimmungslösung (nämlich um die Differenz einer Beitrittsgebühr zur Allmende und der Kosten, einen Spenderausweis zu erhalten), werden bei der erweiterten Zustimmungslösung die individuellen Kosten besonders dann sehr hoch sein, wenn eine fehlende Zustimmung eines Spenders Widerspruch gegen die Organentnahme bedeutet, aber seine Angehörigen zustimmen.

Wenn man nach diesen Plausibilitätsüberlegungen annehmen darf, daß die möglichen Kostenunterschiede zwischen der Allmendeallokation und den Zustimmungslösungen die individuellen erwarteten Nutzendifferenzen zwischen den Verfahren nicht aufzehren, dann gilt für jedes repräsentative Individuum  $i$ , daß bei hinreichend großer Anzahl von Mitgliedern die Allmendelösung der engen und der erweiterten Zustimmungslösung strikt präferiert wird, während die Präferenzrelation, die aus der Sicht eines bestimmten Spenders zwischen enger und erweiterter Zustimmungslösung besteht, ohne zusätzliche Informationen nicht bestimmbar ist.

Mit zunehmender Anzahl der Mitglieder der Organallmende verringert sich zudem die relative Vorteilhaftigkeit beider Zustimmungslösungen. Wer der Allmende beiträgt, verliert nicht seinen Anspruch auf Organzuteilung nach den Zustimmungs-

<sup>36</sup> Breyer/Kliemt (1995), S. 137.

lösungen. Da aber unter den Beitretenden auch solche sein werden, die vorher zur Gruppe der „unbedingten Spender“ gehört haben, die nun aber durch den Beitritt dem Organpool außerhalb der Allmende Spenderorgane entziehen, werden  $\alpha^Z$  und  $\alpha^E$  kleiner werden, je größer die Anzahl der Allmendemitglieder wird. Wenn beispielsweise die Hälfte der Bevölkerung der Organallmende beigetreten ist, darunter mit entsprechendem Anteil vormals „unbedingte“ Spender, und wenn Verwandten nur noch in der Hälfte der Fälle die Entscheidung bleibt, einer Entnahme zuzustimmen, so halbieren sich auch  $\alpha^Z$  und  $\alpha^E$ ; die austretenden potentiellen Spender üben auf die Verbleibenden negative Externalitäten aus. Es tritt ein crowding out der Zustimmungsallokation ein, und am Ende dieses Prozesses wird die Organallmende als „natürliches Monopol“ übrig bleiben, der die gesamte Bevölkerung (abzüglich der „unbedingt Demotivierten“) angehört.<sup>37</sup>

Dieses natürliche Allmendemonopol wird sich nicht nur auf eine Organart, sondern auf alle transplantationsfähigen Organe erstrecken. Es treten nämlich auch economies of scope auf, die es erwarten lassen, daß alle transplantierbaren Organe zusammen in einer einzigen Organallmende bewirtschaftet werden. Diese economies of scope entstehen beispielsweise dadurch, daß die kostendeckende Beitrittsgebühr pro Person mit der Anzahl der Mitglieder sinkt und Informationen über verfügbare und benötigte Transplantationsorgane in einer einzigen Datenbank gespeichert und abgerufen werden können.

### C. Ein „Hoch“ auf die Allmendeallokation?

Diese sind Gründe genug, sollte man meinen, ein „Hoch“ auf die Allmendelösung auszubringen: nicht nur tritt bei der Allmendeallokation von Transplantationsorganen keine Rentenaufzehrung auf, sondern sie ist nach dem Kriterium der erwarteten zusätzlichen Lebensjahre der praktizierten erweiterten Zustimmungslösung überlegen.

Jedoch wäre – erstens – (unter der Voraussetzung ihrer Legalität) wegen des grundlegenden Kollektivgutproblems unterhalb der Schwelle individueller Vorteilhaftigkeit die Selbstentstehung einer Organallmende nicht generell zu erwarten. Es bedarf dann eines Mechanismus, dieses Collective-action-Problem zu überwin-

<sup>37</sup> Da die positive Externalität, die ein zusätzliches Allmendemitglied auf jeden, der schon Mitglied ist, in Form einer erhöhten zusätzlichen Lebenserwartung ausübt, mit jedem neuen Mitglied kleiner wird, zugleich aber jedes neue Mitglied, das vorher unter den Zustimmungslösungen potentieller Spender war, Opportunitätskosten in Form einer Verringerung der Anzahl erwarteter zusätzlicher Lebensjahre unter den Zustimmungslösungen auslöst, sind Parameterkonstellationen denkbar, unter denen aus der Sicht der Mitglieder der Grenznutzen eines weiteren Allmendebeitritts seine Grenzopportunitätskosten übersteigt. Dann wären die Mitglieder geneigt, eine Aufnahmesperre zu erlassen. Wenn allerdings eines der Allokationsverfahren gewählt werden muß, wird dieser Effekt nicht auftreten.

den. Aber Ähnliches gilt natürlich auch für Märkte, die ebenso wenig wie Organallmenden voraussetzungslos entstehen.

Zweitens sind es ganz besondere Bedingungen, die hier eine Allmendeallokation gegenüber anderen Allokationsverfahren vorteilhaft erscheinen lassen. Durch die Art der Zulassung (des Ausschlusses) ist jeder potentielle Bedürftige zugleich auch potentieller Organspender; potentieller Nachfrager kann nur werden, wer potentieller Anbieter ist. Das Problem der Bereitstellung (provision) und der Entnahmeberechtigung (appropriation) werden in einem Zuge gelöst.

Negative Externalitäten, die darin bestehen, daß jeder, für den ein Organ aus dem Pool entnommen wird, diesen Pool für andere verkleinert, werden hier – anders als bei anderen Gütern, die in Allmendeform bewirtschaftet werden – dadurch strikt begrenzt, daß schon bei Entnahme einer einzigen oder weniger Gutseinheiten – ein Herz oder eine bestimmte Menge Blut – Sättigung erreicht ist und für die nächste Einheit der Grenznutzen null wird. Der Anreiz zur Übernutzung bei dieser besonderen Allmendeform ist also sehr gering.

Ein „Hoch“ auf die Allmende ist in diesem besonderen Fall durchaus angebracht, denn das „tragische“ Ereignis des „Todes auf der Warteliste“ könnte durch sie vermieden werden. Wegen der recht speziellen Bedingungen, unter denen dies gilt, sollte das „Hoch“ allerdings nicht allzu laut ausfallen.

## Literatur

- Brednich, R. W.* (1991), *Die Maus im Jumbo-Jet. Neue sagenhafte Geschichten von heute*, München.
- Brennan, G./Lomasky, L.* (1993), *Democracy and Decision. The Pure Theory of Electoral Preference*, Cambridge (Mass.).
- Breyer, F./Kliemt, H.* (1995), *Solidargemeinschaften der Organspender: Private oder öffentliche Organisation?*, in: P. Oberender, Hg., *Transplantationsmedizin*, Baden-Baden, S. 135–160.
- Cornes, H./Sandler, T.* (1983), *On Commons and Tragedies*, in: *American Economic Review*, Vol. 73, S. 787–792.
- Dasgupta, P.* (1982), *The Control of Resources*, Cambridge (Mass.).
- Eger, T.* (1998), *Private und öffentliche Eigentumsrechte aus ökonomischer Sicht*, in: M. Held, H. G. Nutzinger, Hg., *Eigentumsrechte verpflichten. Individuum, Gesellschaft und die Institution Eigentum*, Frankfurt/New York, S. 36–64.
- Frank, R. H.* (1986), *Choosing the Right Pond. Human Behavior and the Quest for Status*, New York/Oxford.
- Hardin, G.* (1968), *The Tragedy of the Commons*, in: *Science*, Vol. 162, S. 1243–1248.
- Hecht, D.* (1998), *Ökonomische Aspekte der Organübertragung*, in: *List Forum*, Bd. 24, S. 184–197.

- Hirsch, F.* (1970), *The Social Limits to Growth*, Cambridge (Mass.).
- Kliemt, H.* (1998), Unverkäufliche Güter und Enteignung, in: M. Tietzel, Hg., S. 279–298.
- Lerch, A.* (1996), Die Tragödie des Gemeineigentums – Zur Fragwürdigkeit eines berühmten Paradigmas, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Bd. 41, S. 255–270.
- Moore, J. A.* (1985), Science as a Way of Knowing-Human Ecology, in: *American Zoologist*, Vol. 25, S. 483–637.
- Müller, C./Tietzel, M.* (1998), Allmende-Allokationen, in: M. Tietzel, Hg., *Ökonomische Theorie der Rationierung*, München, S. 163–201.
- Oberender, P.* (1995), Ein Markt für Transplantate?, in: *List Forum*, Bd. 21, S. 337–341.
- Ostrom, E.* (1990), *Governing the Commons*, Cambridge (Mass.).
- Ostrom, E./Gardner, R./Walker, J.* (1994), *Rules, Games and Common-Pool Resources*, Ann Arbor (Mich.).
- O. V.* (1999 a), Organe dürfen nicht für Fremde gespendet werden, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27.8.1999, S. 1 f.
- O. V.* (1999 b), Auf der Warteliste lauert der Tod, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 1.9.1999, S. 3.
- Prisching, M.* (1998), Präferenzen für Rationierungsmechanismen: Anomalien vs. Rationalität, in: M. Tietzel, Hg., *Ökonomische Theorie der Rationierung*, S. 299–327.
- Rider, R.* (1998), Hangin’ ten: The common-pool resource problem of surfing, in: *Public Choice*, Vol. 97, S. 49–64.
- Smith, R. J.* (1988), Resolving the Tragedy of the Commons by Creating Private Property Rights in Wildlife, in: *Cato Journal*, Vol. 1, S. 439–468.
- Taylor, M.* (1992), The Economics and Politics of Property Rights and Common Pool Resources, in: *Natural Resources Journal*, Vol. 32, S. 633–648.
- Tietzel, M.* (1998), Hg., *Ökonomische Theorie der Rationierung*, München.
- Titmuss, R.* (1970), *The Gift Relationship*, London.





# Dialogik in der Wirtschaftspolitik

Von *Hans Peter Widmaier*<sup>\*</sup>, Regensburg

## A. Oekonomismus, Dezisionismus und Technokratie

Drei kritische Probleme der Wirtschaftspolitik möchte ich zum Ausgangspunkt meiner Ausführungen machen: den herrschenden Oekonomismus und Dezisionismus und die Technokratie.

Viele Erscheinungsformen des Oekonomismus sind mir im Laufe meiner eigenen wissenschaftlichen Entwicklung nicht fremd geblieben: so das Denken in Sachzwängen, in Machbarkeitsvorstellungen und in der Form von Thesen zur Dominanz des homo oeconomicus (*Widmaier*, 1966, 1976).

In Beiträgen zu diesem Ausschuss habe ich mich frühzeitig damit auseinandergesetzt: einmal in einem Beitrag „Arbeitsorientierte Wachstumspolitik“ (1970); zum anderen in meiner „Kritik der quantitativen Wirtschaftspolitik“ (1972). Mein heutiger Beitrag ist der Frage gewidmet: Sind „Wirtschaft und Politik zum Dialog verurteilt?“ (*G. Schwarz* 1999)

Die Analyse der Wirtschaftspolitik zwischen Markt und Staat ist ein Thema der Moderne: Auf der einen Seite stehen die Pluralismustheoretiker den Korporatisten gegenüber, auf der anderen Seite versuchen Markttheoretiker mehr Markt statt Staat zu fordern. Zwischen diesen Positionen ist mein Ansatz zu finden: Er beruht auf (1) der Dialogik und Kommunikation, (2) sowie der Selbstorganisation der Individuen und (3) auf einem Menschenbild, das ich homo dialogicus nenne.

Meine erste zentrale These: Die Okzidentale Gesellschaftsentwicklung war und ist immer schon mehr als reine *Webersche* Rationalisierung von Individuum und Gesellschaft im engeren zweckrationalen Sinne. Es gab und es gibt stets auch Stätten für die Reproduktion von Handlungsorientierungen, die andere als utilitaristische waren und sind: so z. B. in der Arbeiterbewegung des 19. Jahrhunderts, in der Frauenbewegung, in der ökologischen Bewegung, in der Selbsthilfe (als Metapher); ja, die ordnungspolitische Idee der „Sozialen Marktwirtschaft“ ist daraufhin angelegt. Diese Handlungsorientierungen jenseits des Utilitarismus sind es, an der eine moderne demokratische Politik gerade unter Globalisierungsdruck ansetzen muss.

---

<sup>\*</sup> Ich danke Christian Wichert für kritische Hinweise und Ergänzungen

So gehört zur föderalen Struktur der Schweizer Eidgenossenschaft aber auch der Bundesrepublik Deutschland, dass auf der Mikro-, Meso- und der Makro-Ebene demokratische Einflüsse wirksam werden: Es gibt vielfältige Orte der zivilgesellschaftlichen Genese meritatorischer Bedürfnisse. In diesen Orten werden wertbezogene Handlungsorientierungen reproduziert, modifiziert oder aber erst erzeugt. Sie gehorchen nicht allein einer wirtschaftlichen Zweckrationalität. Auch die Europäische Union ist föderal strukturiert und das Subsidiaritätsprinzip ist verankert. Was liegt also näher, als dialogische Strukturen: „Dialogik als Entdeckungsverfahren“ (Widmaier 1999) in verstärktem Maße in Allokationsentscheidungen einzubeziehen?

Einmal ganz abgesehen von Problemen, die ich – anknüpfend an *Walter Euckens* „Wirtschaftspolitik“ – mit den Begriffen „optimales Informationsniveau“ und „Transaktionskosten“ umreißt, stehen technokratisches und dezisionistisches Denken im Gegensatz zu einer pragmatischen, demokratischen Linie wirtschaftspolitischen Denkens. Ich möchte dies an der Karriere des „Magischen Polygons“ in der Wirtschaftspolitik Deutschlands exemplarisch verdeutlichen (vgl. dazu *Rothschild, K.* 1998).

Zunächst zeigt das *Arrow-Unmöglichkeitstheorem*, dass das Zustandekommen einer sozialen Wohlfahrtsfunktion im Rahmen der formalen Ansprüche demokratischer Verfassungen grundsätzlich nicht möglich sei. Praktisch wurde deshalb im deutschsprachigen Raum von konkreten wirtschaftspolitischen Zielen ausgegangen: Vollbeschäftigung, Wirtschaftswachstum und Preisstabilität als magischem Dreieck, später als magischem Polygon mit Außenhandelsgleichgewicht und gerechter Einkommensverteilung. Im Stabilitätsgesetz von 1967 werden die Ziele des Polygons (ergänzt durch das Gesetz zum Sachverständigenrat) als gleichrangig angesehen; sie sollen gleichzeitig erfüllt werden.

Für den Nicht-Monetaristen bestehen aber etwa die bekannten Trade-off-Beziehungen zwischen zwei Zielen (*Phillips-Kurve*). Aber die Zielbeziehungen sind noch vielfältiger: Bei fünf Zielen ergeben sich 227 mögliche Zielbeziehungen ...

Die Zielprioritätenregel markiert heute eine neuere Richtung des Denkens: Zielhierarchien kommen zum Zuge: Preisstabilität und Marktfreiheit werden oberste Ziele – bis hin zum Dezisionismus (als Unabhängigkeit deklariert) der Notenbankpräsidenten.

Schließlich werden in den Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages die instrumentellen Ziele der Geld- und Fiskalpolitik festgeschrieben: die Mittel selbst werden zu Zielen erhoben. Freilich ist diese Mischung wirtschaftspolitischer Strategien aus Dezisionismus und Technokratie nur um den Preis demokratischer Strukturen zu haben.

So präsentiert die Ökonomie die Bürger und Politiker mit „grausamen Dilemmata“, wie sich *Tobin* (1987) ausdrückte. In der praktischen Politik werden Kompro-

misse angestrebt, die nicht zuletzt aus Dialogen hervorgehen. Das schweizerische „ma' red miteinand“ wird sprichwörtlich und deutet in Richtung Dialog; Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind Begriffe aus der deutschen Innenpolitik. Auch international sollte die Dialogik vermehrt eine Rolle spielen. So schreibt *G. Schwarz* zum 30. Davoser Weltwirtschaftsforum unter der Überschrift „Davoser Irritationen“ (gemeint sind das Hinhören der Referenten und Diskussionsteilnehmer auf Protestadressen): „Wenn die Davoser Irritationen bei den Führungskräften dieser Welt aus Wirtschaft und Politik also bewirken, dass sie weniger arrogant, selbstsicher und selbstzufrieden auftreten, sich öffnen für den Dialog und die Ängste der Globalisierungскеptiker ernst nehmen, hätte das Weltwirtschaftsforum gewiss eine positive Wirkung gezeitigt“ (*G. Schwarz*, 2000).

Es vollzieht sich eine strukturelle Transformation des öffentlichen Raums. Die Selbstorganisation der Bürger entwickelt sich als Gegenkraft bürokratischer, technokratischer und ökonomischer Herrschaft. Der kollektiven Interessenvertretung stellt sich das „Gemeinschaftshandeln ohne Herrschaftsanspruch“ (*Widmaier*, 1999) gegenüber. Die theoretische Aufarbeitung dieses Phänomens soll in der Auseinandersetzung mit den Theorien kollektiven Handelns gezeigt werden. Wir sind dabei auf dem Weg zur Dialogik ...

## B. Von der Logik kollektiven Handelns zur Dialogik

Ein knapper Exkurs in die Theoriegeschichte kollektiven Handelns bis hin zur Hermeneutik der Dialogik möge als Test gelten dafür, dass meine heutige Position an bisherige anknüpft, dies aber einer kritischen Prüfung unterzieht. Denn: „Für jede Gesellschaftstheorie ist ... das Anschließen an die Theoriegeschichte ... eine Art Test: je zwangloser sie die Intentionen früherer Theorietraditionen in sich aufnehmen, erklären, kritisieren und fortführen kann, um so eher ist sie gegen die Gefahr gefeit, dass sich in ihrer eigenen theoretischen Perspektive unbemerkt partikuläre Interessen zur Geltung bringen.“ (*Habermas*, J. 1987 2. Aufl. Band 1, 202 f.).

Bereits 1965 holt *Mancur Olson* in seiner „Logik kollektiven Handelns“ zum großen Gegenschlag gegen die Klassentheorie aus. Sie wurde in der Physiokratie vertreten durch *Cantillon* (1755), durch *Stuart* (1767) und schließlich durch *François Quesnay* (1768). In der englischen Klassik ist ihr prominenter Vertreter *David Ricardo*. In der Kritik der politischen Ökonomie des 19. Jahrhunderts erhielt die Auseinandersetzung zwischen sozialen Klassen in einer deterministischen Deutung des Geschichtsprozesses durch *Karl Marx* und *Friedrich Engels* eine zentrale Rolle.

*Mancur Olson* wendet sich zweitens auch gegen die Pluralismustheoretiker der amerikanischen *Bentley/Truman*-Richtung: An die Stelle des Klassenkonflikts tritt bei ihnen in einer sich ausdifferenzierenden und komplexer werdenden Gesellschaft die organisierte Interessengruppe und der Konflikt zwischen gesellschaftlichen

Gruppen stärker in den Vordergrund. Später vertritt *J. K. Galbraith* die These vom Gegengewicht der Kräfte (Countervailing-power-These).

*Mancur Olson* reduziert seine Gegenthese auf einen (ökonomisch) rationalen Kern: Er präsentiert eine Theorie rationaler Entscheidung für Individuen, die einer Gruppe beitreten möchten. Unter Verwendung der Theorie öffentlicher Güter und der Figur des homo oeconomicus entsteht ein *Olson*-Dilemma: Personen mit gemeinsamen Interessen schließen sich nur unter ganz spezifischen Bedingungen zusammen: entweder nach einem individuellen Kosten/Nutzen-Kalkül und/oder bei der Anwendung von Zwang oder dem Angebot von privaten, selektiven Anreizen (Gütern). Große, anonyme Gruppen aber – wie Rentner, Jugendliche, Konsumenten, Gastarbeiter u. a. bleiben wegen ihrer breiter streuenden Interessen unorganisiert. Sie „leiden im Stillen“ (*Olson*). „Sie tragen die Last“ des Arguments, wie *Olson* sich ausdrückt.

Dabei betrachtet *Olson* historisch bestimmende Elemente – wie solidarisches Verhalten, wie spontane und freiwillige Sozialität und Kommunikation – als Randerscheinungen, die er nicht analysiert. Deshalb bietet uns *Olson* nur eine Theorie der Clubs und/oder ein Unmöglichkeitstheorem rationalen Kollektivverhaltens.

Kritisch macht in einer frühen Arbeit *Claus Offe* (1969) darauf aufmerksam, dass neben der Organisationsfähigkeit der Bürger auch deren Konfliktfähigkeit wichtig ist für die Durchsetzung von Interessen und Bedürfnissen. Sein Fazit: Mangelnde Organisationsfähigkeit und schwache Konfliktfähigkeit kumulieren in horizontalen aber auch vertikalen Disparitäten der Lebensbereiche, so z. B. bei Arbeitslosen, Rentnern, Hausfrauen und armen Menschen.

In den achtziger und neunziger Jahren meldet sich *Claus Offe* (zusammen mit *Wiesenthal*) erneut zu *Olsons* eindimensionaler Theorie zu Wort: er schildert in seinem Beitrag „Two logics of collective actions“ (1985 u. 90) die Unterschiede in der Logik kollektiven Handelns der Gewerkschaften im Vergleich mit der Logik der Unternehmerverbände. Dies ist bereits ein erster Schritt in Richtung einer – wie ich es nennen möchte – „multi-logic“: Unterschiedliche Verbände folgen unterschiedlichen Logiken kollektiven Handelns.

*Olsons* Theorie erhält aber zunächst wichtige Ergänzungen innerhalb des ökonomischen Paradigmas: Der politische Unternehmer wird eingeführt. Er bedient sich der Gruppe, um die eigenen Wünsche nach Einkommen, Macht und Prestige zu verwirklichen. Er ist innovativ und steht mit anderen politischen Entrepreneurs im Wettbewerb um möglichst gewinnträchtige Interessen. Damit sind wir auf der Angebotsseite: Fragen der Koordination des Gruppenhandelns treten auf: Kann der Entrepreneur kompromissfähige Güterbündel schnüren? Gelingt dies, so hat diese Managementleistung öffentlichen Gutscharakter (vgl. *Stiglitz*, 1991).

*Victor Vanberg* (1978) deutet den Zusammenschluss von Menschen in verschiedenen Organisationen und Gruppen als Gesellschaftsvertrag: Sich überschneidende

Mitgliedschaften bilden ein Netzwerk, so wie es für die gegenwärtige korporatistische Struktur typisch ist. Ressourcen werden zusammengelegt und dies bedeutet, dass die Verteilung der Verbandsleistung über den Umweg eines sozialen Koordinationsmechanismus erfolgt.

Ich ziehe eine Zwischenbilanz: Erstens lösen die Differenzierung der Teilinteressen und zweitens die Existenz einer Güterpalette vom privaten bis hin zum öffentlichen Gut das Kollektivgüterproblem aus seiner Anonymität: Menschen engagieren sich eher für Bürgerinitiativen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft. Beides, die Differenzierung der Teilinteressen und die Erweiterung der Güterpalette relativieren die Aussagen Olsons aber im Kern nicht.

Dies gilt trotzdem *Olsons* Betrachtungsweise statisch ist. Welche Voraussetzungen in einem dynamischen Modell müssen erfüllt sein, damit sich Individuen im Zeitablauf kooperativ verhalten (in der Gruppe)?

Eine wichtige Rolle in diesem Zusammenhang spielen: einmal der negative Anreiz von Kontrollen im Zeitablauf, zum anderen Zeitpräferenzüberlegungen und schließlich die Änderung der Spielregeln durch die Gruppe.

Dem entgegen wirkend können Verbände durch eine gute Organisation intern auf die Partizipationsentscheidung ihrer Mitglieder einwirken (innerverbandliche Demokratie). Zum anderen kann *Olsons* Güterpalette durch die Kategorie der solidarischen Güter verfeinert werden. Empirisch zeigt sich schließlich, dass Verbände im Zeitablauf zunächst öffentliche Güter anbieten, später aber diversifizieren sie und verteilen die Güter gleichmäßiger auf die verschiedenen Güterkategorien (vgl. *Van Waarden* 1992, S. 163 ff.).

Eine bekannte, aber wichtige Erweiterung der Olsonschen Fragestellung zum Einbringungs- und Verbleibekalkül in der Gruppe leistet *Arbert O. Hirschman* in seinem Buch „Abwanderung, Widerspruch und Loyalität“ (*Hirschman* 1970/74). Bei Leistungsver schlechterung durch die Gruppe haben die Mitglieder zunächst die Möglichkeiten, Widerspruch einzulegen oder aber abzuwandern, d. h. die Gruppe zu verlassen. Widerspruch versucht zunächst, Zustände in der Gruppe zu verändern, Einfluss zu nehmen auf die Gruppe. Erst im Falle der Erfolglosigkeit wird Abwanderung als Ausweg in Frage kommen. Eine oft unterschlagene Kategorie in der Diskussion der *Hirschman*-Strategien ist schließlich die Verhaltenseigenschaft der Loyalität. *Hirschman* versteht unter Loyalität eine besondere Anhänglichkeit an eine Organisation. Loyale Mitglieder bleiben lange beim Widerspruch, ihre Verhandlungsmacht wurzelt letztlich im Drohpotential einer denkbaren Abwanderung.

An die Grenze des ökonomischen Paradigmas gelangen wir schließlich mit *Homann/Suchanek* (1992) durch die Betrachtung des Verhaltens der Bürger in Nicht-Standard-Situationen. Was heißt das? Ist die jeweilige Situation bei gegebenen komplexen Umweltbedingungen nicht mehr hinreichend standardisiert, kann der Bürger im Rahmen seiner eingeschränkten Problemlösungskapazität eine Kosten-

Nutzen-Relation nicht eindeutig herstellen. Die *Olsonsche* Logik stößt systematisch an ihre Grenzen.

Dazu zwei Illustrationen: Nicht-Standard-Situationen spielen eine bedeutsame Rolle in sozialen Bewegungen. Kennzeichen für diese sind die uneinheitlichen Deutung der Ausgangssituation und ihrer Probleme. Hinzu kommt die Offenheit der Wert- und der Zielformulierung: die soziale Bewegung wird als Kommunikations- und Suchprozess verstanden.

Aber auch in alltäglichen Situationen kann Nicht-Standard auftreten: Bei jeder beabsichtigten Änderung des Status quo kann ein Kommunikationsproblem unter den Beteiligten entstehen, indem die gemeinsame Evaluation des Ist-Zustandes in eine Problematisierung des Kosten-Nutzen-Horizontes einmündet (*Homann/Suchanek* 1992, S. 24 f.).

Dies führt uns zu Laborversuchen, die sich mit der Kollektivgutproblematik auseinandersetzen: Frau *Caporal* und andere Forscher haben in einem Zeitraum von über zehn Jahren in den USA und Canada Kleingruppenexperimente in Laborsituationen durchgeführt. Ihr Thema: „Selfishness examined: Cooperation in the absence of egoistic incentives“ (*Caporal* u. a. 1989).

Die Autoren untersuchen zunächst soziale Dilemmata. Bei egoistisch-rationalem Verhalten stoßen sie auf die typische Kollektivgüterproblematik: Das öffentliche oder gemischte Gut wird nur suboptimal angeboten. Es entsteht ein defizientes Gleichgewicht („deficient equilibrium“).

In vier weiteren Phasen untersuchen die Forscher soziale Dilemmata in einem größeren Kontext, in dem Kooperation zustande kommt: Zwang, Wiederholung der Entscheidung, Gewissensentscheidungen und schließlich führen sie den Gesichtspunkt des Triebs zur Selbsterhaltung und Fortpflanzung ein. In allen diesen über die vier egoistischen Anreize gesteuerten Kooperationsmodellen fällt kooperatives Verhalten nur als Nebenprodukt an oder ist nur Mittel, einen bestimmten Zweck zu erreichen. Es wird der Umgang von Einzelspielern miteinander abgebildet, die nur aus taktischen und/oder strategischen Gründen bereit sind, begrenzte Übereinkünfte mit anderen einzugehen. Es kommt nicht zu gruppendynamischen Prozessen.

Im Fortlauf der Experimente werden nun egoistische Anreize von den Spielregeln her ausgeschlossen. Die Eigenschaften eines sozialen Dilemmas aber bleiben erhalten. Interne Kommunikation wird zugelassen: Alle diese Gruppen kooperierten. Worin liegt die kooperationsfördernde Wirkung der Kommunikation?

Ich bin der Meinung, dass die Situation der Individuen in den Gruppenexperimenten mit Diskussion die Eigenschaften eines dialogischen Raums (*Widmaier/Wichert* zuerst 1995, dann 1999) aufweist. Welches sind die Eigenschaften des dialogischen Raums und wie werden sie gesichert? Die Statusgleichheit wird wie in einem Spiel unter Fremden und durch anonyme Entscheidung gesichert. Gesellschaftliche Überlegenheit der Person als Machtquelle scheidet ebenso aus wie ein Exper-

tenstatus („Besserwisser“, „Technokrat“). Jeder Teilnehmer des Dialogs muss seine Stellungnahme mit guten Gründen belegen können, ob sich nun sein Geltungsanspruch auf objektive Wahrheit, normative Richtigkeit oder expressive Wahrhaftigkeit stützt. Wodurch werden die Eigenschaften aktive Freiheit (individueller Spielraum) und passive Freiheit (Freiheit vor Eingriffen Dritter) im dialogischen Raum gewährleistet? Jeder Teilnehmer hat die gleichen Ressourcen zur Verfügung und kann individuell und anonym über ihre Verwendung entscheiden. Es gibt keine Druckmittel, die in die Entscheidung eingebracht werden können – nur das des zwanglosen besseren Arguments. In der experimentellen Situation können sich alle einbringen, die es etwas angeht: das ökonomisch rationale Verhalten ebenso wie das soziale.

Neben dem ökonomisch rationalen Verhalten und einem der Rolle im Sozialen gerecht werdenden Verhalten wird es einen Spielraum, einen Unbestimmtheitsbereich geben, der wichtig ist. Ex ante ergibt sich im dialogischen Raum dadurch, dass es aus der Beobachterperspektive nicht mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit prognostizierbar ist, unter welchem der drei von den zeitgenössischen Individuen zu unterscheidenden oben genannten Geltungsansprüchen ein vorgebrachter Grund vorrangig und damit auch kritisierbar ist.

So werden bei der Erstellung eines Kollektivgutes die klärungsbedürftigen Teile der Situation problematisiert, eine gemeinsame Deutung der Situation kann ausgehandelt werden.

Methodologisch gesehen stehen letztlich zwei miteinander konkurrierende Paradigmen auf dem Prüfstand: die Ökonomik und die Dialogik. Meine sich damit verbindende These lautet: Nur die Dialogik schöpft das mit ihr einhergehende Rationalitätspotential voll aus. Die dialogische Position – symbolhaft als homo dialogicus – steht zwischen der Figur des homo oeconomicus und einer Theorie des Menschen, die ihn als Exponent gesellschaftlicher Prozesse versteht.

Anhand der neu erschienenen und gegenüber der ersten Ausgabe stark veränderten Ausgabe von *Hans Alberts* „Marktsoziologie und Entscheidungslogik“ (1998, 2. Aufl.) lässt sich aus dem ersten Kapitel – „Individuelles Handeln und soziale Steuerung. Die ökonomische Tradition und ihr Erkenntnisprogramm“ – herleiten, dass die Dialogik dem klassischen, nomologisch gehaltenen ökonomischen Erkenntnisprogramm näher steht als die reine Theorie und der ökonomische Institutionalismus, wenngleich letzterer einen Schritt in die richtige Richtung darstellt (vgl. *Richter/Furubotn*, 2. Aufl. 1999). Bekanntlich betrachtet dagegen *Albert* insbesondere den diskurstheoretischen Ansatz von *Habermas* kritisch als „hermeneutischen Rückfall“ (*Albert* 1993). Das Studium der programmatischen Ausführungen von *Habermas* zeigt aber erstens, dass dem angewandten „kommunikativen Handeln“ ein „methodischer Rationalismus“ nicht abgesprochen werden kann (*Habermas* 1987 4. Aufl., S. 114 ff. und S. 153 ff.) und zweitens, dass der Ansatz „hypothesenfähig“ ist (*Habermas* a. a. O. und 1992, S. 24 ff.). Der für hermeneutische Ansätze



kennzeichnende Konsens auf der handlungstheoretischen Ebene ist immer nur ein zeitlich befristeter Konsens – bis eben neue gute Gründe verfügbar sind. Hieran anknüpfend ist das von *Albert* letztlich im Sinne der Rettung des „kritischen Rationalismus“ vorgebrachte Argument einer Unabhängigkeit von rationaler Akzeptabilität einer Norm und normenregulierten Handelns bei der Erklärung eben dieses Handelns nicht stichhaltig (vgl. *Albert* 1993, S. 15). Die von *Habermas* und anderen entwickelte performative Einstellung des (wissenschaftlichen) Beobachters ist auch für die Dialogik konstitutiv (*Widmaier/Wichert* 1995), ist Ausdruck eines Realismus der Teilnehmer, die die Identifikation von Sinn unauflöslich mit der Kenntnis seiner Begründungsressourcen verknüpft. *Hans Alberts* pointierte Kritik beruht aber stets auf einer objektiven, hypothetisch-reflexiven, am Wissenschaftsbetrieb selbst orientierten Einstellung zum Objektbereich der Sozialwissenschaften.

### C. Zu den Wurzeln der Dialogik

Die gesellschaftliche Entwicklung zeigt im Zeitablauf (1) eine Rationalisierung der Weltbilder und (2) eine Dezentrierung der Weltbildstrukturen. Was heißt das? So wird das klassische Paradigma der Antike – die Mitmenschlichkeit in der Polis – und später das christliche Glaubensmuster – die Caritas – ersetzt durch die Philosophie des Selbstbewusstseins („cogito ergo sum“). Der Mensch sei aus sich heraus vernünftig, Ideen seien ihm angeboren. Die Mitmenschlichkeit der Antike und die Caritas des Christentums treten zurück bis hin zur Entfremdung und Verdinglichung. Die Brücke zum Paradigmenwechsel zwischen cartesianischer Denkweise und Dialogik wird durch die Anerkennung der nicht-deterministischen, diesseitigen Rolle der Geschichte („history matters“) und der Rolle der Sprache und der Kommunikation in der Entwicklung des Menschen geschlagen: Geschichte, Sprache und Kommunikation unterscheiden den Menschen vom Tier, werden zum Schlüssel einer neuen Anthropologie. Über sie entwickeln sich Ich und Du, Mutter und Kind, Lehrer und Schüler, der Mensch von Mensch zu Mensch (*Widmaier*, 1999).

In der Philosophiegeschichte deutet sich diese Wende bereits bei dem republikanischen Denker *Jean Jacques Rousseau* an. Er unterlegt eine positive Anthropologie: Der Mensch ist ursprünglich ein positiver Mensch und ist durch Erziehung (Bildung) formbar. Wenn Geschichte eine Rolle spielt in der Entwicklung des Menschen, dann unterliegt der Mensch der bürgerlichen Gesellschaft ihren Bedingungen der ökonomischen Rationalisierung. Die Ungleichheit der Bedingungen steigert die Selbstsucht und führt zur Entfremdung. Dieser Entfremdungsprozess ist aber umkehrbar, durch Lernen von Kultur unter anderen gesellschaftlichen Bedingungen, so die These. Der Mensch bei *J. J. Rousseau* also als gutes, auf Sozialität bezogenes Individuum: eine doppelt positive Anthropologie.

Auch in der englischen Klassik spielt eine intersubjektive Kategorie – die Sympathie – eine wichtige Rolle in der Anthropologie. So bei *David Hume* oder bei

*Adam Smith* in seiner Theorie der moralischen Gefühle. Der Begriff der Sympathie bezieht sich dabei sowohl auf die Welt (als Umwelt) als auch auf den Mitmenschen. Beide – Welt und Mitmensch – sind konstitutiv für das Wohlergehen und die Entwicklung des Ichs.

Bahnbrechend für die Philosophie der Dialogik wird das Werk *Ludwig Feuerbachs*: Philosophie der Dialogik als „Philosophie der Zukunft“ (so der Titel der Arbeit von *Feuerbach* aus dem Jahre 1843). Sie ist Philosophie vom Standpunkt der Anthropologie aus betrieben. Es kommt auch hier zur Säkularisierung eines ursprünglich theologischen Gedankens, dass das Ich ohne das Du nicht möglich ist.

Die Philosophie der Dialogik ist gerichtet gegen die idealistische Philosophie des Ich/Es-Bezugs und des Subjekt/Objekt-Zusammenhangs. Das Ich ist nicht der isolierte Einzelne, der monologisiert oder stumm ist. Vielmehr entwickelt sich das Ich zum Ich als einem sozialen Wesen durch Kommunikation und Dialog mit dem Du.

Später hat der Heidelberger Philosoph *Karl Löwith* in seiner in der Nähe liegenden aber auch gegen *Martin Heidegger* gerichteten Habilitationsschrift „Das Individuum in der Rolle des Mitmenschen“ das dialogische Prinzip für eine moderne Anthropologie nutzbar gemacht (*Löwith, K.*, 1928). Zugleich legt er damals schon den Grundstein für die moderne Rollentheorie.

Ein anderer Heidelberger Philosoph, *Karl Jaspers* (später in Basel einer meiner akademischen Lehrer), wird als bedeutender Dialogiker genannt. In seiner Philosophie der Existenz behandelt er sowohl die Rollentheorie wie die Theorie der Kommunikation ausführlich. Für ihn sind drei objektive Formen der Kommunikation (1) die Kommunikation in primitiver Gemeinschaftlichkeit, (2) die Kommunikation in sachlicher Zweckhaftigkeit und die Rationalität und (3) die Kommunikation in ideenbestimmter Geistigkeit des Gehalts denkbar. Alle drei Formen der Kommunikation sind zugleich die Vorbedingungen seiner normativen Vorstellung für eine existentielle Kommunikation. Für ihn ist existentielle Kommunikation die Auseinandersetzung zwischen Menschen um die Wahrheit der Existenz. Sie ist an vier normative Voraussetzungen gebunden – sie tauchen im Modell der Dialogik wieder auf, nämlich Selbstbesinnung, Offenheit ohne Rückversicherung, Solidarität mit dem Anderen und schließlich Gleichrangigkeit (trotz äußeren Unterschieden in der sozialen Stellung). In der existentiellen Kommunikation geht es um konkrete Inhalte, Lebensformen, Kommunikation wird als Prozess gesehen; er kann abbrechen. Die Folge ist Isolation, Monolog, Schweigen, rational fixierte Moral. Ein isoliertes Individuum – wie der *homo oeconomicus* – ist nur eine Grenzvorstellung in der Philosophie *Karl Jaspers*.

Für den Philosophen und Theologen *Martin Buber* ist die Zwischenmenschlichkeit grundlegend für die Wirklichkeit des Menschen; sie ist die Basis für seine Anthropologie. Das Problem des dialogischen Lebens wird bei *Buber* zum Problem schlechthin (*Theunissen*, 1965, S. 257 f.). Das Ich bildet sich über die Möglichkeit der zwischenmenschlichen Beziehungen zum Du. Das heißt, wenn Ich und Du mit-

einander kommunizieren, einander bejahen, akzeptieren und bestätigen. Nutzt das Ich diese Möglichkeiten nicht, bleibt das Andere als Objekt unentdeckt, abgerückt.

Eine zweite Begegnungsart ist bei *Martin Buber* das Verhältnis zu Gegenständen, zu geschriebenen Erklärungen, zu Geschichte, Kunst, zur Technik: alles Erscheinungsformen des Es, wie *Buber* es nennt. In der Welt des Es richtet das Ich sein Leben ein: Ohne das Es kann das Ich nicht leben.

Schließlich weitet *Martin Buber* das Ich-Du-Verhältnis auf das Wir. Er meint damit die Gemeinschaft mehrerer Personen, die sich selbstverantwortlich bemühen, die Welt des Sozialen zu vermitteln. Dabei nimmt er exemplarisch etwa auf die Kibbuz-Gruppen Bezug, einem Prototyp der Selbsthilfe.

Auch in der medizinischen Anthropologie hat die Dialogik ihren Weg gefunden. Pionierarbeit leistet *Victor von Weizsäcker* (1947 und 1956). Mit seinem dialogischen Verständnis des Menschen, das bestimmt ist durch Begegnung, Ereignen, Bewährung und Verantwortung überwindet er den cartesianischen Rationalismus der Schulmedizin.

In der Psychologie wird schließlich der selbst bei *Sigmund Freud* und *C. G. Jung* noch vorhandene Individualismus überwunden durch die radikale Anwendung der Dialogik durch den Schweizer Psychologen *Ludwig Binswanger*. Er stellt das Miteinander der Menschen in den Mittelpunkt seiner Daseinsanalyse (1942/1993).

Im Rückblick auf 100 Jahre Entwicklung fasst *Joachim Küchenhoff* heute (2000) unter dem Titel: „Die Psychoanalyse – eine zeitgemäße Wissenschaft?“ den Stand der Diskussion zusammen: „Eine Grunderkenntnis der psychoanalytischen Entwicklungslehre lautet: Für die eigene Entwicklung ist der Mitmensch entscheidend. Um mich zu entwickeln, ist es nötig, den anderen als anderen Menschen zu erkennen und anzuerkennen; nur so erkenne ich mich selbst“ (2000).

## D. Zusammenfassende Schlussbemerkungen

(1) Mein Rekonstruktion von Elementen der Geschichte der Dialogik sollte zeigen, dass die Dialogik in einer positiven Anthropologie verwurzelt ist. Die Dialogik eröffnet zudem die Chancen zur Artikulation von Bedürfnissen und Interessen durch die Bürger in der Zivilgesellschaft. Dabei geht es um die Entwicklung einer politischen Moral im Rahmen demokratischer Verfahren und die Entfaltung einer demokratischen Kultur (Demokratie als Lebensform).

Demokratie wird als Lebensform verstanden und nicht als Herrschaft einer politischen Klasse, als dialogischer Prozess, nicht als Herrschaft der Büros. Demokratische Kultur bedeutet die Formulierung von Verfahrensbedingungen, unter denen sich das individuelle Sozialitätspotenzial intrapersonell und bei interpersonellen Zusammenhandeln entfalten und fortentwickeln kann.

(2) Die Aufarbeitung von Elementen der Dogmengeschichte kollektiven Handelns eröffnet die Chance für eine vielschichtige, die mikroökonomischen Instrumente entsprechend den Erfordernissen einer politisch und sozial differenzierenden Welt zu entwickeln.

Der Pluralismusgedanke ist heute Kern eines liberalen Demokratieverständnisses für politische Entscheidungsprozesse ebenso wie für öffentliche Informationspolitik. Das Einbringen von Argumenten und Interessen beschränkt sich bei der demokratischen Willensbildung nicht auf soziale Klassen, Gruppen oder Lobbies. Auch die Interessenvertretung durch Eliten oder „im Namen des Volkes“ sprechende Gruppen oder Parteien sichert keinen Pluralismus. Schließlich kann auch die Vertretung aller partikularer Interessen nur eine einseitige Argumentation verhindern. Sie löst aber nicht Probleme, die als Konflikte bei Mehrheitsentscheidungen auftreten oder bei der Findung allgemeiner Kompromisse sich zeigen oder die virulent werden, wenn eine Orientierung an einem gemeinsamen Nenner gesucht wird.

Hier hilft der dialogische Ansatz zur Findung argumentativ begründeter Beschlüsse und Orientierungen weiter. Zudem trägt der Pluralismusgedanke der Vielfalt, Strukturierung und Diversität der Moderne Rechnung. Er kontrastiert damit sowohl dem Monismus (die Welt als Einheit) als auch dem Dualismus eines Descartes. Im Gemeinschaftshandeln ohne Herrschaftsanspruch kommt es zur Wiederbelebung der subsidiären Ausübung staatsbürgerlicher Souveränität, so wie es die Subsidiaritätsregel des Föderalismus aber auch der EU vorschlägt: Es ist die freiheitsverbürgernde soziale Infrastruktur für die handlungswirksame Artikulation von Bedürfnissen.

## E. Zusammenfassung in Thesen

1. Tatsache ist: Dezisionismus, Technokratie und Oekonomismus bedrohen die demokratische Lebensform und erodieren die Akzeptanz des Status quo staatlicher Organisationen, nicht aber der Demokratie.
2. Tatsache ist: Aus den sich überlagernden Öffentlichkeiten und seltener innerhalb der ohnehin auf die Lösung politischer Probleme spezialisierten gesellschaftlichen Subsysteme kristallisiert sich spontan ein zumeist zeitlich befristetes und thematisch begrenztes „Gemeinschaftshandeln ohne Herrschaftsanspruch“ als Gegenkraft aus.
3. Werden hier theoretisch Kollektiv- bzw. Mischgüter – wozu auch die Standardisierung einer Nicht-Standardsituation, die Herstellung von Begriffs- und Bedeutungsallgemeinheit zählt – in einem aus der Sicht der Akteure effizienten Ausmaß produziert, so greift die, mit der „klassischen“ ökonomischen Theorie kollektiven Handelns sowohl gegen Klassen- als auch die Pluralismustheorie formulierte Kritik methodologisch zu kurz.

4. Gerade die innerparadigmatischen Fortschritte der ökonomischen Theorie kollektiven Handelns fördern die unzureichende Verarbeitungskapazität des ökonomischen Ansatzes in Bezug auf ethische und vor allem moralische Handlungsorientierungen zu Tage, ohne die aber eine Handlungsintegration entweder als individuell nicht intendierte Nebenfolge oder tautologisch anfällt.
5. Unter anderem anknüpfend an das Forschungsprogramm der ökonomischen Klassik erlaubt die Dialogik die eigenlogische Berücksichtigung bzw. Rekonstruktion ethischer und moralischer Argumente, d. h. verhindert deren unterschiedslose Gradualisierung durch das Zusammenspiel von Verhaltenshypothese und Randbedingungen.
6. Grundlegende Analysevorschrift ist der an der Empirie abgelesene Idealtypus des dialogischen Raumes, wobei die Stabilität von Situationsdeutung und Handlungsintegration positiv mit der Einhaltung seiner konstitutiven Bedingungen korreliert.
7. Dialogik im dialogischen Raum eröffnet die Chance zur Artikulation und zum begründeten Ausgleich von ökonomischen, ethischen und moralischen Argumenten, da der andere nicht schon ex ante in einem strategischen (kleine Gruppe) bzw. ökonomisch rationalen (größere Gruppe) Handlungszusammenhang neutralisiert wird.
8. In der Praxis dient Dialogik bereits der subsidiären Wiederaneignung staatsbürgerlicher Souveränität: Sie schafft in einer Zeit ordnungspolitischer Strukturbrüche die freiheitsverbürgende soziale Infrastruktur für eine handlungswirksame Artikulation von Bedürfnissen. Eine nach wie vor auch ökonomisch geprägte Theorie kollektiven Handelns sollte dem Rechnung tragen können.

## Literatur

- Albert, H.* (1993), Ein hermeneutischer Rückfall, in: *Logos, N.F.*, Bd. 1, Heft 1, 3 ff.
- (1998), *Marktsoziologie und Entscheidungslogik. Zur Kritik der reinen Ökonomik*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Badelt, Ch.* (Hrsg.) (1999), *Handbuch der Non-Profit Organisation*, Stuttgart.
- Binswanger, L.* (1942), *Grundformen und Erkenntnis menschlichen Daseins*, Zürich. Neu-druck (1993), Heidelberg.
- Braun, J. et al.* (1997), *Selbsthilfe und Selbsthilfeunterstützung in der Bundesrepublik Deutschland: Aufgaben und Leistungen der Selbsthilfekontaktstellen in den neuen und alten Bundesländern; Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprogramms „Förderung sozialer Selbsthilfe in den neuen Bundesländern“ durch das Institut für Sozialwissenschaftliche Analysen und Beratung (ISAB) Köln (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Bd. 136)*, Stuttgart – Berlin – Köln: Kohlhammer.

- Buber, M. (1997, 8. Aufl.) Das dialogische Prinzip, Heidelberg.
- Caporal, L. R. et al. (1989), Selfishness examined: Cooperation in the absence of egoistic incentives, in: Behavioral and Brain Sciences 12, 683–739.
- Elster, J. (1989), The Cement of Society, Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- (1991), The Possibility of Rational Politics, in: D. Held (Hrsg.), Political Theory Today, 115–142, Stanford: Stanford Univ. Press (Originating publisher: Polity Press, Cambridge).
- Eschenburg, R. (1975), Politische Unternehmer und öffentliche Güter, in: E. Arndt, W. Michalski und B. Molitor (Hrsg.), Wirtschaft und Gesellschaft, 257–302. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Feuerbach, L. A. (1843), Philosophie der Zukunft; zitiert nach der Ausgabe (1922), Stuttgart: Fromman.
- Habermas, J. (1992), Faktizität und Geltung, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Hirschman, A. O. (1970), Exit, Voice and Loyalty, Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press; deutsch: (1974), Abwanderung und Widerspruch, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Homann, K./Suchanek, A. (1992), Grenzen der Anwendbarkeit einer ‚Logik des kollektiven Handelns‘, in: K. Schubert (Hrsg.), Leistungen und Grenzen politisch-ökonomischer Theorie, 13–27. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Hotelling, H. (1929), Stability in Competition, in: J. M. Keynes und D. H. Macgregor (Hrsg.), The Economic Journal 39, 41–57.
- Jaspers, K. (1932), Philosophie (3 Bände); benutzte Ausgabe (1973 4. Auflage), Berlin u. a.
- Katterle, S. (1991), Methodologischer Individualismus and Beyond, in: B. Biervert und M. Held (Hrsg.), Das Menschenbild der ökonomischen Theorie, 153–172, Frankfurt a. M.: Campus.
- Keck, W. (1998), Zwischen evolutionärer und gesellschaftsvertraglicher Fundierung des Staates. Eine vergleichende Analyse der Staatsauffassungen von Rawls, Buchanan, Hayek und Nozick, Berlin: P+H Wissenschaftl. Verlag.
- Küchenhoff, J. (2000), Die Psychoanalyse – eine zeitgemäße Wissenschaft? in: Neue Zürcher Zeitung vom 25./26.3.2000 Nr. 72, S. 105.
- Offe, C. (1969), Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, Wiederabdruck in: H. P. Widmaier (Hrsg.) (1974), Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a. M.
- Offe, C./Wiesenthal, H. (1985), Two Logics of Collective Action. in: Offe, C., Disorganized Capitalism, S. 170 ff., Oxford u. a.
- Olson, M. (1965), The Logic of Collective Action, Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press; deutsch: (1968), Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Rawls, J. (1975), Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a. M. u. a.: Suhrkamp.
- Richter, R./Furubotn, E. G. (1999), Neue Institutionenökonomik, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Rödel, U. et al. (1989), Die demokratische Frage, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Rothschild, K. (1998), Aufstieg und Niedergang der Magischen Vieleck, in: Elsner, W. et. al. (Hrsg.), Oekonomie in gesellschaftlicher Verantwortung, Berlin, S. 229 ff.

- Schwarz, G. (1999), (2000), in: Neue Zürcher Zeitung vom 29./30.5.99 Nr. 121, S. 95 und vom 2.2.2000 Nr. 27, S. 19.
- Stiglitz, J. (1991), Symposium on Organizations and Economics, in: Journal of Economic Perspectives 5–2, 15–24.
- Tobin, J. (1987), the Cruel Dilemma, in: ders.: Essays in Economics, Vol. 2, Consumption and Econometrics, S. 3 ff.
- Van Waarden, F. (1992), Zur Empirie kollektiven Handelns: Geschichte und Struktur von Unternehmerverbänden, in: K. Schubert (Hrsg.), Leistungen und Grenzen politisch-ökonomischer Theorie: Eine kritische Bestandsaufnahme zu Mancur Olson, 139–168, Darmstadt: Wiss. Buchgesellschaft.
- Vanberg, V. (1978), Kollektive Güter und kollektives Handeln, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 4, 652–679.
- Wagner, A. (1999) – Schriftliche Mitteilung an den Autor vom 03.06.1999.
- Weber, M. (1920), Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie; benutzte Ausgabe (1963), Tübingen: Mohr Siebeck.
- (1921), Gesammelte politische Schriften; benutzte Ausgabe (1958), Tübingen: Mohr Siebeck.
- (1922), Wirtschaft und Gesellschaft; benutzte Ausgabe (1972), Tübingen: Mohr Siebeck.
- (1958), Wirtschaftsgeschichte. Abriss der universalen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Berlin: Duncker & Humblot.
- Weizsäcker, V. v. (1956), Pathosophie, Göttingen.
- Widmaier, H. P. (1966), Bildung und Wirtschaftswachstum, Villingen.
- (1970), Arbeitsorientierte Wachstumspolitik, in: Scheider, H. K., Beiträge zur Wachstumspolitik. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 55, Berlin: Duncker & Humblot.
- (1970a), Aspekte einer aktiven Sozialpolitik, in: H. Sanmann (Hrsg.), Zur Problematik der Sozialinvestitionen (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 40), 9–44, Berlin: Duncker & Humblot.
- (1970b), Arbeitsorientierte Wachstumspolitik. Zur politischen Ökonomie der Arbeit, in: H. K. Schneider (Hrsg.), Beiträge zur Wachstumspolitik (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 55), 109–131, Berlin: Duncker & Humblot.
- (1976), Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, Reinbek b. Hamburg: Rowohlt.
- (1981), Gesellschaftliche Bedürfnisse im Ausbildungsbereich und staatliche Bildungspolitik, in: W. Clement (Hrsg.), Konzept und Kritik des Humankapitalansatzes (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 113), 67–85, Berlin: Duncker & Humblot.
- (1994), Demokratische Sozialpolitik, in: J. Wahl (Hrsg.), Sozialpolitik in der ökonomischen Diskussion, 15–57, Marburg: Metropolis.
- (1996), Individuelle Genesung durch Gemeinschaft – Ein Beitrag zur Begründung demokratischer Sozialpolitik, in: A. Biesecker und K. Grenzdörffer (Hrsg.), Kooperation, Netzwerk, Selbstorganisation. Element demokratischen Wirtschaftens, 87–110, Pfaffenweiler: Centaurus.
- (1999), Demokratische Sozialpolitik. Zur Radikalisierung des Demokratieprinzips, Tübingen: Mohr Siebeck.



- (Hrsg.) (1978), *Zur neuen sozialen Frage* (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 95), Berlin: Duncker & Humblot.
- Widmaier, H. P. et al. (1983), *Ziele und Entwicklungstendenzen der Sozialpolitik in Polen seit Gierek*, 2 Bde., DFG-Forschungsbericht, Regensburg.
- Widmaier, H. P./Heidenreich, R. (1991), Sozialpolitische Dimensionen des Einigungsprozesses. Einige theoretische Anmerkungen, in: G. Kleinhenz (Hrsg.), *Sozialpolitik im vereinten Deutschland I* (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 208/I), 43–48, Berlin: Duncker & Humblot.
- Widmaier, H. P./Roloff, O. (1972), Zur Kritik der quantitativen Wirtschaftspolitik, in: E. Dürr (Hrsg.), *Neue Wege der Wirtschaftspolitik* (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 67), 79–102, Berlin: Duncker & Humblot.
- Widmaier, H. P./Roloff, O. (1972), Zur Kritik der quantitativen Wirtschaftspolitik, in: Dürr, E., *Neue Wege der Wirtschaftspolitik* (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 67) Berlin: Duncker & Humblot.
- Widmaier, H. P./Schulz-Nieswandt, F. (1994), Systemtransformation als Problem internationaler und nationaler Sozialpolitik, in: J. Hölscher et al. (Hrsg.), *Bedingungen ökonomischer Entwicklung in Zentralosteuropa*, Bd. 2: *Wirtschaftliche Entwicklung und institutioneller Wandel*, 405–430, Marburg: Metropolis.
- Widmaier, H. P./Wichert, Ch. (1995), Kultur- und demokratietheoretische Begründung sozialer Bedürfnisse, in: K. Grenzdörffer et al. (Hrsg.), *Neue Bewertungen in der Ökonomie*, 149–158, Pfaffenweiler: Centaurus.
- Widmaier, H. P./Wichert, Ch. (1997 a), Der Weg vom neoklassischen zum dialogischen Paradigma in der Sozialpolitik, in: K. Grenzdörffer et al. (Hrsg.), *Neue institutionelle Arrangements für eine zeitgemäße Wohlfahrt*, 199–213, Pfaffenweiler: Centaurus.
- Wuthnow, R. (1994), *Sharing the Journey. Support Groups and America's New Quest for Community*, New York u. a.: The Free Press.
- (Hrsg.) (1994), *I come Away Stronger. How Small Groups are Shaping American Religion*, Grand Rapids, Michigan: Eerdmans.



# Das Konzept der nationalstaatlichen Souveränität und die Theorie der Wirtschaftspolitik\*

Von *Stefan Voigt*, Berlin

## A. Einleitung

Jahrzehntelang wurde die Theorie der Wirtschaftspolitik durch die Arbeiten von *Ragnar Frisch* und *Jan Tinbergen* geprägt. Der von ihnen geprägte Ansatz ist jedoch mehr und mehr in die Kritik geraten. *Frey* und *Kirchgässner* etwa (1994, 341) bezeichnen ihn als „technokratisch-elitär“. In seinen Münchener Vorlesungen hat *Avi-nash Dixit* (1996, 8) die Annahmen der traditionellen Theorie der Wirtschaftspolitik knapp zusammengefasst:

As a crude but effective caricature, one can say that normative policy analysis began by supposing that the policy was made by an omnipotent, omniscient, and benevolent dictator. The work on the second-best removed the omnipotence. That on information removed the omniscience. However, the assumptions of benevolence and dictatorship have remained unaffected by all these improvements in our understanding of the limits on instruments and information. This fits well with the Hobbesian lineage... The normative approach continues to view policymaking as a purely *technical* problem.

Anders als *Dixit* behauptet, ist jedoch auch die Annahme vom benevolenten Dictator seit Jahrzehnten kritisiert worden: Die Möglichkeit einer sozialen Wohlfahrtsfunktion wird seit *Arrow* (1951) sehr kritisch bewertet (siehe *Buchanan* 1954 für eine frühe und noch immer aktuelle Interpretation) und das ebenfalls in den 50er Jahren entstandene Forschungsprogramm der ökonomischen Theorie der Politik hat wieder und wieder darauf verwiesen, dass es inkonsistent wäre, Akteure allgemein als individuelle Nutzenmaximierer zu modellieren, diese Annahme aber zu modifizieren, sobald politisches Handeln unter Rückgriff auf ökonomisches Instrumentarium erklärt werden soll.

Vertreter der Neuen Institutionenökonomik haben darauf hingewiesen, dass *first best-solutions* keine *first best-solutions* sind, wenn sie unter den gegebenen Bedingungen nicht realisierbar sind (*Coase* 1964, *Demsetz* 1969). *Williamson* (1995, 195) hat dieses Argument zum Anlass genommen, den Begriff der Effizienz neu abzugrenzen:

---

\* Der Autor dankt den Teilnehmern der Jahrestagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses im Verein für Socialpolitik sowie Hans-Jürgen Wagener für anregende Kritik.

Accordingly, the appropriate test of 'failures' of all kinds – markets, bureaucracies, redistribution – is that of remediableness: *An outcome for which no feasible superior alternative can be described and implemented with net gains is presumed to be efficient* (HiO).

Die Theorie der Wirtschaftspolitik wurde in den vergangenen Jahrzehnten also in einigen Aspekten substantiell modifiziert. Ob es angesichts der sehr verschiedenen Modifikationsvorschläge überhaupt noch angemessen ist, von „der“ Theorie der Wirtschaftspolitik zu sprechen, braucht uns im Augenblick nicht zu interessieren. Der Focus dieses Beitrags nämlich ist ein anderer: Es soll argumentiert werden, dass die Theorie der Wirtschaftspolitik auf einer weiteren Prämisse beruht, die bisher kaum thematisiert wurde, deren Thematisierung aber geboten scheint. Die Rede ist vom Träger – und vom Adressaten – der Theorie der Wirtschaftspolitik. Dies ist regelmäßig der territorial begrenzt gedachte souveräne Nationalstaat bzw. dessen Vertreter. Im Zusammenhang mit der Debatte um die Globalisierung ist häufig zu hören, dass die nationalstaatliche Souveränität als Folge der Globalisierung zurückgehen werde – bzw. zurückgegangen sei. Wenn der traditionelle Träger der Theorie der Wirtschaftspolitik korrekt beschrieben ist und zumindest die Möglichkeit besteht, dass die nationalstaatliche Souveränität als Folge der Globalisierung zurückgeht, dann ist es nicht nur an der Zeit, diese Prämisse explizit zu thematisieren, sondern auch, über eine Modifikation der Theorie der Wirtschaftspolitik nachzudenken. Einige Anregungen dazu sollen in diesem Beitrag entwickelt werden.

Dabei wird wie folgt vorgegangen: Zunächst wird der Begriff der nationalstaatlichen Souveränität und seine Bedeutung für die Theorie der Wirtschaftspolitik expliziert. Sodann werden einige Argumente präsentiert, die dafür sprechen, dass sich die nationalstaatliche Souveränität als Folge der Globalisierung tatsächlich verringern könnte. In einem weiteren Schritt soll dann etwas Wasser in den Wein der Globalisierung gegossen werden: es wird argumentiert, dass die wirtschaftspolitischen Reaktionen auf das Phänomen Globalisierung noch immer ganz überwiegend von nationalstaatlichen Institutionen geprägt werden, der Nationalstaat also keineswegs an Relevanz verloren hat. Die theoretischen Überlegungen sollen in einem weiteren Schritt durch empirische Evidenz erhärtet werden. Wozu dann all die Aufregung? Nun, im sechsten Abschnitt dieses Beitrags sollen einige Argumente dafür entwickelt werden, dass es trotz der augenscheinlich noch relativ geringen Messbarkeit von Globalisierungseffekten sinnvoll sein kann, über eine Modifikation der Theorie der Wirtschaftspolitik nachzudenken. Der siebte Abschnitt beschließt diesen Aufsatz.

## **B. Begriff und Relevanz der nationalstaatlichen Souveränität für die Theorie der Wirtschaftspolitik**

Der Terminus „nationalstaatliche Souveränität“ wird gemeinhin als Pleonasmus gewertet: Wer von Souveränität spricht, bezieht den Begriff auf Nationalstaaten,

wer von Nationalstaaten spricht, benutzt implizite das Konzept ihrer Souveränität.<sup>1</sup> Das muss jedoch keineswegs so sein: Historisch nämlich haben sich die beiden Konzepte nicht gleichzeitig entwickelt: während die Souveränität mit dem Westfälischen Frieden von 1648 völkerrechtlich verankert wurde, hat das Konzept der Nation, die ethnisch, sprachlich, historisch oder kulturell abgegrenzt wird, sich erst mit der französischen Revolution, also etwa 150 Jahre nach dem Westfälischen Frieden, durchgesetzt. Das Konzept des Nationalstaats beruht auf der Vorstellung, dass Nation und Politik deckungsgleich sein sollten (*Gellner* 1983). Die Gruppe der Individuen, für die Kollektivgüter bereitgestellt werden, ist dann exogen gegeben und nicht selbst Gegenstand eines Entscheidungsproblems.

Im Handlexikon zur Politikwissenschaft wird Souveränität definiert als „... die höchste, nicht abgeleitete, umfassende und nach innen wie nach außen unbeschränkte Hoheitsgewalt“ (*Oberreuter* 1987). Üblicherweise wird eine Trennung vorgenommen zwischen innerer und äußerer Souveränität. Die innere Souveränität beruhe auf dem öffentlichen Recht eines Nationalstaats, sei mithin durch ein Subordinationsverhältnis zu kennzeichnen, während die äußere Souveränität das Verhältnis zwischen formal nebengeordneten Staaten regele und somit ein Koordinationsverhältnis beschreibe. Das prekäre Verhältnis zwischen rechtsstaatlicher Verfasstheit und dem Konzept der Souveränität, das über die Jahrhunderte einen substantiellen Bedeutungswandel erfahren hat, braucht uns hier nicht im einzelnen zu interessieren (siehe dazu jedoch *Voigt* 1992, 30 ff.).

Mit zunehmender Interdependenz wird die Trennung zwischen innerer und äußerer Souveränität immer schwieriger: Im Kosovokrieg ist die innere Souveränität Serbiens durch externe Akteure unter Hinweis auf die von Serbien (bzw. Jugoslawien) eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen ganz explizit verletzt worden. Es ist aber durchaus nicht sicher, dass die „internationale Staatengemeinschaft“ nicht interveniert hätte, wenn Jugoslawien nicht UN-Mitglied gewesen wäre. Dies wäre ein eindeutiger Indikator für den Rückgang innerer Souveränität.

Innere Souveränität kann auch interpretiert werden als die Möglichkeit nationalstaatlicher Regierungen, autonom Politik zu machen, d. h., Ziele, die auf der Ebene des Nationalstaats definiert wurden, mit Hilfe von adäquat erscheinenden Mitteln zu erreichen zu suchen. Souveränität darf dabei offensichtlich nicht verwechselt werden mit der umfassenden Fähigkeit, bestimmte Ziele tatsächlich auch zu erreichen: ein – im Vergleich zu früheren Perioden – reduzierter Zielerreichungsgrad ist nicht hinreichend dafür, ihn kausal mit der Globalisierung zu verknüpfen. Gezeigt werden muss, dass (a) die Ausweichreaktionen privater Akteure aufgrund des Phänomens, das wir Globalisierung nennen, gestiegen sind (bzw. sich verändert haben) und dass (b) dies der Grund für den niedrigeren Zielerreichungsgrad ist.

---

<sup>1</sup> Z. B. das Stichwort „Sovereignty“ in der „International Encyclopedia of the Social Sciences“, wo es heißt: „The simplest form of the theory is the common assertion that ‘the state is sovereign’, which is usually a tautology, just as the expression ‘sovereign state’ can be a pleonasm.“ (*Crick* 1968)

Inwiefern sind diese Überlegungen nun relevant für die Theorie der Wirtschaftspolitik? Der souverän gedachte (National-) Staat prägt seit langem unser Denken über die organisierte Bereitstellung von Kollektivgütern. Die Prämisse, dass es sich beim Nationalstaat um die natürliche Bereitstellungseinheit von Kollektivgütern handelt, ist offenbar so selbstverständlich, dass sie kaum jemals explizit gemacht wird. Wie wir gerade gesehen haben, ist das Konzept des territorial definierten Nationalstaats aber relativ jung. Der so abgegrenzte Staat ist keineswegs das einzig mögliche institutionelle Arrangement zur Bereitstellung von Kollektivgütern. Er ist nicht exogen gegeben, sondern kann selbst als Ergebnis von (impliziten) Wahlhandlungen rekonstruiert werden, d. h. seine Ausbreitung, aber auch sein (möglicher) Niedergang sowie das Entstehen möglicher institutioneller Alternativen können mit Hilfe des ökonomischen Ansatzes erklärt werden.<sup>2</sup> Erst in jüngster Zeit werden Alternativen zum territorial abgegrenzten Kollektivgüterangebot wieder diskutiert: *Frey und Eichenberger (1999)* schlagen vor, Kollektivgutanbieter funktional abzugrenzen, andere Wissenschaftler erinnern daran, dass ein konkurrierendes Kollektivgüterangebot in der Pränationalstaatsphase die Regel war (*Berman 1983, Jones 1987, Rosenberg und Birdzell 1986, Volckart 2000*).

Mehr und mehr ist es den Vertretern des Nationalstaats gelungen, sich als Angebotsmonopolisten eines ganzen Kollektivgüterbündels zu etablieren. Ökonomisch konnte diese Entwicklung mit Verweis auf Skalen- und Verbunderträge plausibel gemacht werden. Dafür sprach auch der Hinweis, dass eine Bereitstellung der Kollektivgüter auf freiwilliger Basis – etwa in freiwillig begründeten Clubs – wegen der Ausschlussproblematik nicht möglich war. Durch die Ausdehnung vom Rechts- bzw. Rechtsschutz- zum Wohlfahrtsstaat ist es den Vertretern des Nationalstaats gelungen, potentiell konkurrierende Bereitstellungseinheiten wie Familien, Kirchen und andere freiwillige Verbände zu verdrängen. Der Nationalstaat als Bereitstellungseinheit von Kollektivgüterbündeln ist so selbstverständlich geworden, dass der Soziologe *Ulrich Beck (1998)* von Nationalstaat und Nationalgesellschaft spricht und darauf hinweist, dass Gesellschaften Staaten (definitorisch) bislang untergeordnet werden (*ibid*, 48): „Gesellschaften sind Staatsgesellschaften, Gesellschaftsordnung meint Staatsordnung.“ Der Historiker *Anthony Smith (1989)* hat diese Denkkategorien mit dem Begriff „methodischer Nationalismus“ beschrieben.

Das Konzept des souveränen Nationalstaats ist so selbstverständlich geworden, dass nicht nur Gesellschaften dem Staat nachgelagert gedacht werden, sondern auch Wirtschaften, so dass oft von der deutschen, der italienischen oder der französischen Wirtschaft gesprochen wird. Mit anderen Worten, es wird unterstellt, dass „politi-

---

<sup>2</sup> In diesem Beitrag soll nicht der Versuch unternommen werden, den Siegeszug des Konzepts des souverän gedachten Nationalstaats unter Rückgriff auf den ökonomischen Ansatz zu erklären (diese Fragestellung ist Gegenstand der positiven Konstitutionenökonomik), sondern es soll thematisiert werden, welche Modifikationen für die (anwendungsorientierte) Theorie der Wirtschaftspolitik sinnvoll erscheinen, sobald eine zentrale Prämisse nicht mehr zweckmäßig erscheint.

sche und ökonomische Geographie deckungsgleich“ sind (Reinicke 1998). Unsere statistischen Erhebungen beruhen zum großen Teil auf Vergleichen verschiedener Indikatoren zwischen Nationen, auch hier hat sich das Konzept also voll durchgesetzt.

Die Rhetorik der Globalisierung führt jetzt allerdings dazu, dass diese Selbstverständlichkeiten hinterfragt werden: Der Staat ist nicht mehr unhinterfragter Angebotsmonopolist eines Kollektivgüterbündels, sobald andere Staaten als konkurrierende Anbieter gedacht werden (Kerber 1998; Schäfer 1999). Technische Entwicklungen könnten die Ausschließbarkeit erhöhen und eine Bereitstellung auf Clubebene erleichtern. Die Existenz freiwilliger Assoziationen, die über nationalstaatliche Grenzen hinweg existieren und aktiv sind, lässt die Deckungsgleichheit zwischen Nationalstaat und Gesellschaft zunehmend fragwürdig erscheinen. Die Zurechnung bestimmter Wirtschaftseinheiten auf einzelne Nationalstaaten erscheint ebenfalls zunehmend fragwürdig (Reich 1990).

Der Sieg des souverän gedachten und territorial begrenzten Nationalstaatskonzepts ist in der Ökonomik eher unwahrscheinlich gewesen. Zwar ist das berühmteste Buch von *Adam Smith* mit „Wohlstand der Nationen“ überschrieben, dennoch ist die zentrale Handlungseinheit der *Nationalökonomie* (oder gar *Volkswirtschaftslehre*) das Individuum und der *homo oeconomicus* kennt keine Bindungswirkung aufgrund von Nationalstaatszugehörigkeit. Auch in der Konstitutionenökonomik, die ja die Analyse der Wahl von Regeln auf ihr Panier geschrieben hat, wird die Gruppe, deren Regelwahl analysiert wird, zumeist bereits als gegeben vorausgesetzt (Mueller 1996, Kap. 20, ist eine der wenigen Ausnahmen, die diese Prämisse überhaupt thematisieren).

### C. Souveränitätsreduktion aufgrund der Globalisierung?

In diesem Abschnitt sollen einige Argumente vorgeführt werden, die dafür sprechen, dass die *De-facto*-Souveränität bzw. -Autonomie von Nationalstaaten als Folge dessen, was heute Globalisierung genannt wird, zurückgeht bzw. zumindest zurückgehen könnte. Unter Globalisierung soll hier die Möglichkeit verstanden werden, Wertschöpfungsketten mit Gewinn über nationalstaatliche Grenzen hinweg auszuführen.

Die Hypothese, dass Globalisierung mit einem Souveränitätsrückgang des Nationalstaats einhergehen könnte, ist häufig im Zusammenhang mit der Diskussion über den Wettbewerb der Standorte, der Systeme, der Institutionen usw. genannt worden. Das zentrale Argument lautet etwa so: Einige Faktoren sind im Laufe der letzten Jahrzehnte zunehmend mobiler geworden. Dies trifft für Humankapital, aber auch für Real- und insbesondere für Finanzkapital zu. Die Wanderungs- bzw. „Exit“-Kosten (Hirschman 1970) haben sich dadurch substantiell reduziert. Weil die Drohung der Eigner mobiler Ressourcen, das Land zu verlassen, falls Struktur und Preis des



Kollektivgüterbündels nicht ihren Präferenzen entsprechen, dadurch sehr viel an Glaubwürdigkeit gewonnen hat, hätten die Anbieter von Kollektivgüterbündeln Anreize, den Forderungen der Eigner mobiler Ressourcen nachzukommen.

Dadurch hat auch der andere von Hirschman genannte Mechanismus – „voice“ – an Bedeutung gewonnen: weil die Exit-Drohung glaubwürdig ist, fällt es den Eignern mobiler Ressourcen leichter, ihren Forderungen Gehör zu verschaffen. Dies würde bedeuten, dass die Politik von den Eignern mobiler Ressourcen mitgeprägt würde, obwohl sie zum Teil gar nicht Bürger der jeweiligen Staaten sind und also nicht über das Recht verfügen, an Wahlen teilzunehmen.

Die Eigner mobiler Ressourcen werden ihre Ressourcen dort einsetzen, wo die höchsten Netto-Erträge winken. Daraus ist häufig gefolgert worden, dass die Besteuerung – insbesondere natürlich die Kapitalbesteuerung – unter Druck geraten würde. Dies würde nicht nur zu einer – erwünschten – Effizienzsteigerung des öffentlichen Sektors führen, sondern auch zu einer – möglicherweise unerwünschten – Kürzung der Sozialhaushalte. Analysiert wird also eine relative Machtverschiebung weg von den Eigentümern immobilierender Ressourcen hin zu den Eignern mobiler Ressourcen. Dass die Eigentümer mobiler Ressourcen häufig gar nicht Bürger des Landes sind, dessen Kollektivgüterbündel sie (mit-) determinieren, hat zur Aussage geführt, dass die Globalisierung – bzw. der Wettbewerb der Jurisdiktionen – auch eine Gefahr für die Demokratie darstelle.

In Deutschland wird der Streit um den Wettbewerb der Standorte besonders hitzig geführt. Viele Beobachter befürchten einen „*race to the bottom*“ gerade in Bezug auf Regulierungsstandards. So seien Umweltauflagen kostentreibend und würden mithin die Kapitalerträge reduzieren. Eigner mobilen Kapitals würden somit einen Wettlauf um immer geringere Standards auslösen. Auch hier also zwingt die Globalisierungslogik den Bewohnern eines Landes Standards auf, die möglicherweise weit von ihren Umweltpreferenzen abweichen. Häufig wird gefordert, diesen Wettbewerb durch – möglichst weltweit vereinbarte – Mindeststandards zu verhindern.

Ein etwas anderer Aspekt gewinnt durch die zunehmende Verbreitung des *e-commerce* an Bedeutung: Die Besteuerbarkeit von Transaktionen hängt ja auch an deren Nachvollziehbarkeit für den Fiskus. Solange Güter und Dienstleistungen nur im *Cyberspace* bestellt werden, aber im *Real Space* geliefert, hat der Fiskus noch einen Anknüpfungspunkt (die Mehrwertsteuer auf Buchlieferungen von Amazon.com wird durch das ausliefernde Paketunternehmen eingezogen). Dies könnte sich aber ändern, sobald die gesamte Transaktion im *Cyberspace* abgewickelt wird, also etwa Software nicht nur über das Netz bestellt, sondern auch über das Netz geliefert wird. Die Schwierigkeit, Transaktionen zu besteuern, könnte die *De-facto*-Souveränität von Nationalstaaten weiter reduzieren, falls sie mit der Fähigkeit, Einnahmen zu erzielen (und damit Ausgaben tätigen zu können) korreliert sein sollte. Dafür spricht zumindest *prima facie* sehr viel.

Viele der Argumente, die einen Rückgang von Staats-, Steuer- und Sozialquote, aber auch einen Wettlauf der Regulierungsstandards prognostizieren, klingen zu nächst außerordentlich plausibel. Im nächsten Abschnitt sollen dennoch einige Argumente vorgetragen werden, die dagegen sprechen, dass sich die nationalstaatliche Souveränität als Folge der Globalisierung reduziert hat.

#### D. Keine Souveränitätsreduktion aufgrund von Globalisierung?

Wir haben gerade gesehen, dass Beobachter der Globalisierung zum Teil erwarten, dass mit ihr eine Reduktion von Demokratie einhergehe. Andererseits wird aber auch damit gerechnet, dass sich demokratische Institutionen in ihrem Gefolge erstmals durchsetzen werden (z.B. *Friedman* 1999). Auch in Zeiten der Globalisierung gilt jedoch noch immer, dass für formelle Änderungen nationalstaatlicher Institutionen Kollektiventscheidungen auf nationalstaatlicher Ebene erforderlich sind. Ein Land mag Nettokapitalexporteur sein und die Mehrheit der Bürger – bzw. die Mehrheit im Parlament – mag dennoch überhaupt keine Veranlassung haben, irgendwelche Institutionen zu ändern, um den Standort für Investoren attraktiver zu machen. Sind die vorgeschlagenen Änderungen des Kollektivgüterbündels mit Nachteilen für eine Gruppe versehen, die über ein Veto verfügt, so ist nicht mit einer entsprechenden institutionellen Änderung zu rechnen, falls die (potentiellen) Nutznießer den (potentiellen) Verlierern nicht glaubhaft Kompensation versprechen können. Insofern lautet das Argument hier zunächst, dass die nationalstaatlichen Antworten auf das Phänomen Globalisierung von nationalstaatlichen Institutionen geprägt werden. Der Umfang der Demokratie ist hier nicht abhängige, sondern unabhängige Variable.

Wenn man argumentiert, dass die Globalisierung zu mehr Demokratie führen wird und das gerade präsentierte Argument berücksichtigt, dann vertritt man implizit die Hypothese, dass der *exit* von ausländischen Investoren zu verstärkter *voice* von Inländern (und möglicherweise Ausländern) führt bzw. die Relevanz von (ohnehin existierender) *voice* durch den *exit* erhöht wird. Zu fragen ist allerdings, was für eine solche Hypothese spricht. Wo genau liegen die Änderungen: allein in der relevanter gewordenen *Exit*-Möglichkeit? Oder gibt es zusätzliche Gründe? Das skizzierte Argument ähnelt der Vorstellung eines trojanischen Pferdes: Regierungen holen ausländische Investoren ins Land und erhöhen damit die Wahrscheinlichkeit, dass Transparenz, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie nachgefragt werden. Rationale Regierungen (von nicht-rechtsstaatlichen, nicht-demokratischen Ländern) würden das antizipieren und dürften dann gar nicht erst um ausländische Investoren werben.

Sollte das skizzierte Argument jedoch richtig sein, so hätte dies weitreichende Folgen für unsere Vorstellung von Staat, Gesellschaft und Demokratie: Das Kollektivgüterangebot selbst, aber auch die Regeln, mit deren Hilfe darüber entschieden wird, wer über das konkrete Kollektivgüterbündel entscheidet – also die Verfas-

sung –, würden dann ja nicht mehr nur von den Mitgliedern einer Nationalgesellschaft determiniert, sondern auch von Mitgliedern anderer Nationalgesellschaften. In der Sprache der *corporate ownership*: nicht nur die *shareholder* wären relevant, sondern auch die *stakeholder*.

Die Argumente vieler Beobachter des Wettbewerbs der Standorte sind zweistufig angelegt: Auf der ersten Stufe werden die Institutionen als exogen gegeben unterstellt und es wird – häufig, ohne ihre konkrete Ausgestaltung überhaupt in Rechnung zu stellen – argumentiert, dass die Globalisierung eben zu geringeren Einnahmen, zu Kürzungsnotwendigkeiten im Sozialbudget, zu laxeren Regulierungspolitiken usw. führen würde. Auf einer zweiten Stufe werden die Institutionen dann endogenisiert. Institutioneller Wandel wird als Konsequenz der Globalisierung modelliert.

Hier soll zunächst kritisch zur ersten Stufe Stellung bezogen werden und zwar unter expliziter Berücksichtigung der Institutionen, mit deren Hilfe die kollektiven Wahlhandlungen strukturiert werden. Dies soll am Beispiel von drei Politikbereichen geschehen: der Sozialpolitik, der Umweltpolitik und der Steuerpolitik. Die Darstellung erfolgt in starker Anlehnung an *von Weizsäcker* (1999).

Zunächst zur Sozialpolitik: Geht man davon aus, dass die Kosten der Sozialpolitik weitgehend durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge finanziert werden, dann sind die Kosten der Sozialpolitik Bestandteil der Löhne, die *von Weizsäcker* (ibid., Kap. 6) in zwei Bestandteile zerlegt, nämlich Kollektivlohn und Individuallohn. Für die gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage ist nun die Bruttolohnhöhe entscheidend, nicht jedoch deren Zusammensetzung. Es mag Länder geben, in denen eine Mehrheit der Bevölkerung bzw. ihrer Repräsentanten Präferenzen für einen hohen Kollektivlohnbestandteil hat und andere Länder, in denen der Individuallohnanteil für sehr viel wichtiger gehalten wird. Für die Wettbewerbsfähigkeit eines Standortes ist aber nur der Bruttolohn relevant. Das heißt: Die Fähigkeit, unter Nutzung der etablierten inländischen Kollektiventscheidungsmechanismen über die Zusammensetzung des Bruttolohns zu entscheiden, wird durch die Globalisierung überhaupt nicht beeinflusst.

Für die Umweltpolitik kann – zumindest in bezug auf nationale Umweltgüter – ganz ähnlich argumentiert werden (siehe *von Weizsäcker* 1999, Kap. 7). Strengere Umweltstandards gehen mit höheren Produktionskosten einher. Die mit ihnen verbundenen Güterpreissteigerungen entsprechen einer Reallohnsenkung.<sup>3</sup> Genau wie in der Sozialpolitik können sich auch umweltpolitische Entscheidungen an den Präferenzen der inländischen Bevölkerung orientieren. Natürlich ist eine verbesserte Umweltqualität nicht kostenlos zu haben, sondern geht einher mit einer Reallohnsenkung (oder einem weniger an anderen öffentlichen Gütern), aber die Entscheidung über Art und Umfang der Umweltpolitik wird nicht durch die Globalisierung

<sup>3</sup> Wird – was hier offensichtlich sinnvoll ist – von einer offenen Volkswirtschaft ausgegangen, so mag eine Preiserhöhung nicht möglich sein. Über Wechselkursanpassungen führen höhere Umweltstandards jedoch auch hier zu Reallohnsenkungen.

diktiert, sondern kann weiterhin unter Rückgriff auf nationalstaatliche Entscheidungsregeln getroffen werden.

Auch in bezug auf die Möglichkeiten der Steuerpolitik tritt *von Weizsäcker* (ibid., Kap. 8) gegen die herrschende Orthodoxie an, die eine Harmonisierung insbesondere von Gewinnsteuern fordert, um einen Steuerwettlauf und die daraus resultierende Handlungsunfähigkeit des Staates zu vermeiden. Der Versuch, Unternehmer zu besteuern, müsse aber selbst in geschlossenen Volkswirtschaften weitgehend fehlschlagen, weil Unternehmer zu einer weitgehenden Überwälzung in der Lage seien. Insofern würden die Befürworter einer Steuerharmonisierung einem Phantom hinterherjagen.

Es ist gezeigt worden, dass die Präferenzen der in einer Jurisdiktion lebenden Akteure trotz der Globalisierung noch immer höchst relevant für die in dieser Jurisdiktion getroffenen Entscheidungen sind. Innere Souveränität, die wir hier auch politische Autonomie genannt haben, bleibt auf der analysierten Ebene erhalten. Oben hatten wir jedoch angekündigt, noch eine zweite Analyse-Ebene einführen zu wollen, bei der es um die Frage geht, ob die Globalisierung institutionellen Wandel bewirkt. Institutioneller Wandel ist hier gleichbedeutend mit einer Änderung der kollektiven Entscheidungsregeln. Wenn politische Gleichgewichte aber auch von den Regeln determiniert werden, innerhalb derer sie herbeigeführt werden (*Shepsle* 1979), dann wäre zu erwarten, dass Regeländerungen auch zu Änderungen auf der konkreten politischen Ebene führen.

Hier ist nach den Akteuren zu fragen, die nicht nur Interesse an institutionellem Wandel haben, sondern auch in der Lage sind, die erforderlichen Mehrheiten zu organisieren. Es kann argumentiert werden, dass die jeweils gültigen konstitutionellen Arrangements in etwa die relativen Machtpositionen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen widerspiegeln. Verschieben sich diese Positionen, so ist damit zu rechnen, dass sich dies in geänderten konstitutionellen Regeln bzw. zumindest in einer geänderten Interpretation formal unveränderter Regeln niederschlägt. So kann die Demokratie als Staatsform als das Ergebnis erfolgreicher Partizipationsforderungen des Bürgertums gewertet werden, der Wohlfahrtsstaat als Ergebnis von Kompensationsangeboten (und -zahlungen) der Gewinner der Marktwirtschaft an diejenigen, für die eine arbeitsteilige und industrialisierte Wirtschaft mit hoher Unsicherheit verbunden war bzw. ist.

In Autokratien führt die Entstehung einer Bürgerschicht vermutlich zu Forderungen nach höherer Erwartungssicherheit staatlichen Handelns und damit nach Forderungen zur Etablierung von Rechtsstaatlichkeit. Sollten sich große Teile der Bevölkerung auf eine vertiefte Arbeitsteilung und die damit verbundene Unsicherheit einlassen, so ist mit Forderungen nach Demokratie und Rechtsstaat zu rechnen. Wenn die Integration einzelner Länder in die Weltwirtschaft diesen Prozess beschleunigt, dann kann der Globalisierung tatsächlich demokratieförderliche Wirkung zugesprochen werden. Die gerade präsentierten Argumente sprechen aber dagegen, dass die

Präferenzen der Bürger demokratischer Staaten für politische Entscheidungen auf nationalstaatlicher Ebene als Folge der Globalisierung weniger relevant geworden sind (dieses Argument wird etwas detaillierter in Voigt 1999, Kap. 6 entwickelt).

Das gerade präsentierte Argument könnte als eines der *longue durée* (Braudel) bezeichnet werden. Kurzfristig sind Regeländerungen aber auch auf einer Meso-Ebene denkbar, etwa in Bezug auf Regeln, nach denen Tarifverträge ausgehandelt werden. Ob hier institutionelle Änderungen zu beobachten sind, die den durch die Globalisierung veränderten relativen Machtpositionen der Akteure zugerechnet werden können, soll u. a. im nächsten Abschnitt untersucht werden.

## E. Empirische Evidenz

In diesem Abschnitt soll die empirische Evidenz präsentiert werden, mit der gezeigt werden kann, dass bzw. wie sich die politische Autonomie des Nationalstaats als Folge der Globalisierung verändert hat. Es liegt nahe, diesen Abschnitt genauso zu strukturieren wie den letzten: also zunächst Evidenz in Bezug auf Globalisierungswirkungen bei exogen gegebenen Institutionen zu präsentieren und dann in einem zweiten Abschnitt zu fragen, ob es Evidenz dafür gibt, dass die Globalisierung institutionellen Wandel ausgelöst hat. Genauso soll hier auch vorgegangen werden.

In einem ersten Schritt sollen nur einige Entwicklungen über Steuersätze genannt werden, ohne dass diese bereits explizit mit der Globalisierung in Verbindung gebracht würden. Nach Zusammenhängen zwischen Globalisierung und Steueraufkommen sowie Sozialquoten soll erst in einem zweiten Schritt gefragt werden. Der erste Teil dieses Abschnitts wird von einem dritten Schritt abgeschlossen, in dem nach Evidenz dafür gefragt wird, dass die unterschiedlichen politischen Reaktionen auf die Globalisierung tatsächlich mit Unterschieden in den jeweiligen institutionellen Arrangements begründet werden können.

## I. Zur Entwicklung der Steuerquoten

Schaut man sich die Entwicklung der Steuerquoten (gesamte Steuereinnahmen in Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts; zu den Steuereinnahmen zählen nach dieser OECD-Abgrenzung auch die Pflichtbeiträge zu Sozialversicherungen) in den OECD-Ländern von Mitte der 60er Jahre bis heute an, so ist zunächst festzustellen, dass bisher noch kein Rückgang eingetreten ist, das Wachstum der Steuerquoten sich seit Mitte der 80er Jahre aber verlangsamt hat. Das gilt auch für die 15 Mitgliedstaaten der EU, wobei diese Mitte der 60er Jahre von einem etwas höheren Niveau starten und dieses – im Vergleich zur Gesamtheit der OECD-Mitgliedstaaten – höhere Niveau bis heute erhalten geblieben ist (OECD 1999, 65–67).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Ländervergleiche dieser Art sind immer problematisch: so weist die OECD (1999, 17) darauf hin, dass seit Mitte der 90er Jahre mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten ihr Regelwerk

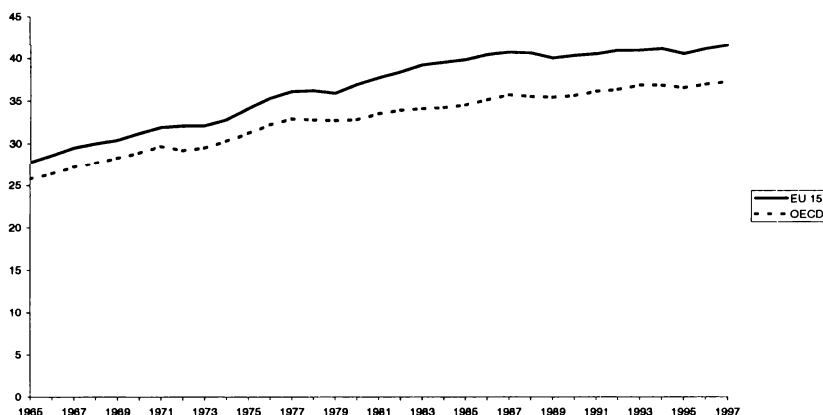


Abb.1: Gesamte Steuereinnahmen als Prozentsatz des BSP

Die Beobachtung, dass Steuerquoten bis heute zunehmen, dürfte für die Anhänger der Hypothese, dass die Globalisierung politische Autonomie auf nationalstaatlicher Ebene reduziert, keine ausreichende Gegenevidenz sein. Behauptet wird ja, dass sich die relative Machtposition zwischen mobilen und immobilen Faktoren verändert hat. Dabei gilt (Real- und Finanz-) Kapital regelmäßig als der Faktor mit der höchsten Mobilität. Zu fragen ist also, ob sich die Struktur der Steuereinnahmen in den letzten Jahrzehnten signifikant verändert hat. Ist die Hypothese richtig, dann würden wir erwarten, dass sich das Aufkommen aus Kapital- bzw. Körperschaftsbesteuerung relativ zu anderen Steuerarten reduziert hat. Der (ungewichtete) Durchschnitt der Körperschaftssteuerquote aller OECD-Mitgliedstaaten lag 1975 bei etwa 6%, im Jahre 1997 betrug er etwa 9%.<sup>5</sup> Im Laufe des letzten Vierteljahrhunderts ist

zur Ermittlung des Bruttosozialprodukts modifiziert haben und dass dies dazu führe, dass die Steuerquoten um einen halben bis zwei Prozentpunkte niedriger ausgewiesen werden als das bei einem nicht modifizierten Regelwerk der Fall wäre.

In bezug auf Steuerquoten als Grundlage eines Vergleichs staatlichen Handelns über nationalstaatliche Grenzen hinweg weist die OECD (ibid., 27–30) auf folgende problematische Einflussfaktoren hin, die das Niveau der Steuerquoten beeinflussen: (1) das Ausmaß, in dem Länder soziale oder wirtschaftliche Hilfsleistungen über Steuervergünstigungen (tax expenditures) und nicht direkt über staatliche Hilfszahlungen leisten; (2) ob Sozialversicherungszahlungen zu versteuern sind oder nicht; (3) Unterschiede in Steuerhinterziehung und Umfang von Schwarzmärkten; (4) die zeitliche Verzögerung zwischen Entstehung und Begleichung von Steuerschulden; (5) der Konjunkturzyklus; (6) Unterschiede in der BSP-Messung zwischen den Ländern.

<sup>5</sup> Sowohl bei der Körperschaftssteuerquote als auch bei der Einkommensteuerquote werden die jeweiligen Sozialversicherungsbeiträge mit einbezogen. Alternativ kann man sich auch die Zusammensetzung der Steuereinnahmen anschauen. Dann zeigt sich, dass die Anteile von persönlichen Einkommensteuern und Körperschaftssteuern seit Mitte der 60er Jahre praktisch unverändert geblieben sind.

er somit um die Hälfte gestiegen. Schaut man auf die Veränderungen in den einzelnen OECD-Staaten, so sieht man, dass es ganz unterschiedliche Entwicklungen gab: In Schweden z. B. stieg die Quote von 10 auf über 15% während sie in den Niederlanden von ca. 11% auf 7% zurückging.<sup>6</sup>

Auch der zweite Teil der Hypothese lässt sich nicht wirklich überzeugend nachweisen. Ihm zufolge hätte die Quote bei der Besteuerung persönlichen Einkommens ja deutlich zunehmen müssen. Im (wiederum ungewichteten) OECD-Durchschnitt ist diese Quote von etwa 12 auf etwa 13% gestiegen. Dies ist zwar ein Anstieg, er ist jedoch deutlich geringer ausgefallen als der Anstieg der Körperschaftssteuerquote. Auch hier gibt es große Varianz zwischen den einzelnen OECD-Staaten: in Großbritannien etwa sank die Quote der persönlichen Einkommensbesteuerung von ca. 16 auf etwa 11%, während sie in Italien, Spanien und Korea deutlich zunahm (OECD 1999, 74–83).

Tax structures in the OECD-area (Percentage share of major tax categories in total tax revenue)

	1965	1975	1985	1995	1997
Personal income tax	26	30	30	27	27
Corporate income tax	9	8	8	8	8
Social Security contributions	18	22	22	25	25
Payroll taxes	1	1	1	1	1
Property taxes	8	6	5	5	5
General consumption taxes	12	13	16	18	18
Specific consumption taxes	24	18	16	13	13
Other taxes	2	2	2	3	3
Total	100	100	100	100	100

Source: OECD 1999, 19

Plausibel im Sinne der Globalisierungsthese wäre es zudem, wenn die Steuersätze auf Immobilien gestiegen wären. Zwischen 1965 und 1997 ist ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen jedoch von acht auf fünf Prozent zurückgegangen.

<sup>6</sup> *Schulze und Ursprung* (1999, 316) weisen darauf hin, dass die Steuereinnahmen das Produkt aus Steuerbasis und Steuersatz sind. Eine Erhöhung der Steuereinnahmen kann somit auch durch eine größere Steuerbasis hervorgerufen werden. Sie schlagen deshalb vor, sich auf die strategische Variable zu konzentrieren, über die Regierungen tatsächlich entscheiden können, nämlich die Steuersätze und stellen fest, dass der durchschnittliche europäische Spitzensteuersatz auf Kapitaleinkommen zwischen 1981 und 1991 von 44,8% auf 37,9% in bezug auf einbehaltene Gewinne zurückgegangen ist und von 37,3% auf 33,3% in bezug auf ausgeschüttete Gewinne.

Andererseits weist die OECD (1999) darauf hin, dass die reduzierten Steuersätze häufig von einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (also etwa der Reduktion von Ausnahmen) begleitet wurden.



## II. Zum Zusammenhang zwischen Globalisierung und Besteuerung

Die bisher präsentierte Evidenz hat noch nicht auf die Zusammenhänge zwischen Globalisierung und Besteuerung – und damit nationalstaatlicher politischer Autonomie – abgestellt. Es könnte also sehr wohl sein, dass stärker in die Weltwirtschaft integrierte Staaten (bzw. Wirtschaften) nicht mehr in der Lage sind, hohe Steuersätze durchzusetzen, während weniger integrierte Staaten dies können. Sollte dies der Fall sein, so deutete sich eine politische Alternative an, wie sie einigen Politikern offenbar tatsächlich vorschwebt: entweder ein Land integriert sich weiter in die weltweite Arbeitsteilung und realisiert damit Wohlfahrtsgewinne, akzeptiert aber, dass sich die Schere zwischen Globalisierungsgewinnern und -verlierern weiter öffnet; die Verlierer werden hier gemäß dem Heckscher-Ohlin-Theorem unter den wenig Qualifizierten vermutet, die unter Importkonkurrenz stehen. Oder ein Land erhöht protektionistische Schranken, verzichtet damit auf weitere Gewinne als Folge einer vertieften Arbeitsteilung, hat dafür aber die Möglichkeit, die Zunahme der Ungleichheit zu verlangsamen. Einige Politiker scheinen überzeugt davon zu sein, dass der gerade skizzierte trade-off die relevante Alternative ist. Wir werden darauf am Ende dieses Abschnitts zurückkommen.

Wenn die Vermutungen zutreffen, dass Globalisierung eine Reduktion nationalstaatlicher politischer Autonomie zur Folge hat, dann sollten stärker in die Weltwirtschaft integrierte Länder niedrigere Staatsquoten aufweisen als Länder, die weniger stark integriert sind. Das Gegenteil ist der Fall. *Dani Rodrik* (1998) hat gezeigt, dass eine signifikante und robuste positive Korrelation zwischen der Offenheit einer Wirtschaft und dem Umfang des Regierungshandelns besteht. Offenheit misst er über das Verhältnis zwischen Handelsvolumen (Exporte plus Importe) und Bruttoinlandsprodukt, den Umfang des Regierungshandelns über die Staatsquote. Das Ergebnis stellt sich auch nach einer Vielzahl von Modifikationen noch ein, kann also als robust bezeichnet werden.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> So testet *Rodrik* (1998), ob der Zusammenhang statistisch signifikant bleibt, wenn er zwei Ländergruppen bildet (eine arme und eine reiche), wenn er die räumliche Größe eines Landes bzw. seiner Bevölkerung berücksichtigt usw. Die positive Korrelation zwischen Integration und Staatsquote bleibt auch nach Berücksichtigung dieser zusätzlichen Variablen jeweils statistisch signifikant.

Für seine Stichprobe mit 104 Ländern hat sich *Rodrik* für die Staatsquote bzw. government consumption als Indikator entschieden, weil die weniger entwickelten Staaten häufig nicht über die Kapazität verfügen, ein Sozialsystem zu verwalten, das auf umfassenden Transfers beruht. In bezug auf die OECD-Staaten ist jedoch auch eine positive Korrelation zwischen Integrationsgrad und Transferzahlungen beobachtbar. Die Risiken, die sich durch die Integration in den Weltmarkt erhöhen können, werden erfasst durch (a) die Terms of Trade und (b) einen Index der Produktkonzentration der Exporte. Mit der Offenheit einer Volkswirtschaft in den 60er Jahren kann auf statistisch signifikantem Niveau die government consumption über die nächsten drei Jahrzehnte prognostiziert werden.

*Rodrik* (1998) argumentiert nun, dass eine stärkere Integration in die Weltwirtschaft eben auch mit hohen Risiken einhergehe. Die höhere Staatsquote sei am besten als Sozialversicherung gegen diese Risiken zu interpretieren. In seinen Schlussbemerkungen stellt *Rodrik* (ibid., 1028) fest, dass Markt und Staat häufig als Dichotomie perzipiert werden und dass seine Ergebnisse zeigen, dass es sich eben nicht um Substitute handelt, sondern Markt und Staat komplementär betrachtet werden sollten.

*Garrett* (1998) beschäftigt sich mit der Frage, die auch hier im Vordergrund steht: geht die nationalstaatliche Politikautonomie als Folge der Globalisierung zurück? Auch die von ihm präsentierte Evidenz legt eine zögerliche Antwort nahe. So untersucht er, ob das Ausgabeverhalten der Regierungen der am höchsten industrialisierten Länder sich in den letzten Jahren vom langfristigen historischen Trend unterscheidet und konvergiert. Zusätzlich analysiert er die Entwicklung der Defizite des öffentlichen Sektors, aber auch den effektiven Satz der Kapitalbesteuerung. Um die aktuellen Veränderungen zu analysieren, nimmt er die Differenz zwischen dem aktuellen Durchschnittswert und dem langfristigen Durchschnitt (1960 bis 1984). Hier zeigt sich zwar, dass der Kapitalsteuersatz in den USA 2,7 Punkte unter dem langfristigen Durchschnitt liegt, in Japan, Finnland und Schweden liegt er jedoch 19,4, 14,4 bzw. 14,0 Punkte über diesem Durchschnitt, was *Garrett* mit der Aussage zusammenfasst (ibid., 815): „These descriptive data can only support one conclusion: fiscal policies among the OECD countries have not converged in recent years.“

In ihrem Übersichtsartikel sind *Schulze* und *Ursprung* (1999) mit Urteilen sehr vorsichtig. Verschiedene der von ihnen berücksichtigten Studien werden auf konzeptionelle Probleme hin abgeklopft. Dennoch können die Autoren sich zu folgender Bewertung durchringen (1999, 321):

„Nevertheless, it seems fair to say that the existing evidence on capital taxation shows stable tax revenues and a moderate downward trend of capital tax rates in the 1980s... Substantial tax rates, however, continue to be levied, although capital taxes have been shown to constitute an important determinant of firms' locational decisions... Globalisation has not led to dwindling capital tax revenues; the race to the bottom has not taken place. On the other hand, effective tax rates on labour have risen substantially so that at least the relative contribution of capital tax has decreased.“

### III. Zum Zusammenhang zwischen Globalisierungsreaktionen und nationalstaatlichen Institutionen

In verschiedenen Veröffentlichungen hat sich *Duane Swank* (1998, 2000a, 2000b) mit der Frage der Auswirkungen der Globalisierung auf Demokratie und Wohlfahrtsstaat beschäftigt. Er kommt zu sehr ähnlichen Ergebnissen wie *Rodrik* (1998) und *Garrett* (1998), geht aber über sie insofern hinaus, als dass er sich intensiv mit der Frage beschäftigt, wie man die unterschiedlichen politischen Antworten auf die Globalisierung auf nationalstaatlicher Ebene erklären kann. Auch er geht da-

von aus, dass die spezifischen Antworten durch die institutionellen Arrangements auf nationalstaatlicher Ebene geprägt werden. Dabei berücksichtigt er vor allem folgende Variablen:

(1) Das Gewicht korporatistischer Institutionen, das mit dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad und der Beteiligung des Staates an Lohnvereinbarungen operationalisiert wird. Die Hypothese lautet, dass starke korporatistische Institutionen die Kürzung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen erschweren dürften.

(2) Die Relevanz der Konsensdemokratie, die mit folgenden Variablen operationalisiert wird: Relevanz des Verhältniswahlrechts innerhalb des Wahlsystems, Zahl der gesetzgebenden Parteien, Grad des Präsidialsystems, Zweikammersystem, Föderalismus sowie die Nutzung von Referenden. Da die ersten beiden Variablen eng korreliert sind (Duvergers Gesetz) fasst *Swank* sie zusammen zu „inclusive electoral institutions“. Die anderen vier Variablen werden von ihm zu „dispersion of policy-making authority“ zusammengefasst.

(3) Die Eigenschaften des Wohlfahrtssystems. Hier werden drei Idealtypen unterschieden und zwar: (1) allgemeine Systeme (alle Subjekte sind allgemein mit hoher Gleichheit in den Auszahlungen abgedeckt); (2) konservative Systeme (Programme sind nach Berufsgruppen differenziert und es bestehen bestimmte Programme öffentlicher Arbeitgeber); (3) liberale Systeme (Bedürfnisprüfung; starker Focus auf private Renten- und Gesundheitsversicherung).

*Swank* kommt zu folgendem Ergebnis (1998):

„where institutions of collective interest representation – ... – are strong, where authority is concentrated, and where the welfare state is based on the principle of universalism, the effects of international capital mobility are absent, or they are positive in the sense that they suggest economic and political interests opposed to neoliberal reforms, or adversely affected by globalization, have been successful in defending the welfare state. Where corporatism and electoral inclusiveness are weak, where the dispersion of authority is substantial, and where liberal principles structure the welfare state, international capital mobility is associated with downward pressures on the social welfare provision.“<sup>8</sup>

Die Art und Weise, wie eine Gesellschaft mit dem zusätzlichen Druck umgeht, der sich als Folge der Globalisierung ergibt, scheint also tatsächlich mit den jeweils auf der Ebene des Nationalstaats gültigen institutionellen Arrangements erklärbar zu sein. Es liegt allerdings nahe zu fragen, ob als Konsequenz der Globalisierung nicht nur bestimmte Politiken unter Druck geraten können, sondern auch bestimmte institutionelle Arrangements. Damit wechseln wir die Ebene und fragen somit, ob die Globalisierung institutionellen Wandel im Inland auslösen kann.

<sup>8</sup> Die größte Schwäche dieses Aufsatzes ist sicherlich, dass hier eine Vielzahl von Variationen berücksichtigt werden soll, obwohl die Zahl der insgesamt berücksichtigten Länder sich auf 15 beschränkt.

#### IV. Institutioneller Wandel als Konsequenz der Globalisierung?

Swank (2000 b) beschäftigt sich mit der Frage, welche Konsequenzen die gestiegene internationale Kapitalmobilität auf politische Institutionen hat. Es liegt nahe zu vermuten, dass eine hohe internationale Kapitalmobilität korporatistische Institutionen unter Druck setzen könnte. Folgende Transmissionsmechanismen erscheinen denkbar (ibid.): mobile Unternehmen könnten mit der Ausübung ihrer Exit-Option drohen, um dezentrale Lohnabschlüsse durchzusetzen; sie könnten aber auch höhere Flexibilität durchsetzen, die ihrerseits die Attraktivität von Gewerkschaften reduzieren könnte. Steigende Einkommensungleichheit könnte die Attraktivität von Gewerkschaften ebenfalls reduzieren. Im Anschluss an *Apolte* (1999, 26 ff.) erscheint auch folgender Transmissionsmechanismus plausibel: Angenommen, vor allem Großunternehmen seien mobil, dann könnte die gestiegene Mobilität auch dazu beitragen, dass sie ihren Widerstand gegen hohe Lohnforderungen aufgeben und somit hohe Lohnzuwächse zu beobachten sind. Dies könnte dazu führen, dass immer mehr (kleine und mittelgroße) Unternehmen aus den Unternehmerverbänden austreten und korporatistische Lösungen weniger relevant werden.

Sofort fällt einem das schwedische Beispiel ein: Vor allem in der ersten Hälfte der 80er Jahre fand dort eine Entwicklung hin zu wesentlich weniger zentralisierten Lohnverhandlungen statt. Andererseits scheint der niederländische Korporatismus mit dem Abkommen von Wasenaar 1982 eine substantielle Stärkung erfahren zu haben. Auch die vorliegenden quantitativen Untersuchungen helfen hier nicht weiter: Swank (2000 b) findet keinen überzeugenden Zusammenhang zwischen den beiden angesprochenen Variablen, in bezug auf die Institutionen des Arbeitsmarktes glaubt Freeman (2000), nicht eine Konvergenz, sondern im Gegenteil eine zunehmende Divergenz beobachten zu können.

Zusammenfassend können wir also feststellen, dass ein „*race to the bottom*“ in den hier angesprochenen Politikbereichen bisher empirisch nicht zu belegen ist. Ebenfalls nicht zu belegen ist die Hypothese, dass die Globalisierung Druck nicht nur auf bestimmte – z. B. wohlfahrtsstaatliche – Politikbereiche ausüben wird, sondern auch zu institutionellem Wandel führen wird. Das bedeutet, dass es sich beim oben zitierten trade-off zwischen zusätzlichen Wohlstandsgewinnen durch weitere Integration in die Weltwirtschaft einerseits und einer Sozialpolitik, welche die potentiellen Integrationsverlierer schützt, gar nicht um einen Gegensatz handelt. *Garrett* (1998, 824) hat das so formuliert: „As a result, I do not believe that supporters of interventionist government must call for a dose of protectionism or the reimposition of capital controls to maintain the domestic balance between equity and efficiency. Nor must advocates look to international cooperation and institutions as the only attractive option for the future.“

Gerade weil die Argumente für einen durch die Globalisierung ausgelösten De-regulierungsdruck so überzeugend sind, haben wir hier den Fokus auf empirische Evidenz gelegt, die Wasser in den Wein derjenigen gießt, die weitreichende Effekte

vom Wettbewerb der Standorte erwarten. Es könnte durchaus argumentiert werden, dass sich die Effekte erst mit einer größeren als der in den Studien berücksichtigten zeitlichen Verzögerung einstellen, aber auch, dass der Fokus auf die Fiskalpolitik einseitig ist. Nur weil die Effekte hier leichter quantifizierbar sind, müssen sie noch nicht schwerpunktmäßig auch hier eintreten. Zu fragen wäre also, ob Regulierungen, die sich nicht direkt im Steueraufkommen niederschlagen, durch den Wettbewerb der Standorte stärker unter Druck geraten, als Regulierungen, bei denen das der Fall ist. Diese Diskussion kann hier allerdings nicht geführt werden. Die Empirie scheint also dagegen zu sprechen, dass die innere Souveränität bzw. die nationalstaatliche Fähigkeit, autonom Ziele zu setzen und Instrumente zu ihrer Erreichung einzusetzen, signifikant gesunken ist. *Prima facie* scheint es somit auch nicht geboten, über eine Modifikation einer Grundannahme der Theorie der Wirtschaftspolitik nachzudenken. Einige Argumente dafür, warum das dennoch sinnvoll sein könnte, werden im nächsten Abschnitt präsentiert.

## F. Dennoch: Argumente für eine Modifikation der Theorie der Wirtschaftspolitik

### I. Vorweg: zum Verhältnis von positiver und normativer Theorie

Die traditionelle Theorie der Wirtschaftspolitik kann beschrieben werden als die Lehre, die sich mit dem adäquaten Instrumenteneinsatz von Trägern der Wirtschaftspolitik zur Erreichung (hypothetischer) Ziele beschäftigt. Ihre Vertreter produzieren hypothetische Imperative, insofern ist die Theorie normativ. Aber: Den hypothetischen Imperativen liegen nomologische Hypothesen zugrunde. Vertreter der Theorie der Wirtschaftspolitik sind auch daran interessiert, ob sich der Zielerreichungsgrad bei einem unveränderten Instrumenteneinsatz im Zeitablauf verändert. Sollte dies der Fall sein, so kann sich der Einsatz anderer als der bisher genutzten Instrumente als sinnvoll erweisen.

Die Vorstellung über die Träger von Wirtschaftspolitik ist bisher stark vom Konzept des öffentlichen Rechts geprägt, d. h. von der Vorstellung eines Subordinationsverhältnisses zwischen Trägern der Wirtschaftspolitik und Subjekten einer Wirtschaft bzw. Gesellschaft. Als Träger der Wirtschaftspolitik kommen dann ausschließlich Vertreter von Organisationen in Frage, die auf das staatliche Gewaltmonopol zurückgreifen können. Anders – und die bisher eingeführten Konzepte nutzend – formuliert: Die Theorie der Wirtschaftspolitik basiert in ihrer Abgrenzung von den Trägern auf dem Konzept der inneren Souveränität, dass ja auf genau demselben Subordinationskonzept beruht. Wenn wir jetzt allerdings beobachten, dass die Bereitstellung von Kollektivgüterbündeln auch von Akteuren abhängt, die zur Durchsetzung ihrer Ziele nicht auf das öffentliche Recht zurückgreifen können, dann mag es sinnvoll sein, die Theorie der Wirtschaftspolitik über eine Verbreiterung des Adressaten- bzw. Trägerkreises zu modifizieren. Es ist dann zu fragen, wer

Träger von Wirtschaftspolitik sein kann und wie man die potentiellen Träger sinnvoll ermitteln kann.

Eine naheliegende Methode besteht darin, die *de facto* Anbieter von Kollektivgütern zu den Trägern der Wirtschaftspolitik zu rechnen. Denkbar ist, dass Kollektivgüter vom Staat bereitgestellt werden, dass sie von Privaten bereitgestellt werden und dass eine gemeinsame Bereitstellung stattfindet. Unterscheidet man zwischen Produktion und Bereitstellung eines öffentlichen Gutes und wird das Gut von Privaten produziert, aber von der öffentlichen Hand bereitgestellt, so ist zu klären, ob die daran Beteiligten damit zu Trägern der Wirtschaftspolitik werden. Die gerade skizzierte Arbeitsteilung ist in den letzten Jahren unter dem Stichwort Public Private Partnership (PPP) viel diskutiert worden. Aber auch die Bereitstellung von Information durch Private (über Präferenzen der Beteiligten, verfügbare Technologien, aber auch deren Verhalten) kann die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes sein. Schließlich ist nicht auszuschließen, dass auch das öffentliche Gut Sanktionierung (von Regelverstößen) von Privaten bereitgestellt wird. Im nächsten Teilabschnitt mehr dazu.

Normativität wird häufig verstanden als die Ableitung konkreter Sollens-Aussagen aus abstrakten „letzten Werten“. Hier wird ein anderer Weg gegangen: Es wird beobachtet, dass Kollektivgüter nicht nur von den in der Theorie der Wirtschaftspolitik vorgesehenen Trägern bereitgestellt werden, sondern auch von Privaten bzw. einer gemeinsamen Bereitstellung von Privaten und Öffentlichen entspringen. Aus dieser Beobachtung wird die Konsequenz gezogen, dass die Theorie der Wirtschaftspolitik zu modifizieren sei. Damit wird keineswegs ein naturalistischer Trugschluss begangen – also vom Sein auf das Sollen geschlossen –, sondern lediglich gefordert, dass die Theorie nicht an der Empirie vorbei arbeiten soll.

## II. Argumente für eine Modifikation der Theorie der Wirtschaftspolitik

Es kann argumentiert werden, dass sich die Möglichkeit, Kollektivgüterbündel aufzubrechen und bestimmte Kollektivgüter effizient einzeln bereitzustellen, erhöht hat. Damit wäre das Argument der Verbundvorteile (economies of scope) zu relativieren. Gelegentlich wird auch argumentiert, dass Skalenerträge zunehmend an Bedeutung verlieren (zu beiden Argumenten siehe z. B. Frey und Eichenberger 1999). Diese Argumente sind relevant, wenn man an einer möglichst effizienten Bereitstellung von Kollektivgütern interessiert ist. Das Argument, dass die Ausschließbarkeit zu vertretbaren Kosten aufgrund technischen Fortschritts häufig gestiegen ist, ist eher ein Argument dafür, diese Güter von Privaten bereitstellen zu lassen. Aus der politischen Ökonomie wissen wir, dass Effizienzvorstellungen und Ausschließbarkeit selten die relevanten Kriterien sind. Relevant ist vielmehr die Frage, ob Vertreter des Staates Anreize haben, die Bereitstellung der fraglichen Güter so zu regeln, dass der Staat über ein Angebotsmonopol verfügt. Jahrhundertlang war das offen-



bar in bezug auf viele Güter der Fall, wie das langfristige Wachstum sogenannter meritorischer Güter belegt.

Die gestiegenen technischen Ausschlussmöglichkeiten sind also nicht die relevante Frage, sondern eher, ob sich die Kosten der Aufrechterhaltung von Angebotsmonopolen so erhöht haben, dass die bisherigen Alleinanbieter Anreize haben, auf ihr Monopol zu verzichten. Auf kommunaler Ebene könnten die zahlreichen PPPs ein Indikator dafür sein, dass man es sich nicht mehr leisten kann, die relativ teurere Eigenerstellung aufrecht zu erhalten. Seit etwa zwei Jahrzehnten beobachten wir in den OECD-Staaten aber auch eine Deregulierungspolitik, die z. B. im Telekommunikations- und im Energiesektor erhebliche Veränderungen herbeigeführt hat. Die Beobachtung, dass eine solche Deregulierungspolitik stattgefunden hat, muss hier als Beleg dafür ausreichen, dass sich der Erwartungsnutzen aus unveränderter Regulierung im Verhältnis zum erwarteten Nutzen einer Deregulierung für die Mitglieder der Legislative zugunsten der Deregulierung verschoben hat. Wenn es richtig ist, dass dieser Deregulierungsdruck eine Folge der Globalisierung ist, dann wirkt die Globalisierung asymmetrisch, denn oben hatten wir ja gesehen, dass die Wirkungen auf die Fiskalpolitik zumindest bisher nicht eindeutig nachzuweisen sind. Diese Asymmetrie theoretisch zu erklären, wäre spannend, soll hier aber gar nicht erst versucht werden.<sup>9</sup>

Ein zweiter Grund, über eine Modifikation der Theorie der Wirtschaftspolitik nachzudenken, könnte gegeben sein, falls Bereitschaft und Fähigkeit, Kollektivgüter privat bereitzustellen, gestiegen sind. Im Zusammenhang mit der Frage, ob die Relevanz des Nationalstaats zurückgeht, erscheint es sinnvoll, zwischen der privaten Bereitstellung auf nationaler Ebene und der transnationalen Bereitstellung zu unterscheiden, wobei die Bereitstellung über nationalstaatliche Grenzen hinweg von besonderem Interesse ist, weil sie einen relativen Bedeutungsverlust des souveränen Nationalstaats indizieren würde. Informationen, etwa über Umweltverschmutzung, aber auch über die Achtung von Sicherheitsstandards in entlegenen Produktionsstätten transnationaler Unternehmen, werden zunehmend von transnational tätigen Nicht-Regierungsorganisationen bereitgestellt (sogenannten INGOs, i. e. International Non-Governmental Organizations). Häufig bedeutet das, dass transnational tätige Unternehmen potentielle Kostenvorteile, die sich aus der weniger strengen Regulierungsdichte in bestimmten Ländern ergeben, gar nicht nutzen können, weil sie von INGOs gedrängt werden, striktere – und damit kostenträchtigere – Standards einzuhalten.

Die Zahl der INGOs ist in den vergangenen Jahren sprunghaft gestiegen, ihre zunehmende Relevanz lässt sich auch daran erkennen, dass sie in immer mehr Inter-

---

<sup>9</sup> Lediglich ein Hinweis auf die möglichen Effizienzwirkungen sei gestattet: Wenn die gerade genannte Beobachtung richtig ist, dann ist damit zu rechnen, dass der Einsatz „quasi fiskalischer Instrumente“ im Verhältnis zu fiskalischen Instrumenten zurückgehen wird. Sollten quasi fiskalische Instrumente generell weniger effizient sein als fiskalische (*Tanzi* 1995), dann würde dieser Effekt des Wettbewerbs der Standorte somit zu einer Effizienzsteigerung führen.



nationalen Organisationen einen offiziellen Beobachterstatus oder mehr erlangt haben. Debt-for-nature swaps sind von NGOs entwickelt worden, 1992 lag der Anteil der gesamten Entwicklungshilfe, der von NGOs aufgebracht wurde, bei immerhin 13% (*Spiro* 1994, 48f.). Inzwischen dürfte der Anteil aufgrund des Rückgangs staatlicher Entwicklungshilfe eher noch gestiegen sein. Die Ereignisse im Zusammenhang mit der WTO-Konferenz in Seattle, aber auch mit dem Weltwirtschaftsforum in Davos deuten darauf hin, dass es immer schwieriger werden dürfte, Politik an den INGOs vorbei zu betreiben.

Besonders interessant dürften drittens jedoch Fälle sein, in denen die Produktion öffentlicher Güter gemeinsam durch staatliche und nicht-staatliche Akteure erfolgt. Nicht-staatliche Akteure können dabei nicht nur Informationen über Präferenzen und Restriktionen der jeweils konkret betroffenen Akteure bereitstellen (z. B. über die jeweils nutzbaren Technologien), sondern auch am Monitoring der zu regulierenden Akteure sowie an deren Sanktionierung im Fall von Regelverstößen beteiligt sein. Freiwillige Selbstverpflichtungserklärungen in der Umweltpolitik seien beispielhaft genannt: Durch eine Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Trägern scheint es unter bestimmten Umständen möglich zu sein, das Gefangenendilemma zu überwinden, das die Emittenten von Umweltbelastung in der Regel davon abhält, das öffentliche Gut saubere Umwelt bereitzustellen (mehr dazu in *Voigt* 2000).

Als Indikator für politische Autonomie auf der Ebene des Nationalstaats wurden bisher primär fiskalische, aber auch regulatorische Kompetenzen genannt. Wenn es richtig ist, dass Kollektivgüter zunehmend auch privat angeboten werden und das Kollektivgüterangebot aus einem Angebot institutioneller Arrangements zur Koordination von Interaktionen besteht, dann kann staatliches Angebot durchaus mit privatem Angebot in Konkurrenz treten. Ein Indikator für die Relevanz staatlich bereitgestellter Institutionen ist dann die (relative) Häufigkeit, mit der sie genutzt werden. In den letzten Jahren hat man beobachten können, dass ein wachsender Teil grenzüberschreitenden Handels als Intrafirmenhandel abgewickelt wird; sein Anteil am Welthandel beträgt heute etwa ein Drittel (UNCTAD 1997). Das aber heißt, dass ein immer größerer Teil grenzüberschreitenden Handels nicht unter Rekurs auf staatlich gesetztes Recht abgewickelt wird. Ein anderer Indikator sind die Gerichte, auf deren Nutzung sich vertragschließende Parteien für den Fall eines Streits einigen. Es wird geschätzt, dass heute etwa 90% aller grenzüberschreitenden Tauschgeschäfte mit einer Klausel ausgestattet sind, nach der im Streitfall nicht auf ein staatliches Gericht, sondern auf private Gerichtsbarkeit zurückgegriffen wird (*Voigt* 1992, 179). Auch dies also ein Indikator für die Bedeutung von Institutionen, die nicht von staatlichen Anbietern bereitgestellt werden.

Diese Entwicklungen können als ein Bedeutungsverlust des souverän gedachten Nationalstaats interpretiert werden. Sie sollten Anlass sein, darüber nachzudenken, welche Akteure als Träger der Wirtschaftspolitik explizit Berücksichtigung in der Theorie der Wirtschaftspolitik finden sollten. Es ist aber auch zu fragen, inwiefern

die Bereitstellung von Kollektivgütern durch Private überhaupt institutionalisierbar ist, schließlich kann die Existenz von (I) NGOs nicht einfach vorausgesetzt werden. Zu fragen ist auch, ob wir gerade Zeuge einer Modifikation des Konzepts der Zivil- bzw. Bürgergesellschaft werden; wurden NGOs bisher primär als Kontrollinstanz gegen möglichen Machtmissbrauch durch Repräsentanten staatlicher Organisationen gedacht, so scheinen sie jetzt zum vollwertigen Träger geworden zu sein. Eine Integration von INGOs etwa in die Entscheidungsprozesse internationaler Organisationen, wie wir sie seit einigen Jahren spontan haben entstehen sehen, werfen auch weitreichende Legitimationsfragen auf, über die bisher kaum diskutiert wurde. Auch sie müssten Gegenstand einer modifizierten Theorie der Wirtschaftspolitik sein.

Die Beobachtung, dass INGOs sich immer mehr zu einem Vetospieler entwickeln, sollte für Vertreter der Theorie der Wirtschaftspolitik aber auch Anlass sein, über den Adressaten wirtschaftspolitischen Ratschlags nachzudenken: die bisherige Orientierung war sehr stark auf die bisher als Träger von Wirtschaftspolitik identifizierten Akteure zugeschnitten, sie war, wie *Frey und Kirchgässner* (1994, 341) schreiben, „technokratisch-elitär.“ Je wichtiger andere Akteure werden, umso wichtiger ist es, ökonomisch relevante Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge einer größeren Zahl von Akteuren bekannt zu machen.

Wenn es richtig ist, dass eine Vielzahl von Interaktionen heute nicht mehr unter Rückgriff auf die von Nationalstaaten bereitgestellten institutionellen Arrangements koordiniert wird, sondern durch nicht-staatliche Arrangements bzw. Hybrid-Formen (supranationale Arrangements, an deren Ausgestaltung nicht-staatliche Akteure beteiligt sind) strukturiert werden, dann erscheint eine Modifikation der Theorie der Wirtschaftspolitik erforderlich. Präzise formuliert: Die Theorie der Wirtschaftspolitik müsste abgelöst werden durch eine Theorie der Gouvernanz. Die Gleichung „government = governance“ gilt heute nicht mehr, weil auch nicht-staatliche Akteure eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung öffentlicher Güter spielen. Zu fragen ist, ob der Staat systematisch als Koordinationserleichterer bzw. Katalysator wirken kann, der es den beteiligten Akteuren ermöglicht, Dilemma-Situationen zu überwinden. Möglichkeiten und Grenzen eines solchen Zusammenspiels zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wären Gegenstand einer „economic theory of governance“.

## G. Ausblick

Der Staat ist schon oft totgesagt worden. *Charles Kindleberger* schrieb 1969 (207): „the state is about through as an economic unit“. Zwei Jahre später veröffentlichte *Raymond Vernon* eine Monographie zum Thema „Sovereignty at Bay“. Es wurde hier gezeigt, dass diese Kassandrarufer heute nicht angemessener sind als vor 30 Jahren. Die hier vorgeschlagene Modifikation der Theorie der Wirtschaftspolitik wird vor allem damit begründet, dass es verschiedenen nicht-staatlichen Akteuren

immer besser gelingt, auch über nationalstaatliche Grenzen hinweg zu handeln. Die damit verbundenen Konsequenzen für die Bereitstellung öffentlicher Güter sollten ebenso Berücksichtigung in der Theorie der Wirtschaftspolitik finden wie die damit verbundenen Legitimationsaspekte.

Eine Vielzahl von Fragen konnte hier lediglich angedeutet werden und bedarf somit einer sehr viel eingehenderen Diskussion. Hierzu zählt eine Verstärkung empirischer Forschung auf die Frage, welche möglichen Konsequenzen die Globalisierung für die Fähigkeit von Nationalstaaten hat, Regulierung, die den Präferenzen der Wähler entspricht, aufrecht zu erhalten. Hierzu zählt sicherlich auch die Frage, welche möglichen Konsequenzen die weitere Verbreitung des Internet für politische Autonomie auf nationalstaatlicher Ebene hat (*Elkin-Koren und Salzberger* 2000).

## Literatur

- Apolte*, Th. (1999); Chancen und Risiken nationaler Wirtschaftspolitik bei hoher Kapitalmobilität, in: *Apolte*, Th./*Caspers*, R./*Welfens*, P. J. J. (Hrsg.): Standortwettbewerb, wirtschaftspolitische Rationalität und internationale Ordnungspolitik, Baden-Baden: Nomos, S. 21–44.
- Arrow*, K. (1951/1963); *Social Choice and Individual Value*, New Haven: Yale University Press.
- Beck*, U. (1998); *Was ist Globalisierung?* Frankfurt: Suhrkamp, 4. Auflage.
- Berman*, H. (1983); *Law and Revolution – The Formation of the Western Legal Tradition*, Harvard: Harvard University Press.
- Buchanan*, J. (1954); Social Choice, Democracy, and Free Markets, *Journal of Political Economy*, 62: 334–43.
- Coase*, R. (1964); The Regulated Industries – Discussion, *American Economic Review*, 54(3):194–7.
- Crick*, B. (1968); Stichwort „Sovereignty“, in: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 15, 77–81. New York.
- Demsetz*, H. (1969); Information and Efficiency: Another Viewpoint, *Journal of Law and Economics*, 12:1–22.
- Dixit*, A. (1996); *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge.
- Elkin-Koren*, N./*Salzberger*, E. M. (2000); Law and Economics in Cyberspace, *International Review of Law and Economics*, 19(4): 558–81.
- Freeman*, R. B. (2000); Single Peaked vs. Diversified Capitalism: The Relation Between Economic Institutions and Outcomes, NBER Working Paper 7556.
- Frey*, B./*Eichenberger*, R. (1999); *The New Democratic Federalism for Europe – Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*, Cheltenham: Elgar.
- Frey*, B./*Kirchgässner*, G. (1994); *Demokratische Wirtschaftspolitik*, München.

- Friedman, Th.* (1999); *The Lexus and the Olive Tree*; New York: Farrow, Straus, and Giroux.
- Garrett, G.* (1998); *Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle?* *International Organization* 52(4): 787–824.
- Gellner, E.* (1983); *Nations and Nationalism*, Ithaca: Cornell University Press.
- Hirschman, A.* (1970); *Exit, Voice and Loyalty – Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Jones, E.* (1987); *The European Miracle – Environments, economies, and geopolitics in the history of Europe and Asia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kerber, W.* (1998); Erfordern Globalisierung und Standortwettbewerb einen Paradigmenwechsel in der Theorie der Wirtschaftspolitik? *ORDO* 49: 253–68.
- Kindleberger, Ch.* (1969); *American business abroad: six lectures on direct investment*; New Haven, Conn: Yale University Press.
- Lessig, L.* (1999); *The Law of the Horse: What Cyberlaw Might Teach*, *Harvard Law Review* 113(2):501–46.
- Mueller, D.* (1996); *Constitutional Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Oberreuter, H.* (1987); Stichwort „Souveränität“ in: *W. Mickel i. V.m. D. Zitzlaff* (Hrsg.): *Handlexikon zur Politikwissenschaft*, 451–54. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- OECD* (1999); *Revenue Statistics 1965/1998*, Paris.
- Reich, R. B.* (1990); „Who is Us?“, *Harvard Business Review*, Jan/Feb 90, 53–64.
- Reinicke, W. H.* (1998); *Global Public Policy – Governing Without Government?*, Washington, D. C.: Brookings Institutions Press.
- Rodrik, D.* (1998); Why Do More Open Economies have Bigger Governments?: *Journal of Political Economy* 106(5): 997–1032.
- Rosenberg, N./Birdzell, L. E.* (1986); *How the West Grew Rich – The Economic Transformation of the Industrial World*, New York: Basic Books.
- Sassen, S.* (1999); Sovereignty and the Internet, in: *Chr. Engel and Kenneth Keller* (eds.): *Understanding the Impact of Global Networks on Local Social, Political and Cultural Values*.
- Schäfer, W.* (1999); Globalisierung – Entmonopolisierung des Nationalen?, in: *H. Berg* (Hrsg.): *Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen – Formen – Konsequenzen*, Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik NF 263, Berlin, D & H, S. 9–21.
- Smith, Anthony* (1979); *Nationalism in the Twentieth Century*, Oxford: Robertson.
- Schulze, G. G./Ursprung, H. W.* (1999); Globalisation of the Economy and the Nation State, *The World Economy*, 22(3):295–352.
- Shepsle, K.* (1979); Institutional Arrangements and Equilibrium in Multi-Dimensional Voting Models, *American Journal of Political Science*, 24: 27–59.
- Swank, D.* (1998); *Global Capital, Democracy, and the Welfare State – Why Political Institutions are So Important in Shaping the Domestic Response to Internationalization*, Political Economy of European Integration Working Paper 1.66, University of California Center for German and European Studies – Harvard Center for International Affairs.

- (2000a); *Assessing Long-Term Impacts: The Impact of International Capital Mobility on Taxation, Political Institutions, and Control of the Macroeconomy*, as chapter six of his forthcoming book.
- (2000b); *Political Institutions and Welfare State Restructuring: The Impact of Institutions on Social Policy Changes in Developed Democracies*, forthcoming in *Paul Pierson* (ed.): *The New Politics of the Welfare State*, New York: Oxford University Press.
- Van Creveld, M.* (1999); *The Rise and Decline of the State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Vernon, R.* (1971); *Sovereignty at bay : The multinational spread of U.S. enterprises*. – 3.print. New York : Basic Books.
- Voigt, S.* (1992); *Die Welthandelsordnung zwischen Konflikt und Stabilität – Konfliktpotentiale und Konfliktlösungsmechanismen*, Freiburg: Haufe.
- (1999); *Explaining Constitutional Change – A Positive Economics Approach*, Cheltenham: Edward Elgar.
- (2000); *Freiwilligkeit durch Zwangsandrohung – eine institutionenökonomische Analyse von Selbstverpflichtungserklärungen in der Umweltpolitik*; erscheint in: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, voraussichtlich Heft 3/2000.
- Volckart, O.* (2000); *State building by bargaining for monopoly rents*, Discussion paper 01–2000 des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena.
- Weizsäcker, C. Chr. v.* (1999); *Logik der Globalisierung*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Williamson, O.* (1996); *The Politics and Economics of Redistribution and Efficiency*, in: *The Mechanisms of Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Wilson, J. D.* (1996); *Capital Mobility and Environmental Standards: Is There a Theoretical Basis for a Race to the Bottom?*, in: *Bhagwati, J. and R. Hudec* (eds.): *Fair trade and harmonization: prerequisites for free trade?* Cambridge: MIT Press, 393–427.

# Die WTO-Streitschlichtung aus einer Law and Economics Perspektive

Von *Heinz Hauser*, St. Gallen \*

## A. Einleitung

Die WTO-Streitschlichtung gilt als eine der zentralen institutionellen Neuerungen im Übergang vom alten GATT zur neuen WTO. Die zentralen Eckpfeiler der Reform sind insbesondere: Die vordem nach Abkommen unterschiedlich ausgestalteten Verfahren werden erstens in ein einheitliches Streitschlichtungssystem zusammengeführt, das auf die Güterabkommen, das Dienstleistungsabkommen und das Abkommen über handelsbezogene geistige Eigentumsrechte anwendbar ist. Zweitens wurde die Konsensregel umgedreht. Während im GATT ein Panelbericht nur im Konsens angenommen werden konnte, d. h. dass auch das beklagte Land keinen Einspruch gegen die Annahme des Berichtes erhob, sieht das neue Abkommen vor, dass Panel- und neu die Appellate Body-Berichte als angenommen gelten, falls sie nicht im Konsens abgelehnt werden. Faktisch heisst dies, dass die Berichte mit den darin ausgesprochenen Empfehlungen quasi automatisch verpflichtend sind. Als dritte wichtige Neuerung hat das Verfahren eine Berufungsmöglichkeit eingeführt. Der Appellate Body setzt sich aus sieben international anerkannten Experten zusammen, die für eine Amtsdauer von vier Jahren (mit der Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl) gewählt sind. Damit wollte man eine größere Kohärenz in der Auslegung von WTO-Recht erreichen und das Verfahren insgesamt professionalisieren.

Das neue Verfahren wird sehr rege beansprucht. In den ersten fünf Jahren seines Bestehens, d. h. bis 31. Dezember 1999, haben die WTO-Mitglieder nicht weniger als 185 Verfahren eingeleitet, dies verglichen mit weniger als 300 Fällen in den 47 Jahren unter der alten GATT-Ordnung. Hinzu kommt, dass zunehmend auch kleinere Länder und Entwicklungsländer das Streitschlichtungssystem gegen Marktbeschränkungen der grossen Wirtschaftsblöcke beanspruchen<sup>1</sup>. Die Panel- und insbesondere auch die Appellate-Body-Berichte zeichnen sich durch eine sehr intensive

---

\* Ich möchte meinem Assistenten *Thomas A. Zimmermann* ganz herzlich für seine Unterstützung danken.

<sup>1</sup> Die WTO-Homepage enthält eine sehr gute Beschreibung des Verfahrens und insbesondere sehr aktuelle Informationen zu den abgeschlossenen und laufenden Streitfällen. Zudem können alle Panel- und Appellate Body-Berichte dort eingesehen werden. Vgl. im Internet <http://www.wto.org/wto/dispute>.

und detaillierte juristische Abwägung der angerufenen WTO-Regeln aus, was sie zu einer wichtigen Quelle für die Interpretation von WTO-Recht macht. Dies wird unterstützt durch die Tatsache, dass die Argumentation der Berichte zunehmend in wissenschaftlichen Publikationen<sup>2</sup> diskutiert wird, was in Ansätzen einen Dialog zwischen Gerichten und akademischen Kreisen entstehen lässt, wie er in nationalen Rechtssystemen üblich ist. Das neue WTO-Streitschlichtungssystem hat ohne Zweifel dazu beigetragen, den Übergang von der früheren diplomatischen Abwägung von (entgangenen) Vorteilen in eine gerichtliche Überprüfung von Vertragsverletzungen zu beschleunigen und zu akzentuieren<sup>3</sup>.

Das WTO-Streitschlichtungsverfahren wird sehr aufmerksam von Juristen beobachtet und kommentiert<sup>4</sup>. Meines Wissens fehlen aber ökonomische Analysen des Verfahrens gänzlich. Dies ist um so erstaunlicher, als sich in der Law and Economics Literatur ein wichtiger Diskussionszweig ausdrücklich mit Streitschlichtungsverfahren befasst und dort insbesondere auch den Einfluss von gerichtlichen Verfahrensvorgaben auf die Wahrscheinlichkeit sowie den Inhalt von aussergerichtlichen Einigungen untersucht<sup>5</sup>. Berücksichtigt man zudem, dass das Streitschlichtungsabkommen die bilaterale Einigung einem Panelverfahren explizit vorzieht<sup>6</sup>, und zieht man ferner in Betracht, dass der Ablauf des Verfahrens eine typische spieltheoretische Struktur aufweist, drängt sich eine solche Analyse geradezu auf.

Die nachfolgenden Ausführungen wollen dazu beitragen, diese Lücke wenigstens teilweise zu schließen. Sie bauen auf einer frühen Beurteilung des Streitschlichtungsverfahrens auf, die explizit von den Anreizen der beteiligten Regierungen ausging<sup>7</sup>. Diese erste verbal gehaltene Beschreibung des Verfahrens wurde in einer spieltheoretischen Analyse des Streitschlichtungsverfahrens formal weiterentwickelt<sup>8</sup>. Die Ergebnisse dieser zweiten Arbeit bilden eine wichtige Grundlage für den vorliegenden Aufsatz und werden auch an mehreren Stellen herangezogen. Der Ver-

<sup>2</sup> Die neue Zeitschrift *Journal of International Economic Law* nimmt hier einen prominenten Platz ein.

<sup>3</sup> Es ist allerdings zu sehen, dass damit eine Entwicklung aufgenommen und verstärkt wurde, die schon unter dem alten GATT-System seit den sechziger Jahren zu beobachten war. Die Einführung des Appellate Body und die Umkehrung der Konsensregel sind aber eigentliche Quantensprünge in dieser zunehmenden „Verrechtlichung“ der Verfahren. Zur historischen Entwicklung vgl. ausführlich *Hudec* (1993) oder zusammenfassend *Jackson* (1998 a). Der nachfolgende Abschnitt B. I enthält dazu eine kurze Übersicht.

<sup>4</sup> Als Buchpublikation sei hingewiesen auf *Petersmann* (1997); die folgenden Aufsätze enthalten umfassendere Würdigungen, die über die Diskussion einzelner Bestimmungen oder Anwendungsbereiche hinausgehen: *Hudec* (1999); *Jackson* (1998 a); *Jackson* (1998 b); *Kim* (1999); *Pescatore* (1997).

<sup>5</sup> *Cooter/Rubinfeld* (1989) sowie *Hay/Spier* (1998) geben einen hervorragenden Überblick über die entsprechende Literatur.

<sup>6</sup> Vgl. Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, Art. 3.7.

<sup>7</sup> Vgl. *Hauser/Martel* (1997).

<sup>8</sup> Vgl. *Bütler/Hauser* (2000).



nicht auf eine durchgängige formale Behandlung des Verfahrens erlaubt es aber, zusätzliche Fragen zu diskutieren. So interessiert mich insbesondere, weshalb nicht wesentlich mehr Verletzungen von WTO-Recht zu beobachten sind und weshalb – zumindest bis heute – ein beachtlicher Teil der Empfehlungen der Streitschlichtungsorgane umgesetzt wird, obwohl die Anreize mangels eines griffigen Sanktionssystems eigentlich in die andere Richtung weisen.

Der Aufsatz ist wie folgt aufgebaut: Abschnitt B gibt eine Übersicht über die WTO-Streitschlichtung, sowohl hinsichtlich Verfahren wie auch bezüglich der bisherigen Ergebnisse. Abschnitt C fasst die Diskussion der Law and Economics Literatur zur Streitschlichtung zusammen und präzisiert, inwieweit die dortigen Annahmen für eine Analyse der WTO-Streitschlichtung geeignet sind. In Abschnitt D werden für die kritischen Verfahrensschritte die Anreize der beteiligten Regierungen untersucht, entweder den jeweils nächsten Schritt einzuleiten oder das Verfahren mit einer bilateralen Einigung abzuschließen. Wichtig ist dabei, dass von den zu erwartenden Ergebnissen des letzten Schrittes ausgegangen wird; ein Verfahren, das sich deutlich von den üblichen juristischen Untersuchungen zum WTO-Streitschlichtungssystem abhebt. In Abschnitt E will ich der Frage nachgehen, welche Schlüsse aus der Tatsache zu ziehen sind, dass eine spieltheoretische Analyse nur unter der Annahme starker Reputationseffekte zu Ergebnissen führt, die eine hohe „Rechtstreue“ der WTO-Mitglieder erwarten lassen.

## **B. Überblick über das WTO-Streitschlichtungssystem**

Ein kurzer Rückblick auf die Entwicklung des Streitschlichtungssystems unter dem alten GATT, ein Überblick über Institutionen und Verfahren der WTO-Streitschlichtung sowie eine tabellarische Zusammenstellung der bisherigen Ergebnisse sollen das inhaltliche Feld für die anschließende Analyse vorbereiten.

### **I. Die GATT-Streitschlichtung: Von diplomatischen zu gerichtsähnlichen Verfahren**

Das GATT sollte ursprünglich in den institutionellen Rahmen der International Trade Organization (ITO) gestellt werden. Diese sah ein ausgebautes Streitschlichtungssystem mit weitgehender Nutzung von Schiedsgerichten vor. In gewissen Fällen hätte auch der Internationale Gerichtshof angerufen werden können. Nach dem Scheitern der ITO verblieben bezüglich Streitschlichtung lediglich die Artikel XXII und XXIII GATT, die institutionell sehr vage sind und wenig präzise Verfahrensvorgaben enthalten. Sie sind aber weiterhin zentrale Bausteine der Streitschlichtung auch unter der neuen WTO<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Das neue WTO-Streitschlichtungssystem baut auf den bereits für das GATT 1947 gültigen Streitschlichtungsregeln sowie auf der dazugehörigen Streitschlichtungspraxis auf. Artikel 3.1

Die GATT-Bestimmungen zur Streitschlichtung lassen sich in folgende drei Kernaussagen zusammenfassen:

(1) Eine Vertragspartei kann das Streitschlichtungsverfahren in Anspruch nehmen, wenn sie der Ansicht ist, dass Vorteile, die ihr aus dem Abkommen erwachsen, aus einem der drei folgenden Gründe zunichte gemacht oder geschmälert werden: (a) Vertragsverletzungen durch eine andere Vertragspartei, englisch: violation complaints; (b) vertragskonforme Maßnahmen mit handelsschädigenden Wirkungen, englisch: non-violation complaints, und (c) besondere Situationen mit handelsschädigenden Wirkungen, englisch: situation complaints. Die weitaus überwiegende Zahl von Fällen betrifft violation complaints.

(2) Die bilaterale Konsultation muss zwingend der multilateralen Streitschlichtung vorausgehen. Erst wenn keine befriedigende bilaterale Lösung gefunden werden kann, darf die Frage an die VERTRAGSPARTEIEN<sup>10</sup> überwiesen werden. Über das weitere Verfahren schweigt sich Artikel XXIII allerdings weitgehend aus. Dieses wurde unter dem GATT 1947 schrittweise kodifiziert und ist heute im Streitschlichtungsabkommen der WTO detailliert geregelt.

(3) Die VERTRAGSPARTEIEN haben die Kompetenz, ihre Schlussfolgerungen in Form verbindlicher Empfehlungen an das betroffene Mitgliedsland zu richten und notfalls den Kläger zur Aufhebung eingegangener Verpflichtungen zu ermächtigen.

Aufbauend auf diesen Vorgaben hat sich die GATT-Streitschlichtung schrittweise von einem diplomatischen Verhandlungsprozess zu einer gerichtsähnlichen Überprüfung der ordnungsgemässen Vertragserfüllung entwickelt<sup>11</sup>. Die wichtigsten Etappen dieses Prozesses seien im Folgenden kurz nachgezeichnet.

Gemäss Wortlaut von Artikel XXIII GATT haben die Parteien Streitschlichtungsbegehren anfänglich unter dem Titel der Zunichtemachung oder der Schmälierung von Vorteilen angerufen, wobei eine GATT-Vertragsverletzung weder notwendig noch ausreichend war. Frühe Streitschlichtungsfälle präzisierten die Formulierung „Zunichtemachung oder Schmälierung von Vorteilen“. Diese war gegeben, wenn eine Maßnahme, die bei der Aushandlung der Konzessionen vernünftigerweise nicht vorausgesehen werden konnte, die Außenhandelsinteressen einer anderen Ver-

---

DSU lautet wie folgt: „Members affirm their adherence to the principles for the management of disputes heretofore applied under Articles XXII and XXIII of GATT 1947, and the rules and procedures as further elaborated and modified herein“.

<sup>10</sup> Von den VERTRAGSPARTEIEN gross geschrieben spricht der GATT-Vertragstext dann, wenn die Mitglieder gemeinsam als Entscheidungsorgan auftreten.

<sup>11</sup> Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich auf *Jackson* (1998 a), S. 330–339. Dieser Text beurteilt das neue WTO-Streitschlichtungsverfahren aus dem Kontext der vorangehenden GATT-Streitschlichtung. Vgl. auch *Petersmann* (1997), S. 66–91.

tragspartei beeinträchtigte<sup>12</sup>. Damit folgten die VERTRAGSPARTEIEN dem Konzept begründeter Erwartungen, das der vertraglichen Streitschlichtung entlehnt ist.

Verfahrensmässig war die Streitschlichtung stark durch diplomatische Verhandlungsprozesse geprägt. Zunächst wurden die Streitfälle an den halbjährlichen Versammlungen der VERTRAGSPARTEIEN behandelt. Später delegierte man sie an Arbeitsgruppen aus Regierungsvertretern. Ein entscheidender Wechsel war Mitte der fünfziger Jahre zu verzeichnen<sup>13</sup>. Unter dem Einfluss des damaligen Generaldirektors Eric Wyndham-White wurde beschlossen, Streitschlichtungsfälle nicht mehr an Arbeitsgruppen aus Regierungsvertretern zu übertragen, sondern Expertengruppen (panels of experts) mit dieser Aufgabe zu betrauen. Die Mitglieder dieser Panels wurden zwar weiterhin von den betroffenen Regierungen (Kläger und Beklagter) nominiert und waren in der Regel GATT-Diplomaten, sie urteilten aber in eigener Verantwortung und nicht als Regierungsvertreter. Dies war ein wichtiger Schritt auf dem Wege von der diplomatischen Verhandlung zwischen Regierungen zu einem Verfahren, das eine unabhängige Interpretation von Fakten und Rechtstexten begünstigte.

Ein weiterer wichtiger Meilenstein war ein Streitschlichtungsfall, den Uruguay im Jahr 1962 einbrachte<sup>14</sup>. Hier befand das Panel, dass eine Verletzung von GATT-Vorschriften die Vermutung begründe, dass die betreffende Maßnahme Vorteile zu-nichte gemacht beziehungsweise geschmälert habe. Es sei deshalb kein besonderer Nachweis einer solchen Schädigung durch den Kläger zu erbringen. Vielmehr ob-liege es der beklagten Partei, im Verfahren zu beweisen, dass ihre Massnahme keine solche Wirkung habe. Diese Praxis wurde in späteren Streitfällen bekräftigt<sup>15</sup>. In der Folge konzentrierten sich die Panelberichte sehr viel stärker auf die Vertragsverpflichtungen der GATT-Mitglieder. Sie wurden damit eine Quelle für die Interpretation der oftmals sehr diplomatisch gehaltenen Vertragstexte, auch wenn explizit galt, dass die Streitschlichtung kein Fallrecht schaffe und sie die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien weder erweitern noch einschränken dürfe.

Während der Tokyo-Runde versuchten die Verhandlungsparteien, die Streitschlichtung zu stärken und prozedural zu verbessern. Eine Ergänzung des GATT-Vertragstextes scheiterte aber am Widerstand einflussreicher Mitgliedsländer. Die Verhandlungen brachten trotzdem ein wichtiges Ergebnis, nämlich das „Understan-

<sup>12</sup> So in den beiden anfangs der fünfziger Jahre angenommenen Berichten *Australia – Subsidy on Ammonium Sulphate* (BISD II/188) und *Germany – Duty on Sardines* (BISD 1S/53).

<sup>13</sup> Vgl. Jackson (1998 a), S. 333.

<sup>14</sup> *Uruguay – Recourse to Article XXIII* (BISD 11S/95).

<sup>15</sup> Im sogenannten „Superfund Case“ hat das Panel in seinem Bericht von 1988 das Konzept noch weiter verschärft. Der von den USA angestrebte Gegenbeweis, dass eine zugegebenermassen nicht GATT-konforme Massnahme angesichts der geringen Diskriminierungsspanne zu keiner Schmälderung von Handelsvorteilen geführt habe, wurde vom Panel in seinen Erwägungen nicht berücksichtigt. Vgl. *United States – Taxes on petroleum and certain imported substances (Superfund)* (BISD 34S/136).

ding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance“, das von den VERTRAGSPARTEIEN an ihrer 35. Versammlung im November 1979 angenommen wurde. Dieses Dokument kodifizierte die bisherige Praxis, insbesondere das Einsetzen von Expertenpanels, und enthielt detaillierte prozedurale Vorgaben.

Unter dem alten GATT wurden die Empfehlungen eines Panelberichtes mit dessen Annahme durch die VERTRAGSPARTEIEN, konkret durch den GATT-Rat, verbindlich. Hierfür war allerdings Konsens erforderlich. Konsens bedeutete, dass keine Vertragspartei – einschließlich der Verliererseite (!) – Einspruch gegen die Annahme des Berichtes erhob. Trotz aller Fortschritte, die das Understanding mit sich brachte, blieb dies eine zentrale Schwachstelle des Verfahrens. Das Konsensfordernis gab jedem GATT-Mitglied, in der Praxis vor allem der unterlegenen Partei, ein Vetorecht.

Auch nach der Tokyo-Runde fehlte es nicht an Versuchen, das Streitschlichtungsverfahren zu stärken. Entsprechende Vorschläge zu einer Änderung des GATT-Vertragstextes scheiterten aber am Einwand, dass dies zu einer unzulässigen Einschränkung der außenhandelspolitischen Souveränität der Mitglieder führen könnte. Entsprechend blieb es bei Ergänzungen des „Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance“ durch Beschlüsse der VERTRAGSPARTEIEN. Erwähnenswert sind besonders zwei Neuerungen: Im Jahre 1983 wurde der ständige GATT-Rechtsdienst eingerichtet, der die Panels juristisch unterstützte und in der Regel deren Sekretariat übernahm. Weiter brachte die Entscheidung „Improvements to the GATT Dispute Settlement Rules and Procedures“ vom 12. April 1989 erhebliche Verbesserungen bezüglich der Fristen und hinsichtlich der Besetzung der Panels mit unabhängigen Experten.

Wie dieser kurze geschichtliche Abriss zeigt, hat sich das GATT-Streitschlichtungsverfahren im Laufe der Zeit auf der Grundlage der gleichbleibenden rechtlichen Vorgaben der Artikel XXII und XXIII GATT nicht unerheblich geändert. Zusammenfassend sind vor allem drei Entwicklungslinien hervorzuheben, die auch das heutige WTO-Streitschlichtungssystem maßgeblich prägen:

Von der Prüfung der Frage, ob ein berechtigterweise zu erwartender Vorteil zu nichte gemacht oder geschmälert worden sei, hat sich der Fokus der Beurteilung auf die Untersuchung einer allfälligen Vertragsverletzung verlagert. Die Streitschlichtung richtete sich damit stärker an den vertraglichen Verpflichtungen aus, und die Panelberichte trugen dazu bei, die oft vagen Formulierungen des GATT-Vertrages zu interpretieren und zu konkretisieren.

Die Beurteilung von Streitfällen lag ursprünglich ausschließlich bei den Mitgliedsregierungen und wurde schrittweise an spezielle Arbeitsgruppen und anschließend an Panels übertragen, deren Mitglieder als Experten in eigener Verantwortung den Fall zu beurteilen hatten. Zusammen mit der Einrichtung des GATT-

Rechtsdienstes im Jahre 1983 führte dies zu einer deutlich verbesserten juristischen Qualität der Streitschlichtungsberichte.

(3) Der Ablauf des Streitschlichtungsverfahrens wurde bezüglich institutioneller Zuständigkeiten, der Abfolge einzelner Verfahrensschritte und hinsichtlich einzuhaltender Fristen im Verlaufe der Zeit präzisiert und kodifiziert.

Als entscheidende Schwäche verblieb die Vetoposition der beklagten Partei. Trotz aller Versuche zur Verrechtlichung des Verfahrens blieb die Streitschlichtung unter dem alten GATT deshalb in letzter Instanz ein Instrument diplomatischer Verhandlungen.

## II. Institutionen und Verfahren der WTO-Streitschlichtung

Rechtliche Basis ist das Dispute Settlement Understanding<sup>16</sup> (DSU), das als Anhang 2 dem WTO-Abkommen beigelegt ist. Das DSU setzt in Artikel 2 das Streitschlichtungsorgan, den Dispute Settlement Body (DSB), ein und formuliert detaillierte Vorgaben zum Ablauf des Streitschlichtungsverfahrens. Es verpflichtet überdies die Mitgliedsländer in Artikel 23, Handelskonflikte nur im Rahmen des multilateralen Verfahrens auszutragen. Insbesondere wird ihnen das Recht abgesprochen, Vertragsverletzungen unilateral festzustellen. Ebenso sind Sanktionen nur zulässig, sofern sie durch den DSB autorisiert werden<sup>17</sup>.

Die oben formulierten Kernaussagen des Artikels XXIII GATT bilden wichtige Bausteine für das heutige, im DSU geregelte WTO-Streitschlichtungsverfahren. Dieses verlangt als ersten Schritt zwingend bilaterale Konsultationen. Wenn diese innerhalb einer gesetzten Frist nicht zum Erfolg führen, kann die geschädigte Partei die Einsetzung eines Panels verlangen. Dieses hat den Streitfall zu untersuchen und einen Bericht zuhanden des DSB abzugeben. Sind die Streitparteien mit den Untersuchungsergebnissen des Panels nicht einverstanden, können sie das ständige Berufungsorgan, den Appellate Body, mit einer Überprüfung des Panelberichts beauftragen. Dieser leitet seine Ergebnisse in einem eigenen Bericht an den DSB weiter. Sofern der DSB die Berichte des Panels und gegebenenfalls des Appellate Body nicht im Konsens ablehnt, gelten die darin ausgesprochenen Empfehlungen als verbindlich. Das DSU spricht sich eindeutig für den Vorrang der vertragsgemäßen Umsetzung der Empfehlungen aus. Als temporäre Maßnahmen können von der beklagten Partei kompensierende Handelserleichterungen in anderen Bereichen angeboten werden, deren Annahme aber freiwillig ist. Werden die Empfehlungen nicht innerhalb einer vernünftigen Frist umgesetzt, kann der Kläger beim DSB beantragen, seinerseits Vergünstigungen gegenüber der beklagten Partei aussetzen zu dürfen.

<sup>16</sup> Volle Bezeichnung: „Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes“.

<sup>17</sup> Die Bedeutung dieser Bestimmung ist auf dem Hintergrund von Section 301 der US-amerikanischen Handelsgesetzgebung zu sehen, die unilaterale Sanktionen vorsieht.

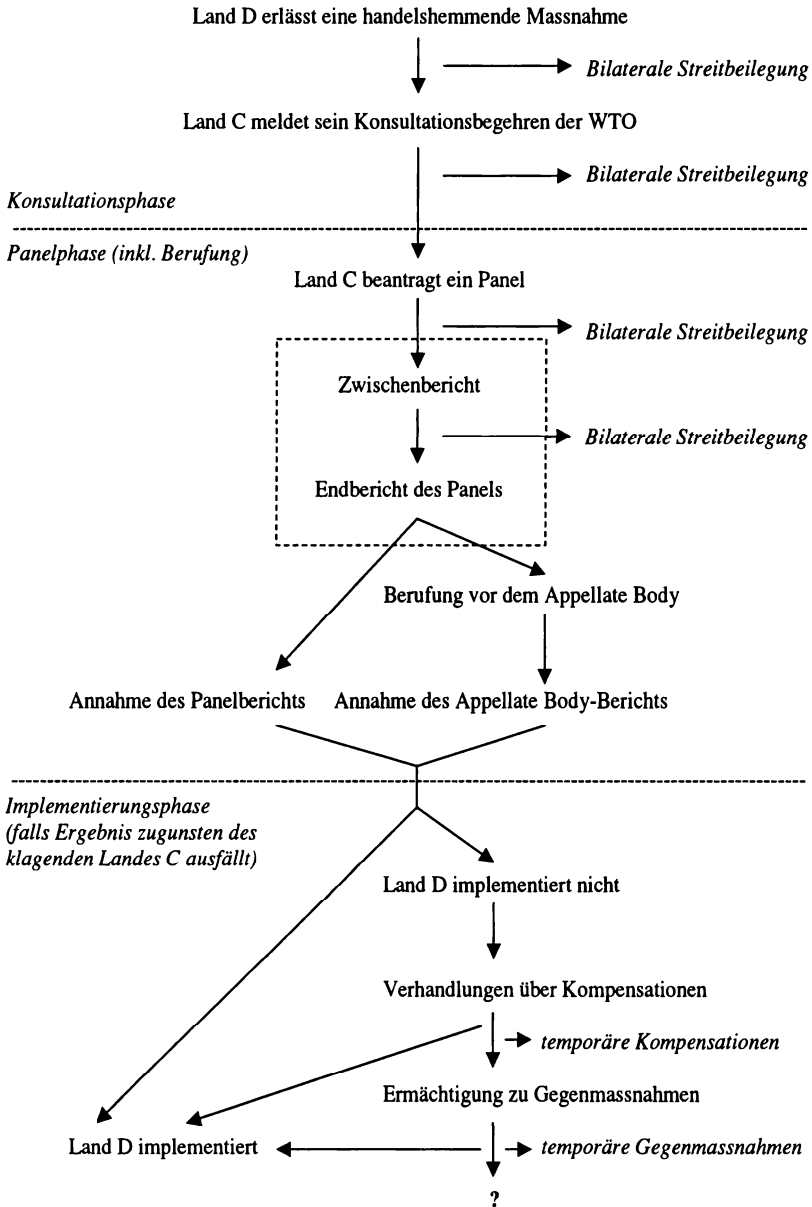


Abbildung 1: Ablauf des WTO-Streitschlichtungsverfahrens

Abbildung 1 stellt den Ablauf des Verfahrens grafisch dar. Im Folgenden sollen zu den einzelnen Schritten einige ergänzende Bemerkungen angefügt werden. Da ein Streitfall erst mit der offiziellen Notifikation in der WTO erfasst wird, vernachlässigt die Literatur zur Streitschlichtung die vorangehenden Aktionen sehr häufig. Für das Verständnis der Wirkungen der WTO-Streitschlichtung sind sie aber zentral.

Die Darstellung beginnt mit den handelsbeschränkenden Massnahmen, die Anlass zur Klage geben. Sie sind hier als Teil des Verfahrens einbezogen, weil die eigentliche Zielsetzung des DSU nicht die Streitschlichtung, sondern die Vermeidung von WTO-Vertragsverletzungen ist. In einer ökonomischen Beurteilung ist das Verfahren daran zu messen, welchen Beitrag es zur Sicherung eines WTO-konformen Verhaltens der Mitglieder leistet. Dies wird in Abschnitt 4 eine der wichtigen Fragestellungen sein.

Ebenso würden die innerstaatlichen Mechanismen, mit deren Hilfe betroffene Unternehmen ihre Anliegen bei der Regierung vorbringen können, größere Aufmerksamkeit verdienen. Obwohl die privaten Unternehmen und Konsumenten letztlich die von den WTO-Verpflichtungen hauptsächlich Begünstigten sind, können nur die Regierungen der Mitgliedstaaten die WTO-Streitschlichtung in Anspruch nehmen. Wie gut die letzteren die Interessen der von ihnen vertretenen privaten Akteure wahrnehmen, ist für das Marktöffnungspotential der multilateralen Handelsordnung entscheidend. Von den innerstaatlichen Kriterien zur Verfahrenseinleitung hängt maßgeblich ab, welche (und wessen) Anliegen überhaupt in die WTO-Streitschlichtung gelangen. Leider weiss man darüber sehr wenig, da nur die wenigsten Rechtsordnungen nach außen bekannte Regeln für die Einleitung eines WTO-Verfahrens anwenden. Zu diesen gehören die Europäische Union und die USA<sup>18</sup>. Es ist allerdings zu sehen, dass auch in diesen beiden Ländern die überwiegende Zahl von WTO-Verfahren ausserhalb der entsprechenden Regelungen eingeleitet wird. Man muss deshalb davon ausgehen, dass die (finanzielle) Stärke entsprechender Interessengruppen einen erheblichen Einfluss darauf hat, welche Handelsbeschränkungen überhaupt in die WTO-Verfahren gelangen. Führen Verhandlungen ausserhalb der WTO nicht zu einer befriedigenden Lösung, kann das von einer Handelsmaßnahme negativ betroffene Land mit einem offiziellen Konsultationsbegehren den WTO-Streitschlichtungsmechanismus auslösen. Das beklagte Land ist verpflichtet, binnen 10 Tagen auf das Konsultationsbegehren zu antworten und innerhalb von 30 Tagen Konsultationen aufzunehmen, um eine für beide Seiten akzeptable Lösung zu finden. Geht das beklagte Land nicht fristgerecht auf das Konsultationsbegehren ein

---

<sup>18</sup> Es handelt sich dabei um die „Trade Barriers Regulation“ der EU und um „Section 301“ des „Omnibus Trade and Competitiveness Act“ der USA. Beide Erlasse geben privaten Akteuren einen Anspruch, ausländische Maßnahmen auf ihre WTO-Verträglichkeit prüfen zu lassen. Wird ein Verstoß gegen multilaterale Handelsregeln festgestellt, so leiten die zuständigen Behörden ein Streitschlichtungsverfahren ein, sofern nicht übergeordnete Interessen dagegen sprechen. Zu einem Vergleich der beiden innerstaatlichen Verfahren vgl. *Mavroidis/Zdowc* (1998).



oder kann im Rahmen der bilateralen Konsultationen nicht innerhalb von 60 Tagen nach Eingang des Konsultationsbegehrens eine für beide Seiten akzeptable Lösung gefunden werden, so ist das klagende Land berechtigt, beim DSB die Einsetzung eines Panels zu beantragen. Diesem Antrag muss stattgegeben werden, falls der DSB nicht im Konsens (d. h. einschließlich der klagenden Partei) dieses Begehren ablehnt. Innerhalb der vom DSU vorgegebenen Fristen hat somit der Kläger Kontrolle über das Verfahren, was seine Stellung in den Verhandlungen stärkt. Dies ist eine deutliche Verbesserung gegenüber dem alten GATT-Verfahren, das es der beklagten Partei ermöglichte, das Einsetzen eines Panels stark zu verzögern oder sogar zu verhindern.

Bezüglich der Panelphase sind drei Punkte erwähnenswert. Erstens enthält das DSU enge Zeitvorgaben. Sofern sich die Parteien nicht während des Verfahrens bilateral einigen oder der Kläger die temporäre Aussetzung des Panelverfahrens verlangt, soll das Panel innerhalb von sechs, in Ausnahmefällen binnen neun Monaten den Bericht an den DSB abgeben. Diese Vorgaben sind auch im Vergleich zu innerstaatlichen Verfahren sehr kurz und werden in der Regel eingehalten. Zweitens erhalten die Streitparteien einen Entwurf des Berichtes (interim report), zu dem sie Stellung beziehen können. Wichtig ist, dass dieser Zwischenbericht nicht öffentlich ist und damit den Parteien nochmals Gelegenheit gibt, in Kenntnis der Empfehlungen und Erwägungen des Panels eine bilaterale Lösung zu suchen. Reichen die Streitparteien keine Änderungswünsche ein, wird der Interim Report als Endbericht an den DSB weitergeleitet. Schließlich ist drittens erwähnenswert, dass auch in dieser Phase das DSU die bilaterale Einigung bevorzugt<sup>19</sup>. Wie bereits erwähnt, können zu diesem Zwecke Panelverhandlungen jederzeit auf Antrag des Klägers unterbrochen werden.

Der Endbericht des Panels wird vom DSB binnen sechzig Tagen angenommen, sofern weder der Beklagte noch der Kläger dem DSB mitteilen, dass sie Berufung gegen den Bericht einlegen möchten, und sofern der DSB den Bericht nicht im Konsens ablehnt. In letzterem Falle müsste aber auch das im Panelverfahren obsiegende Land die Nichtannahme mittragen, womit regelmäßig nicht zu rechnen ist (umgekehrter Konsens). Diese quasi-automatische Annahme des Berichts ist eine wesentliche Änderung zum alten GATT-Verfahren. Dort musste der Bericht im Konsens angenommen werden, was der beklagten Partei ein Vetorecht einräumte. Mit diesem Wechsel wurde die Position der klagenden Partei im Verfahren deutlich gestärkt.

Möchte eine Konfliktpartei Berufung gegen einen Panelbericht einlegen, so teilt sie dies dem DSB vor Annahme des Panelberichtes mit. Vom Zeitpunkt dieser Mitteilung an wird der Appellate Body<sup>20</sup> mit dem Fall befasst, der wiederum 60, in Aus-

<sup>19</sup> „Panels should consult regularly with the parties to the dispute and give them adequate opportunity to develop a mutually satisfactory solution“, Art. 11, letzter Satz DSU.

<sup>20</sup> Die Einrichtung des Appellate Body war eine der wesentlichen Neuerungen der Uruguay-Runde. Eine unabhängige Berufungsinstanz wurde aus zwei Gründen für erforderlich erachtet: Diese sollte erstens eine größere Einheitlichkeit der Rechtsinterpretation im Rahmen

nahmefällen bis zu 90 Tage Zeit hat, um seinen Bericht an den DSB fertigzustellen. Die Berufungsphase umfasst keine erneuten Sachverhaltsermittlungen, sondern ist auf die angefochtenen Rechtsfragen und Rechtsinterpretationen des Panelberichts beschränkt. Auch wenn der Appellate Body in seiner bisherigen Praxis recht häufig die juristische Argumentation des Panels korrigiert hat, bestätigte er in den meisten Fällen aufgrund seiner eigenen Begründung die Schlussfolgerungen der Panels<sup>21</sup>. Der Bericht des Appellate Body wird ebenfalls dem DSB zugeleitet, der ihn entweder annehmen oder – wie zuvor den Panelbericht – nur im Konsens ablehnen kann. Hierfür hat der DSB 30 Tage Zeit. Mit der Annahme des Berichts durch den DSB ist dieser für die Streitparteien verbindlich.

Innerhalb von dreißig Tagen nach Annahme des Panel- oder des Appellate Body-Berichtes hat das unterlegene Land dem DSB mitzuteilen, wie es dessen Empfehlungen umzusetzen gedenkt. Die Urteile des Streitschlichtungsorgans wären gemäß DSU im Normalfall sofort umzusetzen. Wo dies nicht möglich erscheint, steht dem unterlegenen Land ein „vernünftiger Zeitraum“ zur Umsetzung der Empfehlungen zur Verfügung, der in der Regel 15 Monate nicht übersteigen sollte. In der Praxis hat sich diese Maximalfrist vor allem zu Beginn als Norm herausgestellt. Auch wenn neuerdings die Fristen etwas kürzer gefasst werden, so wird den beklagten Regierungen erheblicher zeitlicher Spielraum für die Umsetzung zugestanden.

Sind die Empfehlungen auch nach Ablauf der hierfür zugestandenen Frist nicht umgesetzt, sieht das DSU vorübergehende Ausgleichsmaßnahmen vor<sup>22</sup>: Falls der Kläger dies akzeptiert, kann der Beklagte kompensierende Handelsvergünstigungen auf Meistbegünstigungsbasis anbieten. Alternativ dazu kann sich der Kläger vom DSB das Aussetzen eigener Handelsvergünstigungen gegenüber dem Beklagten im Ausmaß der Schädigung genehmigen lassen. Auch wenn das DSU somit Handelsbeschränkungen als Sanktionsmittel zulässt, gibt es einer vollen Implementierung der Streitschlichtungsempfehlungen eindeutig den Vorzug.

Institutionen und Verfahrensablauf geben nur ein unvollständiges Bild der Streitschlichtungspraxis. Im Folgenden soll dieses Bild durch die tatsächliche Inanspruchnahme des Verfahrens ergänzt werden.

---

der Streitschlichtung gewährleisten. Zweitens wurde eine zweite unabhängige Beurteilung im Lichte der quasi-automatischen Annahme von Panelberichten für erforderlich erachtet.

<sup>21</sup> Die bisherigen Erfahrungen mit der Berufungsphase werden von juristischen Kommentatoren positiv gewürdigt. Vgl. beispielsweise *Petersmann* (1998), S. 30 ff. und insbesondere S. 40 ff. Dabei wird insbesondere darauf hingewiesen, dass die ausführlichen rechtlichen Argumentationen zur Präzisierung von WTO-Recht beitragen und, zusammen mit den Panelberichten, einen zunehmend größeren Bestand an WTO-Fallrecht begründen. Eher kritischer wird die Tatsache bewertet, dass bislang praktisch alle Panelberichte an den Appellate Body weitergezogen wurden. Sollte sich diese Tendenz fortsetzen, so könnte die Streitschlichtung zu einem einstufigen Verfahren mit „Vorprüfung“ durch die Panels degenerieren. Zu diesem letzten Punkt vgl. *Petersmann* (1997), S. 188.

<sup>22</sup> Artikel 22 DSU regelt ausführlich das Verfahren und die zur Bestimmung der Gegenmassnahmen anzuwendenden Kriterien.

### III. Inanspruchnahme des Verfahrens

In den ersten fünf Jahren, d. h. bis Ende 1999, wurden im Rahmen der WTO-Streitschlichtung 185 Streitfälle in 144 Streitsachen notifiziert<sup>23</sup>. Dem gegenüber stehen weniger als 300 Fälle während der 47-jährigen GATT-Geschichte. Zumindest an der Gesamtzahl der Fälle gemessen, ist das WTO-Streitschlichtungssystem erfolgreich. Aufschlussreicher ist allerdings die in Tabelle 1 enthaltene Aufteilung der Fälle nach Jahr der Notifizierung, Streitschlichtungsphase und Ausgang.

*Tabelle 1*

#### Aufteilung der Streitfälle nach Jahr und Fallgruppe, Stand Ende 1999

Fallgruppe	1995*	1996*	1997*	1998*	1999*	Total
Report zu Gunsten Beklagter	1	4	2			7
Report zu Gunsten Kläger, umgesetzt	6	8	1			15
Report zu Gunsten Kläger, noch nicht umgesetzt	2	8	10	2		22
Bilaterale Einigung	10	10	12	1		33
Panel oder Appellate Body aktiv	1		5	7	4	17
Offen (inactive, pending, panel suspended)	5	9	20	31	26	91
Total	25	39	50	41	30	185

\*Zugeordnet nach Jahr der Notifikation des Konsultationsbegehrens

*Quelle:* Datenbank von Monika Büttler, aufgearbeitet nach Angaben auf der WTO-Homepage ([www.wto.org/wto/dispute](http://www.wto.org/wto/dispute))

Auffallend ist der hohe Anteil offener Fälle. In diese Kategorie eingerechnet sind Streitsachen, die gemäß Angaben der WTO inaktiv oder offen (pending) sind oder für die eine Suspendierung der Panelverhandlungen verlangt wurde. In dieser Gruppe können Fälle mit ganz unterschiedlichen Ergebnissen enthalten sein: Vor allem bei den neueren Fällen wird eine größere Zahl noch in der Konsultationsphase stehen. Es kann aber auch sein, dass der Beklagte gewisse Anpassungen vorgenommen hat, ohne dass dies als bilaterale Einigung gemeldet worden wäre. Dann hätte der Kläger mit Hilfe des Streitschlichtungssystems seine Interessen wahren können. Schließlich werden in dieser Gruppe auch Fälle enthalten sein, für die sich aus Sicht des Klägers eine Weiterführung in die Panelphase nicht lohnt, die er aber trotzdem gerne stehen lässt, sei es, um eine gewisse Öffentlichkeit aufrecht zu erhalten oder sei es, um für spätere Verhandlungen (allenfalls auch in anderen Streitsachen) „Verhandlungsmasse“ zu haben.

<sup>23</sup> Die abweichenden Zahlen gehen darauf zurück, dass in einigen Fällen mehrere Klagen dieselbe Handelsbeschränkung betrafen und daher von den Streitschlichtungsorganen gemeinsam behandelt wurden.

Da die WTO in erster Linie ein Forum für bilaterale Verhandlungen anbietet und sich nicht als Kontrollorgan für die korrekte Umsetzung von WTO-Recht versteht, sind die verfügbaren Informationen unzureichend, um Motive und Ergebnisse der in dieser Gruppe enthaltenen Fälle ausreichend unterscheiden zu können. Dazu wären detaillierte Abklärungen bei den beteiligten Streitparteien erforderlich.

Ebenso wenig sind Angaben über den Inhalt der bilateralen Einigungen verfügbar. Da der Kläger jederzeit ein Panelverfahren einleiten könnte und da die Kosten für das Verfahren relativ bescheiden sind, kann davon ausgegangen werden, dass eine bilaterale Einigung in der Regel den Interessen des Klägers recht weit entgegenkommt. Dies muss allerdings nicht heißen, dass eine bilaterale Einigung ohne weiteres eine WTO-konforme Anpassung der strittigen Regel beinhaltet. Die Parteien könnten auch vereinbaren, gegenseitig auf die Weiterführung von Verfahren zu verzichten oder der Beklagte könnte dem Kläger seinerseits eine Handelsrestriktion zugestehen. Gemäß dem Streitschlichtungsabkommen ist dies zwar untersagt<sup>24</sup>, die von der WTO zu den bilateralen Einigungen verlangten Angaben sind aber äußerst rudimentär und lassen eine entsprechende Kontrolle nicht zu.

Unterstellt man, dass die Kläger ihre Interessen in den bilateralen Einigungen wahren konnten, so ging die überwiegende Mehrheit der Verfahren zu deren Gunsten aus. Von insgesamt 77 mit einem Panel- oder Appellate Body-Report, beziehungsweise mit einer bilateralen Einigung abgeschlossenen Fällen sind 70 Fälle zugunsten des Klägers ausgegangen. Dies wird oft als Nachweis gesehen, dass das WTO-Streitschlichtungssystem ein wirksames Instrument darstellt, um die Interessen nach offenen Märkten wirksam zu verteidigen zu können.

Ein genauerer Blick auf die Zahlen von Tabelle 1 relativiert diese Aussage allerdings. Erstens fällt auf, dass von den seit Januar 1998 eingereichten Verfahren bis Ende 1999 nur noch eines mit einer bilateralen Einigung abgeschlossen wurde. Angesichts der Tatsache, dass der Kläger nach 60 Tagen die Einsetzung eines Panels verlangen kann, ist dies eine sehr niedrige Erfolgsquote, selbst wenn man davon ausgeht, dass die jüngeren Fälle noch im Prozess der Verhandlungen stehen. Zweitens ist zu sehen, dass von den zu Gunsten des Klägers entschiedenen Fällen bis Ende 1999 erst 15 von 37 Fällen auch umgesetzt wurden. Von den noch offenen 22 Fällen sind zehn bereits in den beiden ersten Jahren 1995 und 1996 und zehn 1997 eingeleitet worden. Im besten Falle weisen diese Zahlen auf sehr lange zeitliche Verzögerungen hin, im schlechten Falle sind sie Indiz für eine mangelhafte Umsetzung der Empfehlungen der Streitschlichtungsorgane.

Die Verzögerungen können dabei nicht den Organen angelastet werden. Sowohl Panel- wie auch Appellate-Body-Berichte sind in der Regel im Rahmen der (sehr

---

<sup>24</sup> Art. 3.5 DSU lautet: „All solutions to matters formally raised under the consultation and dispute settlement provisions of the covered agreements, including arbitration awards, shall be consistent with those agreements and shall not nullify or impair benefits accruing to any Member under those agreements, nor impede the attainment of any objective of those agreements.“

knapp bemessenen) Fristen abgeliefert worden. In einigen Fällen nahmen die Verhandlungen ausserhalb des Panelverfahrens viel Zeit in Anspruch. In der Mehrzahl der offenen Verfahren geht die Verzögerung auf die sehr großzügig bemessene Frist zur Umsetzung zurück. Schließlich ist aber auch zu sehen, dass in sieben Fällen (in fünf Streitsachen) trotz Ablauf der Fristen die beklagte Partei die Maßnahme noch nicht in Übereinstimmung mit den entsprechenden WTO-Bestimmungen gebracht hat. Dazu zählen auch die beiden prominenten Agrarfälle, in denen die EU die Umsetzung bisher verweigerte und in denen die USA bereits zu Ausgleichszöllen ermächtigt wurde (Importe von Bananen aus Nicht-AKP-Ländern und Importe von Fleisch, das unter Einsatz von Wachstumshormonen produziert wird).

Die Umsetzung ist der schwache Teil des WTO-Streitschlichtungsverfahrens. Dies war in frühen Evaluationen kaum bemerkbar, da die meisten Fälle sich noch im Verfahren befanden. Die WTO steht heute aber vor einer kritischen Phase. Wenn es nicht gelingt, die Umsetzung der Streitschlichtungsergebnisse zu sichern, leidet die Glaubwürdigkeit des ganzen Verfahrens. Diese Aussage lässt sich intuitiv leicht nachvollziehen. Sie ist aber nicht nur ein Ergebnis unter anderen Bewertungen der einzelnen Verfahrensschritte, wie dies bei juristischen Arbeiten anklängt<sup>25</sup>, sondern zentraler Ausgangspunkt einer ökonomischen Beurteilung der WTO-Streitschlichtung. Wie einleitend schon kurz angesprochen, liefert die Law and Economics Diskussion zur privatrechtlichen Streitschlichtung wichtige Anhaltspunkte. Deren Ergebnisse sollen deshalb im nächsten Abschnitt kurz zusammengefasst werden. Anschließend folgt in Abschnitt 4 eine detaillierte Analyse der für das Gesamtverfahren wichtigen Zwischenschritte.

### C. Die Law and Economics Literatur zur aussergerichtlichen Streitbeilegung

An dieser Stelle soll kein umfassender Überblick über die Law and Economics Literatur gegeben werden. Ich möchte aber erstens daran erinnern, dass eine reichhaltige Literatur zur ökonomischen Analyse von Streitbeilegungsmechanismen besteht, die bislang für die Diskussion der WTO-Streitschlichtung nicht genutzt wurde. Zweitens sollen deren zentrale Annahmen und Aussagen die gedankliche Struktur der im nächsten Abschnitt vorgelegten Analyse des WTO-Verfahrens vorbereiten. Schließlich gibt dies auch Gelegenheit, die Frage der Übertragbarkeit genauer abzuklären.

Im folgenden möchte ich mich auf denjenigen Teil der Law and Economics Literatur beschränken, der sich mit den Fragen befasst, unter welchen Voraussetzungen eine aussergerichtliche Einigung einem Gerichtsverfahren vorgezogen wird, und wie die Ausgestaltung des Gerichtsverfahrens die Wahrscheinlichkeit sowie den In-

<sup>25</sup> So beispielsweise *Davey* (2000).

halt der aussergerichtlichen Einigung beeinflusst<sup>26</sup>. Die Ausgangsüberlegung ist sehr einfach: Die Kosten eines aussergerichtlichen Vergleichs sind im Normalfall deutlich niedriger als diejenigen eines Gerichtsverfahrens. Wenn sich die Parteien aussergerichtlich einigen, entstehen für beide Seiten Einsparungen, die sie als Überschuss einer kooperativen Lösung im Vergleich zum nicht-kooperativen gerichtlichen Weg unter sich verteilen können. Im einfachsten Fall, wenn die Erwartungen der beiden Parteien über die Höhe einer gerichtlich festgelegten Entschädigung gleich sind, entspricht die Summe der eingesparten Kosten dem Verhandlungsspielraum für einen Vergleich. Erklärungsbedürftig ist somit nicht der aussergerichtliche Vergleich, sondern die Tatsache, dass trotz beachtlicher potentieller Kooperationsgewinne verhältnismäßig viele Streitfälle gerichtlich geklärt werden müssen. Offensichtlich werden nicht alle Tauschgewinne ausgeschöpft.

Lässt man den Fall des nicht teilbaren Streitobjektes (beispielsweise Sorgerecht für ein Kind) beiseite<sup>27</sup>, so werden in der Literatur hauptsächlich zwei Gründe für das Ausbleiben einer aussergerichtlichen Einigung genannt: divergierende Annahmen über den Erwartungswert einer allfälligen gerichtlichen Entschädigung und mangelnde Einigung über die Verteilung des Kooperationsgewinnes. Zuerst zum Einfluss ungleicher Erwartungen über den voraussichtlichen Ausgang eines Verfahrens: Keine Partei will sich bei einem Vergleich schlechter stellen als in einem allfälligen Gerichtsverfahren. Abweichende Erwartungen über den voraussichtlichen Ausgang des Verfahrens (dies kann die Wahrscheinlichkeit betreffen, dass das Gericht zugunsten der einen oder der anderen Partei entscheidet, oder sich in unterschiedlichen Erwartungen über die Höhe der Entschädigung ausdrücken) beeinflussen somit den Verhandlungsspielraum der Parteien. Dieser wird eingeschränkt, wenn beide Parteien bezüglich ihrer Position optimistisch sind. In diesem Fall hat der Kläger einen hohen und der Beklagte einen tiefen Erwartungswert bezüglich der voraussichtlichen gerichtlichen Entschädigung. Wenn die Differenz der Erwartungswerte die Summe der Kosteneinsparungen übersteigt, besteht kein Spielraum für Verhandlungen mehr. Umgekehrt gilt natürlich, dass der Verhandlungsspielraum größer wird, wenn beide Parteien ihre Position pessimistisch einschätzen.

Der Hinweis auf unterschiedliche Erwartungen kann allerdings nur ein erster Schritt der Erklärung sein. Geht man, wie in dieser Literatur üblich, von rationalen Entscheidungsträgern aus, so sind die unterschiedlichen Erwartungen Resultat

---

<sup>26</sup> Die folgenden Ausführungen stützen sich sehr stark auf die ausgezeichneten Übersichtsbeiträge von *Cooter/Rubinfeld* (1989) und *Hay/Spier* (1998). Frühe Arbeiten zu diesem Themenbereich gehen bis in die siebziger Jahre zurück, vgl. *Gould* (1973), *Landes* (1971), *Landes/Posner* (1979) oder *Posner* (1973). Aus der reichhaltigen Literatur möchte ich nur einige wenige Beiträge herausheben: *Bebchuk* (1984), *Cooter/Marks/Mnookin* (1982), *Coursey/Stansley* (1988), *Hay* (1995), *Landes* (1993), *Priest/Klein* (1984), *Shavell* (1982), *Shavell* (1994), *Shavell* (1997), *Spier* (1992), *Spier* (1994).

<sup>27</sup> Dabei muss allerdings gelten, dass nicht nur das Streitobjekt unteilbar ist, sondern dass zusätzlich Kompensationszahlungen nicht als adäquater Ersatz für den Verzicht auf das Streitobjekt akzeptiert werden.



asymmetrischer Informationen über entscheidungsrelevante Faktoren<sup>28</sup>. Dann stellt sich aber sofort die Frage, weshalb der Informationsstand während des Verhandlungsverlaufes nicht konvergiert, sei es über Lernprozesse oder durch Offenlegung privater Informationen. Schließlich hat jeder Verhandlungspartner ein Interesse daran, die Gegenpartei von der Richtigkeit der eigenen Erwartungen zu überzeugen. Zum Einfluss asymmetrischer Informationen auf die Wahrscheinlichkeit einer aussergerichtlichen Einigung besteht eine sehr breite Literatur. Deren Ergebnisse legen nahe, dass in einer solchen Situation eine Teilmenge der Fälle gerichtlich geklärt wird, obwohl Spielraum für gegenseitig vorteilhafte Verhandlungen bestünde<sup>29 30</sup>.

Selbst wenn die Erwartungswerte der Konfliktparteien über den Ausgang eines möglichen Gerichtsverfahrens übereinstimmen, können Verhandlungen an der Verteilung des Überschusses scheitern. Jede Partei möchte den Großteil der Kosteneinsparung für sich gewinnen und weiss, dass sich die Gegenseite bereits mit einem kleinen Anteil am Gewinn besser stellt als bei einer gerichtlichen Verhandlung. Die Parteien befinden sich in einem strategischen Spiel, in dem die Glaubwürdigkeit eines „letzten Angebotes“ und die Reputation als „harter“ oder „weicher“ Verhandlungspartner einen entscheidenden Einfluss auf das Zustandekommen eines Vergleichs und auf die Verteilung des Überschusses haben<sup>31</sup>. Aus der experimentellen Forschung ist bekannt, dass Einschätzungen über die „Fairness“ von Angeboten ebenfalls wichtige Determinanten für den Ausgang dieses Verteilungskonfliktes sein können<sup>32</sup>. Wie bei asymmetrischen Informationen gilt, dass aus Verteilungsgründen grundsätzlich gewinnbringende Kooperationen unterbleiben können.

In der Literatur zur Streitschlichtung gibt es zahlreiche Studien, die den Einfluss unterschiedlicher institutioneller Regelungen auf die Wahrscheinlichkeit und den Inhalt einer aussergerichtlichen Einigung untersuchen<sup>33</sup>. Zu diesen institutionellen Vorgaben zählen etwa die Höhe und Verteilung der Gerichtskosten, die Höhe der gerichtlichen Schadensfestsetzung (beispielsweise triple damage bei Wettbewerbsklagen), die Verteilung der Beweislast auf die Parteien, der Einfluss der Parteienvertretung durch Anwälte mit ihren eigenen Zielsetzungen oder die Unterstützung der Streitschlichtung durch alternative Mechanismen (Mediation oder Schiedsgerichte). Deren Ergebnisse sollen hier nicht wiedergegeben werden. Der Hinweis soll ledig-

<sup>28</sup> Ursprünglich eingebracht von *Bebchuk* (1984).

<sup>29</sup> Für eine Übersicht und ein einfaches Zahlenbeispiel vgl. *Hay/Spier* (1998), S. 443 f.

<sup>30</sup> Die Existenz dauerhaft abweichender Erwartungen lässt sich einfacher begründen, wenn man vom Modell des rationalen Entscheidungsträgers abgeht und begrenzte Rationalität zulässt. *Jolls/Sunstein/Thaler* (1998) geben einen sehr guten Einblick, wie experimentell testbare Erkenntnisse der „Behavioral Economics“ in die Fragestellungen der Law and Economics Literatur eingebracht werden können. Zur Frage der Erwartungen in Streitfällen vgl. S. 1501 ff.

<sup>31</sup> Vgl. dazu *Hay/Spier* (1998), S. 446 oder *Cooter/Rubinfeld* (1989), S. 1078 ff.

<sup>32</sup> Vgl. *Jolls/Sunstein/Thaler* (1998), S. 1493 ff.

<sup>33</sup> *Hay/Spier* (1998), S. 447 ff. geben einen guten Überblick.



lich andeuten, wie reichhaltig die Literatur zur privaten Streitschlichtung in der Law and Economics Tradition inzwischen ist.

Was können wir aus dieser Literatur für die Analyse der WTO-Streitschlichtung lernen? Das Wichtigste ist wohl deren grundsätzliche Ausrichtung. Die Ergebnisse des Streitschlichtungsprozesses resultieren aus dem Zusammenspiel des Verhaltens der beteiligten Akteure, hier der Regierungen. Normen sind nicht per se Realität, sondern entfalten nur dann Wirkung, wenn sie das Verhalten der Adressaten tatsächlich in eine gewünschte Richtung lenken. Die Analyse des Streitschlichtungsmechanismus setzt eine Verhaltenstheorie voraus, und die ökonomische Annahme des eigennutzenorientierten Verhaltens unter Restriktionen ist ein guter Startpunkt.

Eine zweite wichtige Lektion entstammt der spieltheoretischen Struktur des ganzen Prozesses. Wie bei der privaten Streitschlichtung durchlaufen die Konfliktparteien einen Verhandlungsprozess mit klar definierten Sequenzen, wobei der jeweils nächste Schritt dann eingeleitet wird, wenn die Parteien keinen bilateralen Kompromiss finden. Bei jedem Schritt werden sich die Parteien überlegen, ob die bilaterale Einigung (kooperative Lösung) oder ob die Fortführung des Verfahrens vor der WTO (nicht-kooperative Lösung) ihren Interessen besser entspricht. Nach der Logik der Rückwärtsinduktion ist der erwartete Ausgang des offiziellen Verfahrens die entscheidende Determinante in diesem Kalkül. Eine Analyse des WTO-Streitschlichtungssystems darf deshalb nicht dem Zeitablauf folgen, sondern muss mit einer Untersuchung der Anreize zur Umsetzung eines ergangenen Urteils beginnen. Dies ergibt den Erwartungswert einer Weiterführung des Verfahrens, der mit den Ergebnissen bilateraler Verhandlungen verglichen wird. Geht man dieses Verfahren schrittweise zurück, so lässt sich schließlich auch ableiten, welchen Beitrag das Streitschlichtungssystem zur Stabilität des WTO-Normensystems leistet.

Der ökonomische Ansatz lehrt drittens, dass die Auswirkungen institutioneller Änderungen am besten erfasst werden können, wenn man sie als Veränderung der Restriktionen für die eigennutzenorientierten Entscheide der Verhandlungspartner erfasst. Eine sorgfältige Analyse der vom Streitschlichtungsabkommen ausgehenden Restriktionen für die Regierungen muss deshalb im Mittelpunkt einer ökonomischen Beurteilung der WTO-Streitschlichtung stehen. Hier wird insbesondere von Interesse sein, wie die eingangs kurz geschilderte Umkehr der Konsensregel den mutmaßlichen Ausgang des Verfahrens beeinflusst.

Neben diesen wichtigen Analogien dürfen allerdings auch einige gewichtige Unterschiede nicht vernachlässigt werden. Die Literatur zur privaten Streitschlichtung geht davon aus, dass der gerichtlich festgelegte Anspruch durchsetzbar ist. Die Unsicherheit der Parteien beschränkt sich auf den Schuldspruch des Gerichtes. In der WTO-Streitschlichtung ist dies mangels eines internationalen Durchsetzungsmechanismus nicht so ohne weiteres gegeben. Empfehlungen der Streitschlichtungsorgane werden nur umgesetzt, wenn die Anreize so gesetzt werden können, dass die beklagte Partei die erforderliche Anpassung „freiwillig“ vornimmt. Die Bedingun-

gen der Umsetzung müssen deshalb wesentlich sorgfältiger untersucht werden als dies in der Literatur zur privaten Streitschlichtung üblich ist.

Ein zweiter wichtiger Unterschied betrifft das Streitobjekt. Die oben zitierte Literatur geht in der Regel von beliebig teilbaren monetären Werten aus, für die sich eine Verteilung auf die Streitparteien relativ leicht verhandeln lässt. In der WTO-Streitschlichtung geht es darum, ob protektionistische Handelsmaßnahmen weitergeführt oder beseitigt werden. Direkte Kompensationszahlungen zwischen Regierungen sind eher unüblich, auch wenn sie in indirekter Form durchaus auftreten können, so beispielsweise als Zahlungen in Hilfsprogrammen oder als Verzicht auf Gegenklagen in anderen Handelskonflikten.

Schließlich ist zu sehen, dass die Payoffs der Regierungen nicht in monetär messbaren Vermögenswerten, sondern vielmehr in Form innen- und aussenpolitischer Unterstützung anfallen. Dies ändert nicht die grundsätzliche Fragestellung, erfordert aber für die formale Behandlung Vereinfachungen, die weiter von der Realität entfernt sind als in den Untersuchungen zur privaten Streitschlichtung.

Im folgenden Abschnitt D werden die Erkenntnisse der Law and Economics Literatur auf die WTO-Streitschlichtung übertragen. Dabei werden die aus einer spieltheoretischen Sicht zentralen Phasen genauer analysiert. Dieser Untersuchungsschritt wird zeigen, dass die Einhaltung der WTO-Vorgaben nur gesichert ist, wenn entweder hohe Reputationseffekte auftreten oder ein starkes Interesse der Haupthandelspartner an der Systemstabilität unterstellt werden kann. Abschnitt E wird dann der Frage nachgehen, welche Konsequenzen daraus für die weitere Forschung und für die Weiterentwicklung des WTO-Streitschlichtungssystems zu ziehen sind.

#### **D. Die Anreizstruktur der Parteien in der WTO-Streitschlichtung**

Wie bereits angesprochen, sollen in diesem Abschnitt die zentralen Schritte der WTO-Streitschlichtung detaillierter auf deren Anreizwirkungen untersucht werden, wobei gemäß dem Verfahren der Rückwärtsinduktion bei den zu erwartenden Ergebnissen der Umsetzung begonnen wird<sup>34</sup>. Auf diesem Hintergrund wird dann der Entscheid des Klägers, ein Panelverfahren einzuleiten, untersucht. Anschließend möchte ich die Frage aufgreifen, ob das Streitschlichtungsverfahren ausreichende Anreize enthält, um die Regierungen zum Verzicht auf handelsbeschränkende Maßnahmen zu veranlassen.

Mit dieser Verkürzung des in Abbildung 1 aufgezeigten Verfahrens überspringe ich zwei auf den ersten Blick wichtige Verfahrensentscheide, nämlich den Berufungsentscheid und den Entscheid, das Konsultationsbegehren bei der WTO einzu-

---

<sup>34</sup> Dieser Abschnitt stützt sich stark ab auf *Bütler/Hauser* (2000).

reichen<sup>35</sup>. Diese Wahl soll kurz begründet werden. Bezüglich des Berufungsent-scheides sind die Anreize offensichtlich. Spricht sich ein Panel im Sinne des Klägers für die Aufhebung einer handelsbeschränkenden Maßnahme aus, so hat die angesprochene Regierung einen sehr starken Anreiz, den Entscheid anzufechten. Die Berufung beansprucht zusätzliche Zeit und gestattet es, die Maßnahme länger anzuwenden, mit den daraus erwachsenden innenpolitischen Vorteilen. Da im Verfahren keine Entschädigungen für erlittenen Schaden zugesprochen werden können, sind die Kosten einer solchen Verlängerung minimal. Ein Land, das einen Anreiz für den Erlass einer handelsbeschränkenden Maßnahme hat, kann aus einer Berufung nur gewinnen<sup>36</sup>.

Weniger eindeutig sind die Überlegungen hinsichtlich des Entscheides, ein Konsultationsbegehren einzureichen. Gleichzeitig ist damit eine für die Praxis wichtige Frage verbunden: Sind von vornherein aussichtslose Klagen, sogenannte „nuisance suits“, zu erwarten, die das Verfahren belasten und unter Umständen ein verzerrtes Bild der Einhaltung von WTO-Regeln nahe legen könnten? Analysiert man den Entscheid des potentiellen Klägers unter der Perspektive, dass damit der erste Schritt eines Verfahrens eingeleitet wird, das notfalls bis zu einem Panelverfahren führt, sind die Anreize für „nuisance suits“ gering. Es braucht die Erwartung einer gewissen minimalen Wahrscheinlichkeit, den Fall gewinnen zu können, damit sich die Kosten eines Verfahrens lohnen<sup>37</sup>. Nicht ausschließen lassen sich allerdings Klagen, bei denen die betreffende Regierung bereits aus der Notifikation einen Nutzen zieht und bei denen sie nie an eine Weiterführung denkt. Die hohe Zahl an offenen Fällen lässt eine solche Motivation nicht ausschließen. Die vorhandenen Informationen gestatten aber keine genauere Analyse der Motive für ein offizielles Konsultationsbegehren. Da für den vorliegenden Aufsatz zudem die Anreize für Verletzungen von WTO-Recht im Vordergrund stehen, verzichte ich auf eine detaillierte Diskussion dieser Phase.

## I. Die Umsetzungsphase

Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass die WTO keine Zwangsmittel einsetzen kann, um eine handelsbeschränkende Maßnahme aufzuheben. Solange dem WTO-Recht Direktwirkung abgesprochen wird, lassen sich WTO-Verpflichtungen auch nicht über die Klagen Privater vor nationalen Gerichten durchsetzen, wie dies etwa in der EU hinsichtlich EU-Recht möglich ist<sup>38</sup>. Eine erfolgreiche Umsetzung setzt deshalb die freiwillige Kooperation der beklagten Partei voraus. Die WTO-Streitschlichtung kann lediglich versuchen, die Anreize so zu setzen, dass sich eine vertragskonforme Umsetzung für die betreffende Regierung lohnt.

<sup>35</sup> Im Papier *Bütler/Hauser* (2000) sind diese zwei Verfahrensschritte ebenfalls modelliert.

<sup>36</sup> Für einen ausführlicheren Nachweis vergleiche *Bütler/Hauser* (2000), Abschnitt 4.2.

<sup>37</sup> Zur Herleitung dieses „threshold values“ vergleiche *Bütler/Hauser* (2000), Abschnitt 4.3.

<sup>38</sup> Zur Problematik der Direktwirkung, vgl. beispielsweise *Cottier/Schefer* (1998).

Nochmals kurz zum Verfahren: Sofern das Panel oder der Appellate Body zum Schluss gelangen, dass eine Maßnahme nicht mit dem multilateralen Handelsrecht vereinbar ist, empfiehlt das entsprechende Organ dem unterlegenen Land, die beklagte Maßnahme in Einklang mit den WTO-Abkommen zu bringen. Dem Panel oder dem Appellate Body stünde es zwar frei, Vorschläge zu machen, wie das Land dieser Verpflichtung nachkommen könnte, beide Organe haben aber bislang diesbezüglich große Zurückhaltung geübt<sup>39</sup>. Innerhalb von dreißig Tagen nach Annahme des Panel- bzw. des Appellate-Body-Berichtes teilt das unterlegene Land dem DSB mit, wie es dessen Empfehlungen umzusetzen gedenkt<sup>40</sup>. Sofern sich die Streitparteien uneinig sind, ob eine Implementierung stattgefunden hat, beziehungsweise ob die erfolgte Umsetzung in Einklang mit den WTO-Bestimmungen steht, kann ein erneutes Panelverfahren angestrengt werden. Dabei soll das Panel möglichst in seiner alten Zusammensetzung einen erneuten Bericht innerhalb von 90 Tagen erstellen.

Bleibt eine Implementierung nach Ablauf der hierfür zugestandenen Frist aus, sieht das DSU vorübergehende Ausgleichsmaßnahmen vor<sup>41</sup>: Falls der Kläger dies akzeptiert, kann der Beklagte zusätzliche Handelsvergünstigungen auf Meistbegünstigungsbasis anbieten. Alternativ dazu kann sich der Kläger vom DSB das Aussetzen eigener Handelsvergünstigungen gegenüber dem Beklagten im Ausmaß der Schädigung genehmigen lassen. Multilateral genehmigte Strafzölle auf einem Handelsvolumen, das demjenigen der ursprünglichen Restriktion entspricht, sind somit das einzige vorgesehene Sanktionsmittel. Zudem ist mit erheblichen Zeitverzögerungen zu rechnen. Einschließlich eines allfällig notwendigen zweiten Panels zur Prüfung der rechtmäßigen Umsetzung kann es bis zu zwei Jahren nach Genehmigung des Appellate-Body-Berichtes dauern, bis die Ausgleichsmaßnahme in Kraft treten kann.

Als Illustration sei der Bananenfall<sup>42</sup> kurz rekapituliert: Die EG-Bananenmarktordnung sieht Kontingente für die Einfuhr von Bananen vor, im Rahmen derer Importe aus den sogenannten AKP-Staaten – ehemalige Kolonien europäischer Länder – eine deutliche Vorzugsbehandlung gegenüber Importen aus mittelamerikanischen Ländern genießen. Dieses Einfuhrregime war bereits im alten GATT Gegenstand eines Streitschlichtungsverfahrens. Die Annahme des Panelberichts wurde aber durch den Einspruch der EG verhindert.

<sup>39</sup> Typischerweise übernehmen die Panel- (und Appellate-Body-) Berichte die allgemein gehaltene Formulierung von Art. 19 DSU: „... recommend that the Member concerned [Name des betreffenden Mitgliedstaates, Anm. d. Verf.] bring the measure into conformity with that agreement [Name des betreffenden Abkommens, Anm. d. Verf.]. ...“.

<sup>40</sup> Art. 21 DSU regelt im Einzelnen die Vorgaben für die Umsetzung.

<sup>41</sup> Art. 22 DSU regelt ausführlich das Verfahren und die zur Bestimmung der Gegenmaßnahmen anzuwendenden Kriterien.

<sup>42</sup> Fall DS27 (*European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*).

Nach der Beseitigung dieser Vetomöglichkeit durch das neue WTO-Streitschlichtungssystem haben die USA und mehrere mittelamerikanische Staaten am 5. Februar 1996 ein Konsultationsbegehren gestellt. Am 8. Mai 1996 wurde das Panel einberufen, das in seinem Bericht vom 22. Mai 1997 die WTO-Widrigkeit der EU-Bananenmarktordnung feststellte. Die wesentlichen Aussagen des Panels wurden im Bericht des Appellate Body vom 22. August 1997 bestätigt. In einem anschließenden Schiedsverfahren wurde der EU eine Implementierungsfrist bis zum 1. Januar 1999 eingeräumt.

Die EU hat zwar auf dieses Datum Änderungen der Bananenmarktordnung beschlossen, diese wurden aber von den Klägern als nicht WTO-konform beurteilt. Die Streitsache wurde erneut dem ursprünglichen Panel zugewiesen, das die mangelnde Übereinstimmung der reformierten Bananenmarktordnung mit den WTO-Regeln bestätigte. Auf entsprechenden Antrag hat der DSB die USA am 19. April 1999 ermächtigt, Strafzölle auf ein durch Schiedsverfahren bestimmtes Volumen von EG-Produkten zu erheben. Am 10. November 1999 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine neue EU-Bananenmarktordnung verabschiedet, die spätestens auf den 1. Januar 2006 die Einführung eines ausschließlich auf Einfuhrzöllen beruhenden und damit WTO-konformen Systems vorsieht.

Eine lange Geschichte hat auch ein Streitfall zwischen Kanada und Australien bezüglich der Einfuhr von frischem Lachs<sup>43</sup>. Hier hat Kanada das Konsultationsbegehren am 5. Oktober 1995 eingereicht. Das Panel wurde am 10. April 1997 eingesetzt und der Bericht des Appellate Body lag am 20. Oktober 1998 vor. Nachdem sich die Parteien ebenfalls nicht über die Umsetzung einig waren, wurde ein neues Panel eingesetzt, das mit Bericht vom 18. Februar 2000 die mangelnde Übereinstimmung der australischen Einfuhrregelung mit WTO-Vorschriften bestätigte. Zur Zeit (Ende Februar 2000) läuft ein Schiedsverfahren zur Feststellung des betroffenen Handelsvolumens, und Kanada hat ein internes Verfahren eingeleitet, um die Liste der von Ausgleichszöllen betroffenen australischen Produkte zu definieren.

Im Folgenden soll die Entscheidungssituation des beklagten Landes möglichst einfach zusammengefasst werden. Wie oben bereits kurz angesprochen, wird es die WTO-Empfehlung dann umsetzen, wenn ein solcher Entscheid höhere politische Unterstützung verspricht als die Fortführung der Handelsbeschränkung. Oder anders formuliert: Der Nettonutzen aus einer Handelsbeschränkung muss negativ werden, sonst wird die entsprechende Maßnahme weitergeführt. Vereinfachend wird von den folgenden Nutzenkomponenten ausgegangen:

$gl > t_0$ : Innenpolitischer Gewinn aus der Handelsbeschränkung, der ab dem Zeitpunkt der Genehmigung des Appellate-Body-(Panel)-Berichtes ( $t_0$ ) anfällt. Selbstverständlich zieht die Regierung schon früher einen politischen Gewinn aus der Handelsbeschränkung; an dieser Stelle beschränkt sich die Analyse aber auf die

<sup>43</sup> Fall DS18 (*Australia – Measures Affecting the Importation of Salmon*).

Umsetzungsphase, die mit der Annahme des Appellate-Body-(Panel)-Berichtes beginnt. Es sei unterstellt, dass es sich um eine Periodengröße handelt, die im Zeitablauf konstant ist.

$s|t > t_1$ : Innenpolitischer Schaden, der von den durch die Sanktionen betroffenen Exporteuren ausgeht, wobei die Sanktionen im Zeitpunkt  $t_1 > t_0$  beginnen. Wie vorhin wird unterstellt, dass es sich um eine im Zeitablauf konstante Periodengröße handelt.

$R^{nc}(t)$ : Reputationsverlust der beklagten Regierung bei Nichterfüllung (non-compliance; *nc*) einer Appellate-Body-(Panel)-Empfehlung. Dieser Reputationsverlust sei von der Zeit abhängig, wobei sowohl kontinuierliche Veränderungen als auch diskretionäre Sprünge (beispielsweise bei Ablauf der für die Umsetzung zugestandenen Frist) möglich sind.

Damit ergibt sich folgende allgemeine Bedingung für die Umsetzung einer Empfehlung der Streitschlichtungsorgane:

$$(1) \quad g|t > t_0 - s|t > t_1 - R^{nc}(t) < 0$$

Vernachlässigt man Reputationseffekte, so sind die Aussagen klar: Die vom DSU angestrebte sofortige Umsetzung ist nicht zu erwarten. Betroffene Länder werden immer versuchen, die durch das Streitschlichtungssystem gegebenen Möglichkeiten zur Fristerstreckung zu nutzen. Dazu zählen auch die unvollständige Umsetzung mit neuem Panel und die Einsetzung von Schiedsverfahren zur Feststellung der „vernünftigen Zeitspanne“ sowie zur Bestimmung des betroffenen Handelsvolumens. Bevor Sanktionen ergriffen werden können, fallen nur die innenpolitischen Gewinne aus der Handelsbeschränkung an.

Nochmals unter Vernachlässigung von Reputationseffekten, werden zum Zeitpunkt  $t_1$  die Empfehlungen nur umgesetzt, falls die innenpolitischen Kosten der Sanktionen höher sind als die innenpolitischen Gewinne aus der Handelsbeschränkung. Andernfalls wird das Land seine beanstandeten Maßnahmen nicht aufheben. Ohne explizites Modell zur Bestimmung der Handelspolitik ist es schwierig, weitergehende Aussagen zu machen. Es ist aber zu erwarten, dass der letztere Fall recht häufig auftreten wird. Diese Vermutung wird auch durch zwei Vorgaben des DSU unterstützt: Das von Sanktionen betroffene Handelsvolumen darf nicht größer sein als das von der Restriktion erfasste Volumen, und Gegenmaßnahmen sollten in erster Linie Güter aus dem gleichen Sektor betreffen. Durch Importrestriktionen geschützte Sektoren sind typischerweise aber nicht ausgeprägt im Export tätig. Beschränkt man sich auf die direkten Handelseffekte, so ist die Umsetzung nur für einen (kleineren?) Teil der Fälle zu erwarten.

Reputationseffekte können das WTO-System stärken, da sie ein weiteres Kostenelement für das umsetzungspflichtige Land einfügen. Für den einfachsten Fall von



im Zeitablauf konstanten Reputationseffekten lassen sich die Zeitpunkte der Umsetzung leicht ableiten. Ist  $g < R^{nc}(t)$ , erfolgt eine sofortige Umsetzung. Für  $R^{nc}(t) < g < s + R^{nc}(t)$  werden die Empfehlungen auf den Zeitpunkt der Sanktionen ( $t_1$ ) umgesetzt. Für  $g > s + R^{nc}(t)$  bleibt die Umsetzung aus. Eine sichere Umsetzung zu einem Zeitpunkt  $t > t_1$  kann nur erwartet werden, wenn die Reputationskosten in der Zeit ansteigen.

Wie sieht die Realität aus: Von den bis Ende 1999 mit einem Appellate-Body- oder definitiven Panel-Bericht abgeschlossenen Fällen, die zu Lasten des Beklagten ausgingen, sind 2 Berichte zu Beginn der Implementierungsfrist umgesetzt worden, 13 Fälle konnten im Rahmen der „vernünftigen Zeitvorgabe“ erledigt werden, 7 Fälle (in 5 Streitsachen) haben diese Zeitvorgabe bereits deutlich überschritten und 15 Fälle befinden sich noch innerhalb der zugesprochenen Umsetzungsfrist. Mit dem Hormon-, Bananen- und Lachsfall betreffen die nicht zeitgerecht umgesetzten Streitsachen prominente landwirtschaftliche Konflikte.

Das zeitliche Muster bestätigt die vorangehenden Überlegungen. Die vom DSU gewünschte sofortige Umsetzung ist nur im Ausnahmefall zu erwarten. Dass 15 von 22 Fällen (einschließlich der 2 sofort umgesetzten Empfehlungen) innerhalb der zeitlichen DSU-Vorgaben im Interesse der Kläger gelöst werden konnten, spricht dafür, dass Reputationseffekte wirksam sind. Die bisherige Erfahrung zeigt aber auch, dass Regierungen nicht gewillt sind, großen innenpolitischen Widerstand gegen die Aufhebung einer Maßnahme auf die Seite zu schieben und in diesen Fällen Sanktionen in Kauf nehmen. Ob das insgesamt verhalten positiv gefärbte Urteil Bestand hat, wird sich an den 15 Fällen entscheiden, die sich zur Zeit noch innerhalb der zugesprochenen Umsetzungsfrist befinden.

## II. Das Panelbegehren

Wie bereits in Abschnitt B erwähnt, kann der Kläger entscheiden, ob er ein Panelverfahren einleiten will. Er wird dies tun, wenn der erwartete Nettonutzen aus einem Panelverfahren größer ist als der Nettonutzen aus einer Weiterführung der Handelsbeschränkung<sup>44</sup>. Um das Verfahren möglichst einfach darstellen zu können, werden die Panel- und Appellate-Body-Phase zusammengezogen, und  $\alpha$  bezeichne die Wahrscheinlichkeit, dass der Kläger den Fall gewinnt.  $(1 - \alpha)$  entspricht damit der Wahrscheinlichkeit, dass der Kläger unterliegt. Vereinfachend wird die im vorangehenden Abschnitt untersuchte Umsetzungsphase mit der Wahrscheinlichkeit beschrieben, dass die beklagte Regierung eine Empfehlung von Panel und Appellate Body nicht umsetzt. Dieser Wert sei  $\beta$ . Es kann sich dabei um eine subjektiv wahrgenommene Wahrscheinlichkeit in einem Null-Eins-Entscheid handeln. Die Varia-

<sup>44</sup> Aus Sicht des Klägers geht es natürlich um eine Minimierung der Kosten (gleich Maximierung der (negativen) Nutzen). Da die nachstehende Ableitung die Payoffs vergleicht, habe ich im Text diese allgemeine Nutzenformulierung gewählt.



ble  $\beta$  kann aber bei steigenden Reputationskosten einer Nichterfüllung auch als Proxy für die Länge der Verzögerung verstanden werden. Sie korrigiert den Erwartungswert einer Nichterfüllung.

Da die Handelsbeschränkung während des Verfahrens in Kraft ist und auch bei einem positiven Ausgang des Verfahrens kein Schadenersatz geleistet werden muss, können deren Wirkungen während der Verfahrenszeit für den Vergleich der beiden Alternativen vernachlässigt werden. Als relevante Kostengrößen verbleiben entsprechend die Auslagen des Klägers für das Verfahren ( $-K(c)$ ), die auf den Endpunkt des Verfahrens diskontierten Kosten aus der fortdauernden Handelsbeschränkung ( $-L$ ) sowie der auf denselben Zeitpunkt diskontierte innenpolitische Nutzen einer allfälligen Gegenmaßnahme ( $M$ ). Dabei sei unterstellt, dass es sich für den Kläger immer lohnt, im Falle einer Nichterfüllung Gegenmaßnahmen zu beantragen ( $M > 0$ , selbstverständlich kann der Wert für  $M$  größer oder kleiner sein). Abbildung 2 fasst den vereinfachten Entscheidungsbaum zusammen.

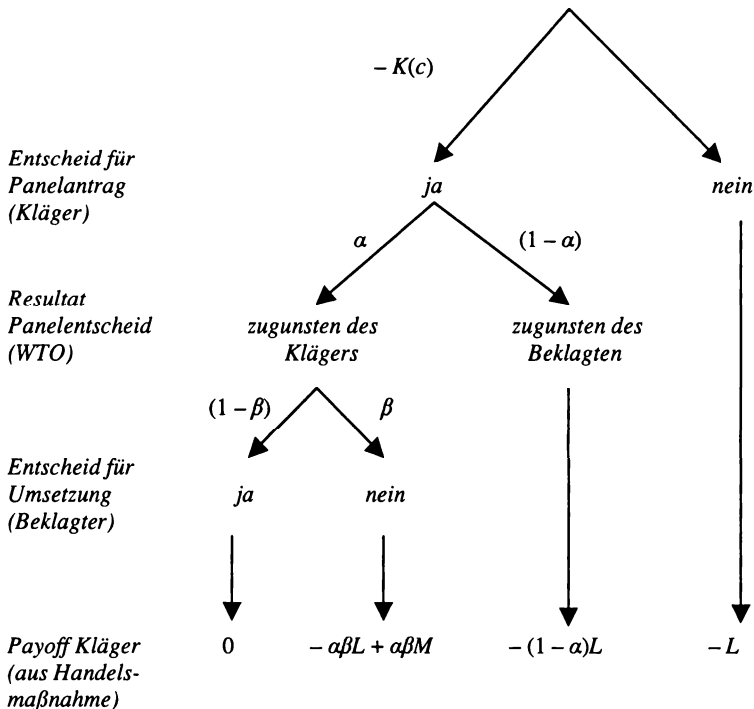


Abbildung 2: Entscheidungsbaum des Klägers für die Einleitung eines Panelverfahrens

Setzt man die entsprechenden Werte in die Payoffs der beiden Alternativen Panelverfahren ja oder nein ein und vernachlässigt man vorerst Reputationseffekte, so

lässt sich der kritische Wert  $\alpha^*$  ermitteln, ab dem sich ein Panelverfahren lohnt. Die Herleitung findet sich im Anhang, hier sei das Endergebnis angegeben:

$$(2) \quad \alpha^* > \frac{K(c)}{L + \beta(M - L)}$$

Damit sich ein Verfahren lohnt, muss die subjektiv wahrgenommene Wahrscheinlichkeit, den Fall gewinnen zu können, umso höher sein, je höher die Kosten des Verfahrens und je tiefer die Nachteile aus der Handelsbeschränkung sind. Der Korrekturterm im Nenner bezeichnet die um den Sanktionsgewinn korrigierten Kosten einer Nichterfüllung der Verpflichtungen durch den Beklagten.

Die normative Interpretation von Gleichung (2) ist ambivalent. Einerseits ist erwünscht, dass nur diejenigen Fälle dem Panelverfahren zugeleitet werden, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auch eine Vertragsverletzung darstellen (Vermeidung von „nuisance suits“). Andererseits kann ein Land umso eher eine Vertragsverletzung ungestraft weiterführen, je höher der kritische Wert  $\alpha^*$  für seine Partner ist. Dabei deckt Gleichung (2) eine Asymmetrie zwischen großen und kleinen Ländern auf. Für kleine Länder wird  $(M - L)$  in der Regel negativ, für große Länder eher positiv sein. Wenn die betroffenen Handelspartner mit einer positiven Wahrscheinlichkeit  $\beta$  eine Empfehlung der WTO-Streitschlichtungsorgane nicht umsetzen, erhöht sich der kritische Schwellenwert  $\alpha^*$  für kleine Länder und sinkt er für große Länder. Der Drohpunkt für große Länder liegt tiefer, was deren Verhandlungsposition stärkt.

Die beiden Grenzwerte für  $\beta$  geben in dieser Frage interessante Hinweise: Ist  $\beta$  gleich Null, d. h. wird eine Empfehlung der Streitschlichtungsorgane mit Sicherheit umgesetzt, wird ein Verfahren eingeleitet, wenn der Erwartungswert aus einer Aufhebung der Handelsbeschränkung mindestens den Kosten des Verfahrens entspricht. Dies gilt für große und kleine Länder gleichermaßen. Ist umgekehrt  $\beta$  gleich Eins, kann somit mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass eine negative Empfehlung nicht umgesetzt werden wird, müssen die Verfahrenskosten mindestens dem Erwartungsnutzen allfälliger Gegenmaßnahmen entsprechen. Regierungen, die aus Gegenmaßnahmen nur geringen Nutzen ziehen, beispielsweise weil die internen Kosten von Gegenmaßnahmen ebenfalls fühlbar sind (kleine Länder), werden bei einer hohen Wahrscheinlichkeit ausbleibender Umsetzung unter Umständen auch bei guten Erfolgsaussichten auf die Einleitung eines Verfahrens verzichten. Die Wahrscheinlichkeit einer (fehlenden) Umsetzung wird damit zu einer wirksamen Waffe in der Hand der Regierungen großer Länder, die über einen relativen Vorteil hinsichtlich der Wirksamkeit von Sanktionen verfügen.

Es soll an dieser Stelle darauf verzichtet werden, Reputationseffekte aus dem Verfahren explizit einzubeziehen<sup>45</sup>. Deren Wirkungen lassen sich qualitativ wie folgt

<sup>45</sup> Allfällige Reputationseffekte einer ausbleibenden Umsetzung sind im vorangehenden Abschnitt ausgeführt und gehen hier in den Parameter  $\beta$  ein. Zu zusätzlichen Reputationseffekten aus dem Verfahren vgl. *Bütler/Hauser* (2000), Abschnitt 4.3.

umschreiben: Je höher der Reputationsgewinn bei einem positiven Ausgang ist, desto eher lohnt sich eine Klage, d. h. desto tiefer ist der Schwellenwert  $\alpha^*$ . Umgekehrtes gilt für den Reputationsverlust aus einem verlorenen Fall. Reputationseffekte erhöhen den positiven Erwartungswert bei einem für den Kläger positiven Ausgang und stellen im Falle einer nicht geschützten Klage zusätzliche Kosten dar. Eindeutig ist der Einfluss, wenn die beiden Effekte ungleich sind. Hohe Reputationsgewinne bei positivem Entscheid und geringe Reputationskosten bei einem verlorenen Fall reduzieren den für die Einleitung erforderlichen Schwellenwert. Sind die Reputationseffekte umgekehrt verteilt, erhöht sich der Schwellenwert und ein Panelbegehren wird bei gleicher Erfolgsaussicht weniger wahrscheinlich. Sind Reputationsgewinn und Reputationsverlust beide gleichgerichtet stark oder schwach, dann lässt sich die Richtung des Einflusses auf den Schwellenwert nicht mehr eindeutig festhalten. Ob starke Reputationseffekte aus dem Verfahren die Qualität der Streitschlichtung erhöhen, kann somit nicht mit Sicherheit gesagt werden.

### III. Der Entscheid für Handelsbeschränkungen

Eine entscheidende Frage lautet, ob der Streitschlichtungsmechanismus ausreichende Anreize enthält, um die WTO-Mitglieder zu veranlassen, auf handelsbeschränkende Maßnahmen zu verzichten. Wie für Rechtsnormen allgemein gilt auch hier, dass die präventive Wirkung wesentlich mehr zur gewünschten Verhaltenskoordinierung beiträgt als die nachträgliche Kontrolle und Korrektur von Rechtsverletzungen. Es lässt sich leicht zeigen, dass diese präventive Wirkung sehr schwach ist, beziehungsweise starke Reputationswirkungen voraussetzt.

Die Beweisführung soll in zwei Schritten erfolgen. Zuerst wird die für eine protektionistische Regierung ungünstigste Situation dargestellt: Die Anreize sind so, dass es sich für das negativ betroffene Land in jedem Falle lohnt, ein Panelbegehren zu stellen; beide Parteien wissen, dass das Verfahren zu Gunsten des Klägers ausgehen wird ( $\alpha = 1$ ), und die Maßnahme wird aufgrund starker Sanktionswirkungen nach Ablauf des Streitschlichtungsverfahrens zurückgenommen ( $\beta = 0$ ). Anschließend wird gezeigt, wie sich die Anreize verändern, falls von diesen strengen Annahmen abgegangen wird.

Im Basisszenario lohnt sich eine handelsbeschränkende Maßnahme, wenn:

$$(3) \quad g \cdot t - R(d, l) - K(d) > 0$$

Wie in Gleichung (1) beschreibt  $g$  den innenpolitischen Periodennutzen aus einer Handelsbeschränkung. Unterstellt man wie oben im Zeitverlauf konstante Nutzen, entspricht  $g \cdot t$  dem Gesamtnutzen. Dem stehen die Verfahrenskosten  $K(d)$  und die Reputationsverluste für den mit Sicherheit erwarteten negativen Ausgang des Verfahrens  $R(d, l)$  gegenüber.

Da im Streitschlichtungsverfahren kein Schadenersatz zugesprochen werden kann und das Verfahren im besten Falle dazu führt, dass der Beklagte die strittige Maßnahme nach Ablauf aller Fristen aufhebt, gehen unter Vernachlässigung von Reputationseffekten von der WTO-Streitschlichtung nur sehr schwache Anreize aus, auf handelsbeschränkende Maßnahmen zu verzichten. Die Verfahrenskosten sind gering und vermögen die innenpolitischen Gewinne aus protektionistischen Maßnahmen nur in den wenigsten Fällen aufzuheben.

Eine Lockerung der oben formulierten strengen Annahmen über den Ausgang des Verfahrens verstärkt diese Aussage noch. Die Gewinne während des Verfahrens  $g \cdot t$  und die Kosten ( $K(d)$ ) bleiben unverändert. Die Reputationsverluste werden auf die Teilmenge verlorener Fälle reduziert und können durch entsprechende Gewinne bei einem für den Beklagten günstigen Ausgang des Verfahrens teilweise kompensiert werden. Zusätzlich ist möglich, dass trotz vorliegender Handelsbeschränkung kein Panelverfahren eingeleitet wird (Abschnitt D.II) oder dass es sich für den Beklagten lohnt, die Empfehlungen nicht umzusetzen (Abschnitt D.I). Unter realistischen Annahmen ist die abschreckende Wirkung der WTO-Streitschlichtung noch schwächer als dies in Gleichung (3) zum Ausdruck kommt<sup>46</sup>.

Angesichts dieser Ausgangslage müssen die WTO-Mitglieder starke außerhalb des Streitschlichtungssystems stehende Anreize haben, die Welthandelsregeln einzuhalten, was hier mit den Reputationseffekten eingefangen wird. Darunter können mehrere Tatbestände subsumiert werden: Missbilligung abweichenden Verhaltens durch die WTO-Mitglieder, negative Rückwirkungen auf die Glaubwürdigkeit als zukünftiger Verhandlungspartner, Eigeninteresse an der Systemstabilität, die im Rahmen eines einmaligen Spiels nicht eingefangen werden kann. Auf diese Überlegungen wird anschließend ausführlicher eingegangen, hier soll zusammenfassend nochmals festgehalten werden, dass das Streitschlichtungssystem allein selbst unter günstigen Voraussetzungen nur einen kleinen Beitrag zur Abwehr handelsbeschränkender Maßnahmen leisten kann.

## E. Schlussfolgerungen für die Entwicklung des Welthandelssystems

Die Analyse in Abschnitt D deckt auf, wie wichtig Reputationseffekte für die disziplinierende Wirkung des Streitschlichtungsmechanismus sind. Sie sind eine wichtige Variable in der Entscheidung der beklagten Regierung, die Empfehlungen von Panel oder Appellate Body umzusetzen (Abschnitt D.I). Dies wiederum hat Rückwirkungen auf den Entscheid des Klägers, bei vorliegender Vertragsverletzung eine Panelklage einzureichen (Abschnitt D.II). Je geringer die Wahrscheinlichkeit einer Umsetzung ist, desto eher verzichtet die von einer Handelsbeschränkung negativ be-

<sup>46</sup> Ich verzichte hier auf eine formale Herleitung, da der zusätzliche Erklärungswert angesichts der eindeutigen Vorzeichen gering ist.

troffene Regierung auf ein Verfahren. Schließlich sind die Anreize so gesetzt, dass das Streitschlichtungssystem Handelsbeschränkungen, die von vornherein nur für die Dauer des Verfahrens geplant sind, ohne Unterstützung durch Reputationseffekte kaum verhindern kann (Abschnitt D.III).

Ausgehend von dieser Erkenntnis sollen in diesem Abschnitt einige allgemeinere Überlegungen zur Entwicklung des Welthandelssystems angeführt werden, die über das eng gefasste Thema WTO-Streitschlichtung hinausgehen und notgedrungen stärker spekulativ sind. Zu diesem Zwecke möchte ich zuerst kurz die heutige Streitschlichtung mit der früheren GATT-Regelung vergleichen.

Was hat die neue Streitschlichtung im Vergleich zur alten GATT-Ordnung geändert? Auf den ersten Blick sehr viel. Die Umkehr der Konsensregel gibt dem Kläger Kontrolle über das Verfahren und führt dazu, dass die Empfehlungen der Streitschlichtungsorgane praktisch automatisch angenommen werden. Nachdem früher das beklagte Land schon die Einsetzung eines Panels erschweren und insbesondere mit seinem Veto die Annahme eines Panelberichtes verhindern konnte, hat es heute keine Möglichkeit mehr, seine Verurteilung im Streitschlichtungsverfahren zu verhindern. Der neu geschaffene Appellate Body mit sieben ständigen Mitgliedern führt zu einer konsistenten Rechtsauslegung, und die sehr detaillierten juristischen Erwägungen in den Panel- und Appellate-Body-Berichten schaffen ein Fallrecht, das die Transparenz und Berechenbarkeit der WTO-Rechtsordnung stärkt.

Bei genauerem Hinsehen sind die Unterschiede allerdings subtiler. Die Einhaltung von WTO-Recht liegt nach wie vor in der alleinigen Entscheidung der beklagten Regierung, und das WTO-Verfahren kann nur über die gesetzten Anreize wirksam werden. Sanktionen waren im GATT und sind in der WTO die einzigen direkt fühlbaren Konsequenzen einer Vertragsverletzung. Geändert hat sich nur der Zeitpunkt für die Einlegung eines Veto. In der alten GATT-Ordnung richtete sich das Veto gegen die Annahme des Panelberichtes, heute äußert es sich in der ausbleibenden Umsetzung der Empfehlungen der Streitschlichtungsorgane.

In der Argumentationsstruktur von Abschnitt D formuliert: Ein Unterschied zwischen der alten GATT-Regel und dem neuen WTO-Streitschlichtungssystem besteht nur dann, wenn die Reputationskosten einer ausbleibenden Umsetzung in der WTO systematisch höher angesetzt werden dürfen als die negativen Konsequenzen eines Vetos gegen die Annahme eines Panelberichtes unter dem alten GATT. Es gibt Argumente, die eine solche Vermutung begründen lassen, aber gesichert und vor allem im Zeitablauf stabil ist dieser Zusammenhang nicht. Die Argumente, die für höhere Reputationskosten im neuen System sprechen, sind vor allem juristischer Art: Im alten GATT verhinderte das Veto gegen die Annahme eines Panel-Berichtes, dass dieser Rechtswirkung erhielt<sup>47</sup>. Wird dagegen heute ein Panel- oder Appellate-Body-

<sup>47</sup> Die faktische Rechtswirkung nicht angenommener Panelberichte war allerdings nicht eindeutig. Formal galt zwar, dass nicht angenommene Berichte keinen Bestandteil der GATT-Rechtsordnung bildeten und entsprechend weder für den konkreten Einzelfall noch für die all-

Bericht nicht umgesetzt, kommt dies einer klaren Vertragsverletzung gleich. Das neue System hat zudem die juristische Qualität der Berichte verbessert und führt damit, zusammen mit der deutlich größeren Zahl von Fällen, zu einer höheren Verbindlichkeit von WTO-Recht. In die gleiche Richtung wirkt die Einführung der unabhängigen Berufungsinstanz. Die Interpretation von WTO-Recht ist nicht mehr im selben Ausmaße wie früher Ergebnis diplomatischer Verhandlungsprozesse.

Kritischere Einwände verweisen auf die unveränderte Interessen- und Machtposition der Regierungen. Weshalb sollen Regierungen größere Skrupel haben, eine Empfehlung der Streitschlichtungsorgane nicht umzusetzen als ein Veto gegen die Annahme eines für sie ungünstigen Panelberichtes einzulegen? Es ist schwierig, überzeugende Antworten auf diese Frage zu finden. Wenn die kritischen Argumente zutreffen, dann ist die WTO-Streitschlichtung insgesamt, das heisst einschließlich der Umsetzungsphase, entgegen ihrem gerichtlichen Anschein nach wie vor ein Instrument der diplomatischen Machtpolitik und trägt wenig zur Einschränkung der diskretionären Spielräume der Regierungen bei. Die von vielen erhoffte Verstärkung der „Verfassungsfunktion“ internationaler Handelsregeln<sup>48</sup> wäre nur in ersten Ansätzen erreicht.

Meines Erachtens ist es heute noch zu früh, eine eindeutige Antwort auf diese für die Zukunft der WTO entscheidende Frage zu geben. Einerseits wurde eine verhältnismäßig große Zahl von Panel- und Appellate Body-Berichten umgesetzt (unter dem alten GATT-System wurde aber auch nur in relativ wenigen Fällen das Veto gegen die Annahme von Panelberichten eingelegt). Andererseits zeigen die zeitlich überfälligen Fälle, dass Regierungen (bis heute nur aus Industriestaaten) durchaus bereit sind, WTO-Verpflichtungen zu ignorieren, wenn politische Gründe dies nahelegen<sup>49</sup>.

Wie die Analyse in Abschnitt D zeigt, geht die Wirkung mangelnder Umsetzung deutlich über die betroffenen Fälle hinaus. Mangelndes Vertrauen in die Wirksamkeit des Streitschlichtungssystems führt dazu, dass es sich vor allem für Länder mit

---

gemeine Interpretation von GATT-Recht herangezogen werden durften. In *Japan – Taxes on Alcoholic Beverages* (WT/DS 8, 10 und 11) hat der Appellate Body jedoch festgehalten, dass Panels „could nevertheless find useful guidance in the reasoning of an unadopted panel report that it considered to be relevant“ (vgl. Abschnitt E des Appellate-Body-Berichts, letzter Satz). Damit stützte er die frühere Praxis von Wirtschaftsvölkerrechtlern, die auch nicht angenommene Panelberichte argumentativ verwendeten.

<sup>48</sup> Ein früher Beitrag in diese Richtung war *Tumlrir* (1983). Vgl. auch *Hauser* (1986), *Hauser* (1988), *Hauser/Moser/Plantal/Schmid* (1988) oder als neueren Beitrag *Petersmann* (1997), Kapitel 1.

<sup>49</sup> Es betrifft dies die Fälle DS18 (*Australia – Measures Affecting the Importation of Salmon*), DS26/DS48 (*EC – Measures Affecting Meat and Meat Products (Hormones)*), DS27/DS105 (*EC – Regime for the Sale, Importation and Distribution of Bananas*), DS58/DS61 (*US – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Product*), DS99 (*US – Anti-Dumping Duty on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) of One Megabyte or Above from Korea*).

geringem Sanktionspotential immer weniger lohnt, überhaupt ein Panelverfahren anzustrengen (Abschnitt D.II). Damit wächst die Aussicht, Vertragsverletzungen ohne WTO-Verfahren realisieren zu können. Noch weitreichender sind aber die Auswirkungen mangelhafter Umsetzung auf die für das Verfahren so wichtigen Reputationseffekte. Diese bleiben nur erhalten, wenn die WTO-Mitglieder ihr Interesse an der Systemstabilität durch eigenes Handeln glaubwürdig bekunden. Die Praxis der Umsetzung während der nächsten Jahre wird die Glaubwürdigkeit des WTO-Systems entscheidend prägen und damit die Anreize der Regierungen zur letztlich freiwilligen Einhaltung von WTO-Regeln beeinflussen.

Zusammengefasst: Die WTO-Ordnung kann nicht liberaler sein als die Aussenhandelspolitik der Hauptspieler, allen voran der EU und der USA – an dieser Aussage ändert auch das neue Streitschlichtungssystem wenig. Dies gilt zumindest solange, als die WTO eine Organisation von Regierungen ist. Eine qualitative Änderung wäre allerdings dann zu erwarten, wenn Private WTO-Recht gegen Maßnahmen ihrer Regierung anrufen könnten. Die Direktwirkung von WTO-Recht vor nationalen Gerichten (mit oder ohne Berufungsmöglichkeit an eine internationale Instanz) würde innerstaatlich ein neues System von Checks and Balances schaffen und die Durchsetzung einer liberalen Welthandelsordnung in die Hand derjenigen geben, die von einer Markttöffnung profitieren. Ein entsprechender Vorschlag wurde von *Jan Tumlir* bereits zu Beginn der achtziger Jahre in die Diskussion eingebracht<sup>50</sup>; er hat auch unter den neuen Entwicklungen nichts von seiner Aktualität eingebüßt. Wenn das neue WTO-Streitschlichtungssystem dazu beitragen könnte, diesen Prozess zu beschleunigen<sup>51</sup>, dann müsste das Gesamturteil wesentlich positiver ausfallen als es die hier vorgelegte ökonomische Analyse nahelegt. Ich bin aber skeptisch, ob die Regierungen (und Parlamente) in absehbarer Zeit bereit sein werden, auf die Handelspolitik als Instrument der Außenpolitik und der internen Verteilungspolitik zu verzichten.

<sup>50</sup> Vgl. *Tumlir* (1983).

<sup>51</sup> Interessant sind auf diesem Hintergrund die Ausführungen des Generalanwalts *Giuseppe Tesauro* am Europäischen Gerichtshof in einem kürzlich ergangenen Vorabentscheidungsverfahren („*Hermès*“-Urteil vom 16.6.1998, Rs. C-53–96, Slg. 1998 I-3603). Er diskutiert darin ausführlich die Gründe, die bislang vom EuGH gegen die Direktwirkung von GATT-Bestimmungen angeführt wurden, und kommt zum Schluss, dass mit dem Übergang vom GATT zur WTO die juristischen Einwände gegen die Direktwirkung weitgehend entkräftet wurden. Das WTO-Streitschlichtungsverfahren allgemein und insbesondere die unabhängige Beurteilung durch den Appellate Body nehmen in seinen Überlegungen eine zentrale Stellung ein. Er lehnt zwar die Direktwirkung weiterhin ab, dies aber nicht aus juristischen, sondern aus politischen Erwägungen (fehlende Reziprozität in der Anwendung). *Mavroidis/Zdouc* (1998), S. 411 gehen ausführlich auf die Argumente von Generalanwalt *Tesauro* ein.



**F. Anhang:**  
**Herleitung des kritischen Schwellenwertes ( $\alpha^*$ )**  
**für die Einleitung eines Panelverfahrens**

Payoff Verzicht:  $-L$

Payoff Panelverfahren:  $-K(c) - (1 - \alpha)L - \alpha\beta L + \alpha\beta M$

Einleitung Verfahren, falls:  $-L < -K(c) - (1 - \alpha)L + \alpha\beta(M - L)$

Daraus folgt:  $\alpha^* > \frac{K(c)}{L + \beta(M - L)}$

### Literatur

- Bebchuk*, Lucian A. (1984): Litigation and Settlement Under Imperfect Information, in: *Rand Journal of Economics*, Vol. 15, No. 3, pp. 404–415
- Bütler*, Monika/*Hauser*, Heinz (2000): The WTO Dispute Settlement System: A First Assessment from an Economic Perspective, Discussion Paper No. 2000–21, Center for Economic Research, University of Tilburg (forthcoming in: *Journal of Law, Economics & Organization*)
- Cooter*, Robert D./*Rubinfeld*, Daniel L. (1989): Economic Analysis of Legal Disputes and Their Resolution, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 27, No. 3, pp. 1067–1097
- Cooter*, Robert/*Marks*, Stephen/*Mnookin*, Robert (1982): Bargaining in the Shadow of the Law: A Testable Model of Strategic Behavior, in: *Journal of Legal Studies*, Vol. 11, No. 2, pp. 225–251
- Cottier*, Thomas/*Schefer*, Krista N. (1998): The Relationship between World Trade Organization Law, National and Regional Law, in: *Journal of International Economic Law*, Vol. 1, No. 1, pp. 83–122
- Coursey*, Donald L./*Stanley*, Linda R. (1988): Pretrial Bargaining Behavior Within the Shadow of the Law: Theory and Experimental Evidence, in: *International Review of Law and Economics*, Vol. 8, No. 2, pp. 161–179
- Davey*, William J.: The WTO Dispute Settlement System, in: *Journal of International Economic Law*, Vol. 3, No. 1, pp. 15–18
- Gould*, John P. (1973): The Economics of Legal Conflicts, in: *Journal of Legal Studies*, Vol. 2, No. 2, pp. 279–300
- Hauser*, Heinz (1986): Domestic Policy Foundation and Domestic Policy Function of International Trade Rules, in: *Aussenwirtschaft*, Bd. 41, Nr. II/III, S. 171–184

- Hauser, Heinz* (1988): Foreign Trade Policy and the Function of Rules for Trade Policy Making, in: Dicke, Detlev Chr., Petersmann, Ernst-Ulrich (eds.): Foreign Trade in the Present and a New International Economic Order, Fribourg, pp. 18–38
- Hauser, Heinz/Moser, Peter/Planta, Rene/Schmid, Rudi* (1988): Der Beitrag von Jan Tumlir zur Entwicklung einer ökonomischen Verfassungstheorie internationaler Handelsregeln, in: ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 39, Stuttgart/New York, S. 219–237
- Hauser, Heinz/Martel, Andrea* (1997): Das WTO-Streitschlichtungsverfahren: Eine verhandlungsorientierte Perspektive, in: Aussenwirtschaft, Bd. 52, Nr. IV, S. 525–559
- Hay, Bruce L.* (1995): Effort, Information, Settlement, Trial, in: Journal of Legal Studies, Vol. 24, No. 1, pp. 29–62
- Hay, Bruce L./Spier, Kathryn E.* (1997): Burdens of Proof in Civil Litigation: An Economic Perspective, in: Journal of Legal Studies, Vol. 26, No. 2, pp. 413–433
- Hay, Bruce L./Spier, Kathryn E.* (1998): Settlement of Litigation, in: The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, London: Macmillan, pp. 442–451
- Hudec, Robert E.* (1993): Enforcing International Trade Law: The Evolution of the Modern GATT Legal System, Salem, N. H.
- (1999): The New WTO Dispute Settlement Procedure: An Overview of the First Three Years, in: Minnesota Journal of Global Trade, Vol. 8, No. 1, pp. 1–53
- Jackson, John H.* (1998 a): Dispute Settlement and the WTO – Emerging Problems, in: Journal of International Economic Law, Vol. 1, No. 3, pp. 329–351
- (1998 b): Designing and Implementing Effective Dispute Settlement Procedures: WTO Dispute Settlement, Appraisal and Prospects, in: Krueger, Anne O. (ed.): The WTO as an International Organization; Chicago: University of Chicago Press, pp. 161–180
- Jolls, Christine/Sunstein, Cass R./Thaler, Richard* (1998): A Behavioral Approach to Law and Economics, in: Stanford Law Review, Vol. 50, No. 5, pp. 1471–1550
- Kim, Hyun Chong* (1999): The WTO Dispute Settlement Process: A Primer, in: Journal of International Economic Law, Vol. 2, No. 3, pp. 457–476
- Landes, William M.* (1971): An Economic Analysis of the Courts, in: Journal of Law and Economics, Vol. 14, No. 1, pp. 61–107
- (1993): Sequential versus Unitary Trials: An Economic Analysis, in: Journal of Legal Studies, Vol. 22, No. 1, pp. 99–134
- Landes, William M./Posner, Richard A.* (1979): Adjudication as a Private Good, in: Journal of Legal Studies, Vol. 8, No. 2, pp. 235–284
- Mavroidis, Petros/Zdouc, Werner* (1998): Legal Means to Protect Private Parties' Interests in the WTO. The Case of the EC New Trade Barriers Regulation, in: Journal of International Economic Law, Vol. 1, No. 3, pp. 407–432
- Pescatore, Pierre* (1997): The New WTO Dispute Settlement Mechanism, in: Demaret, Paul, Bellis, Jean-François, Jimenez, Gonzalo Garcia (eds.): Regionalism and Multilateralism After the Uruguay-Round: Convergence, Divergence and Interaction, Bruxelles, pp. 661–686

- Petersmann, Ernst-Ulrich* (1997): *The GATT/WTO Dispute Settlement System – International Law, International Organizations and Dispute Settlement*, London et al.
- (1998): *How to Promote the International Rule of Law? Contributions by the World Trade Organization Appellate Review System*, in: *Journal of International Economic Law*, Vol. 1, No. 1, pp. 25–48
- Posner, Richard A.* (1973): *An Economic Approach to Legal Procedure and Judicial Administration*, in: *Journal of Legal Studies*, Vol. 2, No. 2, pp. 399–458
- Priest, George L./Klein, Benjamin* (1984): *The Selection of Disputes for Litigation*, in: *Journal of Legal Studies*, Vol. 13, No. 1, pp. 1–55
- Shavell, Steven* (1982): *Suit, Settlement, and Trial: A Theoretical Analysis Under Alternative Methods for the Allocation of Legal Costs*, in: *Journal of Legal Studies*, Vol. 11, No. 1, pp. 55–81
- (1994): *Alternative Dispute Resolution: An Economic Analysis*, in: *Journal of Legal Studies*, Vol. 24, No. 1, pp. 1–28
- (1997): *The Fundamental Divergence Between the Private and the Social Motive to Use the Legal System*, in: *Journal of Legal Studies*, Vol. 26, No. 2, pp. 575–613
- Spier, Kathryn E.* (1992): *The Dynamics of Pretrial Negotiations*, in: *Review of Economic Studies*, Vol. 59, No. 1, pp. 93–108
- (1994): *Settlement Bargaining and the Design of Damage Rewards*, in: *Journal of Law, Economics & Organization*, Vol. 10, No. 1, pp. 84–95
- Tumlin, Jan* (1983): *International Economic Order and Democratic Constitutionalism*, in: *ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 34, Stuttgart/New York, S. 71–83



# Die Beurteilung von Währungskrisen anhand neuerer Modellansätze

Von *Gerhard Aschinger*, Freiburg i. Ue. (Schweiz)

## A. Einleitung

Seit Mitte der 90er Jahre sind in verschiedenen Schwellenländern Währungskrisen aufgetreten. Während die Mexiko-Krise (1995) weitgehend ein isoliertes Ereignis darstellte, das keine unmittelbaren Konsequenzen für andere Länder hatte, führte der Ausbruch der Krise in Thailand im Frühjahr 1997 zu einer schnellen Ausweitung auf die Philippinen, Malaysia, Indonesien und Südkorea. Seither wurden auch Russland (1998), Brasilien (1999) und Ecuador (2000) von Währungskrisen erfasst. Obwohl Währungskrisen durch spezifische Entwicklungen in den betroffenen Ländern geprägt sind, bestehen für solche Krisen viele Gemeinsamkeiten.

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit der *Entstehung von Währungskrisen*.

Zuerst wird der Verlauf einiger aktueller Krisen beschrieben. Sodann wird auf die Ursachen von Währungskrisen eingegangen. Verschiedene Modelltypen von Währungskrisen werden dargestellt und deren Relevanz zur Erklärung aktueller Krisen untersucht. Schließlich werden mögliche Strategien zur Vermeidung von Krisen aufgezeigt.

## B. Die Entwicklung aktueller Währungskrisen

Im folgenden wird auf die Entwicklung einiger bedeutender Währungskrisen von Schwellenländern eingegangen. Dabei wird der Verlauf der Krisen in *Mexiko (1995)*, *Ostasien (1997/98)*, *Russland (1998)* und *Brasilien (1999)* kurz dargestellt.

### I. Die Mexiko-Krise

Die wirtschaftlichen Probleme Mexikos, die im Zusammenhang mit der Schuldenkrise von 1982 standen, konnten mit Hilfe eines *Stabilisierungsprogramms*, das neben einer restriktiven Geld- und Fiskalpolitik einen Solidarpakt zwischen Unternehmen, Arbeitnehmern und dem Staat sowie eine umfassende Liberalisie-

rung<sup>1</sup> beinhaltete, überwunden werden. Durch eine strenge Ausgabendisziplin wurde 1990 ein ausgeglichener Staatshaushalt erreicht. Das reale BIP-Wachstum betrug von 1989 bis 1994 im Durchschnitt 3% p. a. und die Inflationsrate konnte von 1987 bis 1994 von 180% auf 7% p. a. gesenkt werden.

Seit 1989 wurde eine Wechselkurspolitik des *Crawling Peg* gegenüber dem US-Dollar verfolgt. Da die Abwertungsschritte des *Crawling Peg* nicht ausreichten, um das Inflationsdifferential gegenüber den USA auszugleichen, wertete sich der Peso seit 1989 real auf. Dadurch verschlechterte sich die Wettbewerbsfähigkeit Mexikos, was zu steigenden Leistungsbilanzdefiziten führte. Der inländische Konsum und der Import von Konsumgütern nahmen stark zu.

Die positiven Wirtschaftsperspektiven, die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie das NAFTA-Abkommen und der Beitritt Mexikos zur OECD führten zu steigenden Auslandsinvestitionen in Mexiko, wobei der Anteil der kurzfristigen *Portfolioinvestitionen* seit 1990 stark zunahm.<sup>2</sup> Da die Devisenzuflüsse von der *Banco de México* nicht sterilisiert wurden, erhöhte sich die inländische Geldmenge. Die Liquidität des Bankensystems nahm zu und das inländische Kreditvolumen dehnte sich aus. Implizite staatliche Garantien und eine mangelhafte Bankenaufsicht führten zu einem *Moral Hazard*, wodurch die Anzahl „fauler“ Kredite zunahm. Bankzusammenbrüche konnten nur durch das Eingreifen des Staates verhindert werden. Die Spekulation auf dem Immobilien- und Aktienmarkt verstärkte sich.

Anfang 1994 stiegen die US-Zinssätze stark an, was zu einem Abfluss von Portfoliokapital aus Mexiko führte. Darauf erhöhte die mexikanische Zentralbank ebenfalls die Zinssätze und wertete den Peso gegenüber dem US-Dollar ab. Damit fällige kurzfristige Staatspapiere weiterhin gezeichnet wurden, sah sich die Regierung zur Ausgabe von dollar-indexierten Obligationen (*Tesobonos*) gezwungen. Die Restrukturierung der Staatsschulden verstärkte den Druck auf die mexikanische Währung. Die Devisenreserven Mexikos verringerten sich im Laufe des Jahres 1994 erheblich, weshalb im November 1994 die Befürchtung bestand, dass das hohe Leistungsbilanzdefizit nicht mehr finanziert werden könnte. Der Peso geriet unter Abwertungsdruck und die *Banco de México* intervenierte auf dem Devisenmarkt.

Innenpolitische Schwierigkeiten, insbesondere die Unruhen in der Region *Chiapas*, die Ermordung des Präsidentschaftskandidaten *Colosio* sowie die Lockerung

<sup>1</sup> Die Liberalisierung beinhaltete eine Lockerung der Kapitalverkehrskontrollen, die Aufhebung der Mindestreservspflicht der Banken, die Öffnung der inländischen Finanzmärkte gegenüber Ausländern sowie umfangreiche Privatisierungen von Banken.

<sup>2</sup> 1993 betrug der Nettozufluss von Portfolioinvestitionen 28 Mrd. US-\$, derjenige von Direktinvestitionen jedoch nur 5 Mrd. US-\$. Da Portfolioinvestitionen schnell auf *Vertrauenseinbrüche* und *internationale Zinssatzänderungen* reagieren, erhöht sich dadurch die Gefahr von Währungsattacken.

der Geld- und Fiskalpolitik im Vorfeld der Wahlen erschütterten das Vertrauen der Anleger. Die Erhöhung des oberen Interventionslimits beim *Crawling Peg* um 15% am 20. Dezember 1994 löste heftige Spekulationen gegen den Peso aus. Vom 19. Dezember 1994 bis zum 4. Januar 1995 wertete sich der mexikanische Peso gegenüber dem US-Dollar um mehr als 30% ab, da die Zentralbank nicht mehr in der Lage war, die Währung zu stützen. Der IWF stellte Mexiko daraufhin einen Hilfskredit von über 50 Mrd. US-\$ zur Verfügung, um die Folgen der Währungskrise zu mildern.

Die internationalen Finanzmärkte antizipierten die bevorstehende Krise nicht. Trotz verschiedener interner Probleme scheint die Mexiko-Krise durch eine destabilisierende Spekulation ausgelöst worden zu sein.

## II. Die Ostasienkrise

Die ostasiatischen Länder waren über Jahrzehnte durch ein starkes Wirtschaftswachstum gekennzeichnet. Die positive Entwicklung der Fundamentalvariablen deutete auf eine lang anhaltende Prosperität dieser Länder hin. Im Gegensatz zu anderen Schwellenländern erzielten die ostasiatischen Staaten, trotz bedeutender Infrastrukturausgaben, Budgetüberschüsse. Nur die Leistungsbilanzen dieser Länder wiesen ein erhebliches Defizit auf, was vor allem auf hohe Kapitalgüterimporte und Zinszahlungen für ausländisches Kapital zurückzuführen war. Die positiven Wirtschaftsaussichten und die feste Anbindung der ostasiatischen Währungen an den US-Dollar erhöhten das Vertrauen der ausländischen Investoren, was zu hohen Kapitalzuflüssen führte.<sup>3</sup> Das Währungsrisiko wurde bei fester Wechselkursanbindung (*Peg*) als gering beurteilt. Neben Direktinvestitionen nahmen vor allem Portfolioinvestitionen stark zu. Da die Devisenzuflüsse von den Zentralbanken nicht sterilisiert wurden, erhöhte sich die Geldmenge in diesen Ländern. Die zunehmende Liquidität der Banken führte zu einer starken Ausdehnung der Inlandskredite.<sup>4</sup> Die mangelhafte Bankenaufsicht und das schlechte Risikomanagement führten, zusammen mit Korruption und Vetternwirtschaft, zu einer starken Ausdehnung der Kreditvergabe für unrentable Investitionen, insbesondere staatlicher Prestigeprojekte. Inländische Unternehmen und Finanzgesellschaften verschuldeten sich zunehmend in ausländischer Währung, um vom tiefen ausländischen Zinsniveau zu profitieren.

Die Sättigung des Immobilienmarktes führte schließlich zum Platzen der Immobilienblase und ließ die Zahl der „faulen“ Kredite stark ansteigen, wodurch viele Finanzgesellschaften in Schwierigkeiten gerieten.

---

<sup>3</sup> Die Attraktivität von Anlagen in ostasiatischen Staaten nahm auch durch die Rezession in verschiedenen Industrieländern (Europa, Japan) und den damit verbundenen niedrigeren Zinssätzen zu.

<sup>4</sup> Dadurch verstärkte sich die Spekulation, die sich auch in steigenden Aktien- und Immobilienpreisen zeigte.



Zuerst wurde Thailand im Frühjahr 1997 von einer Finanz- und Immobilienkrise erschüttert, was einen starken Kapitalabfluss zur Folge hatte. Trotz umfangreicher Stützungsaktionen zugunsten des thailändischen Bath musste die Anbindung gegenüber dem US-Dollar am 2. Juli 1997 aufgegeben werden. Auch die Philippinen, Malaysia und Indonesien, die ähnliche interne Probleme wie Thailand aufwiesen, gingen sodann in kurzer Folge zu flexiblen Wechselkursen über. Selbst Singapur und Hongkong blieben von diesen Erschütterungen nicht verschont und sahen sich zur Stützung ihrer Währungen veranlasst. Im Oktober 1997 wurde schließlich auch Südkorea von einer Währungskrise erfasst.

Nach dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen werteten sich die ostasiatischen Währungen bis zum Frühjahr 1998 stark ab. Die Abwertungsrate der Währungen Thailands, Malaysias, Südkoreas und der Philippinen betrug im Durchschnitt etwa 50%, diejenige von Indonesien sogar 80%. Die Hilfsprogramme des IWF<sup>5</sup> konnten diese Entwicklung nicht aufhalten, weshalb Ostasien eine schwere Rezession erlebte.

Vor dem Ausbruch der Währungskrise zeigten die Finanzmärkte keine nennenswerten negativen Reaktionen, die ostasiatischen Länder wurden allgemein als stabil und prosperierend bezeichnet. Mit Ausnahme von entwicklungsbedingten Leistungsbilanzdefiziten waren in den ostasiatischen Ländern keine fundamentalen makroökonomischen Ungleichgewichte erkennbar. Die Ostasienkrise war vor allem durch einen hohen *Moral Hazard* gekennzeichnet, der zu Banken- und Immobilienkrisen führte.

### III. Die Russland-Krise

Trotz verschiedener Gemeinsamkeiten weist die Russland-Krise im Vergleich zur Mexiko- und Ostasienkrise erhebliche Unterschiede auf, die vor allem die wirtschaftliche Ausgangslage betreffen. Russland befindet sich seit 1990 im Übergang von einer staatlichen Planwirtschaft zu einer Marktwirtschaft. Diese Strukturveränderung kann aber nur längerfristig vollzogen werden, wie die Schwierigkeiten mit der Privatisierung sowie dem Aufbau neuer marktbezogener Institutionen belegen. Russland ist von einer tiefen Wirtschaftskrise gezeichnet, die sich in einer Abnahme des realen BIP, hohen Inflationsraten, einem hohen Budgetdefizit und einem stark abnehmenden Leistungsbilanzsaldo<sup>6</sup> zeigte. Hinzu kommt die politische Instabilität, die sich z. B. in häufigen Regierungswechseln äußerte.

---

<sup>5</sup> Den ostasiatischen Ländern wurden Hilfskredite von über 100 Mrd. US-\$ zur Verfügung gestellt.

<sup>6</sup> Die Leistungsbilanz Russlands wies nur infolge hoher Rohstoff- und Erdölexporte einen Überschuss auf.

Ab Juli 1995 wurde der Rubel mit einem Wechselkursband an den US-Dollar gebunden,<sup>7</sup> das bis Mitte August 1998 eingehalten werden konnte. Von Mitte 1996 bis Ende 1997 nahmen die Kapitalströme nach Russland stark zu, wobei der Anteil der kurzfristigen Portfolioinvestitionen etwa 90% betrug. Viele Anleger konnten davon ausgehen, dass die westlichen Industrieländer Russland wegen seiner weltpolitischen und militärischen Bedeutung unterstützen würden, um ein Machtvakuum und den Rückfall in eine staatliche Planwirtschaft zu verhindern.

Im November 1997 verkauften südkoreanische Banken hohe Bestände russischer und brasilianischer Staatstitel, um sich angesichts der Krise in Südkorea zu refinanzieren. Dies führte zu einem Vertrauensschwund der Anleger und zum Abfluss von Auslandskapital, weshalb die russische Zentralbank zur Stützung des Rubels in hohem Umfang Devisenreserven einsetzte. Ein anhaltend hohes Budgetdefizit und das rückläufige reale BIP verstärkten den Druck auf die russische Währung. Im Mai 1998 konnte eine Währungsattacke nur durch eine Hochzinspolitik, welche die Geldmarktsätze auf 150% p. a. ansteigen ließ, abgewendet werden.

Im Juli 1998 schloss Russland mit dem IWF ein Abkommen über Hilfskredite von insgesamt 22,6 Mrd. US-\$, das Maßnahmen zur Konsolidierung des Budgetdefizits und der Stärkung des Bankensektors vorsah. Der Vertrauensverlust konnte jedoch nicht aufgehalten werden.

Die Kapitalflucht verstärkte sich Anfang August 1998, da eine Zahlungsunfähigkeit des russischen Staates befürchtet wurde. Russland finanzierte einen bedeutenden Teil seiner Budgetdefizite durch die Ausgabe kurzfristiger Obligationen (*GKO*), die vor allem von ausländischen Gläubigern gehalten wurden. Zur Restrukturierung der Staatsschulden wurde ein 90-tägiges Moratorium verkündet und der Handel am *GKO*-Markt suspendiert. Nach erfolglosen Verhandlungen mit den Gläubigern legte die russische Regierung am 25. August 1998 die Bedingungen für die Restrukturierung einseitig fest, die hohe Gläubigerverluste und eine Ausweitung der Laufzeit von Staatsobligationen vorsahen. Der Rubel geriet unter massiven Druck und der Handel mit US-Dollar wurde mehrmals ausgesetzt. Am 28. August 1998 musste die Anbindung des Rubels aufgegeben werden, worauf der Rubel bis Anfang September eine Abwertung um mehr als 50% erfuhr.

Die Spekulation gegen den Rubel war nicht destabilisierend, sondern spiegelte die schlechten Fundamentaldaten wider, welche die Marktkorrektur einleitete.

---

<sup>7</sup> Das Wechselkursband wurde von Juli 1995 bis Ende 1997 bei gleicher Bandbreite mehrmals nach oben verschoben, um Abwertungen des Rubels zu ermöglichen. Anfang 1998 wurde die Bandbreite auf +/- 15% erhöht. Am 2.9.1998 wurde der Wechselkurs des Rubels freigegeben.

#### IV. Die Brasilien-Krise

Nachdem die Wirtschaft Brasiliens in den 80er Jahren durch hohe Inflationsraten gekennzeichnet war, wurde 1993 mit dem *Plano Real* ein umfangreiches Stabilisierungsprogramm eingeleitet. Mit Hilfe des *Plano Real*, der neben einer Währungsreform eine Restrukturierung des Bankensystems sowie den Ausgleich des Budgets durch Ausgabenkürzungen, Steuererhöhungen und Privatisierung von Staatsbetrieben beinhaltete, konnte die Inflationsrate seit Mitte 1994 erstmals für mehrere Jahre unter 10% p. a. gesenkt werden, nachdem sie Anfang 1994 ein hyperinflationäres Niveau erreicht hatte. Gleichzeitig wurde die brasilianische Währung, der *Real*, durch einen *Crawling Peg* mit einer jährlichen Abwertungsrate von 7,5% an den US-Dollar gebunden. Die Reduktion der Inflationsrate führte trotz schrittweiser nomineller Abwertung zu einer realen Aufwertung der brasilianischen Währung sowie einer Zunahme der Reallöhne, wodurch die Nachfrage nach Importgütern stark anstieg. In der Folge verschlechterte sich die Leistungsbilanz Brasiliens, die 1997 ein Defizit von 4,2% des BIP aufwies.

Trotz des hohen Budgetdefizits von 5% des BIP im Jahr 1997 und des zunehmenden Leistungsbilanzdefizits wurden die Wachstumsaussichten Brasiliens, nicht zuletzt aufgrund der erfolgreichen Stabilisierung der Inflationsrate, positiv beurteilt, was sich auch in steigenden Aktienkursen widerspiegelte. Von Januar bis Oktober 1997 stieg der Bovespa-Index der Börse in São Paulo um 60%. Der Einbruch des Hang-Seng-Indexes an der Hongkonger Börse vom 23. Oktober 1997 übertrug sich unmittelbar auf den Bovespa-Index, der vom 22. bis 30. Oktober 1997 etwa 30% seines Wertes einbüßte. Darauf kam es zu einem starken Rückzug kurzfristigen ausländischen Kapitals aus Brasilien. Zur Stützung des Real setzte die *Banco do Brasil* 10% ihrer Devisenreserven ein und verfolgte eine restriktive Geldpolitik, die im November 1997 zum Ansteigen der Geldmarktsätze von 24% auf 46% p. a. führte. Durch diese Maßnahmen konnte der Kapitalabfluss vorerst eingedämmt werden.

Infolge der fehlenden Haushaltsdisziplin und der hohen Inlandszinssätze stieg das Budgetdefizit 1998 auf 8% des BIP. Die geplante Einkommenserhöhung für Parlamentarier sowie das Schuldenmoratorium zweier Teilstaaten gegenüber der Zentralregierung ließen Zweifel an der Konsolidierung des Staatshaushalts aufkommen. Um die Finanzierung der Staatschulden zu gewährleisten, wurden in großem Umfang *Brady Bonds*, die durch amerikanische Schatzwechsel abgesichert wurden, ausgegeben. Dadurch wurde ein hoher Anteil der Devisenreserven gebunden.

Ab Mitte 1998 setzten wiederholt spekulative Attacken gegen den *Real* ein und die brasilianische Zentralbank wendete insgesamt 17 Mrd. US-\$ auf, um den Wechselkurs zu stützen. Trotz Gewährung eines *präventiven* Hilfskredits durch den IWF von 41,5 Mrd. US-\$ im November 1998 konnte der Wechselkurs des Real nicht stabilisiert werden. Die Ausweitung des Wechselkursbandes um 8% am 13. Januar 1999 konnte die Währungsturbulenzen nicht eindämmen, und der Wechselkurs des

*Real* musste am folgenden Tag freigegeben werden. Bis Ende Januar 1999 erfuhr der *Real* eine Abwertung gegenüber dem Dollar von 42%.

Die Brasilien-Krise wurde vor allem durch fundamentale Ungleichgewichte (hohe Staatsbudget- und Leistungsbilanzdefizite) verursacht.

## C. Gründe für die Entstehung von Währungskrisen

In diesem Abschnitt werden mögliche Gründe für die Entstehung von Währungskrisen in Schwellenländern angegeben. Der Ablauf von Währungskrisen wird neben spezifischen Faktoren durch generelle Bedingungen und Entwicklungsphasen bestimmt.

### I. Anbindung der Währung an eine ausländische Hartwährung

Viele Schwellenländer, die zu einer Zeit durch hohe Inflationsraten, Arbeitslosigkeit und Budgetdefizite gekennzeichnet waren, versuchten ihre Wirtschaft durch die *Anbindung* ihrer Währung an eine *ausländische Hartwährung* zu stabilisieren.<sup>8</sup> Die Verwendung eines *nominellen Ankers* führte zur Disziplinierung der Wirtschaftspolitik. Da die Geldpolitik an das Wechselkursziel gebunden war, konnte die Fiskalpolitik infolge der Rückwirkungen auf den Außenwert der Währung nicht unabhängig verfolgt werden. Mit Hilfe einer Wirtschaftspolitik, die sich am festen Wechselkurs orientierte, konnten Schwellenländer interne Ungleichgewichte korrigieren und damit das Vertrauen der ausländischen Anleger erhöhen.<sup>9</sup> Das Währungsrisiko wurde als gering beurteilt, obwohl Wechselkursänderungen längerfristig nicht ausgeschlossen werden konnten.

Nach dem Übergang zu einer Anbindung der Inlandswährung verfolgten die Schwellenländer zunächst eine restriktive Geldpolitik wodurch die Nominalzinssätze anstiegen, die das Inflationsdifferential gegenüber dem Referenzwährungsland mehr als kompensierten. Die im Vergleich zum Ausland gestiegenen Nominalzinssätze hatten bei stabiler Inlandswährung und optimistischen Erwartungen bezüglich der zukünftigen Wirtschaftsentwicklung in diesen Ländern einen starken Kapitalzufluss zur Folge. Rezessive Tendenzen in den Industrieländern (vor allem in Europa und Japan seit Beginn der 90er Jahre) beschleunigten diese Entwicklung.

---

<sup>8</sup> Während die ostasiatischen Länder ihre Währungen fest an den US-Dollar anbanden, verwendeten Mexiko und Brasilien ein *Crawling Peg-System* und Russland ein Wechselkursband.

<sup>9</sup> Die Verwendung eines *Crawling Peg* in Mexiko und Brasilien erleichterte die Inflationsbekämpfung. In Mexiko und den ostasiatischen Ländern konnten die Staatsbudgetdefizite beseitigt werden.

## II. Liberalisierung der lokalen Finanzmärkte

Seit Mitte der 80er Jahre nahm die *Globalisierung*, insbesondere der Finanzmärkte, stark zu. In den Industrieländern wurden Kapitalverkehrskontrollen und Anlagebeschränkungen für Ausländer auf den inländischen Kapitalmärkten weitgehend beseitigt. Die Einführung neuer Finanzmarktinstrumente (*Derivate*) sowie der technologische Fortschritt im Telekommunikations- und Computerbereich führten zu hohen Skalenerträgen und bei steigendem Wettbewerb zu einer starken Reduktion der Transaktionskosten. Das Handelsvolumen, insbesondere kurzfristiger Finanztransaktionen, nahm erheblich zu, während sich die Gewinnspannen von Finanzgesellschaften stark verminderten. Die enge Verknüpfung der verschiedenen Finanzplätze ermöglichte einen weltweiten Handel rund um die Uhr. Neben Absicherungsgeschäften nahmen vor allem spekulative Transaktionen stark zu.

Niedrige Lohnkosten, ein hohes Arbeitskräftepotenzial und ein schneller *Know-how*-Transfer führten zu Produktionsverlagerungen und zum Aufbau von Exportindustrien in Schwellenländern. Diese Länder waren zur Finanzierung ihres hohen Investitionsbedarfs auf ausländisches Kapital angewiesen. Um den Kapitalzufluss zu erleichtern, wurden die lokalen Finanzmärkte liberalisiert.<sup>10</sup> Die Öffnung der Inlandsmärkte wurde jedoch nicht, oder nur in ungenügendem Umfang, mit einer Regulierung und Restrukturierung des Bankensystems verbunden. Insbesondere fehlten oft Maßnahmen, die ein gutes Risikomanagement, Buchhaltungs- und Kapitalvorschriften, Mindestreserven und den Einlegerschutz hätten garantieren können. Da Strukturveränderungen Zeit beanspruchen, wäre eine *schrittweise* Liberalisierung der Märkte von Vorteil gewesen.

Der hohe Zufluss kurzfristigen Auslandskapitals stellte für Schwellenländer eine Gefahr dar, weil dadurch die Risikobereitschaft der inländischen Banken beim Fehlen regulatorischer Auflagen verstärkt wurde.

## III. Hohe Kapitalzuflüsse und inländische Kreditexpansion

Der Zustrom ausländischen Kapitals in Schwellenländern schlug sich neben Direktinvestitionen in einer starken Zunahme von Portfolioinvestitionen nieder.

Das hohe Wirtschaftswachstum, insbesondere der ostasiatischen Länder, führte zu steigenden Handels- und Leistungsbilanzdefiziten, die vor allem von Kapitalgüterimporten und Zinszahlungen ans Ausland herrührten.<sup>11</sup> Das Leistungsbilanzdefi-

<sup>10</sup> Die *Liberalisierung* beinhaltete z. B. eine Lockerung bzw. Aufhebung der Kapitalverkehrskontrollen, die Beseitigung von Zinssatzbeschränkungen, freier Zugang von Ausländern zu den inländischen Finanzmärkten, Möglichkeit des Erwerbs von Unternehmensbeteiligungen durch Ausländer und Privatisierungen im Banken- und Industriesektor.

<sup>11</sup> In den ostasiatischen Ländern waren die Leistungsbilanzdefizite vor allem durch hohe Wachstumsraten bedingt. Mexiko und Brasilien verzeichneten ein geringeres Wirtschafts-

zit konnte durch Überschüsse der Kapitalverkehrsbilanz finanziert werden, und die Währungsreserven der Zentralbank nahmen stark zu. Da die Zentralbank keine Sterilisierung der Devisenzuflüsse vornahm, dehnte sich die inländische Geldmenge aus und die Inlandszinssätze sanken. Dadurch erhöhte sich die Liquidität der Geschäftsbanken und es kam zu einer starken Ausdehnung der Inlandskredite.<sup>12</sup>

Die im Vergleich zum Inland niedrigeren ausländischen Zinssätze bewogen inländische Banken und Unternehmen in steigendem Ausmaß *kurzfristige* Kredite in Auslandswährung aufzunehmen.<sup>13</sup> Die ausländischen Kreditgeber waren bereit, infolge der verbesserten Bonitätseinstufung der Schwellenländer durch Rating-Agenturen bei kurzfristigen Zinssätzen auf Risikoaufschläge zu verzichten. Den Wechselkursrisiken wurde infolge der Anbindung der Inlandswährung nur geringe Beachtung geschenkt.

#### IV. Moral Hazard

Da die Liberalisierung der inländischen Finanzmärkte nicht mit den notwendigen regulatorischen Auflagen verbunden wurde, führte die Kreditexpansion zur Finanzierung zahlreicher ineffizienter Projekte, vor allem im Immobilienbereich. Dabei zeigte sich das Problem der *adversen Selektion*, bei der *schlechte* Schuldner infolge höherer Risiken auch bei steigenden Zinssätzen Kredite in großem Umfang nachfragen, während *gute* Schuldner aus dem Kreditmarkt verdrängt werden.

Implizite und explizite staatliche Garantien<sup>14</sup> erhöhten die Risikobereitschaft von Banken und Unternehmen, was zu einem *Moral Hazard* führte. Dieser wurde durch eine weitverbreitete Vetternwirtschaft und Korruption sowie durch die monopolistische Industriestruktur und die enge Verknüpfung der Wirtschaft mit dem Staatssektor verstärkt.

Ein weiterer *Moral Hazard* war mit der Erwartung, dass ein Land beim Ausbruch einer Krise internationale Kredithilfe beanspruchen könne, verbunden. Nachdem Mexiko 1995 zur Bewältigung seiner Krise vom IWF und verschiedenen Ländern einen hohen Beistandskredit zugesprochen bekam, verstärkte sich die Überzeugung, dass entsprechende Kredithilfen auch bei zukünftigen Krisen gewährt würden.<sup>15</sup>

---

wachstum und das Leistungsbilanzdefizit war, im Gegensatz zu den ostasiatischen Länder, durch hohe Konsumgüterimporte geprägt.

<sup>12</sup> In Schwellenländern werden Investitionen vor allem durch Bankkredite finanziert, da die Wertschriftenmärkte noch nicht genügend ausgebildet sind.

<sup>13</sup> Längerfristige Auslandskredite waren mit hohen Zinsaufschlägen verbunden. Die Finanzierung längerfristiger Projekte mit Hilfe *kurzfristiger* Auslandskredite beinhaltete jedoch hohe Risiken, da eine Verlängerung der Kredite (*roll over*) insbesondere in Krisenzeiten nicht gesichert schien.

<sup>14</sup> Solche Garantien betrafen z. B. die *Lender-of-last-resort*-Funktion der Zentralbank, sowie den *bail out* von Großunternehmen bei Insolvenz (*too big to fail*).

<sup>15</sup> Nach dem Ausbruch der Ostasienkrise wurde den betroffenen Ländern vom IWF eine Kredithilfe von insgesamt 100 Mrd. US-\$ gewährt. Russland wurde vor dem Ausbruch der Kri-

## V. Entstehung einer spekulativen Blase

Der Moral Hazard führte zu spekulativen Blasen im Immobilien- und Aktienmarkt.<sup>16</sup> Infolge der starken Zunahme „fauler“ Kredite und der steigenden Zahlungsunfähigkeit von Unternehmen, leiteten die Banken eine Kreditkontraktion und eine Erhöhung der Zinssätze ein. In *Mexiko* und *Brasilien* konnte der Zusammenbruch von Unternehmen und Banken nur dank staatlicher Hilfen (*bail out*) verhindert werden. In den *ostasiatischen Ländern*, deren Banken weniger reguliert waren, zeigten sich Immobilien- und Bankenkrisen.<sup>17</sup>

Obwohl die Fragilität des Wirtschaftssystems von den meisten ausländischen Anlegern erkannt wurde, waren sie der Überzeugung, dass die Devisenreserven der Zentralbank ausreichen würden, die Anbindung der Inlandswährung aufrechtzuerhalten. Viele Anleger glaubten, dass sie ihre kurzfristigen Positionen in Inlandswährung bei Bedarf schnell und ohne Verluste in Devisen umtauschen könnten. In *Mexiko* und *Ostasien* konnten im Gegensatz zu *Brasilien* und *Russland* bis kurz vor Ausbruch der Krise keine nennenswerten Nettokapitalabflüsse registriert werden. Selbst internationale Organisationen und namhafte Wirtschaftsexperten prognostizierten für Mexiko und die ostasiatischen Staaten eine positive Wirtschaftsentwicklung und Rating-Agenturen sahen sich nicht zu einer Herabstufung der Bonität veranlasst.

## VI. Umkippen der Erwartungen: Währungsattacken

Nachdem die Anleger ihre Erwartungen revidierten<sup>18</sup> und eine Verteidigung des *Peg* als unwahrscheinlich beurteilten, setzten Währungsattacken ein, die zu einer starken Abnahme der Devisenreserven führte. Die Zentralbank versuchte die Inlandswährung durch eine restriktive Geldpolitik zu stabilisieren. Trotz hoher Zinssätze konnte der Vertrauensverlust der Anleger nicht aufgehalten werden.<sup>19</sup> Die hohen Kapitalabflüsse zwangen die Zentralbank bei drohender Erschöpfung ihrer Devisenreserven zur Aufgabe des *Peg*.

Mit dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen stieg die Gefahr von Zusammenbrüchen, auch solventer, inländischer Banken und Unternehmen, da deren Aus-

---

se ein Hilfskredit von 22,6 Mrd. US-\$ in Aussicht gestellt und Brasilien wurde Ende 1998 zur Abwendung der Währungskrise ein *präventiver* Hilfskredit von insgesamt 42 Mrd. US-\$ eingeräumt.

<sup>16</sup> Spekulative Blasen im Immobilienmarkt zeigten sich in den ostasiatischen Ländern.

<sup>17</sup> Wie *Kaminsky/Reinhart* (1996) empirisch nachwiesen, waren Währungskrisen seit den 80er Jahren vermehrt durch vorangehende Immobilien- und Bankenkrisen gekennzeichnet.

<sup>18</sup> Der Übergang zu pessimistischen Erwartungen wurde nicht durch neue relevante Informationen ausgelöst.

<sup>19</sup> Die starken Zinssatzsteigerungen in Ostasien hatten weitere Zusammenbrüche von Banken und Unternehmen zur Folge und führten zu einer Rezession.



landsschulden und Zinsendienst, bezogen auf die Inlandswährung, stark zunahmen. Um das Vertrauen der Anleger in die inländische Währung wieder herzustellen, wurde eine sehr restriktive Geldpolitik verfolgt. Die hohen Inlandszinssätze erschwerten den Zinsendienst der Inlandsschulden. Ausländische und inländische Kreditgeber waren nicht bereit, bestehende Kreditlinien weiterhin aufrecht zu halten und fällige Kredite durch neue zu ersetzen bzw. kurzfristige in längerfristige Schulden überzuführen. Eine restriktive Geld- und Fiskalpolitik sowie Zusammenbrüche von Unternehmen hatten ein starkes Ansteigen der Arbeitslosigkeit und eine Rezession zur Folge.

## VII. Ansteckung durch Krisen

Die Übertragung (Ansteckung) von Krisen auf andere Länder hängt von verschiedenen Faktoren ab. Länder, die ähnliche Fundamentaldaten aufweisen, die einem gemeinsamen externen Schock ausgesetzt sind, deren Volkswirtschaften eng miteinander verbunden sind, die Nachbarländer sind, deren Inlandsmärkte liberalisiert wurden oder die eine gemeinsame Kultur bzw. Sprache haben, sind beim Auftreten von Krisen in einem dieser Länder einer erhöhten Ansteckungsgefahr ausgesetzt. Mit zunehmender Globalisierung der Finanzmärkte steigt die Möglichkeit der Ansteckung durch eine Krise auch zwischen Ländern verschiedener Kontinente. Anleger verwenden zur Beurteilung der Bonität eines Landes oft keine differenzierten Informationen, sondern neigen nach dem Ausbruch einer Krise zur Pauschalisierung. Dadurch können auch Länder mit guten Fundamentaldaten spekulativen Währungsattacken ausgesetzt sein. Die Kapitalflucht kann z. B. durch ein *Herdenverhalten*<sup>20</sup> der Anleger ausgelöst werden.

Die Ansteckung spielte für die Entwicklung der Ostasienkrise eine besondere Rolle. Die Krise in Thailand übertrug sich schnell auf andere südostasiatische Länder. Thailand, Indonesien, Malaysia und die Philippinen hatten ähnliche interne Probleme (Immobilienkrisen, Zusammenbrüche von Banken, monopolistische Industriestrukturen). Sie hatten zum Teil dieselben Exportmärkte und waren deshalb von den Abwertungen der anderen Länder direkt betroffen. Mit dem Ausbruch der Thailand-Krise wurden den Anlegern die Missstände in den anderen Ländern bewusst (*wake up effect*). Auch Südkorea wurde durch Zusammenbrüche von Banken und Unternehmen (*Chaebols*) erschüttert, weshalb die Krise auch dieses Land erfasste. Russland und Brasilien wurden von der Ostasienkrise beeinflusst, doch war die Ansteckung kein wesentlicher Bestimmungsgrund für die Krisen in diesen Ländern.

*Abbildung 1* illustriert die verschiedenen *Entwicklungsphasen einer Währungskrise* anhand der *Ostasienkrise*. Die Ausprägung dieser Phasen kann von den speziellen Bedingungen einer Krise abhängen. Verschiedene Phasen können auch simultan auftreten.

---

<sup>20</sup> Unter *Herdenverhalten* versteht man die Gleichschaltung individueller Entscheidungen, auch wenn private Informationen der Anleger ein anderes Verhalten implizieren würden.

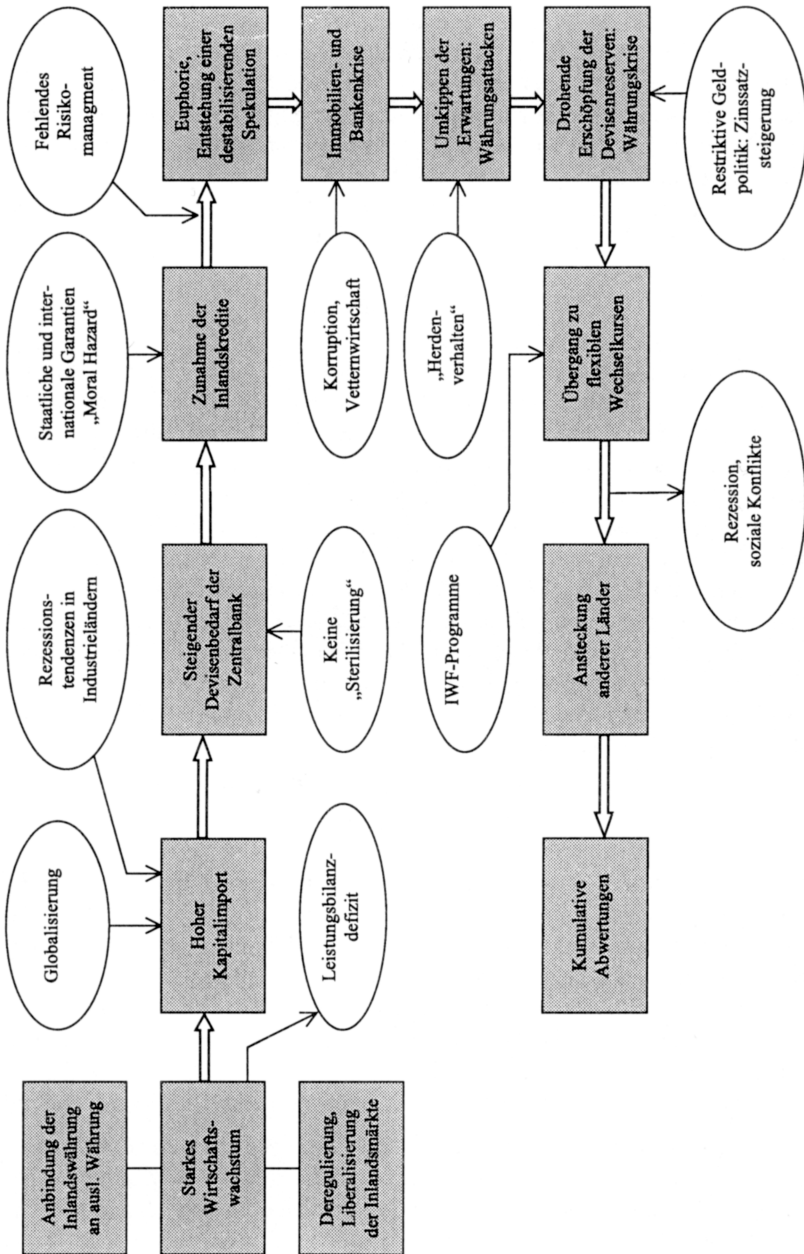


Abbildung 1: Ablaufschema der Ostasienkrise

### VIII. Die Beurteilung von Währungskrisen

Obwohl Währungsattacken auch unter flexiblen Wechselkursen auftreten können, steigt die Wahrscheinlichkeit einer Attacke bei einer Anbindung der Inlandswährung. Die Anleger ignorieren das Währungsrisiko, da sie der Meinung sind, die Devisenreserven der Zentralbank würden zur Verteidigung der heimischen Währung stets ausreichen.<sup>21</sup> Bei einem hohen Devisenreservenbestand der Zentralbank besteht keine unmittelbare Gefahr der Aufgabe des festen Wechselkurses. Bei einem Vertrauensverlust der Anleger führt eine spekulative Attacke jedoch zu einer starken Reduktion des Reservenbestandes, wodurch eine Währungskrise ausgelöst werden kann.

Währungsverluste können bei einer Kapitalflucht nicht ausgeschlossen werden. Ein hoher Anteil an Portfolioinvestitionen verstärkt die Volatilität der Kapitalbewegungen, was den Ausbruch einer Währungskrise beschleunigen kann. Die Aufnahme von Krediten in Auslandswährung durch inländische Unternehmen führt bei fehlender Absicherung zu erhöhten Risiken.

Um eine Währungskrise zu vermeiden, sollte die Anbindung der Inlandswährung aufgegeben werden *bevor* ein Vertrauensverlust eintritt und der Devisenreservenbestand stark abnimmt. Das Problem besteht darin, dass der geeignete Zeitpunkt für eine Änderung des Währungssystems nicht einfach zu bestimmen ist. Durch einen *frühzeitigen* Übergang zu flexiblen Wechselkursen könnten die Erwartungen der Anleger negativ beeinflusst und eine Währungsattacke ausgelöst werden. Ferner würde der Kapitalzufluss stark abnehmen, weshalb die Finanzierung des Leistungsbilanzdefizits nicht mehr gesichert wäre. In der Folge käme es zu nominellen Abwertungen und zur Erhöhung der Inflation, wobei die Wirkung auf den realen Wechselkurs und die Leistungsbilanz unbestimmt ist.

Mit der Globalisierung hat die internationale Kapitalmobilität stark zugenommen. Die Deregulierung der Finanzmärkte und die Beseitigung der Kapitalverkehrskontrollen in Schwellenländern sollten mit strukturellen Reformen des Bankensystems und Maßnahmen zur Verbesserung des Risikomanagements im Sinne der BIZ-Richtlinien<sup>22</sup> verbunden werden. Die Liberalisierung der Märkte ohne begleitende Regulierungen im Finanzbereich hat die Gefahr von Banken- und Währungskrisen stark erhöht. Hohe kurzfristige Kapitalzuflüsse hatten eine erhebliche Ausdehnung der Inlandskredite und Fehlallokationen zur Folge. Implizite staatliche Garantien und die Erwartung, bei Währungsproblemen auf die Hilfe des IWF zählen zu können, erhöhten die Risikobereitschaft der Anleger (*Moral Hazard*).

---

<sup>21</sup> Unter flexiblen Wechselkursen haben Anleger Währungsrisiken zu tragen, was tendenziell zu einer Reduktion der Kapitalströme führt.

<sup>22</sup> Vgl. BIZ (1997).

## D. Modelle von Währungskrisen

In diesem Abschnitt wird eine Übersicht über die verschiedenen Modelltypen zur Erklärung von Währungskrisen gegeben. Dabei werden nur die wichtigsten Eigenschaften und Zusammenhänge dargestellt. Für eine eingehendere Analyse der Modelle wird auf die Originalbeiträge verwiesen.

### I. Ein spieltheoretisches Modell

*Obstfeld* (1996) untersucht die Entstehung einer Währungskrise für unterschiedliche makroökonomische Fundamentaldaten anhand eines einfachen spieltheoretischen Modells. Dabei wird angenommen, dass die Zentralbank eines Landes den festen Wechselkurs durch den Einsatz ihrer Devisenreserven verteidigt. Zwei private Anleger (bzw. Anlegergruppen) halten Beträge in Inlandswährung, die sie bei der Zentralbank in Devisen umtauschen können. Die Anleger sind mit gleichen Beträgen an Inlandswährung (6 Einheiten) ausgestattet und besitzen zwei Strategien („Halten“ bzw. „Verkaufen“ ihrer Inlandsguthaben). Dabei wird angenommen, dass der Devisenreservenbestand der Zentralbank die Fundamentaldaten des Landes widerspiegelt.

Es werden drei Spielsituationen unterschieden (siehe *Abbildungen 2, 3 und 4*), bei denen die Devisenreserven ein *hohes* Niveau (entsprechend 20 Einheiten Inlandswährung), ein *mittleres* Niveau (10) und ein *niedriges* Niveau (6) aufweisen.<sup>23</sup> Die Auszahlungsmatrizen zeigen die Gewinne der Anleger für jede Strategienwahl, wobei die linke (rechte) Zahl eines Kästchens den Gewinn des 1. Anlegers (2. Anlegers) angibt. Die Auszahlungen werden in Inlandswährung gemessen und es wird *eine* Zeitperiode unterstellt, d. h. repetitive Spiele sind ausgeschlossen. Es wird ferner angenommen, dass den Anlegern bei einem Devisenumtausch (unabhängig von der Höhe des Betrags) Transaktionskosten von einer Einheit entstehen. Die Auszahlung (Nutzen) der Zentralbank wird nicht spezifiziert. Im weiteren wird angenommen, dass sich die Inlandswährung bei einer erfolgreichen Attacke (Erschöpfung der Devisenreserven) gegenüber der Auslandswährung um 50% abwertet.

Die Auszahlungen der beiden Anleger können mit diesen Angaben für die *Abbildungen 2–4* berechnet werden, wie in den *Fußnoten 24, 26 und 28* exemplarisch aufgezeigt wird.

Bei einem *hohen* Devisenbestand der Zentralbank (siehe *Abbildung 2*) können die beiden Anleger auch durch den gleichzeitigen Verkauf ihrer Inlandsguthaben

---

<sup>23</sup> Dabei werden hohe (geringe) Devisenreservenbestände mit guten (schlechten) Fundamentaldaten identifiziert.

keine Währungskrise auslösen.<sup>24</sup> Im *Nash-Gleichgewicht*<sup>25</sup> halten beide Anleger das Inlandsgeld, und der feste Wechselkurs bleibt bestehen.

		Anleger 2				Anleger 2	
		„Halten“	„Verkaufen“			„Halten“	„Verkaufen“
Anleger 1	„Halten“	(0, 0)	(0, -1)	„Halten“		(0, 0)	(0, 2)
	„Verkaufen“	(-1, 0)	(-1, -1)	„Verkaufen“		(2, 0)	(½, ½)

Abbildung 2: Hoher Devisenbestand  $R=20$     Abbildung 3: Niedriger Devisenbestand  $R=6$

		Anleger 2	
		„Halten“	„Verkaufen“
Anleger 1	„Halten“	(0, 0)	(0, -1)
	„Verkaufen“	(-1, 0)	( $\frac{3}{2}, \frac{3}{2}$ )

Abbildung 4: Mittlerer Devisenbestand  $R=10$

Bei einem *niedrigen* Devisenbestand der Zentralbank (siehe *Abbildung 3*) lohnt sich der Verkauf des Inlandsguthabens für jeden Anleger, da er allein sämtliche Devisen aufkaufen und durch Auslösung einer Währungskrise einen Gewinn erzielen

<sup>24</sup> Der Devisenbestand beträgt 20, die Summe der Inlandsguthaben beider Anleger jedoch nur 12 Einheiten.

<sup>25</sup> Im *Nash-Gleichgewicht* wählt jeder Anleger diejenige Strategie, die bei einer beliebigen Wahl der Strategie des anderen Anlegers eine höhere erwartete Auszahlung garantiert. Dabei werden hier nur *reine* Strategien berücksichtigt, die allein ökonomisch relevant sind.

kann.<sup>26</sup> Im *Gleichgewicht* wählen deshalb beide Anleger die Strategie „Verkaufen“, wodurch eine *Währungskrise* entsteht.

Bei einem *mittleren* Devisenbestand der Zentralbank (siehe *Abbildung 4*) existieren *zwei* Gleichgewichte. Im *ersten* Gleichgewicht halten beide Anleger ihre Inlandsguthaben und der feste Wechselkurs bleibt weiterhin bestehen.<sup>27</sup> Im *zweiten* Gleichgewicht verkaufen beide Anleger ihre Inlandsguthaben, wodurch eine *Währungskrise* ausgelöst wird.<sup>28</sup> Durch Absprachen bzw. durch Signalisierung gleicher Erwartungen können die Anleger eine *selbsterfüllende Währungskrise* auslösen. Bei einem *mittleren* Devisenbestand kann eine *Währungskrise*, im Gegensatz zu einem niedrigen Devisenbestand (schlechte Fundamentaldaten), nur durch den *gemeinsamen* Verkauf der Inlandsguthaben der Anleger entstehen.

In der Literatur unterscheidet man *verschiedene Typen* von *Währungskrisen*, die einzelnen Varianten des *spieltheoretischen Modells* entsprechen.

## II. Modelle der 1. Generation

In den Modellen der 1. Generation wird eine kleine offene Volkswirtschaft zugrunde gelegt, die ihre Währung an eine ausländische Hartwährung anbindet.<sup>29</sup> Dabei wird angenommen, dass sich die makroökonomischen Fundamentalvariablen stetig verschlechtern.

Krugman (1979) und Flood/Garber (1984) setzen in ihren Modellen voraus, dass das Land ein permanentes Staatsbudgetdefizit aufweist, welches über die „Notenpresse“ finanziert wird. Die Inkonsistenz zwischen der inländischen Wirtschaftspolitik und dem festen Wechselkursregime führt zu Devisenverlusten der Zentralbank, da die inländische Geldmenge bei vollständiger Kapitalmobilität *endogen* bestimmt ist.<sup>30</sup> Bei einem anhaltenden Budgetdefizit besteht eine Tendenz zur Abwertung der inländischen Währung. Die Fixierung des Wechselkurses muss bei fortgesetzten Devisenverkäufen der Zentralbank aufgegeben werden.<sup>31</sup> Unter vollständiger Vo-

<sup>26</sup> Verkauft nur ein Anleger sein Guthaben in Inlandswährung, erzielt er bei einer Abwertungsrate von 50% unter Berücksichtigung der Transaktionskosten einen Gewinn von 2 Einheiten ( $6 \cdot 0,5 - 1 = 2$ ).

<sup>27</sup> Das *erste* Gleichgewicht wird gewählt, wenn beide Anleger der Meinung sind, dass der andere Anleger *keine* Verkäufe vornimmt.

<sup>28</sup> Jeder Anleger kann für 5 Einheiten Inlandswährung Devisen kaufen, bis die Devisenreserven ( $R = 10$ ) erschöpft sind. Bei einer Abwertungsrate von 50% ist der Gewinn pro Anleger gleich ( $5 \cdot 0,5 - 1 = 1,5$ ). Ist jeder Anleger überzeugt, dass der andere Anleger seine Inlandsguthaben *verkauft*, dann wird das *zweite* Gleichgewicht gewählt.

<sup>29</sup> Bei diesen Modellen wird die Gültigkeit der Kaufkraftparität, vollständige Kapitalmobilität und Substitutionalität in- und ausländischer Wertschriften (Zinsparität), effiziente Finanzmärkte und vollkommene Voraussicht angenommen.

<sup>30</sup> Aufgrund des Modells von Mundell (1963) kann eine kleine offene Volkswirtschaft seine Geldmenge bei festen Wechselkursen und vollständiger Kapitalmobilität *nicht* verändern.

<sup>31</sup> Dies entspricht der Inkonsistenz einer Preisstabilisierung bei erschöpfbaren Ressourcen.

raussicht wird beim Erreichen eines bestimmten Devisenbestandes der Zentralbank eine Währungsattacke ausgelöst.<sup>32</sup> Die Zentralbank verliert dadurch sämtliche Devisenreserven und muss den Wechselkurs freigeben. Der Übergang zu flexiblen Wechselkursen führt bei vollständiger Arbitrage zu keiner sprunghaften Abwertung.<sup>33</sup> Die Währungsattacke wird bei einem höheren Anfangsbestand an Devisen oder einem kleineren permanenten Budgetdefizit lediglich hinausgeschoben.

Die spekulative Attacke auf eine Währung spiegelt ein rationales Verhalten der Anleger wider, bei der die überbewertete Inlandswährung zum festen Wechselkurs in die Auslandswährung umgetauscht wird. Dabei werden effiziente Devisenmärkte vorausgesetzt, bei denen sich neue relevante Informationen sofort in den Schattenwechselkursen niederschlagen. Eine Währungskrise wird in diesen Modellen durch ein permanentes fundamentales Ungleichgewicht ausgelöst. Diese Situation entspricht dem *spieltheoretischen Modell* bei *niedrigem* Devisenbestand.

In den Modellen der 1. Generation verfolgt der Staat eine *starre* Wechselkursanbindung, ohne wirtschaftspolitische Maßnahmen zur *internen Stabilisierung* einzusetzen. Unter realistischen Bedingungen orientiert sich die Wirtschaftspolitik sowohl an binnenwirtschaftlichen wie außenwirtschaftlichen Zielen. Da zwischen den verschiedenen Zielen Abhängigkeiten bestehen, sollten die Politikinstrumente optimal aufeinander abgestimmt werden. In den *Modellen der 2. Generation* werden diese Aspekte explizit berücksichtigt.

### III. Modelle der 2. Generation

Bei den Modellen der 2. Generation bestimmt die Regierung eine Politik, die verschiedenen wirtschaftspolitischen Zielen Rechnung trägt. Dabei wird angenommen, dass die Regierung neben verschiedenen Politikstrategien auch das Wechselkursystem wählen kann. Ein Land kann z. B. den festen Wechselkurs *aufgeben*, um den Realwert der inländischen Staatsschulden durch Inflation zu reduzieren (*Seigniorage*) oder die Arbeitslosigkeit bei starren Nominallöhnen durch eine expansive Geldpolitik zu reduzieren. Die *Verteidigung* des festen Wechselkurses kann z. B. die Glaubwürdigkeit einer Anti-Inflationspolitik erhöhen und zu einer Stabilisierung des Handels und der Auslandsinvestitionen beitragen.

In den Modellen der 2. Generation<sup>34</sup> wird das Verhalten der Regierung durch eine *Verlustfunktion* bestimmt, die eine gesamthafte Beurteilung der staatlichen Politik

<sup>32</sup> Dieser Devisenbestand ist erreicht, wenn der Schattenwechselkurs dem fest gewählten Wechselkurs entspricht.

<sup>33</sup> Bei einer sprunghaften Abwertung würden Spekulanten hohe Gewinne erzielen, weshalb die Währungsattacke durch den Wettbewerb der Anleger soweit vorverschoben wird, dass ein kontinuierlicher Übergang zu flexiblen Wechselkursen erfolgt.

<sup>34</sup> Modelle der 2. Generation wurden z. B. von *Obstfeld* (1994, 1996) und *Krugman* (1996) entwickelt.



bezüglich der wirtschaftspolitischen Prämissen gestattet. Die Verlustfunktion hängt positiv von den quadratischen Abweichungen der Zielvariablen von ihrem gewünschten Wert und von den Kosten der Veränderung des Wechselkursregimes ab.<sup>35</sup> Fiskal- und währungspolitische Maßnahmen werden so gewählt, dass die Verlustfunktion minimiert wird. Die Regierung entscheidet zu jedem Zeitpunkt über die Wahl des Wechselkurssystems sowie der anderen Politikvariablen. Werden binnenwirtschaftliche Ziele stark unterschritten (schlechte Fundamentaldaten), geht die Regierung zu flexiblen Wechselkursen über.<sup>36</sup> Für verschiedene Werte der Fundamentalvariablen und Wechselkurserwartungen der Anleger können, bei gegebenen Kosten des Übergangs zu flexiblen Wechselkursen, unterschiedliche Gleichgewichte bestehen. Bei guten (schlechten) Fundamentaldaten, wird die Währungsanbindung aufrechterhalten (aufgegeben), d. h. es existiert genau *ein* Gleichgewicht.

Dieses Ergebnis entspricht demjenigen des spieltheoretischen Modells mit *niedrigem* bzw. *hohem* Devisenbestand.

Liegen die Fundamentaldaten jedoch in einem *Zwischenbereich*, können *mehrere* Gleichgewichte auftreten. Je nach den Wechselkurserwartungen der Anleger kann eine Währungskrise auftreten oder nicht. Kennen die Anleger die Verlustfunktion der Regierung, können sie eine *selbsterfüllende* Währungskrise auslösen, auch wenn das Land keine schlechten Fundamentaldaten aufweist. Bei pessimistischen Erwartungen der Anleger gibt die Regierung die feste Anbindung der Inlandswährung auf. Die Möglichkeit einer (erfolgreichen) selbsterfüllenden Attacke wird von den Anlegern sofort wahrgenommen.

Diese Aussagen entsprechen denjenigen des *spieltheoretischen Modells* bei einem *mittleren* Devisenbestand.

Auch wenn die Fundamentalvariablen eines Landes als positiv beurteilt werden, können Anleger aus spekulativen Gründen ihre kurzfristigen Positionen in Inlandswährung in Devisen umtauschen. Sie verfügen über eine *one way option*, die ihnen

<sup>35</sup> *Krugman* (1996) verwendet z. B. die folgende Verlustfunktion  $L = (y - \bar{y}) + c \cdot z$ , wobei  $y$  das inländische Realeinkommen,  $\bar{y}$  das gewünschte Realeinkommen (z. B. Vollbeschäftigungseinkommen) bedeuten. Die Variable  $z$  nimmt den Wert Null oder Eins an, je nachdem ob das feste Wechselkursregime beibehalten oder aufgegeben wird. Ferner sind  $c$  die von der Regierung reflektierten Kosten (z. B. Reputationsverlust, institutionell bedingte Kosten), die bei der Aufgabe des festen Wechselkurses entstehen.

<sup>36</sup> Erwartet das Publikum eine (fundamental begründete) Abwertung, kann eine spekulative Attacke auf die Inlandswährung, analog wie bei den Modellen der 1. Generation, erfolgen. Diese wird zum frühest möglichen Zeitpunkt ausgelöst, bei dem die erwarteten Währungsgewinne der Anleger unter vollständiger Arbitrage verschwinden. Die Währungsattacke findet zu einem Zeitpunkt statt, bei dem die Werte der Fundamentalvariablen die Regierung noch nicht zu einer freiwilligen Aufgabe der Anbindung bewegt hätten. Die erwartete Verschlechterung der Fundamentalvariablen führt bei effizienten Finanzmärkten zu einer vorzeitigen Aufgabe des festen Wechselkurses. Die Regierung des betreffenden Landes sowie internationale Organisationen sind daher oft der Meinung, dass Spekulanten die Währungskrise verursacht hätten. Der tiefere Grund für die Krise liegt jedoch in der Inkonsistenz der staatlichen Politik.

bei einer erfolgreichen Währungsattacke (Aufgabe des festen Wechselkurses) Gewinne (bezüglich der Inlandswährung) in Aussicht stellen, wobei die Anleger bei einer fortgesetzten Währungsanbindung nur geringe Verluste erleiden. Eine solche Strategie kann jedoch infolge von Transaktionskosten und Beschränkungen der Kreditgewährung zu Verlusten führen, da in einer kurzen Zeitspanne selbst bei geringen Kosten hohe Renditeeinbußen entstehen können. Die zunehmende Globalisierung der Finanzmärkte führt zu einer Reduktion der Transaktionskosten und kann die Häufigkeit von Währungskrisen erhöhen.

Bei den Modellen der 1. und 2. Generation wurde angenommen, dass die Finanzmärkte *effizient* sind. Finanzmärkte weisen jedoch verschiedene Anomalien auf. Dies bedeutet, dass Krisen nicht nur durch relevante negative Informationen ausgelöst werden. So kann eine Krise z. B. durch ein *Herdenverhalten* ausgelöst werden, wenn Anleger über private (asymmetrische) Informationen verfügen.<sup>37</sup>

Wie *Kindleberger* (1978) in seinem Buch *Manias, Panics and Crashes* gezeigt hat, können Krisen durch *massenpsychologische* Verhaltensweisen entstehen. Solche Krisen sind nach *Kindleberger* durch verschiedene Entwicklungsphasen<sup>38</sup> gekennzeichnet, die zu einer *destabilisierenden Spekulation* führen. Das anfänglich rationale Verhalten der Anleger wird zunehmend von *irrationalen* Faktoren bestimmt, die zu einer Euphorie und einer nachfolgenden Panik führen. Relevante negative Informationen treten im Vorfeld einer solchen Krise nicht auf.

#### IV. Charakterisierung aktueller Währungskrisen

Die *Russland-Krise* und die *Brasilien-Krise* wurden durch fundamentale makroökonomische Ungleichgewichte (z. B. hohe Budgetdefizite) ausgelöst. Beide Krisen können durch *Modelle der 1. Generation* erklärt werden.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Eine *rationale* Erklärung für ein *Herdenverhalten* kann z. B. durch den *bandwagon effect* gegeben werden, bei dem sich Anleger infolge der Informationssegmentierung durch Entscheidungen anderer Anleger, selbst bei unterschiedlicher eigener Einschätzung, beeinflussen lassen. Ein Herdenverhalten kann auch auf einem *Principal-agent*-Problem beruhen, bei dem sich Agenten gleich verhalten, um bei möglichen Verlusten nicht isoliert zu sein. Die mit diesen *rationalen* Erklärungen des Herdenverhaltens verbundenen restriktiven Annahmen sind jedoch bei Währungskrisen meistens nicht erfüllt.

<sup>38</sup> *Kindleberger* (1978) unterscheidet für eine *spekulative Krise* folgende *Phasen*: 1) Auslösung (Veränderung der makroökonomischen Struktur), 2) Entstehung eines Booms, 3) Zunahme der Spekulation, 4) Destabilisierende Spekulation (Entstehung einer spekulativen Blase), 5) Euphorie (Auftreten von Irrationalität), 6) Panik. Spekulative Krisen (insbesondere Börsen-Crashes) können mit Hilfe der *Theorie spekulativer Blasen* und *Katastrophenmodellen* erklärt werden, vgl. *Aschinger* (1995).

<sup>39</sup> Die *Russland-Krise* und die *Brasilien-Krise* könnten alternativ auch mit Hilfe der Modelle der 2. Generation erklärt werden. Es ist aber zu beachten, dass die Annahmen der Modelle der 1. Generation *restriktiver* sind als diejenigen der Modelle der 2. Generation. Eine bestimmte Währungskrise sollte mit einem möglichst einfachen Modell beschrieben werden können. Die hier gegebene Charakterisierung der verschiedenen Krisen trägt diesem Aspekt Rechnung.

Die *Mexiko-Krise* entspricht einer selbsterfüllenden Währungskrise, die durch *Modelle der 2. Generation* erklärt werden kann.

Die *Ostasien-Krise* lässt sich weder durch Modelle der 1. noch der 2. Generation befriedigend erklären. Sie war vor allem von vorangehenden *Immobilien-* und *Bankenkrisen*, die durch einen hohen *Moral Hazard* ausgelöst wurden, bestimmt. Die Ostasienkrise kann am ehesten als *spekulative Krise*, im Sinne von *Kindleberger* (1978), bezeichnet werden.

In *Tabelle 1* sind die wichtigsten Bestimmungsgründe und Entwicklungsmerkmale dieser Währungskrisen zusammengefasst.

## E. Maßnahmen zur Vermeidung von Währungskrisen

Zur Vermeidung zukünftiger Währungskrisen und deren Verbreitung könnten verschiedene Maßnahmen in Betracht gezogen werden.

### I. Abwehr hoher Zuflüsse kurzfristigen Auslandskapitals

Die zunehmende Globalisierung und die Liberalisierung der lokalen Finanzmärkte haben die internationale Kapitalmobilität stark erhöht. Der hohe Zustrom kurzfristigen Kapitals in Schwellenländer hat die Gefahr einer Umkehr der Kapitalströme bei Erwartungsänderungen der Anleger verschärft. Um die Volatilität der Kapitalströme zu beschränken, wurden verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen.

Devisenkontrollen könnten zur Verhinderung von Kapitalabflüssen bei Währungsturbulenzen höchstens kurzfristig verwendet werden, da längerfristig mit erheblichen Verzerrungen des Außenhandels und der Auslandsinvestitionen sowie hohen administrativen Kosten gerechnet werden muss.<sup>40</sup>

Hingegen wäre eine Kapitalimportsteuer, wie sie von Chile mit Erfolg verwendet wurde, in Erwägung zu ziehen. Eine solche Steuer könnte z. B. durch ein zinsloses Depot eines bestimmten Anteils des zufließenden Auslandskapitals für eine kurze Zeitdauer (z. B. ein Jahr) eingeführt werden. Dadurch würden kurzfristige gegenüber längerfristigen Kapitalzuflüssen stärker belastet. Der Vorteil einer Kapitalimportsteuer liegt darin, dass sie die Einfuhr kurzfristigen ausländischen Kapitals, das bei günstigen wirtschaftlichen Bedingungen zufließt, einschränkt, und damit eine übermäßige inländische Kreditexpansion verhindert. Kapitalexportkontrollen entfalten dagegen ihre Wirkung erst bei sich abzeichnenden Schwierigkeiten eines Landes, wobei die Anreize zur Umgehung (Bestechung und Auffinden von *loop holes*) stark zunehmen.

<sup>40</sup> Devisenkontrollen wurden in Malaysia und Russland im Zusammenhang mit ihren Währungskrisen eingeführt.

Tabelle 1: Charakterisierung aktueller Währungskrisen

	Mexiko (1995)	Ostasien (1997/98)	Russland (1998)	Brasilien (1999)
<b>Ausgangslage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geringe Inflation</li> <li>Ausgeglichenes Budget</li> <li>Mitgliedschaft NAFTA, OECD</li> <li>Hohes Leistungs bilanzdefizit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geringe Inflation</li> <li>Hohes reales Wirtschaftswachstum</li> <li>Budgetüberschüsse</li> <li>Hohes Leistungs bilanzdefizit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geringe Inflation</li> <li>Übergang zur Marktwirtschaft</li> <li>Hohes Budgetdefizit</li> <li>Abnahme des realen BIP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geringe Inflation</li> <li>Hohes Leistungsbilanz- und Budgetdefizit</li> </ul>
<b>Währungs- anbindung</b>	Crawling-Peg gegenüber dem US-Dollar	Feste Anbindung gegenüber dem US-Dollar	Währungsband gegenüber dem US-Dollar	Crawling-Peg gegenüber dem US-Dollar
<b>Liberalisierung</b>	Öffnung der Inlandsmärkte, Lockerung der Kapitalverkehrskontrollen, Privatisierungen			
<b>Kapitalzuflüsse</b>	Hohe Zuflüsse von kurzfristigem Kapital ( <i>Portfolioinvestitionen</i> )			
<b>Inländische Kreditexpansion</b>	Keine Sterilisierung von Devisenzuflüssen, Zunahme „fauler“ Kredite; Zunahme der Spekulation → Boom in Immobilien- und Aktienmärkten			
<b>Aufnahme von Krediten in Aus- landswährung</b>	Zunahme der Verschuldung inländischer Banken und Unternehmen in Auslandswährung ( <i>in Ostasien ohne Absicherung</i> ), steigende Auslandsverschuldung des Staates			
<b>Auslösung der Währungskrise</b>	Innenpolitische Schwierigkeiten	Banken- und Immobilienkrise	Drohende Zahlungs- unfähigkeit des Staates, Moratorium auf privaten Auslandsschulden	Moratorium von Teilstaaten, Probleme bei der Haus- haltssanierung
<b>Modelle zur Erklärung der Krise</b>	Modelle der 2. Generation: <b>selbsterfüllende Währungskrise</b>	Modelle von Banken- und Immobilienkrisen, evtl. Modell von Kindleberger	Modelle der 1. Generation: <b>fundamental bedingte Krise</b>	Modelle der 1. Generation: <b>fundamental bedingte Krise</b>

Ein anderer Vorschlag betrifft die Einführung einer weltweiten Devisenumsatzsteuer (Tobin-Steuer) mit einem einheitlichen Steuersatz auf sämtliche Finanzmarktinstrumente in allen Devisenmärkten<sup>41</sup>. Die Tobin-Steuer würde zu einer Reduktion kurzfristiger Devisentransaktionen führen. Allerdings ist nicht damit zu rechnen, dass eine solche Steuer aufgrund der damit verbundenen Schwierigkeiten bei der Umsetzung in absehbarer Zeit eingeführt werden kann.

## II. Reregulierung der Finanzmärkte

Die Liberalisierung der lokalen Finanzmärkte sollte von *strukturellen Reformen* begleitet werden, die neben institutionellen Veränderungen eine effiziente Bankenaufsicht mit Auflagen für das Risikomanagement, der Buchführung und Rechnungslegung gewährleistet. Dadurch könnte das Auftreten von Bankenkrisen eingeschränkt werden.

Zudem sollte die Kreditaufnahme inländischer Banken und Unternehmen in Auslandswährung an strikte Auflagen gebunden werden. Insbesondere sollten private Auslandsschulden abgesichert werden.

## III. Reduktion des Moral Hazard

Zur Reduktion des *Moral Hazard* sollten implizite staatliche Garantien und internationale Hilfeleistungen an krisengefährdete Länder eingeschränkt bzw. an strengere Bedingungen geknüpft werden. Dadurch sollte ein *bailout* von Banken und Unternehmen beim Auftreten einer Währungskrise nach Möglichkeit verhindert werden. Insbesondere sollten private ausländische Kreditgeber bei Schuldenrestrukturierungen vermehrt eingebunden werden. Eine Aufhebung impliziter Garantien könnte jedoch die Systemrisiken erhöhen und den Ausbruch einer Währungskrise beschleunigen.<sup>42</sup> Dadurch würde auch die Ansteckungsgefahr auf andere Länder zunehmen.

## IV. Frühzeitiger Übergang zu flexiblen Wechselkursen

Die Wechselkursanbindung lässt die Währungsrisiken der Anleger als gering erscheinen. Dies führt bei positiven Fundamentalvariablen eines Schwellenlandes zu einem starken Zustrom kurzfristigen Auslandskapitals. Ein vorzeitiger Übergang zu flexiblen Wechselkursen könnte u. U. den Druck auf die Währung dieses Landes re-

<sup>41</sup> Vgl. Tobin (1978).

<sup>42</sup> Insbesondere sollten bestehende Kreditlinien weitergeführt werden und ein *roll over* von Krediten gesichert werden. Ausländische Kreditgeber sollten durch ein *bail in* verpflichtet werden, eingegangene Risiken selbst zu tragen. Internationale Hilfskredite, im Zusammenhang mit einer eingetretenen Währungskrise, sollten nicht zum *bail out* privater Gläubiger verwendet werden. Dadurch könnte der *Moral Hazard* eingeschränkt werden.

duzieren, da die Anleger signalisiert bekämen, dass sie ein Wechselkursrisiko zu tragen haben.

Um die Glaubwürdigkeit einer festen Wechselkursanbindung zu erhöhen, könnte z. B. ein *Currency-Board-System* eingeführt werden.<sup>43</sup> Bei einem *Currency Board* wird die monetäre Basis eines Landes vollständig durch Devisenreserven der Zentralbank gedeckt. Da jedoch das Sekundärgeld nicht durch Devisen abgesichert ist, kann für die Geldmenge eine Unterdeckung an Devisen bestehen, weshalb auch bei einem *Currency Board* eine Währungskrise auftreten könnte. Da ein *Currency Board* eine hohe Glaubwürdigkeit der Geldbehörde voraussetzt, ist dessen Einführung bei sich abzeichnenden Problemen nicht möglich, wie das Beispiel von Indonesien im Frühjahr 1998 zeigt.

## F. Zusammenfassung

Währungskrisen können verschiedene Ursachen haben. Wie in den Modellen der 1. Generation gezeigt wurde, ist eine Währungskrise bei fundamentalen Ungleichgewichten und einer Anbindung der Inlandswährung unvermeidbar, da sich die Devisenreserven der Zentralbank mit der Zeit erschöpfen. Währungskrisen können auch durch selbsterfüllende Erwartungen der Anleger ausgelöst werden, selbst wenn die Fundamentalvariablen eines Landes eine solche Korrektur nicht nahelegen. In den Modellen der 2. Generation kann eine selbsterfüllende Krise entstehen, wenn die Fundamentaldaten in einem „kritischen“ Bereich liegen. Je nach Erwartungen der Anleger kann eine Krise auftreten oder nicht (mehrere Gleichgewichte). Eine selbsterfüllende Krise kann durch ein Herdenverhalten ausgelöst werden. Die Globalisierung der Finanzmärkte erhöht, infolge sinkender Transaktionskosten und Beseitigung von Marktbarrieren, die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten einer Währungskrise. Verschiedene Faktoren können für das Entstehen von Währungskrisen verantwortlich gemacht werden: 1) Anbindung der Währung an eine ausländische Hartwährung, 2) Liberalisierung der lokalen Märkte ohne regulatorische Auflagen, insbesondere im Bankenbereich, 3) hoher Zustrom kurzfristigen Portfoliokapitals und zunehmende Verschuldung inländischer Banken und Unternehmen in Auslandswährung, 4) Diskrepanz zwischen binnen- und außenwirtschaftlichen Zielen, 5) Moral Hazard-Effekte, 6) Vetternwirtschaft, Korruption, ineffiziente Industriestrukturen.

Während die Russland-Krise und Brasilien-Krise vor allem durch fundamentale Ungleichgewichte verursacht wurden und deshalb durch Modelle der 1. Generation erklärt werden können, war die Mexiko-Krise durch selbsterfüllende Erwartungen gekennzeichnet, die sich durch Modelle der 2. Generation charakterisieren lässt. Die Ostasienkrise war jedoch durch einen hohen Moral Hazard geprägt, der zu Im-

---

<sup>43</sup> Hongkong und Argentinien besitzen ein *Currency-Board-System*. Beide Länder waren bisher gegenüber Währungskrisen resistent.



mobilien- und Bankenkrisen führte. Die Ostasienkrise könnte z. B. mit Hilfe des Modells von Kindleberger erklärt werden.

Zur Vermeidung von Währungskrisen könnten folgende Maßnahmen verwendet werden:

1) Öffnung der Inlandsmärkte nur in Verbindung mit einer adäquaten Regulierung des Bankensystems, 2) Abwehr hoher kurzfristiger Kapitalzuflüsse (z. B. Kapitalimportsteuern), 3) Reduktion des Moral Hazard (bail in für Kreditgeber), 4) „frühzeitiger“ Übergang zu flexiblen Wechselkursen. Zukünftige Krisen können jedoch trotz vorteilhafter Rahmenbedingungen nie vollständig ausgeschlossen werden.

## Literatur

- Aschinger, G.* (1995), Börsenkrach und Spekulation – eine ökonomische Analyse, München.
- (1998), An Economic Analysis of the East Asia Crisis, *Intereconomics*, S.55–63.
- (1999), Die Entstehung von Finanz- und Währungskrisen unter dem Aspekt der Globalisierung, in: Voeller, J. (Hrsg.), *Globalisierung und Soziale Marktwirtschaft*, Ulmensen Bd. 13, Ulm, S. 81–96.
- (2000), Währungs- und Finanzkrisen, München.
- BIZ* (1997), „Compendium of Documents Produced by the Basle Committee on Banking Supervision“, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel.
- Blanchard, O. J./Watson, M. W.* (1982), Bubbles, Rational Expectations, and Financial Markets, in: Wachtel, P. (Hrsg.), *Crises in the Economic and Financial Structure*, New York, S. 295–315.
- Flood, R. P./Garber, P. M.* (1984), Collapsing Exchange-Rate Regimes – Some Linear Examples, *Journal of International Economics*, 17, S. 1–13.
- Fratzscher, M.* (1998), Why are Currency Crises Contagious? A Comparison of the Latin American Crisis of 1994–1995 and the Asian Crisis of 1997–1998, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 134, S. 664–691.
- Kaminsky, G./Reinhart, C.* (1996), The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems, *International Finance Discussion Papers*, Nr. 544, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington.
- Kindleberger, C. P.* (1978), *Manias, Panics and Crashes – A History of Financial Crises*, 5. Aufl., New York.
- Krugman, P.* (1979), A Model of Balance-of-Payments Crises, *Journal of Money, Credit and Banking*, 11, S. 311–325.
- (1996), Are Currency Crises Self-Fulfilling? In: Bermanke, B. S./Rotemberg, J. J. (Hrsg.), *NBER Macroeconomics Annual 1996*, Cambridge und London, S. 345–407.
- Mundell, R. A.* (1963), „Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates“, *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 29, S. 475–485.



- Obstfeld, M.* (1994), The Logic of Currency Crises, Working Paper No. 4640, National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge, Mass.
- (1996), Models of Currency Crises with Self-Fulfilling Features, *European Economic Review*, S. 1037–1047.
- Tobin, J.* (1978), A Proposal for International Monetary Reform, in: *Eastern Economic Journal*, S. 153–159.



# Die Innovation Market Analysis – ein neuer Ansatz in der Wettbewerbspolitik

Von Frank Daumann und Peter Oberender, Bayreuth

## A. Problemstellung

In Anbetracht der Tatsache, daß Innovationen ein maßgeblicher Stellenwert im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung zuzuordnen ist<sup>1</sup>, erscheint es im allgemeinen nur folgerichtig, diesen Aspekt in der praktischen Wettbewerbspolitik entsprechend zu würdigen. Im besonderen kann dies bedeuten, die Auswirkungen eines vermeintlichen Unternehmenszusammenschlusses auf das Innovationsverhalten der beteiligten Unternehmen beim Einsatz des wettbewerbspolitischen Instrumentariums zu berücksichtigen. Während nun beispielsweise in der deutschen oder europäischen Wettbewerbspolitik eine derartige Ausrichtung allenfalls ansatzweise erkennbar ist<sup>2</sup>, zeichnet sich in den Vereinigten Staaten eine entschlosseneren Vorgehensweise der Kartellbehörden ab: Die Federal Trade Commission (FTC) und die Antitrust Division des Departments of Justice (DoJ) wenden zur Beurteilung von Fusionen seit geraumer Zeit die sog. Innovation Market Analysis (IMA) an, um fusionsbedingte Konsequenzen auf die Hervorbringung von Innovationen zu erfassen<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ein knapper Überblick über verschiedene Studien zur Bedeutung von Innovationen für die wirtschaftliche Entwicklung findet sich beispielsweise bei *Grossman/Helpman* (1991, S. 6 ff.).

<sup>2</sup> Siehe hierzu *Meyer* (1993, S. 193 ff.) und *Hansen* (1999, S. 478). Vgl. auch *Monopolkommission* (1990, Tz. 1007), die bei FuE-Kooperationen die Betrachtung des ‚Marktes für Forschungs- und Entwicklungsleistungen‘ fordert.

<sup>3</sup> Erste Ausarbeitungen des Konzepts – so *Eisner* (1998, S. 299) – finden sich in den Antitrust Guidelines for the Licensing of Intellectual Property, issued April 6<sup>th</sup>, 1995 (im folgenden zitiert: IPG). Siehe auch Antitrust Guidelines for Collaborations Among Competitors, issued October 1<sup>st</sup>, 1999, § 3.32c. (im folgenden zitiert: CG) und Horizontal Merger Guidelines, issued April 2<sup>nd</sup>, 1992, revised April 8<sup>th</sup>, 1997 (im folgenden zitiert: HMG). Nach *Rapp* (1995, S. 19) existiert ein Vorläufer des „innovation market approach“ in Form des „R & D market“-Konzepts, das Eingang in den „National Cooperative Research Act“ von 1984 und in die „Antitrust Enforcement Guidelines for International Operations“ von 1988 gefunden hat. Das „R & D market“-Konzept wurde beispielsweise im Fall *Roche-Gentech* (*Roche Holdings Ltd.*, 113 F.T.C. 1086, 1990) angewandt. Ebenso argumentiert *Widnell* (1996, S. 381), der als ersten Fall, in dem ein Innovationsmarkt berücksichtigt wird, *Automobile manufacturing Association Inc.* (1969 Trade Cas. (CCH) 72,907 (C.D. Cal. 1969) benennt. Eine erklärte Anwendung des „Innovation Market Approach“ erfolgte nach *Rapp* (1995, S. 21 f.) erstmals im Fall *General*

Im nachfolgenden soll das Konzept der IMA vorgestellt und vor dem Hintergrund seines theoretischen und empirischen Fundaments und der damit verbundenen Umsetzungsprobleme gewürdigt werden.

## B. Darstellung der Innovation Market Analysis

### I. Rahmenbedingungen

Um die Innovation Market Analysis einordnen zu können, empfiehlt es sich, den grundsätzlichen Zusammenhang der amerikanischen Fusionskontrolle kurz darzustellen. Im wesentlichen dürfen Section 1 und Section 2 des *Sherman Acts* sowie Section 7 des *Clayton Acts* als einschlägige Normen zur Behandlung von Fusionen im amerikanischen Antitrust-Recht gelten<sup>4</sup>. Nach dem *Sherman Act* sind Fusionen untersagt, wenn sie zu einem „restraint of trade or commerce“ (Section 1; 15 U.S.C. Section 1, 1988) führen, oder „any part of the trade or commerce“ monopolisieren (Section 2; 15 U.S.C. Section 2, 1988). Nach Section 7 des *Clayton Acts* (15 U.S.C. Section 18, 1988) sind Unternehmenszusammenschlüsse dann untersagt, wenn aus ihnen eine wesentliche Verminderung des Wettbewerbs, ein Monopol, resultiert<sup>5</sup>.

Seit der *Reagan*-Administration erfolgt eine Konkretisierung der Behandlung von Fusionen mittels Guidelines, an denen sich das Vorgehen der Antitrust-Behörden, also der FTC und des DoJ, orientiert (*Widnell*, 1996, S. 375).

Eine Beurteilung von Fusionen wird von den Antitrustbehörden in fünf Schritten vorgenommen:

Im ersten Schritt wird geprüft, ob ein Unternehmenszusammenschluß die Konzentration auf einem Markt signifikant erhöht und zu einem konzentrierten Markt führt (§ 0.2 HMG). Die Abgrenzung des relevanten Marktes bedient sich dabei des hypothetischen Konstrukts der „kleinen, aber signifikanten, nicht vorübergehenden Preiserhöhung“. Der relevante Markt umfaßt demzufolge diejenigen Produkte und Produktgruppen sowie denjenigen geographischen Abschnitt, in dem ein hypothetischer Alleinanbieter oder -verkäufer dieser Produkte unter sonst gleichen Bedingungen den Preis zumindest in einem kleinen, aber signifikanten und nicht vorüber-

---

*Motors/ZF Friedrichshafen (General Motors Corp., Civ. No. 93–530, Nov. 16<sup>th</sup>, 1993)*. Überblick über die verschiedenen Fälle, in denen die IMA angewendet wurde, verschaffen *Dahdouh/Mongoven* (1996, S. 406), *Brechbühl* (1998, S. 178 ff.), *Rapp* (1995, S. 22) sowie *Hoerner* (1995, S. 70 ff.). Als neuere Fälle sind insbesondere zu erwähnen *Baxter International Inc., C-3726* (March 24<sup>th</sup>, 1997) und *Digital Equipment Corp., C-3818*, (July 14<sup>th</sup>, 1998). Eine Klassifikation der Fälle nach Art der betroffenen Märkte liefert *Widnell* (1996, S. 383 ff.).

<sup>4</sup> Daneben spielt Section 5 des FTC Acts (15 U.S.C. Section 45 (1988) eine Rolle, nach dem Fusionen verboten sind, aus denen eine „unfair method of competition“ resultiert.

<sup>5</sup> Der einschlägige Text der Section 7 des *Clayton Acts* lautet: „... the effect of such acquisition may be substantially to lessen competition, or to tend to create a monopoly.“

gehenden Umfang erhöhen kann<sup>6</sup>. Zu den Insassen des auf diese Weise definierten Produktmarktes zählen alle Unternehmen, die gegenwärtig eines der relevanten Produkte produzieren (§ 1.31 HMG). Darüber hinaus werden auch solche Unternehmen – die sog. „uncommitted entrants“ – einbezogen, die zwar nicht gegenwärtig in der Lage sind, eines der relevanten Produkte zu produzieren, aber unter der Maßgabe der durch die Fusion bedingten Preiserhöhung innerhalb eines Jahres ohne signifikante versunkene Kosten auf dem Markt mit großer Wahrscheinlichkeit auftreten werden (§ 1.32 HMG), indem sie ihre bestehenden Anlagegüter umwidmen oder die zur Produktion notwendigen Anlagegüter erwerben oder selbst herstellen (§ 1.321 und § 1.322 HMG). Zusätzlich zu den derartig definierten Produktmärkten werden infolge der IPG und der CG Technologiemarkte und Innovationsmärkte ebenfalls bei der Beurteilung von Unternehmenszusammenschlüssen berücksichtigt<sup>7</sup>.

Nach § 3.2.2 IPG umfaßt ein Technologiemarkt lizenziertes geistiges Eigentum und nahe Substitute, also Produkte und Technologien, die geeignet sind, die Ausübung von Marktmacht durch das lizenzierte geistige Eigentum signifikant zu begrenzen. Ein Innovationsmarkt umfaßt Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten, die auf die Entwicklung eines bestimmten neuen bzw. verbesserten Produkts oder Prozesses gerichtet sind, sowie dazu nahe Substitutionsmöglichkeiten, wobei ein hypothetischer Monopolist auf diesem Markt eine „kleine, aber signifikante, nicht vorübergehende“ Absenkung der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten durchsetzen kann (§ 3.2.3 IPG).

Die Marktkonzentration wird mit Hilfe des *Hirschman-Herfindahl-Index* berechnet, der sich als Summe der Quadrate der individuellen Marktanteile der Marktteilnehmer ergibt. Anhand der Konzentration vor der beabsichtigten Fusion und der fusionsbedingten Konzentrationszunahme wird über die Notwendigkeit eines potentiellen Einschreitens der Antitrustbehörden entschieden (§ 1.5 HMG). Dabei finden weitere Faktoren Beachtung, die die Aussagekraft des Indikators Konzentrationsgradveränderung und Marktanteil beeinträchtigen können (§ 1.52 HMG).

Im zweiten Schritt wird von den Antitrustbehörden geprüft, ob ein Unternehmenszusammenschluß, der zu einer für den Wettbewerb bedrohlichen Zunahme der Konzentration auf dem betreffenden Markt führt, die Ausübung von Marktmacht erlaubt (§ 2 HMG). Dabei werden von den Behörden die Möglichkeiten einer Aus-

<sup>6</sup> „A market is defined as a product or group of products and a geographic area in which it is produced or sold such that a hypothetical profit-maximizing firm, not subject to price regulation, that was the only present and future producer or seller of those products in that area would impose at least a „small but significant and nontransitory“ increase in price, assuming the terms of scale of all other products are held constant“ (§ 1.0 HMG). Die Antitrustbehörden gehen in der Regel von einem Schwellenwert von fünf Prozent bei der Preiserhöhung aus: „the Agency, in most contexts, will use a price increase of five percent lasting for the foreseeable future“ (§ 1.11 HMG).

<sup>7</sup> Die Abgrenzung zwischen Produkt-, Technologie- und Innovationsmarkt geht auf *Baxter* (1984) zurück.

übung von Wettbewerbsbeeinträchtigungen durch koordinierte Zusammenarbeit (§ 2.1 HMG) oder durch unilaterales Verhalten (§ 2.2 HMG) untersucht.

Der dritte Schritt ist der Prüfung des Markteintritts potentieller Konkurrenten vorbehalten. In diesem Zusammenhang wird evaluiert, ob ein Eintritt rechtzeitig, wahrscheinlich und in ausreichendem Umfang erfolgt, um fusionsbedingte wettbewerbsbeschränkende Effekte zu verhindern (§ 3 HMG)<sup>8</sup>. Als rechtzeitig gilt ein Eintritt, wenn der Zeitraum zwischen dem Beginn der Planung und einer signifikanten Wirkung des Eintritts auf dem Markt maximal zwei Jahre umfaßt (§ 3.2 HMG). Ein Eintritt wird dann als wahrscheinlich angesehen, wenn der Eintritt zu den Preisen, die vor der Fusion bestanden, profitabel ist und diese Preise vom eintretenden Unternehmen erzielt werden können (§ 3.3 HMG). Ein Eintritt in genügendem Umfang liegt dann vor, wenn das eintretende Unternehmen über die notwendigen Produktionsmittel verfügt, um angemessen die fusionsbedingten Absatzmöglichkeiten wahrzunehmen (§ 3.4 HMG).

Bei Fusionen, die nach Abschluß der Schritte eins bis drei als Bedrohung für den Wettbewerb anzusehen sind, wird in einem vierten Schritt eine mögliche Effizienzverbesserung evaluiert, die aus einer besseren Nutzung der vorhandenen Ressourcen resultiert und sich durch andere Mittel nicht einstellen würde (§ 4 HMG).

Selbst wenn sich durch die Untersuchungen der Schritte eins bis vier eine fusionsbedingte Zunahme der Marktmacht vermuten läßt, wird diese Annahme dann zurückgewiesen, wenn ohne die Fusion eines der beteiligten Unternehmen aufgrund seiner Konstitution aus dem Markt ausscheiden würde (§ 5 HMG).

Damit sind die Stufen zur Evaluation der Wettbewerbswirkungen einer Fusion durch die Antitrustbehörden umrissen.

## II. Theoretische und empirische Grundlagen der IMA

Die Erweiterung der Analyse der Wettbewerbswirkungen von Unternehmenszusammenschlüssen auf Produktmärkten um die Perspektive der sog. Innovationsmärkte fußt im wesentlichen auf der folgenden Argumentationskette:

1. Ausgangspunkt für alle weiteren Überlegungen ist die überragende Bedeutung von Innovationen für das wirtschaftliche Wachstum<sup>9</sup> und für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft (*Dahdouh/Mongoven*, 1996, S. 408). Zudem

<sup>8</sup> „A merger is not likely to create or enhance market power ..., if entry into the market is so easy that market participants, after the merger, either collectively or unilaterally could not profitably maintain a price increase above premerger levels. ... Entry is that easy if entry would timely, likely, and sufficient in its magnitude, character and scope to deter or counteract the competitive effects of concern“ (§ 3.0 HMG).

<sup>9</sup> Nach *Yao/DeSanti* (1993, S. 506 und den dort angegebenen Quellen) stellt Innovationseffizienz die größte Bedeutung für die soziale Wohlfahrt dar.

schaffen Innovationen grundsätzlich eine Verbesserung der Situation der Konsumenten (*Gilbert/Sunshine*, 1995 a, S. 573).

2. Innovationen sind im wesentlichen das Ergebnis von Forschung und Entwicklung (FuE) (*Gilbert/Sunshine*, 1995 a, S. 579).

3. FuE ist ein Aktionsparameter der Unternehmen, um im Wettbewerb zu bestehen<sup>10</sup>. Der Anreiz eines Unternehmens zu Innovationen hängt dabei im wesentlichen von zwei Faktoren ab: vom Ausmaß der Konkurrenz („rivalry“) und vom Ausmaß der Gefahr, von den Konkurrenten überflügelt zu werden („fear of being left behind“)<sup>11</sup>. Beide Determinanten finden eine Berücksichtigung in einem Modell von *Kenneth J. Arrow* (1962/1985), das zum Kern der theoretischen Fundierung der IMA zählt<sup>12</sup>. Mit Hilfe von *Arrows* Modell läßt sich nachweisen, daß ein Monopolist unter bestimmten Voraussetzungen durch eine Innovation in einem geringeren Umfang profitiert als ein Unternehmen, das in Konkurrenz steht. Daher hat der Monopolist einen geringeren Anreiz, Innovationen zu realisieren (*Gilbert/Sunshine*, 1995 a, S. 575). *Arrow* (1985, S. 114 ff.) vergleicht also in seinem Modell den innovationsbedingten potentiellen Mehrertrag eines Monopolisten, der bereits vor der Innovation vor Markteintritten potentieller Konkurrenten durch entsprechende Zutrittsschranken geschützt ist, mit dem eines Unternehmens, das sich mit vielen anderen Unternehmen im Wettbewerb befindet. Der Innovator investiert in FuE und erreicht damit eine Verminderung seiner Kosten<sup>13</sup>. Die Innovation läßt sich dabei annahmegemäß mittels eines Patents vollständig schützen, insofern beeinträchtigt die Marktstruktur nicht die Aneignung des Innovationsgewinns. *Arrow* geht weiterhin von einem fallenden Nachfrage- und Grenzerlösverlauf (DD‘ bzw. DJ) sowie von linearen Kostenverläufen aus<sup>14</sup>. Die Grenzkosten werden dabei sowohl beim Monopol als auch im Konkurrenzfall durch die Innovation von  $c_0$  auf  $c_1$  vermindert<sup>15</sup>. Anhand dieser Reduzierung läßt sich die „minor invention“ von der „major invention“ unterscheiden. Im ersten Fall resultiert, wie noch zu zeigen ist, aus der Innovation bei präinnovativem Wettbewerb kein Preiseffekt für die Konsumenten.

<sup>10</sup> „The desire to commercialize and capture the gains from invention motivates firms to invest time, capital, and entrepreneurial effort in innovation“. *Rapp* (1995, S. 25).

<sup>11</sup> Assistant Attorney General *Anne K. Bingaman*, Innovation and Antitrust, Address to The Commonwealth Club of California, San Francisco, California (July 29<sup>th</sup>, 1994), zitiert nach: *Eiszner* (1998, S. 304). Siehe bereits *Baker* (1984, S. 720).

<sup>12</sup> Siehe hierzu insbesondere *Gilbert/Sunshine* (1995 b, S. 76) und *FTC* (1996, Kap. 7, S. 19).

<sup>13</sup> Insofern handelt es sich um eine Prozeßinnovation. Gleichwohl kann mit dem Modell auch die Situation bei einer Produktinnovation erklärt werden, sofern es sich um ein Produkt handelt, das das Vorläuferprodukt adäquat ersetzt, also dazu ein vollkommenes Substitut darstellt, und gleichzeitig mit geringeren Kosten produziert werden kann als das ursprüngliche Produkt.

<sup>14</sup> Die folgende graphische Darstellung orientiert sich an *Viscusi/Vernon/Harrington* (1995, S. 831 ff.) und nimmt vereinfachend eine lineare Nachfragefunktion an.

<sup>15</sup> *Arrow* geht dabei also implizit von einer identischen Effizienz der Forschung und Entwicklung im Monopol- und im Konkurrenzfall aus (*Gilbert/Sunshine*, 1995 a, S. 575).





Innovation verringert sich der gewinnmaximale Preis auf  $P'_m$ . Die abgesetzte Menge erhöht sich im gleichen Zuge auf  $M_1$ , wodurch sich der Gesamtgewinn auf DFG erhöht. Der innovationsbedingte Mehrertrag läßt sich damit mittels der Fläche  $P_0EFG$  erfassen (in der Abbildung mit „I“ bezeichnet). Damit erweist sich der innovationsbedingte Mehrertrag im Monopolfall als eindeutig geringer als im Konkurrenzfall. Daraus kann gefolgert werden, daß ein Monopol bei einer „minor innovation“ einen geringeren Innovationsanreiz hat.

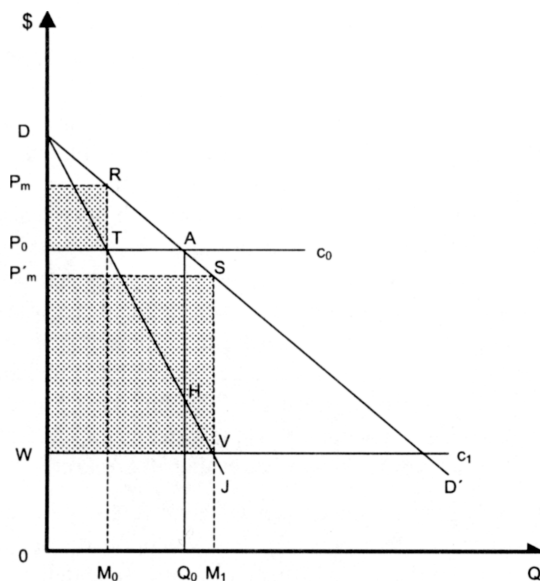


Abbildung 2: Major Innovation

Darstellung in Anlehnung an: *Viscusi/Vernon/Harrington* (1995, S. 831 ff.)

Bei der „major innovation“ fällt die Absenkung der Kosten wesentlich umfangreicher aus (Abbildung 2). Vor der Innovation existieren die gleichen Marktergebnisse (im Konkurrenzfall  $P_0$  und  $Q_0$  und im Monopolfall  $P_m$  und  $M_0$ ) wie bei der „minor innovation“. Nach der Innovation werden sowohl der ursprüngliche Monopolist als auch der Innovator im Konkurrenzfall den Preis auf  $P'_m$  setzen. Damit ergibt sich in beiden Fällen eine abgesetzte Menge von  $M_1$ . Während sich nun für den ursprünglich unter Wettbewerb stehenden Innovator damit ein innovationsbedingter Mehrertrag in Höhe von  $P'_mSVW$  ergibt, fällt dieser für den Monopolisten bescheidener aus, da der vor der Innovation vereinnahmte Gewinn  $P_mRTP_0$  vom Gewinn nach der Innovation, der identisch mit dem Mehrertrag des Konkurrenzinnovators  $P'_mSVW$  ist, subtrahiert werden muß. Damit ist der Innovationsanreiz auch im Falle der „major innovation“ für den Monopolisten geringer. Die hierfür ursächlichen Kannibali-

sierungseffekte<sup>16</sup> treten jedoch nicht auf bzw. halten sich in engen Grenzen, wenn ein völlig neues Produkt innoviert wird, das kein nahes Substitut zu dem bestehenden Produkt darstellt.

Die begrenzte Aussagekraft des *Arrow-Modells*<sup>17</sup> wird jedoch auch von den Protagonisten erkannt (*Gilbert/Sunshine*, 1995 a, S. 576 ff.):

- Die aus *Arrows* Modell abgeleitete Aussage eines geringeren Anreizes des Monopolisten muß im Hinblick auf drei Faktoren relativiert werden: der Art, der Opportunitätskosten und der Aneignbarkeit der Innovationsgewinne: Ein verminderter Anreiz des Monopolisten ist im Kontext des Modells nur bei Innovationen zu erwarten, in denen der Kannibalisierungseffekt auftritt. Wird durch die Innovation ein neuer Markt geschaffen, kann der bisherige Monopolist den gleichen Innovationsgewinn realisieren wie ein Innovator auf einem wettbewerblichen Markt, da der Monopolist selbst neu in den durch die Innovation geschaffenen Markt eintritt. Im Rahmen der von *Arrow* untersuchten Innovationen ist zudem das Konstrukt der unüberwindbaren Marktzutrittsschranken, die den Monopolisten in der Vorinnovationsphase schützen, kritisch zu hinterfragen. Sind diese Marktzutrittsschranken überwindbar, ist der Monopolist dem Risiko ausgesetzt, daß ein potentieller Anbieter durch eine Innovation in den Markt eintritt und dem Monopolisten aufgrund der unterlassenen Innovationsanstrengungen Opportunitätskosten in Höhe der früheren Monopolgewinne entstehen. Schließlich ergeben sich bei einem unvollkommenen Patentschutz für einen Monopolisten bessere Möglichkeiten, sich die Innovationsgewinne anzueignen, als dies Innovatoren zu tun vermögen, die sich vorher in wettbewerblichen Strukturen befanden.
- Weiterhin ist davon auszugehen, daß abweichend von *Arrows* Annahme die Effizienz der FuE-Ausgaben sich zwischen dem Monopolisten und dem potentiellen Innovator, der dem Wettbewerb ausgesetzt ist, unterscheidet.
- Die Aufgabe der Annahme eines vollkommenen Kapitalmarktes führt dazu, daß der Monopolist bei der Beschaffung der notwendigen finanziellen Mittel vor allem bei risikoreicheren FuE-Aktivitäten im Vorteil ist, da bei einer Risikostreuung der Rückfluß dieser Mittel für den Kapitalgeber sicherer ist.
- Schließlich resultieren aus einer Monopolisierung Effizienzgewinne, die *Arrows* Modell nicht abbildet. So können sowohl unnötige Doppelforschung vermieden als auch Skaleneffekte im Bereich der Forschung und Entwicklung durch die Zusammenlegung der Forschungsressourcen realisiert werden<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Siehe hierzu auch *Tirole* (1988, S. 392).

<sup>17</sup> Neben dem *Arrow-Modell* führen die Protagonisten der IMA weitere theoretische Modelle an, um die These, Monopole würden weniger in Forschung und Entwicklung investieren, zu belegen. Siehe hierzu *Gilbert/Sunshine* (1995 a, S. 576) und die dort angeführten Verweise.

<sup>18</sup> Kritisch zum Argument der Skaleneffekte im Bereich FuE ist *Baxter* (1984, S. 721).

Nach Ansicht der Protagonisten der IMA läßt sich jedoch aus der Theorie ableiten, daß eine Fusion unter bestimmten Umständen die Innovationsrate verringert (*Gilbert/Sunshine*, 1995 b, S. 78).

Ähnlich wird auch die Empirie interpretiert: Die empirischen Erkenntnisse stützen nicht gänzlich die postulierten Zusammenhänge zwischen Marktstruktur und Innovationsrate (*Gilbert/Sunshine*, 1995 a, S. 579 ff.). Jedoch wird auf *Scherers* Untersuchungen<sup>19</sup> verwiesen, die für moderate Konzentrationsraten eine positive Korrelation zwischen dem Konzentrationsgrad und der FuE-Aktivität und bei einer hohen Konzentration eine negative Korrelation zwischen dem Konzentrationsgrad und der FuE-Aktivität zu bestätigen scheinen. Zudem gibt es keine empirische Unterstützung dafür, daß die FuE-Aktivitäten bei größeren Unternehmen effizienter ausfallen, zumal die Empirie es bislang versäumt hat, „a deterministic relationship between R & D expenditure and innovation“ (*Gilbert/Sunshine*, 1995 a, S. 579) zu ermitteln.

Gleichwohl wird zugestanden, daß Industriespezifika und die z. T. außenwirtschaftsinduzierte Wettbewerbsintensität in einer Branche eine maßgebliche Rolle in diesem Kontext spielen und daß andere empirische Untersuchungen keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der Marktstruktur und der FuE-Intensität ergeben (*Gilbert/Sunshine*, 1995 a, S. 580 f.). Daraus wird der Schluß gezogen, daß wettbewerbliche Marktstrukturen sich grundsätzlich positiv auf die Innovationsrate auswirken (*Gilbert/Sunshine*, 1995 a, S. 581; 1995 b, S. 77).

Zwar legt die Empirie keinen zwingenden Zusammenhang zwischen Konzentrationsgrad und Innovationsrate nahe, trotzdem werden von den Protagonisten der IMA die aus einer Monopolisierung sich ergebenden negativen Effekte für die Innovationstätigkeit in den Vordergrund gerückt und für wahrscheinlich gehalten<sup>20</sup>. Dies impliziert, daß in Abhängigkeit von bestimmten Rahmendaten für das fusionierte Unternehmen die Möglichkeit besteht, die zur Hervorbringung von Innovationen notwendigen Ressourcen zu monopolisieren und daß dieses Unternehmen auch den Anreiz hat, dieses Potential zu nutzen. Eine exakte Evaluierung der Auswirkungen auf die Innovationstätigkeit muß daher Gegenstand einer Einzelfallprüfung sein (*Gilbert/Sunshine*, 1995 b, S. 77; *FTC*, 1996, Kap. 7, S. 20). Das kasuistische Vorgehen bedeutet folgendes: Es ist zu untersuchen, ob ein bestimmter Unternehmenszusammenschluß zu einer Verminderung des Wettbewerbs im Bereich der Forschung und Entwicklung und damit zu einer Reduzierung der FuE-Aktivitäten

---

<sup>19</sup> Siehe hierzu insbesondere *Scherer* (1984, S. 239 ff.) und den Überblick bei *Scherer* (1992).

<sup>20</sup> So wird das Argument, daß die versunkenen Kosten in Form bereits aufgewendeter FuE-Ausgaben den durch eine Fusion entstandenen Monopolisten auf dem Innovationsmarkt bewegen müßten, das Produkt zur Serienreife zu bringen, mit dem Hinweis auf die Kannibalisierungseffekte bei bestehenden Produkten zurückgewiesen (*Dahdouh/Mongoven*, 1996, S. 423 f.).

führt<sup>21</sup>. Ist dies der Fall, so kann mit einer Verringerung der Wahrscheinlichkeit der Entwicklung von Produkt- und Prozeßinnovationen oder mit deren Verzögerung und den sich daraus ergebenden Konsequenzen für die konsumentenrelevanten Preise, Qualitäten und Substitutionsmöglichkeiten gerechnet werden<sup>22</sup>.

4. Die technologische Nutzung der theoretischen Grundlagen für die Wettbewerbspolitik ausgehend von der Zielsetzung einer hohen Konsumentenwohlfahrt muß als Teilziel primär eine hohe Innovationsrate akzeptieren. Wettbewerbspolitik muß daher sekundär auf eine Erhöhung der Forschung und Entwicklung ausgerichtet sein, was zumindest für identifizierbare Einzelfälle einen deterministischen Zusammenhang zwischen FuE-Aktivitäten und Innovationsrate voraussetzt.

5. Für die praktische Wettbewerbspolitik bedeutet dies, daß Unternehmenszusammenschlüsse dann zu unterbinden sind, wenn sie zu einer Verminderung der FuE-Aktivitäten führen. Durch die Analyse der Innovationsmärkte können dabei Aussagen über die Effekte eines Unternehmenszusammenschlusses auf die Anreize auf Forschung und Entwicklung sowie auf das Voranschreiten von Innovationen gewonnen werden (*Gilbert/Sunshine*, 1995 a, S. 570)<sup>23</sup>.

Damit ist das theoretische und empirische Fundament der IMA umrissen. Obgleich also theoretische und empirische Defizite für eine Verallgemeinerung der Aussage, eine Monopolisierung im Bereich FuE führe zu einer Verringerung der Innovationsrate, durchaus von den Protagonisten der IMA anerkannt werden, wird das Auftreten fusionsbedingter negativer Effekte von Unternehmenszusammenschlüssen auf die FuE-Aktivitäten und deren Identifikation im Einzelfall unter bestimmten Umständen für möglich gehalten.

<sup>21</sup> *Gilbert/Sunshine* (1995 a, S. 578) präsentieren folgendes Beispiel für eine fallbezogene Aussage: In einer durch hohe Lernkurveneffekte gekennzeichneten Branche ist die fusionsbedingte Beseitigung eines Konkurrenten, der wesentliche Lernkurveneffekte noch nicht realisieren konnte, als unerheblich für das Voranschreiten der Innovationstätigkeit zu betrachten. Hingegen erweist sich das Verschwinden eines in dieser Hinsicht fortgeschrittenen Anbieters als maßgebliches Problem.

<sup>22</sup> Siehe *Rapp* (1995, S. 26), *Morse* (1999, S. 20) und *FTC* (1996, Kap. 7, S. 13 f.): „First, the next-generation product might not reach consumers as quickly or with the same quality or diversity as would be the case absent the merger. Second, consumers might be deprived of the potential price competition... in the current market or in a future goods market.“ Vgl. hierzu auch das Beispiel von *Gilbert/Sunshine* (1995 a, S. 581 ff.).

<sup>23</sup> Eine Anwendung der IMA wird aus zwei Gründen praktischer Natur als zwingend angesehen (*Dahdouh/Mongoven*, 1996, S. 411 f.; *FTC*, 1996, Kap. 7, S. 20): Zum einen erweist es sich als schwierig, fusionsbedingte wettbewerbsmindernde Effekte ex post festzustellen und zum anderen ist das Instrumentarium einer Verminderung dieser Effekte nach der Fusion als äußerst problematisch anzusehen.

### III. Konzeption der IMA im Rahmen der Fusionskontrolle

Nachdem die theoretischen und empirischen Grundlagen der IMA beschrieben worden sind, soll nun die Konzeption der IMA dargelegt werden.

#### a) Definition des Innovationsmarktes

FuE-Aktivitäten sind unternehmerische Aktionsparameter, um neue Produkte oder aber Prozesse hervorzubringen. Das Konstrukt „Innovationsmarkt“ umfaßt diese unternehmerischen FuE-Aktivitäten separiert von anderen Aktionsparametern. Insofern bezeichnet der Begriff „Innovationsmarkt“, sofern die FuE-Aktivitäten überhaupt handelbar sind<sup>24</sup>, was ja ein konstituierendes Charakteristikum eines herkömmlichen Marktes ist, einen „upstream“-Markt, der auf einen bestimmten „downstream“-Markt (Produktmarkt) ausgerichtet ist.

In Anlehnung an die Produktmarktdefinition wird nach § 3.2.3 IPG ein Innovationsmarkt wie folgt definiert<sup>25</sup>:

„An innovation market consists of the research and development directed to particular new or improved goods or processes, and the close substitutes for that research and development. The close substitutes are research and development efforts, technologies, and goods that significantly constrain the exercise of market power with respect to the relevant research and development, for example by limiting the ability and incentive of a hypothetical monopolist to retard the pace of research and development. The Agencies will delineate an innovation market only when the capabilities to engage in the relevant research and development can be associated with specialized assets or characteristics of specific firms.“

Der Begriff „Innovationsmarkt“ bezeichnet also ein Bündel von FuE-Aktivitäten und einen geographischen Raum, in dem ein hypothetischer Monopolist in der Lage wäre, wenigstens eine kleine, aber signifikante und nicht vorübergehende Verminderung der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten durchzusetzen (*Gilbert/Sunshine*, 1995 a, S. 594).

Die Abgrenzung des Innovationsmarktes in sachlicher Hinsicht umfaßt im wesentlichen drei Schritte (*Dahdouh/Mongoven*, 1996, S. 420):

Im ersten Schritt werden Überschneidungen der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten der fusionierenden Unternehmen identifiziert. Diese sind jedoch nur beachtlich, wenn mit vernünftiger Sicherheit davon auszugehen ist, daß sie zu erheblich verbesserten Produkten oder Prozessen in bestimmten „downstream“-Märkten führen (*Gilbert/Sunshine*, 1995 a, S. 595 f.; *Brechbühl*, 1998, S. 175). Eine vergleichsweise einfache und damit zu präferierende Anwendung des Konzepts wird

<sup>24</sup> Daß es sich beim Innovationsmarkt um einen realen Markt handelt, wird insbesondere von *Widnell* (1996, S. 396 f.), *White (FTC)*, 1995, S. 844 f.) und *Teece (FTC)*, 1995, S. 869) bestritten.

<sup>25</sup> Siehe auch § 3.32c CG.

dort gesehen, wo die FuE-Aktivitäten ohne größere Probleme beobachtet werden können. Dies sind vor allem FuE-Aktivitäten, die auf Produkte gerichtet sind, die das Genehmigungsverfahren der Federal Drug Association (FDA) durchlaufen müssen (FTC, 1996, Kap. 7, S. 6). Dabei handelt es sich im wesentlichen um Arzneimittelspezialitäten und biotechnologische Produkte.

Gegenstand des zweiten Schritts ist die Identifizierung der für den Innovationsprozeß relevanten „specialized assets or characteristics of specific firms“ der fusionierenden Firmen im Überschneidungsbereich. Dazu gehören nicht nur die Anlagegüter, die der Forschung und Entwicklung gewidmet sind, sondern beispielsweise auch der technische Sachverstand. Die Existenz derartiger Assets<sup>26</sup> erleichtert die Bestimmung des relevanten Marktes und erlaubt es, die diesem Markt zugehörigen Unternehmen zu benennen (Gilbert/Sunshine, 1995 a, S. 588)<sup>27</sup>.

Im dritten Schritt werden nahe Substitutionsmöglichkeiten für die FuE-Aktivitäten der sich zusammenschließenden Unternehmen und damit auch potentielle Konkurrenten, also Unternehmen, die zukünftig („in a reasonable short time period“) über die notwendigen FuE-Assets verfügen können, eruiert (Dahdouh/Mongoven, 1996, S. 420; Gilbert/Sunshine, 1995 a, S. 595 f.). Eine Fusion ist dann als unproblematisch anzusehen, wenn der Eintritt potentieller Konkurrenten in den Innovationsmarkt sich leicht realisieren läßt (Dahdouh/Mongoven, 1996, S. 435). In den HMG wird dies wie folgt konkretisiert: Ein Eintritt muß wahrscheinlich („likely“), zeitnah („timely“) und in genügendem Ausmaß („sufficient“) erfolgen, um die vermeintlichen wettbewerbsbeschränkenden Effekte der Fusion zu verhindern oder ihnen entgegenzuwirken<sup>28</sup>. Den Eintrittsbarrieren in den Innovationsmarkt wird jedoch aus verschiedenen Gründen eine beachtliche Rolle zugeordnet (Dahdouh/Mongoven, 1996, S. 435 f.). So können geistige Eigentumsrechte bestimmte Forschungs- und Entwicklungspfade blockieren. Zudem wird von den potentiellen Konkurrenten der Wissensvorsprung der Marktinsassen in bezug auf Marktspezifika als zu groß eingeschätzt. Dies spielt vor allem bei Intransparenz der Forschung eine Rolle, da der potentiellen Konkurrenz Informationen über die erfolgversprechendsten Forschungspfade oder über die notwendigen FuE-Assets fehlen. Schließlich existieren noch Zugangsbeschränkungen in Form von staatlichen Zulassungsverfahren.

<sup>26</sup> So wurden im Falle *General Motors Corp./ZF Friedrichshafen AG* (Civ. No. 93–530; Nov. 16<sup>th</sup> 1993) diejenigen Assets als relevant angesehen, die notwendig sind, um schwere Automatikgetriebe herzustellen und im Falle *PPG Industries, Inc.* (798 F 2 d 1500; D. C. Cir. 1986) diejenigen, die der Entwicklung neuer von der Flugindustrie gewünschter Materialien dienen (Gilbert/Sunshine, 1995 a, S. 588 f.).

<sup>27</sup> Die Quellen von Innovationen können sehr vielfältig sein (vgl. Gilbert/Sunshine, 1995 a, S. 588, und die dort angeführten Beispiele). Lassen sich daher derartige Assets nicht identifizieren, so wird gefolgert, daß dann auch keine Monopolisierung möglich sei und insofern sich die Anwendung der IMA erübrige (Gilbert/Sunshine, 1995 a, S. 596).

<sup>28</sup> Vgl. die obigen Ausführungen zu den §§ 3.2., 3.3. HMG und Yao/DeSanti (1993, S. 519).



Im Anschluß an die sachliche Marktabgrenzung<sup>29</sup> stellt sich die Frage nach der räumlichen Abgrenzung des relevanten Marktes. Übereinstimmend wird hier der Weltmarkt als geographisch relevanter Markt angesehen (*Rapp*, 1995, S. 23, Fn. 19; *Gilbert/Sunshine*, 1995 a, S. 595; *Baxter*, 1984, S. 720). Eine Abweichung davon wird als notwendig erachtet, wenn staatliche Beschränkungen den Informationsaustausch zwischen den Staaten verhindern, wie dies beispielsweise im Bereich der Verteidigung der Fall ist (*Dahdouh/Mongoven*, 1996, S. 423).

*b) Analyse des Potentials zur Durchführung  
wettbewerbsbeschränkender Maßnahmen: Ermittlung der Marktmacht*

Nach der Abgrenzung des relevanten Marktes muß überprüft werden, ob das fusionierte Unternehmen das Potential besitzt, Marktmacht auszuüben, also in der Lage ist, die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten signifikant und nicht nur vorübergehend zu begrenzen. Marktmacht ist also dann gegeben, wenn das Risiko, das Innovationsrennen zu verlieren, für ein bestimmtes Unternehmen vergleichsweise gering ausfällt. Dieses Risiko steigt, wenn viele andere potentielle Innovatoren vorhanden sind oder wenn andere Unternehmen auf einfache Weise ihre FuE-Ausgaben erhöhen könnten<sup>30</sup>.

Eine Bestimmung der Marktmacht des fusionierten Unternehmens respektive der Wettbewerber erübrigt sich somit für den „Safe harbor“-Fall: Die analoge Anwendung des § 4.3 IPG ergibt, daß dann nicht mit der Gefahr einer Beeinträchtigung des Wettbewerbs auf dem Innovationsmarkt zu rechnen ist, wenn mehr als vier Wettbewerber neben dem fusionierten Unternehmen im Innovationsmarkt verbleiben<sup>31</sup> oder aber der Anteil des fusionierten Unternehmens am Innovationsmarkt zwanzig Prozent nicht überschreitet.

Eine Bestimmung der Marktmacht ist also nur dann notwendig, wenn der „Safe Harbor“-Fall nicht eingetreten ist. Hierbei soll „all relevant evidence“ (§ 3.2.3 IPG)

<sup>29</sup> Die praktische Anwendung der IMA zeigt folgende Entwicklung (vgl. *Brechbühl*, 1998, S. 178 f.; *Widnell*, 1996, S. 383 ff.): Anfangs wurde keine genügende Abgrenzung zwischen Innovations- und Produktmärkten durchgeführt. So wurden in den Fällen *Hoffmann-La Roche*, *GM/ZF*, *Boston Scientific* und *Wright Medical Technology* Innovations- und Produktmärkte gemeinsam analysiert (*Roche Holding Ltd.*, 113 F.T.C. 1086, 1990; *General Motors Corp.*, No. 93–530, Nov 16<sup>th</sup>, 1993; *Boston Scientific Corp.*, C-3573, May 5<sup>th</sup>, 1995, und *Wright Medical Technology*, C-3564, March 23<sup>rd</sup>, 1995). Erst die späteren Fälle zeichnen sich durch eine strikte Trennung von Innovations- und Produktmärkten aus.

<sup>30</sup> Nach *Gilbert/Sunshine* (1995 a, S. 590) könnte dieser letzte Effekt von in der Branche befindlichen Unternehmen, von branchenfremden Unternehmen, die über die notwendigen FuE-Assets verfügen, oder aber von branchenfremden Unternehmen ausgehen, die diese Assets erwerben.

<sup>31</sup> Vgl. *FTC* (1996, Kap. 7, S. 33): „five independent and closely substitutable innovation efforts, in general, should be sufficient competitive pressure...“ Die von der FTC und vom DoJ angestregten Innovationsmarktverfahren wiesen allesamt eine höhere Konzentration auf (*Dahdouh/Mongoven*, 1996, S. 428).

berücksichtigt werden. In den IPG werden im wesentlichen drei verschiedene Kriterien angeführt:

- Die FuE-Ausgaben, die dem relevanten Produkt oder Prozeß zuzuordnen sind, können als Grundlage der Bestimmung der Marktmacht des fusionierten Unternehmens herangezogen werden (§ 3.2.3 IPG). Ein derartiges Vorgehen setzt jedoch die Möglichkeit einer Zuordnung von FuE-Ausgaben voraus (*Baxter*, 1984, S. 721).
- Ebenfalls mit dem Zuordnungsproblem konfrontiert ist das Kriterium *specialized assets*. Als Proxi für die Marktmacht eines Unternehmens wird dessen prozentualer Anteil an den Assets des gesamten Innovationsmarktes verwendet (§ 3.2.3 IPG).
- Existiert ein Markt mit vergleichbaren Produkten, lassen sich die Marktanteile der einzelnen Unternehmen auf diesem Markt als Indikator für die Marktmacht auf dem Innovationsmarkt heranziehen (§ 3.2.3 IPG)<sup>32</sup>. *Gilbert/Sunshine* (1995 a, S. 589) sehen den Produktionsumfang bei einem vergleichbaren Produkt als einen maßgeblichen Inputfaktor für weitere Innovationen an. Deshalb sei es auf dieser Grundlage möglich, den Umfang des relevanten firmenspezifischen Wissenskapitals zu ermitteln<sup>33</sup>.

Die Annahme eines gleichen Marktanteils wird schließlich von den IPG dann nahegelegt, wenn die relevanten Unternehmen ähnliche Fähigkeiten und Anreize aufweisen, um FuE zu betreiben (§ 3.2.3 IPG). Neben den in der IPG ausdrücklich genannten Indikatoren, werden von den Vertretern der IMA weitere Kriterien angeführt, die ebenfalls zur Bestimmung der Marktmacht herangezogen werden können:

- So soll der historische Erfolg im FuE-Bereich, der sich beispielsweise anhand der Anzahl der Patente eines Unternehmens im Innovationsmarkt bemessen läßt, Aufschluß über dessen Marktmacht geben (*Dahdouh/Mongoven*, 1996, S. 421; *Yao/DeSanti*, 1993, S. 507).
- Schließlich wird eine Bemessung der Marktmacht anhand der Kernkompetenzen des jeweiligen Unternehmens vorgeschlagen (*Yao/DeSanti*, 1993, S. 510). Dabei handelt es sich nach *Prahalad/Hamel* (1990, S. 79) um die Fähigkeit einer Organisation zu kollektivem Lernen, insbesondere im Zusammenhang mit der Koordination unterschiedlicher Produktionsfertigkeiten sowie der Integration verschiedenartiger Technologiemuster<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Im Fall *General Motors/ZF Friedrichshafen* (*General Motors Corp.*, Civ. No. 93–530; Nov. 6<sup>th</sup> 1993) wurde die Marktmacht auf diese Weise bestimmt.

<sup>33</sup> Als überlegenen Maßstab sehen *Gilbert/Sunshine* (1995 a, S. 589 f.) die abgezinste Summe der Gesamtproduktion an, wobei als Abzinsungsfaktor die geschätzte FuE-Abschreibungsrate herangezogen werden sollte.

<sup>34</sup> Ein Überblick über die verschiedenen Definitionen des Begriffs „Kernkompetenz“ findet sich bei *Rasche* (1994, S. 148 ff.).

Im Anschluß an die Potentialanalyse führen die Antitrustbehörden eine Analyse der Anreize des fusionierten Unternehmens durch, die FuE-Aktivitäten zu begrenzen.

*c) Analyse der Anreize zur Durchführung  
wettbewerbsbeschränkender Maßnahmen*

Aufgrund der komplexen Zusammenhänge lassen sich die Auswirkungen einer Fusion auf die Innovation nur qualitativ feststellen (*Dahdouh/Mongoven*, S.416 f.). Herrscht Wettbewerb auf den dem relevanten Innovationsmarkt nachgelagerten Produktmärkten, so ist ein Anreiz des fusionierten Unternehmens zur Verminderung seiner Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten eher unwahrscheinlich, da damit die Chance auf eine Ausweitung des Marktanteils auf den Produktmärkten vermindert wird (*Gilbert/Sunshine*, 1995 a, S. 596). Dabei kann es schon ausreichen, daß potentielle Wettbewerber die Marktstellung auf den relevanten Produktmärkten bedrohen.

*aa) Unilaterale wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen*

Eine exakte Anreizanalyse wird damit beginnen, Anreize des fusionierten Unternehmens zu unilateralen wettbewerbsbeschränkenden Handlungen, also zu einer einseitigen Absenkung der FuE-Aktivitäten, zu untersuchen. Das fusionierte Unternehmen kann seine FuE-Aktivitäten reduzieren, indem es einen bestimmten Forschungsweg nicht weiterverfolgt und absterben läßt oder indem es die Ressourcenausstattung einzelner oder aller Forschungswege absenkt. Die Gefahr eines derartigen Vorgehens muß insbesondere dann als besonders hoch eingeschätzt werden, wenn die fusionierenden Unternehmen ähnliche Forschungswege eingeschlagen haben oder aber wenn der Forschungsweg eines der fusionierenden Unternehmen im Vergleich zu den anderen schon sehr weit fortgeschritten ist (*Yao/DeSanti*, 1993, S. 518). So glauben die Antitrustbehörden in den Fällen *Glaxo* und *Upjohn* die Gefahr fusionsbedingter unilateraler Beschränkungen der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten der fusionierenden Unternehmen identifiziert zu haben<sup>35</sup>.

Unilaterale Effekte können selbst dann auftreten, wenn das fusionierte Unternehmen nicht der einzige Anbieter auf dem Innovationsmarkt ist<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> *Glaxo plc.*, C-3586 (June 14<sup>th</sup>, 1995) und *Upjohn Co.*, C-3638 (Feb. 8<sup>th</sup>, 1996).

<sup>36</sup> *Dahdouh/Mongoven* (1996, S. 423) präsentieren hierzu ein Beispiel aus der Pharmabranche, bei dem die Eliminierung eines Forschungsprojekts oder die Verzögerung der Entwicklung eines Produkts aufgrund der damit verbundenen Verringerung der Kannibalisierungseffekte erklärt werden: Eine Fusion kann dazu führen, daß ein FuE-Projekt eines der an der Fusion beteiligten Unternehmen nicht weiterverfolgt wird, da dieses Projekt zu einer Kannibalisierung eines Produkts eines anderen Fusionspartners führt. Ebenso sind Verzögerungen dann

Um zu einer validen Einschätzung derartiger Absichten des fusionierten Unternehmens zu gelangen, stützen sich die Antitrustbehörden – soweit dies möglich ist – auf firmeninterne Dokumente, insbesondere Strategiepapiere, sowie auf das Verhalten des aufkaufenden Unternehmens in der Vergangenheit (*Dahdouh/Mongoven*, 1996, S. 428; *Brechbühl*, 1998, S. 176). So ist insbesondere dann die Gefahr für unilaterale wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen des fusionierten Unternehmens als hoch einzuschätzen, wenn das dominante Unternehmen bereits in der Vergangenheit andere forschende Unternehmen gekauft und vielversprechende FuE-Projekte geschlossen hat.

#### bb) Koordinierte wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen

Sofern die Analyse ergibt, daß das fusionierte Unternehmen nicht in der Lage ist, Marktmacht auszuüben, ist zu prüfen, inwieweit die Möglichkeit und der Anreiz zu einer Kollusion der verbleibenden Unternehmen zur Begrenzung der FuE-Aktivitäten besteht (*Gilbert/Sunshine*, 1995 a, 591 f.). Grundsätzlich werden die Möglichkeiten kollusiven Handelns auf Innovationsmärkten als eher gering, jedoch als durchaus möglich eingeschätzt (*Dahdouh/Mongoven*, 1996, S. 425; *Gilbert/Sunshine*, 1995 a, S. 591 f.): So erfordert eine Abstimmung der FuE-Aktivitäten zum Zwecke ihrer Verminderung zunächst eine verlässliche Bemessungsgrundlage, auf die sich diese Koordination beziehen kann. Darüber hinaus muß eine Vereinbarung über die Teilung der Kollusionsgewinne getroffen werden. Weiterhin müssen Mittel vorhanden sein, von der Vereinbarung abweichendes Verhalten zu erkennen und zu sanktionieren. Schließlich bedarf es eines wirksamen Schutzes der Kooperation gegen Außenseiter.

Da FuE-Aktivitäten in der Regel der Geheimhaltung unterliegen, erweist sich sowohl eine Absprache als auch eine Überwachung dieser Aktivitäten als äußerst schwierig (*Yao/DeSanti*, 1993, S. 515; *Rapp*, 1995, S. 30). Sofern keine Produktmärkte existieren, auf denen der Kollusionsbrecher als Anbieter auftritt, ist auch die Disziplinierung desselben mittels der Preispolitik der treuen Kollusionäre nicht durchsetzbar (*Dahdouh/Mongoven*, 1996, S. 425). Insbesondere unter diesen Umständen besteht ein großer Anreiz, die Koordinationsvereinbarung zu umgehen. Die Gefahr von Außenseitern erweist sich schließlich dann als besonders groß, wenn die FuE-Aktivitäten keine specialized assets erfordern. In diesem Falle ist die Stabilität der Koordinationsvereinbarung kaum gewährleistet.

Neben diesen grundsätzlichen Problemen ist der Anreiz zu kollusivem Verhalten auf dem Innovationsmarkt vor allem dann sehr gering, wenn auf den relevanten Produktmärkten intensiver Wettbewerb herrscht oder aber die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten auf eine nicht nur inkrementelle Innovation gerichtet sind

---

zu erwarten, wenn ein FuE-Strang auf ein Produkt gerichtet ist, das sich hinsichtlich der Nebenwirkungen als besser als das andere erweist.

(Gilbert/Sunshine, 1995 a, S.591 f.). Im ersten Fall besteht für ein Unternehmen keine Veranlassung, seine FuE-Aktivitäten zu vermindern, da kein Kannibalisierungseffekt auftreten kann. Im zweiten Fall würden durch die Innovation existierende Produkte völlig verdrängt und es gelänge dem Innovator, den Markt zu monopolisieren. Sowohl die Gewinnaussichten als auch die mangelnde Möglichkeit, den Innovator auf existierenden Produktmärkten mittels der Preispolitik zu sanktionieren, vermindern den Anreiz zur Kollusion oder zumindest zu deren Einhaltung. Mit dem Auftreten von Kollusionen auf dem Innovationsmarkt ist daher am ehesten dort zu rechnen, wo sich die Innovation auf eine marginale Produktverbesserung oder Kostenreduzierung bezieht<sup>37</sup>.

Ein Anreiz zu Kollusionen besteht zudem vor allem dort, wo es den Unternehmen gelingt, durch eine derartige FuE-Absprache das Mißerfolgsrisiko einer Innovation zu vermindern. So kann die Verständigung auf einen bestimmten Forschungsweg oder auf eine bestimmte Basistechnologie die Kompatibilität der Innovationen der verschiedenen Wettbewerber gewährleisten (Yoa/DeSanti, 1993, S.516). Die Gefahr für den Wettbewerber, der seine Invention als zweiter einführt, keine Innovationsgewinne realisieren zu können, wird auf diese Weise weitgehend reduziert<sup>38</sup>.

Um derartige Kollusionsanreize umzusetzen und eine wirksame Kooperation zu konstituieren, existieren nach Ansicht der Vertreter der IMA durchaus einige wirksame Kontroll- und Sanktionsmechanismen (Gilbert: FTC, 1995, S. 985 f.; Dahdouh/Mongoven, 1996, S.427): So lassen sich beispielsweise Berichtsverfahren einführen, die den FuE-Fortschritt der beteiligten Unternehmen transparent machen. Weiterhin kann mittels einer Kreuzlizenzierung, verbunden mit geringen oder keinen Lizenzgebühren, der Betrugsanreiz gänzlich vermindert werden, da nicht nur der First Mover, sondern alle Beteiligten am Innovationsgewinn partizipieren. Ein derartiges Instrument würde sogar zu einer Verstärkung des wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens führen, da es aufgrund der Logik kollektiven Handelns für die Teilnehmer lukrativ erscheint, die Free-Rider-Position einzunehmen und die FuE-Aktivitäten in der Hoffnung auf den Erfolg der anderen Vertragspartner weiter zu begrenzen.

Die Antitrustbehörden werden sich bei der Evaluierung der Gefahr fusionsbedingter koordinierter wettbewerbsbeschränkender Maßnahmen wiederum auf unternehmensinterne Akten und auf das Verhalten der potentiell beteiligten Unternehmen in der Vergangenheit stützen (Dahdouh/Mongoven, 1996, S. 428; Brechbühl, 1998, S. 176). Die Gefahr kollusiven Verhaltens auf dem Innovationsmarkt ist bei-

<sup>37</sup> Als Beispiel für einen derartigen Fall wird die Absprache der amerikanischen Automobilhersteller zur Verzögerung der Einführung von Abgaskatalysatoren angeführt: *Automobile manufacturing Association Inc.* (1969 Trade Cas. (CCH) 72,907 (C.D. Cal. 1969).

<sup>38</sup> Dahdouh/Mongoven (1996, S.426 f.) führen als Beispiel den *Sensormatic-Fall* (*Sensormatic Electronics Corp.*, C-3572, Apr. 18<sup>th</sup>, 1995) an: Die Einführung einer neuen Preisdetektorsoftware- und -hardware eines der beiden Hersteller hätte dazu geführt, daß der andere Hersteller aufgrund der auftretenden Inkompatibilitäten aus den Markt austreten hätte müssen.

spielsweise dann als besonders hoch einzuschätzen, wenn es den Wettbewerbern bereits in der Vergangenheit gelang, sich auf einen bestimmten Standard zu verständigen.

Als Fall, in dem die Antitrustbehörden die Gefahr koordinierten Verhaltens auf dem Innovationsmarkt nachgewiesen zu haben glauben, darf *American Home Products* gelten<sup>39</sup>.

#### d) Evaluation fusionsbedingter Effizienzverbesserung

Mit einem Unternehmenszusammenschluß können auch Effizienzsteigerungseffekte im Bereich der Forschung und Entwicklung verbunden sein (*Gilbert/Sunshine*, 1995 a, S. 597; *Dahdouh/Mongoven*, 1996, S. 437). Derartige Effekte resultieren insbesondere daraus, daß sich durch Zusammenlegung der FuE-Ressourcen Skaleneffekte realisieren lassen oder redundante FuE-Aktivitäten eingestellt werden (*Yao/DeSanti*, 1993, S. 521). Diese Effekte können wiederum den Wettbewerb stimulieren, indem der Anreiz zu kollusivem Verhalten reduziert wird.

Die Antitrustbehörden evaluieren eine Effizienzsteigerung anhand dreier Kriterien, nämlich anhand der Art der Effizienzsteigerung, ihres Ausmaßes und der Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts (§ 4 HMG). Für die Antitrustbehörden sind ausschließlich diejenigen Effizienzsteigerungen beachtlich, die nur durch die Fusion hervorgerufen werden und nicht durch andere Mittel wie beispielsweise eine Verminderung der Produktion usw. realisiert werden können.

Das Ausmaß der Effizienzsteigerung muß derartig ausfallen, daß die potentielle fusionsbedingte Wettbewerbsbeschränkung kompensiert wird. Dabei steht nicht ein reiner Vergleich des Ausmaßes der Wettbewerbsbeschränkung und der Effizienzsteigerung im Vordergrund. So können nach Ansicht der Antitrustbehörden ungewöhnlich große wettbewerbsbeschränkende Effekte („particularly large“) nur durch außergewöhnlich große Effizienzsteigerungen („extraordinarily great“) aufgewogen werden. Insbesondere ist bei einer fusionsbedingten Monopolisierung des Innovationsmarktes grundsätzlich davon auszugehen, daß der wettbewerbsbeschränkende Effekt dominiert.

Damit effizienzsteigernde Effekte berücksichtigt werden, müssen ihr Eintreten und ihr Ausmaß mit großer Sicherheit diagnostiziert werden können. Spekulative Effizienzsteigerungen werden nicht in die Betrachtung einbezogen. Vor allem das Eintreten von FuE-Effizienzen ist mit großen Unsicherheiten verknüpft.

Sofern nun die Effizienzsteigerungen diesen Kriterien genügen, also mit größter Wahrscheinlichkeit ausschließlich fusionsbedingt und in genügend großem Umfang

---

<sup>39</sup> *American Home Products Corp.*, C-3557 (Feb. 14<sup>th</sup>, 1995), und *Sensormatic Electronics Corp.*, C-3572 (Apr. 18<sup>th</sup>, 1995).

auftreten, um den potentiellen wettbewerbsbeschränkenden Effekt zu kompensieren, werden von den Antitrustbehörden keine Einwände gegen die Fusion erhoben<sup>40</sup>.

*e) Maßnahmen zur Beseitigung oder  
Verhinderung der Wettbewerbsbehinderung*

Sofern die Antitrustbehörden eine wettbewerbsabträgliche Wirkung des Fusionsvorhabens diagnostizieren, die nicht durch Effizienzsteigerungen kompensiert wird, steht ihnen ein umfangreiches Instrumentarium zur Verfügung: So kann zum einen die Fusion untersagt werden<sup>41</sup>. Daneben ist eine Genehmigung des Unternehmenszusammenschlusses unter Auflagen möglich. Als am wenigsten einschneidendste Maßnahme ist die konzerninterne Lizenzierung anzusehen: Den fusionswilligen Unternehmen wird die Fusion gestattet; sie müssen jedoch ihre FuE-Abteilungen weiterhin getrennt betreiben. Sobald aus den FuE-Aktivitäten verwertbare Resultate hervorgehen, sind diese wechselseitig zu lizenzieren. Die Wirksamkeit dieses Instruments setzt jedoch voraus, daß ein Mindestmaß an Innovationswettbewerb zwischen den nunmehr miteinander verbundenen Unternehmen bestehen bleibt (*Brechbühl*, 1998, S. 177).

Daneben kann eine Lizenzierung an einen Wettbewerber durchgesetzt werden. Eine derartige Maßnahme schafft die Voraussetzungen dafür, daß sowohl das fusionierte Unternehmen als auch ein Wettbewerber einen bestimmten Forschungspfad weiterverfolgen. Eine bloße Lizenzerteilung ist jedoch nur dann für die Stimulierung des Innovationswettbewerbs ausreichend, wenn geistige Eigentumsrechte Wettbewerbern den Markteintritt verwehren (*Dahdouh/Mongoven*, 1996, S. 438). Stellen jedoch spezifische Assets die Marktzutrittsschranke dar, können die Antitrustbehörden verlangen, daß das fusionierte Unternehmen einem Wettbewerber neben der Lizenz auch notwendige FuE-Assets, also Know how, Forscher usw., überläßt<sup>42</sup>. Dabei ist es notwendig, daß sowohl genügend Ressourcen beim fusionierten Unternehmen belassen als auch ausreichend Ressourcen zum Wettbewerber transferiert werden (*Rapp*, 1995, S. 44). Als einschneidendste Maßnahme ist jedoch die Desinvestition, also die Übertragung eines gesamten FuE-Bereichs an einen Wettbewerber, anzusehen. Nach *Dahdouh/Mongoven* (1996, S. 438) bietet sich ein derartiges Vorgehen an, um die FuE-Anstrengungen insgesamt zu erhöhen. Ebenso wie bei einer Lizenzierung kann damit auch die zusätzliche Auflage, technische Unter-

---

<sup>40</sup> Entscheidend dabei ist, daß die Antitrustbehörden alle drei Marktkategorien getrennt untersuchen.

<sup>41</sup> Vgl. hierzu *General Motors/ZF Friedrichshafen* (*General Motors Corp.*, Civ. No. 93–530, Nov. 16<sup>th</sup>, 1993) und *Upjohn Co.*, C-3638 (Feb. 8<sup>th</sup>, 1996).

<sup>42</sup> Beispielsweise wurde *Boston Scientific* (*Boston Scientific Corp.*, C-3573, May 5<sup>th</sup>, 1995) gezwungen, einem neuen Anbieter im Kathedermarkt eine breite nichtexklusive Lizenz ohne laufende Gebühr zu gewähren, die es diesem erlaubte, die Patente von *Boston Scientific* sowie die der aufgekauften beiden Firmen zu nutzen. Zudem mußte *Boston Scientific* dem Wettbewerber für drei Jahre technische Unterstützung zukommen lassen.



stützung zu leisten, FuE-Assets zu übertragen usw. verbunden sein<sup>43</sup>. Bei der Desinvestition muß sichergestellt werden, daß während des Desinvestitionsprozesses das fusionierte Unternehmen die betreffenden FuE-Projekte weiterführt. Hierzu findet der Einsatz von Geldstrafen oder eines Treuhänders Anwendung<sup>44</sup>.

### f) Ergebnis

Die IMA macht sich die folgenden theoretischen und empirischen Erkenntnisse zunutze: Innovationen kommt ein maßgeblicher Stellenwert in der wirtschaftlichen Entwicklung zu. Diese sind zumindest zum großen Teil das Ergebnis unternehmerischer Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, die durch Konzentration vermindert werden können, aber nicht zwingend vermindert werden. Die IMA stellt eine kasuistische Ex-ante-Analyse eines Fusionsvorhabens dar, die sich ausschließlich auf die Betrachtung des sog. Innovationsmarktes beschränkt. Dieser Innovationsmarkt umfaßt alle FuE-Aktivitäten, die auf ein bestimmtes neues oder verbessertes Produkt resp. auf einen derartigen Prozeß gerichtet sind. Der Innovationsmarkt wird nun aus Praktikabilitätsgründen anhand offenkundiger FuE-Assets abgegrenzt. Anhand dieser Assets oder anderer vergleichbarer unternehmensspezifischer Determinanten des Innovationserfolgs bestimmen hernach die Antitrustbehörden das Potential des fusionierten Unternehmens, eine Verminderung seiner FuE-Aktivitäten durchzusetzen. Je nach der Situation auf dem Innovationsmarkt wird anschließend geprüft, ob durch die Fusion ein Anreiz besteht, unilaterale oder koordinierte Maßnahmen zur Begrenzung der FuE-Aktivitäten vorzunehmen. Ergibt die Analyse potentieller Effizienzsteigerungen, die im Bereich der FuE grundsätzlich als kaum mit ausreichender Sicherheit prognostizierbar angesehen werden, daß diese nicht ausreichen, den potentiellen wettbewerbsbeeinträchtigenden Effekt der Fusion zu kompensieren, können die Antitrustbehörden auf verschiedene Instrumente zurückgreifen, um den Wettbewerb auf dem Innovationsmarkt zu sichern bzw. zu beleben. Maßgebliches Kennzeichen der IMA ist also, daß fusionsbedingte negative Auswirkungen auf die Hervorbringung von Innovationen als möglich angesehen und daß diese mittels der IMA erkannt und verhindert werden können.

## C. Würdigung

In der nachfolgenden Würdigung sollen im wesentlichen zwei Aspekte näher geprüft werden: Zum einen soll die theoretische und empirische Fundierung der IMA untersucht werden und zum anderen die praktische Umsetzung derselben. Bei letz-

<sup>43</sup> Im Fall *Glaxo plc.*, C-3586 (June 14<sup>th</sup>, 1995) wurde *Glaxo* gezwungen, notwendige Informationen zu liefern, technische Unterstützung zu leisten und die Forscher des Wettbewerbers entsprechend auszubilden.

<sup>44</sup> Vgl. hierzu die Fälle *American Home Products Corp.*, C-3557 (Feb. 14<sup>th</sup>, 1995), und *Hoechst AG*, C-3586 (June 14<sup>th</sup>, 1995).

terer soll insbesondere die Problematik, inwieweit die Ergebnisse der IMA mittels anderer im amerikanischen Antitrustrecht vorhandener Instrumente erreicht werden können, also die Frage, ob die IMA eigentlich überflüssig ist und der Problembe-  
reich mittels der Potential Competition Doctrine abgedeckt wird, nicht weiter be-  
achtet werden<sup>45</sup>.

## I. Würdigung des theoretischen und empirischen Fundaments

Im Rahmen dieses Abschnitts sollen im wesentlichen drei Aspekte diskutiert werden: Zum ersten soll untersucht werden, inwiefern ein übergreifendes theoretisches oder empirisches Fundament für die Umsetzung der IMA existiert. Zum zweiten soll geprüft werden, ob – insofern ein übergreifendes Fundament nicht vorhanden ist – eine Orientierung an einem Zwischenziel – der Innovationsproduktionsfunktion – möglich ist. Schließlich wird evaluiert, ob die Voraussetzungen für eine Wettbewerbsbehinderung auf dem Innovationsmarkt, nämlich die Möglichkeit zur Monopolisierung notwendiger FuE-Ressourcen, im Einzelfall gegeben sein können.

### a) Fehlen einer globalen Richtschnur für die IMA

In der Literatur wird eine Vielzahl von Determinanten für die Hervorbringung von Innovationen genannt (*Elßner*, 1993; *Grupp*, 1997, S. 49 ff., S. 94 f.; *Oberender*, 1973, S. 42 ff.), die Eingang in die unterschiedlichsten Theoriegebäude gefunden haben. Für eine Beurteilung von Fusionen hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Innovationstätigkeit scheinen in erster Linie die von *Schumpeter* (1942) thematisierten und später als Neo-Schumpeter-Hypothesen formulierten Zusammenhänge von grundlegender Bedeutung zu sein. Diese Erkenntnisse – sofern sie stichhaltig sind – könnten technologisch dergestalt interpretiert werden, daß durch die Wettbewerbspolitik ein innovationsmaximaler Konzentrationsgrad oder eine innovationsmaximale Unternehmensgröße anzustreben wäre.

<sup>45</sup> In der sog. Potential Competition Doctrine werden zwei Ansätze unterschieden: die Theorie der aktuellen potentiellen Konkurrenz („actual potential competition theory“), nach der eine Fusion zwischen einem aktuellen Wettbewerber und seinem potentiellen Konkurrenten genauso anzusehen ist wie zwischen zwei aktuellen Wettbewerbern, und die Theorie der wahrgenommenen potentiellen Konkurrenz („perceived potential competition theory“) (vgl. *Widnell*, 1996, S. 378 f.). Dieser letztgenannten Theorie zufolge ist von einer Fusion, an der ein Unternehmen beteiligt ist, das nicht auf dem entsprechenden Markt anbietet, aber von dem die anderen Anbieter glauben, es könne jederzeit auf diesen Markt eintreten, eine Verminderung des Wettbewerbs zu erwarten. Während nun die Gegner der IMA der Ansicht sind, sie bringe keine zusätzliche Erkenntnis hinsichtlich der relevanten fusionsbedingten Auswirkungen auf den Wettbewerb (*Rapp*, 1995, S. 40 ff.; *Landman*, 1998), behaupten die Befürworter gerade das Gegenteil (*Dahdouh/Mongoven*, 1996, S. 429 f.; *Tom/Newberg*, 1997). Insbesondere *Gilbert/Sunshine* (1995 a, S. 581 ff.) versuchen mit Hilfe eines Beispiels nachzuweisen, daß bestimmte negative Auswirkungen einer Fusion auf den Wettbewerb wohl durch die IMA aufgedeckt würden, jedoch nicht durch eine Analyse der potentiellen Konkurrenz.

So wird in der durch *Galbraith* (1952) formulierten Neo-Schumpeter-Hypothese I ein positiver Zusammenhang zwischen Unternehmensgröße und Innovationskraft behauptet. Im wesentlichen wird dieser Zusammenhang mit den folgenden Argumenten begründet (*Kamien/Schwartz*, 1982, S. 32 f.; *Frisch*, 1993, S. 41 ff.): Die Entwicklung der technischen Voraussetzungen der Innovation weist Skaleneffekte auf, die daraus resultieren, daß die FuE-Assets besser genutzt werden können, eine stärkere Spezialisierung des Forschungspersonals möglich ist (*Jorde/Teece*, 1990, S. 81 f.) und daß unterschiedliche technische Kenntnisse besser integriert werden können (*Monopolkommission*, 1990, VII. Kapitel, Tz. 939). Zudem werden durch eine vertikale Integration des Forschungsweges, die mit zunehmender Größe der Unternehmung leichter darstellbar wird, hohe Transaktionskosten vermieden, die sich bei einer Fremdbeschaffung von Forschungsergebnissen aufgrund des Problems zwangsläufig in der Natur der Sache liegender unvollständiger Vertragsinhalte und der damit verbundenen Gefahr opportunistischen Verhaltens des Lieferanten ergeben (*Rüdiger*, 1998). Die mit wachsender Unternehmensgröße besseren Möglichkeiten für eine breitere Anwendung der technischen Forschungsergebnisse (*Nelson*, 1959, S. 156) sowie die teilweise damit verbundene Risikostreuung, die zudem Ergebnis von in größeren Unternehmen öfter vorzufindenden weiteren simultanen Forschungsvorhaben ist (*Schumpeter*, 1928), erlauben zugleich einen besseren Zugang zu den finanziellen Ressourcen, deren Beschaffung vor allem bei einem ungenügend entwickelten Markt für Risikokapital an Bedeutung gewinnt. Die ökonomische Verwertung der Forschungsergebnisse wird zudem durch die Unternehmensgröße scheinbar erleichtert, da hierdurch ein beschleunigter Marktzutritt gewährleistet zu sein scheint (*Franz*, 1995, S. 99 f.). Diesen vermeintlichen Vorteilen größerer Unternehmen im Innovationsprozeß<sup>46</sup> werden jedoch in der Literatur einige Nachteile gegenübergestellt, die vor allem aus den trägeren Organisations- und Entscheidungsstrukturen großer Unternehmen und deren negativen Auswirkungen auf die Motivation des Forschungspersonals resultieren (*Scherer/Ross*, 1990, S. 652 f.; *Cohen/Levin*, 1989, S. 1067).

Die empirische Evaluation<sup>47</sup> stützt kaum die Aussage, es bestünde ein positiver Zusammenhang zwischen Unternehmensgröße und FuE-Aktivität (*Cohen/Levin*, 1989, S. 1067 ff.; *Weigand*, 1996, S. 41 ff.). Ebenso kann nicht die Rede von einer empirischen Bestätigung der These eines positiven Zusammenhangs zwischen Unternehmensgröße und Innovation sein (*Cohen/Levin*, 1989, S. 1067 ff.). Neuere Studien zeigen vielmehr, daß kleine und mittlere Unternehmen zumindest ähnliche Erfolge bei Innovationen aufweisen wie große Unternehmen (*Acs/Audretsch*, 1991), wobei dies wiederum sehr stark von Industriespezifika abhängt<sup>48</sup>. So erweisen sich

<sup>46</sup> Zum Innovationsprozeß als interaktivem Prozeß zwischen Unternehmung und Markt siehe *Kline/Rosenberg* (1986).

<sup>47</sup> Zu den dabei auftretenden Problemen einer sinnvollen Maßgröße sowie zu weiteren methodischen Problemen vgl. insbesondere *Cohen/Levin* (1989, S. 1062 ff.).

<sup>48</sup> Als Determinanten der Innovationsrate werden von *Acs/Audretsch* (1988; 1990) die folgenden genannt: 1) der Grad der Kapitalintensität, 2) der Konzentrationsgrad der Branche,

große Unternehmen vor allem in kapitalintensiven, werbeintensiven und konzentrierten Industriezweigen in dieser Hinsicht als überlegen (*Acs/Audretsch*, 1990, S. 57). Nach *Mansfield et al.* (1977) sind gar die unternehmensgrößenspezifischen Vorteile von der Phase des Innovationsprozesses abhängig.

Der in der Neo-Schumpeter-Hypothese II postulierte positive Zusammenhang zwischen Ex-ante-Marktmacht und Innovationsverhalten wird im wesentlichen mit der besseren Appropriierbarkeit des Innovationsertrags sowie mit der besseren Fähigkeit, Mittel für eine eigenfinanzierte Forschung bereitzustellen, begründet (*Kamien/Schwartz*, 1982, S. 47). Diese positiven Effekte werden jedoch durch mangels Wettbewerbsdruck auftretende organisatorische Ineffizienzen sowie durch einen in *Arrows* Modell formalisierten Kannibalisierungseffekt beeinträchtigt. Auch hier ergibt die empirische Überprüfung, daß die Bedeutung der Konzentration sowohl für die FuE-Aktivitäten als auch für die Innovationshäufigkeit eher von untergeordneter Bedeutung ist (*Weigand*, 1996, S. 74 ff.; *Cohen/Levin*, 1989, S. 1078; *Kamien/Schwartz*, 1982, S. 49 ff.; *Baldwin/Scott*, 1987, S. 63 ff.; *Scherer*, 1992, S. 1425). Insgesamt scheinen auch hier Industriespezifika – allen voran die Ausgestaltung der Nachfrage, das technologische Potential und die Appropriierbarkeit – eine größere Erklärungskraft für die FuE-Aktivität und die Innovationsrate aufzuweisen, als die Konzentration in einer Branche (*Cohen/Levin*, 1989, S. 1079 ff.).

Damit erscheint die Bestimmung eines für das Innovationsverhalten optimalen Konzentrationsgrades zumindest auf der Grundlage des heutigen Kenntnisstandes in weite Ferne gerückt zu sein<sup>49</sup>.

Zugleich büßt auch das von den Protagonisten der IMA herangezogene Modell von *Arrow* seine erklärende Kraft ein. Tatsächlich erweist sich dieses Modell als kaum geeignet, als übergreifendes theoretisches Fundament für den Zusammenhang zwischen Marktstruktur und Innovationshäufigkeit zu dienen, wenngleich es durchaus in der Lage ist, für eine bestimmte Art von Situationen treffende Aussagen zu liefern<sup>50</sup>. Insbesondere aufgrund der Annahme der perfekten Appropriierbarkeit des Innovationsertrags sowie aufgrund der Beschränkung auf Prozeßinnovationen und Innovationen, die enge Substitute zu dem vorhandenen Produkt darstellen, kann das Modell nur einen Teil realer Phänomene abbilden. Schließlich

3) die gesamte Innovationsintensität des Industriezweigs, sowie 4) der Grad des Anteils von Großunternehmen in der Branche.

<sup>49</sup> Mit dem Streben nach einer innovationsmaximalen Marktstruktur treten freilich andere wirtschaftspolitische Zielsetzungen wie beispielsweise die alloкатive Effizienz gänzlich in den Hintergrund. Die Berücksichtigung der statischen Wettbewerbseffekte würde vielmehr nach der Bestimmung einer sozialoptimalen Innovationsrate verlangen. Aber es gibt nach Ansicht der *FTC* (1996, Kap. 6, S. 10) keine Übereinstimmung darüber, „as to how economics should develop a theoretical model of the ‚socially optimal‘ level of innovation“.

<sup>50</sup> Eine Weiterentwicklung des Modells findet sich beispielsweise bei *Weigand* (1996, S. 48 ff.).

bleibt auch eine marktstrukturell bedingte unterschiedliche Effizienz der FuE gänzlich außer acht.

Gleichwohl ließe sich unter bestimmten realitätsgetreueren Annahmen theoretisch ein optimaler Konzentrationsgrad ableiten, der als Richtschnur für eine Fusionskontrolle auf Innovationsmärkten zu dienen geeignet wäre. Ein derartiges Modell müßte neben der branchenspezifischen Appropriierbarkeit des Innovationsertrags<sup>51</sup> auch die anderen maßgeblichen Industriespezifika differenziert integrieren. Jedoch bliebe ein derartiges Unterfangen rein theoretischer Natur.

Auf dem gegenwärtigen Kenntnisstand muß also die Existenz einer innovationsmaximalen Unternehmensgröße oder Marktstruktur verneint werden; dem *FTC-Report* (1996, Kap. 6, S. 12) ist also zuzustimmen, daß „economic empiricism and analysis have not conclusively demonstrated – one way or the other – whether there is a causal link between increased concentration and decreased innovation“. Eine global gültige Aussage über das Verhältnis zwischen Marktstruktur und Innovationshäufigkeit, die als Richtschnur für die Fusionskontrolle auf dem Innovationsmarkt dienen könnte, steht also noch aus. Insofern kann allerdings auch nicht negiert werden, daß sich durch eine Fusion bedingt negative Wirkungen auf die Innovationshäufigkeit ergeben, wenngleich dies jedoch eine sehr dürftige Basis für die Wettbewerbspolitik ist.

#### *b) Die Innovationsproduktionsfunktion als substitutive Richtschnur?*

Die obigen Ausführungen haben gezeigt, daß das Ergebnis einer Fusion auf die Hervorbringung von Innovationen nicht anhand einer allgemeinen, derzeit bekannten Gesetzmäßigkeit bestimmt werden kann, zumal es keine innovationsmaximale Marktstruktur oder Unternehmensgröße gibt, die durch die Wettbewerbspolitik anzustreben ist. Damit stellt sich die Frage, ob sich Aussagen im Hinblick auf die Innovationswirkung eines bestimmten Fusionsvorhabens treffen lassen. Dies ist vielleicht ex post anhand der tatsächlichen Innovationsresultate mit Einschränkungen möglich. Da jedoch die Konzeption der IMA auf einer Ex-ante-Überprüfung der Fusion beruht, muß das eigentliche Evaluationskriterium der Fusion zwangsläufig ein anderes sein: Werden durch eine bestimmte Fusion die FuE-Aktivitäten, also Inputgrößen, verringert? Wie die obigen Ausführungen gezeigt haben, lassen sich auch hierzu auf dem gegenwärtigen Kenntnisstand keine allgemeingültigen Aussagen treffen.

Unter der Annahme, die Antitrustbehörden könnten eine derartige Verminderung im Einzelfall beobachten respektive prognostizieren, offenbart sich nun das Pro-

<sup>51</sup> Ein Modell, das die bei *Arrow* deutlich werdenden unterschiedlichen Innovationsanreize und die marktstrukturell bedingte unterschiedliche Appropriierbarkeit des Innovationserfolgs integriert, entwickelten beispielsweise *Scherer/Ross* (1990, S. 632 ff.).

blem der Existenz einer Innovationsproduktionsfunktion<sup>52</sup>. Würde ein derartiger gesetzmäßiger Zusammenhang existieren, so könnte von einem Erhalt der FuE-Aktivitäten auf einen Erhalt der Innovationsrate geschlossen werden. Dies setzt jedoch voraus, daß diese Produktionsfunktion keine Skaleneffekte aufweist. Wäre dies nämlich der Fall, so könnte, obwohl fusionsbedingt der FuE-Einsatz reduziert wird, die gesamte Innovationsrate konstant bleiben oder sich sogar erhöhen.

Wie bereits oben angeklungen ist, können verschiedene Effekte bei einer fusionsbedingten Zusammenlegung der FuE-Ressourcen auftreten. So lassen sich sowohl bei der Entwicklung der technischen Voraussetzungen einer Innovation als auch bei der ökonomischen Realisierung Skaleneffekte vermuten, die zudem durch die Beseitigung vermeintlicher Doppelforschungsvorhaben noch verstärkt werden. Diese Rationalisierungswirkungen (*Meyer*, 1993, S. 198 f.) werden jedoch durch organisatorische Effekte überlagert. Insgesamt kann wohl mit Recht davon ausgegangen werden, daß es keine signifikante Korrelation zwischen FuE-Aktivität und Innovationsrate gibt (*Scherer*, 1992; *Rapp*, 1995, S. 27), womit die Existenz einer Produktionsfunktion für Innovationen gänzlich in Frage zu stellen ist. Dies schließt zugleich die Möglichkeit mit ein, daß eine fusionsbedingte Ausweitung der FuE-Aktivitäten zu einer Verminderung der Innovationshäufigkeit führen kann, die beispielsweise Ergebnis einer Kombination aus Beseitigung von Doppelforschung und falscher Entscheidung ist. Insbesondere darf nicht außer acht bleiben, daß der Innovationsprozeß ergebnisoffen ist, d. h., es ist das konstituierende Charakteristikum dieses Prozesses, daß seine Ergebnisse, da sie eben Neuerungen sind, nicht genau vorhergesagt werden können (*Hayek*, 1968; *Popper*, 1974). Eine „hinreichend konkrete Abschätzung“ der Input-Output-Relation (*Meyer*, 1993, S. 197) muß daher ex ante zwangsläufig unmöglich bleiben. Insofern ist zumindest der in der IMA teilweise unterstellte allgemeingültige positive Zusammenhang zwischen FuE-Aktivitäten und Innovationen abzulehnen (*Rapp*, 1995, S. 27). Selbst wenn ein fusionsbedingter Rückgang des Einsatzes von FuE-Ressourcen beobachtet und daraus eine entsprechende Verminderung der Innovationskraft des betreffenden Unternehmens resultieren würde, bliebe zu prüfen, ob eine Umlenkung der FuE-Ressourcen in andere Bereiche nicht insgesamt sogar zu einer Erhöhung der FuE-Effizienz führen würde.

Daraus läßt sich nun folgender Schluß ziehen: Selbst wenn es dem fusionierten Unternehmen gelänge, eine wettbewerbsbehindernde Verhaltensweise im Sinne einer Reduzierung der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten durchzusetzen, resultiert daraus nicht zwangsläufig eine Verschlechterung des Innovationsergebnisses (*Widnell*, 1996, S. 392 f.).

Daneben hat der fehlende Zusammenhang auch für das Entscheidungskalkül des Unternehmens maßgebliche Bedeutung: Da es selbst für das fusionierte Unterneh-

<sup>52</sup> Ein derartiger Zusammenhang zwischen Inputs und Outputs des Innovationsprozesses wurde von *Griliches* (1979) formuliert.



men ex ante unklar ist, welche Forschungsergebnisse erzielt werden und welche ökonomische Bedeutung die damit realisierte Innovation haben kann, entzieht sich eine Ressourcenzuteilung zum Bereich FuE einem Optimierungskalkül, wie es das Modell von Arrow impliziert (Eisner, 1998, S. 319). Ein fusionsinduzierter Anreiz zu einer Verringerung der FuE-Aktivitäten kann daher, selbst wenn die Möglichkeit hierzu bestünde, nicht ohne weiteres postuliert werden.

*c) Monopolisierung der FuE-Ressourcen als  
Voraussetzung einer Wettbewerbsbehinderung*

Wird unterstellt, es gäbe einen positiven Zusammenhang zwischen FuE-Aktivitäten und Innovationsrate, bleibt zu prüfen, ob ein fusioniertes Unternehmen in der Lage ist, die FuE-Ressourcen zu monopolisieren, was die Voraussetzung für die wettbewerbsbeschränkende Handlung auf dem Innovationsmarkt ist.

Der Innovationsprozeß ist maßgeblich durch die Gewinnung verwertbaren Wissens und dessen Inkorporation in neue Produkte oder Verfahren gekennzeichnet. Ebenso charakterisiert diesen Prozeß der Versuch der betreffenden Unternehmen, insbesondere den Ablauf der Forschung und Entwicklung vor den Konkurrenten geheimzuhalten<sup>53</sup>. Gelingt dies, was größtenteils von der Art der Innovation, also vom Produkt oder dem Prozeß selbst abhängt, so kann die Nutzung dieses Wissens durch die Konkurrenten verhindert und damit zumindest zeitweise monopolisiert werden<sup>54</sup>. Staatliche Zulassungsverfahren können eine derartige zeitweise Monopolisierung begünstigen (FTC, 1996, Kap. 7, S. 21). Gleichwohl induziert die Monopolisierung bestimmter Lösungen Forschungsbemühungen der Konkurrenz und entwertet damit die ökonomische Nutzung des monopolisierten Wissens, was den Wettbewerb eben in seiner Art als Prozeß mit vorstoßenden und nachziehenden Handlungen kennzeichnet. Die sonstigen FuE-Ressourcen wie Forschungsanlagen oder Wissenschaftler sind weitgehend marktgängig und stellen daher keinen Engpaß für Wettbewerber dar (Rapp, 1995, S. 36). Eine Begrenzung der FuE-Inputs, die über die Freisetzung von Wissenschaftlern realisiert wird, birgt jedoch wiederum die Gefahr, daß diese sich bei potentiellen Konkurrenten verdingen und gleichsam als Spill-over-Medium das beim ursprünglichen Arbeitgeber akkumulierte und den Geheimhaltungsbemühungen desselben unterworfenen Wissen verbreiten (Eisner, 1998, S. 309 ff.).

<sup>53</sup> Besonders eindrucksvoll wird dies aus der Studie von Levin *et al.* (1987) deutlich: So wird in der Industrie die Geheimhaltung des in Produkten oder Prozessen inkorporierten Wissens zur Aneignung von Innovationsrenten als dem Patentschutz überlegen angesehen.

<sup>54</sup> Im Rahmen der IMA wird dann von „specialized assets“ gesprochen. Die Geheimhaltung der FuE-Aktivitäten sorgt jedoch auch für eine geringe Transparenz auf der Marktnebenseite: Da der vermeintliche Monopolist aufgrund der Geheimhaltung weder einschätzen kann, welche potentiellen Konkurrenten an einer ähnlichen Innovation arbeiten noch wie weit deren Vorhaben gediehen ist, dürfte der Innovationsanreiz des fusionierten Unternehmens nicht zwangsläufig geringer ausfallen (Whalley: FTC, 1995, S. 1011 f.; Yao: FTC, 1995, S. 1021).



Insgesamt kann wohl gefolgert werden, daß eine Monopolisierung eines Teils der FuE-Ressourcen zumindest zeitweise gelingen kann, wodurch grundsätzlich die Voraussetzungen für eine Wettbewerbsbehinderung im Sinne der IMA gegeben sind.

#### *d) Ergebnis*

Die IMA steht auf einem unsoliden theoretischen und empirischen Fundament. So läßt sich weder eine innovationsmaximale Unternehmensgröße noch ein Konzentrationsgrad, der dieser Zielsetzung entspricht, bestimmen. Ebenso kann auch für den Einzelfall aufgrund der notgedrungen mangelnden Kenntnis der Innovationsproduktionsfunktion keine Aussage darüber gemacht werden, ob bei einer fusionsbedingten Minderung der FuE-Aktivitäten nun schlechtere quantitative oder qualitative Innovationsergebnisse zu erwarten sind. Eine Verminderung der FuE-Aktivitäten über die Freisetzung von FuE-Personal kann vielmehr dazu führen, daß diese eine Beschäftigung bei Konkurrenzunternehmen finden und dort zu einer Erhöhung der Innovationstätigkeit beitragen. Gleichwohl lassen sich unter Umständen bestimmte Innovationsinputs monopolisieren, so daß im Einzelfall durchaus die Voraussetzungen für eine wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweise im Sinne der IMA gegeben sind<sup>55</sup>. Damit stellt sich die Frage, ob mit dem Instrumentarium der IMA derartige Fälle identifiziert werden können.

## **II. Probleme der Anwendung der IMA**

Im nachfolgenden muß somit geprüft werden, ob die Antitrustbehörden in der Lage sind, zum einen das Potential für eine Monopolisierung von FuE-Inputs aufzudecken und zum anderen zu prognostizieren, ob eine Verminderung der FuE-Aktivitäten eintreten wird. Damit wird jedoch zugleich anerkannt, daß die eigentliche Zielsetzung der IMA, die Innovationsrate zumindest zu stabilisieren, damit nicht zwangsläufig erreicht wird.

#### *a) Die Problematik der Abgrenzung des relevanten Marktes*

Eine Abgrenzung des relevanten Innovationsmarktes wird durch zwei Faktoren zumindest erschwert, wenn nicht gar völlig ad absurdum geführt: Erstens ist dies die Tatsache, daß die Inputs einer Innovation sehr vielfältig und aufgrund der Offenheit des Prozeßergebnisses nicht unbedingt einer bestimmten ex ante gewünschten Innovation zuordenbar sind. Die Zufälligkeit des Innovationsergebnisses in qualitativer

---

<sup>55</sup> Eine wettbewerbspolitische Beurteilung von Fusionen oder Kooperationen, die den FuE-Bereich berühren, anhand einer Abwägung der wohlfahrtsökonomischen Vor- und Nachteile befürworten beispielsweise auch *Ordo*/Willig (1985), *D'Aspremont/Jacquemin* (1988, 1990) und *Katz/Ordover* (1990).

Hinsicht – zumindest was die Phase der Invention anbelangt – verhindert eine ergebnisbezogene Abgrenzung des relevanten Marktes. Gleichwohl können sich die Antitrustbehörden damit behelfen, eine Abgrenzung auf Grundlage der FuE-Aktivitäten vorzunehmen, die das Unternehmen der Hervorbringung einer bestimmten Innovation widmet. Ein derartiges Vorgehen kann freilich nicht die Quellen einer Innovation erfassen, die zufällig zur Hervorbringung einer Innovation führen (*Widnell*, 1996, S. 391 f.) und wird daher zwangsläufig eine zu enge Marktabgrenzung nach sich ziehen.

Zweitens behindert die Geheimhaltung der FuE-Aktivitäten die Bestimmung des relevanten Innovationsmarktes. So ist es keinesfalls offensichtlich, wer sich an einem Wettbewerb, der auf eine bestimmte Innovation abzielt, beteiligt<sup>56</sup>. Gleichwohl stehen den Antitrustbehörden wesentlich effektivere Möglichkeiten zur Verfügung, Kenntnisse über die FuE-Aktivitäten der einzelnen Konkurrenten zu erlangen (*Dahdouh/Mongoven*, 1996, S. 421). Trotzdem läßt sich das Problem, alle Wettbewerber eindeutig zu identifizieren, nicht ohne weiteres lösen, da die vorhandenen Wettbewerber nicht von sich aus auf ihr Engagement im Innovationsmarkt hinweisen werden. Die Antitrustbehörden sind also dabei weitgehend auf Verdachtsmomente angewiesen.

Ebenso wie die Bestimmung der aktuellen Wettbewerber bereitet die Eruiierung potentieller Wettbewerber und dabei insbesondere der Unternehmen, die zukünftig in den Innovationsmarkt eintreten werden, nahezu unüberwindbare Schwierigkeiten (*Widnell*, 1996, S. 393; *Prosi*, 1991, S. 581).

Eine einigermaßen sinnvolle Abgrenzung des relevanten Innovationsmarktes ist daher nur in den Bereichen möglich, in denen die einzelnen Phasen des Innovationsprozesses einer laufenden Beobachtung zugänglich sind und sich kein Wettbewerber dieser Beobachtung entziehen kann. Aus diesen Gründen läßt sich eine verlässliche Abgrenzung nur in den Bereichen durchführen, in denen die Realisierung einer bestimmten Kategorie von Innovation zwingend an ein staatliches Zulassungsverfahren gebunden ist. Die pharmazeutische Industrie ist hierfür ein Beispiel, da ihre Innovationen das Zulassungsverfahren der FDA durchlaufen müssen.

#### *b) Die Problematik der Ermittlung der Marktmacht*

Noch größere Probleme als die Identifizierung der Marktteilnehmer bereitet die Ermittlung der Marktmacht dieser Teilnehmer. Wie oben erläutert, können im Rahmen der IMA unterschiedliche Indikatoren zur Bestimmung der Marktmacht auf dem Innovationsmarkt herangezogen werden. Alle diese Verfahren weisen den Nachteil auf, daß sie aufgrund der Charakteristika des Innovationsprozesses kein

<sup>56</sup> Vgl. *Widnell* (1996, S. 392). Nach *Prosi* (1991, S. 581) wirft dies darüber hinaus die Frage auf, ob nur private Anbieter berücksichtigt werden sollen oder aber auch Universitäten und andere öffentliche Forschungsinstitute.

verlässliches Indiz für die Fähigkeit eines Unternehmens, Innovationen zu realisieren, darstellen (Widnell, 1996, S. 392 f.; Eiszner, 1998, S. 323). Eine Beurteilung der Kriterien kann daher nur vor dem Hintergrund ihrer Eignung, die FuE-Aktivitäten zu messen, erfolgen.

Eine Bemessung der FuE-Aktivitäten anhand der FuE-Ausgaben erweist sich aufgrund der Zuordnung als schwierig. So können zum einen oftmals einzelne FuE-Ausgabenpositionen nicht bestimmten FuE-Projekten zugeordnet werden, was teilweise Ausdruck einer klassischen Gemeinkostenproblematik ist, und zum anderen räumen die Rechnungslegungsvorschriften erhebliche Spielräume ein, die von den Unternehmen auch genutzt werden. Dies bedeutet, daß sich hinter der Position FuE-Ausgaben nicht zwangsläufig auch FuE-Aktivitäten verbergen müssen. Weiterhin erfordern die einzelnen Phasen des Innovationsprozesses eine unterschiedliche Höhe an FuE-Ausgaben. Befinden sich die Marktteilnehmer also in unterschiedlichen Phasen des Prozesses, lassen sich Marktanteile am Innovationsmarkt auf dieser Grundlage nicht sinnvoll bestimmen. Da es sich zudem um einen Inputfaktor handelt, bleibt freilich auch eine unterschiedliche Effizienz der FuE-Ausgaben zwischen den Unternehmen gänzlich unberücksichtigt.

Die Bestimmung der Marktmacht auf der Grundlage von „specialized assets“ wirft zunächst die Frage auf, was derartige Assets charakterisiert (Rapp, 1996, S. 37). Eine Definition anhand der Nichtverfügbarkeit für Konkurrenten erweist sich als Zirkelschluß und führt somit nicht weiter. Zu diesen „specialized assets“ gehören nicht nur materielle Güter, sondern auch das spezifische technische und ökonomische Wissen, das zur Realisierung einer Innovation notwendig ist. Auch hier ergibt sich wiederum das Problem einer eindeutigen Zuordnung dieser Assets zu bestimmten Innovationen. Darüber hinaus dürfte es gänzlich unmöglich sein, derartige Assets, insbesondere wenn es sich dabei um Wissenspartikel handelt, zu quantifizieren.

Der Indikator Marktanteil an einem verwandten Produktmarkt setzt voraus, daß ein derartiger Produktmarkt tatsächlich existiert und begrenzt diese Methode auf einen engen Bereich von Innovationen. Neben der Abgrenzung des Produktmarktes stellt sich jedoch die Frage, ob nicht – in Anlehnung an das als Begründung für einen geringeren Innovationsanreiz des marktmächtigen Unternehmens bemühte Arrow-Modell – eben hier gerade von einem inversen Verhältnis zwischen Marktmacht und FuE-Aktivität auszugehen ist. Mit anderen Worten: Weisen auf dem Produktmarkt mächtige Unternehmen nicht eher geringere FuE-Aktivitäten auf? Zudem erweist sich der Indikator insofern als ungenügend, da er nur historische Werte abbildet, die aber eben gerade durch die Innovation verändert werden (Hay, 1995, S. 13).

Um Aufschluß über die Marktmacht im Innovationsmarkt zu geben, wird darüber hinaus der Indikator Anzahl der Patente im Innovationsmarkt als verwendbar angesehen. Ein derartiger Indikator vernachlässigt jedoch die unterschiedliche Bedeutung dieser Patente (Yao/DeSanti, 1993, S. 507) und auch die unterschiedliche Pa-

tentneigung, die insbesondere vor dem Hintergrund, die Publizität der Forschungsergebnisse zu verhindern und deren unterschiedlicher Patentierbarkeit, betrachtet werden muß. Da es sich dabei ebenfalls um einen historischen Indikator handelt, muß sein Aussagewert in Frage gestellt werden.

Vor unlösbaren Problemen steht eine Bestimmung der Kernkompetenzen: So läßt sich kaum qualitativ abgrenzen, was zu den Kernkompetenzen eines Unternehmens zählt. Eine quantitative Bewertung, die für den Vergleich notwendig ist, erweist sich als nahezu völlig unmöglich. Insofern ist der Indikator Kernkompetenz für die genannte Zielsetzung untauglich.

Die Annahme gleicher Marktanteile bedeutet im Prinzip eine Kapitulation vor dem Problem, Marktanteile auf dem Innovationsmarkt zu bestimmen. Insofern reflektiert dieser Indikator auch nicht die FuE-Aktivitäten der einzelnen Marktteilnehmer.

Als Fazit bleibt somit festzuhalten, daß wohl eine Ermittlung der FuE-Aktivitäten am besten über den Indikator FuE-Ausgaben gelingt, wenngleich auch damit große Schwierigkeiten insbesondere im Hinblick auf die Zuordnung zu einzelnen Innovationsvorhaben verbunden sind. Die gemeinsame Schwäche aller Indikatoren ist ihr Mangel, die Innovationskraft eines Unternehmens zu messen.

Die Behörden haben jedoch dieses Problem in der Vergangenheit pragmatisch gelöst, indem sie nur Fälle verfolgt haben, bei denen die Anzahl der Marktteilnehmer die Zahl drei nicht überschritten hat.

### *c) Die Problematik der Prognose einer wettbewerbsbehindernden Ausübung der Marktmacht*

Die Einschätzung des Anreizes, die bestehende Marktmacht wettbewerbsbehindernd einzusetzen, wird teilweise potentialorientiert vorgenommen. Generell wird der Anreiz dann negiert, wenn auf nahen Produktmärkten Wettbewerb herrscht. Dieser Vorgehensweise ist grundsätzlich zuzustimmen, da es mittels der Innovation gelingen kann, den Produktmarkt zu monopolisieren. Dies impliziert jedoch nicht den Umkehrschluß, daß – sobald kein Wettbewerb auf den Produktmärkten herrscht – zwangsläufig von der Gefahr wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens auf dem Innovationsmarkt auszugehen ist.

Ein Anreiz zu einer unilateralen Wettbewerbsbehinderung wird – wie oben ausgeführt wurde – angenommen, wenn die innovativen Produkte sehr ähnlich ausfallen werden oder wenn von den fusionierenden Unternehmen ähnliche Forschungswege beschritten werden, von denen einer im Vergleich zum anderen besonders weit vorangetrieben wurde. Beide Mutmaßungen scheinen naheliegend zu sein: Im ersten Fall sind auf dem neu zu schaffenden Produktmarkt Kannibalisierungseffekte zu erwarten, und im zweiten Fall können durch das Aufgeben eines Forschungswe-

ges Kosten eingespart werden<sup>57</sup>. Ihre Inkonsistenz offenbart diese Überlegung jedoch dann, wenn die Ergebnisoffenheit des Innovationsprozesses berücksichtigt wird. So ist es in frühen Phasen dieses Prozesses eben nicht absehbar, ob die auf verschiedenen Forschungswegen hervorzubringenden Innovationen sich ähneln oder ob die Forschungswege tatsächlich identisch verlaufen werden. Aus diesem Grund kann es für das fusionierte Unternehmen durchaus sinnvoll sein, die Forschungsaktivitäten auf dem ursprünglichen Niveau beizubehalten. In späteren Phasen des Innovationsprozesses ist es eher wahrscheinlich, daß unter den genannten Aspekten die FuE-Aktivitäten abgesenkt werden.

Gleichwohl ist von einer solchen Absicht auszugehen, wenn durch Strategiepapiere des Unternehmens oder anhand anderen stichfesten Beweismaterials das Vorhaben wettbewerbsbehindernder Praktiken zweifelsfrei nachgewiesen werden kann. Eine Ableitung desselben aus dem vergangenen Verhalten des Unternehmens erscheint jedoch als problematisch.

Wie bereits oben angedeutet wurde, wird das Auftreten einer kollusiven Wettbewerbsbeschränkung als eher unwahrscheinlich eingestuft. Sobald sich die Vermutung zu einem derartigen Vorhaben auf stichfeste Beweise stützt, die als Absichtserklärungen zu interpretieren sind, oder wenn die Vereinbarung der oben beschriebenen Anreiz- und Kontrollmechanismen zur Stabilisierung eines FuE-Kartells nachgewiesen werden kann, ist freilich ein Anreiz zur Verminderung der FuE-Aktivitäten implizit gegeben. Ob jedoch eine derartige Kollusion umgesetzt werden kann, hängt davon ab, ob die Mitglieder mit diesen Maßnahmen diszipliniert werden können und ob der Eintritt von potentiellen Konkurrenten verhindert werden kann<sup>58</sup>.

Stützt sich der Nachweis eines Anreizes zur Verminderung der FuE-Aktivitäten auf stichhaltige Beweise und nicht auf vermeintlich objektive Plausibilitätsüberlegungen, so erscheint die Prognose einer wettbewerbsbeschränkenden Handlung als valide.

#### *d) Die Problematik der Evaluation fusionsbedingter Effizienzverbesserungen*

Die Berücksichtigung fusionsbedingter effizienzsteigernder Effekte wird an sehr strenge Kriterien geknüpft, wobei insbesondere das Kriterium der sicheren Dia-

---

<sup>57</sup> Was wiederum Ausdruck einer gestiegenen Effizienz wäre, aber im Sinne der IMA eine Verminderung der FuE-Aktivitäten darstellt.

<sup>58</sup> So ist der Fall *Automobile manufacturing Association Inc.* (1969 Trade Cas. (CCH) 72,907 (C.D. Cal. 1969) zwar ein Beleg dafür, daß kollusives Verhalten auf einem Innovationsmarkt auftreten kann, jedoch zeigt er auch deutlich die Zerbrechlichkeit einer derartigen Vereinbarung aufgrund des Auftretens von Außenseitern, die neu in den Markt eintreten.

gnose dazu führt, daß Effizienzsteigerungen im Bereich der FuE kaum beachtet werden.

Grundsätzlich dürfte die Prognose von fusionsbedingten Effizienzverbesserungen sehr schwierig sein, da sie wiederum die Kenntnis der Innovationsproduktionsfunktion und damit die Kenntnis der Innovation selbst voraussetzt (Prosi, 1991, S. 579), zumal Effizienz als Input-Output-Verhältnis interpretiert werden muß. Selbst wenn diese Produktionsfunktion bekannt wäre, müßten die Antitrustbehörden Informationen über sämtliche Inputs des Unternehmens wie beispielsweise bisherige Forschungserfahrungen, Kenntnisse über Beschaffungsmärkte bei neuen Produktionsmitteln usw. verfügen, um Effizienzverbesserungen feststellen zu können.

Insofern ist die Zurückhaltung der Antitrustbehörden bei der Anerkennung derartiger fusionsbedingter Effizienzeffekte zu begrüßen.

#### *e) Würdigung der Maßnahmen zur Beseitigung oder Verhinderung der Wettbewerbsbehinderung*

Die den Antitrustbehörden zur Verfügung stehenden Maßnahmen sind von unterschiedlicher Qualität. Während ein Fusionsverbot wohl im Hinblick auf die Verhinderung der zu erwartenden Wettbewerbsbeschränkung als unbedingt wirksam einzustufen ist, sind bei einer reinen Lizenzierung ohne Auflagen starke Abstriche zu machen. Auf die entsprechenden Probleme der Wirksamkeit ist bereits oben eingegangen worden. Als Fazit bleibt zu ziehen, daß den Antitrustbehörden durchaus wirksame Instrumente zur Beseitigung bzw. Verhinderung der aufgezeigten Wettbewerbsbeschränkungen an die Hand gegeben wurden.

#### *f) Ergebnis*

Wie sich bisher gezeigt hat, erweist sich besonders die Abgrenzung des relevanten Marktes sowie die Bestimmung der Marktmacht der Unternehmen auf dem Innovationsmarkt als schwierig. Als unzulänglich dürfen darüber hinaus im Bereich der Evaluierung des Anreizes zur Durchführung unilateraler und kollusiver wettbewerbsbeschränkender Maßnahmen sich aus dem Marktmachtpotential ergebende Verdachtsmomente angesehen werden, die nicht durch stichhaltige Beweise fundiert sind. Da zudem die Guidelines weitgehend offenlassen, wann die IMA anzuwenden ist und welche Marktabgrenzungsmethode im Einzelfall angezeigt ist (Eiszner, 1998, S. 344 f.) und sie es schließlich auch versäumen, operationale Kriterien für die Bestimmung der Marktmacht darzulegen, fällt der Ermessensspielraum der Antitrustbehörden sehr breit aus.

Ein derartiger Handlungsspielraum führt zu einem Rechtssicherheitsproblem (Widnell, 1996, S. 400 ff.) mit der Folge, daß es den Unternehmen schwerfällt, die

Reaktion der Antitrustbehörden zu antizipieren bzw. die Zulässigkeit eines Fusionsvorhabens adäquat einzuschätzen<sup>59</sup>.

Da zudem die IMA vor allem dort Anwendung findet, wo das Voranschreiten des Innovationsprozesses leicht beobachtbar ist (*Dahdouh/Mongoven*, 1996, S. 422), also im wesentlichen im Bereich der pharmazeutischen Industrie, werden die anderen Branchen, in denen sich der Innovationsprozeß unbeobachtet vollziehen kann, privilegiert. Die IMA stellt somit aufgrund der praktischen Probleme ein diskriminierendes wettbewerbspolitisches Vorhaben dar.

## D. Zusammenfassung und Fazit

Die IMA soll die amerikanische Fusionskontrolle ergänzen; sie bezieht sich auf die Wirkungen eines Unternehmenszusammenschlusses auf dem sog. Innovationsmarkt. Unter diesem Begriff werden die FuE-Aktivitäten von Unternehmen subsumiert, die sich auf die Hervorbringung eines innovativen Produktes oder Prozesses beziehen, ohne daß dabei für Märkte typische Austauschbeziehungen zwischen Anbietern und Nachfragern auftreten müssen. Das der IMA zugrundeliegende theoretische Fundament besteht im wesentlichen aus zwei Hypothesen: 1) Durch eine fusionsbedingte Monopolisierung auf dem Innovationsmarkt wird eine Verschlechterung des Ergebnisses des Innovationsprozesses möglich. 2) Diese Verschlechterung läßt sich im Einzelfall feststellen.

Da sich das Ergebnis des Innovationsprozesses nicht antizipieren läßt, behilft sich die IMA damit, die vermeintlich fusionsbedingte Veränderung der FuE-Aktivitäten zu prognostizieren, wobei eine Einschränkung der Anwendung vor allem auf Industriezweige erfolgt, bei denen das Fortschreiten des Innovationsprozesses verhältnismäßig einfach beobachtbar ist.

Die Analyse des theoretischen Fundaments und der praktischen Umsetzung ergibt folgendes: Zwar kann nicht bestritten werden, daß Fusionen zu einer Verminderung der Innovationsrate führen können, daß aber im Einzelfall nur eine Veränderung der Inputs des Innovationsprozesses, aber nicht der Outputs verhältnismäßig sicher diagnostiziert werden kann. Zudem erweisen sich die Möglichkeiten, den relevanten Markt sowie die Marktmacht einzelner Unternehmen zu bestimmen, als sehr unbefriedigend.

Die ausgeprägten Industriespezifika in Hinblick auf die Beobachtbarkeit des Innovationsprozesses sowie die den Antitrustbehörden notgedrungen eingeräumten Ermessensspielräume schaffen zwei maßgebliche Problemkreise: Zum einen erfolgt eine branchenspezifisch unterschiedliche Behandlung von Fusionen, und zum ande-

---

<sup>59</sup> „Because so many of the theoretical limitations of innovation markets are unstated, the Guidelines will not create certainty but confusion...“. *Eiszner* (1998, S. 335).



ren verringert sich die Rechtssicherheit in bezug auf Fusionsvorhaben, da die Entscheidungen der Antitrustbehörden nur ungenügend antizipierbar werden<sup>60</sup>.

Da die mit der IMA verbundenen Problemkreise als inhärent und nicht beseitigbar anzusehen sind und zudem die Gefahr besteht, Fusionen zu verhindern, deren Gesamtwirkung als positiv einzuschätzen ist (*Rapp*, 1995, S. 47; *Widnell*, 1996, S. 371), erscheint es sinnvoll, die Fusionskontrolle auf die Betrachtung der Produktmärkte zu beschränken und die IMA aufzugeben.

## Literatur

- Acs*, Zoltan J./*Audretsch*, David B. (1988), Innovation in Large and Small Firms: An Empirical Analysis, in: *American Economic Review*, Vol. 78, S. 678–690.
- Acs*, Zoltan J./*Audretsch*, David B. (1990), *Innovation and Small Firms*, Cambridge.
- Acs*, Zoltan J./*Audretsch*, David B. (1991), Firm Size, and Innovative Activity, in: *Acs*, Zoltan J./ *Audretsch*, David B. (eds.), *Innovation and Technological Change. An International Comparison*, New York.
- Arrow*, Kenneth J. (1962/1985), Economic Welfare and the Allocation of Resources to Invention, in: *Nelson*, Richard R. (ed.), *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors*, Princeton, S. 609–625 (wiederabgedruckt in: *Arrow*, Kenneth J., *Production and Capital*, Cambridge et al. 1985, S. 104–119).
- Baker*, Jonathan B. (1995), Fringe Firms and Incentives to Innovate, in: *Antitrust Law Journal*, Vol. 63, S. 623–641.
- Baldwin*, William L./*Scott*, John T. (1987), Market Structure and Technological Change, *Chur et al.*
- Balto*, David/*Pitofsky*, Robert (1998), Antitrust and High-tech Industries: The New Challenge, in: *The Antitrust Bulletin*, S. 583–607.
- Baxter*, William F. (1984), The Definition and Measurement of Market Power in Industries Characterized by Rapidly Developing and Changing Technologies, in: *Antitrust Law Journal*, Vol. 53, S. 717–732.
- Brechbühl*, Beat A. (1998), Fusionskontrolle: Innovationsmarkt-Analyse und ihre Auswirkungen auf die Schweiz, in: *Schweizerische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, S. 173–182.
- Cohen*, Wesley M./*Levin*, Richard C. (1989), Empirical Studies of Innovation and Market Structure, in: *Schmalensee*, Richard/Willig, Robert D. (ed.), *Handbook of Industrial Organization*, Vol. II, Amsterdam et al., S. 1059–1107.
- D'Aspremont*, Claude/*Jacquemin*, Alexis (1988), Cooperative and Noncooperative R & D in Duopoly with Spillovers, in: *American Economic Review*, Vol. 78, S. 1133–1137.

<sup>60</sup> *Eiszner* (1998, S. 337) sieht eher einen zu geringen Ermessensspielraum für die Behörde gegeben, da eine fusionsbedingte Wettbewerbsbehinderung auf dem Innovationsmarkt nicht mit positiven Effekten auf ebenfalls betroffenen Produktmärkten kompensiert werden kann.

- D'Aspremont, Claude/Jacquemin, Alexis* (1990), Cooperative and Noncooperative R & D in Duopoly with Spillovers: Erratum, in: *American Economic Review*, Vol. 80, S. 641–642.
- Dahdouh, Thomas N./Mongoven, James F* (1996), The Shape of Things to Come: Innovation Market Analysis in Merger Cases, in: *Antitrust Law Journal*, Vol. 64, S. 405–441.
- Eisner, James R.* (1998), Innovation Markets and Automatic Transmissions: a Shift in the Wrong Direction?, in: *The Antitrust Bulletin*, S. 297–349.
- Elßner, Stefan* (1993), Innovationswettbewerb. Determinanten und Unternehmensverhalten, Frankfurt a. M. u. a.
- Federal Trade Commission* (1995), Hearings on Global and Innovation-based Competition, Official Transcript, Docket No. P951201, Washington D.C.
- Federal Trade Commission Staff* (1996), Anticipating the 21<sup>st</sup> Century. Competition Policy in the New High-Tech, Global Market Place. A Report, Vol. I, o. O. (Washington, D.C.).
- Franz, Maren* (1995), F & E-Kooperationen aus wettbewerbspolitischer Sicht, Baden-Baden.
- Frisch, Armin J.* (1993), Unternehmensgröße und Konzentration, Frankfurt a. M./New York.
- Galbraith, John K.* (1952), American Capitalism, Boston.
- Gilbert, Richard J./Sunshine, Steven C.* (1995 a), Incorporating Dynamic Efficiency Concerns in Merger Analysis: The Use of Innovation Markets, in: *Antitrust Law Journal*, Vol. 63, S. 569–601.
- Gilbert, Richard J./Sunshine, Steven C.* (1995 b), The Use of Innovation Markets: A Reply to Hay, Rapp, and Hoerner, in: *Antitrust Law Journal*, Vol. 64, S. 74–82.
- Griliches, Zvi* (1979), Issues in Assessing the Contribution of Research and Development to Productivity Growth, in: *Bell Journal of Economics*, Vol. 10, S. 92–116.
- Grossman, Gene M./Helpman, Elhanan* (1991), Innovation and Growth in the Global Economy, Cambridge, London.
- Grupp, Hariolf* (1997), Messung und Erklärung des Technischen Wandels. Grundzüge einer empirischen Innovationsökonomik, Berlin et al.
- Hansen, Hendrik* (1999), Die wettbewerbspolitische Beurteilung von Forschungs- und Entwicklungskooperationen zwischen konkurrierenden Unternehmen, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, S. 468–479.
- Hay, George A.* (1995), Innovations in Antitrust Enforcement, in: *Antitrust Law Journal*, Vol. 64, S. 7–17.
- Hayek, Friedrich A. v.* (1968), Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kiel.
- Hoerner, Robert J.* (1995), Innovation Markets: New Wine in Old Bottles, in: *Antitrust Law Journal*, Vol. 64, S. 49–73.
- Jorde, Thomas, M./Teece, David J.* (1990), Innovation and Cooperation: Implications for Competition and Antitrust, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, S. 75–96.
- Kamien, Morton I./Schwartz, Nancy L.* (1982), Market Structure and Innovation, Cambridge et al.
- Katz, Michael L./Ordover, Janusz A.* (1990), R & D Cooperation and Competition, in: *Brooking Papers on Economic Activity – Microeconomics*, S. 137–203.

- Kline*, Stephen I./*Rosenberg*, Nathan (1986), An Overview of Innovation, in: Landau, Ralph, Rosenberg, Nathan (eds.), *The Positive Sum Strategy. Harnessing Technology for Economic Growth*, Washington, S. 275–306.
- Landman*, Lawrence B. (1998), Competitiveness, Innovation Policy, and the Innovation Market Myth: A Reply to Tom and Newberg on Innovation Markets as the ‚Centerpiece‘ of ‚New Thinking‘ on Innovation, in: *St. John's Journal of Legal Commentray*, Vol. 13, S. 223–293.
- Levin*, Richard C./*Klevorick*, Alvin K./*Nelson*, Richard R./*Winter*, Sindey G. (1987), Appropriating the Return from Industrial Research and Development, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 3, S. 783–820.
- Mansfield*, Edwin, et al. (1977), *The Production and Application of New Industrial Technologies*, New York.
- Meyer*, Dirk (1993), Forschungs- und Entwicklungskooperationen. Zur Entscheidungspraxis nationaler und europäischer Kartellbehörden, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, S. 193–205.
- Monopolkommission* (1990), *Wettbewerbspolitik vor neuen Herausforderungen*, 8. Hauptgutachten, Baden-Baden.
- Morse*, Howard M. (1999), Antitrust and Intellectual Property: Center Stage, unveröffentlichtes Manuskripts des Vortrags gehalten auf der 1999 Antitrust Conference, New York, March 4<sup>th</sup>.
- Nelson*, Richard R. (1959), The Simple Economics of Basic Scientific Research, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 67, S. 297–306.
- Oberender*, Peter (1973), *Industrielle Forschung und Entwicklung. Eine theoretische und empirische Analyse bei oligopolistischen Marktprozessen*, Bern, Stuttgart.
- Ordover*, Janusz A./*Willig*, Robert D. (1985), Antitrust for High-Technology Industries: Assessing Research Joint Ventures and Mergers, in: *Journal of Law and Economics*, Vol. 28, S. 311–333.
- Popper*, Karl R. (1974), *Das Elend des Historizismus*, 4. Aufl., Tübingen.
- Prahalad*, C. K./*Hamel*, Gary (1990), *The Core Competence of the Corporation*, Vol. 68, S. 79–91.
- Prosi*, Gerhard (1991), Kooperation in Forschung und Entwicklung (Kapitel VII), in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 147. Jg., S. 578–584.
- Rapp*, Richard T. (1995), The Misapplication of the Innovation Market Approach to Merger Analysis, in: *Antitrust Law Journal*, Vol. 63, S. 33–36.
- Rasche*, Christoph (1994), *Wettbewerbsvorteile durch Kernkompetenzen. Ein ressourcenorientierter Ansatz*, Wiesbaden.
- Rüdiger*, Matthias (1998), Theoretische Grundmodelle zur Erklärung von FuE-Kooperationen, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 68. Jg., S. 25–48.
- Scherer*, Frederic M. (1984), *Innovation and Growth: Schumpeterian Perspectives*, Cambridge (Mass.).
- (1992), Schumpeter and Plausible Capitalism, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 30, S. 1416–1433.

- Scherer, Frederic M./Ross, David* (1990), *Industrial Market Structure and Economic Performance*, 3<sup>rd</sup> ed., Boston.
- Schumpeter, Josef A.* (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York.
- (1928), *The Instability of Capitalism*, in: *Economic Journal*, Vol. 38, S. 361–386.
- Solow, Robert M.* (1957), *Technical Change and the Aggregate Production Function*, in: *Review of Economics and Statistics*, Vol. 39, S. 312–319.
- Tom, Willard K./Newberg, Joshua A.* (1997), *Antitrust and Intellectual Property: From Separate Spheres to Unified Field*, in: *Antitrust Law Journal*, Vol. 66, S. 222 ff.
- Tirole, Jean* (1988), *The Theory of Industrial Organization*, Cambridge (Mass.).
- Viscusi, W./Kip Vernon, John M./Harrington, Joseph E. Jr.* (1995), *Economics of Regulation and Antitrust*, 2<sup>nd</sup> ed., Cambridge, London.
- Weigand, Jürgen* (1996), *Innovationen, Wettbewerb und Konjunktur. Eine theoretische und empirische Untersuchung von Innovationsdeterminanten unter Berücksichtigung des Konjunkturverlaufs*, Berlin.
- Widnell, Nicholas, A.* (1996), *The Crystal Ball of Innovation Market Analysis in Merger Review: An Appropriate Means of Predicting the Future*, in: *George Mason Law Review*, Vol. 4, S. 369–403.
- Yao, Dennis A./DeSanti, Susan S.* (1993), *Innovation Issues under the 1992 Merger Guidelines*, in: *Antitrust Law Journal*, Vol. 61, S. 505–521.



# **Korreferat zu *Frank Daumann* und *Peter Oberender*: Die Innovation Market Analysis – ein neuer Ansatz in der Wettbewerbspolitik**

Von *Ingo Schmidt*, Berlin

*Daumann* und *Oberender* setzen sich in ihrem Referat kritisch mit dem sog. Innovation-Market-Analysis-(IMA)-Test auseinander. Dieser Test fragt im Rahmen einer Ex-ante-Analyse nach den Konsequenzen einer Fusion für den F & E-Wettbewerb und damit die Produktion von Innovationen. Mit Hilfe dieses Tests wollen die amerikanischen Antitrustbehörden untersuchen, ob eine Fusion einseitige oder koordinierte Maßnahmen zur Begrenzung von F & E-Aktivitäten ermöglicht, um dann ggf. die Fusion zu untersagen.

Die Autoren hinterfragen in ihrem Referat die theoretische und empirische Fundierung des IMA-Tests (im Folgenden 1) sowie die praktische Umsetzung (im Folgenden 2).

1. Der Kritik der Referenten an den *Neo-Schumpeter-Hypothesen* I und II, die eine starke Korrelation zwischen der absoluten bzw. relativen Unternehmensgröße und dem technischen Fortschritt behaupten, ist aus meiner Sicht voll und ganz zuzustimmen. Neuere empirische Untersuchungen in den 80er und 90er Jahren haben vielmehr gezeigt, daß nicht die absolute oder relative Unternehmensgröße, sondern verschiedene Industriespezifika (wie Nachfrageentwicklung, technologisches Potential und die Sicherung von Innovationsrenten – sog. appropriability) maßgebend sind, so daß ein für das Innovationsverhalten optimaler Konzentrationsgrad, der durch Nicht-Untersagung von Fusionen anzustreben wäre, derzeit nicht erkennbar ist. Vielmehr spielt der Konzentrationsgrad im Rahmen der Industriespezifika offenbar nur eine geringe Rolle. Allerdings hat Scherer in einer empirischen Untersuchung für moderate Konzentrationsraten (weite Oligopole) eine positive Korrelation zwischen dem Konzentrationsgrad und der F & E-Aktivität und für hohe Konzentrationsraten (enge Oligopole) eine negative Korrelation zwischen Konzentrationsgrad und F & E-Aktivität ermittelt. Die Ergebnisse von Scherer werfen die – bis heute nicht mit letzter Sicherheit zu beantwortende Frage – nach der relativen Bedeutung des Konzentrationsgrades im Rahmen der Industriespezifika auf.
2. Abgesehen von der unzureichenden theoretischen und empirischen Fundierung des sog. IMA-Tests ergibt sich das generelle Problem der mangelnden *Operationalität*. Die Erfahrungen mit der Preismißbrauchsaufsicht nach § 19 (früher 22)

GWB gegen die Mineralöl- und Pharmaindustrie sowie gegen die Energiewirtschaft und derzeit die Lufthansa haben die mangelnde Justiziabilität jeglicher Performance-Kontrolle bestätigt. Wettbewerbspolitik kann grundsätzlich nur mit Hilfe einer Analyse von Marktstruktur und Marktverhalten erfolgen, da die hohen Beweisanforderungen in einem Gerichtsverfahren die Verwendung von Performance-Kriterien als untunlich erscheinen lassen. Wenn schon die Ex-post-Mißbrauchsaufsicht über Preise und Gewinne nicht funktioniert, wie soll dann eine – ungleich komplexere – Ex-ante-Kontrolle des technischen Fortschritts funktionieren (?!).

3. Der IMA-Test muß als eine Spätfolge der sog. *Chicago-School* gesehen werden, die in den 80er Jahren die amerikanische Antitrustpolitik dominiert hat. Nach Auffassung dieser Schule ist das letzte und alleinige Ziel der Wettbewerbspolitik die Steigerung der Konsumentenwohlfahrt mittels betrieblicher Effizienzsteigerungen; die contestability der Märkte würde durch potentiellen Wettbewerbsdruck für ausreichenden Wettbewerbsdruck sorgen. Zudem wird auf einen extrem langfristigen Zeithorizont abgestellt, so daß private Marktmacht nach Auffassung dieser Schule kein Problem darstellt.

Wenngleich nach der Amtsübernahme durch die Clinton-Regierung die *Chicago School* die Antitrustpolitik nicht mehr dominiert, so ist dennoch als Spätfolge eine umfassende ökonomische Analyse inkl. Effizienzüberlegungen bei der Anwendung der Fusionskontrolle geblieben. Wenngleich kein Volkswirt Einwände gegen eine Förderung des technischen Fortschritts erheben wird, so muß jedoch aus wettbewerbspolitischer Sicht klar gesehen werden, daß nicht jedes – an und für sich berechnete – theoretische Argument zugleich operational ist und für Zwecke der Wettbewerbspolitik dienlich gemacht werden kann. Die herrschende Meinung geht im Gegensatz zu dem IMA-Test davon aus, daß durch die Sicherung einer kompetitiven Marktstruktur mittels Fusionskontrolle die besten Möglichkeiten für die Schaffung des technischen Fortschrittes geschaffen werden.



# Institutioneller Wettbewerb: Ansätze, Theoriedefizite und Entwicklungsperspektiven

Von Thomas Apolte, Münster

## A. Institutioneller Wettbewerb: Eine Idee und viele Ansätze

Seit gut zehn Jahren wird in der wirtschaftspolitischen Diskussion eine Idee diskutiert, von der man sich eine Wirtschaftspolitik mit größerer Bürgernähe und Effizienz verspricht. Es handelt sich um die Idee des institutionellen Wettbewerbs, wonach die traditionelle Abwahldrohung der Politiker in der Demokratie durch eine Abwanderungsdrohung mobiler Faktoren ergänzt wird. Ein wichtiges Motiv für die Entwicklung dieser Idee besteht in den seit etwa Mitte der 50er Jahre von der *Public-choice*-Theorie intensiv herausgearbeiteten Unvollkommenheiten des politischen Wettbewerbs um Wählerstimmen. Wichtig für die Motivation dieser Idee sind aber auch die praktischen Erfahrungen mit der Wirtschaftspolitik, die deutlich machen, daß auch unter den Bedingungen scharfen Wählerstimmenwettbewerbs vergleichsweise hohe politische Renten verbleiben, daß die Kontrolle öffentlicher Institutionen allzu oft als unbefriedigend schwach erscheint und daß nicht zuletzt auch die Innovationsdynamik des öffentlichen Sektors einiges zu wünschen übrig läßt.

Relativ unabhängig voneinander kann man in Europa und Nordamerika zwei Initialzündungen ausmachen, die die Arbeit an einer Konzeption des institutionellen Wettbewerbs auslösten. Insbesondere in den Vereinigten Staaten löste die Abkehr von der traditionell-keynesianischen sowie der wohlfahrtsstaatlichen Konzeption der 60er und 70er Jahre mit ihren notwendigerweise zentralistischen Tendenzen eine Art *Back-to-the-roots*-Bewegung aus. Dabei bezog sich dieses *back to the roots* auf die US-amerikanische Tradition dezentraler föderaler Strukturen mit hohem Autonomiegrad der Einzelstaaten und einem gewissen Mißtrauen gegenüber der föderalen Regierung in Washington, D.C. (Ostrom, 1987).

In Europa ging die Initialzündung eher vom Stillstand der europäischen Integrationsfortschritte Anfang der 80er Jahre und der sich anschließenden Neuorientierung auf dem Weg zum Europäischen Binnenmarkt aus. Nach und nach setzte sich die Auffassung durch, daß der bis dahin verfolgte zentralistische Weg zum Binnenmarkt als gescheitert angesehen werden mußte. Die sich im Anschluß an das berühmte *Cassis-de-Dijon*-Urteil und die *Einheitliche Europäische Akte* (EEA) herausbildende Philosophie der gegenseitigen Anerkennung von Rechtsnormen ebnete nicht nur den Weg zum Binnenmarkt, sondern nährte auch die Hoffnung auf einen

fruchtbaren Wettbewerb der Mitgliedstaaten um effiziente und innovative institutionelle Arrangements. Andererseits aber kamen durch die zunehmende „Europäisierung“ verschiedener Politikbereiche im Rahmen der EEA und des Maastrichter Vertrages Befürchtungen auf, daß sich in Brüssel ein übermächtiger *Leviathan* etablieren könnte (Streit/Mussler, 1995). Dem, so lautet die inzwischen weit verbreitete Auffassung, könne am besten durch eine weitreichende Dezentralisierung der (Wirtschafts-) Politik, verbunden mit einem weitgehenden Verzicht auf ihre Harmonisierung begegnet werden. Damit könne nicht nur der Etablierung eines Brüsseler *Leviathan* entgegengewirkt werden, sondern es werde durch den dadurch entfachten institutionellen Wettbewerb den mitgliedstaatlichen „*Leviathanen*“ ein Teil ihrer Monopolmacht wirksam genommen (S. Sinn, 1992; Siebert/Koop, 1993; 1994; Wrobel, 1999).

## I. Zur Genese der Theorie des institutionellen Wettbewerbs

In der ökonomischen Theorie und insbesondere der Finanzwissenschaft ist die Idee des institutionellen Wettbewerbs allerdings nicht neu. So wird denn auch regelmäßig der schon klassische Aufsatz von *Tiebout* (1956) herangezogen, wenn auf die Idee eines Wettbewerbs von Gebietskörperschaften um die beste Wirtschaftspolitik verwiesen wird. Tatsächlich versuchte *Tiebout* mit seinem Aufsatz auch, die zuvor von *Samuelson* (1954) formulierte These von der Notwendigkeit einer zentralisierten Bereitstellung öffentlicher Güter zu widerlegen oder doch zumindest zu relativieren. *Tiebout* formulierte seinen Ansatz allerdings mehr intuitiv und nicht sehr stringent. Darüber hinaus basieren seine Überlegungen auf Annahmen, die letztlich das Kernproblem der Bereitstellung öffentlicher Güter wegdefinierten. Letztlich postulierte *Tiebout* in seinem Ansatz damit im Prinzip nichts anderes als die Funktionsfähigkeit eines Wettbewerbs um private Güter, die lediglich durch öffentliche Träger angeboten werden (siehe zu dieser Kritik *Bewley*, 1981).

Es lag aber zunächst weniger an diesen theoretischen Defiziten als vielmehr an der grundsätzlichen wirtschaftspolitischen und -theoretischen Ausrichtung in den 60er und 70er Jahren, daß nicht nur die konkrete Ausformulierung, sondern auch die Grundidee *Tiebouts* überrollt wurde von einer theoretischen Entwicklung, die für eine dezentralisierte Wirtschaftspolitik – zudem noch unter Wettbewerb – wenig Raum ließ. So etablierte sich zunächst einmal der Ansatz von *Samuelson*, und auch die ökonomische Theorie des Föderalismus setzte im wesentlichen an der *Samuelsonschen* Theorie öffentlicher Güter an, und zwar gepaart mit der Theorie optimaler Besteuerung. Autoren wie *Oates* (1972), *Olson* (1969) oder *Tullock* (1969) wiesen zwar auf die möglichen Vorteile einer dezentralen Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter hin. Die Begründung lief aber – zumindest bis zum Ende der 70er Jahre – immer auf die damit verbundene fiskalische Äquivalenz hinaus. Die Frage nach einem damit zu verbindenden Wettbewerb um die zur Finanzierung notwendigen Steuermittel wurde von diesen Autoren meist gar nicht gestellt. Auch formulierten sie zu

dieser Zeit praktisch keine Einwände gegen weitreichende Harmonisierungen der dezentralen Wirtschaftspolitik und Finanzausgleichssysteme, die zusammengenommen einen Wettbewerb der dezentralen Träger der Wirtschaftspolitik geradezu unmöglich machen (siehe *Olson*, 1969 S.487). Damit blieb die Ökonomik des Föderalismus weitgehend den aus der Theorie optimaler Besteuerung heraus argumentierenden Autoren überlassen. Diese wiederum sahen – ganz im Sinne *Samuelsons* – keinen Raum für institutionellen Wettbewerb und votierten entsprechend für zentralisierte Steuersysteme; zumindest aber drängten sie auf steuerpolitische Harmonisierungen oder mehr oder weniger komplizierte Systeme zentraler Finanzzuweisungen zur Internalisierung fiskalischer Externalitäten.<sup>1</sup> Selbst *Buchanan*, dessen Skepsis gegenüber zentralstaatlicher Kompetenz im Mittelpunkt seiner wissenschaftlichen Arbeit steht, gestand in zwei zusammen mit *Wagner* und *Goetz* verfaßten Aufsätzen von 1970 und 1972 zu, daß eine dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter nicht effizient sein könne und entsprechende Ausgleichsmechanismen erforderlich (*Buchanan/Wagner*, 1970; *Buchanan/Goetz*, 1972).

Erst im Zuge des oben beschriebenen politischen Paradigmenwechsels der 80er und 90er Jahre hin zu stärker dezentral ausgerichteten föderalen Strukturen entdeckten auch die Wirtschafts- und Politikwissenschaftler die Idee des Wettbewerbs um die beste Wirtschaftspolitik neu.<sup>2</sup> Die sich in dieser neuen Strömung herausbildenden Ansätze sind allerdings bis heute ausgesprochen heterogen geblieben. Eine allen – oder doch zumindest einem gewissen *mainstream* – gemeinsame theoretische Fundierung läßt sich praktisch nicht finden. Gemeinsam ist diesen Ansätzen lediglich, daß man die Abwanderungsoption von Kapital und Arbeit nicht mehr als Bedrohung für die Effizienz der Wirtschaftspolitik ansieht, sondern ganz im Gegenteil als Chance. Den meisten dieser Ansätze ist darüber hinaus auch gemein, daß sie sich in kritischer bis ablehnender Distanz zur *Samuelson*schen Theorie öffentlicher Güter und zur Theorie der optimalen Besteuerung halten. Dies ist sicherlich nicht verwunderlich, da sich doch die Kritik *Tiebout*s an *Samuelson* letztlich deshalb als nicht tragfähig erwiesen hat, weil sie das ökonomische Paradigma *Samuelson*s grundsätzlich nicht verlassen und damit (vergeblich) versucht hatte, *Samuelson* mit seinen eigenen Waffen zu schlagen.

Es muß allerdings festgehalten werden, daß sich eine allgemein akzeptierte und tragfähige Alternative zur Theorie öffentlicher Güter und zur Theorie optimaler Besteuerung bis heute nicht etablieren konnte. Daher gibt es auch bis heute nichts, was auch nur im entferntesten als ein allgemein akzeptierter Ansatz zu einer Theorie des institutionellen Wettbewerbs bezeichnet werden könnte. Es wird im folgenden argumentiert werden, daß dies kaum auf aktuelle geistige Strömungen oder einem Ver-

<sup>1</sup> Siehe den klassischen Aufsatz von *Flatters/Henderson/Mieszkowski* (1974), dem sich eine kaum mehr zu überblickende Fülle von Modellen zum Problem fiskalischer Externalitäten anschloß. Für eine neuere Darstellung siehe *Dahlby* (1996).

<sup>2</sup> Einen aktuellen Überblick über die Entwicklung der Theorie des Fiskalföderalismus bis hin zu Ansätzen des wettbewerblichen Föderalismus bietet *Oates* (1999).

harren in diesem oder jenem Paradigma zurückzuführen ist, sondern vielmehr im wesentlichen sachliche Gründe hat. Denn die Kernaussagen der Theorie öffentlicher Güter und der Theorie der optimalen Besteuerung beruhen auf einer recht stringenten Anwendung des auch und gerade heute noch sehr weitgehend akzeptierten ökonomischen Paradigmas; und wenngleich allzu vereinfachende wirtschaftspolitische Empfehlungen daraus – zumindest nach dem heutigen Stand der Forschung – nicht abgeleitet werden dürfen, so wäre es doch ebenso verfehlt, die Kernaussagen dieser Theorien einfach vom Tisch zu wischen. Dies deutet nun notwendigerweise darauf hin, daß es über die Funktionsfähigkeit eines institutionellen Wettbewerbs wohl immer nur abwägende Urteile geben wird. Damit ist allerdings keineswegs gesagt, daß ein solcher stets im Wege der Harmonisierung und Zentralisierung der Wirtschaftspolitik zu unterbinden sei. Ein wichtiges Ergebnis wird es vielmehr sein, daß sich ein solcher institutioneller Wettbewerb gegen vielfältige Ausweichmöglichkeiten in mancherlei Hinsicht nur in engen Grenzen etablieren läßt.

Im folgenden sei ein kurzer Überblick über verschiedene Ansätze dessen gegeben, was in diesem Beitrag unter dem Oberbegriff des institutionellen Wettbewerbs geführt wird. Dabei sind die Bezeichnungen dieser Form des Wettbewerbs in den jeweiligen Schriften sehr unterschiedlich; der hier verwendete Begriff des institutionellen Wettbewerbs findet sich dort häufig nicht einmal. Im zweiten Abschnitt werden Defizite bisheriger Ansätze anhand dreier Charakteristika des institutionellen Wettbewerbs thematisiert, die in den bisherigen Ansätzen nur unzureichend berücksichtigt werden. Schließlich werden im dritten Abschnitt die Wirkungen des institutionellen Wettbewerbs unter Berücksichtigung der Charakteristika untersucht, die im zweiten Abschnitt besprochen wurden. Im Ergebnis sollen dabei einige wichtige Grenzen des institutionellen Wettbewerbs herausgearbeitet werden. In der abschließenden perspektivischen Betrachtung wird es schließlich darum gehen, daß es weniger die internationale Wanderung von Bürgern und Produktionsfaktoren ist, als vielmehr ein freier internationaler Informationsfluß, auf dem ein erfolversprechender institutioneller Wettbewerb beruhen kann.

## II. Ansätze zur Theorie des institutionellen Wettbewerbs

Der Versuch, sich mit den vielfältigen Ansätzen und Begriffen zum institutionellen Wettbewerb zurechtzufinden, gestaltet sich schwierig und mühselig. So findet man unter anderem den Wettbewerb von Regierungen, den Standortwettbewerb, den Wettbewerb der Regionen oder der Jurisdiktionen, den Ordnungswettbewerb, den Systemwettbewerb und eben den institutionellen Wettbewerb.<sup>3</sup> Dabei sind nicht nur die Begriffe verschieden, sondern auch die dahinterstehenden Ideen.

Bereits im Jahre 1987 widmete das *European Journal of Political Economy* eine Sonderausgabe (Vol. 3/1987) dem Thema des institutionellen Wettbewerbs. Nam-

<sup>3</sup> Siehe als Überblick Gerken (1995 a), S. 10 ff.

hafte Autoren wie der Kanadier *Albert Breton* entwickelten dort Ansätze zu einer Theorie des wettbewerblichen Föderalismus. Auch *Wallace Oates*, der eigentlich in der Tradition *Samuelsons* und *Musgraves* steht, versuchte in zwei zusammen mit *Robert Schwab* verfaßten Artikeln (*Oates/Schwab*, 1988; 1991) bereits früh zu zeigen, daß wettbewerblich strukturierte föderale Systeme wohlfahrtsoptimale Ergebnisse hervorbringen können. Allerdings lieferten auch sie – ähnlich wie schon *Tiebout* – diesen Nachweise nicht für den Fall öffentlicher Güter im Sinne *Samuelsons*, sondern lediglich für öffentlich bereitgestellte Güter mit vollständiger Rivalität im Konsum.

Von Seiten amerikanischer Politologen war es vor allem *Thomas R. Dye*, der sich dem Thema widmete. In seinem Buch „*American Federalism. Competition Among Governments*“ (*Dye*, 1990) wies er darauf hin, daß es in den Vereinigten Staaten ca. 80.000 Regierungen und regierungsähnliche Institutionen gibt, die häufig im Wettbewerb zueinander stehen und insofern nach Ansicht *Dyes* bereits heute zum Wohlstand in den USA beitragen. *Dye* beließ es allerdings in erster Linie bei der Beschreibung typischer US-amerikanischer Regierungsstrukturen. Einen – vor allem auch aus der Sicht der Ökonomie – befriedigenden theoretischen Ansatz lieferte er nicht.

In Deutschland gehörten die Vertreter des *Instituts für Weltwirtschaft* zu denjenigen, die sich bereits früh mit dem Wettbewerb von Institutionen auseinandergesetzt haben.<sup>4</sup> Die dort entwickelte Konzeption des Standortwettbewerbs ist von theoretischer Seite maßgeblich von der realen Außenwirtschaftstheorie und von wirtschaftspolitischer Seite durch die von *Giersch* diagnostizierte „Eurosclerose“ inspiriert. Das Konzept des Standortwettbewerbs erfaßt allerdings nur einen Teil dessen, worauf es eigentlich abzielt. Denn wie mit allen Ansätzen zum institutionellen Wettbewerb wird auch mit dem Standortwettbewerb die Hoffnung verbunden, daß er Mechanismen in Gang setzt, die zusätzlich zum politischen Wählerstimmenwettbewerb eine bessere Kontrolle der Regierenden durch die Regierten erzwingen. So verstanden muß institutioneller Wettbewerb stets die politischen Akteure unter Wettbewerbsdruck setzen, und er muß die Wohlfahrt der Einwohner eines Landes oder einer Region erhöhen. Gerade für diese Zwecke greift das Konzept des Standortwettbewerbs aber zu kurz, weil es die Wirkungen des Wettbewerbs der immobilen Faktoren in den verschiedenen Ländern und Regionen um mobile Faktoren insgesamt untersucht. Da es hierzu aber die politischen Akteure und die Einwohner eines Landes zur Gesamtheit der immobilen Faktoren – also dem Standort – zusammenfaßt, wird es unmöglich, die sich aus dem Wettbewerb ergebenden Beziehungen der Politiker zu den Einwohnern eines Landes zu untersuchen.

Aus diesen Gründen wird heute allgemein über die Konzeption des Standortwettbewerbs hinausgegangen. In den jüngeren Ansätzen geht es denn auch mehr um die Beziehung ortsgebundener politischer Institutionen zu den Bürgern, die entweder

<sup>4</sup> Siehe etwa: *Giersch* (1989); *Siebert* (1995); (1996); *Siebert/Koop* (1993); *S. Sinn* (1992).

selbst mobil sind oder deren Einkommensquellen (teilweise) mobil sind. Eine nicht unbedeutende Gruppe von Autoren grenzt sich dabei mehr und mehr ab von den neoklassisch-wohlfahrtsökonomischen Grundlagen der Theorie öffentlicher Güter und der Theorie optimaler Besteuerung. Von Seiten dieser *hayekianisch-evolutionistisch* orientierten Befürworter des institutionellen Wettbewerbs werden die Effizienzüberlegungen der lange dominierenden neoklassisch ausgerichteten Föderalistentheoretiker immer wieder als zu eng und zudem statisch angelegt kritisiert.<sup>5</sup> Weiterhin weisen sie darauf hin, daß die von den Neoklassikern vorgeschlagenen zentralstaatlichen Eingriffe zur Sicherstellung paretianischer Effizienz einen zentralstaatlichen wohlmeinenden Diktator voraussetzen, der in der Praxis nicht nur nicht existiert, sondern dessen Existenz schon in der Theorie auf inkonsistenten Annahmen beruht.<sup>6</sup> Entsprechend geht es den *hayekianisch-evolutionistisch* orientierten Befürwortern des institutionellen Wettbewerbs weniger um Fragen ökonomischer Effizienz im paretianischen Sinne. Vielmehr soll institutioneller Wettbewerb:

- solche Politiker unter Druck setzen, die sich allzu weit von den Präferenzen der Bürger entfernen; der Anspruch, Politiker könnten darüber hinaus Effizienz im wohlfahrtsökonomischen Sinne erzielen, wird dabei aber zumeist nicht mehr erhoben;
- einen dynamischen Wettbewerb im Sinne eines *hayekianischen* Entdeckungsverfahrens entfachen, wodurch fortlaufend neue Problemlösungen entwickelt und erprobt werden;<sup>7</sup> diese können dann, wenn sie sich als tauglich erwiesen haben, von anderen Gebietskörperschaften imitiert, den dortigen Gegebenheiten angepaßt und schließlich allgemein fortentwickelt werden;
- den Staat als *Leviathan* mit seiner allgemeinen Tendenz zum Überwuchern des privaten Sektors in engere Grenzen weisen; diese Funktion des institutionellen Wettbewerbs wird zumeist auf *Brennan* und *Buchanan* zurückgeführt, die argumentieren, daß dezentralisierte föderalistische Systeme als Ersatz für konstitutionelle Beschränkungen staatlicher Macht wirken können.<sup>8</sup>

Um das letzte dieser drei Anliegen geht es ganz offensichtlich auch in einer jüngeren Serie von Publikationen, die einerseits die Idee des institutionellen Wettbewerbs unterstützen, diese Unterstützung andererseits aber wieder aus neoklassischen Modellen in der Tradition der Theorie optimaler Besteuerung ableiten. Es handelt sich bei diesen Modellen im Prinzip um Variationen der Modelle fiskali-

<sup>5</sup> Siehe hierzu insbesondere: *Wohlgemuth* (1995), S. 72 ff.; *Streit* (1996), S. 231 f.; *Gerken* (1998); *Wrobel* (1999).

<sup>6</sup> Mit der Abwendung vom wohlfahrts-theoretischen Ansatz verlassen die „*Hayekianer*“ aber freilich auch das *Tiebout*sche Gedankengebäude, weil es *Tiebout* selbst ja darum ging, ein System der Präferenzoffenbarung anzubieten, welches ein *Pareto*-optimales Angebot öffentlicher Güter ermöglicht.

<sup>7</sup> Vgl. *Vanberg/Kerber* (1994), S. 197; *Mussler/Wohlgemuth* (1995), S. 17 ff.

<sup>8</sup> Vgl. *Brennan/Buchanan* (1988), S. 212 ff.



scher Externalitäten im Sinne von *Flatters/Henderson/Mieszkowski* (1974). Solche Modelle sind in den letzten Jahren in großer Zahl veröffentlicht worden.<sup>9</sup>

Der Grund, warum man damit im Gegensatz zu den früheren Modellen fiskalischer Externalitäten häufig zu wohlfahrtsoptimalen Ergebnissen gelangt, ist allerdings ein relativ einfacher. In Modellen fiskalischer Externalitäten wurde ursprünglich immer mit der Annahme gearbeitet, daß Regierungen – zumindest zum Teil – auf die Besteuerung mobiler Faktoren angewiesen seien, weil immobile Steuerbasen annahmegemäß nicht ergiebig genug waren. Gerade dies löste dann wohlfahrtsmindernde fiskalische Externalitäten aus, weil sich ein Teil der Steuerbasis per Abwanderung der Besteuerung entziehen konnte, womit der Steuerpreis für die Bereitstellung öffentlicher Güter über den anteiligen Marktpreis dieser Güter hinaus anstieg. Wird nun das „Steuerinstrumentarium“ des Staates ausgedehnt, so daß dieser in die Lage versetzt wird, seinen Einnahmebedarf in hinreichendem Maße über verbleibende immobile Faktoren zu decken, so bleiben in der Konsequenz die abwanderungsbedingten Wohlfahrtsverluste aus.<sup>10</sup>

Daraus wird dann geschlossen, daß die in den traditionellen Modellen fiskalischer Externalitäten abgeleiteten Ineffizienzen des Steuerwettbewerbs allein ein Problem unzureichender steuerpolitischer Instrumente sei. Diese Sicht ist allerdings irreführend, denn mit einer entsprechenden Ausdehnung des Steuerinstrumentariums werden nicht nur die Ineffizienzen des Steuerwettbewerbs überwunden. Vielmehr liegt der Grund für die Überwindung dieser Ineffizienzen schlicht darin, daß mit der Ausdehnung des Steuerinstrumentariums der Steuerwettbewerb selbst wieder abgeschafft wird. Denn die Ausweitung des Steuerinstrumentariums wird ja gerade deshalb empfohlen, weil es dem Staat damit ermöglicht wird, auf eine Besteuerung mobiler Faktoren – also eine Besteuerung unter Wettbewerb – zu verzichten und sich wieder allein auf die Besteuerung solcher Faktoren zu konzentrieren, die der Macht des Staates nicht ausweichen können (siehe zu dieser Kritik *Apolte*, 2000).

Die *hayekianisch*-evolutionistischen und die neueren neoklassischen Ansätze beruhen einerseits zwar auf ausgesprochen unterschiedlichen theoretischen Grundlagen. Andererseits können sie aber beide nicht wirklich die von *Samuelson* ursprünglich formulierten Funktionsprobleme einer dezentral-wettbewerblichen Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Güter entkräften. Im Falle der *hayekianisch*-evolutionistischen Ansätze wird die Problematik bereits in ihren Grundzügen aufgrund methodologischer Erwägungen heraus als weitgehend irrelevant erachtet. Im Falle der neoklassischen Modelle zum Steuerwettbewerb werden Wettbewerb und dezentrale Wirtschaftspolitik im Grunde gleichgesetzt, womit die eigentliche Wettbewerbsproblematik ausgeblendet wird. Deshalb werden beide Ansätze den Problemen nicht gerecht.

---

<sup>9</sup> Relativ neue Überblicke finden sich bei *Wellisch* (1995) und *Inman/Rubinfeld* (1996).

<sup>10</sup> Der Pionieraufsatz hierzu stammt von *Bucovetsky* und *Wilson* (1991).



## B. Defizite in der Theorie des institutionellen Wettbewerbs

Es sind vor allem drei Charakteristika, die den institutionellen Wettbewerb vom traditionell-marktwirtschaftlichen Wettbewerb unterscheiden:

- Erstens unterscheidet sich die Zielfunktion der politischen Entscheidungsträger von den Zielfunktionen, die üblicherweise kommerziellen Leistungsanbietern unterstellt werden.
- Zweitens stehen die politischen Institutionen immer nur bedingt unter Wettbewerbsdruck. Denn die Nachfrager nach Leistungen von politischen Institutionen sind nicht in jeder Hinsicht mobil. So können sie in ihrer Eigenschaft als Anleger finanzieller Aktiva einerseits hochmobil, als Bürger aber gleichzeitig relativ ortsgebunden und als Eigentümer von Immobilien sogar vollständig ortsfest sein.
- Drittens schließlich handelt es sich bei den Leistungen, die von politischen Institutionen angeboten werden, um öffentliche Güter mit zumindest eingeschränkter Rivalität in der Nutzung. Inwieweit diese Eigenschaft tatsächlich relevant ist, ist umstritten und Gegenstand einer Reihe von empirischen Untersuchungen (Überblick bei *Reiter/Weichenrieder*, 1997).

Jede dieser drei Besonderheiten des institutionellen Wettbewerbs ist für sich genommen bereits in der Lage, dem institutionellen Wettbewerb ganz andere Funktionsscharakteristika zu verleihen als man sie vom traditionell-marktwirtschaftlichen Wettbewerb erwarten würde.

### I. Politiker als Unternehmer: Zur Zielfunktion der Politiker

Kommerziellen Leistungsanbietern wird üblicherweise das Motiv der Gewinnmaximierung unterstellt. Das Gewinnmotiv läßt sich immer dann unmittelbar begründen, wenn die unternehmerischen Entscheidungsträger zugleich auch die Kapitaleigner des jeweiligen Unternehmens sind. Sofern dies nicht der Fall ist, wie bei größeren Kapitalgesellschaften, stehen verschiedene Mechanismen zur Verfügung, die als mehr oder minder wirksames Substitut für das eigene Gewinninteresse der Eigentümer dienen. Diese Mechanismen sind in der *Principal-agent*-Literatur ausführlich analysiert worden (*Erlei/Leschke/Sauerland*, 1999, S. 69–171).

Politikern kann nicht ohne weiteres ein Gewinnmotiv unterstellt werden, und zwar allein schon deshalb nicht, weil es keinen auch nur halbwegs klar definierten Gewinn jener Organisation gibt, die sie vertreten. Nicht einmal die Organisation selbst ist hinreichend klar umrissen. Handelt es sich um den – wie immer definierten – „Gewinn“ des jeweiligen Regierungskabinetts oder einer politischen Partei, um den Gewinn jenes Teils der Wahlbevölkerung, der die jeweilige Regierung gewählt hat, oder handelt es sich um den Gewinn der gesamten Wählerschaft? Wollte man klären, welcher „Gewinn“ welcher Gruppe oder Organisation als Zielgröße

dient, so müßten schließlich überprüfbare Hypothesen darüber formuliert werden können, welche Mechanismen diese Zielgröße mit den eigennützigen Zielen der politischen Agenten in Übereinstimmung bringt. Über diesen ganzen Komplex von Fragestellungen ist in den bisherigen Ansätzen zur Theorie des institutionellen Wettbewerbs wenig zu finden.

Unabhängig von der Theorie des institutionellen Wettbewerbs hat die *Public-choice*-Literatur mit der „*Leviathan*-Annahme“ eine Art Konzept entwickelt, welches den politischen Prozeß ganz analog zur Gewinnmaximierung kommerzieller Unternehmen abbildet. Danach maximieren Politiker politische Renten, verstanden als Steuereinnahmen abzüglich der Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter.<sup>11</sup> Dieses Konzept wird aber in der Regel im Zusammenhang mit Monopolmodellen des Staates verwendet. Es gibt nur wenige theoretische Modelle, die das Konzept systematisch zur Analyse von Regierungen verwenden, die um Nachfrager nach öffentlichen Leistungen konkurrieren müssen.

Wenn man einmal annimmt, daß politische Entscheidungsträger in erster Linie politische Renten maximieren, so stellt sich die Frage, in welcher Beziehung ein solcher Maximand zur gesellschaftlichen Wohlfahrt steht und – mit Blick auf die Wirkungen des institutionellen Wettbewerbs – wie die Abwanderungsdrohung steuererzählender Faktoren diese Beziehung verändern kann. Eine klare Antwort hierauf in Analogie zum Wettbewerb kommerzieller Leistungsanbieter ließe sich nur dann formulieren, wenn alle „Kunden“ politischer Leistungsanbieter in jeder Hinsicht und mit Blick auf jede einzelne Leistung des politischen Sektors „abwanderungsfähig“ wären. Gefiele einem Bürger das Preis-Leistungsangebot einer bestimmten staatlichen Aktivität nicht, so müßte dieser jederzeit die Möglichkeit haben, die betreffende Leistung von einem anderen Staat zu beziehen und die dafür bisher gezahlten Steuern von dem bisherigen staatlichen Leistungsanbieter abzuziehen. Dies läßt sich aber aus zwei Gründen nicht realisieren:

- Erstens ist ein entsprechend umfassendes und ausdifferenziertes System von Äquivalenzsteuern aus vielerlei Gründen nicht denkbar und
- zweitens sind Bürger als Steuerzahler in mancherlei Hinsicht eben nur teilweise mobil; dies ermöglicht es staatlichen Akteuren, ihren Steuerhunger auf immobile Bürger zu richten.

Selbst wenn sich mit Blick auf den ersten Grund einiges zur Intensivierung des institutionellen Wettbewerbs verändern ließe, so wird doch der zweite Grund immer bestehen bleiben und damit dafür sorgen, daß institutioneller Wettbewerb im Vergleich zum Wettbewerb kommerzieller Anbieter immer bestimmte Besonderheiten aufweisen wird. Daher sei diese Problematik im folgenden Abschnitt näher beleuchtet.

---

<sup>11</sup> Dieser Ansatz geht zurück auf *Wittman* (1973) und wurde durch *Brennan/Buchanan* (1988) konkretisiert.

## II. Politiker und Bürger zwischen *Exit* und *Voice*

Institutioneller Wettbewerb entsteht nach allgemeiner Auffassung durch das, was seit *Hirschman* (1974) allgemein als *Exit*-Option bezeichnet wird. Politischer Wettbewerb um Wählerstimmen dagegen entsteht gerade nicht auf der Basis der *Exit*-Option, sondern auf der Basis der *Voice*-Option. Nun ist im Entscheidungsprozeß von politischen Institutionen alles andere als klar, welche Personen in welcher Eigenschaft über eine *Exit*-Option oder eine *Voice*-Option verfügen. Natürliche Personen ab einer festgelegten Altersgrenze verfügen insofern über eine *Voice*-Option, als sie an politischen Wahlen teilnehmen dürfen. Unternehmen hingegen haben diese Option grundsätzlich nicht. Andererseits steht Unternehmen in ihrer Standortwahl die *Exit*-Option offen.

Diese Option steht natürlichen Personen nur begrenzt und nur zu relativ hohen Kosten zur Verfügung. In allen mit dem Wohnsitz natürlicher Personen zusammenhängenden Fragen ist die *Exit*-Option durch die Staatsbürgerschaft, durch soziale Bindungen, Sprache und nicht zuletzt auch durch soziale Sicherungssysteme beschränkt oder doch zumindest kostspielig. Selbst in ihrer Eigenschaft als Kapitalanleger steht natürlichen Personen die *Exit*-Option nur bedingt offen. Zwar können sie im Rahmen möglicher Kapitalverkehrsbeschränkungen ihr Vermögen international beliebig anlegen. Der Besteuerung können sie damit aber zumeist nur auf illegalem Wege entgehen, weil ausländische Kapitaleinkommen in der Regel nach dem Wohnsitzlandprinzip zur Summe des zu versteuernden Einkommens zählt. Wenngleich die auf dem Wege der Kapitalflucht illegal vermiedenen Steuern immer wieder Anlaß zu Diskussionen und Ansätzen zur Etablierung von Harmonisierungsregeln geben, so betrifft dies aber doch einen Anteil des Steueraufkommens, der mit etwa 5 % keine sehr bedeutende Rolle spielt. Sofern natürliche Personen Arbeitseinkommen beziehen, sind sie mit Blick auf Besteuerung, Sozialabgaben und Regulierungen in jedem Falle an den jeweiligen Wohnsitz gebunden, und zwar unabhängig davon, ob sie Arbeitnehmer oder Selbständige sind.

Aus diesen Gründen arbeiten Modelle des institutionellen Wettbewerbs häufig mit der Annahme, daß der Faktor Arbeit international immobil und der Faktor Kapital international mobil ist. Schließt man sich dem an, so gilt es hinzuzufügen, daß der Faktor Arbeit damit zwar keine *Exit*-Option hat, daß er aber aufgrund des Wahlrechts natürlicher Personen von der *Voice*-Option Gebrauch machen kann. Mit Blick auf den institutionellen Wettbewerb stellt sich dann die Frage, ob die im wesentlichen auf Unternehmen beschränkte *Exit*-Option des Kapitals auch den natürlichen Personen zugute kommen kann, deren Einkommen im direkten Zusammenhang mit ihrem Wohnsitz stehen (*Theurl*, 1999). Häufig wird dies in der Literatur zum institutionellen Wettbewerb einfach vorausgesetzt. In öffentlichen Diskussionen sind Ökonomen häufig damit beschäftigt, mit lange bewährten Erkenntnissen der Außenwirtschaftstheorie auf die wohlfahrtsstiftende Wirkung internationaler Kapitalmobilität hinzuweisen und damit – sehr zu Recht – populistischen Argumenten gegen

die Globalisierung zu begegnen. Doch so verlockend es auch sein mag, aus dem aus der Kapitalmobilität folgenden Zwang zur effizienten Kapitalallokation auch gleich auf einen Zwang zu einer effizienten Wirtschaftspolitik zu schließen, so wenig zulässig erscheint ein solcher Durchgriff bei näherem Hinsehen.

Um die damit angesprochene Problematik zu verdeutlichen, bietet sich ein Vergleich mit den *Principal-agent*-Beziehungen in einer großen Publikumsgesellschaft bei verstreutem Aktienbesitz an. Denn hier spielen *Exit*- und *Voice*-Option in einer ganz ähnlichen Weise zusammen, wenngleich es – wie noch zu sehen sein wird – einen entscheidenden Unterschied gibt.

Die Aktionäre eines Unternehmens können mit den Bürgern verglichen werden, und die Manager des Unternehmens mit den Politikern des betreffenden Landes. In beiden Fällen handelt es sich um *Principal-Agent*-Beziehungen, wobei die Aktionäre bzw. Bürger als Prinzipale und die Manager bzw. Politiker als deren Agenten fungieren. In beiden Fällen ist eine *direkte* Kontrolle der Agenten nur im Wege der *Voice*-Option möglich, und in beiden Fällen ist die Ausübung der *Voice*-Option wegen der großen Zahl der Aktionäre bzw. Bürger mit hohen positiven Externalitäten verbunden. Bürger wie Aktionäre haben einen Anreiz, sich rational ignorant zu verhalten, und dies führt zu den aus der *Public-choice*-Theorie bekannten Unvollkommenheiten jener Kontrollmechanismen, die auf der *Voice*-Option beruhen. Diese *Principal-agent*-Beziehung ist in Abbildung 1 graphisch nachvollzogen, und sie verläuft für politische Institutionen insofern völlig parallel zum Fall der Kapitalgesellschaften. Oberhalb der horizontalen gestrichelten Linie findet sich der institutionelle Wettbewerb und unterhalb der Unternehmenswettbewerb.

Nun werden sowohl Politiker als auch Aktionäre noch durch andere Mechanismen in ihren Handlungsoptionen beschränkt. Manager von Unternehmen müssen sich in Marktwirtschaften in jedem Falle auf ihren Beschaffungs- und Absatzmärkten dem Wettbewerb stellen. Dies zwingt sie einerseits dazu, alle Anbieter von Inputs zu marktüblichen Sätzen zu entlohnen. Andererseits bewirkt der Wettbewerb aber auch, daß die Manager am Absatzmarkt für die Produkte ihrer Unternehmen nicht mehr und nicht weniger als die marktüblichen Wettbewerbspreise erzielen können. Darüber hinausgehende Sätze sind nur durch Innovationen und auch dann nur temporär erzielbar. Wenn sich zwischen Staaten institutioneller Wettbewerb entfaltet, so müssen sich deren Politiker ebenfalls einem Wettbewerb stellen, der ganz analog zum Wettbewerb auf Unternehmensebene zu verstehen ist. Politiker werden mobile Faktoren nur noch zu marktüblichen Sätzen akquirieren können. Sie verlieren damit im Extremfall jede staatliche Macht über diese Faktoren. Im Falle des Faktors Kapital bedeutet dies, daß sie diesen Faktor nur dann als Input für den inländischen Produktionsprozeß gewinnen können, wenn sie ihm mindestens die weltweit übliche Rendite nach Steuern gewähren können.

Im Ergebnis bedeutet dies, daß mobile Faktoren im Falle des institutionellen Wettbewerbs und Anbieter von Inputs sowie Abnehmer von Produkten im Falle des Unternehmenswettbewerbs vor der Marktmacht der Politiker bzw. Manager ge-

schützt werden. Was bedeutet dies nun aber für die jeweiligen Prinzipale, also für die Aktionäre im Falle der Kapitalgesellschaft und für die Bürger im Falle des Staates? Ohne weitere Kontrollmechanismen bringt der Unternehmenswettbewerb den Aktionären und der institutionelle Wettbewerb den Bürgern keinerlei Vorteile. Im Gegenteil: Würden die Manager auf den Beschaffungs- und/oder Absatzmärkten über Marktmacht verfügen, so würden den Unternehmen Renten zufließen, von denen im Zweifel ein Teil auch als Ausschüttung an die Aktionäre fließen könnte; und wären die Politiker – zum Beispiel im Wege der Besteuerung – in der Lage, die Nachsteuer-Rendite des Kapitals ausländischer Investoren unter die weltweit übliche Rendite zu drücken, so stünden ihnen Mittel zur Verfügung, die sie grundsätzlich an die Bevölkerung zurückverteilen könnten.

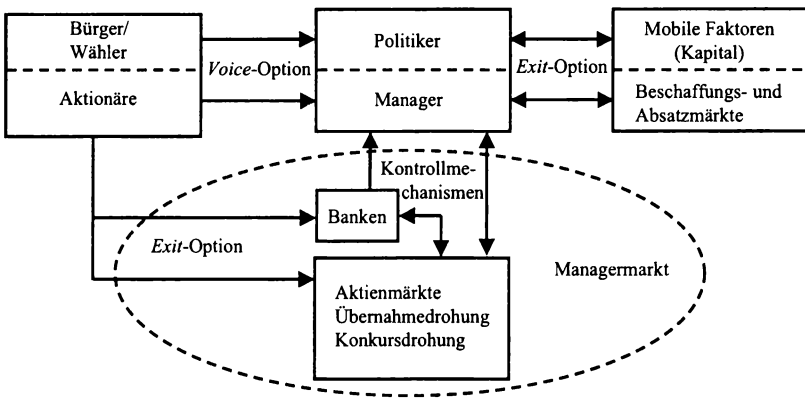


Abbildung 1: Principal-agent-Beziehungen

Für die Bürger auf der einen und die Aktionäre auf der anderen Seite ist daher mit dem Wettbewerb auf den jeweiligen Absatz- und Beschaffungsmärkten allein noch kein Schutz vor schädlichen Verhaltensweisen ihrer jeweiligen Agenten verbunden. Sie bleiben im Gegenteil zunächst weiterhin auf die von positiven Externalitäten gekennzeichnete und damit unvollkommene *Voice-Option* angewiesen. Im Falle der Kapitalgesellschaft haben sich aber im Laufe der Zeit Institutionen herausgebildet, die die unvollkommene Kontrolle der Agenten durch die *Voice-Option* ihrer Prinzipale nachhaltig verbessert haben. Diese heute allgemein als unverzichtbar angesehenen Institutionen sind in Abbildung 1 in der mit dem Begriff „Managermarkt“ gekennzeichneten Elipse grob nachgezeichnet. Kern dieses Managermarktes ist, daß Aktionäre über fungible Eigentumsrechte verfügen und insofern in der Lage sind, sich bei Unzufriedenheit von ihren Unternehmensanteilen zu trennen. Sie verfügen damit neben ihrer *Voice-Option* auch über eine sehr wirksame *Exit-Option*. Dies hat zur Folge, daß die Manager erstens keinerlei Macht über ihre Prinzipale ausüben können, da diese jederzeit ihre Verbindung zu dem betreffenden Unternehmen auf-

kündigen können. Es hat zum zweiten aber die wichtige Folge, daß Manager durch indirekte Kontrollmechanismen zu effizientem Verhalten gezwungen werden.<sup>12</sup>

Genau hierin liegt nun der Unterschied zwischen dem Unternehmenswettbewerb und dem institutionellen Wettbewerb. Sofern natürliche Personen aus verschiedenen Gründen relativ starke Bindungen an ihr Heimatland besitzen und insofern in ihrer grenzüberschreitenden Mobilität beschränkt sind, fehlt ihnen die *Exit*-Option, die selbst Kleinaktionäre heutzutage auf einfachstem Wege „per Mausklick“ ausüben können. Die fehlende *Exit*-Option bedingt dann auch, daß sich die von dieser Option lebenden Institutionen des Managermarktes im Falle des institutionellen Wettbewerbs erst gar nicht entwickeln können. Kurz: Im institutionellen Wettbewerb gibt es keine kontrollierenden Banken, es gibt keine Aktienkurse und damit auch keine Übernahmedrohungen. Schließlich können Bürger ihre Verbindungen zu ihrem Heimatland nicht einfach aufkündigen, indem sie ihre Staatsangehörigkeit an der Börse zugunsten einer anderen verkaufen. Damit bleiben Bürger – im Rahmen ihrer internationalen Immobilität – im wesentlichen auf die *Voice*-Option angewiesen, während man sich auf traditionellen Märkten auf vielfältige „*exit*-getriebene“ und damit sehr wirksame Kontrollmechanismen verlassen kann. Dieser zentrale Defekt des institutionellen Wettbewerbs spricht für sich genommen nicht gegen den institutionellen Wettbewerb. Schon gar nicht läßt sich aus ihm ein wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf dergestalt ableiten, daß die Mobilität des Kapitals beschränkt oder die Auswirkungen dieser Mobilität durch Politikharmonisierungen bekämpft werden sollten. Im Gegenteil: Für sich genommen beinhaltet dieser Defekt eine gewisse Ermunterung, nach möglichen institutionellen Arrangements zu suchen, die die fehlende *Exit*-Option und den fehlenden Managermarkt – zumindest teilweise – ersetzen können. Solange und sofern es solche Arrangements aber nicht gibt, darf man sich vom institutionellen Wettbewerb keine Wirkungen versprechen, die denen des traditionell-marktlichen Wettbewerbs ähnlich sind. Dies gilt – wie noch zu zeigen sein wird – übrigens auch dann, wenn Bürger teilweise Arbeitseinkommen beziehen und teilweise Einkommen aus mobilem Kapital. Zunächst soll aber eine dritte Besonderheit des institutionellen Wettbewerbs angesprochen werden. Es handelt sich um die Tatsache, daß Staaten nicht-marktfähige öffentliche Leistungen anbieten und Umverteilungen vornehmen. Die Konsequenz aus dieser Eigenschaft ist, daß institutioneller Wettbewerb möglicherweise mit dem Problem des Marktversagens behaftet ist.

---

<sup>12</sup> Fehlt die *Exit*-Option der Aktionäre, weil diese über keine fungiblen Eigentumsrechte verfügen, so kommt es zu schwerwiegenden Fehlsteuerungen. Dies war z. B. im System der jugoslawischen Arbeiterselbstverwaltung der Fall, weil eine Beteiligung am Kapital eines Unternehmens nur über ein Arbeitsverhältnis zu begründen war und diese Beteiligung mit der Kündigung des Arbeitsverhältnisses erlosch; siehe zu Analysen des Systems der Arbeiterselbstverwaltung: *Furubotn/Pejovich* (1970); *Eger* (1987).

### III. Das Argument des Wettbewerbsversagens

Das Argument des Wettbewerbsversagens ist an verschiedenen Stellen ausführlich diskutiert worden (siehe als Überblick *Apolte*, 1999, S. 26 ff.). Deshalb soll an dieser Stelle nur sehr knapp auf den Kern des Arguments verwiesen werden. Staatlich angebotene öffentliche Güter weisen in der *Samuelsonschen* Theorie Grenzkosten zusätzlicher Nutzer von null auf. Dies ergibt sich aus der fehlenden Rivalität in der Nutzung solcher Güter. Wenn der Staat nun mobilen Faktoren öffentliche Güter bereitstellen will, so kann er von den mobilen Faktoren keine höheren (Steuer-) Preise erzielen als solche, die den Grenzkosten der Bereitstellung dieser Güter für einen zusätzlichen Nutzer entsprechen. Weil diese Grenzkosten aber im Falle öffentlicher Güter gleich null sind, wird auch der Steuersatz auf mobile Faktoren stets dazu neigen, ebenfalls auf null zu sinken.

Selbst bei unvollkommenen öffentlichen Gütern, also solchen, die eine Teilrivalität im Konsum aufweisen, wird der Steuersatz im Marktgleichgewicht oft nicht hinreichen, um die Kosten der Bereitstellung des öffentlichen Gutes zu decken. In diesem Falle wird der Steuersatz unter Wettbewerbsbedingungen immer auf die marginalen Ballungskosten herabkonkurriert. Liegen nun die marginalen Ballungskosten unter den durchschnittlichen Bereitstellungskosten des öffentlichen Gutes, so reicht das Steuervolumen zur Finanzierung nicht aus – das Problem bleibt also im Prinzip bestehen. Liegen hingegen die marginalen Ballungskosten über den durchschnittlichen Bereitstellungskosten des öffentlichen Gutes, so reichen die Steuereinnahmen zwar aus. Genau dies ist dann aber auch der Grund, warum es sich der Theorie öffentlicher Güter folgend nicht mehr um ein vom Staat bereitzustellendes Gut handelt, weil es unter diesen Umständen eben auch von privaten Akteuren angeboten würde (*H. W. Sinn*, 1997, S. 253).

Sofern Marktversagen vorliegt, sind die Auswirkungen unterschiedlich. Wenn andere, weniger mobile Steuerquellen zur Verfügung stehen, wird der Staat auf diese Quellen ausweichen. Das Problem ist damit zwar grundsätzlich gelöst (*Bucovetsky/Wilson*, 1991), doch wird das öffentliche Gut dann nicht mehr unter Wettbewerbsbedingungen angeboten, weil der Staat eine immobile Steuerquelle heranzieht: Der institutionelle Wettbewerb überwindet sich selbst (*Apolte*, 2000). Sofern der Staat keine immobile Steuerquelle mehr zur Verfügung hat, kommt es schließlich zu einer Unterversorgung mit dem öffentlichen Gut, weil die Besteuerung einen Teil des immobilen Faktors aus dem Lande treibt und damit die Steuerbasis erodiert (*Zodrow/Mieszkowski*, 1986; *Wilson*, 1986). Selbst immobile Faktoren würden unter solchen Bedingungen für einen Verzicht auf die Besteuerung mobiler Faktoren votieren, weil sie sich besser stellen, wenn sie selbst die Kosten der Bereitstellung übernehmen. Der Grund ist, daß die Steuerinzidenz ohnehin bei den immobilen Faktoren liegt und daß Überschußbelastungen vermieden werden.

Auf der theoretischen Ebene ist das Argument des Marktversagens kaum bestreitbar. Ebenso ist es grundsätzlich robust gegenüber Veränderungen der Annahmen



über das Verhalten staatlicher Akteure. Sofern es teilweise mobile und teilweise immobile Faktoren gibt und die öffentlich angebotenen Güter einen gewissen Rivalitätsgrad unterschreiten, sind diese Effekte immer zu erwarten. Dennoch wird die Relevanz dieses Problems häufig in Zweifel gezogen. Dabei stützen sich die Einwände auf zwei empirische Befunde: Erstens ist offenbar kein Faktor derart mobil, daß sich hieraus auch nur annähernd eine mit vollständiger Konkurrenz vergleichbare Situation ergeben würde; und zweitens wird bezweifelt, daß sich die öffentlich bereitgestellten Güter tatsächlich durch eine entsprechend schwache Rivalität in der Nutzung auszeichnen.

In der Tat deuten auch neuere Untersuchungen nach wie vor eher auf eine geringe Mobilität des Kapitals hin, wenngleich sich – insbesondere in Euroland – gewisse Tendenzen zu einem Anstieg abzeichnen.<sup>13</sup> Sofern die Mobilität relativ gering ist, sind die befürchteten negativen Effekte des institutionellen Wettbewerbs tatsächlich zu relativieren. Im gleichen Maße sind dann aber freilich auch die Erwartungen zu relativieren, weil mit abnehmender Mobilität auch die Intensität des Wettbewerbs abnimmt. Über die Frage nach dem Ausmaß der Rivalität in der Nutzung öffentlich bereitgestellter Güter gibt es inzwischen eine große Anzahl an empirischen Untersuchungen. Diese Untersuchungen setzen regelmäßig die Größe verschiedener Jurisdiktionen – etwa gemessen an der Einwohnerzahl – zu den Ausgaben für öffentliche Güter in Beziehung (*Reiter/Weichenrieder*, 1997, S. 377 f.). Wenn die staatlichen Leistungen einen signifikanten Öffentlichkeitsgrad aufweisen, so müßten die Staatsausgaben pro Kopf der Bevölkerung mit zunehmender Größe der betreffenden Jurisdiktion abnehmen. Ein solcher Zusammenhang läßt sich allerdings zumeist nicht finden, wenngleich die verschiedenen Untersuchungen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Der Grund dafür, daß ein solcher Zusammenhang meist nicht zu finden ist, muß nun aber nicht unbedingt darin liegen, daß staatliche Leistungen grundsätzlich eine ähnlich hohe Rivalität in der Nutzung aufweisen wie private. Vielmehr können verschiedene Faktoren das Ergebnis beeinflussen. So gehen die meisten Staaten in ihren Aktivitäten weit über das hinaus, was sich ökonomisch rechtfertigen läßt. Darüber hinaus sind fast alle staatlichen Aktivitäten mit mehr oder weniger intensiven Umverteilungen verbunden. Im Ergebnis könnte eine Verminderung der Umverteilungsaktivitäten und eine Beschränkung des staatlichen Leistungsangebotes auf das, was ökonomisch zu rechtfertigen ist, dazu führen, daß die Meßergebnisse über den Grad der Rivalität in der Nutzung staatlicher Leistungen deutlich zurückgehen.

Festzuhalten ist, daß die Stichhaltigkeit des Marktversagensarguments von empirischen Faktoren abhängt. Festgehalten werden kann aber sicherlich auch, daß angesichts der empirischen Befunde über die Mobilität von Kapital und Personen sowie den Grad der Rivalität im Augenblick keine dramatischen Fehlentwicklungen zu erwarten sind. Denn die Mobilität von Personen ist ohnehin sehr stark be-

---

<sup>13</sup> Siehe *Kleinewefers Lehner* (1998); *Stirböck/Heinemann* (1999).

schränkt, und auch der Teil des Kapitals, dessen Einkünfte durch eine entsprechend hohe Mobilität dem staatlichen Zugriff entzogen werden können, ist entgegen mancherlei Befürchtungen eher klein. Aus diesen Gründen auf das Marktversagensargument an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden. Stattdessen soll es im folgenden um die Frage gehen, was ein Bürger, dessen Lebenssitz eine starke Bindung zum Heimatland aufweist, angesichts der Besonderheiten des institutionellen Wettbewerbs von diesem erwarten kann. Im Zentrum der folgenden Überlegungen stehen damit die Wirkungen des institutionellen Wettbewerbs angesichts der Erkenntnis, daß es diesem Wettbewerb an einem wirksamen Managermarkt fehlt. Dabei ist der zentrale Grund für das Fehlen eines Managermarktes darin zu sehen, daß Bürger keine fungiblen Eigentumsrechte an „ihrem“ jeweiligen Land besitzen, die sie untereinander handeln und bei schlechten Ergebnissen der Politik verkaufen können. Weil es nur um dieses Problem gehen soll, werden Probleme möglichen Wettbewerbsversagens im folgenden ausgeblendet. Dies beinhaltet an dieser Stelle aber kein Urteil über die Relevanz dieses Problems.

### C. Wirkungen des institutionellen Wettbewerbs

Um die Wirkungen des institutionellen Wettbewerbs zu analysieren, sei im folgenden eine Volkswirtschaft angenommen, die von eigennützigen Politikern regiert wird. Zielfunktion der Politiker seien politische Renten, verstanden als Steuereinnahmen abzüglich der Ausgaben für ein öffentliches Konsumgut. Steuern werden auf den Kapitalstock  $K$  zum Steuersatz  $t_K$  sowie auf den Arbeitseinsatz  $L$  zum Steuersatz  $t_L$  erhoben. Entsprechend beträgt das Steuervolumen  $T = t_K \cdot K + t_L \cdot L$ . Es sei  $X$  die Menge des öffentlichen Konsumgutes, und  $Y$  sei die Menge des privaten Konsumgutes, wobei das öffentliche Gut zum Preis  $P_X$  auf einem wettbewerblichen Markt gekauft werde. Entsprechend ergeben sich die politischen Renten als:

$$(1) \quad R = t_K \cdot K + t_L \cdot L - P_X \cdot X.$$

Die Politiker haben sich annahmegemäß regelmäßig freien Wahlen zu stellen. Deshalb sind sie bei der Maximierung der Renten an eine Wiederwahlrestriktion gebunden. Diese Wiederwahlrestriktion verlangt, daß der Nutzen der Bürger aus dem Konsum  $X$  und  $Y$  ein bestimmtes Niveau  $U^{50}$  nicht unterschreiten darf. Entsprechend kann die Wiederwahlrestriktion geschrieben werden als:

$$(2) \quad U(X, Y) = U^{50}.$$

Im folgenden Abschnitt wird zunächst ein Fall untersucht, in dem der inländischen Bevölkerung sämtliche Kapitalerträge zufließen und damit auch die Kapitalsteuern vollständig von der inländischen Bevölkerung getragen werden. Im An-



Spiegelt man die Budgetgerade  $B_2$  nun einerseits an der Preisgeraden  $P_x$  des öffentlichen Gutes im zweiten Quadranten und andererseits an der 45°-Linie im vierten Quadranten, so ergibt sich die Konsummöglichkeitenkurve  $KM$ . Ein Verzicht auf politische Renten würde diese Kurve nach außen verschieben, und eine zusätzliche Einbehaltung politischer Renten würde sie nach innen verschieben. Die Regierung wird die Höhe ihrer politischen Renten so wählen, daß die Indifferenzkurve  $U^{50}$  die Konsummöglichkeitenkurve  $KM$  berührt. Dies ergibt sich daraus, daß die Indifferenzkurve  $U^{50}$  jenes Nutzenniveau der Bevölkerung repräsentiert, bei dem die Bevölkerung die Regierung gerade wiederwählt. Die Politiker könnten grundsätzlich durch einen vollständigen Verzicht auf politische Renten auch das Nutzenmaximum der Bevölkerung realisieren. Dabei würde die Konsummöglichkeitenkurve maximal nach außen verschoben, und es ergäbe sich ein Tangentialpunkt mit einer Indifferenzkurve „nordöstlich“ von  $U^{50}$ .

Diese Lösung werden rentenmaximierende Politiker aber nicht anstreben, weil sie einen so großen Teil des Steueraufkommens als politische Renten einbehalten wollen, daß die Wiederwahl nur gerade gesichert ist. Dabei schränken sie den Konsum des privaten und jenen des öffentlichen Gutes in gleichem Maße ein. Ausgehend vom Nutzenmaximum der Bevölkerung geschieht dies, indem sie einerseits höhere Steuern erheben als zur Finanzierung einer optimalen Menge des öffentlichen Konsumgutes nötig wäre, und indem sie andererseits – ausgehend vom nutzenoptimalen Angebot – die Menge des öffentlichen Konsumgutes einschränken. Trotz der Tatsache, daß die Politiker die Konsummöglichkeiten der Bevölkerung um die Höhe der politischen Renten  $R$  einschränken, bleibt die Zusammensetzung von öffentlichem und privatem Konsum im politischen Optimum effizient, weil die Grenzrate der Substitution zwischen dem öffentlichen und dem privaten Gut dem Verhältnis ihrer Preise entspricht.<sup>14</sup>

Wenn nun institutioneller Wettbewerb entfacht wird, so entsteht daraus neben der Wiederwahl und den gesamtwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten eine weitere Restriktion für die Politiker. Wie im letzten Abschnitt ausgeführt, ergibt sich diese Restriktion daraus, daß das Kapital vollständig mobil wird und auf eine Harmonisierung von Steuersätzen verzichtet wird. Unter diesen Bedingungen muß das Kapital mindestens die weltweit übliche Rendite  $r^*$  nach Steuern erzielen können, um im Lande gehalten zu werden. Die sich daraus ergebende Abwanderungsdrohung des Kapitals verteuert die Finanzierung jeder Einheit des öffentlichen Gutes mit Hilfe der Kapitalsteuer über seinen Preis  $P_x$  hinaus. Der Grund ist, daß sich die Kosten des öffentlichen Gutes in diesem Falle aus zwei Faktoren zusammensetzen. Erstens ist für jede Einheit der Preis  $P_x$  zu entrichten. Zweitens aber muß zur Erhebung der dazu notwendigen Mittel eine Abwanderung eines Teiles des Kapitalstocks in Kauf genommen werden. Dies erhöht die Kosten des öffentlichen Gutes pro verbleibender Kapitaleinheit. Weiterhin sinkt durch die Abwanderung die Produktion im Lan-

<sup>14</sup> Ein formaler Nachweis hierzu findet sich im Anhang.

de, so daß zusammengenommen der Preis für die Bereitstellung des öffentlichen Gutes über seinen Beschaffungspreis  $P_x$  hinaus ansteigt. Aus diesem Grunde wird die Regierung auf eine Finanzierung im Wege der Kapitalbesteuerung verzichten und alle Steuereinnahmen allein auf dem Faktor Arbeit basieren. Die Steuersatz auf den Kapitalstock wird auf  $t_K = 0$  gesetzt.<sup>15</sup>

Der institutionelle Wettbewerb bewirkt damit zunächst einmal, daß die Einnahmen aus Kapitalsteuern  $t_K \cdot K$  im Extremfall vollständig wegfallen. Dadurch wird das Steueraufkommen von  $T_0$  auf  $T_T$  zurückgehen. Sofern die Regierung zunächst versucht, ihr altes Niveau an politischen Renten  $R$  zu halten, hat dieser Wegfall von Steuereinnahmen zwei Konsequenzen. Erstens muß der öffentliche Konsum  $X$  eingeschränkt werden, sofern die Regierung an die Budgetrestriktion (1) gebunden ist und keine Schulden aufnehmen darf; und zweitens erhöht der Steuerwegfall die Konsummöglichkeiten der Bürger, weil ihnen annahmegemäß der gesamte Kapitalstock gehört und sie daher zuvor auch sämtliche Kapitalsteuern entrichtet hatten.

Sofern die Regierung zunächst sowohl das Niveau ihrer Renten  $R$  als auch den Steuersatz auf den Faktor Arbeit konstant hält, sinkt der öffentliche Konsum von  $X_0$  auf  $X_T$ . Entlang der Budgetgeraden  $B_2$  steigt zugleich der private Konsum von  $Y_0$  auf  $Y_T$ . Das so entstehende Konsumbündel  $X_T, Y_T$  tangiert nun aber eine Indifferenzkurve unterhalb der zur Wiederwahl erforderlichen Kurve  $U^{50}$ . Deshalb würde eine Regierung, die es bei diesem Konsumbündel beliebe, nicht wiedergewählt werden. Um eine Abwahl zu verhindern, muß sie daher ein Konsumbündel anbieten, welches mindestens das Nutzenniveau  $U^{50}$  garantiert. Hierzu hat sie grundsätzlich zwei Optionen. Sie kann entweder:

- auf einen Teil ihrer politischen Renten verzichten, um das Niveau des öffentlichen Konsums  $X$  unter Einhaltung der Budgetrestriktion hinreichend stark anzuheben; dies würde die Budgetgerade  $B_2$  und mit ihr die Konsummöglichkeitenkurve  $KM$  nach außen verschieben; oder sie kann
- den Konsum des privaten Gutes  $Y$  einschränken, indem sie den Steuersatz auf den Faktor Arbeit heraufsetzt, um darüber den öffentlichen Konsum wieder anzuheben.

Die Regierung wird die zweite Option wählen. Um dies zu sehen, sei daran erinnert, daß das Konsumbündel  $X_0, Y_0$  bei gegebenem Rentenniveau effizient war. Das sich nach dem Wegfall der Kapitalsteuern unter den angenommenen Bedingungen zunächst ergebende Bündel  $X_T, Y_T$  ist dagegen nicht effizient, weil bei diesem Konsumbündel die Grenzrate der Substitution der beiden Güter ihrem Preisverhältnis nicht entspricht. Aus diesem Grunde besteht ein Potential an Effizienzgewinnen, welches die Regierung nutzen kann, um ein zur Wiederwahl hinreichendes Konsumbündel wiederherzustellen, ohne damit auf politische Renten verzichten zu

<sup>15</sup> Siehe den Anhang für einen formalen Nachweis.

müssen. Konkret wird sie den Steuersatz  $t_L$  auf den Faktor Arbeit genau so weit erhöhen, bis der Ausfall an Kapitalsteuern  $t_K \cdot K$  gerade kompensiert ist. Dadurch wird sie den privaten Konsum wieder einschränken, und mit den gewonnenen Steuermitteln wird sie den öffentlichen Konsum wieder erhöhen. Im Ergebnis wird sich das alte Konsumbündel  $X_0, Y_0$  wieder einstellen. Die Höhe der politischen Renten wird unverändert bleiben, und das Gesamtsteueraufkommen wird wieder auf das ursprüngliche Niveau  $T_0$  ansteigen. Lediglich die Zusammensetzung des Steueraufkommens hat sich geändert, weil nun das Steueraufkommen allein durch Steuern auf den immobilien Faktor Arbeit bestritten wird, so daß  $T_0 = t_L \cdot L$  gilt.

Im Ergebnis hat der institutionelle Wettbewerb keine der erhofften Wirkungen entfaltet. Weder haben sich die Konsummöglichkeiten der Bürger verändert, noch hat sich die Zusammensetzung des Konsums geändert; und schließlich bewirkte die zusätzliche Restriktion durch das mobile Kapital auch nicht, daß der politische Sektor einen Teil seiner politischen Renten aufgeben mußte. Unter der Bedingung des institutionellen Wettbewerbs zahlt jeder Bürger exakt die gleiche Summe an Steuern wie bei Abwesenheit des institutionellen Wettbewerbs. Formal wird lediglich sein Arbeitsangebot allein belastet, während sein Kapitalangebot im Grenzfall vollständig steuerfrei gestellt wird. Sollte das Kapital nicht vollständig mobil sein und aus diesem Grunde der Kapitalsteuersatz nicht ganz auf null herabsinken, so gilt entsprechend eine etwas andere Zusammensetzung mit einer „leichten“ Besteuerung des Kapitals und einer stärkeren Besteuerung der Arbeit. Die übrigen Ergebnisse bleiben wiederum die gleichen: Weder wird das Nutzenniveau der Bevölkerung verbessert, noch wird der politische Sektor zur Aufgabe politischer Renten gezwungen.

Eine Einschränkung ergibt sich allerdings, wenn man von der Annahme eines vollständig unelastischen Arbeitsangebotes Abstand nimmt. Wenn nämlich das Arbeitsangebot auf die kompensatorische Steuererhöhung in der Folge des Verlusts mit einem Rückgang reagiert, so entstehen Überschußbelastungen, die die Rückkehr zum ursprünglichen Konsumbündel  $X_0, Y_0$  ohne Aufgabe politischer Renten unmöglich machen. Wenn nun die Politiker für diese Überschußbelastungen verantwortlich gemacht werden sollten, so werden diese so viele politische Renten aufgeben müssen, bis mit den freiwerdenden Mitteln die Folgen der Überschußbelastungen für die Bevölkerung gerade kompensiert sind. Im Ergebnis wird dann wiederum das ursprüngliche Konsumbündel realisiert.

Selbstverständlich ist es allerdings nicht, daß solche Überschußbelastungen – noch dazu ausschließlich – zu Lasten politischer Renten gehen. Unter Hinweis auf die „negativen“ Folgen der Globalisierung wird der politische Sektor versuchen, zumindest einen Teil der Last auf die Bevölkerung zu überwälzen. Formal bedeutet dies, daß die Bevölkerung „globalisierungsbedingt“ ihr Anspruchsniveau  $U^{50}$  zurückschraubt. Inwieweit der Politik dies gelingt, hängt indes allein von internen politischen Machtstrukturen ab und nicht – wie man meinen könnte – von externem Wanderungsdruck. In jedem Falle bleibt auch in diesem Falle festzuhalten,

daß die Bevölkerung die Macht des politischen Sektors mit Hilfe des institutionellen Wettbewerbs nicht wirksam beschränken und entsprechend nicht vom institutionellen Wettbewerb profitieren kann. Denn auch dann, wenn die Politiker aufgrund eines elastischen Arbeitsangebotes einen Teil ihrer Renten aufgeben müssen, dient dies lediglich dazu, die im Zusammenhang mit dem Steuerwettbewerb entstandenen Überschußbelastungen zu kompensieren.

Es gibt einen tieferen Grund dafür, daß der hier beschriebene institutionelle Wettbewerb letztendlich nichts bewirkt. Er liegt darin, daß die Bürger nur in ihrer Eigenschaft als Kapitalanleger mobil sind und insofern über die *Exit*-Option verfügen. Da sie in ihrer Eigenschaft als Arbeitsanbieter aber immobil bleiben, verfügen sie insofern auch nicht über die *Exit*-Option und bleiben somit allein auf die klassische *Voice*-Option angewiesen, um ihre politischen Agenten zu disziplinieren.

Damit liegt die Ursache dafür, daß sich die erhofften Wirkungen nicht entfalten, genau in dem im letzten Abschnitt besprochenen Unterschied zwischen dem institutionellen Wettbewerb und dem Wettbewerb traditioneller Märkte. Im Gegensatz zu den Aktionären, die über fungible Eigentumsrechte verfügen und sich insofern dem Einfluß eines schlechten Managements durch Verkauf von Aktien entziehen können, sind Bürger hierzu nicht in der Lage. Sie können ihre Zugehörigkeit zu einem Staat nicht „per Mausklick“ verkaufen und bleiben insofern der Marktmacht ihrer Politiker ausgeliefert. Hinzu kommt, daß gerade wegen der fehlenden fungiblen Eigentumsrechte im institutionellen Wettbewerb auch keine marktgesteuerte Managementkontrolle entsteht, wie sie in Abbildung 1 umrissen ist. Der einzige Weg, über den Politiker kontrolliert werden, ist der interne Wettbewerb um Wählerstimmen, und dessen Wirksamkeit ändert sich durch die Wanderungsdrohung des Kapitals ebenfalls nicht.

Eine Wirkung des institutionellen Wettbewerbs läßt sich allerdings festhalten. Sofern nicht alle Bürger in gleichem Maße Kapital und Arbeit anbieten, wird der institutionelle Wettbewerb Umverteilungswirkungen auslösen. Er wird stets diejenigen besserstellen, die über relativ mobile Faktoren verfügen, und er wird zu einer stärkeren Belastung derjenigen führen, die über relativ immobile Faktoren verfügen. Umverteilungen zwischen den Bürgern sind damit zu erwarten, Umverteilungen vom politischen Sektor zu den Bürgern hingegen nicht.

Dieser Befund widerspricht nicht nur den Erwartungen solcher Ökonomen, die der neoklassisch-wohlfahrtsökonomischen Tradition in der Ökonomie ablehnend gegenüber stehen. Er widerspricht auch den Ergebnissen einer Reihe von Aufsätzen aus der neoklassischen Theorie des Steuerwettbewerbs, die im Anschluß an ein von *Edwards* und *Keen* formuliertes Modell vorgelegt wurden.<sup>16</sup> Insbesondere *Hange* und *Wellisch* (1998) sowie *Eggert* (1999) gelangen zu dem Ergebnis, daß die repräsentativen Bürger ihrer Modelle bessergestellt werden (können), wenn die Mobilität

<sup>16</sup> *Edwards/Keen* (1996); *Hange/Wellisch* (1998); *Wrede* (1998); *Eggert* (1999).



eines Faktors bei Abwesenheit von Steuerharmonisierungen institutionellen Wettbewerb auslöst. Dieses Ergebnis beruht auf zwei Annahmen, die in diesen Modellen getroffen werden: Die erste Annahme ist, daß der Staat den immobilien Faktor nicht besteuern darf und damit ausschließlich auf die Besteuerung von Kapital angewiesen ist (*Hange/Wellisch*, 1998); alternativ dazu stehen ihm zwar weitere Steuerquellen zur Verfügung, wobei diese aber ebenfalls verzerrende Wirkung haben (*Eggert*, 1999). Zweitens wird mit der Annahme eines „moderaten *Leviathan*“ gearbeitet (*Wrede*, 1998), in dessen Zielfunktion neben den politischen Renten auch das Nutzenniveau eines repräsentativen Bürgers selbst eingeht. Die Politiker stehen damit vor dem folgenden Maximierungsproblem:

$$(3) \quad \max Z(R, U(X, Y)),$$

allerdings ohne dabei an eine Wiederwahlrestriktion wie jene aus Gleichung (2) gebunden zu sein. Insofern modellieren diese Autoren keine eigennützigen Politiker in der Demokratie, sondern teilweise altruistische Politiker in einem Land ohne Demokratie. Denn das Nutzenniveau der Bürger dient in diesen Modellen nicht als Restriktion des Maximierungsproblems der Politiker, sondern es geht direkt als Argument in die Zielfunktion der Politiker ein. Ein Schlüssel für das Verständnis der Modellergebnisse ist, daß die Grenzzinssätze der Substitution im Falle der Zielfunktion (3) für jede gegebene Budgetrestriktion im Gleichgewicht andere sind als bei der Maximierung der Nutzenfunktion  $U(X, Y)$  der Bürger. Daher wird – anders als in der hier verwendeten Modellierung – die aus der Sicht der Politiker gemäß Gleichung (3) optimale Zusammensetzung der Konsumgrößen  $X$  und  $Y$  in der Regel von der effizienten Zusammensetzung aus Sicht der Bürger abweichen. Die damit verbundenen Ineffizienzen werden aber unter Umständen überkompensiert durch den freiwilligen Verzicht der Politiker auf politische Renten.

Technisch gesehen hat Steuerwettbewerb unter den zwei erwähnten Annahmen zur Folge, daß der Verlust an Kapitalsteuereinnahmen eine Veränderung der für die Politiker optimalen Zusammensetzung von privatem Konsum der Bürger ( $Y$ ), öffentlichem Konsum ( $X$ ) und politischen Renten ( $R$ ) auslöst. Zunächst wird es in diesen Modellen nicht zu einer Absenkung der Kapitalsteuersätze bis auf null kommen, da alle Steuern verzerrend wirken. Vielmehr werden – sofern mehrere Steuern zur Verfügung stehen – die Steuersätze nach der Regel der inversen Elastizitäten gewählt. Damit werden für jede Steuerbasis, deren Ausweichreaktion zwischen null und unendlich liegt, Steuersätze gewählt, die größer als null und kleiner als 100 % sind. Wenn nun Steuerwettbewerb um mobiles Kapital entsteht, so steigt die Elastizität der Kapitalwanderung in Bezug auf den Steuersatz. Im Ergebnis wird der Steuersatz abgesenkt. Der damit verbundene Verlust an Steuereinnahmen kann nun aber nicht vollständig über eine Anhebung anderer Steuersätze kompensiert werden, ohne daß es zu Überschubbelastungen kommt. Dies ist eine Konsequenz aus der Annahme, daß es in diesen Modellen keine unverzerrenden Steuern gibt. Bei *Hange*

und Wellisch (1998) kann der Verlust überhaupt nicht kompensiert werden, weil es in deren Modell ausschließlich die Kapitalsteuer gibt.

Die Politiker werden in der Konsequenz die Gesamtsteuerlast – bestehend aus Kapitalsteuern und anderen verzerrenden Steuern – zurücknehmen. Sie werden diese Absenkung im Sinne ihrer Zielfunktion (3) vornehmen, indem sie nach Maßgabe der Grenzzraten der Substitution teilweise die politischen Renten  $R$  und teilweise den öffentlichen Konsum  $X$  einschränken. Für beide Größen ist nämlich der Preis angestiegen, wobei die Ursache dieses Preisanstiegs in den durch den Steuerwettbewerb angestiegenen Überschußbelastungen zu suchen ist, die den bisherigen Preisen hinzuzuaddieren sind. Hierin liegt der Kern dieser Modelle. Denn allein der private Konsum generiert keine Überschußbelastungen, weil er keine Steuererhebung erfordert. Und weil der Preis des privaten Konsums gleichbleibt, steigt sein Anteil an den Gesamtausgaben in der Volkswirtschaft an. Aus der Sicht der Politiker ergibt sich dadurch insgesamt ein geringerer Zielerreichungsgrad  $Z$ . Für die Bürger ergibt sich allerdings – je nach Modell und zum Teil auch in Abhängigkeit von empirischen Konstellationen – unter Umständen ein Konsumgüterbündel  $(X, Y)$ , dessen Nutzenniveau jenes ohne Steuerwettbewerb übersteigt. Sofern der Nutzen ansteigt, resultiert dies aus folgendem Umstand (Hange/Wellisch, 1998, S. 11): Sowohl der Steuerwettbewerb als auch die politischen Renten der Politiker sind in diesen Modellen mit Ineffizienzen verbunden. Nach der Theorie des *second best* sind aber mehrere kleine Ineffizienzen besser als eine große. Die durch den Steuerwettbewerb hinzukommende Ineffizienz ist damit unter Umständen kleiner als jene Ineffizienz, die im Zuge des Verzichts auf politische Renten zurückgeht.

Der entscheidende „Trick“, mit dem bei diesen Modellen eine mögliche Zunahme des Bürgernutzens im Vergleich zur Ausgangssituation ohne Steuerwettbewerb abgeleitet werden kann, ist, daß den Politikern *per se* altruistisches Verhalten unterstellt wird. Erst dadurch kann es überhaupt dazu kommen, daß Politiker über das von den Bürgern für eine Wiederwahl mindestens geforderte Nutzenniveau freiwillig hinausgehen. Auch die zum Teil kompensierende Wirkung unterschiedlicher Ineffizienzen wird allein durch die Integration des Bürgernutzens  $U$  in die Zielfunktion  $Z(U, R)$  der Politiker erreicht. Je nach Modell und Empirie kann es aber auch vorkommen, daß die Politiker Konsumkombinationen wählen, deren Nutzen für die Bürger hinter dem Nutzen ohne Steuerwettbewerb zurückbleibt. Im Vergleich dazu werden Politiker in dem hier verwendeten Modell streng eigennützig handeln und jedes „überschüssige“ Nutzenniveau in Form von zusätzlichen politischen Renten abschöpfen. Umgekehrt aber werden sie mit Abwahl bestraft, wenn sie diese Abschöpfung übertreiben.

Kern der im Anschluß an Edwards und Keen entwickelten Modelle ist also der Verzicht auf die Demokratieannahme, die Annahme teilweise altruistischer Politiker und die Annahme, daß ausschließlich verzerrende Steuern zur Verfügung stehen. Während die letzte Annahme sicherlich realistisch ist, wurde oben bereits gezeigt, daß sie für sich genommen nichts an den hier abgeleiteten Modellergebnissen

ändert. Inwieweit die ersten beiden Annahmen realistisch sind, mag aus empirischer Sicht dahingestellt bleiben. Aus theoretischer Sicht sind sie allerdings zweifelhaft. Denn grundsätzlich ist nicht einzusehen, warum alle Akteure im ökonomischen Prozeß als strikt eigennützig modelliert werden, allein politische Akteure hingegen nicht. Die *Public-choice*-Theorie hat solche etwas merkwürdigen Annahmen schließlich bereits in den 50er Jahren als inkonsistent und zudem kontrafaktisch verworfen und damit den Weg zu geradezu revolutionären Erkenntnisfortschritten über den politischen Entscheidungsprozeß geebnet. Hiervon nun wieder abzugehen, nur um bestimmte (gewünschte?) Modellergebnisse zu generieren, erscheint in jedem Falle ein eher fragwürdiges Vorgehen zu sein. Insofern scheint es doch zumindest konsistenter zu sein, mit den bewährten ökonomischen Modellannahmen zu arbeiten, wonach allen Akteuren in gleichem Maße eigennütziges Verhalten unterstellt wird, während sich die sozialen Verhaltensrestriktionen im Anschluß aus dem Wettbewerb an ökonomischen und politischen Märkten ergeben.

Ein etwas anders gelagerter Einwand gegen das hier abgeleitete Ergebnis mag nun an der obigen Annahme ansetzen, daß der gesamte inländische Kapitalstock inländischen Personen gehört und damit auch alle Kapitalsteuern von Inländern entrichtet werden. Empirisch gesehen ist dies sicher nicht realistisch. Vielmehr wird sich gerade mit zunehmender internationaler Kapitalmobilität eine größere Verflechtung ergeben, so daß sich zu jedem Zeitpunkt zumindest ein Teil des jeweiligen inländischen Kapitalstocks in den Händen von Ausländern befinden wird. Inwiefern dies die gefundenen Ergebnisse verändert, wird im folgenden Abschnitt diskutiert.

## II. Ausländische Kapitaleigner

Der entscheidende Unterschied zum oben diskutierten Fall ist, daß die aus dem inländischen Kapitalstock erwirtschafteten Kapitaleinkünfte  $(F_K - t_K) \cdot K$  nach Steuern ins Ausland fließen, wobei  $F_K$  die Grenzproduktivität und damit die Entlohnung des Faktors Arbeit kennzeichnet. Andererseits aber fließen Einkünfte  $(F_K^* - t_K^*) \cdot K^*$  aus dem von Inländern im Ausland gehaltenen Kapitalstock ins Inland. Damit muß das inländische Einkommen abweichend von der Produktion  $F$  aus dem letzten Abschnitt geschrieben werden als:

$$(4) \quad F^* = F - F_K \cdot K + F_K^* \cdot K^* + t_K \cdot K - t_K^* \cdot K^*$$

Wenn institutioneller Wettbewerb nun dazu führt, daß die Kapitalsteuersätze  $t_K$  und  $t_K^*$  (im Extremfall auf null) gesenkt werden, so fallen die letzten beiden Summanden aus Gleichung 3 weg. Damit verändert sich die gesamtwirtschaftliche Budgetrestriktion  $B$ , aus Abbildung 2 immer nur dann, wenn die zuvor einbehaltenen Kapitalsteuern ausländischer Kapitaleigner höher oder geringer waren als die im Ausland einbehaltenen Kapitalsteuern inländischer Kapitaleigner. Konkret wird

sich im Falle von  $t_K \cdot K > t^*_K \cdot K^*$  die Budgetgerade nach innen verschieben, während sich die Budgetgerade im umgekehrten Falle  $t_K \cdot K < t^*_K \cdot K^*$  nach außen verschieben wird.

Im ersten Falle wird sich auch die Konsummöglichkeitenkurve im ersten Quadranten nach innen verschieben, wenn der politische Sektor zunächst noch an der Höhe seiner politischen Renten festhalten sollte. Das dann für die Bevölkerung verbleibende Konsumbündel wird nun aber nicht mehr hinreichen, um die Wiederwahl der Regierung zu gewährleisten. Aus diesem Grunde wird die Regierung in diesem Falle gezwungen sein, auf einen Teil ihrer politischen Renten zu verzichten. Sie wird damit die Budgetgerade  $B_2$  im dritten und mit ihr die Konsummöglichkeitenkurve  $KM$  im ersten Quadranten so weit nach außen verschieben, bis wieder das ursprüngliche und wiederwahlsichernde Konsumbündel  $X_0, Y_0$  erreicht ist. Dies setzt allerdings wiederum voraus, daß es der Regierung nicht gelingt, die Steuerausfälle externen Faktoren – den oben schon erwähnten „negativen“ Folgen der Globalisierung – in einer Weise zuzuschreiben, die die Bevölkerung zu einer Einschränkung ihres bisherigen Anspruchsniveaus  $U^{50}$  veranlaßt. Sofern ihr dies umgekehrt allerdings gelingt, kann sie einen Teil der Steuerausfälle der Bevölkerung anlasten und muß nur den verbleibenden Teil durch den Verzicht auf politische Renten finanzieren.

Im zweiten Falle, in dem vor Einsetzen des institutionellen Wettbewerbs ein Nettoabfluß an Kapitalsteuern erfolgte, wird der institutionelle Wettbewerb die inländische Budgetrestriktion nach außen verschieben und bei zunächst konstanten politischen Renten auch zu einer Verschiebung der Konsummöglichkeitenkurve im ersten Quadranten der Abbildung 2 nach außen bewirken. Damit wird der Bevölkerung – gemessen an der Wiederwahlrestriktion – ein „zu hohes“ Nutzenniveau gewährt. Rentenmaximierende Politiker werden entsprechend das Angebot von  $X$  und  $Y$  wieder einschränken und die überschüssigen Steuermittel als politische Renten absorbieren.

Weltweit werden sich die politischen Renten damit nicht verändern. Politiker solcher Länder, die zuvor Nettokapitalsteuerzuflüsse verzeichneten, werden auf politische Renten verzichten müssen, während Politiker jener Länder, die zuvor Nettokapitalsteuerabflüsse verzeichneten, in genau gleichem Umfang politische Renten hinzugewinnen werden. Insgesamt wird sich die Fähigkeit der Politiker, politische Renten aus der Immobilität der Bevölkerung zu ziehen, auch bei grenzüberschreitenden Kapitalbeteiligungen nicht verändern. Damit bleibt es im Prinzip auch für diesen Fall bei dem Ergebnis des letzten Abschnitts.

Eine wichtige Implikation dieses Ergebnisses ist die Einsicht, daß Steuern auch bei teilweise mobilen Faktoren – entgegen der verbreiteten Hoffnung – niemals vergleichbar sein werden mit Zahlungen, die auf freiwilligen Vertragsvereinbarungen beruhen. Das dahinter stehende polit-ökonomische Problem der staatlichen Zwangsgewalt hat *Weingast* als „fundamentales politisches Dilemma“ bezeichnet und treffend so umschrieben (*Weingast*, 1995, S. 1):

„(A) Government strong enough to protect property rights and enforce contracts is also strong enough to confiscate the wealth of its citizens.“

Genau dieses fundamentale politische Dilemma bleibt auch unter den Bedingungen des institutionellen Wettbewerbs grundsätzlich erhalten, weil Steuern ihren Charakter als Zwangsabgabe nicht verlieren werden. Daher werden Regierungen nach wie vor mit einer Macht ausgestattet, die anfällig für Mißbrauch ist. Entsprechend wichtig sind institutionelle Vorkehrungen wie Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und die öffentliche Kontrolle durch die Medien. Für die Theorie der Wirtschaftspolitik ebenso wie für die Finanzwissenschaft bedeutet dies schließlich, daß sie Steuern und andere staatliche Zwangsabgaben notwendigerweise anders einordnen muß als Güterpreise oder Beiträge, die auf individuell frei ausgehandelten Verträgen beruhen und insofern wirklich freiwillig gezahlt werden.

Dies muß sich auch in wirtschaftspolitischen Empfehlungen und im übrigen auch in ordnungspolitischen Forderungen niederschlagen. Das gilt auch für die Einordnung und Beurteilung neuerer steuerpolitischer Problemstellungen – insbesondere innerhalb der EU. Die in einigen Ländern Europas entstehenden Steueroasen, in denen Unternehmen Niederlassungen gründen, auf die sie dann auf vielfältigen Wegen Gewinne übertragen, sind ein Beispiel hierfür. Manche sehen hierin den Ausdruck eines effizienzsteigernden institutionellen Wettbewerbs. Bedenkt man aber, daß ein Leistungswettbewerb das Äquivalenzprinzip voraussetzt, damit es zu einem freiwilligen Austausch von Leistungen kommt, so dürfte schnell einleuchten, daß der Wettbewerb der Steueroasen mit einem marktwirtschaftlichen Leistungswettbewerb wenig zu tun hat. Denn die betroffenen Unternehmen verschieben ja bewußt steuerpflichtige Gewinne weg vom Ort der Wertschöpfung und damit auch weg von jenem Ort, an dem öffentliche Infrastruktur in Anspruch genommen wurde, und hin zu einem Ort, an dem fast keine öffentlichen Leistungen in Anspruch genommen werden. Damit werden dort Leistungen in Anspruch genommen, wo keine Steuern gezahlt werden, und es werden dort – wenngleich wenige – Steuern gezahlt, wo keine Leistungen in Anspruch genommen werden. Diese Art von Wettbewerb ist nur möglich, wenn Mischkalkulationen in einer Art vorgenommen werden, die allein solchen Institutionen vorbehalten sind, die über Zwangsinstrumente gegenüber verbleibenden immobilen Faktoren verfügen. Vor diesem Hintergrund sind die Initiativen des Ministerrates zur Etablierung eines Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung anders zu beurteilen als pauschale Steuerharmonisierungen mit dem Ziel eines europaweiten Steuerkartells (*Müller, 1998*).

Ähnliche Fragen stellen sich im Zusammenhang mit den Steuervermeidungsstrategien privater Kapitalanleger, wobei im Zusammenhang mit E-Commerce noch einmal ähnliche Fragen in vielfältiger Hinsicht relevant werden dürften. Die insbesondere im Zusammenhang mit steuerlichen Zugeständnissen an internationale Kapitalanleger und mit international operierenden Unternehmen vielfach befürchtete Abwendung vom synthetischen Einkommensbegriff im Steuerrecht wird aus dieser Perspektive nicht ohne Grund kritisch gesehen. Denn wenn institutioneller Wettbe-

werb – wie gezeigt – die gesamtwirtschaftliche Steuerquote gerade nicht verringert, sondern im wesentlichen nur die Verteilung der Steuerlast verändert, so darf es nicht verwundern, wenn die mit dieser Umverteilung verbundene Aushöhlung des synthetischen Einkommensbegriffs vielfach als nicht *fair* betrachtet wird. Denn es ist in der Tat kaum nachvollziehbar, warum sich bei unveränderter Höhe der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote die Höhe der individuellen Steuerlast allein nach Maßgabe der Wanderungsdrohung bemessen soll, die der eine oder andere Steuerschuldner auszuüben in der Lage ist.

## D. Perspektiven des institutionellen Wettbewerbs

Welcher Raum bleibt nun angesichts der Ergebnisse der letzten Abschnitte für den institutionellen Wettbewerb? Zentraler Gedanke der Überlegungen in diesem Beitrag war, daß es dem von internationaler Faktormobilität getragenen institutionellen Wettbewerb an zwei wichtigen Elementen fehlt. Dabei handelt es sich erstens um den fehlenden „Managermarkt“, der die Politiker disziplinieren und kontrollieren würde, und zweitens um die fehlende *Exit*-Option der Bevölkerung, solange diese relativ immobil bleibt. Insofern fehlen zwei an traditionellen Märkten als unverzichtbar angesehene Rückkoppelungsmechanismen zwischen den Politikern (Agenten) und den immobilen Bürgern (Prinzipalen). Hieran könnte nur eine signifikante Zunahme der Mobilität der Bürger etwas ändern. In der Tat stellte das *Tiebout*-Modell selbst auch auf die Mobilität der Bürger ab und nicht auf jene des Kapitals. Auch in der aktuellen Literatur wird institutioneller Wettbewerb häufig mit der direkten Wanderungsoption der Bevölkerung in Verbindung gebracht und nicht erst über den Umweg der Mobilität des Kapitals konstruiert (etwa bei *Tullock*, 1994). Doch darf die Intensität eines so verstandenen institutionellen Wettbewerbs angesichts der geringen Mobilität der Bürger nicht überschätzt werden.

Andererseits aber könnten die möglichen Versagensprobleme des institutionellen Wettbewerbs gerade erst dann wirklich relevant werden, wenn es künftig – entgegen den allgemeinen Erwartungen – zu einer wirklich spürbaren Zunahme der Mobilität der Bürger kommen sollte. Denn wenn nur ein Faktor mobil ist, so löst ein solches Wettbewerbsversagen „nur“ Verteilungseffekte aus, weil der Staat unter diesen Bedingungen auf die Besteuerung mobiler Faktoren ganz verzichten und die Last auf die immobilen Bürger verlagern wird. Sollten aber auch die anderen Faktoren mobil werden, so könnten sich in der Tat gravierende alloкатive Effekte ergeben. Dies ist allerdings nur dann zu erwarten, wenn die staatlichen Leistungen einen hohen Öffentlichkeitsgrad haben und insofern *Samuelson*-Gütern ähnlich sind, was wie erwähnt nach wie vor strittig ist und hier nicht entschieden werden kann.

Wegen der geringen und wohl auch noch lange eher gering bleibenden Mobilität der Bürger sind aber weder diese negativen noch die vielfach erhofften positiven Effekte zu erwarten. Wichtiger als die disziplinierenden Effekte von Faktorwanderungen dürften aus diesen Gründen die Nachahmereffekte und die verbesserte Informa-



tionsbasis einer auf dezentraler Ebene verfolgten Wirtschaftspolitik sein. Ein hoher Informationsfluß, verbunden mit einer Vielfalt beobachtbarer und unterschiedlicher Wirtschaftspolitiken und ihrer Ergebnisse verbessert den Informationsstand und erhöht damit auch das Anspruchsniveau der Bürger an ihre Politiker. Hierzu ist es wichtig, daß es eine möglichst große Auswahl unterschiedlicher Politikangebote gibt. Dies setzt voraus, daß die Wirtschaftspolitik auf hinreichend dezentralen Strukturen beruht und daß auf Harmonisierungen der Wirtschaftspolitik so weit wie möglich verzichtet wird. Es bedarf allerdings nicht der Mobilität von Bürgern und nicht einmal jener der Produktionsfaktoren, obwohl dies aus anderen Gründen – nämlich jenen der räumlichen Effizienz – sicherlich wünschenswert ist.

In diesem Sinne handelt es sich im Zusammenhang mit der Vielfalt vergleichbarer Politikangebote aber um eine völlig andere Überlegung als die typischerweise im Zusammenhang mit dem institutionellen Wettbewerb herangezogene Überlegung von *Tiebout*. Denn was hier eine Rolle spielt, ist die Vielfalt unterschiedlicher Wirtschaftspolitiken und die Beobachtbarkeit ihrer Erfolge durch Politiker und Bürger; was hingegen im Prinzip keine Rolle spielt, ist die Abwanderungsdrohung von Bürgern und Produktionsfaktoren. Vielmehr erfolgt die Disziplinierung und die Kontrolle der Politiker nach wie vor über den traditionellen internen Wettbewerb um Wählerstimmen. Denn sofern Bürger die Wirtschaftspolitik anderer Länder beobachten können, und sofern sie beurteilen können, ob anderswo erfolgreich angewendete Wirtschaftspolitiken auch im eigenen Land anwendbar sind, werden solche Beobachtungen in das Anspruchsniveau der Bürger ( $U^{50}$ ) eingehen und so die Politiker unter Handlungsdruck setzen. Letztere werden dadurch schließlich auch gezwungen, politische Renten aufzugeben und angemessene Preis-Leistungsverhältnisse im Angebot öffentlicher Güter anzustreben. So gesehen wird ein institutioneller Wettbewerb, der effizienzfördernde Effekte verspricht, weniger von der internationalen Mobilität von Produktionsfaktoren getragen, sondern wohl eher vom freien internationalen Informationsfluß.

## Anhang

In diesem Anhang soll formal gezeigt werden, daß rentenmaximierende politische Agenten unter Steuerwettbewerb erstens eine effiziente Kombination von öffentlichem und privatem Konsum wählen und beides lediglich in gleichem Maße – im Rahmen der Wiederwahlrestriktion – um die Höhe der politischen Renten kürzen. Es soll zweitens gezeigt werden, daß auch rentenmaximierende Politiker auf die Besteuerung mobiler Faktoren verzichten, sofern immobile Faktoren zur Verfügung stehen. Hierzu sei zunächst die Gewinnfunktion eines inländischen Unternehmens betrachtet, welches mobiles Kapital  $K$  zum weltweit üblichen Zins  $r^*$  und Arbeit  $L$  zum inländischen Lohnsatz  $w$  einsetzt und dabei Steuern in Höhe von  $t_K \cdot K$  auf den Kapitaleinsatz und in Höhe von  $t_L \cdot L$  auf den Arbeitseinsatz zahlen muß. Bei einem Absatzpreis von  $P_Y = 1$  lautet die Gewinnfunktion:



$$(A1) \quad G = F(K, L) - (r^* + t_K) \cdot K - (w + t_L) \cdot L.$$

Durch Ableiten nach dem Kapitaleinsatz und Gleichsetzen mit null, ergibt sich die folgende *Kapital-Arbitrage-Bedingung*, die als Restriktion in das Rentenmaximierungskalkül der Politiker eingeht:

$$(A2) \quad F_K = r^* + t_K.$$

Schließlich müssen die Politiker die gesamtwirtschaftliche Budgetbedingung einhalten. Danach kann der private Konsum  $Y$  nur so groß sein wie die gesamtwirtschaftliche Produktion, abzüglich der netto ins Ausland abfließenden Kapitalkosten  $r^* \cdot (K - \bar{K})$  und abzüglich der Steuern  $t_K \cdot K$  auf Kapital und  $t_L \cdot L$  auf Arbeit. Dabei bezeichnet  $\bar{K}$  den von Inländern im In- oder Ausland gehaltenen Kapitalstock. Die Restriktion lautet damit:

$$(A3) \quad Y = F(K, L) - r^* \cdot (K - \bar{K}) - t_K \cdot K - t_L \cdot L.$$

Unter Berücksichtigung der Kapital-Arbitrage-Bedingung (A2) kann (A3) auch geschrieben werden als:

$$(A3a) \quad Y = F(K, L) - F_K \cdot K + r^* \cdot \bar{K} - t_L \cdot L.$$

Die Politiker maximieren nun die politischen Renten aus Gleichung (1) im Text unter der gesamtwirtschaftlichen Konsumrestriktion (A3a), der Kapital-Arbitrage-Bedingung (A2) und schließlich der Wiederwahlrestriktion aus Gleichung (2) im Text. Daraus ergibt sich die folgende *Lagrange-Funktion*:

$$(A4) \quad \begin{aligned} \mathfrak{Z} = & t_K \cdot K + t_L \cdot L - P_X \cdot X \\ & - \lambda_1 \cdot (Y - F(K, L) + F_K(K, L) \cdot K - r^* \cdot \bar{K} + t_L \cdot L) \\ & - \lambda_2 \cdot (F_K - r^* - t_K) \\ & - \lambda_3 \cdot (U^{50} - U(X, Y)). \end{aligned}$$

Nach den Variablen  $t_L$ ,  $t_K$ ,  $K$ ,  $X$  und  $Y$  abgeleitet und gleich null gesetzt, ergeben sich die folgenden Bedingungen:

$$(A5) \quad \lambda_1 = 1$$

$$(A6) \quad \lambda_2 = -K$$

$$(A7) \quad t_K = \lambda_1 \cdot F_{KK} \cdot K + \lambda_2 \cdot F_{KK}$$

$$(A8) \quad P_X = \lambda_3 \cdot U_X$$

$$(A9) \quad \lambda_1 = \lambda_3 \cdot U_Y$$

Gleichung (A7) in Verbindung mit (A5) und (A6) ergeben zusammen die Bedingung für den rentenmaximierenden Steuersatz auf mobiles Kapital:

$$(A10) \quad t_K = 0.$$

Schließlich folgt aus der Kombination von (A8) mit (A9) unter Berücksichtigung von (A5) die Bedingung für das rentenmaximierende Konsumbündel:

$$\frac{U_X}{U_Y} = P_X.$$

Da die Grenzrate der Substitution von öffentlichem zu privatem Gut gleich dem Preisverhältnis  $P_X$  dieser Güter ist, wird für jedes gegebene Niveau an politischen Renten ein effizientes Konsumbündel angeboten. Die absolute Höhe von  $X$  und  $Y$  wird lediglich in gleichem Maße um die politischen Renten  $R$  gekürzt.

## Literatur

- Apolte, Thomas* (1999): Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems, Tübingen: Mohr.
- (2000): How Tame will Leviathan Become in Institutional Competition? Competition of Governments in the Provision of Public Goods, erscheint in: *Public Choice*.
- Bewley, Truman F.* (1981): A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures, in: *Econometrica*, 49, S. 713–740.
- Brennan, Geoffrey/Buchanan, James, M.* (1988): Besteuerung und Staatsgewalt. Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung, Hamburg: Steuer- und Wirtschaftsverlag.
- Buchanan, James M./Wagner, Richard E.* (1970): An Efficiency Basis for Federal Fiscal Equalization, in: Julius Margolis (Hrsg.), *The Analysis of Public Output*, New York, S. 148–150.
- Buchanan, James M./Goetz, Charles J.* (1972): Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model, in: *Journal of Public Economics*, 1, S. 25–43.
- Bucovetsky, Sam/Wilson, John D.* (1991): Tax Competition with two Tax Instruments, in: *Regional Science and Urban Economics*, 21, S. 333–350.

- Dahlby, Bev* (1996): Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants, in: *International Tax and Public Finance*, 3, S. 397–412.
- Dye, Thomas R.* (1990): *American Federalism. Competition Among Governments*, Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Edwards, Jeremy/Keen, Michael* (1996): Tax Competition and Leviathan, in: *European Economic Review*, 40, S. 113–134.
- Eger, Thomas* (1987): Ökonomische Anreizstrukturen und Arbeiterselbstverwaltung, in: *Ost-europa Wirtschaft*, 3, S. 213–228.
- Eggert, Wolfgang* (1999): Capital Tax Competition with Inefficient Government Spending, präsentiert auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in Mainz 1999.
- Erlei, Mathias/Leschke, Martin/Sauerland, Dirk* (1999): *Neue Institutionenökonomik*, Stuttgart: Schäffer Poeschl.
- Flatters, Frank/Henderson, Vernon/Mieszkowski, Peter* (1974): Public Goods, Efficiency, and Regional Fiscal Equalization, in: *Journal of Public Economics*, 3, S. 99–112.
- Furubotn, Svetozer/Pejovich, Eirik* (1970): Property Rights and the Behavior of the Firm in a Socialist State: The Example of Yugoslavia, in: *Zeitschrift für Nationalökonomie*, 30, S. 431–454.
- Gerken, Lüder* (1998): Der globale Wettbewerb als Anreiz- und Entdeckungsverfahren, in: *ORDO*, 49, S. 269–280.
- Giersch, Herbert* (1989): Anmerkungen zum weltwirtschaftlichen Denkansatz, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, 125, S. 1–16.
- Hange, Ulrich/Wellisch, Dietmar* (1998): *The Benefit of Fiscal Decentralization*, mimeo, Dresden.
- Inman, Robert P./Rubinfeld, Daniel L.* (1996): Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview, in: *Journal of Public Economics*, 60, S. 307–334.
- Kleinewefers Lehner, A.* (1998): Kapitalmobilität in der Europäischen Union, in: *Quartalshefte der Schweizerischen Nationalbank* 1/1998, S. 49–54.
- Müller, Walter* (1998): Was ist „fairer“ Steuerwettbewerb und welche Regeln braucht er?, in: *Konjunkturpolitik*, 44, S. 313–352.
- Oates, Wallace E.* (1972): *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt.
- (1999): An Essay on Fiscal Federalism, in: *Journal of Economic Literature*, 37, S. 1120–1149.
- Oates, Wallace E./Schwab, Robert M.* (1988): Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing, in: *Journal of Public Economics*, 35, S. 333–354.
- Oates, Wallace E./Schwab, Robert M.* (1991): The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition, in: *Daphne A. Kenyon/John Kincaid (Hrsg.), Competition Among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington, D. C.: The Urban Institute Press, S. 127–145.
- Olson, Mancur* (1969): The Principle of 'Fiscal Equivalence'. The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: *American Economic Review*, 59, S. 479–487.

- Ostrom, Vincent* (1987): *The Political Theory of a Compound Republic*, Lincoln: The University of Nebraska Press.
- Reiter Michael/Weichenrieder, Alfons* (1997): Are Public Goods Public? A Critical Survey of the Demand Estimates for Local Public Goods, in: *Finanzarchiv*, 54, S. 374–408.
- Samuelson, Paul A.* (1954): The Pure Theory of Public Expenditure, in: *The Review of Economics and Statistics*, 36, S. 387–389.
- Siebert, Horst* (1995): Hrsg., *Locational Competition in the World Economy*, Tübingen: Mohr.
- (1996): On the Concept of Locational Competition, Kiel Working Paper No. 731, Kiel.
- Siebert, Horst/Koop, Michael J.* (1993): Institutional Competition versus Centralization: Quo Vadis Europe?, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 9, S. 15–30.
- Siebert, Horst/Koop, Michael J.* (1994): Europa zwischen Wettbewerb und Harmonisierung, in: *WiSt*, 23, S. 611–616.
- Sinn, Stefan* (1992): The Taming of Leviathan. Competition Among Governments, in: *Constitutional Political Economy*, 3, S. 177–196.
- Stirböck, Claudia/Heinemann, Friedrich* (1999): *Capital Mobility in the EMU*, Mannheim: ZEW.
- Streit, Manfred E./Mussler, Werner* (1995): Wettbewerb der Systeme zur Verwirklichung des Binnenmarktprogramms?, in: Lüder Gerken (Hrsg.), *Europa zwischen Systemwettbewerb und Harmonisierung. Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität*, Berlin: Springer, S. 75–107.
- Theurl, Theresia* (1999): Globalisierung als Selektionsprozeß ordnungspolitischer Paradigmen, in: *Hartmut Berg* (Hrsg.), *Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen – Formen – Konsequenzen*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 23–49.
- Tiebout, Charles M.* (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in: *Journal of Political Economy*, 64, S. 416–424.
- Tullock, Gordon* (1969): Federalism. Problems of Scale, in: *Public Choice*, 6, S. 19–29.
- (1994): *The New Federalist*, Vancouver: The Fraser Institute.
- Weingast, Barry R.* (1995): The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, in: *Journal of Law and Economic Organization*, 11, S. 1–31.
- Wellisch, Dietmar* (1995): *Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität*, Tübingen: Mohr.
- Wilson, John D.* (1986): A Theory of Interregional Tax Competition, in: *Journal of Urban Economics*, 19, S. 296–315.
- Wittman, Donald* (1973): Parties as Utility Maximizers, in: *American Political Science Review*, 67, S. 490–498.
- Wrede, Mathias* (1998): Household Mobility and the Moderate Leviathan. Efficiency and Decentralization, in: *Regional Science and Urban Economics*, 28, S. 315–328.
- Wrobel, Ralph M.* (1999): Systemwettbewerb statt fiskalischem Föderalismus, in: *WiSt*, 28, S. 667–678.
- Zodrow, George R./Mieszkowski, Peter* (1986): Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, in: *Journal of Urban Economics*, 19, S. 356–370.