

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 263

Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen – Formen – Konsequenzen

Von

Norbert Berthold, Siegfried F. Franke, Horst Gischer,
Rolf H. Hasse, Jörg Hilpert, Renate Ohr, Wolf Schäfer,
Friedrich L. Sell, Theresia Theurl

Herausgegeben von

Hartmut Berg



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 263

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 263

Globalisierung der Wirtschaft:
Ursachen – Formen – Konsequenzen



Duncker & Humblot · Berlin

Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen – Formen – Konsequenzen

Von

Norbert Berthold, Siegfried F. Franke, Horst Gischer,
Rolf H. Hasse, Jörg Hilpert, Renate Ohr, Wolf Schäfer,
Friedrich L. Sell, Theresia Theurl

Herausgegeben von
Hartmut Berg



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Globalisierung der Wirtschaft : Ursachen – Formen –
Konsequenzen / von Norbert Berthold ... Hrsg. von Hartmut Berg. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1999
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 263)
ISBN 3-428-09725-4

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-09725-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ⊗

Vorwort

Seit langem wächst der Welthandel deutlich stärker als das Weltsozialprodukt. Ein zunehmender Teil dieses Handels besteht dabei aus dem Austausch von Dienstleistungen. Auch die Direktinvestitionen, durch die ausländische Investoren in den jeweiligen Zielländern Unternehmen gründen, erwerben, modernisieren oder erweitern, nehmen seit Mitte der 80er Jahre erheblich rascher zu als die Weltproduktion. Beleg für den hohen Grad und das zügige Fortschreiten der „Vernetzung“ der Weltwirtschaft ist schließlich die geradezu ungestüme Dynamik, mit der sich in den letzten Jahrzehnten die internationalen Geld- und Kapitalmärkte entwickelt haben.

Die Ursachen dieser als Globalisierung bezeichneten Entwicklungen sind zahlreich und vielfältig: Durch technische Fortschritte im Verkehrswesen und in der Nachrichtentechnik sind die Transport- und die Kommunikationskosten in den letzten Jahrzehnten erheblich gesunken. Durch die durchweg erfolgreich abgeschlossenen Zollrunden, die im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens GATT stattgefunden haben, konnte eine weitgehende Liberalisierung insbesondere beim Austausch von industriellen Fertigwaren erreicht werden. Durch die Gründung und mehrfache Erweiterung der *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* ist in Europa ein Wirtschaftsraum entstanden, für den zunehmend binenmarktähnliche Verhältnisse gelten. Nach dem Zusammenbrechen des „Ostblocks“ wurde in den meisten vormals sozialistischen Volksrepubliken ein Transformationsprozeß eingeleitet, der auf die Schaffung einer marktwirtschaftlichen Ordnung und damit auf offene Märkte und eine verstärkte Teilhabe am Prozeß der internationalen Arbeitsteilung abzielt. Auch in den Entwicklungsländern hat sich vielfach ein Wandel der wirtschaftspolitischen Konzepte vollzogen. Glaubte man hier früher vielfach, Voraussetzung erfolgreicher Industrialisierung sei eine weitgehende Abkoppelung von der übrigen Weltwirtschaft durch eine Politik forciert betriebener Importsubstitution und durch einen möglichst hohen Grad an Autarkie, so setzt man nunmehr auf Strategien, die Importsubstitution vornehmlich als Vorstufe einer für den Industrialisierungserfolg entscheidenden Exportdiversifizierung und damit einer erfolgreichen Teilnahme am weltwirtschaftlichen Austausch von Fertigwaren ansehen.

Für die Träger der nationalen Wirtschaftspolitik ergeben sich aus dem Prozeß der Globalisierung bedeutsame Konsequenzen. Mit ihnen befaßte sich die Jahrestagung 1998 des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, die vom 31. März bis 2. April 1998 in Hamburg stattfand und deren Referate hiermit vorgelegt werden. Ungeachtet der unterschiedlichen Fragestellungen dieser

Beiträge und ungeachtet auch der Unterschiede in Ansatz und Methode stimmen doch alle Autoren in der Auffassung grundsätzlich überein, daß der Prozeß der Globalisierung nicht vornehmlich als Bedrohung gesehen werden sollte, sondern daß er dort sehr attraktive Chancen zur Wohlfahrtssteigerung eröffnet, wo es gelingt, die sich mit diesem Prozeß verbindenden Anpassungserfordernisse überzeugend zu meistern.

Meinem Mitarbeiter, Herrn Dipl.-Volksw. Martin Weste, danke ich für die zügige und sorgfältige Vorbereitung der Manuskripte zur Drucklegung.

Dortmund, im August 1998

Hartmut Berg

Inhaltsverzeichnis

Globalisierung: Entmonopolisierung des Nationalen?	
Von <i>Wolf Schäfer</i> , Hamburg	9
Globalisierung als Selektionsprozeß ordnungspolitischer Paradigmen	
Von <i>Theresia Theurl</i> , Innsbruck	23
Internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft: Zur Aussagefähigkeit ausgewählter Indikatoren	
Von <i>Renate Ohr</i> , Stuttgart-Hohenheim	51
Anforderungen an immobile Produktionsfaktoren vor dem Hintergrund der Globalisierung	
Von <i>Friedrich L. Sell</i> , München	69
Intra-Firmenhandel und Protektionismus: Ein Beitrag zur endogenen Abwehr der Nachfrage nach Protektionismus	
Von <i>Rolf H. Hasse</i> , Leipzig	103
Sozialstandards unter globalem Druck: Erhalten, senken, erhöhen?	
Von <i>Norbert Berthold</i> und <i>Jörg Hilpert</i> , Würzburg	127
Sozialdumping durch Schwellenländer? Begründungen und Probleme der Forderungen nach Sozialstandards	
Von <i>Siegfried F. Franke</i> , Stuttgart	157
Kapitalmarktintegration, Zinsvolatilität und gewerbliche Kreditnachfrage	
Von <i>Horst Gischer</i> , Magdeburg	183

Globalisierung: Entmonopolisierung des Nationalen?

Von *Wolf Schäfer*, Hamburg

A. Wandel der Marktmorphologie in der Weltwirtschaft

Globalisierung bedeutet Abbau von Marktsegmentierungen im Weltmaßstab. Sie impliziert eine zunehmende Vernetzung von Märkten und repräsentiert damit eine Entwicklung vom Zustand der geschlossenen über den der offenen Volkswirtschaft bis hin zur vollständig integrierten Weltwirtschaft. Als vollständig integriert läßt sich die Weltwirtschaft beschreiben, wenn die nationale und internationale Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren völlig ungehindert ist.

Die Gründe dafür, daß wir den Prozeß der Globalisierung – der keineswegs eine Neuerscheinung ist¹ – seit einiger Zeit zunehmend der analytischen Betrachtung unterziehen, sind mindestens zweifach. Erstens gibt es einen säkularen Trend der Senkung von Kosten der Überwindung von Raum und Zeit, der sich in den letzten Jahrzehnten besonders spürbar ausgeprägt hat. Ins Auge fallen hier vor allem die sinkenden Kosten der Telekommunikation, der Satellitennutzung sowie der Informationsverarbeitung. Zweitens sinken die ökonomischen Barrieren an den politischen Grenzen der Länder dieser Welt. Dies ist bedingt durch die weltumspannenden Bemühungen zum Protektionsabbau aufgrund von *GATT/WTO*, durch den Abbau politischer Spannungen z. B. zwischen Ost und West, durch die zunehmende Öffnung der Entwicklungs- und Schwellenländer und auch durch die regionalen Integrationsprozesse, wie sie in Europa, in Nord- und Südamerika und im pazifischen Raum sich vollziehen.

Konkret läßt sich die als Globalisierung bezeichnete weltwirtschaftliche Integration an der Wachstumsrate des internationalen Handels ablesen, die seit dem Zweiten Weltkrieg die Wachstumsraten der beteiligten Volkswirtschaften weit übersteigt. Aber seit den achtziger Jahren sind es vor allem die Direktinvestitionen, de-

¹ Die Zeit der Goldwährung zwischen 1850 und 1914 war ohne Zweifel eine Periode der Internationalisierung der Märkte: Internationaler Güterhandel, freier Kapitalverkehr sowie Arbeitskräftewanderungen (nach Übersee) waren charakteristisch für die Zeit, in der z. B. Großbritannien fast die Hälfte seiner heimischen Ersparnis in Übersee anlegte. Große Kapitalzuflüsse verzeichneten die damaligen „emerging markets“ Australien und Kanada (vgl. Kotz (1997), 29 f.). Allerdings war dies auch die Zeit der Bildung von Nationalstaaten (z. B. Deutschland, Italien), die im Effekt der Internationalisierung entgegenwirkten.

ren dramatisches Wachstum wiederum das des internationalen Handels bei weitem übertrifft.²

Die Globalisierung verändert die morphologische Struktur der Weltwirtschaft: vom Nebeneinander mehr oder minder geschlossener Systeme zur monopolistischen Systemkonkurrenz. Monopolistische Konkurrenz ist allgemein wohl – neben dem heterogenen Oligopol – die empirisch bedeutsamste Marktform der Weltwirtschaft geworden. Deshalb ist sie es, auf der ein Großteil des Fortschritts in der theoretischen Integrationsforschung basiert. Dabei ist folgendes anzumerken. Während die ökonomische Basis der Integrationstheorie, wie sie in den 50er und 60er Jahren (z. B. von *Viner, Meade, Gehrels und Lipsey*) als Theorie der Zollunion konzipiert wurde, das Modell der vollständigen Konkurrenz war, ging der politikwissenschaftliche Ansatz der Integrationsforschung eher vom Monopolmodell aus, d. h. von Nationalstaaten als mit Regelungskompetenz und Durchsetzungsmacht ausgestatteten politischen Monopolen. Durch die Kritik an den Modellen der vollständigen Konkurrenz hinsichtlich der Außerachtlassung von externen Effekten und steigenden Skalenerträgen sowie der Nichtberücksichtigung unvollständigen Wettbewerbs entstanden stärker realitätsbezogene Ansätze, wie wir sie z. B. aus der spieltheoretisch ausgerichteten strategischen Handelspolitik her kennen: bilaterales Monopol, Oligopol sowie die monopolistische Konkurrenz. Letztere ist die Marktform der „Marktnischen“, deren Ursachen in horizontaler und vertikaler Produktdifferenzierung sowie räumlichen Standortunterschieden liegen.

Die monopolistische Konkurrenz ist die Marktform, in der Anbieter Gestaltungsspielräume hinsichtlich ihrer Aktionsparameter besitzen, diese Spielräume jedoch durch die Existenz von Wettbewerbern begrenzt sind. Gegenüber dem Monopol wird damit das akquisitorische Potential einzelner Anbieter kleiner, die Nachfrage wird elastischer, die Preisspielräume reduzieren sich. Für den Markterfolg wird mithin die Kundenorientierung zunehmend bedeutsam. Dies trifft vor allem für die international handelbaren Güter zu, deren Anbieter in erhöhter internationaler parametrischer Interdependenz und Rivalität stehen.³ Globalisierung bedeutet auch, daß hierarchische verstärkt durch vernetzte Produktionsstrukturen substituiert werden, d. h. es werden mehr Transaktionen über den Markt und weniger innerhalb von Unternehmen abgewickelt. Wertschöpfungsketten werden mehr und mehr aufgebrochen, einzelne Kettenglieder können immer leichter zu konkurrenzfähigen Unternehmen oder an kostengünstigere Standorte verlagert werden.⁴ Hierarchiemacht schwindet, die Macht des Marktes gewinnt. Dabei muß erkannt werden, daß es in der monopolistischen Konkurrenz im Kern nicht um „Marginalentscheidungen“ geht, also weniger um Grenzerlös und Grenzkosten und marginale

² Vgl. *Klodt* (1997), 6 f.

³ Die gängige theoretische Erklärung für das Phänomen des intraindustriellen Handels beruht auf diesen Überlegungen im Modellrahmen der monopolistischen Konkurrenz: Auf der Nachfrageseite herrscht „love for variety“, der Wunsch der Konsumenten nach Gütervielfalt.

⁴ Vgl. *Krugman* (1995).

Produktdifferenzierung, wie wir sie aus der polopolistischen Konkurrenz kennen. Vielmehr geht es meist um Null/Eins-Entscheidungen: um Sein oder Nicht-sein, um Marktanteile und Arbeitsplatzabbau, um Produktionsverlagerungen und Fusionen, Standortstrategien und Stillegungen, um Pioniergevinne im *Schumpeterschen* Bild der schöpferischen Zerstörung.⁵

B. Elemente des Systemwettbewerbs

Vor diesem Hintergrund des Wandels in der Marktmorphologie der Weltwirtschaft bedeutet monopolistische Systemkonkurrenz, daß die Staaten bzw. Standorte mit dem, was sie an institutionellen Arrangements anbieten, im Wettbewerb stehen, und zwar im Wettbewerb um die mobilen Ressourcen dieser Welt. Gegenüber dem Monopolfall abgeschlossener Nationalstaaten mit maximaler Regulierungskompetenz und exklusiver Durchsetzungsmacht in bezug auf die von ihnen gesetzten Arrangements hat die Globalisierung mithin den Effekt einer Entmonopolisierung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik, also eines Schwunds an traditioneller Staatlichkeit. Diese Entmonopolisierung ist letztlich auf die mit der Globalisierung verbundene generelle Senkung der Kosten der Exit-Option für gegebene institutionelle Reglements zurückzuführen. Gleichzeitig erhöht diese Kostensenkung die Wirksamkeit der Voice-Option, weil diese zu einem glaubwürdigeren Drohpotential wird, und sie verteuert die Loyalty-Option – das Festhalten am Status quo –, weil deren Opportunitätskosten steigen. Damit werden diejenigen bezüglich der Gestaltung institutioneller Reglements einflußreicher, deren internationale Mobilität glaubhaft hoch ist. Sie werden auch durchsetzungsfähiger, wenn es um die Freistellung von bestimmten Reglements geht.⁶

Es sind diese Effekte der monopolistischen Systemkonkurrenz, die aufgrund der Funktion des Wettbewerbs als Machtbegrenzungsinstrument ableitbar sind. Die andere Wettbewerbsfunktion des Entdeckungsverfahrens, in dem die Anbieter ständig nach Monopolrenten streben, bezieht sich auf die Alternativen, die Wirtschaftssubjekten geboten werden, zwischen unterschiedlichen Regulierungssystemen wählen zu können.⁷ Diese Wahlmöglichkeit impliziert institutionelle Arbitrage, was bedeutet, daß Wirtschaftssubjekte Renditeunterschiede, die mit alternativen Arrangements verbunden sind, ausnutzen. Die Arbitrage bezieht sich dabei sowohl auf den internationalen Handel mit Sachgütern und Dienstleistungen als auch auf

⁵ Vgl. auch Giersch (1997), 318 f. – Hier wird deutlich, daß der bekannte Chamberlinsche Gleichgewichtslösungsansatz für das Modell der monopolistischen Konkurrenz statischen Charakter besitzt und insofern für unsere Überlegungen nicht relevant ist. Dies hervorzuheben, erscheint im Anschluß an die auf der Ausschußsitzung geführte Diskussion nicht unwichtig.

⁶ Man kann zudem sagen, daß gesunkene Exit-Kosten die Verhandlungsmacht gegenüber Partnern erhöht, deren Optionen sich nicht vermehrt haben. Vgl. Scharpf (1997), 9.

⁷ Vgl. hierzu auch Streit (1996), 224 ff.

internationale Faktorwanderungen. Beim Handel mit Gütern und Diensten wählen Händler zwischen Produkten, die unter den Bedingungen unterschiedlicher nationaler Regulierungen – verstanden als staatliche Aktivitäten, die die Standortfaktoren eines Landes beeinflussen – entstanden sind und vermarktet werden. Bei Faktorwanderungen nutzen Arbitrageure in Gestalt von Kapitaldisponenten oder Arbeitskräften international unterschiedliche Arrangements zur Einkommenserzielung aus.

Systemwettbewerb als Arbitrage enthält als Kernelement die Abwanderung, die sich bei Faktoren z. B. in Standortverlagerungen und beim internationalen Handel z. B. in Importerhöhungen niederschlägt. In dieser Weise entstehen regulierungsbedingte Kapital- und Arbeitskräftewanderungen sowie Veränderungen von Handelsströmen. Deshalb kann man Systemwettbewerb auch als Regulierungswettbewerb bezeichnen, in dem politische Regulierungsanbieter dadurch reagieren, daß sie ihr Regulierungsangebot anpassen mit dem Ziel, es für die internationalen Arbitrageure attraktiv zu machen.

In diesem Systemwettbewerb kann die Arbitrage zur qualitativen und quantitativen Angleichung unterschiedlicher Regulierungen führen in dem Sinne, daß ein Selektionsprozeß zum „optimalen“ Regulierungssystem konvergiert. Damit hätte der Systemwettbewerb die Wirkung, die „beste“ unter den konkurrierenden Regulierungen herauszufinden, die ansonsten keiner kennt, weil alle Akteure – auch und insbesondere die politischen – diesbezüglich einem generellen konstitutionellen Wissensmangel unterliegen. Eine solche arbitrageverursachte Harmonisierung der Regulierungssysteme, die der Marktphilosophie vollständiger Konkurrenzsysteme nahekommt, ist allerdings keineswegs zwingend und sicher auch nicht realistisch.⁸ Denn erstens kommt es keineswegs zur (vollständigen) Harmonisierung der Systeme, weil sich die Präferenzen der internationalen Regulierungsnachfrager unterscheiden. Gerade hier liegt ja die nachfrageseitige Erklärungsbasis für monopolistische Konkurrenz der Anbieter. Deshalb existiert auch kein Regulierungssystem, das für alle internationalen Nachfrager gleichermaßen optimal wäre. Zweitens negiert die Vorstellung der vollständigen Systemharmonisierung, daß die Entdeckungsfunktion des Wettbewerbs zum Innovationswettbewerb führt, also zu einem evolutorischen Prozeß, der gar nicht zu einem Regulierungsoptimum konvergiert. Innovationswettbewerb bedeutet vielmehr, daß die Regulierungsanbieter in den ihnen zur Verfügung stehenden Regulierungsfeldern kontinuierlich nach überlegenen Lösungen suchen, um diese zur Erzielung von Monopolrenten durchzusetzen. Ein solcher Innovationswettbewerb steht dem Ziel der Harmonisierung entgegen, er schließt es geradezu aus. Wettbewerb führt deshalb nur in wenig innovativen Regulierungsfeldern zur Harmonisierung, aber er erzwingt Differenzierung dort, wo ein innovatives Potential vorhanden ist.

⁸ Vgl. auch Schäfer (1998).

C. Internationale politische Kartelle

Aus dieser Sicht gibt es auch keine ökonomische Rechtfertigung für Ideen, den Systemwettbewerb durch politische Harmonisierungs- und Kooperationsabsprachen einzuschränken. Derartige Vorschläge, die vor allem in der politischen Arena populär sind und sich konkret auf die internationale Abstimmung z. B. von Wechselkursen und Zinsen, von Steuern, Umwelt- und Sozialstandards und anderer Reglements beziehen, sind, wenn sie als Konzeption einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ in einer globalisierten Welt bezeichnet werden, wohl eher als Versuch einer semantisch unverfänglicheren Umschreibung eines politischen Kartells gegen den Systemwettbewerb zu interpretieren. Sie resultieren aus dem Schwinden der traditionellen Macht des National-Politischen zugunsten des International-Ökonomischen. Wenn politische Macht verliert und das ökonomische Gesetz an Bedeutung gewinnt, dann mag der Vorschlag für eine Neue Weltwirtschaftsordnung der abgesprochenen Standards aus polit-ökonomischer Sicht als Verschwörung des Politischen gegen das langfristig operierende ökonomische Gesetz interpretiert werden mit dem Ziel, verlorene Macht wieder einzufangen. Sie ist der Versuch, sich in der altbekannten Frage: „Macht oder ökonomisches Gesetz?“ durch politische Protektion für die Macht zu entscheiden.

Aber wir wissen, daß Kartelle dieser Art als Kinder protektionistischen Denkens nicht von Bestand sind, weil und wenn sie die international heterogenen Strukturen der Systeme und die Präferenzen der Menschen mißachten. Allgemein gilt wohl, daß die Kartellierbarkeit der Interessen abnimmt, weil im Globalisierungsprozeß die Interessen an Homogenität verlieren. Interessenhomogenität ist jedoch die Grundvoraussetzung für das Einhalten der Kartellmoral. Zerfließt diese, dann gleicht dies einem Freisetzungssakt für mehr Dynamik. Er setzt die politischen Akteure verstärkt unter Effizienzdruck in bezug auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer Regulierungen, die ja oft genug tief in die privaten Belange eingreifen. Notwendige Folge ist die Prüfung, ob nicht internationales „private ordering“ nationales „public ordering“ immer mehr ersetzen muß.⁹ Weil der globalisierte Systemwettbewerb unausweichlich ist, zeichnen sich erfolgreiche Regierungen dadurch aus, daß sie die langfristige Wettbewerbsfähigkeit ihrer institutionellen Reglements durch Hinwendung zum „private ordering“ sichern. Der Verlust an traditioneller Interventionsmacht der politischen Akteure des Nationalstaats im Sinne des „public ordering“ impliziert die Notwendigkeit zu erkennen, daß kein Land und keine Institution sich dem ökonomischen Gesetz des globalen Wettbewerbs dauerhaft entziehen kann, ohne selbst Schaden zu nehmen.

⁹ Vgl. auch *Kronberger Kreis* (1998), 10.

D. Elemente der Harmonisierung

Aber es gibt auch Gegenargumente, die die Einschränkung des globalisierungsbedingten Systemwettbewerbs zugunsten internationaler Harmonisierung aus der Hypothese herleiten, daß unterschiedliche institutionelle Regulierungen zu Wettbewerbsvor- und -nachteilen führen, die den internationalen Wettbewerb verfälschen. Die Forderung nach Harmonisierung der Regulierungen wird mit der Notwendigkeit der Schaffung eines „level playing field“ begründet, also eines Wettbewerbsfeldes eingeebnet, gleicher institutioneller Bedingungen, die Wettbewerbsverzerrungen eliminieren. Aber diese Forderungen nach einem „level playing field“ erkennen einen wichtigen Tatbestand:¹⁰ Institutionelle Regulierungen gehören ebenso wie Boden, Realkapital und zum Teil auch (ungelernte) Arbeit, aber auch Wetter, Sprache und Kultur zu den eher immobilen Faktoren eines Landes. Wer käme schon auf die Idee, die Bodenpreise und Mieten, die Sprachen und Kulturen zu vereinheitlichen? Sie alle sind vielmehr Ausdruck unterschiedlicher länderspezifischer Faktorausstattungen und Präferenzen, sie repräsentieren komparative Vor- und Nachteile, die die Länder besitzen und zum Teil selbst produzieren (können). Entsprechend unterschiedlich müssen die internationalen Spezialisierungsmuster für die Länder ausfallen. Eine Harmonisierung zur Schaffung eines „level playing field“ widerspricht allen grundlegenden ökonomischen Prinzipien, wie sie aus der Theorie der Außenwirtschaft bekannt sind.

Ein zweites Argument für Harmonisierung und gegen Systemwettbewerb liegt in dem, was international als „race to the bottom“ bezeichnet wird. Befürchtet wird, daß sich im Systemwettbewerb die Regierungen gegenseitig im Regulierungsniveau so weit herunterkonkurrieren, daß sie das Optimum unterschreiten. Im Extremfall verschwindet die Regulierung vollständig („zero regulation“).¹¹ Als besonders anschauliches Beispiel wird der Steuerwettbewerb angeführt und hier wiederum speziell die Besteuerung der Kapitaleinkommen. Wenn Regierungen die Kapitalertragssteuern senken, um Auslandskapital zu attrahieren, so wird das Ausland diese Steuern ebenfalls senken, was wiederum die Gegenreaktion im Inland hervorruft usw. Dies kann schließlich zur vollständigen Steuerbefreiung des international mobilen Faktors Kapital führen, was wiederum die Folge hat, daß die immobilen Faktoren bei Aufrechterhaltung des staatlichen Ausgabenniveaus eine um so höhere Steuerlast tragen müssen. Es findet damit eine generelle Umverteilung der Steuerlast von den mobilen zu den immobilen Faktoren eines Landes statt. Soll diese aber vermieden werden, so ist der Staat gezwungen, seine Ausgaben zu kürzen. Eine Harmonisierung der Steuern, insbesondere der Kapitalertragssteuern, müsse, so ist das Argument, derartige Fehlentwicklungen verhindern.

Abgesehen davon, daß z. B. für die *OECD*-Länder ein „race to the bottom“ empirisch nicht nachweisbar ist,¹² hat aber ein Steuersenkungsdruck eine positive,

¹⁰ Vgl. auch *Siebert/Koop* (1994), 613.

¹¹ Vgl. z. B. *Sinn* (1994).

weil disziplinierende Wirkung auf die Regierungen, ihr Ausgabengebahren nach Effizienzkriterien zu überprüfen. Darüber hinaus muß gesehen werden, daß weniger Steuereinnahmen im allgemeinen weniger öffentliche Leistungen (z. B. Infrastruktur) bewirken, die die Privaten in Anspruch nehmen können. Dadurch verliert ein Land im Systemwettbewerb möglicherweise an Attraktivität. In Kategorien von Steuer-Leistungs-Paketen¹³ gedacht, bedeutet dies, daß sich für jedes Land (in etwa) ein Gleichgewicht zwischen Regulierungskosten und -nutzen herausbilden wird, so daß das Regulierungsniveau insgesamt und speziell das der Besteuerung keineswegs auf Null herabfällt.

Diese Gleichgewichtsvorstellung impliziert aber, daß sich in offenen Systemen eine Tendenz zur Äquivalenzbesteuerung der mobilen Faktoren herausbilden wird, die das in Deutschland geltende Non-Affektionsprinzip durchlöchert. Es bedeutet, daß die mobilen Faktoren abwägen, für welche Staatsausgaben sie in welchem Umfang steuerlich belastet werden und welchen Nutzen sie davon in Form staatlicher Zuwendungen haben. So werden Kapitaldisponenten wohl immer weniger bereit sein, sich an der Finanzierung von Umverteilungsmaßnahmen – auch intergenerativen – zu beteiligen, von denen sie sich keinen äquivalenten Nutzen versprechen. Da ihnen im Systemwettbewerb die Exit-Option offensteht, werden sie sich in denjenigen Regulierungssystemen engagieren, die ihren Vorstellungen von äquivalenter Besteuerung („benefit taxation“) am stärksten entsprechen. Die Diskussionen um eine Restrukturierung des Steuersystems in Richtung auf eine stärkere Besteuerung des Gegenwartskonsums (Konsumsteuer) sind Ausdruck für diese Tendenz zur Äquivalenzbesteuerung.

Diese Überlegungen zeigen, daß nicht jegliche Umverteilung im Systemwettbewerb obsolet wird. Vielmehr bedeutet Systemwettbewerb, daß Umverteilungsmaßnahmen an ihrer für die Kapitaldisponenten relevanten Effizienz gemessen werden. Umverteilung ist dann effizient, wenn sie die Produktivität der Gesellschaft erhöht. Dies ist z. B. der Fall, wenn die Wirtschaftsbürger Umverteilung als eine Art Versicherung gegenüber einer lebens- und existenzbedrohenden Zukunft empfinden. Die Gewißheit der Menschen, im Falle des wirtschaftlichen Scheiterns nicht ins Bodenlose zu fallen, erhöht die Produktivität der Gesellschaft insgesamt, wenn und weil die Risikobereitschaft der Individuen höher ist als ohne Umverteilung.¹⁴ Das fördert dann die Investitionsbereitschaft. Man wird auch sagen können, daß ein gewisses Maß an Umverteilung den sozialen Frieden stabilisiert, was in vielfältiger Hinsicht produktiv wirken kann. Bei der Dimensionierung der Umverteilung ist entscheidend, daß die Vorteile der Umverteilung in Form von sozialer Sicherheit und der damit verbundenen höheren Risikobereitschaft nicht durch die Nach-

¹² Es hat aber einen – durchaus erwünschten – Druck auf die Höhe der Grenzsteuersätze gegeben, vgl. Huber (1997), 7. Auch für den Fall der Schweiz, in der der Steuerwettbewerb wegen der starken Dezentralisierung besonders intensiv ist, läßt sich ein „race to the bottom“ empirisch nicht nachweisen, vgl. insbesondere Straubhaar (1997).

¹³ Vgl. Kerber (1997), 3; Siebert/Koop (1990), 440.

¹⁴ Vgl. auch Berthold (1997), 66 f.

teile verminderter Leistungsbereitschaft (über-)kompensiert werden. Nur dann ist sie per Saldo produktiv. Dies zeigt, daß es im Systemwettbewerb der Globalisierung keineswegs zu einem „race to the bottom“ des Sozialen kommt, sondern nur, daß das Soziale auf den Prüfstand der Effizienz gestellt wird.

E. Löhne und Beschäftigung

Wenn Globalisierung den Abbau von Marktsegmentierungen im Weltmaßstab bedeutet, dann gibt es keinen Bereich, der von ihr nicht betroffen wäre. Beobachtbar ist, daß die Globalisierung und der mit ihr verbundene Verlust an Interventionsmacht des Staates besonders dort als Bedrohung (und nicht als Chance) gesehen wird, wo es um Löhne und Beschäftigung geht. Das hat nachvollziehbare Gründe. Denn obwohl Faktormarktintegration in gleicher Weise, wie der internationale Handel zu „gains from trade“ führt, „gains from globalization“ bewirkt, wird die Frage diskutiert, ob es eine globalisierungsbedingte Tendenz zur Verarmung der Arbeitnehmer gibt.

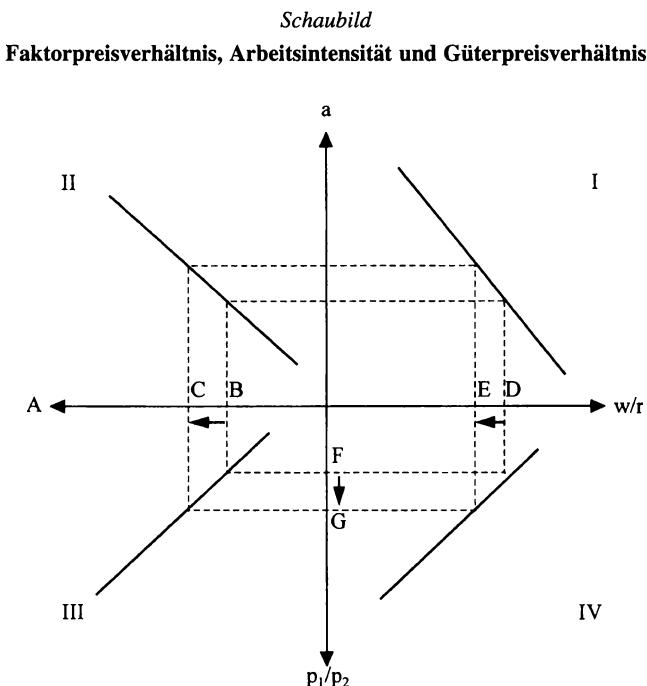
Wenn sich im Zuge der Globalisierung bisher abgeschlossene Regionen (*MOE-Staaten, China, Indien* u. a.) in die internationale Arbeitsteilung integrieren, dann wirkt dies wie eine Zunahme des Weltarbeitsangebots, vor allem des Angebots an einfacher Arbeit mit geringer Humankapitalausstattung. Was folgt daraus? Wir können die Wirkungen anhand folgenden Schaubilds verdeutlichen, das für ein repräsentatives (kapitalreiches) Industrieland gelten soll. Unter der Annahme einer linear-homogenen Produktionsfunktion zeigt Quadrant I die inverse Beziehung zwischen dem Lohn-Zins-Verhältnis (w/r) und der Arbeitsintensivität (a) auf: Steigt das Lohn-Zins-Verhältnis, so wird Arbeit durch Kapital substituiert, und die Arbeitsintensität sinkt.¹⁵

Quadrant II zeigt, daß sinkende Arbeitsintensität mit einer Verringerung des Arbeitseinsatzes einhergeht. Die aus dem Harrod-Johnson-Diagramm bekannte Beziehung zwischen Lohn-Zins-Verhältnis und dem Preisverhältnis (p_1/p_2) zwischen zwei Gütern x_1 und x_2 wird in Quadrant IV aufgezeigt, wobei angenommen ist, daß x_2 arbeitsintensiv produziert wird. Eine – globalisierungsbedingte – Zunahme des Arbeitsangebotes (A) von B auf C impliziert damit eine Absenkung des Lohn-Zins-Verhältnisses von D auf E bei gleichzeitiger relativer Preissenkung des arbeitsintensiv produzierten Gutes x_2 von F auf G.¹⁶ Quadrant III zeigt die im

¹⁵ Unter Arbeit soll einfache Arbeit verstanden werden. Arbeit mit hohem Humankapital-input ist dann dem Kapital zuzuordnen.

¹⁶ Diese relative Preissenkung von x_1 kann auch wie folgt erklärt werden: Eine Vermehrung des Arbeitsangebots erhöht die Produktion des arbeitsintensiv hergestellten Gutes x_2 und verringert die des Gutes x_1 , wenn der Relativpreis konstant bliebe. Bei gegebenen Präferenzen der Nachfrager entsteht mithin ein Überschußangebot von x_2 und eine Überschußnachfrage nach x_1 , die zu einer Erhöhung von p_1 und zu einer Absenkung von p_2 führt. Vgl. dazu auch Siebert (1996), 4.

Gleichgewicht geltende Beziehung zwischen Arbeitsangebot und Güterpreisverhältnis, wie sie sich als Resultante aus I, II und IV ergibt.



In Analogie zum *Stolper-Samuelson*-Theorem, demgemäß der Relativpreis des relativ knappen Faktors durch Handelsliberalisierung sinkt, gilt also auch für die Liberalisierung der Faktormärkte, daß in kapitalreichen Ländern das Lohn-Zins-Verhältnis sinkt. Entsprechend steigt das Verhältnis in kapitalarmen Ländern. Im Industrieland verliert einfache Arbeit relativ, möglicherweise auch absolut,¹⁷ in ihrer Einkommensposition, aber Sachkapital und Humankapital gewinnen. Die Verteilungsschere öffnet sich mithin nicht nur zwischen Kapital und Arbeit, sondern auch zwischen hochqualifizierter und einfacher Arbeit.¹⁸ Unterscheidet man bei der Klassifikation des Industrielandes zwischen dem „amerikanischen“ und dem „europäischen“ Modell, wobei Anpassungen im ersten primär über Preise und Löhne und im zweiten über Mengen (Produktion, Beschäftigung) bei relativ star-

¹⁷ Ob auch eine absolute Lohnsenkung eintritt, hängt davon ab, ob der Substitutionseffekt gemäß *Stolper-Samuelson*-Theorem größer oder kleiner ist als der Einkommenseffekt infolge der „gains from globalization“.

¹⁸ Vgl. auch *Kantzenbach* (1997), 10.

ren Preisen, Löhnen und Arbeitsmarktbedingungen vonstatten gehen,¹⁹ dann impliziert die Globalisierung etwa für Deutschland mit seinen relativ starren Entlohnungssystemen eine Verschlechterung der Beschäftigungsbedingungen für einfache Arbeit. Sie äußern sich in einer notwendig werdenden Absenkung der Reallohnposition und / oder in höherer Arbeitslosigkeit der einfachen Arbeit.

Bei allem vorher Gesagten wird klar, daß auch hier der Versuch der politischen Kartellierung gegen die internationale Konkurrenz einfacher Arbeit in Form von Mindestlohnstandards, wie sie z. B. im deutschen Entsendegesetz für den Bausektor fixiert sind, eine Arbeitsmarktprotektionierung darstellt, die – wie alle Defensivstrategien – wohlstandsmindernd wirkt. Sie ist deshalb dauerhaft instabil. Effiziente Politikgestaltung im Kontext monopolistischer Systemkonkurrenz muß sich deshalb auf offensive Strategien verlegen. Diese müssen hier von mindestens drei Überlegungen ausgehen. Erstens kann sich langfristig nur behaupten, wer gut ausgebildet ist. Zur Immunisierung gegen die globalisierungsbedingte Verschlechterung der Einkommensposition bedarf es mithin einer Erhöhung der Humankapitalausstattung des Faktors Arbeit. Im Sinne der Neuen Außenhandelstheorie bedeutet dies, daß dem Faktor Arbeit über Humankapitalinvestitionen komparative Vorteile neu zuwachsen. Bildung und Ausbildung erhalten damit eine entscheidende politik-strategische Dimension. Zweitens muß sich einfache Arbeit mit modernem Sach- und Humankapital verbinden, um seine Produktivität zu erhöhen. Die Akkumulation von Sachkapital als komplementärem Faktor zur einfachen Arbeit ist mithin zu fördern und sollte nicht diskriminiert werden. Zudem ist einfache Arbeit oft auch komplementär zur hochqualifizierten (Helfer-Funktion). Deshalb dient es der einfachen Arbeit nicht, wenn besonders Qualifizierte durch Regulierungen und Fehlanreize an Mehrarbeit und Überstunden gehindert werden. Und drittens müssen sich Arbeitnehmer stärker am Produktivvermögen der Unternehmen – insbesondere auch der internationalen – beteiligen, damit sie an der Mobilitätsrente des Kapitals partizipieren.

F. Fazit

Die Globalisierung begrenzt einerseits die Macht des traditionell nationalstaatlichen Handelns, monopolistische Systemkonkurrenz fordert andererseits politisches Handeln heraus, das sich an der langfristig wirksamen ökonomischen Effizienz ausrichtet. Diese Überlegungen führen zu den Grundlagen der ökonomischen Theorie der Clubs.²⁰ Clubs sind Institutionen, die ihren Mitgliedern ein wohldefiniertes Clubgut anbieten, d. h. ein öffentliches Gut, von dem Nicht-Clubmitglieder ausgeschlossen sind und für das das Rivalitätskriterium nur partiell gilt. Clubmitglieder zeichnen sich prinzipiell durch einigermaßen homogene Präferenzen in be-

¹⁹ Vgl. auch Krugman (1995).

²⁰ Vgl. Buchanan (1965).

zug auf das Clubgut aus, aber zwischen den Clubs unterscheiden sich die Präferenzen. So ist die Welt beschreibbar als ein Integrationsraum, der eine Vielzahl von Clubs repräsentiert, d. h. Jurisdiktionen²¹, die unterschiedliche Clubgüter im Wettbewerb anbieten. Die Individuen haben prinzipiell die Wahl zwischen verschiedenen internationalen Clubmitgliedschaften und können durch „voting by their feet“²² ihre Präferenzen bekunden. Als „Manager“ ihrer Clubs bzw. Jurisdiktionen stehen die nationalen Regierungen international begrenzten diskretionären Politikspielräumen gegenüber, aber stets müssen sie sich bemühen, daß die einzelnen Jurisdiktionen innerhalb dieser Spielräume unterschiedliche Abgaben-Leistungspakete anbieten, die Vorsprungsgewinne realisieren können. Erfolgreich vorpreschende Jurisdiktionen werden positiv sanktioniert durch Zufluss von mobilen Ressourcen, zurückbleibende Jurisdiktionen registrieren einen Ressourcenabfluss. Dieser monopolistische Systemwettbewerb der Jurisdiktionen bedeutet, daß Individuen grundsätzlich die Freiheit bekommen, eigenständig zu entscheiden, unter welchen Clubregeln bzw. institutionellen Arrangements sie leben wollen. Globalisierung impliziert also das „Modell freier individueller Ordnungswahl“²³, in dem der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen als ein Selektionsprozeß aufgefaßt wird, der zu Ordnungen führt, die die Präferenzen der Individuen möglichst gut befriedigen.

Literatur

- Berthold, N. (1997): Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung, Tübingen.*
- Beyfuß, J. u. a. (1997): Globalisierung im Spiegel von Theorie und Empirie, Köln.*
- Buchanan, J. M. (1965): An Economic Theory of Clubs, in: *Economica*, 32, 1 - 14.*
- Casella, A. / Frey, B. S. (1992): Federalism and Clubs. Towards an Economic Theory of Overlapping Jurisdictions, in: *European Economic Review*, 36, 639 - 646.*
- Eichengreen, B. (1996): Globalizing Capital, Princeton.*
- Fehn, R. / Thode, E. (1997): Globalisierung der Märkte – Verarmen die gering qualifizierten Arbeitnehmer?, in: *WiSt* (Wirtschaftswissenschaftliches Studium), 8, 397 - 404.*
- Giersch, H. (1998): Standortwettbewerb im Prozeß der Globalisierung, in: R. Hasse, W. Schäfer (Hrsg.): Die ökonomischen Außenbeziehungen der EWU. Währungs- und handelspolitische Aspekte, Göttingen, 311 - 332.*
- Huber, B. (1997): Der Steuerwettbewerb: Gefahr oder Chance?, München (mimeo.).*

²¹ Vgl. Casella/Frey (1992).

²² Tiebout (1956).

²³ Vanberg (1997), 23; Kerber (1997), 3; Theurl (1998).

- Kantzenbach, E. (1997): Globalisierung und Verteilung, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Kocheler Kreis (Hrsg.): Globalisierung – Ende nationaler Wirtschaftspolitik?, Bonn, 1 - 12.*
- Kerber, W. (1997): Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb, Bochum (mimeo.).*
- Klodt, H. (1997): Globalisierung: Phänomen und empirische Relevanz, Kiel (mimeo.).*
- Kotz, H.-H. (1997): Internationalisierung der Finanzmächte – Ursachen und Folgen, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Kocheler Kreis (Hrsg.): Globalisierung – Ende nationaler Wirtschaftspolitik?, Bonn, 29.*
- Kronberger Kreis (1998): Globalisierter Wettbewerb. Schicksal und Chance, Frankfurt.*
- Krugman, P. (1995): Growing World Trade. Causes and Consequences, Brookings Papers on Economic Activity, 327 - 377.*
- Letzner, V. (1997): Integrationstheorie und monopolistische Konkurrenz, Wiesbaden.*
- Mayer, O. G. (1997): Globalisierung und wohlfahrtsstaatliche Aufgaben, HWWA-Diskussionspapier, 46, Hamburg.*
- Sassen, S. (1995): Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization, New York.*
- Schäfer, W. (1995): Overlapping Integration Areas, in: F. P. Lang, R. Ohr (Hrsg.): International Economic Integration, Heidelberg, 49 - 62.*
- (1998): Soziale Harmonisierung oder Wettbewerb der Systeme in der Integration Europas, in: R. Biskup (Hrsg.): Dimensionen Europas, Bern und Stuttgart, 285 - 304.
- Scharpf, F. W. (1997): Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik (mimeo.).*
- Schüller, A. (1996): Ordnungspolitische Dimensionen der Globalisierung, in: R. Biskup (Hrsg.): Globalisierung und Wettbewerb, Bern und Stuttgart, 81 - 127.*
- Siebert, H. (1996): Die Weltwirtschaft im Umbruch: Müssen die Realeinkommen der Arbeitnehmer sinken? Kieler Arbeitspapiere, 744, Kiel.*
- Siebert, H. / Koop, M. J. (1990): Institutional Competition. A Concept for Europe?, in: Aussewirtschaft, 45, 439 - 462.*
- (1994): Europa zwischen Wettbewerb und Harmonisierung, in: WiSt (Wirtschaftswissenschaftliches Studium), 12, 611 - 616.
- Sinn, H.-W. (1994): How Much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition, in: Scottish Journal of Political Economy, 3, 177 - 196.*
- Straubhaar, T. (1996): Standortbedingungen im globalen Wettbewerb, in: R. Biskup (Hrsg.): Globalisierung und Wettbewerb, Bern und Stuttgart, 217 - 239.*
- (1997): Empirische Indikatoren für den Systemwettbewerb – Moderne und historische Befunde, Hamburg (mimeo.).
- Streit, M. E. (1996): Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß, in: D. Cassel (Hrsg.): Entstehung und Wettbewerb von Systemen, Berlin, 223 - 244.*
- Theurl, T. (1999): Globalisierung als Selektionsprozeß ordnungspolitischer Paradigmen. In diesem Band.*

- Tiebout, C.M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, 64, 416 - 424.*
- Vanberg, V. (1997): Protektionismus und Ordnungsevolution. Zum Problem der Anpassung von Wirtschaftssystemen an ihre Umwelt, Freiburg (mimeo.).*
- Windisch, R. (1997): Modellierung von Systemwettbewerb: Eine kritische Bestandsaufnahme, Jena (mimeo.).*

Globalisierung als Selektionsprozeß ordnungspolitischer Paradigmen

Von *Theresia Theurl**, Innsbruck

A. Globalisierungsbedingte ordnungspolitische Reform als Sachzwang

In der facettenreichen und kontroversen Diskussion um die Globalisierung sind einige umstrittene Elemente zu konstatieren. Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist die wiederkehrende Behauptung, daß das Zeitalter der Globalisierung mit einem *wirtschaftspolitischen Wandel* in den betroffenen Volkswirtschaften verbunden ist, der mit einer *ordnungspolitischen Neuorientierung* korrespondiert. Eine Transformation der Wirtschaftsordnung wird mit der Globalisierung in Verbindung gebracht. Es geht dabei um nicht weniger als um die Auslotung jener Aufgaben, die Gesellschaften ihren Staaten in einem Umfeld zuschreiben, in dem politische Grenzen zunehmend ihre Bedeutung für wirtschaftliche Tätigkeit verlieren.¹ Wird der Blickwinkel auf die wirtschaftspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten des Nationalstaates eingeschränkt, ist die Fortsetzung und Beschleunigung eines Prozesses angesprochen, der bereits in den siebziger Jahren mit der Abnahme der Wirksamkeit einer nationalen Geld- und Fiskalpolitik begann und durch die fortschreitende Gütermarktintegration und die internationale Liberalisierung der monetären Ströme ausgelöst wurde. Die kontroversen Standpunkte in der Glo-

* Für wertvolle Hinweise danke ich Eric Meyer.

¹ In der Diskussion lassen sich drei Strategien für die Positionierung des Staates in einer globalisierten Welt identifizieren. Sie unterscheiden sich in der Kombination eines Wandels von Aufgaben und eines Wandels des Aktivitätsraumes. Im Rahmen einer defensiven Strategie wird empfohlen, die Effektivität staatlichen Handelns zu erhalten oder wiederherzustellen, indem die Zuflucht zu *protektionistischen Maßnahmen* einen Schutz vor der Globalisierung ermöglichen soll. Es soll sowohl an den traditionellen Aufgaben des Staates als auch an seinem (nationalen) Aktivitätsraum festgehalten werden. In einer zweiten Strategie wird die Errichtung eines *globalen Staates* vorgeschlagen, der die traditionellen Aufgaben in einem vergrößerten Aktivitätsraum wahrnehmen soll. In diesem Fall bestimmt der ökonomische den politischen Handlungsraum. In einer dritten Sichtweise wird vom nationalstaatlichen Aktivitätsraum ausgegangen und hinterfragt, welche Aufgaben vor den geänderten Rahmenbedingungen vom Staat erfüllt werden können und sollen. Es geht um die Konkretisierung eines *effizienten Staates* vor den neuen Rahmenbedingungen. Vgl. dazu Finger (1997), Sassen (1995), Panitch (1996) sowie Brodie (1996).

balisierungsdiskussion fußen daher auch auf dem Verlust nationalstaatlicher Wirkungsmöglichkeiten und zeigen sich in der Suche nach neuen zielführenden Instrumenten.

In der aktuellen Diskussion wird nicht irgendeine ordnungspolitische Perspektive, sondern die Umgestaltung des Interventions- und Wohlfahrtsstaates in einen *Ordnungsstaat* erwartet. Nicht direkte Eingriffe in den Wirtschaftsablauf, sondern die staatliche Bereitstellung adäquater Rahmenbedingungen sollen in Zukunft zur wirtschaftspolitischen Leitlinie werden und stärker als bisher soll auf den Markt als Koordinations- und Lenkungsmechanismus gesetzt werden. „In this new globalized world, the state will have to play a more significant and intelligent regulatory role; the private sector will have to carry a greater burden in areas that have traditionally been the responsibility of the governments, such as the provision of infrastructure and of services traditionally provided by public utilities, and in areas such as pensions, education, and health.“ (Tanzi, 1997, 23). Ausgehend vom Status quo würde ein solcher Staat ein starker Staat mit vergleichsweise niedrigen Staatsausgaben-, Steuer- und Sozialabgabenquoten sein.

Bemerkenswert ist die hartnäckig betonte Bedeutung der Globalisierung als dominante Ursache für den zu erwartenden Wandel. Vermittelt wird weniger Überzeugung für die Notwendigkeit ordnungspolitischer Veränderungen als externer Druck, der konkurrierende Lösungen nicht mehr zulassen würde. Dazu kommt die unterstellte *Zwangsläufigkeit* dieses Zusammenhangs: Globalisierung wird zur hinreichenden Entwicklung für die Implementierung weitreichender Reformen. Auf diese Aspekte wird weiter einzugehen sein.

Der Konsens endet bei der Beurteilung des unterstellten Zusammenhangs und den daraus abgeleiteten Reaktionserfordernissen.² Panik, Resignation und Hoffnung prägen die Diskussionen. Ablehnung ist die Reaktion auf vermeintlich globalisierungsbedingte Entwicklungen wie Deindustrialisierung,³ globale Slums von Arbeitslosenheeren, eine stärkere Differenzierung von Einkommen, Umweltzerstörung, das Wegbrechen der Steuerbasis zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates und die Ohnmacht der Wirtschaftspolitik. Realwirtschaftliche Prosperität und soziale Sicherheit werden als gefährdet eingeschätzt, da eine Unterversorgung mit öffentlichen Gütern entstehen würde und die soziale Absicherung typischer Lebensrisiken nicht mehr möglich sei (Simm, 1994). Je nach gebotener Diktion wird der eingeschränkte nationale wirtschaftspolitische Gestaltungsspielraum konstatiert oder der Staat wird – an die Lehre des Staatsmonopolkapitalismus erinnernd – als willfährig

² Dies gilt für wissenschaftliche und populärwissenschaftliche Diskussionen ebenso wie für die Einschätzung der vermuteten Globalisierungseffekte durch die Bevölkerung. Vgl. zu letzterem eine Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach, *Noelle-Neumann* (1998).

³ Dabei ist Deindustrialisierung weniger eine Folge der Globalisierung als eine solche technologischen Fortschritts und fortschreitender Entwicklung. Sie zeigt sich kaum in den relativen Wertschöpfungsanteilen, jedoch sehr deutlich in den Beschäftigungs- und / oder Lohnstrukturen. Vgl. *IMF* (1997) sowie *Saeger* (1997).

ger Befehlsempfänger multinationaler Spitzen- und Fondsmanager eingeschätzt. Nicht nur die ökonomischen Fehlentwicklungen, sondern die damit zusammenhängenden Auswirkungen auf die demokratischen Strukturen der Staaten gilt es in diesem Argumentationszusammenhang zu vermeiden. In ihm wird *neoliberal* zum negativ besetzten Etikett der neuen Wirtschaftspolitik der Deregulierung, Entstaatlichung und Liberalisierung, die zu verhindern sei. Instrumente zur Bekämpfung der Globalisierung, zumindest aber zur internationalen oder nationalen Ausschaltung des globalisierungsbedingten Wettbewerbs, wenigstens aber die Herstellung von gleichen Wettbewerbschancen werden in Konsequenz vorgeschlagen oder gefordert. *Internationale wirtschaftspolitische Koordination, Harmonisierung* oder *Supranationalisierung* sind die angebotenen Rezepte.⁴ „Nicht eine wachsende weltwirtschaftliche Verflechtung ist eine Gefahr für die Entwicklung unserer Gesellschaft, sondern eine Konstellation des ungeregelten Politikwettbewerbs“ (*Nowotny*, 1997, 12). Weitergehende Vorschläge umfassen eine diffuse „globale Wirtschaftssteuerung zur Bezhämmung des globalen Kapitalismus“ (*Gruppe von Lissabon*, 1997, 27), stellen die Forderung nach einem globalen Gesellschaftsvertrag in den Mittelpunkt (*Altvater/Mahnkopf*, 1996, 59) oder beinhalten die institutionelle Lösung einer globalen Regierung (*Martin/Schumann*, 1996), die das „Ende der Politik“ verhindern könne.

Doch überzogen scheint nicht nur die pessimistische Erwartung, sondern auch die vielfach artikulierte Hoffnung, die auf das Eintreten der wirtschaftspolitischen Konsequenzen der Globalisierung gesetzt wird, zu sein. Von letzterer wird ein Aufbrechen von Verkrustung, Reformstau und Rückwärtsorientierung sowie eine Reduzierung des Staates auf seine Kernfunktionen erwartet (z. B. *Streit*, 1995). Globale Integration sei „ein Gegenmittel gegen den protektionistischen und regulativen Ballast [...], der als Folge von rent-seeking auf der Ebene des Nationalstaates über die Zeit hin angesammelt worden ist, ein Ballast, der wirtschaftliche Aktivität erheblich einschränkt“ (*Vanberg*, 1996, 96). Globalisierung zwinge die Politiker, ökonomische Zwänge stärker zu beachten und könne den Leviathan endgültig zähmen. Schlechte Wirtschaftspolitik würde bestraft und gute belohnt (*Wilgerodt*, 1998; *IMF*, 1997, 3).

Die Empfehlung zur Reaktion auf die Globalisierung ist eine konsequente: die Akzeptanz des zunehmenden Wettbewerbs, Strukturreformen und eine tragfähige makroökonomische Politik ermöglichen die friktionsarme Anpassung an den Strukturwandel (*OECD*, 1997; *IMF*, 1997) und die Lukrierung der Globalisierungsgewinne, die aus der Vergrößerung der Güter- und Faktormärkte und aus dem Abbau von Regulierungen stammen. Die wirtschaftspolitischen Schlüssefolgerungen lösen jedoch auch Kritik aus: „In der Tat ist es in den westlichen Demokratien üblich geworden, allerlei Operationen zur Verschlankung des Sozialstaats mit dem

⁴ Für die entsprechenden Begründungen siehe mehrere Beiträge in *Gerken* (1995) sowie *Sinn* (1990). Für eine Zusammenfassung der Befürchtungen, die mit der Globalisierung verbunden werden vgl. *Donges* (1998).

Hinweis auf neue Sachzwänge der neuen, weltweiten Konkurrenz zu legitimieren“ (Kräke, 1997, 202). Doch auch in diesem Szenarium wird die vermutete Zwangsläufigkeit der wirtschaftspolitischen Reform sehr deutlich. „Openness to global integration is the crucial criterion of good economic policies, and the rest follows“ (Aslund, 1995, 96).

Die Wunschkataloge der vom Standortwettbewerb Betroffenen enthalten unter anderem die Forderung nach der besagten wirtschaftspolitischen Reform, wenn der Abbau von Steuer- und Abgabenbelastungen, die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, die Einschränkung öffentlicher Sozialleistungen und der Abbau von Marktregulierungen etc. an die Spitze der Prioritätenliste gestellt wird.⁵

Eine *historische Analogie* und die *Identifikation eines Transformationsmechanismus* dienen der Begründung, daß eine wirtschaftspolitische Reform der Globalisierung als Sachzwang folge. Dabei kann der Vergleich mit der Globalisierungsphase der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, die mit dem ersten Weltkrieg endete, vor allem eine Illustrationsfunktion erfüllen (Williamson, 1996; Eichengreen, 1996; IMF, 1997, 112 ff.). Liberalisierte internationale Güter- und Faktorbewegungen, die Vergrößerung von Märkten in Kombination mit einer rapiden Verringerung von Transport- und Kommunikationskosten durch technische Entwicklungen waren mit der globalen Währungsordnung des Goldstandards und einer Wirtschaftspolitik kombiniert, der makroorientierte und wohlfahrtsstaatliche Neigungen fremd waren. Die Volkswirtschaften einte ein in sich konsistentes, daher erwartungsstabilisierendes ordnungspolitisches Konzept, das – gemessen an den in dieser Periode als relevant eingeschätzten Indikatoren – mit wirtschaftlicher Prosperität und Konvergenz verbunden war. Die verteilungspolitischen Wirkungen wurden nicht problematisiert und belastete Gruppen von Wirtschaftssubjekten hatten kaum Möglichkeiten, sich und ihre Forderungen in den politischen Prozeß einzubringen. Globalisierungsverlierer sahen im Staat nicht jene Instanz, von der Hilfe oder Kompensation zu erwarten war. Der Gesellschaftsvertrag hatte eine andere Basis und andere Inhalte. Diese Tatbestände bergen tiefgehende qualitative Unterschiede, die zu berücksichtigen sind, wenn Schlußfolgerungen für den aktuellen Globalisierungsprozeß abgeleitet werden.

Der *Wettbewerb zwischen Staaten und Standorten* verbindet in den Diskussionen die Globalisierung mit der vermuteten wirtschaftspolitischen Reform und wird daher auch im Mittelpunkt der weiteren Ausführungen stehen. Bereits hier soll darauf hingewiesen werden, daß der Wettbewerb über *Anpassungsdruck* der Wirtschaftssubjekte und *Disziplinierung* der wirtschaftspolitischen und politischen Akteure seine Wirkungen entfalten soll.⁶ Häufig wird dabei jedoch auf die physikalische

⁵ Vgl. dazu die Ergebnisse einer Umfrage der *Prognos Consult* im Auftrag des Handelsblatts. Befragt wurden 674 deutsche Unternehmen. Die Ergebnisse sind im Handelsblatt vom 15. 05. 1996 abgedruckt.

⁶ Kaum wird einmal davon ausgegangen, daß sich eine Volkswirtschaft ohne Druck von außen zu Reformen entschließt.

Assoziation des etwas Bestimmtes bewirkenden Druckes gesetzt, während das konkrete Reformumfeld mit seinem mächtigen und beharrenden Einfluß unberücksichtigt bleibt. Viel zu wenig wird beachtet, daß es sowohl um Veränderungen auf der *Handlungsebene* (choices within rules) als auch um solche auf der *Regelebene* (choices of rules) geht. Das Zusammenspiel zwischen diesen beiden Ebenen wird nicht problematisiert. Dieses enthält jedoch die Bedingungen, die entscheiden, ob die Globalisierung zu einem ordnungspolitischen Wandel führt oder nicht. Im weiteren ist also zu klären, worin der Inhalt und die Umsetzung der wirtschaftspolitischen Reform besteht (B) und weshalb Globalisierung in der Lage sein soll, diesen Reformprozeß auszulösen (C). In (D) wird der Selektionsprozeß ordnungspolitischer Paradigmen als Wettbewerb zwischen institutionellen Arrangements skizziert. Nur mit der Übernahme eines bestimmten Wettbewerbsmodells und damit spezifischen Annahmen über den Wettbewerb zwischen Systemen und den politischen Wettbewerb kann die Zwangsläufigkeit einer wirtschaftspolitischen Reform mit liberalen Inhalten abgeleitet werden (E). Die Begründung der Ergebnisoffenheit des institutionellen Wettbewerbsprozesses im aktuellen Globalisierungsprozeß und damit die Verwerfung der Zwangsläufigkeit einer markt- und ordnungsorientierten Wirtschaftspolitik erfolgt schließlich in (F).

B. Reforminhalt: Ordnungspolitisches Paradigma

In Abweichung von der wissenschaftstheoretischen Praxis wird in den weiteren Ausführungen unter einem ordnungspolitischen *Paradigma* ein Arrangement von externen Institutionen verstanden, das konsistent ist und sich von einem konkurrierenden Institutionenset unterscheiden läßt. Alternativ wird der Begriff Arrangement oder Regime verwendet.⁷ Externe Institutionen sind neben ihrem Inhalt durch ihre Durchsetzung mittels staatlichem Gewaltmonopol definiert (Kiwit/Voigt, 1995). Ordnungspolitische Regime haben eine nationalstaatliche Dimension. Nicht nur über diese, sondern auch über ihre unterschiedlichen Inhalte sind sie voneinander abzugrenzen. Mögliche inhaltliche Unterscheidungsmerkmale sind zumindest

- die Einschätzung der komparativen Funktionsfähigkeit von Marktlösungen und staatlicher Problemlösung, also die Erwartung von Marktversagen und Staatsversagen
- das gewählte Muster privater und staatlicher Aufgabenteilung,
- die Akzeptanz von Wettbewerb einerseits und Regulierung und Protektion andererseits,
- die Annahmen über die Verteilung von Informationen und Wissen,

⁷ Der Begriff Paradigma wurde gewählt, um die beiden Idealtypen von ordnungspolitischen Regimen hervorzuheben. Paradigma wird dann verwendet, wenn auf die ordnungspolitischen Inhalte abgestellt wird.

- die relative Bedeutung von Allokations- und Distributionseffekten in Konfliktfällen und
- die Ausgestaltung der wirtschaftspolitischen Einflußnahme in Form von Spielregeln oder durch direkte Interventionen in Leistungsströme.

Im weiteren wird von den vielen Facetten der Realtypen abgesehen. Vereinfacht wird ein *ordnungs- und marktbetontes* von einem *interventionsbetonten* Paradigma unterschieden.⁸ Die Ausprägung von Standortfaktoren ist unter anderem vom ordnungspolitischen Regime abhängig. Die in der Einleitung hervorgehobene ordnungspolitische Reform bedeutet den Ersatz einer interventionsbetonten durch eine ordnungsbetonte Wirtschaftspolitik. Die *Objekte der Selektion* sind also die sich inhaltlich unterscheidenden Wirtschaftsordnungen, während der *Mechanismus der Selektion* der Wettbewerb zwischen den nationalen Ordnungen sein wird.

Ein ordnungspolitisches Regime hat drei Anforderungen zu genügen. Es muß *erwartungsstabilisierend* sein (Regelebene). Es muß den Rahmen für *flexibles Verhalten* auf der Handlungsebene bieten und es muß den Präferenzen der Bürger entsprechen (*Legitimität*).⁹ Diese Anforderungen können untereinander in Konflikt geraten. Während die ersten beiden Kriterien die Wettbewerbsfähigkeit eines ordnungspolitischen Regimes fördern und sicherstellen sollen, können die konsensfähigen Präferenzen der Principale bewirken, daß diese ausgehöhlt wird. Dies wird für die hier gewählte Aufgabenstellung ebenso Bedeutung erlangen wie der konkrete Modus der Veränderung eines ordnungspolitischen Regimes. Von den beiden grundlegenden Entstehungsmustern eines unbeabsichtigten Resultats spontaner Entwicklungen und einem Ergebnis bewußter Gestaltung und Einigung (Vanberg, 1981; Vanberg, 1982) trifft für externe Institutionen letzteres zu. Ein ordnungspolitisches Regime hat im nationalen politischen Prozeß vereinbart und umgesetzt zu werden.

C. Globalisierung als Auslöser von Wettbewerbsprozessen

Wenn Globalisierung zu einem ordnungspolitischen Regimewechsel führen wird oder dies bereits getan hat, muß sie in der Lage sein, Determinanten der Ordnungswahl zu beeinflussen. Unter vollständiger Globalisierung wird im weiteren verstanden, daß nationalstaatliche Grenzen ihre (kostenverursachende) Bindungswir-

⁸ Es wird davon ausgegangen, daß mit der Wahl eines ordnungspolitischen Regimes auch über die grundsätzliche Ausrichtung der Wirtschaftspolitik entschieden wird. Daher wird nicht zwischen ordnungspolitischer Reform und wirtschaftspolitischer Reform unterschieden. Ein ordnungs- und marktbetontes Regime wird im Rahmen dieser Ausführungen auch als liberales oder neoliberales Regime bezeichnet, worunter immer ordoliberalen Inhalte verstanden werden.

⁹ Eine Wirtschaftsordnung ist dann legitim, wenn die Individuen den Regeln der Regel-ebene zustimmen. Die Zustimmung erfolgt auf der Basis ihrer potentiellen Handlungen unter dem zur Abstimmung stehenden Regime.

kung für ökonomische Tätigkeiten verloren haben. Letzere werden optimiert und immer dann reoptimiert, wenn sich die Entscheidungsdeterminanten verändern. Das ordnungspolitische Regime einer Volkswirtschaft beeinflußt die Rentabilität ökonomischer Transaktionen.

I. Facetten der Globalisierung

Globalisierung hat zumindest drei voneinander unterscheidbare Dimensionen.¹⁰ Ihre räumliche Dimension ist mit der *Vergrößerung* von wirtschaftlichen Integrationsräumen verbunden. Zusätzliche Ökonomen wie die mittel- und osteuropäischen Staaten, die asiatisch-pazifischen Länder sowie weitere Schwellenländer nehmen an der internationalen Arbeitsteilung teil. Die zweite Dimension besteht in der *Vertiefung* der Integration der Güter- und Faktormärkte (Globalisierung der Märkte).¹¹ Dazu kommt die *Globalisierung der Unternehmen*. Sie kommt nach Härtel/Jungnickel et al. (1996) zum Ausdruck in:

- einem Nebeneinander unterschiedlicher Internationalisierungsformen: dem traditionellen Außenhandel, global sourcing von Vorprodukten, Auslandsproduktion durch Direktinvestitionen und vielfältige Formen der Kooperation zwischen Unternehmen in Form von Strategischen Allianzen,
- der internationalen Ausrichtung aller Unternehmensfunktionen (Finanzierung, Marketing, Beschaffung, Forschung und Entwicklung, ...) und
- einer breiten geografischen Streuung der Unternehmensaktivitäten.

II. Ursachen, Kanäle und Wirkungen der Globalisierung

Die Ursachen der zunehmenden Globalisierung lassen sich auf die politische Be seitigung der Grenzen auf den Güter- und Faktormärkten¹² und auf die Senkung der Kosten für die Überwindung von Zeit und Raum durch technischen Fortschritt zurückführen.

Globalisierung wirkt unmittelbar nur auf die Handlungsebene. Hier verändert sie die ökonomischen Aktionsmöglichkeiten der Akteure. Dies gilt vor allem für

¹⁰ Vgl. stellvertretend für eine Vielzahl von Definitionsversuchen und Merkmalsbeschreibungen *OECD* (1996), *Freytag/Meier/Weiß* (1998), *Germann/Rürup/Setzer* (1996), *Klodt* (1997), *Bea* (1997). Die Unterscheidung zwischen Internationalisierung als Integration der Gütermärkte und Globalisierung als Integration der Faktormärkte, die etwa *Klodt* (1997) wählt, erscheint für meine Fragestellung nicht nützlich.

¹¹ Eine wichtige Facette ist die zunehmende Bedeutung des internationalen Handels von Dienstleistungen.

¹² Die Intensivierung des Liberalisierungsprozesses entspricht einer markt- und ordnungsorientierten Wirtschaftspolitik. Es existiert also auch ein Zusammenhang, der von einem ordnungspolitischen Umdenken zur Globalisierung führt.

den Güterhandel, für Arbeit und Kapital sowie für die Wahl von Aktivitätsorten. Im Inland werden die Unternehmen, die privaten Haushalte und der Staat betroffen. Der Tendenz nach entstehen folgende Wirkungen, wenn unterstellt wird, daß das Ausland attraktivere Optionen bietet als das Inland. Veränderungen im Bereich Güterhandel bewirken für die heimischen Unternehmen eine Verbilligung der Vorprodukte, eine Vergrößerung der Absatzmärkte und eine Zunahme konkurrierender Anbieter. Die privaten Haushalte gewinnen durch Güterpreissenkungen. Jene Arbeitskräfte, die abwandern, können höhere Einkommen erzielen, während verbleibende je nach Qualifikation Einkommenseinbußen hinzunehmen haben. Der Abzug von Kapital kann dann eine Senkung der Lohnsätze bewirken, wenn dadurch das Grenzprodukt der Arbeit sinkt. Mobiles Kapital kann eine höhere Rendite erzielen. Die ausländische Standortwahl bietet Unternehmen attraktivere Ansiedlungsmöglichkeiten, während die heimischen privaten Haushalte Arbeitsplätze verlieren. Dem Staat entgehen durch jeden der geschilderten Globalisierungskanäle Steuereinnahmen. Die Wirkungen kehren sich um, wenn das Inland attraktivere Optionen bietet als das Ausland.

Globalisierung wirkt also zusammenfassend über mehrere Mechanismen auf die Handlungsebene: Es entstehen *zusätzliche Optionen* in Form von weiteren Wahlmöglichkeiten. Dies gilt für Konsumenten, Produzenten, Investoren und Arbeitnehmer. Es kommt zu einer Erhöhung der potentiellen und faktischen Mobilität von Produkten und Faktoren. Dies ist gleichbedeutend mit einer Verringerung der Kosten von Mobilität. Dabei entstehen *divergierende Mobilitätsgrade und -kosten*. Arbeit generell und Arbeit mit bestimmten Qualifikationen, Realkapital und manche Dienstleistungen weisen einen geringen Mobilitätsgrad auf. Ein eingeschränkter räumlicher Mobilitätsgrad kann durch Preisflexibilität der betreffenden Wirtschaftsobjekte kompensiert werden. Daher sind faktisch immobile Wirtschaftssubjekte und / oder -objekte gezwungen, *Anpassungslasten* zu übernehmen. Immobile Faktoren / Wirtschaftssubjekte verlieren *Verhandlungsmacht*, während mobile Faktoren / Wirtschaftssubjekte solche gewinnen. *Austritt* und *Zutritt* können nun neben Widerspruch als zusätzliche Reaktionsmöglichkeiten auf das verwirklichte ordnungspolitische Regime im Heimatland praktiziert werden. Die aufgezeigten globalisierungsbedingten Veränderungen auf der Handlungsebene haben für die Fra gestellung dieses Beitrages weitreichende Konsequenzen:

- Für die privaten Wirtschaftssubjekte verändert sich das Kosten-Nutzen-Kalkül einer ökonomischen Tätigkeit; relative Preise verschieben sich.
- Auf den nationalen Märkten erfolgen Mengenanpassungen, wenn die Funktionsfähigkeit des Preismechanismus eingeschränkt ist.
- Die Übereinstimmung von staatlicher Leistung und Gegenleistung wird von den international tätigen Wirtschaftssubjekten stärker berücksichtigt werden (Muel ler, 1997).
- Das Volumen und die Bestimmungsgründe der internationalen Kapitalströme erschweren eine national ausgerichtete Wirtschaftspolitik, die realwirtschaftliche

Ziele durch direkte Interventionen und durch umverteilungspolitische Maßnahmen zu erreichen versucht. Risikoprämien in den Zinssätzen und die Veränderung von Wechselkurserwartungen sind die Disziplinierungsmechanismen.

- Ein Gesellschaftsvertrag,¹³ dem die Übereinstimmung von Wirtschafts- und Staatsraum zugrundegelegt worden war, wird unter Druck geraten. Bisher deckten sich der Raum der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung, die die Basis für die Finanzierung gesellschaftlicher Solidarität darstellt und der Raum, für den diese sichergestellt werden soll. Systeme der Umverteilung und sozialer Sicherheit sollten ihre notwendige ökonomische Basis nicht zerstören. Institutionalisierte Konfliktaustragungs- und Interessenausgleichsmechanismen waren damit verbunden. Während diese allmählich ihre Funktionsfähigkeit verlieren, ent-schwindet der Solidarität die Grundlage ihrer Finanzierung.¹⁴

III. Ausmaß der Globalisierung

Die Intensität der Globalisierung wird mittels Indikatoren, die Außenhandelsströme, Direktinvestitionen und Portfolioinvestitionen zum Ausdruck bringen, zu messen versucht. Das Wachstum des Welthandels, der Welt-Direktinvestitionen und der Anzahl internationaler strategischer Allianzen zeigt seit Mitte der 80er Jahre – nach Ländern und Zeiträumen differenziert – die zunehmende Globalisierung (Härtel/Jungnickel, 1996; IMF, 1997; Hillebrand/Welfens, 1998; Freytag/Meier/Weiß, 1998). So hat sich der Außenhandel der entwickelten Länder (mit zunehmendem Dienstleistungsanteil) gemessen am Output seit 1950 verdoppelt. Er wird zu drei Viertel von multinational agierenden Unternehmen abgewickelt. Stärker als der internationale Handel ist seit Beginn der neunziger Jahre der private internationale Kapitalverkehr gestiegen, wobei die Zuwächse überwiegend durch kurzfristige Ströme hervorgerufen wurden. In den letzten zehn Jahren sind die Direktinvestitionen durchschnittlich um 13% angestiegen (IMF, 1997, 46 ff.).

Zwar zeigt der empirische Befund eine ansteigende Marktintegration, eine Zunahme der Wachstumsraten der internationalen Transaktionen sowie eine Beschleunigung dieses Prozesses. Dennoch scheinen die erwarteten wirtschaftspolitischen Konsequenzen eher von medial aufbereiteten Einzelfällen und dem vermeintlichen Fortschreiten dieser Entwicklung herzuröhren als vom tatsächlich erreichten Stand der Globalisierung. Daher stellt sich die Frage, ob die kritische Masse an

¹³ Ein solcher beinhaltet die Aufgaben des Staates sowie die Gegenleistungen der Bürger. Der Staat wird zur Erfüllung der übertragenen Funktionen mit Zwangsgewalt ausgestattet. Die Bürger aber können durch diese Form kollektiver Selbstbindung soziale Dilemmasituationen überwinden.

¹⁴ Soziologen sprechen in diesem Zusammenhang davon, daß die Selektionsmacht der global player die Organisationsmacht des Staates aushöhlt. Vgl. dazu Brock (1997) und Kohler-Koch (1996).

Globalisierung, die für einen umfassenden Systemwettbewerb nötig ist, schon erreicht wurde. Zumaldest die folgenden Relativierungen haben angebracht zu werden:

- Mit Ausnahme von völlig homogenen Gütern divergieren die Preise international gehandelter Güter und Faktoren (IMF, 1997, 46).
- Nach wie vor besteht (dem *Feldstein-Horioka-Paradoxon* entsprechend) eine hohe Korrelation zwischen dem Volumen inländischer Ersparnisse und dem Ausmaß inländischer Realkapitalinvestitionen.
- Die Finanzkapitalportfolios internationaler Anleger weisen einen ausgeprägten home-bias auf, der mit Rendite- und Risikounterschieden nicht erklärt werden kann.
- Das Hauptmotiv für die Auslandsproduktion in Form von Direktinvestitionen sind absatzstrategische Überlegungen, weniger aber die Nutzung von Kostenvorteilen und Renditeunterschieden von Standorten (Härtel/Jungnickel, 1996; Deutsche Bundesbank, 1997).
- Der überwiegende Anteil der Investitionen wird von inländischen Firmen im Inland getätigt. Die ausländischen Direktinvestitionen am Investitionsvolumen der sieben größten Industrieländer (und Niederlande) betragen im Zeitraum zwischen 1960 und 1991 4,2% (Koechlin, 1995).
- Nicht nur der größte Teil der Forschungs- und Entwicklungsausgaben multinationaler Konzerne wird in den Mutterländern getätigt, sondern sie zeichnen sich generell durch einen „nationalen Touch“ aus (Straubhaar, 1997).
- Die starke Zunahme von strategischen Unternehmensallianzen war nicht mit einer ebenso spektakulären Internationalisierung verbunden (Härtel/Jungnickel, 1996, 58).
- Die Arbeitsmärkte sind nicht annähernd integriert und der Produktionsfaktor Arbeit ist faktisch nur beschränkt mobil. 2% der Bevölkerung lebt in einem andrem als dem Geburtsland; 5% der erwerbsfähigen Bevölkerung arbeitet für multinationale Unternehmen (IMF, 1997, 46).
- Auch in institutionell abgesicherten Integrationsgebieten mit expliziten finanziellen Förderungsinstrumenten bildet sich eine Konvergenz der Lebensbedingungen nur sehr langsam heraus. Noch verhaltener sind die Annäherungsprozesse auf globaler Ebene.

Es ist davon auszugehen, daß eine fortschreitende Globalisierung aktuelle und zukünftige Rahmenbedingung für ökonomische Aktivitäten ist. Daher stellt sich nicht nur für die privaten Wirtschaftssubjekte, sondern auch für die Wirtschaftspolitik die Frage nach den *Optionen der Anpassung*. Dies führt zu den notwendigen ordnungspolitischen Reformen zurück. Für deren Umsetzung ist es sekundär, ob die Globalisierung bereits jene kritische Masse erreicht hat, die einen Systemwettbewerb in Gang setzt oder ob ein solcher vorerst nur befürchtet oder erhofft wird.

D. Wettbewerb als Selektionsprozeß

Implizit wurde bisher der Wettbewerb zwischen nationalen institutionellen Regimen als die treibende Kraft für ihre Veränderung unterstellt. Nun sind die Erwartungen, die sich an ersteren richten sowie seine Funktionsweise aufzuzeigen. Im weiteren werden die Begriffe Wettbewerb zwischen institutionellen Arrangements, institutioneller Wettbewerb, Systemwettbewerb, Wettbewerb zwischen ordnungspolitischen Regimen, Wettbewerb zwischen Staaten, Wettbewerb zwischen Regierungen, Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen und Standortwettbewerb synonym verwendet. Es wird von nationalstaatlich organisierten Territorien ausgegangen.¹⁵

I. Erwartungen an den Wettbewerb zwischen nationalen ordnungspolitischen Regimen

Die Übertragung des Konzepts des Wettbewerbs auf Gütermärkten auf den Wettbewerb zwischen Systemen legt auch die erwarteten Konsequenzen fest. So wird davon ausgegangen, daß durch Wettbewerb zwischen Regierungen das *Anreiz*-, das *Macht*- und das *Wissensproblem* gelöst werden kann (Vanberg, 1996). Die Lösung des Anreizproblems ist damit verbunden, daß bei der Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen stärker auf die Präferenzen der Bürger sowie auf eine effiziente Erfüllung der staatlichen Aufgaben Bedacht genommen wird (bereits bei Tiebout, 1956). Die Macht der Regierung sinkt mit den Kosten, die die Exit-Option verursacht, was zur Eindämmung von Rent-Seeking-Aktivitäten und des diskretionären Spielraums von Politikern führen soll. Schließlich sollen im Wettbewerbsprozeß neue und bessere institutionelle Lösungen gefunden und umgesetzt werden. Es geht also um die Entdeckung (Erfindung oder Imitation) adäquater Problemlösungen und die Aufdeckung der Präferenzen der Gesellschaftsmitglieder (Systemwettbewerb als Entdeckungsverfahren). Vanberg (1997) weist darauf hin, daß ein Wettbewerb zwischen nationalen Regimen, der in der Lage ist, die Präferenzen der Bürger aufzudecken, zu einem theoretischen Referenzmodell wird, das ebenso den Zweck erfüllen kann wie die Regelwahl hinter einem Schleier der Ungewißheit. „Wenn man sich vorstellt, daß in einer [...] Welt ein Spektrum von alternativen Ordnungstypen zur Wahl stünde, die von völlig wettbewerbsoffenen Ordnungen ohne jegliche Protektion über Ordnungen mit verschiedensten Kombinationen von Protektionsprivilegien bis zu umfassend protektionistischen Ordnungen reicht, so sollte man einen durch Versuch und Irrtum gesteuerten Sortierungsprozeß erwarten, der zur Entvölkering der Privilegiengruppen zugunsten der Ordnungen führt, die den konsensfähigen konstitutionellen Interessen der Akteure entsprechen“ (Vanberg, 1997, 27 f.). Wettbewerb zwischen Regierungen kommt also den Be-

¹⁵ Damit ist verbunden, daß auf Gebilde wie FOCJ (Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions) nicht eingegangen wird. Vgl. dazu z. B. Eichenberger (1996), Straubhaar (1997) sowie Kerber (1997).

wohnern des Hoheitsgebiets durch eine Verbesserung des ordnungspolitischen Regimes zugute. Zusätzlich kann wirtschaftliche Aktivität aus anderen Hoheitsgebieten attrahiert werden. Mit dem Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen werden aber auch weitreichende Befürchtungen verbunden (*Sachverständigenrat*, 1997, 178 ff.):

- Der Wettbewerb belaste immobile Faktoren (Individuen) mit unakzeptabel hohen Anpassungskosten.
- Der Wettbewerb führe zum Überleben der niedrigsten Regulierungsstandards (*Sinn*, 1990; *Siebert*, 1990; *Siebert/Koop*, 1990).
- Der Wettbewerb führe durch die Verringerung der Steuerbasis zum Zusammenbruch der Umverteilungs- und Sozialsysteme (*Sinn*, 1990).
- Der Wettbewerb führe zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern.
- Der Wettbewerb führe zu einer ineffizienten Lösung bei grenzüberschreitenden externen Effekten.
- Der Wettbewerb führe zu Arbeitslosigkeit, die vor allem gering qualifizierte Arbeitskräfte betrifft.

II. Funktionsweise des Wettbewerbs zwischen nationalen ordnungspolitischen Regimen

Die relevanten Akteure des institutionellen Wettbewerbs¹⁶ sind einerseits die Regierungen als territorial abgegrenzte Einheiten mit Zwangsgewalt im relevanten Territorium.¹⁷ Sie sind Anbieter des jeweiligen Arrangements externer Institutionen.¹⁸ Diese beinhalten standortrelevante Elemente wie die Lohnfindungsmechanismen, die Steuergesetzgebung, öffentliche Leistungen und ihre Finanzierungsmodalitäten. Die Anbieter stehen untereinander im Wettbewerb um ökonomische Aktivitäten, also um einzelwirtschaftliche Entscheidungen zugunsten des eigenen

¹⁶ Vgl. für die Darstellung der einzelnen Elemente sowie der Funktionsweise des Wettbewerbs zwischen einzelnen Regimen *Hauser* (1993), *Streit* (1995), *Kiwit/Voigt* (1997), *Müssler/Wohlgemuth* (1994), *Wegner* (1997), *Kerber* (1997) sowie *Vanberg* (1997). In diesen Arbeiten wird auch die Analogiefähigkeit des gütermarktlichen Wettbewerbs für den Systemwettbewerb herausgearbeitet sowie die Entsprechung der einzelnen Elemente der beiden Konzepte expliziert.

¹⁷ Die Kompetenz- und Handlungseinheiten können auch als Clubs interpretiert werden, die für ihre Mitglieder Kollektivgüter anbieten, diese über Clubbeiträge finanzieren, in einer Satzung die Mechanismen der Entscheidungsfindung regeln und über Zwangsmittel zur Durchsetzung ihrer Entscheidungen verfügen. Die Clubs sind territorial abgegrenzt und werden von den offiziellen Staatsgrenzen begrenzt. Vgl. *Buchanan* (1965). Dazu auch *Straubhaar* (1997).

¹⁸ Ein institutionelles Arrangement weist die Merkmale eines Kollektiv- und eines Netzwerksgutes auf.

Regulierungsraumes. Auf der anderen Seite stehen jene, die über den Ort ihrer ökonomischen Tätigkeit entscheiden. Die Nachfrager tätigen ihr mikroökonomisches Kalkül und wählen *implizit*¹⁹ das für ihre geplante Aktivität beste institutionelle Arrangement.²⁰ Nicht nur die Investitions- und Standortentscheidung, sondern auch die Importentscheidung – als Verlagerung von Kaufkraft – kann (wiederum implizit) als Nachfrage nach alternativen Regimen interpretiert werden. Voraussetzung für die Zulässigkeit der letzten Interpretation ist, daß im Importland die Regulierung des Produktionslandes anerkannt wird (Ursprungslandprinzip) und bekannt ist.²¹ Auch das Eingehen eines ausländischen Beschäftigungsverhältnisses sowie die Anlage von Finanzkapital im Ausland kann entsprechend interpretiert werden.²²

Enden einzelwirtschaftliche Kalküle mit einem Exit aus dem Inland ist dies gleichbedeutend mit einem Entry in das Ausland. Es kommt also zu internationalen Substitutionshandlungen. Unterschiedliche institutionelle Arrangements sind mit divergenten erwarteten Renditen der ökonomischen Aktivität verbunden. Die Wirtschaftssubjekte wenden Informationskosten auf, um sich über die alternativen Institutionenbündel zu informieren. Die Wahl von Exit ist als *institutionelle Arbitrage* zu interpretieren. Arbitragethandlungen decken die Präferenzen für unterschiedliche Regime auf und führen dann zu einer Veränderung des heimischen institutionellen Arrangements, wenn eine hinreichend große Anzahl Betroffener Exit wählt. Nur unter zwei Voraussetzungen wird es jedoch zur vermuteten Anpassung kommen. Erstens müssen in der Heimatökonomie negative ökonomische Wirkungen spürbar oder erwartet werden. Sie können sich in der Entwicklung von Produktion, Beschäftigung, Einkommen, Steueraufkommen, Kosten der Kreditaufnahme sowie der Forderung nach zusätzlichen Staatsausgaben zeigen.²³ Zweitens müssen

¹⁹ Der Hinweis, daß es sich um die *implizite* Wahl eines institutionellen Arrangements handelt, erscheint wichtig. Im Vordergrund steht eine einzelwirtschaftliche Entscheidung auf der Basis von Präferenzen und Restriktionen. Das gewählte Wirtschaftsobjekt jedoch ist in ein institutionelles Arrangement eingebunden.

²⁰ Daß eine Vielzahl von Faktoren für die jeweilige ökonomische Tätigkeit relevant ist, bewirkt tendentiell ein konsistentes oder ein ausgewogenes Gesamtarrangement. So können Hochkostenländer ihre verteilungspolitischen Ziele nur schwer über eine hohe Besteuerung finanzieren. Vgl. *Scharpf* (1997), 32.

²¹ Damit der Wettbewerb präferenzgerechte Entscheidungen zuläßt, ist nicht nur die Akzeptanz der Ursprungsregel erforderlich, sondern auch, daß Informationen über die präferenzrelevanten Merkmale – Umweltauflagen, Sicherheitsstandards in der Produktion – verfügbar gemacht werden. Vgl. *Scharpf* (1997) dafür, wie produktbezogene und prozeßbezogene Regulierungen sowie unterschiedliche Steuern die heimische Wettbewerbsposition beeinflussen, wenn Güternachfrage, Direktinvestitionen oder das Steueraufkommen die Objekte des Wettbewerbs sind. Vor allem produktbezogene Regelungen mit hohen Standards können ohne ökonomische Risiken beibehalten werden. Sogar ein race to the top sei möglich (22).

²² Dennoch wird im weiteren vorwiegend auf Standort- und Investitionsentscheidungen abgestellt.

²³ Es wird davon ausgegangen, daß Globalisierung zu Systemwettbewerb führt oder diesen intensiviert. Dieser deckt die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Institutionen auf. Dies ist

die Anbieter der externen Institutionen darauf reagieren. Gelingt es nicht, das institutionelle Angebot attraktiver zu machen, „zieht die Karawane rasch weiter; zurück bleiben Industrieruinen und seßhafte Einheimische, die von ehemals besseren Zeiten träumen“ (Straubhaar, 1996, 225). Wegen ihrer Attraktivität von Territoriumsexternen gewählte Institutionen führen zu entsprechend positiven ökonomischen Effekten (Ausländische Direktinvestitionen und Portfoliokapitalzuflüsse mit entsprechenden Wirkungen auf Produktion, Beschäftigung und Steuereinnahmen). Die ökonomischen Auswirkungen können sowohl zu einer Veränderung der Nachfrage der heimischen Wähler führen als auch zu einem veränderten Angebot der heimischen Politiker, die im internen Wettbewerb stehen.²⁴

Die Anbieter externer Institutionen werden dann reagieren, wenn sie mit Sanktionen im *politischen Wettbewerb* zu rechnen haben. Institutionenwettbewerb wird nur durch Vermittlung des politischen Wettbewerbs (Wettbewerb um die Regierungsbildung) in ordnungspolitischen Wandel umgesetzt. Eine wettbewerbliche Strategie kann im Angebot eines konsequent ordnungs- und marktbetonten wirtschaftspolitischen Konzepts (Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung) bestehen. „Eine Jurisdiktion kann [...] auch dadurch im Wettbewerb mit anderen vorstoßen, daß sie die Grenze zwischen privaten und kollektiven Problemlösungen verändert und so nichteffiziente kollektive Problemlösungen aus ihrem Steuer-Leistungs-Paket eliminiert“ (Kerber, 1997, 7). Es stellt sich daher neuerlich die Frage, ob ein solches Angebot wahrscheinlich ist und unter welchen Voraussetzungen es sich durchsetzen wird.

E. Die Wettbewerbsautomatik: Systemwettbewerb als hinreichende Entwicklung für ordnungspolitischen Wandel

Ein interventionsbetontes Wirtschaftssystem in Form eines Leistungs- und Wohlfahrtsstaates wird der Tendenz nach engagierte umverteilungspolitische und sozialstaatliche Ziele verfolgen sowie marktliche Koordinationsmechanismen nicht generell zulassen. Dies spiegelt sich in entsprechend hohen Staatsausgaben- und Steuerquoten wieder. Muß davon ausgegangen werden, daß die institutionellen Arbitrageure vor solchen Rahmenbedingungen dann Exit wählen, wenn ihnen das Leistungs-Gegenleistungspaket auf hohem Niveau nicht adäquat erscheint und wenn Alternativen verfügbar sind, dann ist der ordnungspolitische Wandel zu erwarten. Die Regierung wird im eigenen Interesse eine ordnungs- und marktbetonte

mit positiven oder negativen ökonomischen Konsequenzen verbunden. Die Diskussion darüber, ob Globalisierung bestimmte ökonomische Wirkungen verursacht oder sie nur transparent macht, erscheint daher müßig.

²⁴ Da hier der Wandel von einem interventions- zu einem marktbetonten Konzept im Mittelpunkt steht, wird nicht problematisiert, ob und wie sich die Wirtschaftsordnung einer erfolgreichen Ökonomie verändern könnte. Neue Verteilungsspielräume können von den Wirtschaftssubjekten eingefordert werden.

Reform verwirklichen. Klar muß aber auf die Voraussetzungen für diesen Sachzwang hingewiesen werden: Ein interventionsbetontes Wirtschaftssystem veranlaßt Akteure, die über die alternativen Arrangements vollkommen informiert sind, die das optimale Regime kennen und die mobil sind, Exit zu wählen. Sie zeichnen sich durch gegebene Präferenzen aus und sie reagieren ausschließlich und unmittelbar auf die institutionellen Rahmenbedingungen. Sie können sich ungehindert in ein ausländisches System einklinken. Damit bewirken sie im Heimatland negative ökonomische Effekte, die die verbliebenen Immobilien zu einer mehrheitsfähigen Nachfrageänderung bewegen und die politischen Akteure damit zur Verwirklichung des optimalen Regimes zwingen, das weniger interventionsbetont als das bisherige ist.

Dies ist der Hintergrund des vermuteten zwingenden Zusammenhangs zwischen Globalisierung und (neo)liberaler wirtschaftspolitischer Reform.²⁵ Es ist gleichzeitig die Welt der *neoklassischen Theorie des Systemwettbewerbs*, in der von vollkommener Konkurrenz auf den Märkten für institutionelle Arrangements und auf den politischen Märkten ausgegangen und soziale Interaktion nicht problematisiert wird. Institutionen stehen nur begrifflich anstelle von Gütern, während ihre Funktionen nicht berücksichtigt werden. In diesem Analyserahmen einer *Wettbewerbsautomatik* ist der Institutionenwettbewerb mit weitreichenden Konsequenzen verbunden. Es wird sich ein einziges ordnungspolitisches Regime als überlebensfähig herausstellen.²⁶ Dieses ist gleichzeitig eines mit geringem Regulierungsniveau, wenn dieses den Präferenzen der mobilen Akteure entspricht. Im Extremfall wird es zum *race to the bottom* kommen. Systemwettbewerb reduziert in diesem Modell die interne Umverteilung einer Ökonomie.

Wird davon ausgegangen, daß die heute wahrgenommenen Funktionen eines als gemeinwohlorientiert gedachten Staates seinen genuinen Aufgaben entspricht,²⁷ diese effizient und mit dem adäquaten Instrumentarium erfüllt werden und die dafür auferlegte Steuerbelastung entsprechend ist, muß eine solche – als zwingend eingeschätzte – Entwicklung negativ beurteilt werden. *Sinn* argumentiert, daß „der

²⁵ In dieser Argumentation wurde vor allem auf Marktregulierungen und den Wohlfahrtsstaat und seine Finanzierung abgestellt. Es kann jedoch auch die Makropolitik einbezogen werden. Wird die vergleichsweise hohe Mobilität von anlagesuchendem Kapital berücksichtigt, ist zu beachten, daß realwirtschaftliche Zielsetzungen nur über die Schaffung stabiler Rahmenbedingungen angestrebt werden können, nicht aber über eine interventionistische Makropolitik. Ein ordnungs- und marktorientiertes wirtschaftspolitisches Konzept ist daher auch die adäquate Voraussetzung für die Verfolgung makropolitischer Ziele. Vgl. zu den Konsequenzen der Globalisierung für die monetäre Politik auch *Goodhart* (1996).

²⁶ Dieses könnte alternativ *ex ante* über eine Harmonisierung der institutionellen Arrangements erreicht werden. Konstruierte Integration und Integration über Märkte sind in diesem Ansatz alternative Strategien mit identem Ergebnis.

²⁷ Vgl. für eine kompakte Zusammenfassung der theoretischen Begründungen der allokativen und distributiven Aufgaben des Staates *Mueller* (1997). Für einen ebenso kompakten Überblick über die Ursachen für die Ausweitung der Staatstätigkeit in der Nachkriegszeit vgl. *Tanzi* (1997).

Staat sich gerade auf die Bewältigung jener Allokationsaufgaben konzentriert, bei denen der private Markt versagt. Eine Wiedereinführung des Marktes durch die Hintertür des Systemwettbewerbs läuft Gefahr, dieselbe Art von Marktversagen zu erzeugen, die den Staat ursprünglich auf den Plan rief“ (Sinn, 1995, 241). Mit gleicher Stoßrichtung argumentiert Scharpf (1997, 10 f.): „Insgesamt wird man also einerseits mit Vorteilen für die Konsumenten privater Güter rechnen können, andererseits mit Nachteilen für die Interessen, die durch marktbeschränkende und marktkorrigierende Staatsleistungen begünstigt werden, und schließlich mit Umverteilungseffekten zugunsten der Kapitaleinkommen und zum Nachteil der Arbeitseinkommen. Daß diese Veränderungen nicht pareto-effizient sein können, liegt auf der Hand.“ Befürchtungen einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern durch ein erodiertes Steueraufkommen, eine fortgesetzte Deregulierung und eine Ent-(Be)lastung mobiler (immobiler) Faktoren mit weitreichenden distributiven Wirkungen sowie regionalen und sektoralen Strukturkrisen, werden geäußert. Die Gewährung „wirtschaftsdienliche(r) Vorleistungen und Subventionen“ wird kritisiert (Scharpf, 1997, 10).

Wird hingegen davon ausgegangen, daß die strengen Annahmen der neoklassischen Theorie des Systemwettbewerbs nicht oder nicht vollständig vorliegen, sind auch Relativierungen in den Schlußfolgerungen angebracht. Es kann dann nicht als gesichert gelten, daß ein Systemwettbewerb in den befürchteten Ausmaßen tatsächlich in Gang kommt. Es ist dann weiters nicht wahrscheinlich, daß es zu einer *zero regulation* kommt. Nicht einmal ein einziges institutionelles Arrangement muß sich durchsetzen. Schließlich kann nicht abgeleitet werden, daß die Volkswirtschaft als Ganzes zum Verlierer der Globalisierung zugunsten der mobilen Faktoren wird. Damit wird aber auch der Zusammenhang zwischen Globalisierung und liberaler Reform weniger zwingend, wenn er auch der Tendenz nach eindeutig bestehen bleibt. Folgende Überlegungen, die primär auf der Handlungsebene der Wirtschaftssubjekte ansetzen, stützen diese Vermutung:

- Die Existenz unterschiedlicher institutioneller Regimes muß bekannt sein und sie muß in ihren Auswirkungen auf die eigene ökonomische Aktivität abschätzbar sein, damit Systemwettbewerb in Gang kommt.
- Auf die eingeschränkte faktische Mobilität eines großen Teils der Wirtschaftssubjekte / Faktoren wurde bereits hingewiesen. Nicht zu vernachlässigen ist jedoch, daß bereits die Möglichkeit eines Exit Veränderungen des institutionellen Regimes nahelegen bzw. ermöglichen kann. Es muß zwar davon ausgegangen werden, daß der Anreiz zur Wanderung mit einer Verzögerung notwendiger Reformen und entsprechenden ökonomischen Wirkungen ansteigen wird, andererseits aber Immobilität gerade durch ein hohes Regulierungsniveau gefördert wird.²⁸

²⁸ Die zeitlich begrenzte Wanderung des Produktionsfaktors Arbeit zwischen den öffentlichen Diensten von zwei Wohlfahrtsstaaten, die beide Mitglieder eines Binnenmarktes sind (z. B. Österreich und Deutschland) ist mit so vielen administrativen und finanziellen dis-

- Es ist nicht davon auszugehen, daß die Festlegung des ökonomischen Aktionsraumes ausschließlich durch das Set externer Institutionen bestimmt wird.
- Innerhalb eines Territoriums aufgebaute *Dauerbeziehungen* und damit verbundene spezifische Investitionen sind in der Lage, die faktische Mobilität zu reduzieren bzw. ihre Kosten zu erhöhen.
- Die Kosten eines Exit werden dadurch erhöht, daß es sich um „Transaktionen zwischen unterschiedlichen Territorialrechtssystemen“ (Schmidchen, 1990, 64) handelt. Daher entstehen zusätzliche Kosten der Information sowie der Rechtsdurchsetzung.
- Für einen funktionierenden Systemwettbewerb ist ein *globales Meta-Arrangement* erforderlich, das ihn zuläßt und welches verhindert, daß er sich selbst durch die Entstehung von Machtpositionen ausschaltet. Es müssen zumindest die Exit- und Entry-Möglichkeit sichergestellt werden (analog den vier Freiheiten des Binnenmarktes).²⁹ Der Wettbewerb zwischen institutionellen Arrangements ist ein regelgeleiteter.
- *Heterogene Präferenzen* sind mit unterschiedlichen institutionellen Arrangements verbunden. Dies gilt für divergente Standards im Verbraucherschutz, bei Umweltauflagen sowie bei sozialpolitischen Leistungen und Distributionssystemen. Präferenzunterschiede werden bestehen bleiben. Höhere Standards sind jedoch in der Regel mit höheren Kosten verbunden. Solche müssen daher im Rahmen des Gesamtarrangements kompensiert werden. Dies kann durch nicht kostenrelevante Standortfaktoren, höhere Produktivität, Globalisierungsgewinne oder durch die Umverteilung zulasten immobiler Faktoren erfolgen. Wird im Rahmen der traditionellen Außenhandelstheorie argumentiert, passen sich niedrigere Sozialstandards mit (durch Außenhandel hervorgerufenen) zunehmendem Wohlstand den höheren Standards an (Berthold, 1997, 29).
- Die Möglichkeit zur strategischen Zuflucht in Territorien mit Leistungsbündel, deren Erstellung Vorleistungen (z. B. Infrastruktur, Kapitalstock) erforderte oder die Berechtigung zur Inanspruchnahme von Transferleistungen mit Aufnahme der ökonomischen Aktivität, erfordert klare Exit- und Entry-Regeln. Solche

incentives verbunden, daß sie wohl nur in Einzelfällen und einer eng definierten ökonomischen Rationalität widersprechend praktiziert wird.

²⁹ Vgl. dazu Kerber (1997) und Schüller (1996). Schüller konkretisiert die Elemente, die Funktionen und die Anforderungen an ein globales ordnungspolitisches Regime. Es hat aus einer Wettbewerbsordnung für Unternehmen, einer Handelsordnung zur Vorbeugung protektionistischer Bestrebungen, einer Währungsordnung zur Gewährleistung adäquater Wechselkurse und monetärer Rahmenbedingungen und einer Zulassung des Wettbewerbs der nationalen Systeme zu bestehen. Hinsichtlich der Konsistenz einer solchen (liberalen) globalen Ordnung hat auf ein Dilemma hingewiesen zu werden. Systemwettbewerb bei unterschiedlichen institutionellen Arrangements ist mit staatlich verursachten Wettbewerbsverzerrungen auf den Gütermärkten verbunden, die einer liberalen Wettbewerbsordnung für Unternehmen widersprechen. Das Fehlen solcher Wettbewerbsverzerrungen führt jedoch dazu, daß auf die Wirkungen des Systemwettbewerbs verzichtet werden muß. Vgl. Kerber (1997), 21 ff.

können in der Anwendung des Äquivalenzprinzips zur Finanzierung der Nutzung oder im „Einkaufen“ in Transfersysteme bestehen (Kerber, 1997, 14 ff.). Sie sollen in der Lage sein, *opportunistisches Verhalten*, das durch unterschiedliche wohlfahrtsstaatliche Niveaus angeregt wird, auszuschließen.

- Heterogene institutionelle Arrangements können – trotz Reform – auch deswegen bestehen bleiben, weil im Wettbewerb *neue Problemlösungen* gefunden werden können, die speziell zu den Rahmenbedingungen der konkreten Volkswirtschaft passen. Zusätzlich ist von einer Pfadabhängigkeit externer Institutionen auszugehen.
- Die Rendite einer ökonomischen Transaktion bestimmt sich nicht nur durch die Kosten, sondern ebenso durch die erwarteten Erträge. Kann eine höhere Kostenbelastung durch große lokale Faktormärkte, durch die Verfügbarkeit bestimmter Zwischenprodukte, durch technologische Spillovers, durch die lokale Infrastruktur sowie durch Nachfrageeffekte überkompensiert werden, wird es zum Entry bzw. zum Verbleiben in der Heimatdestination kommen (z. B. Ansammlung von Banken in Ballungsräumen mit hohen Mieten). Solche *Agglomerationsvorteile* sind mit lokaler Macht von Gewerkschaften und Staat verbunden und können sowohl für umverteilungspolitische Maßnahmen als auch für höhere Lohnabschlüsse genutzt werden, wobei überzogene Umverteilung die Agglomerationsvorteile wieder zunichte machen wird (Gehrig, 1996).
- Es existiert hinreichende empirische Evidenz für das Ergebnis der traditionellen Außenhandelstheorie, daß einfache Arbeit durch Globalisierung und Systemwettbewerb (vor allem durch den Import von Gütern mit einem hohem Anteil dieses Faktors, aber auch durch Migration) zu den Verlierern zählt. Dies kann durch die Verringerung der Lohnsätze oder durch die Zunahme der Arbeitslosigkeit in Systemen mit weniger flexiblen Arbeitsmarktstrukturen erfolgen.³⁰ Auch hier gilt, daß die positiven Effekte der Globalisierung eine Ökonomie in die Lage versetzen können, Umverteilung zugunsten der verlierenden Gruppen zu leisten. Je intensiver der Systemwettbewerb wird, um so geringer wird freilich das Redistributionspotential. Es gibt letztlich keine Alternative zu einer *Flexibilisierung der Arbeitsmärkte*, einem zentralen Element einer ordnungs- und markt-orientierten Reform.
- Würde es tatsächlich zur Herausbildung eines einzigen überlegenen institutionellen Arrangements kommen, müßte auf die positiven Effekte des Systemwettbewerbs, aber auch auf jeglichen nationalen Gestaltungsspielraum sowie auf die Berücksichtigung heterogener Präferenzen fortan verzichtet werden.

³⁰ Vgl. dazu auch IMF (1997), 53 ff. sowie Fehn / Thode (1997) und Berthold (1997).

F. Politische Märkte als Hemmschuh für den notwendigen ordnungspolitischen Wandel

Nun hat ein zusätzlicher Aspekt analysiert zu werden, der bisher ausgeblendet wurde. Er kann bewirken, daß trotz funktionierendem Wettbewerb zwischen institutionellen Regimen, eine ordnungspolitische Reform nicht oder nicht in hinreichendem Ausmaß erfolgt. Mit der Berücksichtigung dieser Dimension des Systemwettbewerbs verliert der ursprünglich vermutete enge Zusammenhang zwischen Globalisierung und wirtschaftspolitischer Reform vollends seine Stringenz. Die „Druck“-Analogie wird unpassend, wenn auf ihre Wirkung abgestellt wird. *Der Wettbewerbsprozeß wird ergebnisoffen*. Auszugehen ist vom Tatbestand, daß die Folgen des Systemwettbewerbs nur durch Vermittlung der politischen Märkte zu einer Veränderung externer Institutionen führen können. Es geht nun um die Vorgänge auf der Regelebene und damit letztlich um die *Reformfähigkeit* der betroffenen Volkswirtschaften.

Globalisierung ist damit verbunden, daß einzelne Gruppen von Wirtschaftssubjekten und ganze Volkswirtschaften zumindest temporär negative Einkommenswirkungen hinzunehmen haben. Der *globalisierungsbedingte Strukturwandel* und seine Beschleunigung sind bei Verzerrungen auf den Güter- und vor allem Arbeitsmärkten mit Arbeitslosigkeit in einzelnen Segmenten verbunden. Globalisierung kennt also *Verlierer*. Die traditionelle Außenhandelstheorie liefert das Ergebnis, daß aus der Liberalisierung des Außenhandelsregimes und der Faktorströme eine Paretoverbesserung resultiert: Alle gewinnen. Die Aufteilung der Wohlfahrtszuwächse ist dabei von den Tauschverhältnissen, also letztlich auch von der relativen Verhandlungsmacht abhängig. Im Forschungsdesign der neuen Außenhandelstheorie kann gezeigt werden, daß Globalisierung mit Wohlfahrtseinbußen von Beteiligten einhergehen kann. Externe Skalenerträge können bewirken, daß dynamische komparative Vorteile konserviert werden können, auch wenn ein konkurrierendes Land das Produkt potentiell billiger erzeugen könnte. Im Globalisierungsprozeß würden daher langfristig nur die Industrieländer gewinnen, während sich alle anderen Länder zu den Verlierern zählen müßten.³¹ Im Modell von Krugman/Venables (1995) mit monopolistischer Konkurrenz, positiven Transport- und Transaktionskosten sowie Faktorimmobilität resultieren unterschiedliche Phasen der Globalisierung, in denen sich die Verteilung der Wohlfahrtseffekte und damit das Kern-Peripherie-Muster verändert. In der ersten Globalisierungsphase gewinnen die Kernländer (größere Märkte) auf Kosten der Peripherie, während mit der Fortdauer des Integrationsprozesses (weitere Abnahme der Transport- und Transaktionskosten) die niedrigeren Produktionskosten der Peripherieländer bewirken, daß letztere auf Kosten der Kernländer Wohlfahrtsgewinne verzeichnen. Es wurde darauf hingewiesen, daß sich daneben einzelne Gruppen von Wirtschaftssubjekten zu den Verlierern zählen müssen. Schließlich können vorübergehende Nachteile mit langfris-

³¹ Vgl. für einen Überblick über die einzelnen Modelle z. B. Krugman/Obstfeld (1997).

stigen Vorteilen einhergehen und allokativen Vorteile mit distributiven Konsequenzen kollidieren.

Wie realistisch ist es in dieser Situation, daß ein funktionierender Systemwettbewerb zu einem Wandel des institutionellen Arrangements führt, wenn negative ökonomische Auswirkungen zu konstatieren sind? Zur Beantwortung dieser Frage hat die konkrete *Ausgestaltung der politischen Märkte* mitberücksichtigt zu werden. Bisher wurde argumentiert, daß die Abwanderung ökonomischer Transaktionen zu einer Verschlechterung der ökonomischen Performance führt, auf die die Wähler mit Widerspruch reagieren, was die Regierung zur Einleitung der notwendigen wirtschaftspolitischen Reform veranlaßt. Doch die Annahme eines gemeinwohlorientierten monolithischen Staates ist nicht länger zulässig. Eingangs ist darauf hinzuweisen, daß Informationsprobleme bestehen. Wird Exit von den Wählern und von den Politikern als institutionelle Arbitrage interpretiert? Auf welche externen Institutionen wird dies gegebenenfalls zurückgeführt? Wird eine Verschlechterung der ökonomischen Performance als Standortschwäche interpretiert? Existiert ein konsensfähiger Reformvorschlag? Wie interpretieren Parteien, die ein Gesamt-bündel an Leistungen anbieten, eine Wahlniederlage aufgrund wirtschaftlicher Probleme?

Den politischen Wettbewerb zeichnen Eigenheiten aus, die bei der *rationalen Ignoranz der Wähler* beginnen (fehlende Information über die inhaltlichen Alternativen, Verweigerung der Stimmabgabe). *Principal-Agent-Probleme* treten auf. *Interessengruppen* mit asymmetrischer Organisierbarkeit ihrer Wünsche begeben sich auf *Rentensuche*. Sowohl die Ausbeutung von Minderheiten durch Mehrheiten als auch die Ausbeutung von Mehrheiten durch Minderheiten wird möglich. Irreversible Aktionen werden gesetzt. Dies hat in der Vergangenheit dazu geführt, daß ein *verkrustetes System* entstanden ist. Der Staat hat Funktionen übernommen, die über seine Kernfunktionen hinausgehen und die den konstitutionell konsensfähigen Interessen³² der Bürger nicht entsprechen. „The state was doing more and more but doing it less and less well“ (Tanzi, 1997, 15). Ein System, das vielen Sonderinteressen protektionistische Privilegien vermittelt,³³ stellt die gesamte Gesellschaft schlechter und belastet die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Ökonomie.

³² Dies sind jene Interessen, die Bürger in einer Situation artikulieren, in der sie ihren konkreten Status nicht kennen. In dieser Situation ziehen sie das komplette Fehlen von Protektion einer Ordnung vor, in der Protektion als Privileg an einzelne Gruppen mit Sonderinteressen gewährt wird.

³³ „Umwelt, Anleger, Arbeitnehmer, Lehrlinge, Gewässer, Landwirtschaft, Mittelstand, Minoritäten, historische Gebäude, Tiere und Pflanzen, Kinder, Fußgänger und Radfahrer, einheimische Industrie und Gewerbe, Wanderwege, ländliches Brauchtum und städtische Grünanlagen – es ist geradezu unglaublich, wieviel Schutzbedürftigkeit unsere Welt hervorgebracht hat und wie großzügig die Politiker dem Bürger die Fürsorge des Staates angedeihen ließen.“ Dies beklagt der Präsident des Verwaltungsrats der Nestlé AG Schweiz *Helmut Maucher* (1997), 6 f.

An dieser Konstellation setzt die Hoffnung auf die verkrustungslösenden Wirkungen des Systemwettbewerbes an. Doch nun ist wiederum das Hoffen auf eine Wettbewerbsautomatik zu konstatieren, die vor den gegebenen Rahmenbedingungen nicht realistisch erscheint. Es ist kein triviales Unterfangen, eine Reformpolitik gegen bisher bediente Sonderinteressen zu initiieren und umzusetzen.³⁴ Die vermeintlichen und die tatsächlichen Verlierer der Globalisierung und ihre Sympathisanten werden sich – wie bisher – um Kompensation an die Politik wenden. „Der Druck innerhalb einer ‚rent-seeking society‘ erfolgt nicht in Richtung einer Stärkung von Flexibilität, Offenheit und unternehmerischer Kreativität, um die eigenen Entwicklungschancen bestmöglich zu nutzen und im internationalen Wettbewerb längerfristig bestehen zu können, sondern in der Forderung nach geschützten Märkten und Monopolstellungen, die es erlauben sollen, sich der weltweiten Konkurrenz möglichst mit geringen Kosten und effektiv zu entziehen“ (Weck-Hannemann, 1997, 17). Oberflächliche Symptomkuren, Harmonisierungsbestrebungen oder Ansätze eines Interventions- und Umverteilungsstaates auf internationaler Ebene wie der Europäischen Union werden naheliegend (Nowotny, 1997). Politiker sind es, die die Meta-Regeln für den Systemwettbewerb vereinbaren. „A system that benefits a majority in the short run blocks consideration of alternative systems that would provide greater benefits to all citizens in the long run“ (Mueller, 1997, 24). Im politischen Wettbewerb auf der nationalen Ebene können jene Parteien gewinnen, die Schutz vor den negativen Wirkungen der Globalisierung und der „Schmutzkonkurrenz“ oder vor dem „Ausverkauf Österreichs“ versprechen. Auch für sie gilt, daß es sich bei Wahlversprechen nicht um einklagbare Verträge handelt. Die notwendigen ordnungs- und marktbetonten Reformen würden vor diesen Rahmenbedingungen unterbleiben. Der Systemwettbewerb ist keine hinreichende Entwicklung für die Umsetzung solcher Reformen. Zur *conditio sine qua non* wird nun vielmehr eine *Verfassungsreform*, die in der Lage ist, die Rahmenbedingungen auf den politischen Märkten zu verändern. Entsprechende Vorschläge existieren (von Hayek, 1979; Buchanan, 1979; Kruse, 1995).

Die Bereitschaft von Gruppen mit bisher honorierten Sonderinteressen, zu Reformen beizutragen, wird nicht zuletzt vom Ausmaß der negativen wirtschaftlichen Auswirkungen verzögerter Anpassungsmaßnahmen abhängen. „In einer akuten Wirtschaftskrise wandelt sich der disincentive, zu Reformmaßnahmen beizutragen, in einen incentive; die Attraktivität der Ordnungspolitik ist nunmehr darin begründet, daß eine institutionelle Reform mit positiven Wachstumswirkungen zu einer allgemeinen Steigerung des Wohlfahrtsniveaus führt. Es gilt lediglich, die [...] beteiligten Sonderinteressen von diesen ökonomischen Wirkungen zu überzeugen“ (Wegner, 1997, 20). Dies scheint allerdings keine leicht lösbare Aufgabe zu sein. Gelingt sie, ist es notwendig, möglichst alle seinerzeit privilegierten Gruppen in den Reformprozeß einzubeziehen. Er kann dennoch scheitern, wenn die positiven

³⁴ Vgl. Wegner (1997) für entsprechende Vorschläge in Abhängigkeit vom Ausmaß der wirtschaftlichen Fehlentwicklungen.

Effekte unterschiedliche Größenordnungen annehmen oder erst langfristig spürbar werden, während anfangs Einkommenseinbußen oder der Verlust des Arbeitsplatzes hingenommen werden müssen.

Doch nicht nur Gruppen mit Sonderinteressen können Schutz und Unterstützung im politischen System suchen. Die Erfahrung zeigt, daß Menschen den ständigen Anpassungsdruck offener wettbewerblich organisierter Wirtschaftssysteme nicht uneingeschränkt akzeptieren. „Die eigenen Einkommensaussichten und den Wert ihres Sach- und Humankapitals ständig durch [...] wirtschaftliche Veränderungen bedroht zu wissen, und gezwungen zu sein, neue und gegebenenfalls weniger einträchtige Einsatzmöglichkeiten für ihre produktiven Ressourcen finden zu müssen, empfinden wohl nur wenige als angenehm“ (Vanberg, 1997, 19). Es kann einen mehrheitsfähigen Konsens für den Schutz traditioneller Industriestrukturen und ländlicher Kleinbetriebe geben ebenso wie Regulierungen zugunsten der schwächeren Vertragspartei allgemeine Zustimmung finden. An den Staat werden klein-gruppenmoralische Ansprüche gestellt (Kiwit/Voigt, 1997, 27). Die Gesellschaft will – gemäß den Präferenzen der Bevölkerung – im traditionellen institutionellen Regime verharren; die notwendige Reform unterbleibt. Es kommt in dieser Umgebung zu einer *perversen Selektion*. Eine solche liegt vor, „wenn durch sozialstaatliche Regulierungen und Abgabenbelastungen die wirtschaftlichen Tätigkeiten entmutigt werden, die nötig wären, um die Einnahmen zu generieren, aus denen sozialstaatliche Leistungen überhaupt nur zu finanzieren sind, während die Nachfrage nach diesen Leistungen stimuliert wird. Perverse Selektion lenkt die Population von jurisdiktionsinternen Problemlösungsbemühungen in eine Richtung, die die Überlebensfähigkeit des betreffenden Ordnungsrahmens untergräßt.“ (Vanberg, 1997, 36). Anpassungsbedarf staut sich auf. Zur entscheidenden Frage wird auch in dieser Situation, welches Ausmaß an ökonomischer Fehlentwicklung notwendig ist, um eine Reform schließlich mehrheitsfähig werden zu lassen.

Es sind genau solche Dilemmasituationen, in denen ein *ordnungspolitischer Diskurs* (Pies, 1995) zu führen ist. Er hat die Globalisierung als reale Entwicklung darzustellen und Anpassungsoptionen mit ihren Konsequenzen aufzuzeigen. Es ist herauszuarbeiten, daß die Systemreform keine einmalige Angelegenheit darstellt, sondern daß der institutionelle Wettbewerb immer wieder Veränderungen erfordert wird (Wegner, 1997). Unter Berücksichtigung dieser neuen Rahmenbedingungen muß ein *neuer Gesellschaftsvertrag* zur Diskussion gestellt werden, mit dem sichergestellt werden kann, daß die Bereitstellung der Güter Sicherheit, Gerechtigkeit und Solidarität nicht gleichzeitig die Basis für ihre Finanzierung zerstören. Dies ist Voraussetzung dafür, daß der institutionelle Wettbewerb als Herausforderung angenommen wird, der sowohl ökonomische Vorteile als auch politische Reformen ermöglicht. Erst dann wird es für Politiker und Wähler rational, (liberale) Reformprogramme anzubieten und nachzufragen. Der Zusammenhang zwischen Globalisierung und der Durchführung der notwendigen Reformen ist also keinesfalls zwingend. Er entscheidet sich im Zusammenwirken der Nutzung neuer Optionen, die die Globalisierung den Wirtschaftssubjekten bietet, und der diskretionären

Anpassung der Wirtschaftsordnung an diese neuen Rahmenbedingungen. Einmal mehr ist professionelle Wirtschaftspolitik gefragt.

Literatur

- Altvater, Elmar / Mahnkopf, Birgit* (1996): Grenzen der Globalisierung, Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Aslund, Anders* (1995): Comment to Sachs, Jeffrey / Warner, Andrew: Economic Reform and the Process of Global Integration, in: Brookings Papers on Economic Activity, 1995 / 1, 96 - 100.
- Bea, Franz Xaver* (1997): Globalisierung, in: WiSt, 26, 419 - 421.
- Berthold, Norbert* (1997): Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung, Tübingen: Mohr.
- Brock, Dietmar* (1997): Wirtschaft und Staat im Zeitalter der Globalisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33 - 34/97, 12 - 19.
- Brodie, Janine* (1996): New State Forms, New Political Spaces, in: Boyer, Robert / Drache, Daniel (eds.), States Against Markets, London / New York: Routledge, 383 - 398.
- Buchanan, James* (1965): An Economic Theory of Clubs, in: *Economica*, 32, 1 - 14.
– (1979): Constitutional Constraints on Government Spending, in: *ORDO*, 30, 349 - 359.
- Deutsche Bundesbank* (1997): Entwicklung und Bestimmungsgründe grenzüberschreitender Direktinvestitionen, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Nr. 8, 49, 63 - 82.
- Donges, Juergen* (1998): Was heißt Globalisierung? in: Donges, Juergen / Freytag, Andreas (eds.): Die Rolle des Staates in einer globalisierten Wirtschaft, Stuttgart: Lucius & Lucius, 1 - 7.
- Eichenberger, Reiner* (1996): Eine „fünfte Freiheit“ für Europa: Stärkung des politischen Wettbewerbs durch „FOCI“, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 45, 110 - 130.
- Eichengreen, Barry* (1996): Globalizing Capital, Princeton: Princeton University Press.
- Fehn, Rainer / Thode, Eric* (1997): Globalisierung der Märkte – Verarmen die gering qualifizierten Arbeitnehmer?, in: WiSt, 26, 397 - 404.
- Finger, Matthias* (1997): Nationalstaat und Globalisierung – Kritische Überlegungen zur Zukunft des Nationalstaats im Zeitalter der Globalisierung, in: von Weizsäcker, Ernst Ulrich (ed.), Grenzen-los?: Jedes System braucht Grenzen – aber wie durchlässig müssen diese sein?, Berlin / Basel / Boston: Birkhäuser, 58 - 69.
- Freytag, Andreas / Meier, Carsten-Patrick / Weiß, Pia* (1998): Globalisierung in verschiedenen Facetten, in: Donges, Juergen / Freytag, Andreas (eds.), Die Rolle des Staates in einer globalisierten Wirtschaft, Stuttgart: Lucius & Lucius, 9 - 36.
- Gehrig, Thomas* (1996): Zum Wettbewerb der Standorte, in: Ifo-Studien, 42, 5 - 16.
- Gerken, Lüder* (ed.) (1995): Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung, Berlin: Springer.

- Germann, Harald / Rürup, Bert / Setzer, Martin* (1996): Globalisierung der Wirtschaft: Begriff, Bereiche, Indikatoren, in: Steger, Ulrich (ed.), Globalisierung der Wirtschaft, Berlin: Springer, 18 - 55.
- Goodhart, Charles* (1996): Financial Globalization, Derivatives, Volatility, and the Challenge for the Policies of Central Banks, in: Siebert, Horst (ed.), Monetary Policy in an integrated world, Tübingen: Mohr, 61 - 90.
- Gruppe von Lissabon* (1997): Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit, München: Luchterhand.
- Härtel, Hans-Hagen / Jungnickel, Rolf* et al. (1996): Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel, Baden-Baden: Nomos.
- Hauser, Heinz* (1993), Harmonisierung oder Wettbewerb nationaler Regulierungssysteme in einem integrierten Wirtschaftsraum, in: Aussenwirtschaft, 48, 459 - 476.
- von Hayek, Friedrich* (1979): The Political Order of a Free People, in: Law, Legislation and Liberty, Bd. 3, London: Routledge & Keagan Paul.
- Hillebrand, Rainer / Welfens, Paul* (1998): Globalisierung der Wirtschaft: Wirtschaftspolitische Konsequenzen des internationalen Standortwettbewerbs, in: Cassel, Dieter (ed.), 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft, Stuttgart: Lucius & Lucius, 403 - 440.
- IMF* (1997): World Economic Outlook, May, Washington: International Monetary Fund.
- Kerber, Wolfgang* (1997): Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb. Noch unveröffentlichter Beitrag zur Jahrestagung für neue politische Ökonomie „Globalisierung, Systemwettbewerb und nationalstaatliche Politik“, durchgeführt vom Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena.
- Kiwit, Daniel / Voigt, Stefan* (1995): Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen, in: ORDO, 46, 117 - 147.
- (1997): Grenzen des institutionellen Wettbewerbs, Diskussionsbeitrag 05 - 97 des Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena.
- Klodt, Henning* (1997): Globalisierung: Phänomen und empirische Relevanz. Noch unveröffentlichter Beitrag zur Jahrestagung für neue politische Ökonomie „Globalisierung, Systemwettbewerb und nationalstaatliche Politik“, durchgeführt vom Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena.
- Koechlin, Timothy* (1995): The Globalization of Investment, in: Contemporary Economic Policy, 13, 92 - 100.
- Kohler-Koch, Beate* (1996): Politische Unverträglichkeiten von Globalisierung, in: Steger, Ulrich (ed.), Globalisierung der Wirtschaft, Berlin: Springer, 83 - 114.
- Krätké, Michael* (1997): Globalisierung und Standortkonkurrenz, in: Leviathan, 1, 202 - 232.
- Krugman, Paul / Obstfeld, Maurice* (1997): International Economics. Theory and Policy, 4. Aufl., Reading / Mass.: Addison-Wesley.
- Krugman, Paul / Venables, Anthony* (1995): Globalization and the Inequality of Nations, in: The Quarterly Journal of Economics, 60, 857 - 880.
- Kruse, Jörn* (1995): Demokratiedefizite und Funktionsmängel in der Politik. Ein Essay über Strukturprobleme der repräsentativen Demokratie und Vorschläge für konstitutionelle Re-

- formen, Diskussionsbeitrag Nr. 112/1995 aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim, Hohenheim.
- Martin, Hans-Peter / Schumann, Harald (1996): Die Globalisierungsfalle, Reinbek: Rowohlt.*
- Maucher, Helmut (1997): Im Zeitalter des globalen Wettbewerbs, in: Mut. Forum für Kultur, Politik und Geschichte, Nr. 353, 6 - 12.*
- Mueller, Dennis (1997): Redistribution and Allocative Efficiency in a Mobile World Economy. Noch unveröffentlichter Beitrag zur Jahrestagung für neue politische Ökonomie „Globalisierung, Systemwettbewerb und nationalstaatliche Politik“, durchgeführt vom Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena.*
- Mussler, Werner / Wohlgemuth, Michael (1994): Institutionen im Wettbewerb – Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, Diskussionsbeitrag 05 - 94 des Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena.*
- Noelle-Neumann, Elisabeth (1998): Zuversicht und Angst beim Blick auf den blauen Planeten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29. April 1998, Nr. 99, 5.*
- Nowotny, Ewald (1997): Globalisierung: Mythos, Bedrohung oder Chance?, in: International. Die Zeitschrift für internationale Politik, 1997/5, 9 - 15.*
- OECD (1996): Globalisation of Industry, Paris: OECD.*
- (1997): Aufbruch in ein neues globales Zeitalter. Bericht über die allgemeinen Orientierungen, Paris: OECD.
- Panitch, Leo (1996): Rethinking the Role of the State, in: Mittelman, James (ed.), Globalization. Critical Reflections, Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 83 - 113.*
- Pies, Ingo (1995): Normative Institutionenökonomik – Zur Problemstellung eines Forschungsprogramms demokratischer Politikberatung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 44, 311 - 340.*
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1997): Jahresgutachten 1997/98, Stuttgart: Metzler-Poeschel.*
- Saeger, Steven (1997): Globalization and Deindustrialization: Myth and Reality in the OECD, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 133, 579 - 608.*
- Sassen, Saskia (1995): Losing Control? Sovereignty in an age of Globalization, New York: Columbia University Press.*
- Scharpf, Fritz (1997): Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik. Noch unveröffentlichter Beitrag zur Jahrestagung für neue politische Ökonomie „Globalisierung, Systemwettbewerb und nationalstaatliche Politik“, durchgeführt vom Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena.*
- Schmidtchen, Dieter (1990): Neue Institutionenökonomik Internationaler Transaktionen, in: Schlieper, Ulrich / Schmidtchen, Dieter (eds.), Makro, Geld und Institutionen, Tübingen: Mohr, 57 - 84.*
- Schüller, Alfred (1996): Ordnungspolitische Dimensionen der Globalisierung, in: Biskup, Reinhold (ed.), Globalisierung und Wettbewerb, Bern: Haupt, 81 - 127.*

- Siebert, Horst* (1990): The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process, in: *Siebert, Horst* (ed.), *The Completion of the Internal Market*, Tübingen: Mohr, 53 - 75.
- Siebert, Horst / Koop, Michael* (1990): Institutional Competition. A Concept for Europe?, in: *Aussenwirtschaft*, 45, 439 - 462.
- Sinn, Hans-Werner* (1990): The Limits to Competition Between Economic Regimes, in: *Em-pirica, Austrian Economic Papers*, 17, 3 - 14.
- (1994): How Much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition, in: *Scot-tish Journal of Political Economy*, 41, 85 - 107.
 - (1995), Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: *Wirt-schaftsdienst*, 75, 240 - 249.
- Straubhaar, Thomas* (1996): Standortbedingungen im globalen Wettbewerb, in: *Biskup, Rein-hold* (ed.), *Globalisierung und Wettbewerb*, Bern: Haupt, 217 - 239.
- (1997): Empirische Indikatoren für den Systemwettbewerb – Moderne und historische Be-funde. Noch unveröffentlichter Beitrag zur Jahrestagung für neue politische Ökonomie „Globalisierung, Systemwettbewerb und nationalstaatliche Politik“, durchgeführt vom Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena.
- Streit, Manfred* (1995): Dimensionen des Wettbewerbs – Systemwandel aus ordnungsökono-mischer Sicht, Diskussionsbeitrag 01 - 95 des Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena.
- Tanzi, Vito* (1997): The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective, IMF Working Paper WP/97/114, Washington.
- Tiebout, Charles* (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in: *Journal of Political Eco-nomy*, 64, 416 - 424.
- Vanberg, Viktor* (1981): Liberaler Evolutionismus oder vertragstheoretischer Konstitutiona-lismus, Tübingen: Mohr.
- (1982): *Markt und Organisation*, Tübingen: Mohr.
 - (1996): Wettbewerb in Markt und Politik, in: *Verein der Freiburger Wirtschaftswissen-schaftler* (ed.), *Ordnungspolitische Aspekte der europäischen Integration*, Baden-Baden: Nomos, 85 - 100.
 - (1997): Systemtransformation, Ordnungsevolution und Protektion: Zum Problem der An-passung von Wirtschaftssystemen an ihre Umwelt, in: *Cassel, Dieter* (ed.), *Institutionelle Probleme der Systemtransformation*, Berlin: Duncker&Humblot, 11 - 41.
- Weck-Hannemann, Hannelore* (1979): Globalisierung: Herausforderung oder Anwendungsfall der Neuen Politischen Ökonomie, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Finanzwissen-schaft der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck, 1997/1, Innsbruck.
- Wegner, Gerhard* (1997): Systemwettbewerb als politisches Kommunikations- und Wahlhand-lungsproblem. Noch unveröffentlichter Beitrag zur Jahrestagung für neue politische Öko-nomie „Globalisierung, Systemwettbewerb und nationalstaatliche Politik“, durchgeführt vom Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena.

Willgerodt, Hans (1998): Neue Kontrollen für den internationalen Kapitalverkehr?, in: Don- ges, Juergen / Freytag, Andreas (eds.), Die Rolle des Staates in einer globalisierten Wirt- schaft, Stuttgart: Lucius & Lucius, 119 - 171.

Williamson, Jeffrey (1996): Globalization, Convergence, and History, in: Journal of Economic History, 56, 277 - 306.

Internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft: Zur Aussagefähigkeit ausgewählter Indikatoren

Von *Renate Ohr*, Stuttgart-Hohenheim

A. Zur Abgrenzung des Begriffs „internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft“

I. Problemstellung

Die bewußte Neuorientierung in der Außenhandelspolitik der wichtigsten Industrieländer nach dem Zweiten Weltkrieg dokumentierte sich insbesondere in den institutionellen Vereinbarungen des *GATT* und des Bretton Woods-Systems, die wesentliche ordnungspolitische Rahmenbedingungen für eine am Freihandel orientierte Ausweitung der weltwirtschaftlichen Beziehungen schufen. Und tatsächlich waren die folgenden Jahrzehnte durch hohe reale Wachstumsraten des Welthandels gekennzeichnet, die zudem die – zunächst ebenfalls relativ hohen – Werte des realen Weltwirtschaftswachstums deutlich überschritten. Trotz einiger Krisen in den 70er und Anfang der 80er Jahre (Ölpreisschocks, Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems, Verschuldungskrise einiger Entwicklungsländer) setzte sich diese positive Entwicklung des Welthandels bis heute fort. Für das Jahr 1997 etwa weisen die jüngsten Schätzungen der *WTO*¹ ein reelles Wachstum der Weltexporte von 9,5 Prozent aus. Dies ist die zweithöchste Wachstumsrate des Welthandels innerhalb der letzten 20 Jahre.

Es ist somit konsequent und nicht verwunderlich, daß mit der zunehmenden Bedeutung der weltwirtschaftlichen Integration auch die Frage der *internationalen* Wettbewerbsfähigkeit immer häufiger in der wirtschaftspolitischen Diskussion auftrat und bis heute auftritt. Solange die in der Weltwirtschaft dominierenden Ökonomien durch einen hohen Beschäftigungsstand gekennzeichnet waren, bezog sich die Diskussion allerdings vornehmlich auf die Frage der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einzelner Unternehmen oder Branchen. Und die Wettbewerbsfähigkeit einer gesamten Volkswirtschaft wurde – wenn überhaupt – aus der aggregierten Wettbewerbsfähigkeit der international konkurrenzfähigen Unternehmen im betrachteten Land abgeleitet (*Orlowski*, 1982, S. 11).

¹ *WTO*, Jahresbericht 1997, Genf 1998.

In der Außenhandelstheorie findet sich der Begriff der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft bis heute nicht. Die Diskussion darüber wurde aus Wirtschaft und Politik zwar mittlerweile in die Wissenschaft hineingetragen; aber wie die folgenden Ausführungen zeigen werden, tut diese sich schwer, zu theoretisch fundierten eindeutigen Abgrenzungen und operationalen Indikatoren zu kommen. *Implizit* sind in den Außenhandelstheorien allerdings schon gewisse Aussagen zum Thema internationale Wettbewerbsfähigkeit enthalten. In Anlehnung an Krugman (1996) können hierbei vier Denkrichtungen identifiziert werden, die die Diskussion zumindest indirekt prägen:

II. Internationale Wettbewerbsfähigkeit und Außenhandelstheorie

Die *merkantilistische Denkrichtung* sieht Ziel und Zweck des Außenhandels darin, Exportgüter zu produzieren, um damit entsprechende Arbeitsplätze zu schaffen. Außenhandel impliziert also eine Konkurrenz um Arbeitsplätze, und ein Exportüberschuß erscheint damit als sinnvolles Ziel. Er würde in diesem Kontext wohl als Zeichen internationaler Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft interpretiert werden.

Die *Klassiker* argumentieren in den Modellen von Ricardo und John Stuart Mill. Ziel des Außenhandels ist es hier, Exportgüter zu verkaufen, um Importgüter zu erwerben, die im eigenen Land nur weniger effizient und daher teurer (im Sinne von Opportunitätskosten) hergestellt werden könnten. Jedes Land hat in irgendwelchen Produktionsbereichen komparative Vorteile, die ihm zum Export verhelfen und somit den gewünschten Import ermöglichen. Der Begriff internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft im Sinne von besonders hoher oder geringer Absatzfähigkeit ist hier kaum sinnvoll verwendbar (Vollmer, 1986, S. 215), da jedes Land sowohl komparative Vor- als auch Nachteile hat und Außenhandel nur als *gegenseitiger Austausch* sinnvoll ist. Im Gegensatz zu Unternehmen können Volkswirtschaften daher auch gar nicht vollkommen wettbewerbsunfähig werden (Freytag / Meier, 1994, S. 49).

Damit wird der „angebliche“ Wettstreit der Länder auf den Weltmärkten von manchen sogar als „gefährlicher Irrglauben“ bezeichnet, der verhindere, daß die eigentlichen Ursachen nationaler wirtschaftlicher Probleme in Angriff genommen werden (Krugman, 1994, S. 29 f. und 41 ff.). Außenhandel sei kein Nullsummenspiel in dem Sinne, daß man um konstante Absatzmärkte konkurrieren müßte, sondern führe über eine Verbesserung der Allokation zu Effizienzgewinnen, die in der Regel allen beteiligten Ländern zugute kommen. Die Diskussion wird hierbei allerdings leicht semantisch. Wettbewerb muß eben nicht unbedingt bedeuten, daß der Erfolg des einen durch einen absoluten Verlust oder Nachteil des anderen erkauft werden muß. Zieht man die Parallele zum Sport, so wird deutlich, daß es im Wettbewerb vor allem auf die relative Position ankommt.² Internationale Wettbewerbs-

fähigkeit einer Volkswirtschaft erscheint dann zumindest in einer Definition sinnvoll, die die *relative* Einkommensposition eines Landes gegenüber anderen in den Vordergrund stellt und sich darauf bezieht, daß die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung (Außenhandelsgewinne) eben ungleich verteilt werden können.

Die *neue Außenhandelstheorie* weist auf unvollkommene Märkte hin, die die klassischen Modellaussagen widerlegen. In der Realität spielen u. a. positive Skalenerträge, technischer Fortschritt, externe Effekte und Marktzutrittsbarrieren eine große Rolle und kreieren sich selbstverstärkende und pfadabhängige dynamische Marktprozesse (Reinert, 1995, S. 27). Wenige, aber hoch profitable Unternehmen dominieren vielfach die Märkte. Hierdurch können bestimmte Industriezweige temporäre Monopolgewinne realisieren. Gelingt es, Industrien mit hohen positiven externen Effekten und hohen Skalenerträgen im eigenen Land anzusiedeln, so führen die spill-overs auf die gesamte nationale Volkswirtschaft dazu, daß überproportional hohe Außenhandelsgewinne entstehen. In diesem Kontext wird dann ein aktives Eingreifen der Regierung gefordert (strategische Handelspolitik), damit solche Industriezweige in der eigenen Volkswirtschaft angesiedelt werden, die aus der Unvollkommenheit der Märkte besonderen Nutzen ziehen können. Internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft besteht hier in der Fähigkeit, höhere Gewinne als andere Länder aus der internationalen Arbeitsteilung zu ziehen.

Die *Realisten* schließlich (und zu diesen zählt Krugman sich selbst) erkennen an, daß die Märkte unvollkommen sind und daß Gewinnmöglichkeiten vorhanden sind, wenn man diese Unvollkommenheiten ausnutzt. Aber sie sind der Meinung, daß die Gefahr von Fehlentscheidungen der Politik und damit von ineffizienten staatlichen Eingriffen im Rahmen der strategischen Handelspolitik sehr hoch ist, da gerade auf unvollkommenen Märkten hinreichende Informationen über künftige Marktentwicklungen und -strukturen nur unzureichend vorhanden sind (Grossman, 1986). Weiterhin bestehe das hohe Risiko eines sich aufschaukelnden Protektionismus, denn die Vorteile des Landes, dem es z. B. gelingt, durch strategische Handelspolitik Industriezweige mit großen Skalenerträgen anzusiedeln, werden auf Kosten der anderen Länder erzielt (Boltho, 1996, S. 11). Strategische Handelspolitik zur Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft im Sinne einer erfolgreichen Rentenumlenkung in das eigenen Land kann hierdurch letztlich kontraproduktiv wirken.

Krugman schließt daraus, daß die Diskussion um internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft nur zu einem verstärkten rent-seeking genutzt wird (Krugman, 1996, S. 19 und 23 f.). Der Einwand eines möglichen Mißbrauchs von Aussagen über mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit für die Rechtfertigung von Maßnahmen der strategischen Handelspolitik geht aber am Kern der Problematik vorbei. Nicht die Bestimmung und Offenlegung eventueller Wettbewerbsschwächen einer Volkswirtschaft muß verhindert werden, sondern deren

² In der Regel führen Spitzenleistungen des Besten zudem dazu, daß auch die anderen Teilnehmer des Wettkampfs zu höheren Leistungen angespornt werden.

Ausnutzung für langfristig ineffiziente oder den weltweiten Protektionismus schürende rent-seeking Aktivitäten.

III. Merkmale internationaler Wettbewerbsfähigkeit: Absatzfähigkeit, Standortvorteile und technologische Leistungsfähigkeit

In den bisherigen Ausführungen sind zumindest implizit schon verschiedene Merkmale der Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft angesprochen worden, die im folgenden nun näher diskutiert werden sollen.

Die ersten Überlegungen zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft bauten auf der betriebswirtschaftlichen Abgrenzung eines international wettbewerbsfähigen Unternehmens auf. Ein einzelnes Unternehmen wird dabei im allgemeinen als wettbewerbsfähig angesehen, wenn es aufgrund preislicher oder nicht-preislicher Überlegenheit gegenüber seinen Konkurrenten auf Dauer einen Gewinn erzielen kann, der – gemessen z. B. als Eigenkapitalrentabilität – die Rendite vergleichbarer anderer Vermögenswerte zumindest nicht unterschreitet. Internationale Wettbewerbsfähigkeit eines einzelnen Unternehmens liegt in diesem Kontext vor, wenn solche Renditen ganz oder zum Teil durch das Exportgeschäft, in einer importkonkurrierenden Branche oder im Zusammenhang mit internationalen Direktinvestitionen erzielt werden. Wird dieser betriebswirtschaftliche Ansatz auf die ganze Volkswirtschaft übertragen, so wird internationale Wettbewerbsfähigkeit als Fähigkeit einer Volkswirtschaft aufgefaßt, ihre Güter gewinnbringend auf den Weltmärkten absetzen zu können. Durch *Balassa* (1962, S. 29 ff.) hat sich hierfür der Begriff der „ability to sell“ eingebürgert.

Spätestens seit Beginn der 80er Jahre führte das rapide Wachstum einiger ostasiatischer Schwellenländer jedoch zu stark wachsenden Weltmarktanteilen dieser aufstrebenden Ökonomien, und nahezu gleichzeitig trat in den etablierten Industrieländern neben die temporäre konjunkturelle Arbeitslosigkeit auch anhaltende strukturelle Arbeitslosigkeit. Die Parallelität dieser beiden Entwicklungen wurde vielfach zum Anlaß genommen, um über den langfristigen Bestand der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der etablierten Volkswirtschaften zu spekulieren.³ In diesem Kontext wurde dann auch verstärkt der Versuch unternommen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit ganzer Volkswirtschaften direkt gesamtwirtschaftlich zu definieren und hierfür geeignete Indikatoren zu finden.

Diese Schwerpunktverlagerung in der Diskussion Anfang der 80er Jahre führte zu einer erweiterten Definition des Begriffs „internationale Wettbewerbsfähigkeit“. Als Beispiel für die neue Abgrenzung des Begriffs sei hier stellvertretend ein Zitat aus dem Jahresgutachten 1981 / 82 des *Sachverständigenrates* vorgestellt: „Wettbewerbsfähigkeit in einer dynamischen Wirtschaft ist die Fähigkeit, neue technische

³ So auch in der Einleitung des Weißbuchs der *Europäischen Kommission* (1993).

Problemlösungen in einem Maße entwickeln zu können, das es gestattet, steigende Einkommen bei einem hohen Beschäftigungsstand zu erzielen, obwohl nachstoßende Wettbewerber allmählich das technische Wissen und die organisatorischen Fähigkeiten erwerben, die Produkte ebenfalls herzustellen“ (SVR, 1981, Ziffer 459). Die Fähigkeit, in einer offenen Volkswirtschaft ein dauerhaft hohes Realeinkommen zu erwirtschaften, ist seither als zusätzlicher Aspekt in die Definition der internationalen Wettbewerbsfähigkeit aufgenommen worden, auch wenn die Absatzfähigkeit als wesentliches Wettbewerbsmerkmal zunächst weiterhin dominierte.⁴

Da im gleichen Zeitraum der Trend zur Globalisierung zunehmend auch die Faktormärkte erreichte, fand auch dies bald eine entsprechende Würdigung, indem nun noch zusätzlich berücksichtigt wird, daß Volkswirtschaften in einem Wettbewerb um international mobile Produktionsfaktoren stehen. Die Bedeutung dieser Tatsache ist insbesondere durch den von *Giersch* geprägten Begriff des Standortwettbewerbs (*Giersch*, 1989, S. 3) anschaulich umschrieben und vielfach diskutiert worden. Die damit verbundene Interpretation internationaler Wettbewerbsfähigkeit wurde von *Trabold* (1995, S. 169) in Anlehnung an *Balassa* mit „ability to attract“ bezeichnet.

Im Gefolge des rasanten weltweiten technischen Fortschritts wird nun in jüngster Zeit vor allem die technologische Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt, d. h. ihre Fähigkeit zu Innovationen und Produktivitätssteigerungen (z. B. *Schumacher* u. a., 1995; *Porter*, 1990, S. 84 ff.). Hierbei geht es weniger um kurzfristige preisliche Wettbewerbsfähigkeit, sondern stattdessen um die langfristigen Aspekte der Akkumulation von Wissen als Quelle von Produktivitäts- und Einkommenssteigerungen. Nach *Porter* ist es oberstes Ziel der Wirtschaftspolitik eines Landes, den inländischen Bürgern einen hohen und steigenden Lebensstandard zu ermöglichen. Der Lebensstandard wiederum hängt von der Fähigkeit seiner Unternehmen ab, ein hohes Produktivitätsniveau zu erreichen und dieses längerfristig zu erhöhen. Bezogen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft bedeutet dies bei ihm: „A nation's competitiveness depends on the capacity of its industry to innovate and up-grade“ (*Porter*, 1990, S. 73 ff.). Entsprechend könnte internationale Wettbewerbsfähigkeit nun als „ability to innovate“ (*Gutzy*, 1997, S. 16 und 83 ff.) beschrieben werden, die sich letztlich in einem – im internationalen Vergleich – dauerhaft hohen Lebensstandard widerspiegelt.

Zur Bestimmung der Wettbewerbsfähigkeit eines Landes in den hier angesprochenen Abgrenzungen werden eine Vielzahl unterschiedlicher – teils ergebnisorientierter, teils determinantenorientierter – Indikatoren diskutiert. Im folgenden sollen einige hiervon herausgegriffen werden.⁵

⁴ Vgl. etwa *OECD* (1992) S. 237: Wettbewerbsfähigkeit „may be defined as the degree to which, under open market conditions, a country can produce goods and services that meet the test of foreign competition while simultaneously maintaining and expanding domestic real income“.

B. Indikatoren der „ability to sell“

I. Leistungsbilanzsaldo

Bei Konzeptionen zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft, die in die Kategorie der ability to sell fallen, wird der betriebswirtschaftliche Ansatz mehr oder minder direkt zur Beschreibung ganzer Volkswirtschaften verwendet. Bei genauer Betrachtung erweist sich dieser Schritt von der Mikro- zur Makroebene aber als nicht unproblematisch, da auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene viele Größen endogen sind, die aus einzelwirtschaftlicher Sicht als exogen betrachtet werden können. Dies zeigt sich besonders deutlich an dem – vor allem in der öffentlichen Diskussion häufig verwendeten – Indikator Leistungsbilanzentwicklung. So werden vielfach Leistungsbilanzverschlechterungen als Indiz sinkender Wettbewerbsfähigkeit und Leistungsbilanzverbesserungen als Zeichen steigender internationaler Wettbewerbsfähigkeit interpretiert.

Bei der Beurteilung sollte man sich jedoch auf die grundsätzliche Zielsetzung wirtschaftlicher Aktivität zurückbesinnen: Güterproduktion erfolgt zur Bedürfnisbefriedigung, die im Verbrauch von Gütern besteht. Eine Produktion von Exportgütern erfolgt letztlich, um im Gegenzug Importgüter für den eigenen Verbrauch erwerben zu können. Ein dauerhafter Leistungsbilanzüberschuss ist daher eigentlich nicht rational. Warum sollte eine Volkswirtschaft ständig seine eigenen knappen Ressourcen verwenden, um Güter zu produzieren, die andere verbrauchen – wobei diese sie auch noch mit jenem Geld bezahlen, das die produzierende Volkswirtschaft ihnen leih? Eine solche Verhaltensweise ist nur kurz- oder mittelfristig sinnvoll, wenn unterschiedliche intertemporale Präferenzen bezüglich Sparen und Konsum zwischen den einzelnen Ländern vorliegen und das akkumulierte Auslandsvermögen zu einem späteren Zeitpunkt zur Finanzierung eines eigenen Leistungsbilanzdefizits (also einer Absorption, die über die eigene Produktion hinausgeht) verwendet werden soll (Boltho, 1996, S. 6).

In diesem Zusammenhang muß noch einmal kurz auf die enge Beziehung zwischen Leistungsbilanzsaldo und Kapitalbilanzsaldo hingewiesen werden. Ein Leistungsbilanzsaldo ist immer mit einer Veränderung des Nettoauslandsvermögens der Volkswirtschaft verbunden. Ein Leistungsbilanzüberschuss bedeutet einen Förderungszuwachs gegenüber dem Ausland, der sich entweder in einem Defizit der Kapitalbilanz im engeren Sinne widerspiegelt (Erhöhung der Auslandsforderungen privater oder öffentlicher Gläubiger) oder in einer Erhöhung der Währungsreserven

⁵ Nicht weiter berücksichtigt werden hier allerdings Versuche, Rangordnungen der Wettbewerbsfähigkeit verschiedener Länder auf der Basis der Bewertung von mehreren hundert(!) Einzelindikatoren zu erstellen. Dies gilt z. B. für die Ranglisten des *World Economic Forum* in Genf oder des Lausanner Instituts für Management. Der Einfluß der einzelnen Indikatoren auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes kann dort allenfalls in Einzelfällen durch hinreichende theoretische Begründungen gerechtfertigt werden, und auch die Gewichtung der einzelnen Indikatoren bei der Ermittlung der Gesamt-Rangziffer ist angreifbar.

der Notenbank (diese Veränderungen gehen in die Kapitalbilanz im weiteren Sinne ein). Entsprechend umgekehrt ist ein Leistungsbilanzdefizit immer mit einem Kapitalbilanzüberschuß verbunden und bedeutet eine Verschuldung gegenüber dem Ausland. Leistungsbilanzsaldo und Kapitalbilanzsaldo müssen also immer *zusammen* interpretiert werden!

Ein Leistungsbilanzüberschuß etwa, der durch eine starke nominale Abwertung der Währung im Gefolge eines hohen Kapitalbilanzdefizits (Kapitalflucht) hervorgerufen wurde, ist wohl kein Beweis hoher internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Eher ist er ein Zeichen, daß sowohl inländische wie auch ausländische Ersparnisse keine hinreichend lukrative Investitionsmöglichkeiten im Inland gefunden haben, wodurch mittelfristig der inländische Kapitalstock veralten kann und die Wachstumschancen sinken (Freytag/Meier, 1994, S. 51). Es ist also immer zu klären, welche Ursache das den Leistungsbilanzüberschuß kompensierende Kapitalbilanzdefizit hat. Entsprechend muß ein Leistungsbilanzdefizit mit kompensierendem Kapitalbilanzüberschuß nicht unbedingt mangelnde Wettbewerbsfähigkeit des Landes ausdrücken. Stattdessen kann dies dokumentieren, daß die Volkswirtschaft erfolgreich um internationales Kapital konkurrieren kann. Ein anhaltender Kapitalbilanzüberschuß kann also als Zeichen positiver Wertschätzung der Leistungsfähigkeit des Landes gedeutet werden. Andererseits bedeutet eine Verschuldung im Ausland auch die Notwendigkeit von Zins- und Tilgungszahlungen. Eine solche Konstellation ist daher nur sinnvoll, wenn die Kapitalzuflüsse investiv genutzt werden, so daß aus ihnen Einkommenszuwächse entstehen, die zumindest die Zinszahlungen an das Ausland kompensieren (Dluhosch/Freytag/Krüger, 1992, S. 36 ff.).

Weiterhin kann eine bestimmte Leistungsbilanzentwicklung auch stark von konjunkturellen Einflüssen, Wachstumseffekten und der Einkommenselastizität der Nachfrage nach Importen und Exporten geprägt sein. Gerade aufstrebende Entwicklungsländer haben relativ hohe Wachstumsraten und oftmals hohe Importquoten. Ein Leistungsbilanzdefizit, das durch Kredite aus dem Ausland finanziert wird, ist dort nichts Ungewöhnliches und dient vielfach – vor allem wenn die Importe vorrangig aus Investitionsgütern oder Vorleistungen und nicht aus Konsumgütern bestehen – dem Entwicklungsprozeß. Dies entspricht auch der Stadientheorie der Zahlungsbilanz, nach der junge aufstrebende Ökonomien oft Schuldnerländer mit Leistungsbilanzdefiziten sind, während die reifen Gläubigerländer Leistungsbilanzüberschüsse und Nettokapitalexporte verzeichnen (Fischer/Frenkel, 1974).

Die Bewertung temporärer Leistungsbilanz- und Kapitalbilanzsalden ist somit sehr komplex; und ohne weitere Informationen läßt eine bestimmte Zahlungsbilanzkonstellation allein keinen eindeutigen Schluß auf den Stand der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der analysierten Volkswirtschaft zu.

II. Preisliche Indikatoren

Vielfach wird daher auch direkt die preisliche Performance als Indikator für die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft genommen. Verschiedene Maßzahlen stehen dabei zur Verfügung, z. B. die terms of trade oder der reale effektive Wechselkurs in verschiedensten Definitionen.

Doch auch diese Indikatoren sind nicht ganz befriedigend. So läßt sich bei einer Verbesserung der terms of trade zwar argumentieren, dies deute auf eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit hin, da es den inländischen Unternehmen gelang, relativ höhere Preise für ihre Exporte zu erzielen als die Volkswirtschaft für Importe bezahlen muß. Eine Verbesserung der terms of trade spiegelt sich damit in einer Erhöhung des Realeinkommens wider, da für eine bestimmte Menge an Importgütern nun weniger Exportgüter zur Verfügung gestellt werden müssen. Andererseits kann die Kausalität auch umgedreht werden, indem argumentiert wird, eine Verbesserung der terms of trade würde die ability to sell schmälern, da inländische Exporte relativ teuer und inländische Importe relativ billig geworden sind. Entscheidend ist hier offensichtlich, ob eine bestimmte terms of trade-Entwicklung auf das Verhalten der inländischen Unternehmen zurückzuführen ist – d. h. den *Reflex* einer veränderten ability to sell darstellt – oder ob die Veränderung der terms of trade (z. B. aufgrund einer Wechselkursveränderung) für die Unternehmen exogen ist und damit *Ursache* für eine künftig veränderte ability to sell werden kann.

Ähnliches gilt für den realen Außenwert einer Währung. So könnte eine reale Abwertung eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit bedeuten, da inländische Unternehmen ihre Produkte nun bei gleichem Erlös in Inlandswährung auf den Weltmärkten günstiger anbieten können. Andererseits kann man in einer realen Aufwertung jedoch auch ein Indiz für eine gestiegene Wettbewerbsfähigkeit sehen, z. B. wenn sie Folge des Devisenangebotsüberhangs eines vorangegangenen Exportbooms ist.

Zu diesen Interpretationsproblemen kommt noch hinzu, daß die Analyse von Export- und Importpreisen nichts darüber aussagt, ob die Anbieter mit diesen Preisen auch langfristig kostendeckend arbeiten können. Vielfach werden daher Produktionskostenvergleiche und speziell reale effektive Wechselkurse auf Lohnstückkostenbasis verwendet.⁶

III. Das *Kaldor-Paradoxon*

Einer der ersten, der die Relevanz preislicher Wettbewerbsfähigkeit deutlich in Frage stellte, war *Kaldor* (1978). Er untersuchte über den Zeitraum 1963 - 1975

⁶ Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die in den Lohnstückkosten enthaltenen Arbeitskosten der verschiedenen Länder nur bedingt vergleichbar sind. So wird z. B. die gesetzlich geregelte soziale Sicherung in Deutschland über Personalzusatzkosten, in Dänemark aber über das Steuersystem finanziert (*Trabold*, 1995, S. 172 ff.).

für mehrere Länder die Beziehung zwischen Lohnstückkosten, Exportpreisen und Marktanteilen auf den Exportmärkten. Er zeigte, daß vielfach eine *positive* Korrelation zwischen Lohnstückkosten bzw. Exportpreisen und Weltmarktanteilen bestand (das sog. *Kaldor-Paradoxon*). Das Ergebnis, daß zumindest kein systematischer negativer Einfluß steigender Lohnstückkosten und Exportpreise auf die Marktanteile vorliegt, wurde auch später in anderen Studien weitgehend nachvollzogen (z. B. *Fagerberg*, 1996, S. 40 f.)

Zur Aufklärung des *Kaldor-Paradoxons* werden u. a. folgende Faktoren angeführt (*Schumacher* u. a., 1995, S. 40): Zum einen könnten die Unternehmen durch eine Verringerung ihrer Gewinnspanne höhere Lohnstückkosten aufgefangen haben oder durch Exportsubventionen der Regierung unterstützt worden sein. Weiterhin könnte auch eine Preisdifferenzierung zwischen heimischen Märkten und Exportmärkten vorgelegen haben, so daß niedrigere Gewinne auf den Exportmärkten infolge gestiegener Lohnstückkosten kompensiert wurden durch höhere Gewinne auf den heimischen Märkten. Letzteres könnte eine Strategie sein, um sich auf den Weltmärkten zu etablieren. Schließlich könnten die gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten eines Landes ein falsches Bild geben, wenn im Exportsektor überproportionale Produktivitätssteigerungen vorliegen. Diese vier Überlegungen können jedoch allenfalls den fehlenden (negativen) Zusammenhang zwischen Lohnstückkosten und Weltmarktanteil erklären, nicht aber den zumeist ebenfalls fehlenden (negativen) Zusammenhang zwischen Exportpreisen und Weltmarktanteil.

Die *OECD* (1992, S. 241) nennt daher noch andere, nicht-preisliche Faktoren, die die preisliche Komponente bei der Bestimmung der Exportchancen dominieren könnten: Dies sind u. a. technologische Veränderungen, Skalenerträge, Qualitätsaspekte, Serviceleistungen und eine flexible Anpassung der Produktpaletten an Nachfragevariationen. *Fagerberg* (1996) greift den Zusammenhang zwischen Produktivitätswachstum bzw. den Ausgaben für Forschung und Entwicklung und den Weltmarktanteilen heraus. Beide Einflußgrößen können als gewisse Indikatoren für Veränderungen in der technologischen Leistungsfähigkeit angesehen werden. Er zeigt, daß die Weltmarktanteile eindeutig positiv mit beiden Größen korreliert sind und kommt daher zu dem Ergebnis, daß solche Länder Weltmarktanteile gewinnen, die ein höheres Produktivitätswachstum und eine höhere technologische Leistungsfähigkeit als andere Länder haben.

Nach *van Suntum* (1986, S. 498) beinhaltet eine Argumentation, „wonach ein niedriges Lohn- und Kostenniveau notwendig sei, um die Konkurrenzfähigkeit der Volkswirtschaft auf den Exportmärkten aufrecht zu erhalten, [...] die Gefahr, Ursache und Wirkung miteinander zu verwechseln.“ Es sei ja nicht Zweck des Wirtschaftens, „das Ausland mit möglichst billigen Gütern zu versorgen, sondern der Außenhandel soll umgekehrt dazu dienen, den Inländern ein möglichst hohes Einkommensniveau zu ermöglichen.“ Steigende reale Faktorentgelte können danach Indiz einer steigenden Nachfrage nach den Produktionsfaktoren des betreffenden

Landes bzw. nach den von ihnen erstellten Gütern sein und somit eine hohe nicht-preisliche Wettbewerbsfähigkeit dokumentieren.

Allerdings gibt es auch Autoren, die mit ähnlichen Untersuchungen wie *Kaldor*, aber etwas anders abgegrenzten Zeiträumen die Bedeutung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit nicht so eindeutig ablehnen (z. B. *Amendola/Dosi/Papagni*, 1993, S. 465). *Trabold* schließt hieraus in Anlehnung an *Pollan* (1989, S. 619), daß es auch sehr stark auf die Länge des Betrachtungszeitraums ankommt. Kurzfristig könne ein Abweichen von der produktivitätsorientierten Lohnpolitik oder ein Überschießen des nominalen Wechselkurses sich sehr wohl auf die „ability to sell“ einer Volkswirtschaft auswirken, längerfristig seien es eher Faktoren wie die generelle Produktivitätsentwicklung und damit insb. die technologische Leistungsfähigkeit, die für die Weltmarktanteile entscheidend sind (*Trabold*, 1995, S. 174 f.).

IV. Weltmarktanteile

Die vorangegangenen Ausführungen weisen schon auf einen weiteren Indikator der ability to sell hin, nämlich Höhe und/oder Veränderungen des Welthandelsanteils. Da der Anteil an den Weltexporten jedoch naturgemäß auch von der Größe des betrachteten Landes abhängt, müßte für eine bessere Interpretation der Weltmarktanteil mit dem Anteil des Landes am Weltsozialprodukt verglichen werden. Weiterhin dokumentiert ein hoher Anteil an den Weltexporten zwar die ability to sell, aber nicht unbedingt eine Wettbewerbsfähigkeit im Sinne von im internationalen Vergleich hohen Wachstumsraten des realen Pro-Kopf-Einkommens. Steigende Weltmarktanteile allein tragen noch nicht zu einer verbesserten Position im internationalen Realeinkommensgefälle bei. Es kommt stattdessen ganz wesentlich darauf an, daß die Exporte aus Produktionsbereichen stammen, die mit hoher Wertschöpfung und hohen positiven externen Effekten ausgestattet sind, und daß sich die terms of trade nicht zugleich stark verschlechtern.

Weiterhin ist etwa ein überproportionales Exportwachstum bisher unterentwickelter Länder nicht unbedingt ein Zeichen mangelnder Wettbewerbsfähigkeit der etablierten Industrieländer, selbst wenn hierdurch deren *relativer* Anteil an den Weltexporten zurückgeht (*Vollmer*, 1986, S. 208). Problematisch wäre es allerdings, wenn bei wachsender Weltwirtschaft die Exporte eines betrachteten Landes *absolut* rückläufig wären.

C. Indikatoren der „ability to attract“

Im Zuge zunehmender internationaler Faktormobilität kann die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft alternativ zu den bisherigen Interpreta-

tionen aber auch als ability to attract aufgefaßt werden, d. h. als Fähigkeit eines Landes, mobile Produktionsfaktoren – insbesondere Kapital – anzuziehen. Vielfach werden sogar die Attraktivität des Standorts und die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft als Synonyme betrachtet. Dieser Interpretation liegt die Vorstellung zugrunde, daß Volkswirtschaften mittlerweile weniger auf der Outputseite und dafür verstärkt auf der Inputseite konkurrieren. Auch bei diesem Ansatz ergibt sich allerdings wieder das Problem, daß die Definition wenig operational ist und somit geeignete Indikatoren gefunden werden müssen, um die so definierte Wettbewerbsfähigkeit abschätzen zu können.

Eine erste Gruppe derartiger Indikatoren bilden die sogenannten *Standortfaktoren* (Trabold, 1995, S. 75 f.). Hierbei handelt es sich um all jene Charakteristika einer Volkswirtschaft, die deren Attraktivität für inländische und ausländische Investoren determinieren. Neben den „harten“ Faktoren wie Steuerbelastung, Lohnniveau und Kosten solcher Vorprodukte, die regional bezogen werden müssen, fallen hierunter auch „weiche“ Faktoren wie etwa Infrastruktur, nationale Arbeitsmarktregulierungen, sozialer Friede und die Stabilität der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Freytag / Meier, 1994, S. 50). Manche Faktoren müssen allerdings im Zusammenhang gesehen werden, da z. B. hohen Steuern zumeist auch entsprechende staatliche Infrastrukturleistungen gegenüberstehen.

Vielfach wird auch versucht, die ability to attract über den Saldo der *Direktinvestitionen* zu bestimmen, wobei ein negativer Saldo als Zeichen von mangelnder Wettbewerbsfähigkeit gilt. Begründet wird dies damit, daß es die Unternehmen offensichtlich attraktiver finden, im Ausland statt im Inland zu investieren. Entscheidendes Problem einer derartigen Interpretation ist, daß das Motiv der Direktinvestitionen unberücksichtigt bleibt. So kann etwa bei absatzorientierten Direktinvestitionen nicht davon ausgegangen werden, daß das Geberland relativ oder absolut an Standortqualität eingebüßt hat. Vielfach ermöglicht erst eine Produktion vor Ort die umfassende Erschließung eines ausländischen Absatzmarktes. Empirisch zeigt sich die Schwäche dieses Konzeptes auch darin, daß Industrieländer üblicherweise immer mehr Direktinvestitionen tätigen als empfangen, woraus sicher nicht geschlossen werden kann, daß alle Industrieländer eine geringe ability to attract aufweisen.

Für Entwicklungs- oder Schwellenländer ist allerdings die Fähigkeit, Direktinvestitionen anzuziehen, in der Regel Voraussetzung für einen catching-up Prozeß. Spezifische Wachstumshemmnisse, die dort im Fehlen leistungsfähiger Kapitalmärkte begründet sind, können damit überwunden werden. Direktinvestitionen verfügen dabei gegenüber reinen Portfolio-Kapitalzuflüssen über einen spezifischen Vorteil durch das in ihnen verkörperte unternehmerische Engagement und durch den direkten Einfluß auf die Verwendung des zur Verfügung gestellten Kapitals. Mit Direktinvestitionen ist also dort nicht nur der „Import“ unternehmerischer Risikoträgerschaft, sondern regelmäßig auch die Übertragung von Wissen verbunden. Dies betrifft u. a. ein verbessertes Know-how sowohl im technischen Bereich als

auch in der Organisation von Produktionsprozessen bzw. bei der Vermarktung von Produkten.

Direktinvestitionen im Entwicklungsland bedeuten somit einen Transfer von Humankapital, der im Empfängerland das Qualifikationsniveau des Produktionsfaktors Arbeit verbessert, die Imitations- und Innovationsfähigkeit erhöht und die Diffusion des technischen Fortschritts erleichtert (*Hedrich/Ohr*, 1991, S. 432 ff.). Während früher allgemein Kapitalmangel als Engpaß für Entwicklungsländer angesehen wurde, wird heute speziell dem Mangel an Humankapital und an „spezifischer Unternehmerleistung“ großes Gewicht beigemessen. Allen drei Engpaßfaktoren kann relativ effizient mit Direktinvestitionen entgegengewirkt werden, wodurch die Ausgangsposition der Entwicklungsländer für eine gewinnbringende Teilnahme an der internationalen Arbeitsteilung erhöht wird.

Ein negativer Saldo von Direktinvestitionen gegenüber Entwicklungs-, Transformations- oder Schwellenländern ist bei einem Industrieland in der Regel nicht als Zeichen von Wettbewerbsschwäche zu werten. Problematischer ist es allerdings, wenn ein Industrieland generell sehr wenig Direktinvestitionen attrahieren kann, so daß auch gegenüber anderen etablierten Ökonomien ein Defizit in der Direktinvestitionsbilanz besteht. Gerade ein hoher *gegenseitiger* Austausch von Direktinvestitionen zwischen Industrieländern kann nämlich ein wichtiger Kanal zur verstärkten Diffusion von Technologien und Innovationen zwischen den beteiligten Ländern sein (*Barell/Pain*, 1997, S. 1785).

D. Indikatoren der „ability to innovate“

Die Bedeutung der Technologie für den Außenhandel und speziell für die Außenhandelsgewinne wurde schon in den 60er Jahren herausgearbeitet (z. B. *Posner*, 1961 und *Vernon*, 1966): Zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern besteht eine technologische Lücke, die bei einzelnen Produktionsprozessen im Laufe der Zeit geschlossen wird, um gleichzeitig bei anderen Produkten oder Produktionsverfahren neu zu entstehen. Die innovativen „führenden“ Nationen können höhere Faktorentgelte zahlen, während die imitierenden unterentwickelten Länder ihre Kostenvorteile über niedrige Löhne in arbeitsintensiven Produktionsbereichen ausspielen müssen. Die Höhe der Einkommenslücke zwischen den Ländergruppen hängt danach vom Ausmaß der technologischen Lücke ab. Ein technologisches catching-up durch eine Erhöhung der Imitationsgeschwindigkeit kann die Lohndifferenz reduzieren und u.U. auch die Wohlfahrtsgewinne der führenden Länder relativieren.

I. Technologische Leistungsfähigkeit und Industrierenten

In den Ansätzen, die unter dem Schlagwort *ability to innovate* zusammengefaßt werden können, wird daher die technologische Leistungsfähigkeit als entscheidend für die Konkurrenzfähigkeit einer Volkswirtschaft hervorgehoben (Gutz, 1997, S. 83 ff.). Die Fähigkeit, neues technisches Wissen zu produzieren, nutzbar zu machen und in der Produktion (durch Produktinnovationen oder Prozeßinnovationen) anwendbar zu machen, erhöht die Arbeitsproduktivität und das Realeinkommen. Gelingt es, im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung sich auf solche Bereiche zu spezialisieren, die eine hohe technologische Leistungsfähigkeit erfordern, so können relativ hohe Außenhandelsgewinne erzielt werden. Somit ist es nicht egal, was produziert und exportiert wird. Hohe Fixkosten, Lernkurveneffekte, Produkt- und Produktionsstandards, Vernetzungs- und Rückkoppelungseffekte sowie positive Skalenerträge führen zu hohen Marktzutrittsbarrieren, die zumindest temporär die Abschöpfung von *Monopolrenten* erlauben. Diese Merkmale treten vor allem im Hochtechnologiebereich auf (Schumacher u. a., 1995, S. 27).

Wettbewerbsfähig sind dann Länder, die solche Industrien im eigenen Land ansiedeln können, in denen diese hohen Industrierenten existieren (Reinert, 1995, S. 27). Dabei ist allerdings auch auf die jeweiligen „Verfallsraten“ des technischen Wissens zu achten. So sind Wettbewerbsvorteile, die auf Produkten und Produktionsverfahren mit kurzer Lebensdauer und geringen Lernkurveneffekten basieren, vergleichsweise instabil. Beruht der Wettbewerbsvorteil dagegen auf Wissen mit niedrigen Verfallsraten, so ist ein technologischer Vorsprung und die entsprechende Pro-Kopf-Einkommens-Position gegebenenfalls länger haltbar.

Weiterhin bestehen gerade im technologischen Bereich eine Vielzahl von positiven *externen Effekten* auf andere Branchen und Unternehmen. Hieraus ergibt sich ein kumulativer Charakter des technischen Fortschritts. Sich selbst verstärkende Akkumulation von Wissen (Lucas, 1988) und technischem Fortschritt sowie die Diffusion des Wissens auf andere Unternehmen verstärken indirekt die Gewinne aus einer internationalen Arbeitsteilung, die zur Spezialisierung auf moderne Technologiebereiche führt. Unterschiede in der Humankapitalausstattung können also zu einer Spezialisierung führen, die diese Unterschiede und damit auch die Schere in der Wettbewerbsfähigkeit weiter verstärkt (Grossman/Helpman, 1992).

II. Zur Operationalisierung technologischer Wettbewerbsfähigkeit

Nicht ganz unproblematisch ist allerdings auch hier die Auswahl geeigneter Indikatoren der so definierten Wettbewerbsfähigkeit. So kann einmal auf das reine technische Wissen abgestellt werden (technologische Wettbewerbsfähigkeit im engeren Sinne) und zum anderen auf das gesamte Wissen einer Volkswirtschaft (technologische Wettbewerbsfähigkeit im weiteren Sinne). Indikatoren der Konkurrenzfähigkeit im engeren Sinne sind z. B. die Aufwendungen für Forschung und Ent-

wicklung, die Zahl der Beschäftigten in Forschung und Entwicklung sowie die Zahl der Patente und Lizzenzen. Neben diesen Größen, die vor allem über die „Produktion“ von technischem Wissen Auskunft geben, gibt es jedoch auch marktbezogene Indikatoren wie z. B. die Welthandelsanteile in Hochtechnologie sektoren.

Die *inputorientierten* Indikatoren (F&E) geben Auskunft über das Potential, das in einer Volkswirtschaft zur Produktion neuen technischen Wissens zur Verfügung steht. Die *outputorientierten* Indikatoren (Patente, Lizzenzen) messen die technische Effizienz des Innovationsprozesses. Allerdings ist ein hoher Forschungsinput noch keine Garantie für einen hohen Forschungsoutput, bzw. der direkte Zusammenhang kann durch starke zeitliche Verzögerungen geprägt sein. Der Innovationsoutput wiederum sagt noch nichts über die wirtschaftliche Bedeutung einer Technologie aus, d. h. zusätzlich werden *Marktindikatoren* benötigt, die Aufschluß über den Markterfolg der Technologie geben können. Auch hier werfen die aufgeführten Indikatoren isoliert gesehen also jeweils gewisse methodische oder konzeptionelle Probleme auf, doch zeichnen sie in ihrer Gesamtheit schon ein relativ vollständiges Bild von der technologischen Wettbewerbsfähigkeit eines Landes (Gutzy, 1997, S. 116 ff.).

Als Indikator für die technologische Wettbewerbsfähigkeit im weiteren Sinne, also der Akkumulation des gesamten Wissens einer Volkswirtschaft, dient vielfach die Arbeitsproduktivität im sekundären und tertiären Sektor und davon abgeleitet auch die Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens.

E. Fazit

Der Begriff internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft ist schwer zu operationalisieren. Die größte Aussagefähigkeit enthält er wohl, wenn er sich auf die Position eines Landes im internationalen Realeinkommensvergleich bezieht.⁷ Folgende Definition könnte dabei die hierfür relevanten Faktoren erfassen:

Eine Volkswirtschaft ist dann international wettbewerbsfähig, wenn es ihr – bei Offenheit der Güter- und Faktormärkte und protektionsfrei – gelingt, speziell solche unternehmerische Aktivitäten im eigenen Land zu binden, die in hohem Umfang positive externe Effekte für die eigene Volkswirtschaft auslösen und somit zu einem im internationalen Vergleich hohen Wachstum des realen Pro-Kopf-Einkommens beitragen. Die Realisierung hoher positiver externer Effekte ist dabei vielfach eng mit der technologischen Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft verbunden.

⁷ Hierbei darf natürlich nicht die Problematik des Wechselkurseinflusses auf die internationale Vergleichbarkeit realer Pro-Kopf-Einkommen vernachlässigt werden. Auch mit kaufkraftparitätschen Wechselkursen verbleibt hier immer eine gewisse Ungenauigkeit.

Bei noch relativ unterentwickelten Ländern wäre internationale Wettbewerbsfähigkeit als eine *verbesserte* Position in der Rangfolge der Pro-Kopf-Einkommen zu definieren, bei Ländern mit schon sehr hohem Pro-Kopf-Einkommen wäre der *Erhalt* der hohen Rangposition schon ausreichend. Ein Aufholen der Schwellenländer, das sich zunächst nur in einer verbesserten Rangposition im unteren Bereich der Skala, also gegenüber anderen, nicht so erfolgreichen Entwicklungsländern zeigt, ändert daher an der Wettbewerbsfähigkeit etablierter Volkswirtschaften nichts, selbst wenn damit ein gewisser Rückgang ihres Weltsozialproduktsanteils oder Welthandelsanteils verbunden ist. In einer wachsenden Weltwirtschaft muß diese Art von Wettbewerbsfähigkeit kein Nullsummenspiel sein, das auf Kosten anderer Länder gespielt wird.

Wenn eine verbesserte internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft darüber hinaus im wesentlichen auf Innovationstätigkeit und Diffusion von Technologien aufbaut und nicht auf reiner Rentenumlenkung, so kann dies zu höherem Wachstum nicht nur im innovativen Land, sondern auch weltweit führen und damit auch zu entsprechend höherer Weltwohlfahrt (Fagerberg, 1996, S. 49).

Literatur

- Amendola, G. / Dosi, G. / Papagni, E. (1993): The Dynamics of International Competitiveness, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 129, S. 451 - 471.
- Balassa, B. (1962): Recent Developments in the Competitiveness of American Industry and Prospects of the Future, in: US-Congress, Joint Economic Committee (Hrsg.): Factors Affecting the United States Balance of Payments, Washington D.C.
- Barrell, R. / Pain, N. (1997): Foreign Direct Investment, Technological Change, and Economic Growth Within Europe, in: The Economic Journal, Vol. 107, S. 1770 - 1787.
- Boltho, A. (1996): The Assessment: International Competitiveness, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 12, no. 3, S. 1 - 16.
- Dluhosch, B. u. a. (1992): Leistungsbilanzsalden und internationale Wettbewerbsfähigkeit, Köln.
- Europäische Kommission (1993): Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century, Brüssel.
- Fagerberg, J. (1996): Technology and Competitiveness, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 12, S. 39 - 51.
- Fischer, St. / Frenkel, J. (1974): Economic Growth and Stages of the Balance of Payments, in: G. Horwitz / P. Samuelson (Hrsg.): Trade, Stability, and Macroeconomics, New York.
- Freytag, A. / Meier, C.-P. (1994): Wettbewerbsfähigkeit in Volkswirtschaften: Eine irrige Vorstellung, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Vol. 61, S. 48 - 51.

- Giersch, H.* (1989): Anmerkungen zum weltwirtschaftlichen Ansatz, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 125, S. 1 - 16.
- Grossman, G. M.* (1986): Strategic Export Promotion: A Critique, in: P. Krugman (Hrsg.): *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge.
- Grossman, G. M./Helpman, E.* (1992): *Innovation and Growth in the Global Economy*, 2. Aufl., Cambridge (Mass.).
- Gutzy, J.* (1997): Die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft, unveröffentlichte Diplomarbeit an der Universität Hohenheim, Stuttgart.
- Hedrich, C. / Ohr, R.* (1991): Direktinvestitionen in Entwicklungsländern, in: *WiSU*, 20. Jg., S. 431 - 434.
- Kaldor, N.* (1978): The Effects of Devaluation on Trade in Manufactures, in: N. Kaldor, *Further Essays on Applied Economics*, London, S. 99 - 116.
- Krugman, P.* (1994): Competitiveness: A Dangerous Obsession, in: *Foreign Affairs*, Vol. 73, S. 28 - 44.
- (1996): Making Sense of the Competitiveness Debate, in: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 12, S. 17 - 25.
- Lucas, R.* (1988): On the Mechanisms of Economic Development, in: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, S. 3 - 42.
- OECD* (1992): *Technology and the Economy. The Key Relationships, The Technology / Economy Programme*, Paris.
- Orlowski, D.* (1982): Die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft, Göttingen.
- Pollan, W.* (1989): Die Lohnstückkosten als Kennzahl der Wettbewerbsfähigkeit, in: *Wifo Monatsberichte*, Heft 10, S. 613 - 619.
- Porter, M. E.* (1996): The Competitive Advantage of Nations, in: *Harvard Business Review*, Vol. 68, S. 73 - 93.
- Posner, M.* (1961): International Trade and Technical Change, in: *Oxford Economic Papers*, Vol. 13, S. 323 - 341.
- Reinert, E.* (1995): Competitiveness and its Predecessors – a 500-year Cross-national Perspective, in: *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol. 6, S. 23 - 42.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)* (1981): *Jahresgutachten 1981 / 82*, Stuttgart.
- Schumacher, D. u. a.* (1995): Technologische Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland, DIW (Hrsg.): *Beiträge zur Strukturforschung* 155, Berlin.
- Trabold, H.* (1995): Die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft, in: *DIW Vierteljahresheft*, S. 169 - 185.

- van Suntum, U. (1986): Internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 106, S. 495 - 507.*
- Vernon, R. (1966): International Investment and International Trade in the Product Cycle, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 80, S. 190 - 207.*
- Vollmer, R. (1986): Die internationale Wettbewerbsfähigkeit – Kritische Analyse eines heute viel verwendeten Begriffs, in: H. Kuhn (Hrsg.): Probleme der Stabilitätspolitik, Göttingen, S. 199 - 215.*

Anforderungen an immobile Produktionsfaktoren vor dem Hintergrund der Globalisierung

Von *Friedrich L. Sell**, München

„In demokratischen Zeitaltern bewirkt die gesteigerte Beweglichkeit der Menschen und die Ungeduld ihrer Wünsche, daß sie unaufhörlich ihren Standort wechseln und daß die Bewohner der verschiedenen Länder sich vermischen, sich sehen, sich anhören und nachahmen. Nicht nur die Angehörigen eines gleichen Volkes werden sich also ähnlich; die Völker selber gleichen sich wechselseitig an, und alle zusammen bilden für das Auge des Betrachters nur mehr eine umfassende Demokratie, in der jeder Bürger ein Volk ist. Das rückt zum ersten Male die Gestalt des Menschengeschlechts ins helle Licht“ (*Alexis de Tocqueville*, 1840, zitiert nach *Hans Pleschinski*, 1997).

A. Einleitung

Manch einer liest aus diesem Zitat die Zukunft heraus: eine nachhaltige „Globalisierung“ macht aus vielen Einzelwirtschaften eine, weitgehend integrierte Weltwirtschaft und zugleich eine, große und demokratische Weltgesellschaft? Mag sein, daß die Zukunft solche Zustände für uns bereit hält, die Gegenwart sieht noch ziemlich anders aus: Verwaltungsbeamte aus den spanischen Enklaven auf Marokko (Melilla, Ceuta) beteuern in jüngster Zeit öffentlich, daß sie in ihren jeweiligen Grenzstädten (im mehrfachen Sinne) *keine Berliner Mauer errichten wollten* (ABC, 23. 01. 1998, S. 75, Hervorhebung durch den Verfasser)! Spanische Kritiker einer Befestigung der Grenze verweisen darauf, daß das Meer zwischen Spanien und der Küste Nordafrikas bereits eine authentische Mauer sei, die bereits viele Leben gekostet habe (ebenda). Spanien steht hier nicht alleine; Frankreich hat seine besonderen Schwierigkeiten mit der Einwanderung aus Algerien und Tunesien; „die größten Probleme stellen übrigens die algerischen Einwanderer der zweiten oder dritten Generation dar, die sogenannten ‚beurs‘ – eine Verballhornung des Wortes ‚arabe‘ –, die zwar aufgrund des in Frankreich herrschenden Bodenrechts französische Staatsangehörige sind, denen jedoch die gesellschaftliche Inte-

* Für wertvolle Hinweise danke ich meinen Dresdner Mitarbeitern Uwe Greiner und Axel Jochem sowie den Teilnehmern an der Sitzung des Ausschusses „Wirtschaftspolitik“ beim Verein für Socialpolitik vom 31.03.-02. 04. 1998 in Hamburg.

gration verwehrt blieb oder mißlang“ (*Scholl-Latour*, 1992, S. 276). Von dem Zuwanderungspotential anderer Regionen haben wir damit noch nicht einmal gesprochen.

Es gibt aber nicht nur die eben geschilderte Furcht vor Zuwanderung, sondern vor allem auch die vor irreversibler Arbeitslosigkeit und/oder Lohneinbußen durch Globalisierung. Im Rahmen der seit geraumer Zeit geführten „Standortdebatte“ im Zeitalter der Globalisierung wird immer wieder die Meinung geäußert, daß die immobilen Produktionsfaktoren im „Norden“ – und darunter besonders der Faktor Arbeit – von dem damit einhergehenden erhöhten Wettbewerbsdruck durch den „Süden“ besonders betroffen seien, daß sie viel stärker als früher um die Attraktion mobiler Produktionsfaktoren zu kämpfen, gleichzeitig aber mit erheblichen relativen Einkommenseinbußen zu rechnen hätten und demzufolge als die eigentlichen „Verlierer“ im Globalisierungsprozeß gelten könnten. *Viviane Forrester*, die Autorin des Bestsellers „Der Terror der Ökonomie“¹ (die deutsche Übersetzung gibt dabei den Originaltitel *L'horreur de l'économie* falsch wieder, eigentlich ist der *Schrecken* der Ökonomie gemeint, der Verfasser), geht sogar so weit, die hohe Arbeitslosigkeit in Zentraleuropa als nicht mehr umkehrbare Entwicklung hinzustellen und anderslautende Versprechen der Politiker als zynische Lügen anzuprangern: „Der rasante Anstieg der Arbeitslosenzahlen in den Industrieländern bewirkt, daß sie [...] sich unmerklich der Armut der dritten Welt annähern“ (ebenda, S. 149).

Um eine solche Argumentationskette – wenn es überhaupt eine ist – zu überprüfen, sollten zunächst diejenigen Aspekte des Globalisierungsphänomens identifiziert werden, welche für immobile Produktionsfaktoren besonders relevant sind. Auch ist der Begriff der „Faktorimmobilität“ selbst zu klären. Erst anschließend sind die angeblichen Wirkungen der Globalisierung zu untersuchen und gegebenenfalls besondere Anforderungen an immobile Produktionsfaktoren daraus abzuleiten! Daß der Faktor Arbeit dabei im Vordergrund der Analyse stehen wird, liegt nahe. Auch angesichts der Protestwelle von Arbeitslosen in Frankreich (und, sehr viel abgeschwächter, in Deutschland) zum Jahresbeginn 1998 (eine Entwicklung, die in Europa schnell um sich greifen kann) wird es höchste Zeit, Erklärungen zu liefern, dort und insoweit unsere Disziplin das zu tun vermag.

B. Globalisierung: verschiedene ökonomische Interpretationsversuche

In der Literatur findet man mindestens die folgenden 12 Annäherungsversuche an den Begriff der „Globalisierung“, wobei sowohl allgemeine Merkmale des Globalisierungsprozesses selbst als auch ihre besonderen Begleitumstände genannt werden:

¹ München 1997.

- Internationalisierung der Produktion, insbesondere durch Direktinvestitionen (erleichterte Standortwahl)
- Herausbildung von „global players“ durch Unternehmenszusammenschlüsse² und strategische Allianzen³
- Zunehmende Bedeutung des interindustriellen Nord-Süd-Handels, u. a. als Folge von Handelsliberalisierung (WTO, NAFTA) und relativen Faktorpreisrigiditäten in Industrieländern⁴
- Zunehmende „Fragmentierung“ im internationalen Handel (mit Komponenten statt mit Fertigprodukten)
- Verstärkte Integration von Produktionsfaktoren in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung im Zuge von Transformationsprozessen⁵
- Verkürzung der Halbwertzeiten des Humankapitals, da Wissensvorsprünge schneller erodieren (Beschleunigung des Produktzyklus)
- Verstärkung der potentiellen Konkurrenz bei handelbaren Gütern und Dienstleistungen bzw. allgemeine Wettbewerbsverdichtung (Abbau von Marktsegmentierungen)
- Erhöhte Konkurrenz der immobilen um die mobilen Produktionsfaktoren (Regelungs- und Steuerwettbewerb)
- Verminderte Kosten der Raumüberwindung bzw. allgemeiner Auftreten von sogenannter Distanzkostendegression⁶
- Weltumspannendes Netz der Devisen und Kapitalmärkte⁷

² Man denke etwa im Finanzsektor an die Schweizer Großbanken SBV und SBG, die sich Ende 1997 zur UBS zusammenschlossen oder an die Kanadischen Royal Bank of Canada und die Bank of Montreal (jeweils die Nummern Eins und Drei des Kanadischen Finanzwesens), welche Anfang 1998 ihre Fusionsabsichten mitteilten. Im Realsektor fusionieren 1998 die beiden amerikanischen Computerriesen Compaq Computer Corp. und Digital Equipment Corp. zum vermutlich zweitgrößten Computerkonzern hinter IBM.

³ So zum Beispiel die Zusammenarbeit großer europäischer und nordamerikanischer Fluggesellschaften.

⁴ Vgl. hierzu *Landmann/Pflüger*, 1996, S. 206 und dieselben 1997. Im Hinblick auf die unzureichende Lohnspreizung in Europa sprechen diese Autoren von einer „Relativlohnstarrheit“ bzw. von rigidien relativen Löhnen.

⁵ Gegeben die in Transformationsstaaten unterdurchschnittliche Kapitalausstattung der Arbeitsplätze, kommt es damit weltwirtschaftlich zu einer relativen Vermehrung des Faktors Arbeit im Verhältnis zu Realkapital und zu einer relativen Verknappung qualifizierter Arbeit im Verhältnis zu ungelernter Arbeit.

⁶ „Even in the 1950's, the ratio of the c.i.f. value of world imports to the f.o.b. value of world exports ranged between 7 and 10 percent. By the mid-1990's, the comparable figure was around 2 percent“ (*Krueger*, 1998, S. 2). Vgl. hierzu auch den Weltentwicklungsbericht, 1995, S. 62.

⁷ Wie die (süd)ostasiatische Währungs- und Finanzkrise gezeigt hat, werden wirtschaftspolitische Fehler von globalen Marktteilnehmern schnell und hart bestraft. *Siebert* spricht in

- Verringerte Kosten (erhöhte Geschwindigkeit) der Informationsspeicherung, -verarbeitung und -übermittlung („globales Kommunikationssystem“) bzw. allgemein sinkende Transaktionskosten
- Schnellere Ausbreitung nationaler Schocks auf andere Volkswirtschaften, dadurch möglicherweise erhöhter Koordinationsbedarf der Wirtschaftspolitiken

Im folgenden werde ich die hitzige Diskussion darüber, ob die Globalisierung selbst nur ein Kind des technologischen Wandels, also des technischen Fortschritts sei, weitgehend aussparen. Sicherlich besteht zwischen beiden Vorgängen eine hohe Korrelation, ich kenne aber keine empirische Evidenz dafür, daß der technologische Wandel – etwa im Sinne von Granger-Kausalität – Globalisierung „verursacht“. Jüngste empirische Untersuchungen (Saeger, 1997, S. 579 ff.) zeigen, daß es einen statistisch „robusten“ Zusammenhang zwischen dem Ausmaß an „Deindustrialisierung“ im Norden (gemessen etwa am Anteil der industriellen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung) einerseits und der zunehmenden Integration des „Südens“ in die Weltwirtschaft andererseits gibt.⁸ Aufgabe dieses Beitrags soll es daher sein, die ökonomischen Wirkungskanäle, die sich hinter diesem statistischen Zusammenhang verbergen, aufzudecken.

Im Rahmen unserer Betrachtung, wollen wir den Prozeß der Globalisierung methodisch vor allem mit den Instrumenten der *reinen Außenhandelstheorie* analysieren, und wir konzentrieren uns im folgenden auf die Aspekte der Direktinvestitionen (einschließlich der Unternehmenszusammenschlüsse), des veränderten Musters im internationalen Handel (relative Faktorpreisrigiditäten, Handel mit Komponenten) sowie der veränderten weltwirtschaftlichen Faktorausstattung (Integration des Faktorangebots der Transformationsländer in die Weltwirtschaft). Im übrigen lassen sich die *Internationalisierung der Produktion* (durch Direktinvestitionen) und die zunehmende *Fragmentierung im Handel* unter den Gesichtspunkt einer *Zerschneidung der Wertschöpfungsketten* subsumieren. In diesem Zusammenhang ist zu klären, wie sich die so verstandene „Globalisierung“ auf die sogenannten „immobilen Produktionsfaktoren“ auswirkt und welche Anforderungen sich demzufolge für diese in der Zukunft ableiten lassen.

diesem Zusammenhang auch von der disziplinierenden Wirkung der internationalen Kapitalströme (Siebert, 1997).

⁸ „This evidence should not be interpreted, however, as proving that globalization is the primary cause of the declining share of manufacturing employment in the OECD. There is also a strong link between differential productivity growth and deindustrialization“ (Saeger, 1997, S. 582).

C. Immobile Produktionsfaktoren: verschiedene ökonomische Interpretationsversuche

I. Unterschiedliche Aspekte der Faktorimmobilität

„Anders als im 19. Jahrhundert, als Güter, Kapital und Personen die Grenzen frei überschreiten konnten, kennen wir heute keine freie Migration mehr, einzig der Handels- und der Kapitalverkehr sind vergleichsweise ungehindert. Das wiederum hat mit einem zweiten überraschenden Phänomen zu tun: mit den Wohlfahrtsstaaten, die wir in den meisten hochentwickelten Ländern beobachten. Wie Rip (Rip van Winkle, der Verfasser) schnell feststellen würde, haben sie staatsbürgerliche Eigentumsrechte⁹ geschaffen. Das führt notwendigerweise zu Einwanderungsbeschränkungen¹⁰, da der Transferstaat mit jeder Zuwanderung neue Bürger mit automatischen Rechten des Zugriffs auf die Geldbeutel der eingesessenen Bürger schafft“ (*Deepak Lal*, 1998).

Wie dieses bemerkenswerte Zitat von *Deepak Lal* eindrücklich zeigt, handelt es sich bei der Immobilität der Produktionsfaktoren keineswegs um ein durchweg exogenes Faktum, vielmehr muß (mindestens) zwischen den folgenden drei Aspekten unterschieden werden:

- (i) es liegt eine *natürliche Immobilität* vor; als bestes Beispiel kann hier der Boden gelten.¹¹
- (ii) es liegt eine *technisch bedingte (Realkapital) und/oder qualifikationsbedingte (Humankapital) Immobilität* vor; hier lassen sich die sogenannten „sektorspezifischen“ bzw. „qualifikationsspezifischen“ Faktoren anführen, die zumindest vorübergehend (aber nicht langfristig) an ihren bisherigen Standort gebunden sind. Das „technische“ Ausmaß an Arbeitsmobilität zwischen zwei Sektoren lässt sich beispielsweise annähern durch die Elastizität der sogenannten Inputtransformationskurve, σ . Für $\sigma = \infty$ ist die Inputtransformationskurve linear und es herrscht perfekte Arbeitsmobilität. Bei konvexem Verlauf dagegen führen die sektorspezifischen Merkmale dazu, daß die vom Sektor A freigesetzten Arbeitskräfte kurzfristig nur teilweise von Sektor B beschäftigt werden können (vgl. *Mussa*, 1982, S. 126 f.). Allerdings können sektorspezifische Faktoren, worauf *Helpman* (1984) hinweist, gleichwohl *international* mobil sein und zwar dann, wenn sie in vergleichbaren (multinationalen) Unternehmen eingesetzt werden können. Er zählt hierzu „management, distribution and

⁹ Die Freizügigkeit des Binnenmarktprogramms hat sich „immer mehr zu einem grundrechtähnlichen Individualrecht des Einzelnen entwickelt: Den Unionsbürgern wird ein einklagbares individuelles Recht gewährt, sich in anderen Mitgliedsstaaten aufzuhalten, niederzulassen und/oder dort zu arbeiten“ (*Epiney*, 1998, S. 55).

¹⁰ Fast in allen Staaten der *Europäischen Union* (EU) ist die Asylgesetzgebung in den letzten Jahren verschärft worden. Vgl. *NZZ* vom 24./25. 01. 1998, S. 55.

¹¹ „Nach John Hicks zeichnet sich die industrielle Revolution dadurch aus, daß sie die Substitution von ‚festem Kapital‘ (Boden) durch ‚mobiles Kapital‘ (Anlagen) ermöglichte“ (*Lal*, 1997, S. 15).

product-specific R&D“ (ebenda, S. 453). Da diese Faktoren eng mit Humankapital verwandt sind, ergibt sich bereits hier ein Hinweis auf die nicht unbedeutliche Mobilität dieses Faktors.¹²

(iii) es liegt eine *ökonomisch bedingte Immobilität* bzw. *strategische Immobilität* vor, die aus dem Zusammenwirken von (subjektiven plus objektiven) Wanderungskosten sowie von der Wirtschaftspolitik zu verantwortenden Bleibeprämiens (in erster Linie in Gestalt von Sozialtransfers wie Sozialhilfe, Kinder geld, Wohngeld (Sinn, 1997, S. 10) oder der Arbeitslosenversicherung) zu erklären ist. Zu den objektiven Wanderungskosten könnten etwa Kosten der Raumüberwindung gerechnet werden, während sich in den subjektiven Wanderungskosten u. a. die Risiken einer Nichtbeschäftigung in der neuen Region bei Aufgabe einer möglicherweise ebenfalls unsicheren Weiterbeschäftigung in der alten Region (im Sinne des *Todaro*-Modells) niederschlagen dürften.

Herbert Giersch (1989, S. 3) weist darauf hin, daß das bereits investierte Real kapital ähnlich immobil ist „wie die seßhafte Arbeitskraft; und als immobile Resourcen können nur beide zusammen gewinnen, indem sie sich attraktiv machen für komplementäre Ressourcen, die noch mobil sind und eine hohe Rentabilität in der Zukunft suchen“ (ebenda).¹³

Eine weitere Kategorie immobiler Produktionsfaktoren wird von einigen Autoren (Wood, 1994; Sinn, 1996 und 1997; Siebert, 1997) im *öffentlichen Infrastruktur kapital* gesehen, bei dem es zwischen den Ländern des Südens und des Nordens einen signifikanten Unterschied in der Faktorausstattung gibt. Die optimale Bereitstellung von Infrastrukturleistungen folgt der Regel „Grenzproduktivität = reale Grenzkosten“ (Siebert, 1997, S. 183). Im Hinblick auf den (aus welchen Gründen jetzt auch immer) immobilen Faktor Arbeit lässt sich sagen, daß eine höhere und bessere Infrastruktur seine Grenzproduktivität (wie auch die des Realkapitals, ebenda) vermutlich erhöht.

Allerdings tritt im Zusammenhang mit der Infrastruktur im Globalisierungsprozeß bei hoher Kapitalmobilität ein Zielkonflikt auf: trägt Kapital zur Finanzierung derselben bei, so werden die Grenzkosten der Bereitstellung von Infrastruktur steigen – und bei gegebener Grenzproduktivität wird auch die Bereitstellung dieses öffentlichen Gutes selbst sinken – „weil als zusätzliche gesamtwirtschaftliche Grenzkosten der Zielverlust, Kapital nicht im Land halten zu können, angesetzt

¹² Entgegengerichtet ist allerdings der oft beobachtete brain-drain, der im „Norden“ gut ausgebildetes Humankapital aus dem „Süden“ vor einer Rückkehr in die Heimat zurückhält.

¹³ Im Zusammenhang mit der *Feldstein-Horioka*-Debatte (vgl. Gundlach/Nunnenkamp, 1997) wird gelegentlich behauptet, die geringe internationale Mobilität des Realkapitals lasse sich daran ablesen, daß die Nettokapitalströme nur einen Spitzenausgleich zwischen den nationalen Ersparnissen und Investitionen leisteten. Das ist m. E. unzutreffend; selbst wenn es nur eine einzige Einheit Realkapital gäbe, die sich international ungehindert an den Ort ihrer besten Verwendung bewegen (will und) kann, ist die Kapitalmobilität im Prinzip unendlich hoch!

werden muß“ (ebenda). Dies ist das eine Argument. Ein zweites, ebenso wichtiges, muß davon unterschieden werden; hier geht es um die Frage, wie denn bei hoher Kapitalmobilität die Steuersätze auf den Faktor Kapital in den einzelnen Ländern *im Zuge der Globalisierung* am „Ende“ aussehen werden und welche Infrastruktur in den einzelnen Ländern dabei herauskommt. Hier gehen die Auffassungen weit auseinander.

Eine besonders kritische Sichtweise nimmt *H.-W. Sinn* (1997) an: Eine erhöhte Kapitalmobilität im Globalisierungsprozeß könnte ihm zufolge dazu führen, daß die einzelnen Länder „sich darin überbieten, günstige Bedingungen für privates Kapital zu schaffen, etwa die Steuern zu senken, mit der Folge, daß die Bereitstellung von öffentlichen Gütern auf ein ineffizient niedriges Niveau [...] fällt“ (*Siebert*, 1997, S. 189) und / oder bei fallenden Durchschnittskosten der Infrastruktur das Problem entsteht, daß der Staat sein Budget nicht ausgleichen kann. Das entstehende Defizit wird dann i. A. die Steuerlast des immobilen Faktors Arbeit erhöhen (*Sinn*, 1996, S. 8).¹⁴

In den folgenden Ausführungen konzentrieren wir unsere Analyse auf die vorübergehende und auf die strategische Immobilität des Faktors (gelernte + ungelerte) Arbeit.

II. Eine einfache Erklärung strategischer Immobilität

In der folgenden *Abbildung 1* wollen wir in einer sehr vereinfachten Betrachtungsweise – die aber leicht durch Standardtheorien der Migration, wie dem erwähnten *Todaro*-Modell, vertieft werden kann – einige der oben genannten Bestimmsgründe der strategischen Immobilität herausarbeiten:

Demnach unterliegt die Mobilitätsentscheidung den folgenden drei Restriktionen:

$$(1) \quad w^* \geq w + \phi$$

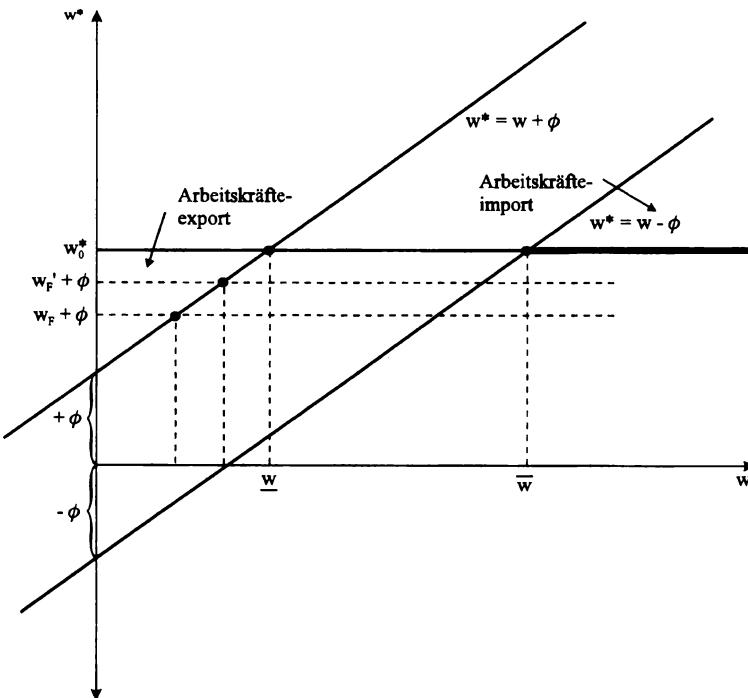
$$(2) \quad w \geq w^* + \phi$$

$$(3) \quad w_F + \phi \geq w^*$$

Diese Bedingungen stellen im einzelnen folgendes dar: Gleichung (1) besagt, daß eine Abwanderung aus der eigenen in die Region * nur in Frage kommt, wenn der dortige Lohnsatz (nach Steuern) den Lohnsatz der eigenen Region (nach Steuern) zuzüglich des als konstant angenommenen Kostensatzes für Wanderung (ϕ)

¹⁴ *Thomas Straubhaar* weist zu recht darauf hin, daß ein entsprechend weit gefaßter Begriff von immobilen Produktionsfaktoren auch Regeln und Politikregime umfassen könnte.

übersteigt. Analog beschreibt Gleichung (2) die Bedingung für eine Zuwanderung aus Region * in die eigene Region. Gleichung (3) stellt schließlich fest, unter welcher Bedingung die Bleibeprämie¹⁵ w_F plus der Wanderungskostensatz ϕ eine Abwanderung in Region * „verhindern“.



Quelle: Eigenentwurf nach Vorbild von Dornbusch (1980)

Abbildung 1: Bestimmungsgründe für Arbeits(im)mobilität

In Abbildung 1 ergibt sich eine Lohnspanne (in der einheimischen Region) zwischen \underline{w} und \bar{w} , für die der Faktor ungelernte Arbeit (ohne Berücksichtigung von Bleibeprämien) immobil wird. Werden dagegen Bleibeprämien berücksichtigt, so wird jener untere Lohnbereich (zwischen dem Koordinatenursprung und w), der zuvor uneingeschränkt Arbeitskräfteexport in die benachbarte Region zuließ, weiter eingeschränkt. Je nach dem, auf welche Weise welcher Aspekt durch Globalisierungsprozesse berührt wird, haben wir es mit unterschiedlichen Anforderungen an die immobilen Produktionsfaktoren zu tun. Im Zusammenhang mit der hier illu-

¹⁵ In Gleichung (3) sowie in Abbildung 1 versteht sich die Bleibeprämie als Höhe des Arbeitslosengeldes.

strierten strategischen Immobilität muß beachtet werden, daß die Restrukturierung des Sozialstaats durch globalen Anpassungsdruck tendenziell einen senkenden Einfluß auf die Bleibeprämie hat. Andererseits ist der Einfluß auf die (subjektiven und objektiven) Wanderungskosten nicht eindeutig, denn trotz Degression der Distanzkosten kann das Risiko einer Nichtbeschäftigung in der neuen Region durch Globalisierung u. U. höher als zuvor eingeschätzt werden. Eine Senkung der Wanderungskosten würde im Diagramm tendenziell bewirken, daß sich Arbeitskräfteexport- und Arbeitskräfteimportlinie aneinander annähern und so c. p. den Bereich der Immobilität verkleinern.

Schließlich ist auch der Gesichtspunkt von *Deepak Lal* (s.o.) zu beachten, wonach Wohlfahrtsstaaten „staatsbürgerliche Eigentumsrechte“ schaffen, welche eine Zuwanderung verhindern, bzw. mindestens drosseln sollen.¹⁶ Im Zusammenhang mit *Abbildung 1* würde eine wirksame Abschottung gegen Zuwanderung bewirken, daß die „Zuwanderungslinie“ $w^* = w - \phi$ bei Erreichen des Lohnsatzes \bar{w} zu einer Waagrechten in Höhe von w_0^* wird. Unnötig zu sagen, daß damit kein noch so hoher Lohnsatz im Inland Zuwanderung auslösen kann! Natürlich bleiben dann sowohl eine zuwanderungsbedingte Reallohnsenkung als auch eine nachfragebedingte¹⁷ Realwertsenkung der Bleibeprämie(n) aus.

D. Der Beitrag der reinen Außenhandelstheorie zur Erklärung von Globalisierung

I. Einführung

Aus den 12 möglichen Globalisierungsaspekten sind in Tabelle 1 die ersten fünf aus der früheren Aufstellung herausgegriffen worden, da sie einer Analyse durch die reine Außenhandelstheorie zugänglich sind und darüber hinaus in der Literatur zunehmend als für die gegenwärtige Debatte entscheidend betrachtet werden. In einem ersten Schritt soll versucht werden, die Auswirkungen der in der Kopfzeile beschriebenen Globalisierungsaspekte auf die strategisch immobilen sowie auf die vorübergehend immobilen Produktionsfaktoren zu identifizieren. Dabei wird der Faktor (ungelernte und qualifizierte) Arbeit im Vordergrund stehen. Aus dieser Analyse werden sich dann (hoffentlich) die an den Faktor Arbeit im Zeitalter der Globalisierung zu stellenden Anforderungen ergeben (vgl. Schlußkapitel).

¹⁶ Die Industrieländer des Nordens unterwerfen die Zuwanderung aus dem Süden einschneidenden Beschränkungen, um den nivellierenden Effekt auf die eigenen Löhne abzuwenden (*Landmann/Pflüger*, 1996, S. 189).

¹⁷ Steigerung der Mieten und Nahrungsmittelpreise, vgl. *Sinn*, 1997, S. 10.

Tabelle 1
Fragestellungen des Beitrags

Ausw. auf immobile Produk- tionsfaktoren	Globalisierung durch ...	Direkt- investitionen (a) und Unternehmenszu- sammenschlüsse (b)	verstärkten Nord-Süd- Handel (a); zunehmend Komponenten, ab- nehmend Güter (b)	weltwirtschaftl. Faktorvermehrung durch Integration von Reformstaaten
strategisch immobile		a_{11} <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> a_{11a} a_{11b} </div>	a_{12} <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> a_{12a} a_{12b} </div>	a_{13}
vorübergehend immobile		a_{21} <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> a_{21a} a_{21b} </div>	a_{22} <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> a_{22a} a_{22b} </div>	a_{23}

Quelle: Eigenentwurf

II. Direktinvestitionen im „Süden“ und Unternehmenszusammenschlüsse im „Norden“

1997 war ein Jahr der Rekorde, was globale Fusionen und Beteiligungskäufe betrifft; diese erreichten eine Größenordnung von rund 1300 Mrd. US-Dollar. Den „Treibstoff“ hierzu lieferten die Auslandsinvestitionen, die 1997 ihren bisherigen Höchststand von 349 Mrd. US-Dollar (1996) übertreffen dürften (siehe *Anhang 1*). Der Bestand ausländischer Direktinvestitionen verdoppelte sich beinahe zwischen 1990 und 1996 von 1726 Mrd. US-Dollar auf 3233 Mrd. US-Dollar. Die *UNCTAD* schätzt, daß etwa die Hälfte der Direktinvestitionen auf den Kauf von Unternehmen und Mehrheitsbeteiligungen entfällt. (*Petersen*, 1997, S. 2). Durch Akquisitionen im Ausland werden kurzfristig zwangsläufig Wertschöpfungspotentiale vom Inland ins Ausland verlegt.

Früher wurden Auslandsmärkte durch Investitionen auf der grünen Wiese ausgebaut. Heute verkürzt der Innovationsdruck die Produkt- und Verfahrenszyklen (s.o.) so rapide, daß neue Kapazitäten, Märkte oder Marktanteile – so die Beteiligten – fast nur noch über Fusionen oder den Erwerb von Beteiligungen realisiert werden können: „Wer wachsen will, muß zukaufen“ (*Bohne*, 1998, S. 2). Natürlich ist gegenüber solchen Behauptungen zunächst eine gehörige Portion Skepsis angebracht, schließlich stehen den Unternehmen ja auch eigene F&E Abteilungen zur Verfügung.

Wie *Anhang 2* dokumentiert, geht immer noch der Löwenanteil der Direktinvestitionen von den Industrieländern in die Industrieländer selbst; es zeigt sich aber, daß die Bedeutung der Entwicklungsländer als Destinatar von Direktinvestitionen seit Mitte der 80er Jahre kontinuierlich wächst. Wichtigste Empfänger sind dabei Schwellenländer in Südamerika und in Ost- bzw. Südostasien (vgl. *Anhang 2*). Es ist damit zu rechnen, daß die emerging markets in Mittel- und Osteuropa bald erheblich an Bedeutung gewinnen werden.

a11a, a21a)

Zu den Wohlfahrtswirkungen von Direktinvestitionen führt *Sauernheimer* (1996, S. 63) aus: „Direktinvestitionen im Sinne einer Reallokation eines gegebenen Weltkapitalstocks werden unter marktwirtschaftlichen Bedingungen die Realeinkommen der Welt insgesamt erhöhen, denn der Fluß des Kapitals aus Regionen mit niedrigem Grenzprodukt in Regionen mit hohem Grenzprodukt verbessert die weltwirtschaftliche Faktorallokation. Im allgemeinen werden beide Länder, sowohl das Kapitalexport- als auch das Kapitalimportland, aus diesem Kapitalfluß Realeinkommenssteigerungen erzielen (dies läßt sich auch mit Hilfe des *Harberger-Dreiecks* zeigen, der Verfasser). Allerdings verändert sich die Verteilung des Einkommens innerhalb der jeweiligen Länder: Im Kapitalexportland wird Arbeit weniger knapp, und die Lohneinkommen sinken.“

Direktinvestitionen aus dem „Norden“ erhöhen aber andererseits den Kapitalstock in Entwicklungs- und Transformationsländern (Arbeit wird knapper) und somit c.p. auch die Grenzproduktivität der Arbeit und die dortigen Reallöhne (aus beiden genannten Gründen!). Sie wirken somit tendenziell der Lohnabsenkung für ungelernte Arbeit (bei der Herstellung ähnlicher Produkte) in den Industrieländern des „Nordens“ entgegen. Andererseits ist zu beachten, daß wenn der Investor aus dem Norden dem Low-Tech-Sektor entstammt, durch nachhaltige Direktinvestitionen im Süden der Low-Tech-Sektor im Norden schrumpft, „wodurch relativ viele unqualifizierte Arbeitskräfte freigesetzt würden. Diese unqualifizierten Arbeitskräfte müßten in den anderen Sektoren (zum Beispiel im Sektor nicht-handelbarer Güter) folglich einen Lohnabschlag in Kauf nehmen, um wiederbeschäftigt zu werden“ (*Landmann/Pflüger*, 1997, S. 33).

Noch einmal *Sauernheimer*. „Wo das Kapital abfließt, sinken die Reallöhne bei gegebener Beschäftigung oder die Beschäftigung bei starren Reallöhnen. Auch hier zeigt sich, daß nicht mit einem sinkenden gesamtwirtschaftlichen Einkommen gerechnet werden muß, sondern die sich ändernde Verteilung des Einkommens das Problem darstellt“ (derselbe, S. 63).

Exkurs: Lohnspreizung, Fähigkeitsverteilung und Durchschnittslohn

Es läßt sich unter sehr einfachen und zugleich allgemeinen Bedingungen zeigen, daß Lohnspreizung tendenziell die Durchschnittsentlohnung anheben wird; wir un-

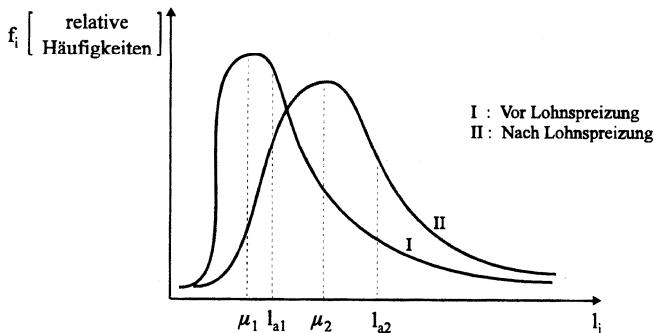
terstellen im folgenden lediglich, daß eine log-normale Verteilung der Fähigkeiten¹⁸ bzw. Wertgrenzproduktivitäten vorliegt, die sich bereits *vor* der Lohnspreizung in einer entsprechend rechtsschiefen Verteilung der Lohnsätze niederschlagen soll. Allerdings nehmen wir an, daß sich durch eine weitere Erhöhung in der Varianz der Lohnsätze (= Lohnspreizung) eine bessere Annäherung an die tatsächliche Fähigkeitsverteilung der Belegschaft erreichen läßt. Wie *Abbildung 2* zeigt, steigt beim Übergang von Verteilung I zu Verteilung II im Zuge von Lohnspreizung auch der entsprechende Durchschnittslohn an! Verteilung II weist gegenüber Verteilung I einen größeren Modalwert und einen größeren Mittelwert auf. Die jeweiligen arithmetischen Mittel liegen deutlicher auseinander als die Modalwerte: Wie das totale Differential der Verteilungsfunktion für die Durchschnittslöhne zeigt, sind Änderungen der Streuung „bei großer Streuung wichtiger als solche von μ “ (Blümle, 1989, S. 24). Ebenfalls steigt die volkswirtschaftliche Lohnsumme. Vor diesem Hintergrund ist die Behauptung zurückzuweisen, daß eine globalisierungsbedingte Lohnspreizung das Durchschnittseinkommen im „Norden“ notwendigerweise drückt. Dagegen sind von einer die Streuung reduzierenden und leistungsadversen Mindestlohnpolitik weder Einkommensverbesserungen noch Beschäftigungssicherung zu erwarten!

Ein wichtiger Aspekt der ausländischen Direktinvestitionen des „Nordens“ im „Süden“ ist das „Zerschneiden der Wertschöpfungsketten“ (Sauernheimer, 1996). Dieses Phänomen schildert u. a. Lal (1997) am Beispiel der USA: „So gewinnt Kalifornien eine enorme Beschäftigungs- und Wachstumsdynamik aus „virtuellen Fabriken“, die das Design und den Verkauf von Produkten übernehmen, die über ganz Südostasien verstreut hergestellt werden. Diese „virtuellen Unternehmen“ übernehmen Bestellungen für maßgeschneiderte Güter, und mit deren Produktion werden jene Subunternehmer betraut, welche die geringsten Kosten und die zeitgerechesten Liefertermine garantieren. Der „Kopf“ des virtuellen Unternehmens befindet sich in Kalifornien, dessen „Leib“ im arbeitskräftereichen Asien“ (derselbe, S. 15).¹⁹ Für Deutschland gibt der Vorstandsvorsitzende der SKW Trostberg AG für die Chemieindustrie die Ex-Post-Lösung aus: „Produktkomponenten mit High-Tech oder Know-How in Deutschland herstellen, andere minderwertige Komponenten (s. u.) im Ausland fertigen zu lassen – das wäre eine sinnvolle Strategie gewesen“ (Handelsblatt vom 18. / 19. 07. 1997).

¹⁸ Diese Annahme erscheint im Lichte der personellen Einkommensverteilungstheorie durchaus realistisch. Vgl. Blümle, 1975, S. 51 ff. Selbst wenn einzelne Leistungsmerkmale wie Ausdauer, Stundenproduktivität und Wirkungsgrad („gelingene Stücke“) für sich genommen normalverteilt sind, so ist doch das Produkt derselben (multiplikative Verknüpfung der Fähigkeiten) lognormalverteilt „und (es läßt sich eine entsprechende Verteilung, der Verfasser) bei demgemäßiger Entlohnung auch für die Einkommen erklären“ (Blümle, 1975, S. 53). Im übrigen bestätigen neuere empirische Untersuchungen von Fortin/Lemieux (1997, S. 82 ff.) für die USA eine Log-Normalverteilung der Stundenlohnsätze!

¹⁹ „Die Dienstleistungsgesellschaft des „Informationszeitalters“ ersetzt Maschinen durch Humankapital“ (derselbe).

Rechtsschiefe Verteilung der orig. Merkmalswerte [Lohnsätze]



Symmetrische Verteilung der log. Merkmalswerte [Lohnsätze]

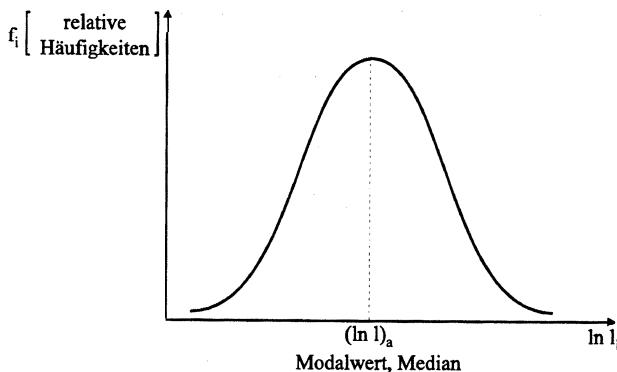


Abbildung 2: Häufigkeitsverteilung der Lohnsätze (Niveaus und Logarithmen)

$$\ln l \sim N(\mu, \sigma^2)$$

Verteilung der logarithmierten Lohnsätze

$$l_a = e^{\mu + \frac{1}{2}\sigma^2}$$

arithmetisches Mittel der Merkmalswerte [Lohnsätze]

$$dl_a = (d\mu + \sigma d\sigma)e^{\mu + \frac{1}{2}\sigma^2}$$

Mit steigender Streuung (σ^2) nimmt l_a zu und umgekehrt!

$$\mu =$$

arithmetisches Mittel der logarithmierten Lohnsätze

$$\sigma^2 = v =$$

Varianz der logarithmierten Lohnsätze

$$GL = l_a x$$

Gesamte Lohnsumme einer Volkswirtschaft; mit x = Summe aller geleisteten Arbeitsstunden

Quelle: Eigenentwurf nach Vorbild von Blümle (1989)

Wenn wir also – was nun zunehmend von Bedeutung ist – Direktinvestitionen auffassen als die Verlagerung von ressourcen- und arbeitsintensiven Wertschöpfungsstufen in den „Süden“, bei gleichzeitiger Vertiefung und Spezialisierung innerhalb der wissensintensiven Wertschöpfungsstufen im Heimatland des „Nordens“ (vgl. oben), dann kommt es unter diesen Bedingungen zu „einem permanenten Hochstufen der Produktqualität und der Anforderungen an die Arbeitsqualität“ (ebenda). Je stärker die (temporäre) Monopolstellung, desto eher kann sich die Gestaltung der Reallöhne in solchen Branchen von den weltwirtschaftlichen Knappheitsverhältnissen „abkoppeln“. Je eher es sich also um *Schumpeter*- als um *Heckscher-Ohlin*-Güter handelt, desto größer ist das Ausmaß der „Lohnautonomie“ der entsprechenden branchenbezogenen Tarifparteien.

Im „Norden“ haben Direktinvestitionen zunehmend den Charakter von Akquisitionen bzw. des Erwerbs von Unternehmensbeteiligungen. Wie *Anhang 3* dokumentiert, war schon 1997 ein Jahr des großen „Fressens“; diese Entwicklung wird sich allen Anzeichen nach 1998 noch einmal beschleunigen. Als allgemeines, selbst erklärtes Ziel solcher Unternehmensstrategien kann sicher der Versuch bezeichnet werden, ein „global player“ zu werden.²⁰ Dabei gibt es allerdings zwei miteinander konkurrierende Prinzipien: auf der einen Seite ist eine Tendenz zur *Spezialisierung* (durchaus im Sinne von *Ricardo*), zur Konzentration auf das Kerngeschäft zu beobachten, bei der Sekundäraktivitäten ausgelagert werden („outsourcing“) und ein höherer Marktanteil des schlankeren Zentrums der Unternehmung angestrebt wird. Auf der anderen Seite feiert das aus der Kapitalmarkttheorie bekannte *Diversifizierungsprinzip* fröhliche Urstände: Dieser Trend wird u. a. mit dem Bestreben des Managements erklärt, „von einem bestimmten Niveau des Anteilsbesitzes an das Einkommensrisiko durch eine Streuung der Unternehmensaktivitäten zu reduzieren“ (*Maurer*, 1997). Beide Verhaltensweisen kommen bestimmten Erwartungen der Anleger entgegen. Einerseits wollen diese, daß eine Unternehmung reagiert, „wenn sich in anderen Märkten bessere Möglichkeiten der Kapitalwertsteigerung auftun“ (*Bohne*, 1998, S. 2). Andererseits wollen große professionelle Anleger „in klar definierten Sektoren Aktienanlagen tätigen und schätzen Firmenkonglomerate mit unklarem Profil nicht“ (*Meyer*, 1998, S. 15).

a11b, a21b)

Wie wirken sich nun Fusionen und Übernahmen auf den Faktor Arbeit aus? Genauso im Zusammenhang mit den Großfusionen in Zentraleuropa, bei denen die Spezialisierung im Vordergrund steht, wie der Hochzeit zwischen den Schweizer Großbanken SBG und SBV zur UBS, wird ein zu erwartender Abbau von Arbeitsplätzen beklagt. Die angesprochenen Banken führen den geplanten Stellenabbau allerdings nur zur Hälfte auf die Fusion selbst und die andere Hälfte auf sonstige Faktoren, insbesondere auf neue Technologien (s.o.) zurück.²¹ Die Fusion könne

²⁰ Hans-Otto *Lenel* hat natürlich mit seinem Hinweis völlig recht, daß uns der maßgebliche Zielkatalog der Unternehmen i. d. R. unbekannt ist.

nur dafür verantwortlich gemacht werden, daß „Doppelspurigkeiten innerhalb der neuen Bank abgebaut werden, vor allem in den Bereichen Stabstellen, zentrale Dienste (Rechnungswesen, Zahlungsverkehr) und Serviceabteilungen (z. B. Analyse, Public Relations, Marketing)“ (*Neue Zürcher Zeitung* vom 24. 12. 1997, S. 12).²² Nimmt man diese Aussagen für bare Münze, so läßt sich kurzfristig ohne Zweifel eine Freisetzung von (mehr oder weniger hochwertigem) Humankapital konstatieren. Freisetzungsbedingt steigt natürlich die Durchschnitts- und Grenzproduktivität des verbliebenen Humankapitals! Es ist kaum anzunehmen, daß Fusionen als solche zur „Entdeckung“ unrentabler Arbeitsplätze bei ungelernter Arbeit führen.

Bei den aktuellen Fusionsgesprächen im Pharma-Bereich – etwa zwischen Glaxo Wellcome und SmithKline Beecham²³ – werden Kostensenkungen geplant, die rund 10% der Gesamtbelegschaft den Arbeitsplatz kosten könnten. Das durch Kostenreduktionen freiwerdende Kapital soll dazu verwendet werden, das kombinierte Forschungsbudget zu erhöhen, die Marketinganstrengungen zu intensivieren und / oder „den Aktionären größere Dividendenausschüttungen zukommen zu lassen“ (*NZZ* vom 02. 02. 1998). Auch hier dürfte das „zurückbleibende“ Humankapital von der Fusion profitieren. Freigesetzte Arbeit wird insbesondere in den Sektor der Nontradeables drängen.

Bei Diversifizierungskäufen sind die Wirkungen auf Beschäftigung und Entlohnung des Faktors Arbeit (gelernte und ungelernte) sehr viel schwieriger zu diagnostizieren.²⁴

III. Verstärkter Nord-Süd-Handel

Wie wir oben festgestellt haben, wird der intensivierte Nord-Süd-Handel – „der Anteil der Entwicklungs- und Schwellenländer am industriellen Welthandel hat sich seit 1970 mehr als vervierfacht und beläuft sich gegenwärtig auf ca. 25 %“ (*Landmann/Pflüger*, 1997, S. 3) – als ein gewichtiger Aspekt der Globalisierung angesehen. Eine Gruppe von Autoren in der Literatur diskutiert diese Zunahme aus dem Blickwinkel der *Heckscher-Ohlin-Stolper-Samuelson-Theorie* (HOSS), wobei

²¹ Gerhard Schwarz liegt sicher nicht falsch, wenn er feststellt: „In der Regel ist der Stellenabbau nämlich die Folge eines Strukturwandels in der Branche“ (*NZZ* vom 21./22. 02. 1998, S. 9).

²² „Die Hauptprobleme dürften von Überschneidungen in der Managementstruktur ausgehen“ (*NZZ* vom 02. 02. 1998, S. 6).

²³ Diese Verhandlungen wurden allerdings Ende Februar 1998 vorerst für gescheitert erklärt.

²⁴ Bei alledem ist zu beachten, daß wir bis hierhin keine positive Aussage über die durch Unternehmenszusammenschlüsse veränderte Situation für die Konsumenten gemacht haben. Es ist durchaus denkbar, daß die Wettbewerbsintensität auf den entsprechenden Märkten sinkt, was üblicherweise die Wohlfahrt der Konsumenten schmälert!

neben den im Norden und im Süden unterschiedlichen Faktorproportionen bei ungelerner Arbeit bzw. qualifizierter Arbeit (Humankapital), einerseits die in den 80er und 90er Jahren forcierte Handelsliberalisierung (Uruguay-Runde, WTO) und andererseits die im Norden teilweise vorhandenen Relativlohnrigiditäten (ungenügende Lohnspreizung, überhöhtes Entgelt für unqualifizierte Arbeit) als „Katalysatoren“ dieser Entwicklung betrachtet werden.²⁵

a12a)

Im Rahmen des HOSS-Ansatzes bedeutet für den Norden „die (u. a. *liberalisierungsbedingte*) Aufnahme des Nord-Süd-Handels, daß er mit einem Nettoangebot an Low-Tech-Gütern und einer entsprechenden Nettonachfrage nach High-Tech-Gütern aus dem Süden konfrontiert ist. Die Nachfrage nach High-Tech-Gütern relativ zu Low-Tech-Gütern vergrößert sich [...] um die *relative* Nettonachfrage des Südens“ (*Landmann/Pflüger*, 1997, S. 14). Entsprechend dem *Stolper-Samuelson*-Theorem gilt nun, daß „die relative Entlohnung der unqualifizierten Arbeit (w/r) zurückgeht. Entsprechend dem komparativen Vorteil des Nordens dehnt sich die relative Produktion des High-Tech-Gutes aus. Dies wiederum bedeutet eine Verringerung der Faktorintensitäten in beiden Sektoren, denn der Einsatzkoeffizient der qualifizierten Arbeit sinkt und der Einsatzkoeffizient der unqualifizierten Arbeit steigt in der Produktion beider Güter an“ (ebenda).²⁶

Robert H. Topel (1997, S. 55 ff.) hat allerdings darauf hingewiesen, daß in einer solchen Argumentationskette eine implizite Substitutionselastizitätsannahme „drin steckt“, welche erstens offenzulegen ist und zweitens mit der Empirie konfrontiert werden muß: „as the opening of the economy to trade causes a shift towards its comparative advantage in skill-intensive products, the key parameter will be the elasticity of substitution in production between high-skill and low-skill workers. If substitution between types of labor is difficult, then the share of imports in aggregate income need not rise by much for trade to have a large impact on wages. But if substitution is relatively easy, then trade becomes an implausible candidate for causing greater inequality“ (ebenda, S. 68). Die Substitution ist ihm zufolge relativ einfach, wenn $\sigma > 1$ ist.

²⁵ Es bestehen komplementäre Einflüsse von technischem Wandel (TW) und verstärktem Nord-Süd-Handel (NSH) auf den sinkenden Anteil ungelerner Arbeit am BSP der Industrieländer; Reallohnrigidität wirkt a) einmal als Auslöser für arbeitssparenden Fortschritt und b) zweitens als Verursacher von Preisrigiditäten bzw. von Relativlohnrigiditäten (*Landmann/Pflüger*, 1997), mit denen Wettbewerbsverluste bei arbeitsintensiven Produkten einhergehen (vor allem gegenüber dem Süden). Der Effekt auf den Faktoranteil „ungelernte Arbeit“ ist in beiden Fällen der Richtung nach der gleiche: entweder der Arbeitseinsatz sinkt, bei ungeschmälertem Output (TW) – wenn auch im Dienstleistungssektor Reallohnrigiditäten bestehen, kommt es zu offener Arbeitslosigkeit – oder der Output der arbeitsintensiven Branchen sinkt, ohne daß bei unverändertem Faktorpreisverhältnis die freiwerdende ungelerte Arbeit in andere Sektoren gelenkt werden könnte!

²⁶ Vgl. auch *Beyfuß* et al. 1997, S. 13 f.

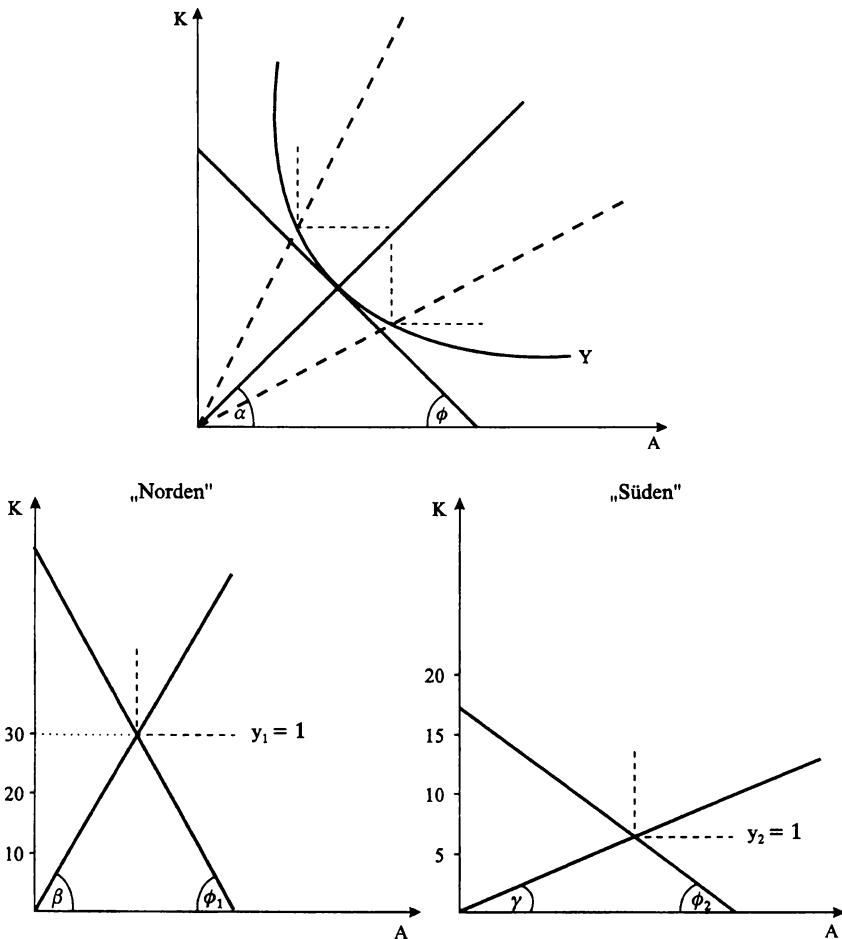
Wenn der Norden oder jedenfalls ein wichtiger Teil davon, nämlich Europa, durch Mindestlohngesetzgebungen und / oder eine nivellierende Lohnpolitik ein „konstantes Lohndifferential“ durchsetzt, so kommt es, gemäß den HOSS-Zusammenhängen, unweigerlich zur Arbeitslosigkeit beim Faktor unqualifizierte Arbeit; die jetzt eingefrorenen Güterpreise (auf dem Niveau vor der erstarkten Handelsrolle des Südens) können nämlich nur dann Bestand haben, wenn das relative Angebot des High-Tech-Gutes (Low-Tech-Gutes) erheblich ausgeweitet (eingeschränkt) wird. Dabei kommt es zu einer wachsenden Importpenetration im Bereich der Low-Tech-Güter. Letzteres kann wiederum nur dann gelingen, wenn qualifizierte und unqualifizierte Arbeit in den High-Tech-Sektor abwandert. Dieser Sektor kann aber – wegen seiner unterdurchschnittlichen Nutzung des Faktors ungelernte Arbeit – davon (bei unverändertem Faktorpreisverhältnis) nicht soviel absorbieren wie der Low-Tech-Sektor freisetzt.

Problematisch erscheint eine direkte Anwendung der *Heckscher-Ohlin*-Theorie im Rahmen unseres Themas insoweit, als dieses Theorem die vollständige Mobilität beider Produktionsfaktoren *innerhalb* der entsprechenden Ländergruppen unterstellt (Ethier, 1994). Genau diese Voraussetzung ist ja aber in weiten Teilen Europas gerade nicht erfüllt!

a12b)

Das Gegenstück zum Zerschneiden der Wertschöpfungskette im Bereich der Produktion – vorangetrieben vor allem durch ausländische private Direktinvestitionen – ist im Bereich des Handels zu suchen im zunehmenden Handel mit Komponenten statt mit Fertigprodukten. Für dieses Phänomen haben ausgewiesene Theoretiker des internationalen Handels wie R. W. Jones (1998) oder A. Deardorff (1998) neuerdings den Begriff der „Fragmentierung“ gefunden; „fragmentation: the splitting of a production process into two or more steps that can be undertaken in different locations but that lead to the same final product“ (Deardorff, 1998, S. 1).

Es ist zunächst wichtig zu beachten, daß in diesem Szenario die – etwa von Landmann/Pflüger (1996, S. 194 f. und 1997) gewählte – *Heckscher-Ohlin*-Modellwelt u. U. verlassen wird. Norden und Süden verfügen jetzt nicht mehr unbedingt über gleiche Produktionstechnologien (relativer *Kravis*-Aspekt) bzw. über hinreichende Produktionsfaktoren (absoluter *Kravis*-Aspekt), daher können nicht mehr ohne weiteres beide Komponenten bzw. beide Güter in *jeder* der beiden Regionen hergestellt werden. Vielmehr ist es denkbar, daß Fragmentierung eines der beiden Länder in die Lage versetzt, eine der beiden Komponenten (die „sekundäre“) sowie beide Endprodukte (X, Y) zu produzieren, während das andere nur (noch) Endprodukt X sowie die „primäre“ Komponente zur Herstellung von Y herstellen kann. Möglicherweise folgt die Produktion der einzelnen Komponenten (y_1, y_2) – im Gegensatz zur substitutionalen Produktionsfunktion des composite good“ (Y) – nun jeweils einer linear-limitationalen Technik (vgl. obere Hälfte von



Quelle: Eigenentwurf nach Vorbild von Jones (1998)

Abbildung 3: Zerlegung des Outputs in Komponenten [Zwei Komponenten / Ein Gut]

Abbildung 3). Was die Zuordnung von Gütern und Faktoren betrifft, liegt die Vermutung nahe, daß im Falle zweier Komponenten die Produktion der kapitalintensiven Komponente im kapitalreichen „Norden“, dagegen die Produktion (sowie der Export) der arbeitsintensiven Komponente im arbeitsreichen Süden erfolgen wird. Dabei umschließt der Kapitalbegriff hier insbesondere das Humankapital. Im Vergleich zu den einzelnen Komponenten weist das früher „am Stück“ produzierte Gut Y eine „mittlere“ Kapitalintensität auf (vgl. hierzu Abbildung 3, obere Hälfte). Durch die Waagrechte in Höhe von 30 Kapitaleinheiten (untere Hälfte von Abbildung 3) soll gekennzeichnet werden, daß eine Untergrenze für die Herstellung ei-

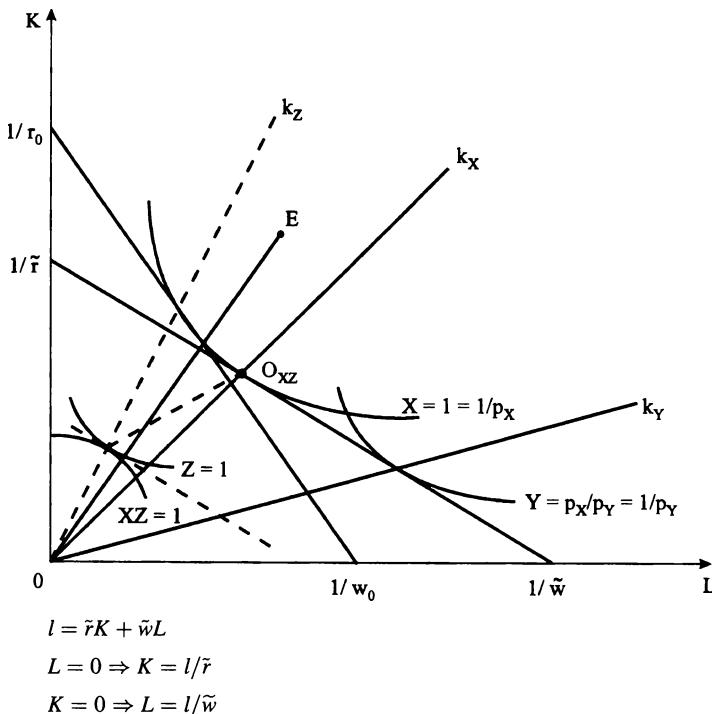
ner Einheit der Komponente y_1 existiert; wie leicht zu erkennen, ist es dem „Süden“ kurzfristig unmöglich, diese Komponente herzustellen, während er sehr wohl die zweite Komponente y_2 produzieren kann. Der „Norden“ fügt die selbst erstellte Komponente 1 und die aus dem Süden importierte Komponente 2 zum Gut Y zusammen, welches (wie zuvor) das eigene Exportgut darstellt.

Welche Zwischenergebnisse lassen sich bis hierhin festhalten?

- (i) Fragmentierung kommt immer nur dann zustande, wenn Einzelfertigung plus Zusammensetzung der Teile nicht mehr Ressourcen verbraucht als die Produktion des Ganzen am Stück zuvor! Sonst läge weltwirtschaftlich ein Effizienzverlust vor.
- (ii) Ein Land, welches bisher (innerhalb des „Nordens“) komparative Kostenvorteile bei der Produktion von Gut Y hatte, wird in Zukunft u. U. weder bei der Komponente y_1 noch bei der Komponente y_2 entsprechende Wettbewerbsvorteile besitzen. Dies ist ein aus den olympischen Spielen durchaus geläufiger Effekt bei den Mehrkämpfern: ein guter Sprinter unter den Zehnkämpfern, der in dieser Disziplin Gold holt, hätte in der Einzelkonkurrenz der Sprinter Mühe, in den Endkampf vorzustoßen.
- (iii) Im kapitalreichen „Norden“ wird es nach Spezialisierung in der Produktion auf die humankapitalintensive Komponente y_1 und dem Export des zusammengesetzten Gutes Y der Tendenz nach zu einem Anstieg des Relativlohns, aber auch der Verzinsung des Humankapitals absolut betrachtet kommen; dagegen wird sich die Entlohnung des Faktors ungelernte Arbeit – auch durch die im „Süden“ hergestellte und von dort in den Norden exportierte Komponente y_2 – absolut absenken.

Anders als bis hierhin, haben *Jones* (1998) und *Deardorff* (1998) Fragmentierung neuerdings von vorn herein im 3-Güter-2-Länder-HOSS-Ansatz modelliert, d. h., daß bei Fragmentierung nicht nur der Norden, sondern auch der Süden („fragmentation becomes possible everywhere“, *Deardorff*, 1998, S. 16) die Möglichkeit hat, zwei Güter (X, Y) sowie ein Zwischenprodukt (Z) zu produzieren, welches wiederum, mit Arbeit und Kapital kombiniert, zur Herstellung von Gut X geeignet ist. Gut X kann also entweder „from the scratch“ (nur Arbeit und Kapital als Produktionsfaktoren) oder unter Nutzung der Komponente Z entstehen. *Deardorff* bedient sich dabei zur Darstellung von Fragmentierung des sogenannten *Lerner-Pearce-Diagramms* (vgl. *Abbildung 4*): Die Ursprungsstrahlen k_x und k_y definieren den sogenannten *Diversifizierungskegel* der betrachteten kleinen, offenen Volkswirtschaft; das entsprechende Land kann, „sofern der Quotient seiner Faktorausstattungen innerhalb dieses Bereichs liegt, beide Güter (X, Y , der Verfasser) produzieren ... Außerhalb des Bereichs wird das Kostenminimum auf einer der Kurven, die den Rand bilden, liegen; nur ein Gut wird produziert werden“ (*Dixit/Norman*, 1982, S. 58). In *Abbildung 4* ist es nun so, daß der Ausstattungspunkt des Landes bei E liegt, demnach wird sich das fragliche Land (vor Fragmentierung) auf die Produktion von Gut X spezialisieren und einen Optimalpunkt wählen im

Berührpunkt zwischen der Faktorpreisline mit den Faktorpreisen w_0 und r_0 und der Isoquante mit dem Index $X = 1$. Die Isoquante mit dem Index $X = 1$ ist sowohl die Einheitsisoquante als auch die Isoquante, die einem Produktionswert von 1 entspricht ($p_x = 1$).²⁷



Quelle: Deardorff (1998)

Abbildung 4: Produktion von Gütern und Komponenten [Eine Komponente / Zwei Güter]

Nun werde es im Zeitalter der Globalisierung technisch möglich, ein Zwischenprodukt Z mit Hilfe von Arbeit und Kapital herzustellen, wobei die Einheitsisoquante $Z = 1$ auf dem Fahrstrahl k_Z liegt und entsprechend dem Abstand vom Ursprung O auf Kapital und Arbeit zurückgreift. Man sieht sofort, daß der Diversifizierungskegel für die betrachtete kleine offene Volkswirtschaft größer geworden ist, da die Kapitalintensität von Z größer als die von X ist und der Ausstattungs-

²⁷ Analog ist $Y = p_x/p_y = 1/p_y$ jene Isoquante, welche die Menge an Y angibt, die dem Produktionswert von einer Geldeinheit entspricht. Ist $p_y = 2$, so steht die Isoquante für eine halbe Einheit von Y .

punkt E nun zwischen den Fahrstrahlen k_z und k_x liegt; daher ist es nun möglich, sowohl Gut X als auch die Komponente Z zu produzieren. Wenn wir wie bisher davon ausgehen, daß Fragmentierung nicht teurer sein „darf“ als die Produktion zuvor, dann kann das Gut X jetzt mit Hilfe von Z , von Arbeit und von Kapital so hergestellt werden, daß insgesamt nicht mehr Ressourcen verschlungen werden als im Punkt O_{xz} . Die Isoquante, welche eine Einheit X unter Verwendung von Z symbolisiert, ist demgemäß die vom Ursprung O_{xz} aus gemessene Kurve mit dem Index $XZ = 1$. Sie tangiert die Isoquante mit dem Index $Z = 1$.

Was geschieht mit den Faktorpreisen? Bei gegebenen Preisen für die Güter der Endnachfrage sinkt der Reallohn von w_0 auf \tilde{w} und es steigt der Realzins von \tilde{r} auf r_0 . Zwar gewinnt das Land insgesamt durch Fragmentierung – da bei gegebenen Produktionspreisen die Produktionsmöglichkeiten größer geworden sind – aber nicht alle Faktoreinkommensbezieher haben daraus einen Vorteil! Verlierer ist eindeutig der Faktor ungelernte Arbeit, da die durchschnittliche Kapitalintensität der Fertigung in jedem Fall gestiegen ist (der Fahrstrahl k_z ist eindeutig steiler als der des Ausstattungspunktes E und nur die Herstellung der kapitalintensiven Komponente ist auf die Dauer im Industrieland des Nordens lebensfähig!).

Welche wichtigen Ergebnisse lassen sich aus der Analyse von *Deardorff* ableiten?

- (i) Fragmentierung wird nur in einer Welt auftreten, in der keine identischen Faktorpreise vorliegen, denn ansonsten würde Fragmentierung ja lediglich das replizieren, was ohnehin ohne Fragmentierung schon möglich war.
- (ii) Wenn Fragmentierung die Güterpreise nicht verändert, dann muß sie überall dort, wo sie auftritt, den Output erhöhen und demzufolge auch die Weltwohlfahrt.
- (iii) Für den Fall, daß Fragmentierung die Güterpreise verändert, sind für einzelne Länder Verschlechterungen der Terms of Trade denkbar.
- (iv) Auch in Ländern, welche insgesamt von Fragmentierung profitieren, kann ein Teil der Faktoreinkommensbezieher Verluste erleiden.
- (v) Fragmentierung erhöht in dem Maße, wie ohne Fragmentierung in der Weltwirtschaft kein Faktorpreisausgleich vorliegt, c.p. die Chance auf einen Faktorpreisausgleich in der Weltwirtschaft.
- (vi) Wenn Fragmentierung von „Outsourcing“ begleitet wird, muß die folgende Saldenmechanik beachtet werden: Erhöht ein Land das Ausmaß an Outsourcing im eigenen Land, so kann dies nur geschehen, wenn ein anderes Land entsprechend das Ausmaß an eigenem Outsourcing einschränkt!²⁸

²⁸ Outsourcing ist hier im Sinne von *Feenstra* und *Hanson* (1996, S. 240) definiert als der Anteil importierter Inputs an den gesamten Vorkäufen der inländischen Unternehmen (im „Norden“). In dem Maße, wie der „Norden“ die Herstellung von Vorprodukten, die den Einsatz ungelernter Arbeit bedingen, an den „Süden“ abgibt, verlängert sich dort c. p. die Wertschöpfungskette, während sie im „Norden“ kürzer wird.

a22a)

Kann der internationale Handel der oben erwähnten sektorspezifischen bzw. qualifikationsspezifischen Immobilität von Produktionsfaktoren Vorschub leisten? Peter Bernholz führt hierzu aus: „Ebenso ist klar, daß größere Innovationen mit großen wirtschaftlichen Umwälzungen und sektoraler Arbeitslosigkeit verbunden sind, da die Arbeitskräfte in den alten Industrien angesichts ihrer Ausbildung oft nicht für eine Tätigkeit in den neuen Industriezweigen geeignet sind“ (Bernholz, 1997, S. 15). Solche Innovationen ereignen sich vor allem in Branchen, bei denen der „Norden“ sogenannte High-Tech-Produkte herstellt und über temporäre Monopolstellungen verfügt (*Schumpeter-Güter*); eine Lohnangleichung zwischen dem „Norden“ und dem „Süden“ kann hier nicht erwartet werden, da die Lohnnivellierung „sich nur über einen Handel von Gütern (vollzieht, der Verfasser), die sowohl im Norden als auch im Süden produziert und zudem mit gleicher Produktionstechnik erstellt werden“ (Sauernheimer, 1996, S. 60). Somit scheiden *Schumpeter-Güter*²⁹ für diesen Transmissionsmechanismus aus.

Für den Fall, daß der technologische Vorsprung nicht zu groß ist, läßt sich sektorspezifische Faktorimmobilität im Zuge des Globalisierungsprozesses auch im $2 \times 2 \times 2$ -Ansatz (2 Länder / 2 Güter / 2 Faktoren) darstellen (vgl. Abbildung 5):

Der Norden weist komparative Vorteile bei der Produktion des High-Tech-Gutes X auf, welches vor der Handelsaufnahme³⁰ mit dem Süden entsprechend Punkt P_0 (Quadrant C, Preisverhältnis nicht eingezeichnet) mit den Mengen L_Z^0 an ungelerner Arbeit, L_X^0 an gelernter Arbeit und Realkapital (konstant gehalten) hergestellt wird. In Quadrant A befindet sich die Inputtransformationskurve für die Faktoren (ungelernte und gelernte Arbeit), in den Quadranten B und C liegen die jeweiligen partiellen Produktionsfunktionen für die Güter Z und X . Der konvexe Verlauf der Inputtransformationskurve zeigt, daß – im Vergleich zu einer linearen – Arbeit aus dem Sektor Z schlechter in Arbeitseinsatz im Sektor X transformiert werden kann.

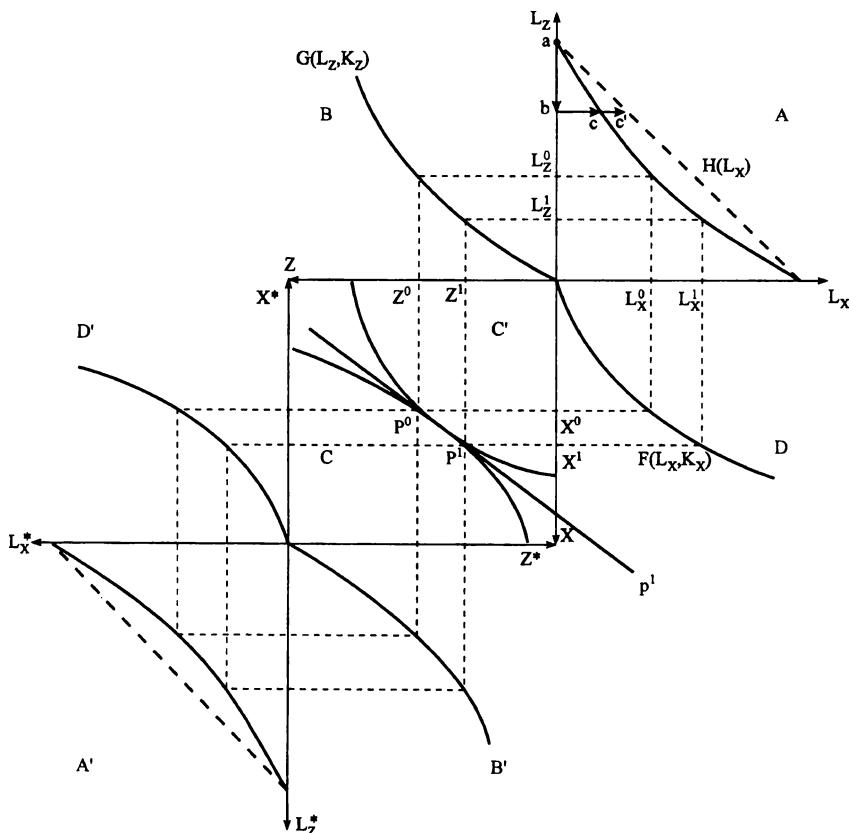
Ein kleines Gedankenexperiment verdeutlicht den Zusammenhang: ausgehend von vollständiger Spezialisierung auf Gut Z in Punkt a führt eine Produktionsaufnahme in Sektor X zu einem niedrigeren Arbeitsinput (b) in Sektor Z , der nur teilweise (c) bei konvexem, jedoch vollständig (c') bei linearem Verlauf der Inputtransformationskurve in Beschäftigung im anderen Sektor (X) umgesetzt werden kann!

Der Handel (bzw. der intensivierte Handel) mit dem Süden kommt zum Preisverhältnis p^1 zustande, wobei P^1 die neuen Produktionspunkte wiedergibt. Der Norden spezialisiert sich stärker auf X , der Süden stärker auf Z bzw. Z^* . Dabei sieht man in Quadrant A, wieviel Arbeitskräfte im Norden ($L_Z^0 - L_Z^1$) weniger bei der Produktion von Z und mehr bei der Produktion von X ($L_X^1 - L_X^0$) eingesetzt wer-

²⁹ Vgl. zu diesem Begriff H. Klodt 1993.

³⁰ Genauer wäre es, von Handelsintensivierung zu sprechen; an den grundsätzlichen Ergebnissen ändert dies aber nichts!

den. Anders als im Falle einer linearen Inputtransformationskurve können aber (unterstellt, die Faktorintensitäten der beiden Arbeitsarten sind in ihren jeweiligen Sektoren ähnlich) aufgrund fehlender Qualifikationsmerkmale nur Teile der freigewordenen Arbeitskräfte sofort zur (höheren) Produktion von X beitragen. Es liegt im Norden (zumindest kurzfristig) eine „Humankapitallücke“ vor.



Quelle: Eigenentwurf nach Vorbild von Mussa (1982)

Abbildung 5: Intensivierter Nord-Süd-Handel bei sektorspezifischen Produktionsfaktoren

a22b)

Mit welchen Auswirkungen ist im Zuge von Fragmentierung für die vorübergehend immobilen Produktionsfaktoren und dabei insbesondere für das sektorspezifische Humankapital im „Norden“ zu rechnen? In der Deardorff-Analyse (s.o.) wird von Güterpreisänderungen abgesehen, während es zu einer Senkung des Reallohns und zu einer Erhöhung des Realzinses (auch bzw. insbesondere auf Humankapital)

kommt. Dies führt in der mittleren Frist zu einer verstärkten Anlockung des nun höher bewerteten Faktors „Humankapital“. Aber auch in der kurzen Frist stellen sich keine größeren „Umorientierungsprobleme“³¹ ein: da bereits Gut X ursprünglich mit Arbeit und Humankapital hergestellt wurde und die Komponente Z unter Rückgriff auf Arbeit und Humankapital zu X weiterverarbeitet werden kann, dürfte von vorn herein nur ein Teil des Humankapitals aus Sektor X sektorspezifisch sein.

Treten dagegen Güterpreisänderungen ein, so ist mit relativen Preissteigerungen bei Gut X bzw. XZ (deren Preise dürfen sich streng genommen nicht unterscheiden; sinken die Kosten für XZ unter die von X, so verschwindet X aus der Produktion) und relativen Preissenkungen für Gut Y zu rechnen. Demzufolge steigt kurzfristig die Entlohnung von Humankapital und Arbeit in dem Sektor, der Komponenten bzw. Güter vom Typ XZ herstellt. Es kommt also c. p. zu einer größeren Streuung der Preise der jeweiligen Produktionsfaktoren innerhalb des Landes. Es sei denn, die Politik würde eine solche Entwicklung unterbinden!

IV. Weltwirtschaftliche Faktorvermehrung

„Mehr Menschen, die potentiell produktiv sind, verlangen nach komplementärem Sachkapital, damit sie ihre Fähigkeit, produktive Arbeit zu leisten, voll ausschöpfen können. In diesem Sinne ist es richtig, von einem bevölkerungsbedingten Kapitalmangel in der Welt zu reden“ (Giersch 1989, S. 9).

a13)

Der Produktionsfaktor „ungelernte Arbeit“ wird durch ein relativ reichlicheres Arbeitsangebot in der Welt – hervorgerufen durch die neu in die internationale Arbeitsteilung integrierten Länder (Siebert, 1997, S. 33 ff.) im Hinblick auf die funktionale Einkommensverteilung nicht nur einen Rückgang im Lohn-Zins-Verhältnis, sondern sogar beim absoluten Preis für Arbeit, dem Reallohn, hinnehmen müssen. Der Versuch, diese Folgen durch Faktorpreisstarrheit(en) abzuwenden, mündet notwendigerweise in Arbeitslosigkeit. Anders verhält es sich beim Faktor Kapital, wo mit steigenden Realzinsen gerechnet werden muß. Faßt man Kapital zunächst als einen gewogenen „Mix“ aus Real- und Humankapital auf (s. u.), so nimmt c.p. auch die Verzinsung des Humankapitals zu. Demzufolge wird die Streuung der Einkommen aus ungelernter und qualifizierter Arbeit zunehmen, es sei denn, die Politik verhindert diesen Anpassungsprozeß, wodurch die Bildung von Humankapital gegenüber der Bildung von Realkapital diskriminiert und auch der Anreiz zur Höherqualifikation beim Faktor Arbeit bestraft werden würde. Umgekehrt erfährt der (allerdings nur der noch beschäftigte) Teil des Faktors „ungelernte Arbeit“ so

³¹ Von solchen spricht im Zusammenhang mit sektorspezifischen Produktionsfaktoren W. Ethier (1994, S. 174 ff.).

etwas wie eine unverdiente Rente (Sell, 1997), welche ebenfalls demotivierend auf Anstrengungen zugunsten einer höheren Qualifikation wirkt.

Realistischer ist es natürlich, von vorn herein Real- und Humankapital als grundverschiedene Produktionsfaktoren aufzufassen. Die weltwirtschaftliche Vermehrung des Faktors „ungelernte Arbeit“ führt tendenziell zu einer Verknappung beider Kapitalarten. Allerdings dürfte jener Faktor vglsw. noch etwas knapper als der andere werden, welcher im Hinblick auf ungelernte Arbeit die ungünstigeren Substitutionsverhältnisse aufweist. Dies dürfte zweifelsohne der Faktor „Humankapital“ sein. Steigende Qualifikationsprämien, also ein höheres Entgelt für Humankapital, müssen daher die korrekte Reaktion der vorgerückten Industrieländer auf die veränderten weltwirtschaftlichen Faktorreicherlichkeiten sein. Reallohnerhöhungen durch physische Kapitalakkumulation und technischen Fortschritt beim Faktor „ungelernte Arbeit“ kompensieren im übrigen einen Teil der Reallohnsenkungstendenz durch intensivierten Nord-Süd-Handel (Sauernheimer, 1996, S. 60).

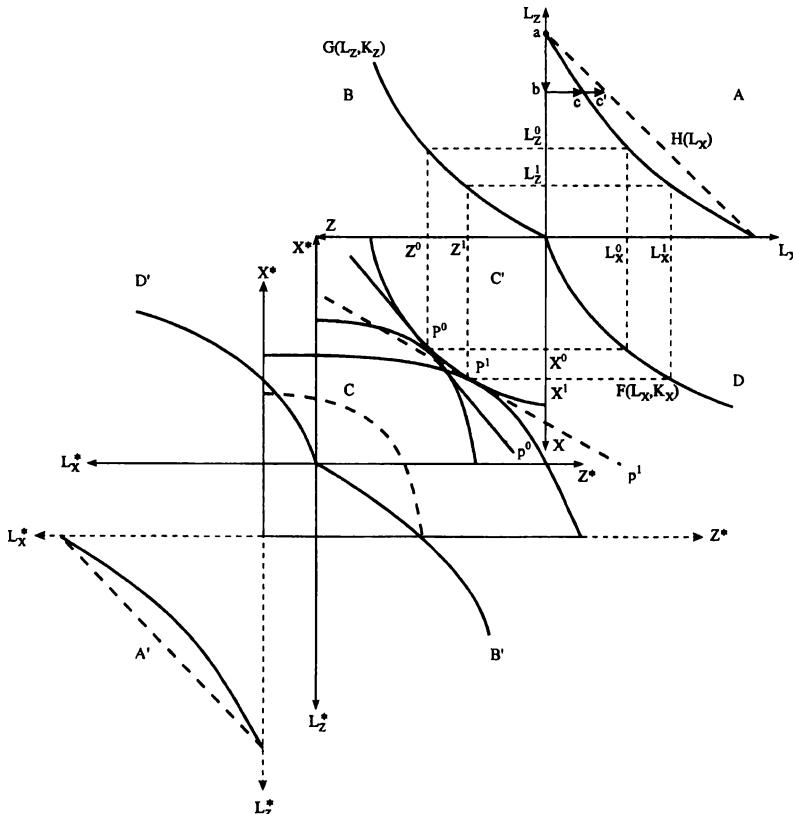
a23)

Liegen keine Faktorpreisstarrenheiten und / oder Politikinterventionen vor, dann könnte eine denkbare „Antwort“ des Faktors „ungelernte Arbeit“ darin bestehen, sich durch Qualifikation dem relativ knapper und damit auch teurer gewordenen Faktor „Humankapital“ nach und nach zurechnen zu können. Da Bildungsinvestitionen aber Zeit (insbesondere bei einem schlecht ausgebauten Bildungssektor) benötigen, kann in vielen Ländern kurzfristig damit wenig ausgerichtet werden. Kurz- und mittelfristig besteht daher gerade für solche Länder die „Alternative“, Realkapital aus dem Ausland anzulocken; hierdurch würde nämlich auch die Genzproduktivität der ungelernten Arbeit erhöht, so daß höhere Reallöhne gezahlt werden können (s. u.). Solche Reallohnerhöhungen tragen dazu bei, „die Lohnschere von unten, also ohne Beeinträchtigung der Löhne im Norden, zu schließen“ (Sauernheimer, 1996, S. 60).

In Abbildung 6 haben wir die Zunahme des Faktors „ungelernte Arbeit“ im Süden, der besonders zur Herstellung des Gutes Z^* benötigt wird, durch eine entsprechend nicht-neutrale Verschiebung der dortigen Produktionsmöglichkeitenkurve nach außen (in Verbindung mit einer Versetzung des kompletten Koordinatensystems des Südens, um das neue Handelsgleichgewicht darstellen zu können) gezeichnet. Es kommt zu einer Verbesserung in den ‚TOT‘ für den Norden und zu einer entsprechenden Verschlechterung im Süden. Allerdings tritt im Süden auch eine Mehrproduktion auf, was bei Wohlfahrtsüberlegungen zu berücksichtigen ist. Im Norden ist eine noch größere Spezialisierung auf das humankapitalintensive Gut X zu beobachten (vgl. auch Siebert, 1997, S. 30).

Sofern wir den Fall der Relativlohnrigidität ausklammern, erhöht sich im Norden das Gefälle der Entlohnung zugunsten gelernter und zuungunsten ungelernter Arbeit (Stolper-Samuelson). Allerdings steigt auch die Entlohnung des Faktors Kapital im Sektor X des Nordens, während die desselben Faktors in Sektor Z zurück-

geht: „Thus, in the case of labor immobility, there is a coincidence of interests between labor and capital employed in an industry, with respect to policies that affect the relative price of the industry's output“ (Mussa, 1982, S. 131).³² Wegen der konvexen Inputtransformationskurve werden darüber hinaus ungelernte Arbeitskräfte freigesetzt.



Quelle: Eigenentwurf nach Vorbild von Mussa (1982) und Siebert (1997)

Abbildung 6: Nicht-Neutrales Wachstum im Süden bei Nord-Süd-Handel und sektorspezifischen Produktionsfaktoren

³² Jones und Neary (1984, S. 26) weisen allerdings darauf hin, daß das entstehende sektorspezifische Gefälle bei den Faktorpreisen langfristig keinen Bestand haben kann: „this equilibrium cannot persist: as soon as capital mobility becomes possible, capital will be reallocated out of the low-rental sector into sector 1. It is at this point that the relative factor intensities of the two sectors play a role for the first time: the movement of capital out of the relatively labor-intensive sector into the relatively capital-intensive sector leads, at the initial wage rate, to excess supply of labor. Hence the wage rate falls as the capital reallocation process continues, until the new „long-run“ equilibrium is attained“.

E. Immobile Produktionsfaktoren in einer globalisierten Weltwirtschaft: Was ist zu tun?

Was Globalisierung für die Weltwirtschaft *bedeutet*, ist in der Terminologie von *Adam Smith* als ein gigantisches Programm verstärkter (intra- und internationaler) *Arbeitsteilung* zu bezeichnen. Damit einher gehen ein signifikanter Abbau von Handelshemmnissen und drastische Senkungen von Transportkosten. Wenn man so will, nähern wir uns durch Globalisierung den etwa in der absoluten Kaufkraftparitätentheorie formulierten Annahmen immer stärker an. Endlich tut die Wirklichkeit (zunehmend) das, was wir Ökonomen in unseren Theoremen heroisch voraussetzen!

Adam Smith hat uns gelehrt, daß zunehmende Arbeitsteilung – solange natürliche Ressourcen nicht zu einem bindenden Engpaß werden – mit Produktivitäts- und Einkommenssteigerungen *verbunden* ist. Voraussetzung dafür ist allerdings auch, daß das Entlohnungssystem die unterschiedlichen Leistungen widerspiegelt. In den Vereinigten Staaten, die für eine wesentlich höhere Lohnspreizung als in Europa bekannt sind, haben Untersuchungen von *Feenstra* und *Hanson* (1996, S. 243 f.) ergeben, daß zwischen 30 und 50% des im Zeitraum 1979 - 1990 gestiegenen Anteils beim „nonproduction wage share“ auf Outsourcing zurückzuführen ist.

Die von mir hier untersuchten Aspekte der Globalisierung haben deutlich gemacht, daß es vor allem eine größere Lohnspreizung – zugunsten von gelernter und zuungunsten von ungelernter Arbeit – ist, die vom Globalisierungsprozeß als Anpassungsdruck *ausgeht*. Der Versuch, diesem Anpassungsdruck durch Mindestlohnsgesetzgebung und/oder durch tarifliche Relativlohnstarrheit zu entgehen, muß zwangsläufig in höherer Arbeitslosigkeit der weniger qualifizierten Arbeitskräfte münden. Diese Behauptung ruht keineswegs allein auf theoretischen Überlegungen, sondern kann auch in der Praxis beobachtet werden: „So wurden in den neuen Bundesländern, wo der Abstand zwischen den Gehältern für Akademiker und für Facharbeiter wesentlich geringer ist als im Westen, deutlich mehr Facharbeiter durch Höherqualifizierte ersetzt“ (*Handelsblatt* vom 18. 06. 1997). Ebenso werden „Facharbeiter um so eher durch Ingenieure ersetzt, je näher die Arbeitskosten beieinander liegen“ (ebenda).

Was haben die immobilen Produktionsfaktoren selbst zu *leisten*? Die klassische Außenhandelstheorie hat gezeigt, daß ein ungehinderter Warenhandel als Substitut für Faktorwanderung wirken kann, da auch auf diesem Wege ein Faktorpreisausgleich in der Weltwirtschaft möglich ist. Wenn sich Produktionsfaktoren strategisch für Immobilität „entscheiden“, dann können sie einerseits auf Terms of Trade-Verbesserungen des eigenen Sektors hoffen. Solche Veränderungen sind aber kaum vorhersagbar. Eine „Versicherungsfunktion“ gegen absolute und relative Einkommenseinbußen liegt dann viel eher in einem nicht abbrechenden Prozeß der Ausbildung; politisch kann diese Einsicht als ein klarer Auftrag für eine Qualifizie-

rungsoffensive im alten Kontinent verstanden werden. Da der Wohlfahrtsstaat europäischen Zuschnitts immer weniger in der Lage sein wird, attraktive Bleibeprämiens zu zahlen und die (objektiven) Wanderungskosten weiter sinken werden, kann der Nachteil der Immobilität zunehmend nur durch höhere Attraktivität für mobile Produktionsfaktoren ausgeglichen werden.

Vor diesem Hintergrund wird in der Schweiz schon heute über eine Weiterbildungspflicht – nach Ausbildung und Erstberuf – diskutiert: „Die Desindustrialisierung ist nun ganz offensichtlich darauf angewiesen, die ihr entsprechenden Tugenden und Lerngewohnheiten mit einem gewissen Zwang durchzusetzen“ (Wiebel, 1998, S. 57). An dieser These fallen zwei Besonderheiten auf. Zum einen ist es der Begriff der „Desindustrialisierung“, mit dem darauf hingewiesen werden soll, daß u. a. durch Globalisierung zunehmend niedrige industrielle Wertschöpfungsstufen ins Ausland verlegt werden und der Nontradeables-Sektor eine noch größere Beschäftigungsverantwortung als jetzt schon erhält. Zum anderen ist es der Begriff des „Zwangs“ (zur Weiterbildung), welcher Parallelen zum staatlichen Versicherungsprinzip (etwa bei der Arbeitslosenversicherung) herstellt. Bekanntlich ist solcher „Zwang“ dort in Kraft, wo die privaten Versicherungsmärkte (vermutlich) versagen.

Die in Europa weiter steigende Arbeitslosigkeit, insbesondere bei ungelernten Arbeitskräften, ist nicht nur eine Bedrohung für den internen sozialen Frieden, sondern auch eine massive Bürde für die öffentlichen Haushalte, denen auf diese Weise dringend benötigte Mittel zum Erhalt und zur Reform öffentlicher Bildungseinrichtungen entzogen werden. Es darf kein Tabu mehr sein, über die „Verwendung“ der Produkte unseres Bildungssystems nachzudenken. Im Weltmaßstab verfügt Deutschland (immer noch) absolut und relativ reichlich über den Produktionsfaktor „Ausbildungsstätten“. Daher würde es das *Heckscher-Ohlin*-Theorem auch nahelegen, nicht nur Ausländer bei uns auszubilden, sondern auch gut ausgebildete Inländer (zum Beispiel Lehrer) ins Ausland zu „exportieren“.

Literatur

ABC (1998): verschiedene Ausgaben.

Bernholz, P.(1997): Sind Globalisierung und Umstrukturierung etwas Neues? In: Neue Zürcher Zeitung vom 06./07. 09. 1997.

Beyfuss, J. et al. (1997): Globalisierung im Spiegel von Theorie und Empirie. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik Nr. 235, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Blümle, G. (1975): Theorie der Einkommensverteilung. Eine Einführung. Berlin/Heidelberg/New York.

– (1989): Wachstum und Konjunktur bei Differenzgewinnen – Ein Schumpeter-Modell der wirtschaftlichen Entwicklung, in: H. J. Ramser/H. Riese (Hrsg.), Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, Berlin u. a. O., S. 13 - 37.

- Bohne, A. (1998): Die neuen Konglomerate kommen, in: Handelsblatt vom 26. 01. 1998.*
- Deardorff, A. V. (1998): Fragmentation in Simple Trade Models. Paper presented at the American Economic Association Meetings, Chicago, 02.-06. 01. 1998.*
- Dixit, A. / Norman, V. (1982): Außenhandelstheorie, München / Wien.*
- Donges, J. B. et al. (Kronberger Kreis) (1998): Globalisierter Wettbewerb. Schicksal und Chance. Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Band 32, Bad Homburg.*
- Dornbusch, R. (1980): Open Economy Macroeconomics, Lexington.*
- Eli, M. (Hrsg.) (1997): Der Weg der KMU in die Zukunft. IFO Institut für Wirtschaftsforschung, Niederlassung Dresden, Dresden.*
- Epiney, A. (1998): Das Privileg der Freizügigkeit in der Europäischen Union, in: Neue Zürcher Zeitung vom 24./25. 01. 1998, S. 55.*
- Ethier, W. J. (1994): Moderne Außenwirtschaftstheorie, 3. Auflage, München / Wien.*
- Feenstra, R. C. / Hanson, G. H. (1996): Globalization, Outsourcing, and Wage Inequality, in: The American Economic Review, Vol. 86, No. 2, S. 240 - 245.*
- Fortin, N. M. / Lemieux, T. (1997): Institutional Changes and Rising Wage Inequality: Is There a Linkage? In: The Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, No. 2, S. 75 - 96.*
- Giersch, H. (1989): Anmerkungen zum weltwirtschaftlichen Denkansatz, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 125, Nr. 1, S. 1 - 16.*
- Gundlach, E. / Nunnenkamp, P. (1997): Labor Markets in the Global Economy: How to Prevent Rising Wage Gaps and Unemployment. Kieler Diskussionsbeitrag Nr. 305, September 1997.*
- Handelsblatt (1997/98): verschiedene Ausgaben.*
- Helpman, E. (1984): A Simple Theory of International Trade with Multinational Corporations, in: Journal of Political Economy, Vol. 92, Nr. 3, S. 451 - 471.*
- Hirst, P. / Thompson, G. (1996): Globalization in Question, Cambridge.*
- Jochem, A. / Sell, F. L. (1998): Cartels and Regions: A Theoretical Concept. Paper presented at the American Economic Association Meetings, Chicago, 02.-06. 01. 1998.*
- Jones, R. W. (1965): The Structure of Simple General Equilibrium Models, in: The Journal of Political Economy, Vol. 73, No. 6, S. 557 - 572.*
- Jones, R. W. / Neary, P. (1984): Positive Theory of International Trade, in: R. W. Jones / P. B. Kenen (Hrsg.), Handbook of International Economics, Elsevier Science Publishers, S. 1 - 62.*
- Jones, R. W. / Kierzkowski, H. (1998): Globalization and International Trade. Paper presented at the American Economic Association Meetings, Chicago, 02.-06. 01. 1998.*
- Kappel, R. / Landmann, O. (1997): Die Schweiz im globalen Wandel. Außenwirtschaftliche und entwicklungspolitische Herausforderungen. Zürich.*
- Klodt, H. (1993): Perspektiven des Ost-West-Handels: Die komparativen Vorteile der mittel- und osteuropäischen Reformländer, in: Die Weltwirtschaft, Heft 3/1993, S. 424 - 440.*
- Knorr, A. (1997): Die Internationalisierung der Güter- und Faktormärkte – ein (neues) Problem für die deutsche Wirtschaftspolitik? In: List Forum, Band 23, Heft 3/1997, S. 316 - 334.*

- Krueger, A. O. (1998): Globalization and Preferential Trade Arrangements. Paper presented at the American Economic Association Meetings, Chicago, 02.-06. 01. 1998.*
- Lal, Deepak K. (1997): Das zyklische Auf und Ab der Liberalen Ordnungspolitik, in: Neue Zürcher Zeitung vom 27./28. 12. 1997.*
- Landmann, O. / Pflüger, M. (1996): Arbeitsmärkte im Spannungsfeld von Globalisierung und Technologischem Wandel, in: B. Külp (Hrsg.), Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit. Schriftenreihe des Instituts für Allgemeine Wirtschaftsforschung der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br., Freiburg, S. 174 - 230.*
- (1997): Verteilung und Außenwirtschaft: Verteilungswirkungen der Globalisierung. Beitrag für das 27. Wirtschaftswissenschaftliche Seminar Ottobeuren vom 14.-17. 09. 1997.
- Maurer, R. (1997): Wertverlust durch Diversifikation, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. 11. 1997.*
- Meyer, R. A. (1998): Neue Chancen in der Spezialitätenchemie, in: Neue Zürcher Zeitung vom 24./25. 01. 1998, S. 15.*
- Mussa, M. (1982): Imperfect Factor Mobility and the Distribution of Income, in: Journal of International Economics, Vol. 12, S. 125 - 141.*
- Neue Zürcher Zeitung (1997/98): verschiedene Ausgaben.
- Petersen, D. (1997): Über Grenzen und Kontinente hinweg – Das große Fressen geht weiter, in: Handelsblatt vom 30. 12. 1997, S. 2.*
- Pleschinski, H. (1997): Der Prophet der Globalisierung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. 08. 1997.*
- Saeger, S. S. (1997): Globalization and Deindustrialization: Myth and Reality in the OECD, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Band 133, Heft 4 / 1997, S. 579 - 608.*
- Sauernheimer, K. (1996): Außenhandel, Reallöhne und Beschäftigung, in: ORDO, Bd. 47, S. 51 - 71.*
- Scholl-Latour, P. (1992): Aufruhr in der Kasbah. Krisenherd Algerien. München.*
- Schwarz, G. (1998): Und die Größe ist gefährlich, in: Neue Zürcher Zeitung vom 21./22. 02. 1998, S. 9.*
- Sell, F. L. (1997): Warum Gleichheit wenig brüderlich ist. Grundzüge einer Theorie der optimalen Vielfalt, in: Neue Zürcher Zeitung vom 28./29. 06. 1997.*
- Siebert, H. (1997): Weltwirtschaft, Stuttgart.*
- Sinn, H.-W. (1996): The Subsidiarity Principle and Market Failure in Systems Competition, CES Working Paper No. 103, München.*
- (1997): Deutschland im Steuerwettbewerb. CES Working Paper No. 103, München.
- Topel, R. H. (1997): Factor Proportions and Relative Wages: The Supply-Side Determinants of Wage Inequality, in: The Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, No. 2, S. 55 - 74.*
- Weltbank (1995): Weltentwicklungsbericht, Washington, D. C.*
- Wiebel, B. (1998): Kommt die Weiterbildungspflicht? Die Entwicklung der Qualifizierungs-konzepte für Arbeitslose, in: Neue Zürcher Zeitung vom 22. 01. 1998, S. 57.*
- Wood, A. (1994): North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World, Oxford.*

Anhang 1

AUSLÄNDISCHE DIREKTINVESTITIONEN (in Mrd. \$)				
	<i>1985/90</i> ¹	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i> ²
<i>Industrieländer</i>				
Import	116,7	142,4	205,9	208,2
Export	145,0	209,7	291,3	294,7
Exportsaldo	28,3	67,3	85,4	86,5
<i>Entwicklungsländer</i>				
Import	24,7	90,4	96,3	128,7
Export	10,6	40,7	47,0	51,5
Importsaldo	14,1	49,7	49,3	77,2
<i>Mittel- u. Osteuropa</i>				
Import	0,4	5,8	14,3	12,2
Export	0,0	0,7	0,4	0,6
Importsaldo	0,4	5,1	13,9	11,6
<i>Welt</i>				
Import	141,2	238,7	316,5	349,2
Export	155,6	251,1	338,7	346,8

¹ Jahresschnitt; ² Schätzungen

Quelle: UNCTAD, „World Investment Report 1997 – Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy“, New York and Geneva 1997.

Anhang 2

AUSLÄNDISCHE DIREKTINVESTITIONEN NACH REGIONEN ODER LÄNDERN (in Mrd. \$)			
	<i>1995</i>		<i>1996¹</i>
	<i>Einfuhr</i>	<i>Ausfuhr</i>	<i>Einfuhr</i>
Europäische Union	110,88	149,12	99,42
Vereinigte Staaten	60,85	92,93	84,63
Kanada	10,79	5,76	6,68
Japan	0,04	22,51	0,22
Schweiz	2,60	11,85	2,53
Australien	14,25	4,09	6,04
Neuseeland	2,51	0,92	2,93
Ungarn	4,52	0,04	1,98
Tschechien	2,57	0,04	1,20
Polen	3,66	0,04	5,20
Russland	2,02	0,01	1,80
Nordafrika ²	1,27	0,11	1,63
Schwarzafrika	3,45	0,54	3,32
Südamerika u. Karibik	36,41	5,02	50,89
Brasilien	4,86	1,38	9,50
Argentinien	1,32	0,16	4,29
Chile	1,70	0,69	3,14
Mexiko	6,96	0,60	7,54
Bermudas	1,35	-0,01	2,10
Westasien	-0,76	0,81	1,89
Zentralasien	0,84	0,00	1,15
Süd-, Ost- u. Südostasien	65,18	41,63	81,24
China	35,85	2,00	42,30
Hongkong	2,10	25,00	2,50
Malaysia	4,13	2,58	5,30
Singapur	6,91	3,91	9,44
Taiwan	1,56	2,68	1,40
Ölexportländer ³	19,08	5,31	27,17
Ärmste Entwicklungsländer ⁴	1,02	0,02	1,60

¹ Schätzungen; ² Arabische u. Berberstaaten; ³ 25 Länder in Asien, Afrika und Lateiname-rika; ⁴ 48 Länder vor allem in Schwarzafrika, dem Pazifik und der Karibik

Quelle: UNCTAD, „World Investment Report 1997 – Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy“, New York and Geneva 1997.

Anhang 3

GROSSAKQUISITIONEN 1997		
Käufer	Ziel	Volumen
Worldcom	MCI	37 Mrd. \$
First Union	Core States Financial	17 Mrd. \$
Starwood Lodging	ITT Corp.	14 Mrd. \$
Allianz Holding	AGF	10 Mrd. \$
Credit Suisse	Winterthur	9 Mrd. \$
ICI	Unilever Speciality Chemicals	8 Mrd. \$
Lyonnaise des Eaux	Suez	7 Mrd. \$
Merrill Lynch	Mercury Asset Management	5 Mrd. \$
Bayerische Vereinsbank	Bayerische Hypo	5 Mrd. \$
ING Groep	Banque Bruxelles Lambert	5 Mrd. \$

Quelle: Handelsblatt (1998)

Intra-Firmenhandel und Protektionismus

Ein Beitrag zur endogenen Abwehr der Nachfrage nach Protektionismus

Von *Rolf H. Hasse*, Leipzig

A. Das Problem: Existiert das Problem Protektionismus weiter?

Die intensive und internationale Diskussion über die „Globalisierung“ wirft die Frage auf, ob das Thema bzw. das Problem Protektionismus überhaupt „Zukunfts-chancen“ hat. Aus diesem Grunde wurde der jüngste Update Bericht der *OECD* „Indicators of Tariff & Nontariff Trade Barriers“ herangezogen (*OECD*, 1997). Die *OECD* geht davon aus, daß

- trotz der rasanten Wachstumsraten des internationalen Handels;
- trotz der zunehmenden Offenheit der Volkswirtschaften;
- trotz der zunehmenden Penetration der Märkte;
- trotz der erfolgreichen Liberalisierungsbemühungen der Uruguay-Runde
- und trotz der Liberalisierungsverpflichtungen in der Deklaration von Marrakesch anlässlich der Unterzeichnung der Ergebnisse der Uruguay-Runde (14. April 1994)

in Zukunft der Protektionismus ein ernstes Problem der Welthandelsordnung sein wird.

Man kann sogar zwei Thesen formulieren, die die Schlußfolgerung der *OECD* noch erweitern:

- (1) Zunehmender internationaler Handel ist durchaus mit einer gleichbleibenden bzw. auch zunehmenden Nachfrage nach Protektionismus vereinbar (*Hasse*, 1996, S. 290 - 300).
- (2) Das Problem des Protektionismus wird in Zukunft eher zunehmen als abnehmen – trotz der Schaffung der *WTO* (*Hasse*, 1997, S. 19 ff.).

Die Ausweitung der Prinzipien des *GATT* auf den Dienstleistungsverkehr (*GATS*), auf den Handel mit geistigem Eigentum (*TRIPS*), das Institut der plurilateralen Abkommen und die Reintegration des Agrar- und des Textilhandels senkten zwar das aktuelle Schutzniveau. Gleichzeitig entstehen aber auch neue Märkte für die Nachfrage nach Protektionismus. Für zuvor scheinbar eher abgeschottete

„Märkte“ wird demnächst auf dem politischen Markt um Privilegien für mehr oder weniger Offenheit des Handels gerungen.

B. Die Arbeitshypothesen

Protektionismus ist in der Wirtschaftstheorie lange implizit geächtet worden, weil er Wohlfahrtsverluste verursacht. Es wurden aber Ansätze entwickelt, die diese normative Sperre für weitere Analysen aufbrachen:

- (1) Die Politische Ökonomie der Nachfrage nach Protektionismus untersucht, *woher* die Nachfrage nach Protektionismus kommt, *wo* sie ausgeübt wird, *welche* Kosten für den Nachfrager entstehen und *welche* Gegenkräfte bestehen und wie diese organisiert werden können sowie *welche* politischen Konstellationen gegeben sein müssen, damit die Nachfrage nach Protektionismus erfolgreich sein kann.
- (2) Die strategische Handelspolitik dreht die Fragestellung quasi um, indem sie nach Bedingungen sucht, unter denen eine nationale Handelspolitik für eine Volkswirtschaft vorteilhaft ist.

Wenn man die nunmehr weit entwickelten Modelle einiger Elemente entkleidet (Skalenerträge, Feinheiten und statische Annahmen der Oligopoltheorie), dann nähert man sich den Überlegungen, die bereits 1934 im Rahmen des „Zusatzausfuhrverfahrens“ des Deutschen Reiches angestellt und praktiziert worden sind, um die Devisenerlöse zu erhöhen und somit die Devisenknappeit zu mildern (*Ellis, 1947; Meyer, 1939*).

Ihre wichtigsten Promotoren haben sich seit langem zurückgezogen und erkannt, daß die praktische Umkehrung des liberalen Grundsatzes mehr Tücken als Vorteile kreiert (*Freytag, 1995*).

Diese Ansätze versuchen, das Problem des Protektionismus zu objektivieren. Aber sie bleiben in einer Hinsicht im Rahmen der traditionellen Protektionismusbetrachtung: Handelspolitik ist ein Bereich, in dem die politische Exekutive über ein Kompetenz-Monopol verfügt; private Wirtschaftssubjekte haben kein Recht, z. B. Verstöße ihrer Regierung gegen GATT-Prinzipien vor Gericht einzuklagen. Deshalb ist im internationalen Rahmen ein Handelskonflikt auch unmittelbar ein Streit zwischen politischen Völkerrechtssubjekten (*Hasse/Hepperle/Wolf, 1994, Kap. 3*). Folglich unterstellt die bisherige Protektionstheorie, daß eine klare Trennung der Wertschöpfung zwischen In- und Ausland möglich ist, um mit Handelspolitik die nationale Wertschöpfung zu bevorzugen. Gerade diese Annahme wird im folgenden in Zweifel gezogen.

Genauso wie die beiden neuen Ansätze wird im folgenden eine objektivierende Betrachtung des Protektionismus angewendet. Die Nachfrage nach Protektionismus ist in einer dynamischen Wirtschaft mit Strukturveränderungen etwas „Nor-

males“. Mit dieser Feststellung werden die negativen Wohlfahrtseffekte nicht besser. Die Schlußfolgerung, daß auf dem politischen Markt über Protektionismus erfolgreiche Umverteilung durchgesetzt wird, muß die Sinne des Ordnungstheoretikers schärfen. Gesucht sind Wege, damit diese „normale“ Nachfrage nicht erfolgreich ist. Für diesen Bereich gelten dieselben prinzipiellen Überlegungen, wie sie seit langem für die Wettbewerbspolitik angestellt werden (OECD, 1994).

Die Vermeidung von Protektionismus ist deshalb so schwierig, weil üblicherweise die beiden Marktseiten (Nachfrage und Abwehr von Protektionismus) nicht gleichgewichtig sind. Die Abwehr setzt insofern eine markt-exogene Entscheidung voraus. Die Annahme einer gemeinwohlorientierten politischen Exekutive, eines ausschließlich gemeinwohlorientierten Handelsrechts wird zu Recht von der Neuen Politischen Ökonomie in Zweifel gezogen. Gegen die simple Unterstellung der Gemeinwohlorientierung sprechen die großen Ermessensspielräume der Exekutive, dem das „normale“ Interesse am Protektionismus gegenübersteht, sowie die empirischen Befunde (u. a. *van Marion*, 1993; *Destler*, 1992).

Diese Konstellation ist für den Ökonomen nicht vertrauensfördernd, zumal er weiß, daß die Rationalität auf dem politischen Markt von der auf dem ökonomischen Markt generell und im besonderen für protektionistische Maßnahmen abweicht: Mehr Glaubwürdigkeit in die Abwehr einer Nachfrage nach Protektionismus wäre gegeben, wenn diese endogen, also aus den Gegeninteressen auf den Gütermärkten entspringen und auf den politischen Markt übertragen würde.

An dieser Stelle setzen die These und die folgende Analyse ein: Die Globalisierung der Produktionsstandorte, vor allem die international vertikal organisierte Produktion Multinationaler Unternehmen (MNU), führt zu Intra-Firmenhandel (IFH), der den Markt für Protektionismus grundlegend verändern kann. Der IFH hat das Potential, die Struktur der Nachfrage nach Protektionismus so zu verändern, daß weniger Protektionismus nachgefragt wird. Gleichzeitig trägt er dazu bei, daß das Prinzip der Offenheit der Märkte von den Unternehmen stärker nachgefragt wird.

Diese Entwicklung kann und müßte von den Banken unterstützt werden, wenn man ihre Interessen in die Analyse einbezieht.

Die Arbeitshypothese lautet folglich:

Die zunehmende Internationalisierung der Produktionsstandorte und der Intra-Firmenhandel sowie die zunehmende Internationalisierung der Kreditfinanzierung Multinationaler Unternehmen drängen die Nachfrage nach Protektionismus zurück. Internationalisierung erzeugt Internationalität.

Berücksichtigt werden müssen ferner zwei Aspekte. Es handelt sich nicht um die Suche nach einer gegengewichtigen Marktmacht. Vielmehr steht die endogene Erosion der Nachfrage nach Protektion im Vordergrund. Eine derartige Abwehr von Protektionismus hat den Vorteil, daß die Zielsetzung der politischen Akteure zweitrangig wird. Dennoch können gerade hier Perzeptionsprobleme auftreten, die

zu traditionellen Handelsbeschränkungen führen können, gegen die sich dann die Unternehmen derselben Branche öffentlich zur Wehr setzen müssen (*San Francisco Chronicle*, 10. Juli 1995; *Times*, 3. Mai 1995).

C. Intra-Firmenhandel: Formen und Entwicklung

Direktinvestitionen sind Voraussetzungen für den IFH. Die dadurch geschaffenen MNU sind aber nicht alle gleichermaßen geeignet, um IFH zu begründen. Von den drei Formen

- horizontale MNU,
- vertikale MNU,
- konglomerate MNU

ist im Sinne der Arbeitshypothese in erster Linie das vertikal verbundene MNU von Interesse.

Die protektionsausweichende Funktion von Direktinvestitionen (DI) ist empirisch gut belegt. Mit der Gründung der EWG stiegen die DI, um den handelsablenkenden Effekten der Zollunion auszuweichen und um an den dynamischen Effekten der Integration teilzuhaben. DI sind insofern in der Lage, Zollschränken und Importkontingente zu unterlaufen.

Die Nachfrage nach Protektionismus wird dadurch nicht zurückgedrängt, denn es gibt durch diese Formen der DI keinen endogenen Widerstand gegen die Politik der Privilegierung der zollunioninternen Wertschöpfung. Für ein MNU ist es dann eine Frage der gewinnmaximierenden Verteilung der Produktion eines homogenen Gutes auf Märkten, die durch den Präferenzzoeffekt der Zollunion segmentiert werden sind.

Diese Betrachtung eher horizontaler MNU dominiert die Analyse von Märkten und MNU. Das Ergebnis sind in der Regel preispolitische Betrachtungen oder die besondere Analyse der Gewinnmaximierung von MNU im Dyopol mit den Kosten des Lobbying sowie den Erträgen / Kosten aus Zöllen oder Kontingenten in einer unternehmerischen Gewinnfunktion (*Spencer/Jones*, 1992).

Diese Sichtweise trifft nicht die hier gewählte Fragestellung, wie die Nachfrage nach Protektionismus endogen eingedämmt werden kann. Da diese Funktionen bei horizontalen und konglomeraten MNU nicht oder nur sehr begrenzt erfüllt werden, werden diese beiden Formen der MNU im folgenden nicht betrachtet.

Im Mittelpunkt meiner Betrachtung stehen MNU, die international vertikal verbunden sind. Bei ihnen besteht ein Element der Komplementarität

- in der Produktion (Zulieferung, Weiterverarbeitung, outsourcing einzelner Arbeitsvorgänge im Rahmen einer Art Lohnveredelung unter einem einheitlichen Unternehmensdach);
- in der Zusammenstellung von Gütersortimenten bei der einzelne Elemente im Ausland gefertigt werden.

Gerade diese Formen der Direktinvestitionen haben zugenommen. Man kann diese Form des „outsourcing“ bei Aufrechterhaltung der rechtlichen Hülle des Unternehmens und unter dem besonderen Aspekt der Internationalität als eine Form der internationalen Kosten- und Standortarbitrage interpretieren. Wie komplex eine derartige Organisation der Produktion werden kann, hat die *OECD* am Beispiel des Intra-Firmenhandels von *Toyota* in Südostasien graphisch belegt (*OECD*, 1992, S. 221) (vgl. Abbildung 1).

Ein erster Plausibilitätsbeweis, daß der Intra-Firmenhandel zu einer veränderten Bewertung gegenüber traditionellen, protektionistischen Interventionen führt, sind zwei Artikel in amerikanischen Publikationen: in der *Washington Post* und im *San Francisco Chronicle* vom 10. Juli 1995 und eine ähnlich ausgerichtete Anzeige der *Mobil Corporation* in der *TIME* vom 7. Juli 1995.

In beiden Tageszeitungen wurde berichtet, daß sich einige Unternehmen einer Branche – der Textilbranche – über beabsichtigte Importbeschränkungen beklagten und dokumentierten damit, daß innerhalb dieses Wirtschaftszweiges *keine* einheitliche Meinung zugunsten protektionistischer Maßnahmen existierte. Im Gegenteil, sie plädierten dafür, daß der Staat sich heraushalten sollte („leave us alone“).

Dies fand in einer Branche statt, der man normalerweise eine breite und hohe Neigung zugunsten eines Importschutzes unterstellt/unterstellen kann (Cline, 1987). Der zentrale Unterschied zwischen den beiden Gruppen / Lagern in ein und demselben Wirtschaftszweig (Nachfrager und Abwehrer von Importrestriktionen) ist gewesen, daß die eine Gruppe (Abwehrer) eine international vertikale Verbundproduktion aufgebaut hatte, während die andere Gruppe (Nachfrager) traditionelle „home-market“-Produzenten waren.

Die Regierung wurde sowohl aufgefordert, einen Importschutz einzuführen, als auch bedrängt, dieses zu unterlassen. Und beide Gruppen innerhalb derselben Branche verwendeten dasselbe Argument: den Verlust von Arbeitsplätzen durch Protektion und ohne Importschutz. Eine neue Situation für die Nachfrage nach Protektion ist gegeben: eine organisierte Nachfrage nach Importschutz und eine organisierte Abwehr von Protektion – und beide Gruppen gehören demselben Interessenverband an. Die Konstellation auf dem politischen Markt für Protektionismus hat sich gewandelt.

D. Empirische Aspekte des Intra-Firmenhandels

Die Direktinvestitionen haben international seit 1980 und vor allem seit 1990 dramatisch zugenommen (vgl. Tabelle 1).

Parallel mit den Direktinvestitionen hat sich auch eine stärkere Nutzung internationaler Standort- und Kostenunterschiede entwickelt, so daß die Form der vertikalen MNU zugenommen hat. Diese Aussage kann man wagen, obwohl die Datenlage ein Problem ist. Besonders hoch ist der Anteil des IFH in der gewerblichen Wirtschaft und hierbei nochmals bei exportorientierten Branchen. Statistiken werden nur von Japan und den USA aperiodisch erhoben. Die Tabellen 2a und 2b sollen deshalb lediglich einen Eindruck über die Größenordnung am Anfang des Prozesses geben, die Produktionsstandorte international zu diversifizieren und die Produktionen international vertikal zu integrieren.

Auch für die stärkere Aktivität deutscher Unternehmen, im Ausland zu investieren, zeichnet sich seit Jahren eine ähnliche Struktur ab. Die Befragungen des *DIHT* 1993 und 1996 haben zweierlei ergeben (vgl. Tabelle 3):

- Einmal einen ungebrochenen Trend zur Investition und Verlagerung von Unternehmensteilen ins Ausland;
- einen Schwerpunkt der Auslandsinvestitionen der deutschen Industrie im Bereich der Produktion (52%) und innerhalb dieser Gruppe vor allem bei den Vorleistungsgüterproduzenten (58%).

Rückwirkungen einer internationalen, vertikalen Verbundproduktion auf die Nachfrage nach Protektion treten nur dann auf, wenn die Produktionsstandorte in unterschiedlichen handelspolitischen Regimen liegen. Innerhalb der EG findet zwar ebenfalls eine Standortarbitrage statt, aber der Binnenmarkt und die zentralisierte Kompetenz in der Handelspolitik bei der EG-Kommission haben den politischen Markt für Protektion entnationalisiert und gleichzeitig die EG als handelspolitischen Staatsraum geschaffen, für den die Rechtshoheit in der Außenhandelspolitik gilt. Dies wird durch die Osterweiterung der EG ebenfalls eintreten, aber noch bestehen begrenzte handelspolitische Spielräume der Staaten Mittel- und Osteuropas, auch innerhalb der Europa-Abkommen mit der EG.

Das Phänomen des IFH und der internationalen Standortarbitrage ist am deutlichsten nachvollziehbar am Beispiel der japanischen Direktinvestitionen seit Mitte der 80er Jahre. Einmal kann man an diesem Beispiel die Entscheidungsgründe der Unternehmen studieren. Ferner stellt man fest, daß beim Aufbau einer international vertikalen Verbundproduktion aus unternehmerischer und auch staatlicher Sicht ganz andere Ziele im Vordergrund stehen. Die Veränderungen auf dem Markt für Protektion stellt eine nicht geplante Nebenwirkung dar, die gerade in Japan als gefestigt eingeschätzte informelle Strukturen aufgebrochen hat.

Der Ursprung der dramatischen Zuwächse der japanischen Direktinvestitionen sind die großen Aufwertungsschübe des Yen 1985 ff. und 1994 ff. Die Erhaltung

der Wettbewerbsfähigkeit traf auf innerjapanische Schranken: Das Rückwälzungspotential auf die japanische Zulieferindustrie (Kleinstunternehmen) reichte nicht mehr aus, um die Preisnachteile durch die Aufwertung des Yen zu kompensieren.

Ein Prozeß der Verlagerung von Teilstückungen fand statt, der drei Effekte verbinden hat:

- Erstens erreichte man durch die Produktion im Ausland gegenüber der Produktion in Japan Kostenvorteile.
- Zweitens wirkte diese Verlagerung eines Teils der Produktion wie ein Kosten- und Währungs-Hedging, weil dieser Teil der Produktionskosten bei Aufwertungen des Yen eine direkte Kostenentlastung bewirkte. Diese Effekte wurden in allen ostasiatischen Ländern realisiert, die an den Dollar gekoppelt waren, und in allen anderen Ländern, soweit sie sich nicht an den Yen anlehnten. Dies erklärt auch die Verlagerung von Produktionen in die USA.
- Drittens erlaubten die Direktinvestitionen – die horizontalen, aber noch mehr die konglomeraten und vertikalen – eine Kontrolle der Importe nach Japan. Dies ist immer eine Besonderheit in Japan gewesen, dessen informelle Importbarrieren größer und wirksamer sind als die formellen (Hasse/Hepperle/Wolf, 1994; Kramer, 1998, Kap. E III).

E. Die Nachfrage nach Protektionismus mit und ohne international vertikal verflochtenen MNU

Die Veränderungen der Strukturen auf dem Gütermarkt und der Interessenwahrnehmung für und gegen Protektionismus soll mit Hilfe von Fallstudien umrissen werden. Es werden im einzelnen folgende Fälle unterschieden:

- Fall 1a Die „klassische Asymmetrie“ auf dem Markt für Protektionismus (Wettbewerb nationaler Produktionen)
- Fall 1b Freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen
- Fall 2 Der erweiterte „klassische Fall“: Protektionismus für ein Inputprodukt (vertikaler Wettbewerb)
- Fall 3 Protektion bei teilweiser internationaler Produktion
- Fall 3a mit unterschiedlichen Interessenvertretungen für Halbfabrikate (HF) und Fertigfabrikate (FF) sowie
- Fall b / c einer einheitlichen Interessenvertretung für HF und FF

I. Fall 1a: Die „klassische Asymmetrie“ auf dem Markt für Protektionismus

Unternehmen 1 (U1A) in Land A produziert ein Fertigprodukt und Importsubstitut und gerät durch das Unternehmen 1 aus Land B (U1B) unter Wettbewerbsdruck. U1A kann auch als die Gesamtheit der Unternehmen einer Branche in Land A angesehen werden, die über ihren Verband FF_A die Regierung A auffordern, Importbeschränkungen einzuführen. Dieser Nachfrage nach Importschutz steht keine direkte Abwehr gegenüber. Im Land A gar keine, dies ist die „klassische“ Situation, wenn die Nachfrager in Land A keine organisierte Gegenwehr leisten können und die Regierung allein der Forderung der Branche FF_A gegenübersteht. Der Konsument ist der berühmte „forgotten man“. Das Unternehmen in Land B und sein Interessenverband FF_B haben nur die Möglichkeit, über die Regierung in B und über die internationale Institution $GATT/WTO$ eine legale Gegenposition aufzubauen.

Die Konstellation auf dem Markt für Protektion kann wie folgt zusammengefaßt werden:

<i>Nachfrager nach Protektion für FF</i>	<i>Abwehr von Protektion</i>
<i>In Land A</i>	<i>Aus Land A</i>
1. Unternehmen 1 A	
2. Verband FF_A	
<i>In Land B</i>	<i>Aus Land B u. a.</i>
	1. Unternehmen 1B
	2. Verband FF_B
	3. Regierung B
	4. $GATT/WTO$

II. Fall 1b: Das „freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen“

Die grundsätzliche Konstellation auf dem Gütermarkt ist identisch. Die eigentliche Verschärfung der Problematik liegt in der Kollusion zwischen den Parteien – zwischen den Regierungen A und B und möglicherweise auch zwischen den Unternehmen 1A und 1B (Hasse, 1994).

Wenn man die Veränderungen auf dem Markt für Protektionismus betrachtet, erkennt man, wie gravierend dieses Instrument der Handelspolitik in die Ordnung der internationalen Gütermärkte sowie in die Interessenwahrnehmung auf dem politischen Markt eingreift.

<i>Nachfrager nach Protektion für FF</i>	<i>Abwehr von Protektion</i>
<i>In Land A</i>	<i>In Land A</i>
1. Unternehmen 1 A	
2. Verband FF _A	
3. Regierung A	
<i>In Land B per Kollusion</i>	<i>In Land B</i>
4. Unternehmen 1B	
5. Verband FF _B	
6. Regierung B	
7. <i>GATT/WTO</i> durch Tolerierung der kooperativen Beschränkung des internationalen Handels	

Das Fazit ist erschreckend: Einer Nachfrage nach Protektionismus steht keinerlei Abwehr mehr gegenüber. Statt dessen existiert eine internationale Kollusion zugunsten der Handelsbeschränkung zu Lasten der Konsumenten.

III. Fall 2: Der erweiterte „klassische“ Fall: Protektionismus für ein Inputprodukt

Wenn man unterstellt, daß der ausländische Wettbewerbsdruck sich auf das Inputprodukt X_{HF} beschränkt und ferner annimmt, daß die Produzenten in A und B jeweils getrennte Interessenvertretungen haben für die Produktion der Inputprodukte und der Fertigprodukte (Verbände HF_A und FF_B), dann ergeben sich folgende Konstellationen:

Unternehmen 2A versucht, über den Interessenverband HF_A Importbeschränkungen durch die Regierung A gegen U2B zu erhalten. Unternehmen 2B wiederum ist bemüht, dieses im eigenen Land über seine Interessenvertretung (Verband HF_B) durch Aktivierung der Regierung B zu verhindern.

Soweit entspricht dieser Fall dem der „klassischen Asymmetrie“. Abweichend ist, daß aufgrund des Aspektes der vertikalen Produktion – hier aber nur auf nationaler Ebene – die Interessenwahrnehmung deutlich abweicht. In Land A wird die Weiterverarbeitende Industrie durch einen Importschutz für das Inputprodukt X_{HF} betroffen: durch die wahrscheinliche Preissteigerung von Gut X_{HF} und den dadurch zu erwartenden Verlust an Wettbewerbsfähigkeit auf dem Markt für das Fertigprodukt X_{FF} in A und B, da der Weiterverarbeiter in Land B – U1B – diese Preis- und Kostensteigerung nicht erfährt. U1B ist insofern ein Befürworter der Schutzmaßnahmen in Land A, von denen er profitiert.

Es entsteht auf dem Markt für Protektion folgende Struktur:

<i>Nachfrager nach Protektion für X_{HF}</i>	<i>Abwehr von Protektion</i>
<i>In Land A</i>	<i>In Land A</i>
1. Unternehmen 2A	1. Unternehmen 1A
2. Verband HF_A	2. Verband FF_A
<i>In Land B</i>	<i>In Land B</i>
(Latent Unternehmen 1B)	1. Unternehmen 2B
	2. Verband HF_B
	3. Regierung B
	4. <i>GATT/WTO</i>

Das Fazit lautet: In Land A entsteht organisierte Abwehr gegen die nachgefragte Beschränkung der Importe. Im Ausland entwickelt sich der „normale“ Widerstand, der aber abgeschwächt wird, weil mit dem Weiterverarbeiter U1B ein Nutznießer der Importrestriktionen entsteht.

IV. Fall 3a: Handelsbeschränkung bei international vertikaler Produktion

Mit dem Fällen 3a, b, c wird die international vertikale Produktion mit Intra-Firmenhandel untersucht. Sie unterscheiden sich in den Annahmen über die Produktionsstandorte des Inputprodukts (X_{HF}) und über die Form der Interessenwahrnehmung in Land A.

Im Fall 3a wird unterschieden zwischen:

- Unternehmen 3A: Es produziert X_{HF} nur in A und beliefert den Weiterverarbeiter U1A.
- Unternehmen 2A: Ein Multinationales Unternehmen, das sein Inputprodukt von einer Tochtergesellschaft in Land B bezieht.
- Verbände HF_A , FF_A , HF_B : Es existieren in beiden Ländern getrennte Verbände für die Interessenwahrnehmung bei Input- und Fertigprodukten. Der Verband für Fertigprodukte in Land B entfällt, weil in Land B nur das Inputprodukt hergestellt wird – durch U1B, einem eigenständigen Unternehmen, und durch die Tochtergesellschaft von U2A.

Wenn der Halbfabrikatehersteller U3A in Land A durch die Angebote von U1B unter Druck gerät und er versucht, mit Hilfe seines Verbandes HF_A einen Import-

schutz zu erhalten, stehen sich folgende Befürworter und Gegner auf dem Markt für Protektionismus gegenüber:

<i>Nachfrage nach Protektion für X_{HF}</i>	<i>Abwehr von Protektion</i>
<i>In Land A</i>	<i>In Land A</i>
1. Unternehmen 3A	1. Unternehmen 2A
2. Verband HF _A	2. Verband FF _A
	3. Unternehmen 1A
<i>In Land B</i>	<i>In Land B</i>
	1. Unternehmen 1B
	2. Unternehmen 2A in B
	3. Verband HF _B
	4. Regierung B
	5. GATT/WTO

Es entsteht eine Umkehrung der Interessenwahrnehmung gegenüber dem „klassischen“ Fall 1. Der Widerstand ist übermächtig geworden; zu dem Weiterverarbeiter U1A wie in Fall 2 tritt nun das multinationale Unternehmen U2A hinzu, das seine Interessen gegen die Importbeschränkung sowohl in Land A als auch in Land B wahrnimmt. Bei dieser Konstellation der beiden Marktseiten wird es für U3A und HF_A schwieriger, die Regierung in A zu bewegen, handelseinschränkende Maßnahmen einzuführen.

Ein interessanter Nebenaspekt sei noch erwähnt. Wenn Land A einen Zoll einführen würde, würde das Unternehmen U1A davon voll getroffen werden. Das multinationale Unternehmen U2A hätte dagegen die Möglichkeit, die Zolllast durch niedrigere Transferpreise zwischen Tochter- und Muttergesellschaft zu mindern.

V. Fälle 3b und 3c: Handelsbeschränkung bei international vertikaler Produktion, aber geänderter Interessenvertretungen

Gegenüber Fall 3a werden folgende Variationen eingeführt:

Die Betrachtung konzentriert sich auf Land A. In Land B wird deshalb nur noch die Tochtergesellschaft von U2A erwähnt. Alle anderen Elemente von Fall 3a gelten weiter; als Erklärung für den Importdruck gegen U3A und als Vertreter zur Abwehr der Handelsbeschränkung. Neu ist, daß unterstellt wird, daß es nur eine Branchevertretung mit dem Verband FF_A gibt.

Wenn unter diesen Bedingungen U3A eine Importbeschränkung erreichen möchte, trifft es auf eine neue und organisierte Abwehrfront im eigenen Verband.

8 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 263

Eine einfache Interessenvertretung durch den Verband FF_A ist ebenso wenig möglich wie eine klare Definition der Interessen an der Handelsbeschränkung. Die traditionelle Annahme des Protektionismus, daß man eindeutig zwischen der Wertschöpfung des Auslands und des Inlands unterscheiden könne, ist durch den internationalen vertikalen Produktionsverbund des Unternehmens $U2A$ aufgehoben worden. Dieses MNU hat ein vitales Interesse an einem offenen Markt in Land A, der notwendig ist, um seine Produktion und die Wertschöpfung in Land A aufrecht zu erhalten. Der Verband FF_A ist gespalten.

Nachfrage nach Protektion

In Land A

- (1. $U1A$)
- 2. $U3A$

Abwehr von Protektion

In Land A

- (1. $U1A$)
- 2. $U2A$

Fazit: Verband FF_A ist gespalten. Mit dem multinationalen Unternehmen entsteht eine endogene Abwehr von Protektionismus.

In dieser Betrachtung gibt es zwei weitere, interessante Aspekte:

- (1) Die Position von $U1A$. Einmal kann es die Interessen als Weiterverarbeiter wie im Fall 3a (Abwehr von Protektionismus) wahrnehmen. Andererseits kann man unterstellen, daß $U1A$ gleichgerichtete Interessen wie $U3A$ haben kann, wenn $U3A$ sein einziger Zulieferer ist. Ohne Importschutz entstünde das Risiko, daß die verringerte oder gar ausfallende Produktion von $U3A$ auch die Produktion und Existenz von $U1A$ berühren würde. Die Interessen von $U1A$ werden bestimmt von den Alternativen, den Zulieferer $U3A$ ersetzen zu können oder nicht. Wenn zum Beispiel das Tochterunternehmen von $U2A$ die einzige Ausweichmöglichkeit wäre, würde die Eigenständigkeit gefährdet werden, und somit hätte $U1A$ ein Interesse, daß $U3A$ überlebt.
- (2) Wenn man die Wirkungen einer Mengenbeschränkung analysiert, ergeben sich folgende Veränderungen. Das Unternehmen $U1A$ wird von der Mengenbegrenzung nicht, wohl aber von der Preiserhöhung betroffen. Das Unternehmen $U2A$ erfährt je nach dem Ausmaß der Mengenkürzung ein Produktionsrisiko. Der Vorteil der internationalen vertikalen Verbundproduktion wird abgebaut oder vernichtet. Eine Verlagerung auch der Produktion von X_{FF} könnte die Folge sein. Wenn die Quote sehr klein gewählt werden sollte, würde dem Produzenten $U3A$ ein Quasi-Monopol eingeräumt.

Aufgrund der gravierenden Rückwirkungen ist zu erwarten, daß $U2A$ intensiv für die Abwehr der Protektion eintritt und dabei die Austrittsdrohung einsetzt.

VI. Fall 3c: Protektion bei national und international vertikaler Verbundproduktion für ein Fertigprodukt

Die Modellbedingungen im Fall 3c bleiben für das Land B unverändert. Lediglich in Land A wird angenommen, daß U3A als eigenständiger Produzent des Inputprodukts X_{HF} entfällt und U1A dies in Land A selber herstellt. Die Vertretung der Branche durch einen Verband FF_A ist dann folgerichtig.

Im Fall 3c stehen sich eindeutig die beiden unterschiedlich organisierten Unternehmen U1A und U2A gegenüber; die nationale, vertikale Wertschöpfungskette und die international vertikal verbundene Produktionskette.

Nachfrage nach Protektion

In Land A

U1A

Verband FF_A

Abwehr von Protektion

In Land A

U2A

U1A verlangt den Importschutz für das Fertigprodukt X_{FF}

U2A hat aufgrund seiner international vertikalen Produktionsstruktur keine Kostenprobleme.

U2A würde von der Protektion in Land A ebenfalls profitieren, wenn die Nachfrage in Land A unelastisch wäre. Sollte die Nachfrage jedoch elastisch reagieren, ist zu erwarten, daß sich U2A dem Importschutz widersetzen würde. Warum sollte es seinen Wettbewerbsvorteil aufgeben und auf mögliche Marktanteilsgewinne verzichten, indem es zusammen mit U1A einen Importschutz nachfragt.

U2A wird folglich *gegen* Protektion votieren. Der Verband FF_A ist gespalten. Die Nachfrage nach Protektion verliert endogen an Nachfragekraft.

F. Die Rolle der Banken

Die Analyse der Nachfrage nach Protektion konzentriert sich auf der wirtschaftlichen Seite in der Regel auf den Gütermarkt. Dies ist durchaus eine Verengung der Sichtweise, weil damit weder die Komplexität des Unternehmens noch die am Ertrag des Unternehmens interessierten Personengruppen vollständig erfaßt werden. Die Politische Ökonomie bemüht sich, diese Determinanten einzubeziehen, wenn damit Interessenwahrnehmung verbunden ist.

Gerade die Banken führen ein Schattendasein in den Analysen. Sie auszuklammern bedeutet, daß man implizit annimmt, die Unternehmen finanzierten alle Transaktionen mit Eigenmitteln. Die Realität weicht davon ab und sollte deshalb

8*

in die Theorie eingearbeitet werden. Für die Analyse der Nachfrage nach Protektionismus ergeben sich dabei interessante Aspekte.

Eine Bank, die ein Unternehmen finanziert, das Direktinvestitionen für einen internationalen vertikalen Produktionsverbund vornimmt, hat ein Interesse daran, daß diese Investitionen ertragreich sind. Protektionistische Maßnahmen, die die Rentabilität der Investition gefährden, wirken auch negativ auf die Interessen der Bank zurück – auf die Zinszahlungen und die Rückzahlung. Diese Interessenlage gilt für den Fall,

- daß die Bank die Finanzierung nur am Stammsitz von Bank und Unternehmen vornimmt (Home-base-Prinzip)
- oder daß sie die Finanzierung im Ausland über eine Tochterbank abwickelt.

Entgegengesetzt ist die Interessenlage der Bank, die ausschließlich Unternehmen finanziert, die im Inland produzieren und investieren. Wenn diese Unternehmen unter ausländischen Wettbewerbsdruck geraten, ist die Bank ein indirekter und zusätzlicher Befürworter von Importerschwerungen.

Daraus kann abgeleitet werden, daß Banken, die sich unmittelbar oder über Auslandstöchter in der Finanzierung von Auslandsinvestitionen engagieren, ein direktes Interesse an offenen Märkten haben müßten. Je internationaler eine Bank auf ihrer Aktivseite wird, desto größer wird ihr Interesse, daß Protektionismus nicht zu Abschreibungen von Forderungen führt. Dann sind die Banken auf der Seite der Marktteilnehmer, die für grundsätzlich offene Märkte aktiv eintreten.

G. Zwischenbilanz

Als Ergebnisse der Analyse können festgehalten werden:

- (1) Die Konstellationen auf dem Markt für Protektionismus weisen gravierende Unterschiede auf, je nachdem
 - ob Importschutz für ein Fertigprodukt
 - oder ob Importschutz für ein Inputproduktnachgefragt wird. Dies gilt unabhängig davon, ob eine international vertikal verbundene Produktion existiert oder nicht (Fälle 1 und 2).
- (2) Bei international vertikaler Produktion wächst die Abwehr von Protektionismus,
 - wenn Importschutz für ein Inputprodukt
 - und wenn Importschutz für ein Fertigproduktnachgefragt wird.

Dies gilt, wenn man unterstellt, daß es getrennte Interessenverbände für Input- und Fertigprodukte gibt (Fall 3a).

- (3) Unterstellt man international vertikale Produktion für einen Teil der Unternehmen in einer Branche sowie eine einheitliche Interessenvertretung sowohl der Input- als auch der Fertiggüterproduzenten, dann ist bei einer Nachfrage für Protektion der Interessenverband nicht zu einer klaren Meinungsbildung in der Lage. Dies gilt sowohl für die Nachfrage eines Importschutzes für Halbfabrikate (Fall 3b) als auch für Fertigfabrikate (Fall 3c).
- (4) Darüber hinaus können auch Probleme auf dem politischen Markt auftreten, wenn die Regierung von sich aus aktiv wird. Sie könnte Maßnahmen ergreifen, die innerhalb der Branche zu einer selektiven und damit umstrittenen Präferenzierung führen. Die Regierung muß bei international vertikal verbundener Produktion die Veränderungen gegenüber der traditionellen Positionszuordnung bei der Nachfrage und Abwehr von Protektionismus beachten und Zurückhaltung üben.
- (5) Banken, die ihre Aktivgeschäfte international gestalten und die Direktinvestitionen Multinationaler Unternehmen finanzieren, haben ein Interesse an offenen Gütermärkten. Denn Protektionismus gefährdet die Verzinsung und Rückzahlung ihrer Kreditforderungen. Banken werden mit der Internationalisierung ihrer Kreditgeschäfte eine immer stärkere Position nicht nur zugunsten offener Finanz-, sondern auch offener Gütermärkte einnehmen. Sie verstärken dann die endogene Abwehr von Protektionismus.
- (6) Auf dem ökonomischen Markt entsteht durch Intra-Firmenhandel eine endogene Abwehr von Nachfrage nach Protektionismus. Diese neue Konstellation beeinflußt nachhaltig den politischen Markt in der Bereitschaft, protektionistische Interventionen zu ergreifen. Gleichzeitig entsteht für die politische Exekutive und die Administration eine neue Situation, die ihre Ermessensspielräume einschränkt und die Offenheit der Außenwirtschaft begünstigt.

Literatur

- Cline, William R. (1987): The Future of World Trade in Textiles and Apparel, Washington, D.C.*
- Destler, J.M. (1992): American Trade Policies, 2nd ed., Washington, D.C.*
- Ellis, Howard S. (1941): Exchange Control in Central Europe, Cambridge (Mass.).*
- Freytag, Andreas (1995): Die strategische Handels- und Industriepolitik der EU – eine politökonomische Analyse, Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Bd. 99, Köln.*
- Hasse, Rolf H. (1997): Entwicklung und Aufgabe der WTO als Institution der Welthandelsordnung, in: FIW, Die Bedeutung der WTO für die europäische Wirtschaft, Heft 1973, S. 15 - 36.*

- (1996): Globalisierung und Protektionismus, in: Biskup, Reinhold (Hrsg.): Globalisierung und Wettbewerb, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Bd. 63, Bern u. a., S. 285 - 327.
- (1994): Weltwirtschaft ohne Marktwirtschaft. Selbstbeschränkungsabkommen: Die teuerste Art, Japans Exportwirtschaft zu stärken, in: Hasse, Rolf H., Josef Molsberger, Christian Watrin (Hrsg.): Ordnung in Freiheit, Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag, Stuttgart u. a., S. 389 - 411.

Hasse, Rolf H. / Hepperle, Bastian / Wolf, Susanna (1994): Die Weiterentwicklung des handelspolitischen Instrumentariums, Institut für Wirtschaftspolitik der Universität der Bundeswehr Hamburg, Hamburg.

Kramer, Stefan (1998): Die Wirkung einer Internationalisierung des Yen auf die japanischen Finanzmärkte, die japanische Geldpolitik und die Usancen der Fakturierung, Frankfurt / M.

Meyer, F. W. (1939): Devisenbeschaffung als neue Währungsform, Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 49, S. 415 - 472.

OECD (1997): Indicators of Tariff & Nontariff Trade Barriers, Update 1997, Paris.

- (1994): Trade and Competition Policies: Comparing Objectives and Methods. Trade Policy Issues 4, Paris.

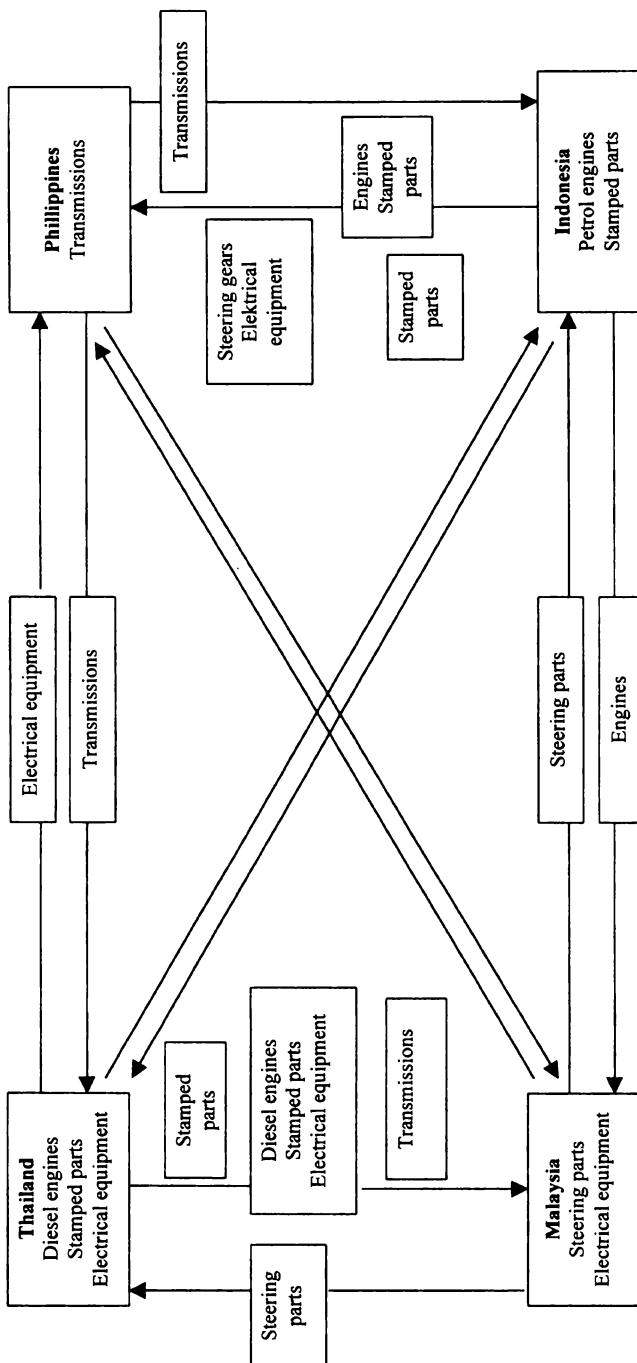
- (1992): Technology and the Economy, Paris.

San Francisco Chronicle (1995): Underwear Makers say Import Quotas are Pain in Butt, San Francisco, 10. Juli.

Spencer, Barbara J. / Jones, Ronald W. (1992): Trade and protection in vertically related markets, Journal of International Economics, Vol. 32, S. 31 - 55.

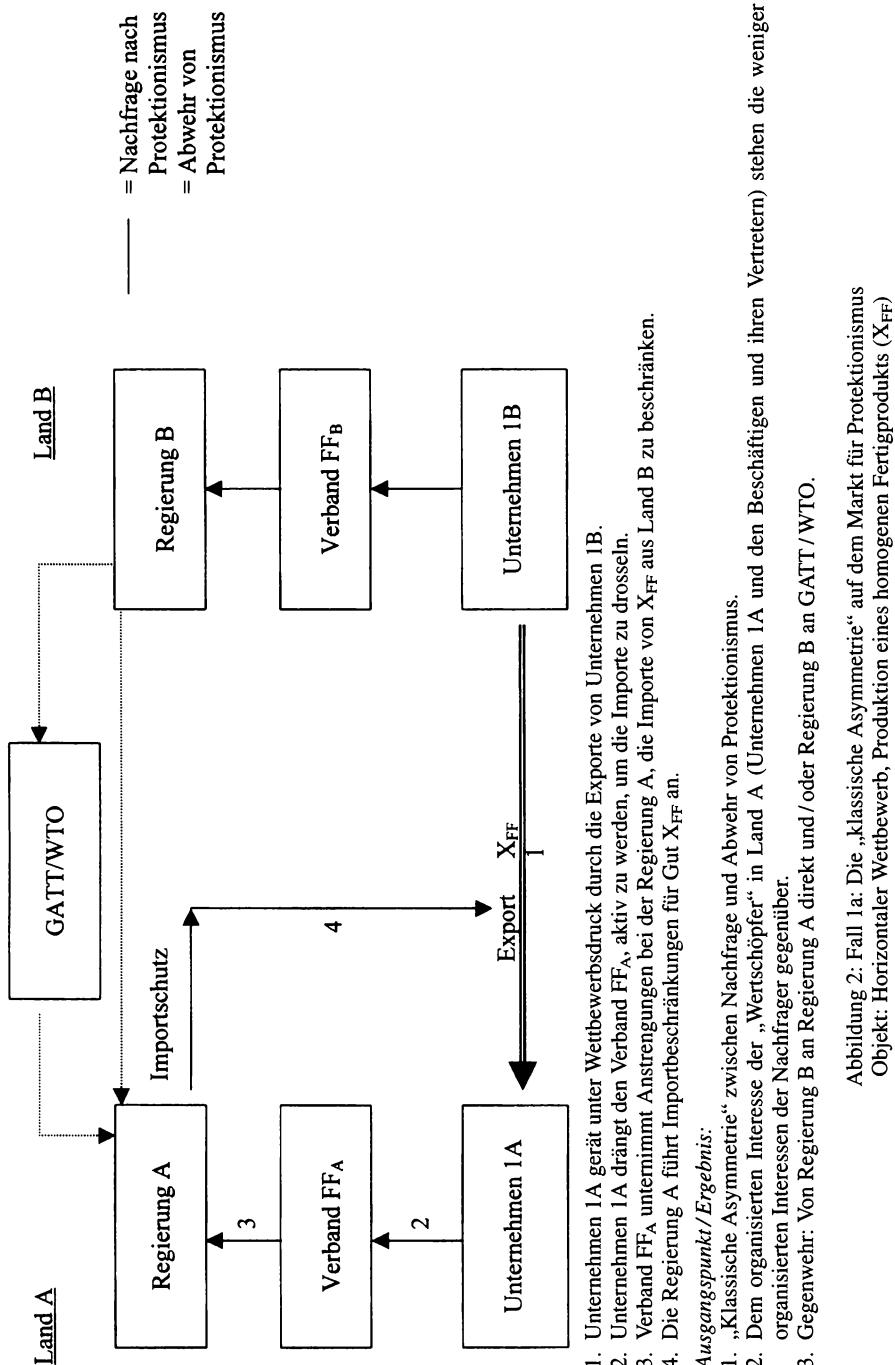
Van Marion, Marcel F. (1993): Liberal Trade and Japan. The Incompatibility Issue, Heidelberg u. a.

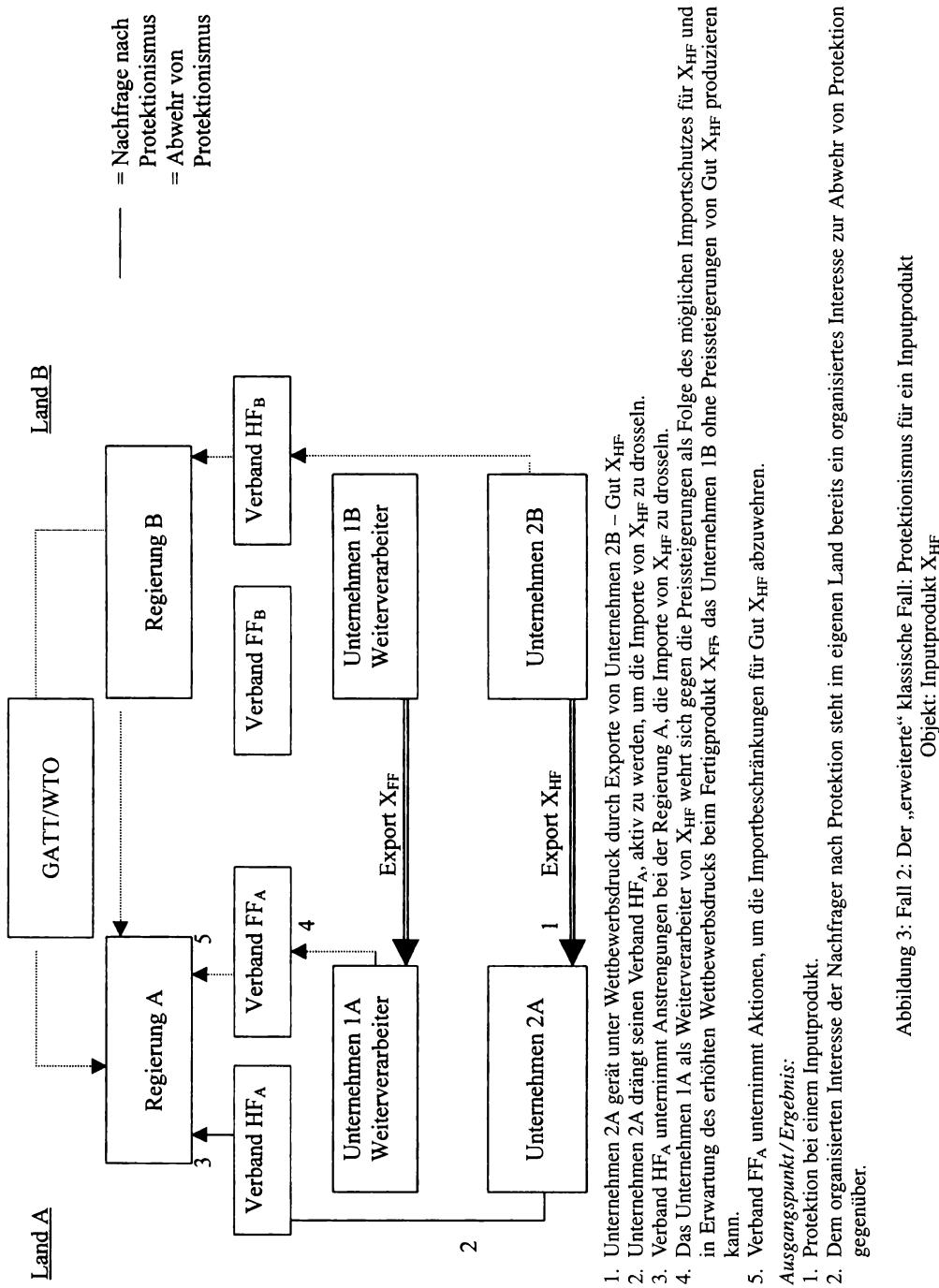
Anhang



Quelle: OECD, Technology and the Economy, Paris 1992, S. 221.

Abbildung 1: Spezialisierung und Intra-Firmenhandel in Südostasien durch Toyota





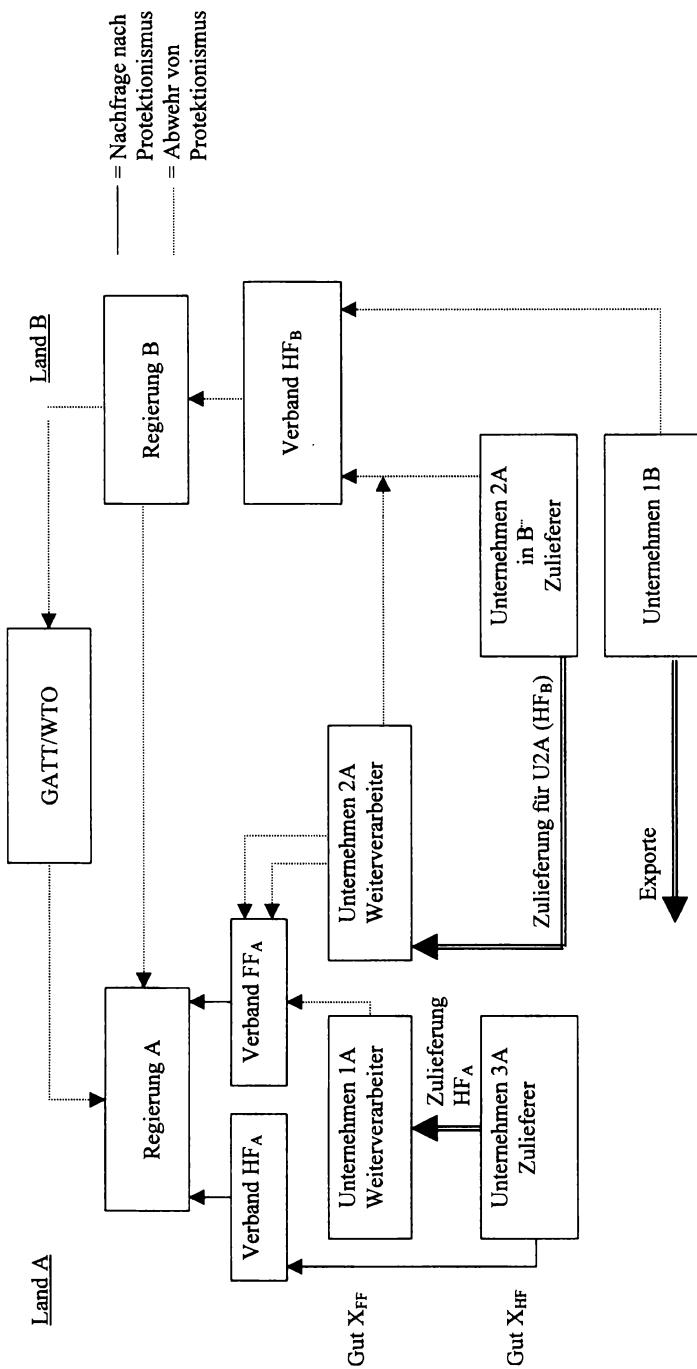


Abbildung 4: Fall 3a: Protektion bei internationaler vertikaler Produktion
Objekt: Fertigprodukt X_{FF}; Inputprodukt X_{HF} produziert in Land A und Land B

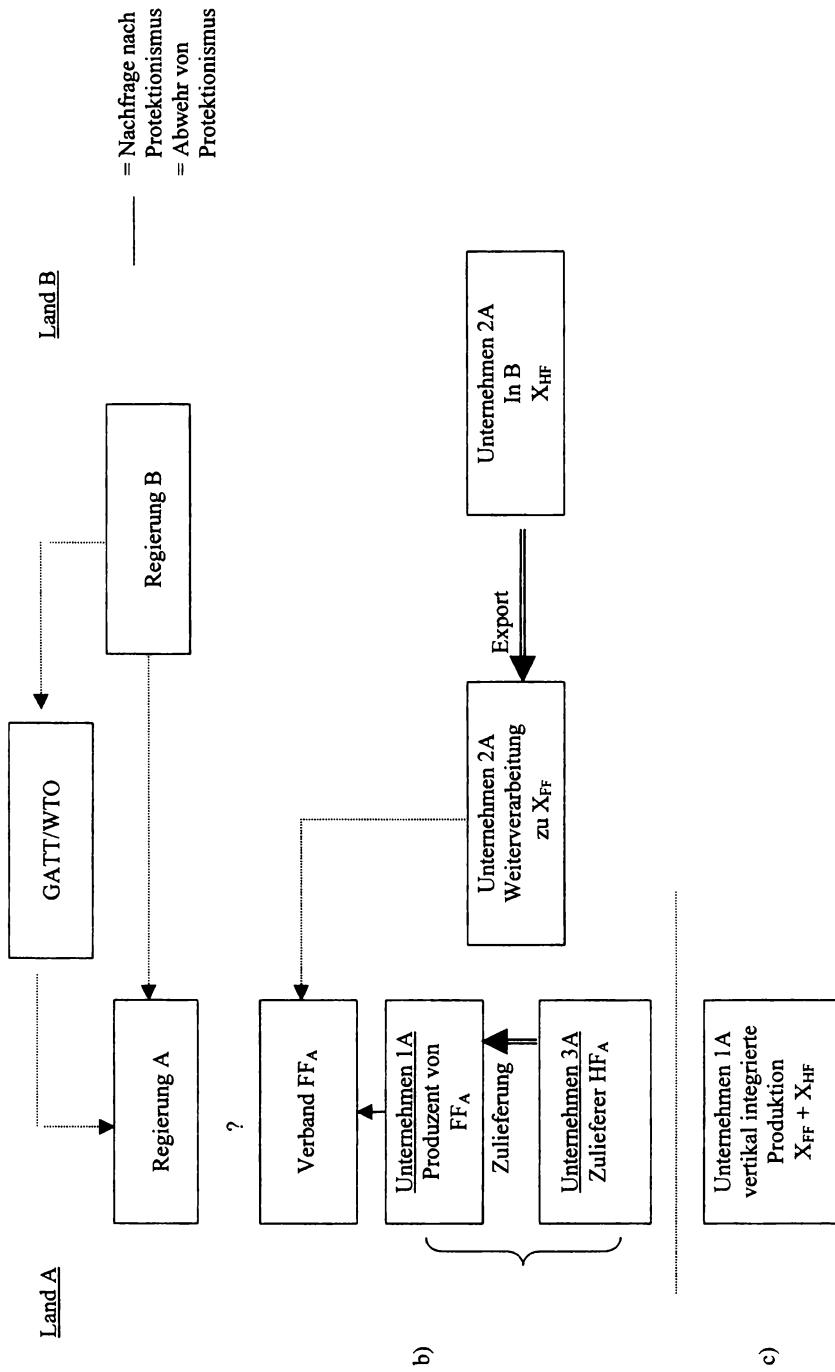


Abbildung 5: Fall 3b / c: Protektion bei internationaler vertikaler Produktion für ein Halbfabrikat (X_{HF} – Fall 3b) und ein Fertigprodukt (X_{FF} – Fall 3c) Abweichung zu Fall 3a: Die Unternehmen in Land A werden von einem einheitlichen Verband vertreten, das Unternehmen 2A eine internationalisierte vertikale Produktion, es produziert Gut X_{HF} in Land B

Tabelle 1
Bestand ausländischer Direktinvestitionen in Mrd. US-\$, 1960 - 1995

	1960	1973	1980	1990	1992	1993	1994	1995
USA	32	101	220	408	474	-	-	712 ¹
Japan	1	10	20	204	251	-	-	298 ¹
Großbritannien	12	28	79	226	259	-	-	-
Deutschland	1	12	43	140	186	-	-	248 ¹
Frankreich	4	9	21	110	151	-	-	-
WELT	=	=	515	1.616	1.949	+432 ²	+456 ²	+ 632 ²

¹ BIZ, 67. Jahresbericht (1997), S. 35 und 37.

² Bestandsveränderungen.

Quelle: UNCTAD, Transnational Corporations in World Development, New York 1988; UNCTAD, World Investment Report, New York 1993 und 1997.

Tabelle 2a: Intra-Firmenhandel zwischen den USA und Europa sowie den USA und Japan, 1986 in % der U.S. Exporte / Importe

Gesamt	EUROPA			Gesamt	JAPAN		
	Ausländ. Tochter-U. an/von ausländ. Muttergesellschaft	U.S. Tochter-U. an/von U.S. Muttergesellschaft	davon: Tochter-U. in Mehrheitsbesitz		Ausländ. Tochter-U. an/von ausländ. Muttergesellschaft	U.S. Tochter-U. an/von U.S. Muttergesellschaft	davon: Tochter-U. in Mehrheitsbesitz
U.S. Exporte	48,5	11,6	36,9	32,8	72,0	58,4	13,6
U.S. Importe	42,0	29,8	12,2	10,5	75,0	66,1	8,9

Quelle: Lawrence, Robert Z.: How Open is Japan?¹, in: Paul Krugman (Hrsg.): Trade with Japan. Has the Door Opened Widet², Chicago and London 1991, S. 16.

Tabelle 2b: Anteile der Lieferungen von mit U.S.-Firmen verbundenen Auslandsfirmen¹ an den Gesamtimporten der USA, 1977 in %

Ländergruppe	Alle Waren	davon: verarbeitete Waren
OECD-Länder	53,6	61,1
Entwicklungsänder	28,1	37,0

¹ U.S.-related parties = Unternehmen außerhalb der USA, bei denen die U.S. Gesellschaften mindestens 5% der Stimmen halten.

Quelle: Helleiner, G.K.: Intra-Firm Trade and Developing Countries, London u. a. 1981, S. 28.

Tabelle 3

Die Funktionsschwerpunkte westdeutscher Unternehmen bei Direktinvestitionen im Ausland in den nächsten 3 Jahren, in % (Stand Herbst 1996)

Wirtschaftszweig	Produktion	Vertrieb/ Niederlassung	Kundendienst/ Service
<u>Industrie</u>	52	36	12
- Vorleistungs- güterproduzenten	58	32	10
- Investitionsgüter- produzenten	43	39	18
- Gebrauchsgüter- produzenten	55	36	9
- Verbrauchsgüter- produzenten	51	37	12
<u>Verkehr</u>	20	43	37
<u>Bau</u>	54	33	13

Quelle: DIHT, Produktionsverlagerung als Element der Auslandsinvestitionen. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung im Herbst 1996, Bonn im Dezember 1996, S. 4.

Sozialstandards unter globalem Druck: Erhalten, senken, erhöhen?

Von *Norbert Berthold* und *Jörg Hilpert*¹, Würzburg

A. Einleitende Bemerkungen

Seit *Ricardo* versuchen die Ökonomen, ihre Mitmenschen davon zu überzeugen, daß Freihandel die Wohlfahrt aller beteiligten Länder maximiert – geschafft haben sie es nie. Trotzdem hat der Welthandel ein nie zuvor bekanntes Niveau erreicht. Ist es also die normative Kraft des Faktischen, die von der segensreichen Kraft der internationalen Arbeitsteilung überzeugt? Es sieht heute nicht so aus, ganz im Gegenteil. Zeitgleich mit dem Zusammenwachsen der Weltwirtschaft treten zwei unterschiedliche, aber gleichermaßen unerwünschte Trends auf: Die Arbeitslosigkeit in Europa ist hoch und persistent; Die Lohnstruktur in den USA wird immer ungleicher. In der öffentlichen Diskussion liegt es nahe, das zeitliche Zusammenfallen als einen Beleg für die ursächliche Beziehung zu akzeptieren. Der ungehemmte Welthandel sei schuld an beiden Entwicklungen, der „gesunde Menschenverstand“ habe es ja schon immer gewußt, daß ungehemmter Handel manchen Ländern schadet.

Die Zunft der Ökonomen befindet sich in einer Zwickmühle. Plötzlich erlebt das *Heckscher-Ohlin-Samuelson*-Modell eine veritable Renaissance, obwohl diese Seite im Buch der Dogmengeschichte schon halb umgeblättert war. Zum einen scheint die Struktur der Weltwirtschaft den Ideen von damals wieder nähergekommen zu sein. Neue Länder agieren im internationalen Handel, und ob es sich dabei nun um Entwicklungsländer, „Emerging Economies“ oder Transformationsländer handelt: Sie alle sind ganz anders ausgestattet als jene fortgeschrittenen Industriestaaten, die den Weltmarkt weitgehend alleine bestimmten. Handel zwischen unterschiedlich ausgestatteten Ländern, so die Botschaft der Theorie, ist wohlfahrtssteigernd. Zum anderen haben aber *Stolper* und *Samuelson* schon in den vierziger Jahren ein Grundmuster skizziert, das wie eine Blaupause auf die unliebsamen Trends in den USA und Europa zu passen scheint. Das ist die Zwickmühle der Freihandels-Befürworter. Eine Bestätigung des *Stolper-Samuelson*-, ja sogar des Faktorpreisausgleichstheorems sehen Pessimisten über den USA dräuen, und die Arbeitslosigkeit

¹ Die Autoren danken Eric Thode und den Teilnehmern an der Jahrestagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses für wertvolle Anregungen und hilfreiche Kritik

in Europa folge den gleichen Zwängen. Im gleichen Atemzug wird geklagt, die mühsam errungenen Sozialstandards der europäischen Nationen seien ebenfalls schon bald Makulatur. Und quasi im Dreisatz populärökonomischer Logik fordern die Pessimisten, zumindest ein Minimum an einheitlichen Sozialstandards müsse für alle Länder der Erde gelten und handelspolitisch sanktioniert werden, um das Schlimmste zu verhindern. Die Furcht vor dem Handel mit Billiglohnländern wird wieder geschürt, „[...] the ‘race to the bottom’ argument for the use of trade policy in enforcing on labour standards is the same old pauper labour argument, now couched in terms of competition in labour standards“ (Srinivasan, 1996, 24).

Nüchtern betrachtet, ist schon die Angleichung der Faktorpreise theoretisch an sehr restriktive Annahmen gebunden und empirisch bisher kaum auszumachen. Dies ist das vorläufige Ergebnis einer rege und kontrovers geführten Debatte (vgl. z. B. Krugman/Lawrence, 1993; Bhagwati/Kosters, 1994; Freeman, 1995; Wood, 1995). Davon ganz abgesehen, ist auch die implizit unterstellte Eins-zu-eins-Verbindung zwischen Lohnsätzen und Sozialstandards keineswegs zwingend. Mindestens drei Wege stehen immer offen, um einen anderen Sozialstandard als das Ausland durchzusetzen: Die Arbeitnehmer sind bereit, einen größeren Teil ihrer Entlohnung in Form sozialer Wohltaten zu erhalten; oder die Regierung finanziert den Standard über das allgemeine Steueraufkommen; oder eine Abwertung der heimischen Währung reduziert den Lohnkostennachteil gegenüber dem Ausland (Rodrik, 1996, 44). Der dritte Weg ist sehr problematisch, weil er allenfalls für ein kurzfristiges Abfedern von Schocks taugt und das Ziel der Preisniveaustabilität gefährdet. Der zweite bedarf zumindest einer genaueren Analyse, denn auch die allgemeinen Steuern können verzerrend wirken und insofern vom Außenhandel abhängig sein. Wichtig ist aber der Grundgedanke: Eine Gesellschaft kann sich das erwünschte Niveau des Sozialstandards „erkaufen“. Solange sich die Präferenzen der Bevölkerung und die Ausstattung von Ländern unterscheiden, liegt deshalb nahe, daß sich deren Sozialstandards unterscheiden und daß diese Unterschiede auch in der integrierten Weltwirtschaft erhalten bleiben. Möglicherweise steigt durch den zunehmenden Welthandel der Preis spezieller Sozialstandards, die deshalb weniger nachgefragt werden. Langfristig verändert verstärkter Außenhandel die teilnehmenden Länder, so daß diese eventuell höhere Sozialstandards erreichen wollen und können. Erhalten, Senken, Erhöhen – ist alles offen? Schlüssige Antworten ergeben sich nur aus einer genaueren Betrachtung der Zusammenhänge. Der vermeintliche Dreisatz jedoch, der ohne Umschweife von Faktorpreisausgleich über drohenden „Standardausgleich“ zum Ruf nach einheitlichen Mindeststandards gelangt, ist zu kurz gedacht. Entscheidend ist, wohin der Zwischenschritt wirklich führt.

B. Sind sinnvolle Sozialstandards überlebensfähig?

Die Botschaft der traditionellen Außenhandelstheorie weist auf *Adam Smith* zurück: Internationaler Handel ist deshalb vorteilhaft, weil er neue, im nationalen

Rahmen nicht vorhandene Gelegenheiten zur Arbeitsteilung erschließt. Die beteiligten Volkswirtschaften konzentrieren sich auf die Produktion jener Güter, die sie besonders günstig herstellen können. Ziel des Außenhandels ist also letzten Endes die Allokation der vorhandenen Ressourcen in ihre produktivste Verwendung. Auf dieser Ebene ist zu untersuchen, wie sich der zunehmende Außenhandel auf die Sozialstandards eines Landes auswirkt. Es geht darum, welche allokativen Konsequenzen ein Sozialstandard hat. Verbessern sozialpolitische Regelungen die Allokation, stoßen sie in die gleiche Richtung wie der Außenhandel. Behindert ein Sozialstandard jedoch bereits bei Autarkie den effizienten Einsatz von Ressourcen, so ist wenig überraschend, daß er mit dem Wirken der Weltwirtschaft in Konflikt gerät.

Diese Perspektive ist auf den ersten Blick ungewöhnlich. Häufig stehen bei der Sozialpolitik distributive Ziele im Vordergrund. Aber es ist nicht zu übersehen, daß jede sozialpolitische Regelung, unabhängig von ihrer Intention, allokativen Auswirkungen hat. Die Wahlmöglichkeiten des Individuums werden bestimmten Regeln unterworfen und dadurch verändert. Häufig gilt es, unmittelbar Ressourcen aufzuwenden, um ein sozialpolitisches Ziel zu erreichen – Ressourcen, die dann selbstverständlich nicht mehr für eine alternative Verwendung in Frage kommen. Die allokativen Konsequenzen sind gerade bei jenen Mindeststandards unverkennbar, die Kritiker eines freien weltwirtschaftlichen Wettbewerbs auf die Agenda gesetzt haben. Einige Aktivisten gehen zwar noch wesentlich weiter, zu den „Kern“-Standards gehören aber auf jeden Fall (*OECD*, 1996, 26):

- Verbot der Zwangslarbeit, sowohl in Straflagern als auch in allen möglichen Formen der Sklaverei
- Verbot der Diskriminierung in Beschäftigungsverhältnissen
- Verbot ausbeuterischer Kinderarbeit

Beispielhaft sei hier die Diskriminierung betrachtet. Sie führt dazu, daß bestimmte Arbeitnehmer aufgrund persönlicher Merkmale von manchen Tätigkeiten ausgeschlossen werden oder nur zu einer Entlohnung unterhalb ihrer Grenzproduktivität Zugang finden. Das ist ineffizient, weil die freie individuelle Entscheidung begrenzt und die Faktorpreisverhältnisse verzerrt werden. Eine übergeordnete Instanz weist den Individuen beschränkte Beschäftigungschancen oder Arbeitsbedingungen zu. Würde der Übergang zur Diskriminierung eine Pareto-Verbesserung bewirken, müßte zumindest eine Person sich besserstellen, ohne daß andere Verluste erleiden. Es ist aber nicht einzusehen, warum diese Person bei Abwägen der eigenen Fähigkeiten darauf verzichtet hätte, die bessere Position anzustreben. Wäre es effizient, bestimmten Menschen bestimmte Arbeitsplätze zu verwehren, dann würden diese Arbeitnehmer auch freiwillig keine entsprechende Tätigkeit aufnehmen. Diskriminierung ist deshalb im allerbesten Fall unnötig. In aller Regel ist sie jedoch nicht nur unnötig, sondern schädlich. Möglicherweise könnten Arbeitnehmer dort eine höhere Produktivität erreichen, wo sie nicht arbeiten dürfen, als auf alternativen Arbeitsplätzen. Darin kommt die Fehlallokation von Arbeitnehmern direkt

zum Ausdruck. Diskriminierung ist also nichts anderes als eine Unvollkommenheit auf dem Arbeitsmarkt (Swinnerton, 1997).

Diskriminierung kann sich darin äußern, daß die Unternehmen eines Sektors maximal einen Lohn w_D unterhalb des markträumenden Lohns w^* für Arbeitnehmer der diskriminierten Gruppe, also beispielsweise Frauen, zahlen. Verbessert dieses Verhalten die Exportchancen der diskriminierenden Branche? Verlaufen die Arbeitsnachfrage- und Arbeitsangebotskurven normal, setzt sich die kürzere Marktseite durch und die Zahl der in dieser Branche beschäftigten Frauen sinkt gegenüber einer unverzerrten Situation. Besteht in anderen Sektoren keine Diskriminierung, strömt die Arbeitskraft dort zu und drückt den Lohn auf w_D , wenn einige Frauen im Gleichgewicht auch im diskriminierenden Exportsektor tätig sein sollen. Die Produktionsmenge in der exportierenden Branche fällt. In einem kleinen Land und bei vollkommenem Wettbewerb auf den Gütermärkten ist also auch die „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“ sicher kein Argument dafür, Diskriminierung zu begünstigen. Die Produzenten erzielen bei fallender Produktion weder höhere Preise noch Gewinne (Maskus, 1997, 24).

In einer im übrigen vollkommenen Welt kann diskriminierendes Verhalten gar nicht auf Dauer bestehen. Der Faktor Arbeit wird unterhalb seiner Grenzproduktivität entlohnt. Deshalb besteht ein Anreiz, zusätzliche Arbeitnehmer zu einem etwas höheren Lohn einzustellen – so lange, bis Lohn und Grenzproduktivität übereinstimmen, also das Marktgleichgewicht ohne Diskriminierung erreicht ist. Sind die bestehenden Unternehmen so sehr in irrationalen oder wenigstens außerökonomisch begründeten Vorurteilen gefangen, daß sie nicht auf Diskriminierung verzichten wollen und lieber ihr Gewinnstreben unterordnen, können immer noch neue Konkurrenten auf den Plan treten, die vorurteilsfrei handeln. Markteintrittsbarrieren erschweren diesen Prozeß. Sind die Unternehmer nicht zuverlässig über die individuelle Produktivität ihrer Beschäftigten informiert, bestehen Vorurteile ebenfalls dauerhaft. Auch eine monopsonistische Arbeitsnachfrage kann zu dauerhafter Diskriminierung führen, weil der Monopsonist die unterschiedlichen Elastizitäten des Arbeitsangebots ausnutzt. Je unelastischer das Angebot einer Arbeitnehmergruppe, desto stärker läßt sich diese Gruppe ausbeuten und wird gegenüber anderen diskriminiert (Maskus, 1997).

Ähnliches gilt für Zwangsarbeit und ausbeuterische Kinderarbeit: Ökonomisch betrachtet sind diese Verhaltensweisen unsinnig. Zwei Erkenntnisse ergeben sich aus der kurzen Analyse. Erstens ist es aus der allokativen Sicht selbstverständlich, daß jede Regierung, die im Interesse all ihrer Bürger handelt, diese Aktivitäten unterbindet. Gerade die Mindestnormen muß man deshalb nicht international festschreiben. Mehr noch: Diese Normen sollten sich in ansonsten einwandfrei funktionierenden Märkten selbst durchsetzen. Zweitens können die unsozialen Verhaltensweisen aber stabil sein, wenn zugleich weitere Marktunvollkommenheiten auftreten. Dafür gibt es eine Vielzahl verschiedener Gründe. Beschränkter Marktzutritt oder monopsonistische Macht des Arbeitsnachfragers, vor allem in Verbin-

dung mit beschränkter Mobilität der Arbeitnehmer, kommen beispielsweise in Frage, aber auch unvollkommene Kapitalmärkte, die es unter anderem erschweren, die Ausbildung eines Kindes zu finanzieren, so daß die Eltern dazu tendieren, ihre Kinder arbeiten zu lassen. Je nachdem, welche Kombination von Mängeln auftritt, empfehlen sich also auch unterschiedliche Korrekturmaßnahmen. Ein schlichtes Verbot sozial unerwünschter Aktivitäten wird meist nicht durchsetzbar sein.

Die „Kern“-Sozialstandards sind allesamt gegen Marktunvollkommenheiten unterschiedlicher Art gerichtet. Negative externe Effekte, die eine Marktseite zu Lasten der anderen Marktseite oder der Gesellschaft insgesamt auslöst, können als verbindendes Element dieser marktlichen Mängel angesehen werden. Zwar muß in jedem Einzelfall geprüft werden, welche konkreten Unvollkommenheiten ein soziales Problem auslösen oder stabilisieren; die Korrektur muß dann an der Quelle ansetzen. Ist beispielsweise Kinderarbeit auch darauf zurückzuführen, daß keine Kredite für die Ausbildung von Kindern verfügbar sind, sollte der Kapitalmarkt reformiert werden. Das Externalitätenkonzept ist aber ein brauchbares Hilfsmittel, um das Interesse einer Volkswirtschaft an effizienten Sozialstandards abstrakt darzustellen. *Brown, Deardorff und Stern* (1996) führen diese Perspektive mit der Bemerkung ein, der negative externe Effekt sei „a measure of the societal opprobrium associated with, say, employing children“. Die Autoren heben also auf eine psychische Externalität ab. Das Konzept der psychischen Externalitäten ist allerdings umstritten. Es mag sein, daß sich jemand vom Verhalten eines anderen gestört fühlt und deshalb Nutzeneinbußen erleidet, für die er nicht kompensiert wird. Da diese Art externer Effekte jedoch immer nur subjektiv wahrnehmbar ist, fällt es sehr schwer, deren Stärke sinnvoll zu messen. Deshalb ist zu befürchten, daß sich ein angeblich Betroffener strategisch über sein Befinden äußert. Eine „soziale Schande“ zu konstatieren, ist aber nicht die einzige Möglichkeit, sich den Externalitätencharakter sozialer Probleme zu vergegenwärtigen. Daneben existieren nämlich handfeste physische Effekte. Besonders drastisch verdeutlichen dies Beispiele wie Sklaverei oder ausbeuterische Kinderarbeit. Die Betroffenen müssen harte Arbeit ausführen, die nicht ihren Fähigkeiten entspricht oder sie ihrer Zukunftschancen beraubt. Ihre Einkommenserzielungschancen (die „Produktionsfunktion“) sind ebenso beeinträchtigt wie die Nutzenfunktion, offenbar treten technologische Externalitäten auf. Sie können sich diesen negativen Effekten nicht entziehen. Und sie werden schließlich auch nicht vom Verursacher für die erlittenen Einbußen kompensiert.

Diese Sicht der Dinge, gewissermaßen aus der Vogelperspektive und auf der Suche nach dem gemeinsamen Nenner unterschiedlichster „Sozialstandards“, gilt nicht nur für die bisher betrachteten minimalen Regeln. Zum einen korrigiert auch ein höher entwickelter Sozialstaat im Idealfall hauptsächlich allokativen Unzulänglichkeiten. Er soll beispielsweise ganz allgemein schlechte Arbeitsbedingungen vermeiden helfen und die Gesundheitsrisiken am Arbeitsplatz verringern (*Berthold*, 1997b). Wiederum ist dieses Fehlverhalten nur stabil, wenn Arbeitnehmer unter asymmetrischer Information leiden, wenn die Arbeitsnachfrager über Markt-

9*

macht verfügen oder ähnliche Probleme vorliegen. Und wiederum ist der ineffiziente Zustand unmittelbar an negativen externen Effekten abzulesen, die den Arbeitnehmern zu schaffen machen. Zum anderen können auch sozialpolitische Maßnahmen mit distributivem Charakter die Allokation in einer Volkswirtschaft verbessern. Das gilt insbesondere für die Absicherung des Existenzminimums. Die wirtschaftlichen Akteure sind eher bereit, vernünftige Risiken einzugehen und innovativ tätig zu werden, wenn sie im schlimmsten Fall auf die Hilfe des Staates vertrauen können. Ein weiterer Aspekt ist die Stabilität einer Gesellschaft; gerade Deutschland hält sich zugute, daß der „soziale Friede“ gesichert sei. Sinnvolle Umverteilung verhindert das Abrutschen großer Bevölkerungsgruppen in absolute Armut und verringert damit die negativen externen Effekte, die von einer hohen arbeitsbedingten Kriminalitätsrate ausgehen (Berthold, 1997a).

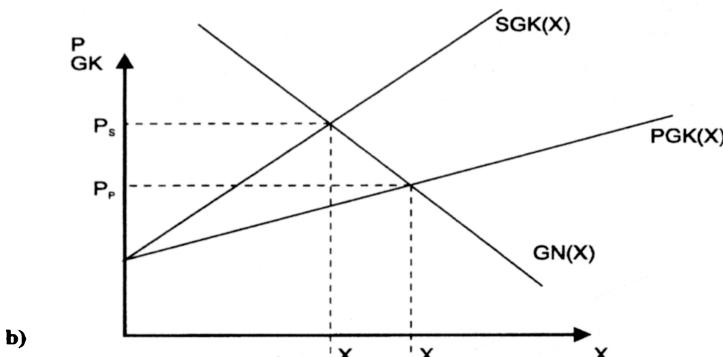
Solange negative externe Effekte nicht mit Hilfe sozialpolitischer Regelungen internalisiert sind, besteht eine Lücke zwischen den privaten und den sozialen Grenzkosten einer Aktivität. Abbildung 1 illustriert diese Tatsache partialanalytisch unter der (willkürlichen) Annahme steigender Grenzkosten. Der externe Effekt ist ein direktes Nebenprodukt der Herstellung von Gut X . Das Marktgleichgewicht stellt sich bei (abgesehen von der Externalität) vollkommenem Wettbewerb dort ein, wo die privaten Grenzkosten PGK mit der Nachfrage übereinstimmen (Abbildung 1a)). Es ergibt sich ein Preis P_P und eine Menge X_P . Gesellschaftlich erwünscht wäre dagegen die Übereinstimmung von sozialen Grenzkosten SGK und Nachfrage. Aufgrund der auf die Gesellschaft abgewälzten Kosten fällt die privat hergestellte Menge zu groß und der Preis zu niedrig aus.

Warum das nicht effizient ist, verdeutlicht Teil b) der Darstellung. Die externen Grenzkosten EGK sind die Differenz zwischen sozialen und privaten Grenzkosten. Außerdem ist die Differenz zwischen den Grenznutzen und den privaten Grenzkosten abgetragen. Die privaten Grenzkosten – die ja in das gesellschaftliche Kalkül bereits eingehen – sind damit herausgefiltert. Der Weg zum optimalen Sozialstandard ist hier leicht erkennbar. Sinkt die Menge von X_P auf X_S , so gehen die externen Grenzkosten zurück. Gleichzeitig treten aber gesellschaftliche Opportunitätskosten auf, weil auf einen Teil des Güterkonsums verzichtet werden muß. Dieses Problem verdeutlicht die Kurve $GN - PGK$. Solange mehr bei der Externalität eingespart wird, als an Konsumverzicht nötig ist, erscheint die Internalisierung sinnvoll. Im Optimum stimmen beide Arten von Grenzkosten gerade überein. Die Gesellschaft gewinnt also durch einen effizienten Sozialstandard die Fläche unter der EGK -Kurve zwischen X_S und X_P , sie verliert jedoch die Fläche unter der $GN - PGK$ -Kurve im gleichen Bereich, so daß insgesamt ein Wohlfahrtsgewinn in Höhe des grau unterlegten Dreiecks resultiert.

Sofort erkennbar ist allerdings auch, daß der optimale Standard nicht alle negativen Effekte verhindert. Auch bei X_S verursachen unerwünschte soziale Auswirkungen der X -Produktion noch Kosten, und das wird im hier dargestellten Szenario immer der Fall sein, sobald die erste Einheit von X auf den Markt kommt. Das

entscheidende ist aber, daß diese Kosten nicht länger extern sind, sondern in das Entscheidungskalkül der wirtschaftlichen Akteure eingehen. Sie werden ernstgenommen und gegen alternative Kostenbestandteile abgewogen. Beispielsweise hat ein Standard, der die Unternehmer dazu verpflichtet, Sicherheitsrisiken offenzulegen, kaum zur Folge, daß nur noch hundertprozentig abgesicherte Arbeitsplätze angeboten werden. Stattdessen suchen sich die Arbeitnehmer einen ihrer individuellen Risikobereitschaft entsprechenden Arbeitsplatz und / oder werden mit Prämien belohnt.

a)



b)

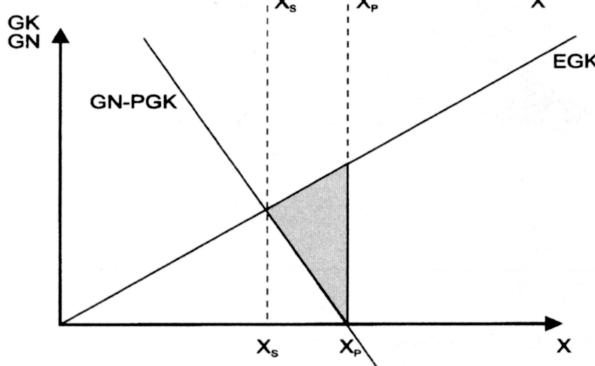


Abbildung 1: Sozialstandard als Korrektur negativer Externalitäten

Wie verändern sich die bisherigen Ergebnisse, wenn das betrachtete Land nun Außenhandel aufnimmt? Gehen wir von einem kleinen Land aus, also von einem Preisnehmer auf dem Weltmarkt. Grundsätzlich kann der Weltmarktpreis über oder unter dem inländischen Preis liegen; je nachdem exportiert oder importiert das Land Gut X . Der Importfall trifft die Furcht vor einem Abwärtstrend sozialpolitischer Maßnahmen besser. Die Pessimisten malen den Teufel an die Wand: Billig

und unter Mißachtung elementarer Sozialstandards produzierte Waren überschwemmen die ausgebauten Sozialstaaten, die angesichts dieser unfairen Konkurrenz keine andere Wahl haben, als selbst auf ihre sozialen Errungenschaften zu verzichten.

Abbildung 2 spricht eine andere Sprache. Verzichtet das betrachtete Land auf die Internalisierung des externen Effekts, so sind wiederum die privaten Grenzkosten der heimischen Anbieter maßgeblich. Beim Preis P^* entscheiden sich die inländischen Produzenten für die Menge X_p^* . Die Konsumenten fragen C^* nach, die über das inländische Angebot hinausgehende Menge wird importiert. Wie üblich tritt ein Handelsvorteil BDE auf. Zudem profitiert das Land vom Rückgang der heimischen Produktion von X_p auf X_p^* . Jede Einheit, die nicht im Inland hergestellt wird, verursacht hier auch keinen negativen externen Effekt. Der Konsum der importierten Güter geschieht „ohne Reue“, wobei ausgeschlossen sein muß, daß im Ausland entstehende externe Effekte auf das Inland zurückwirken.

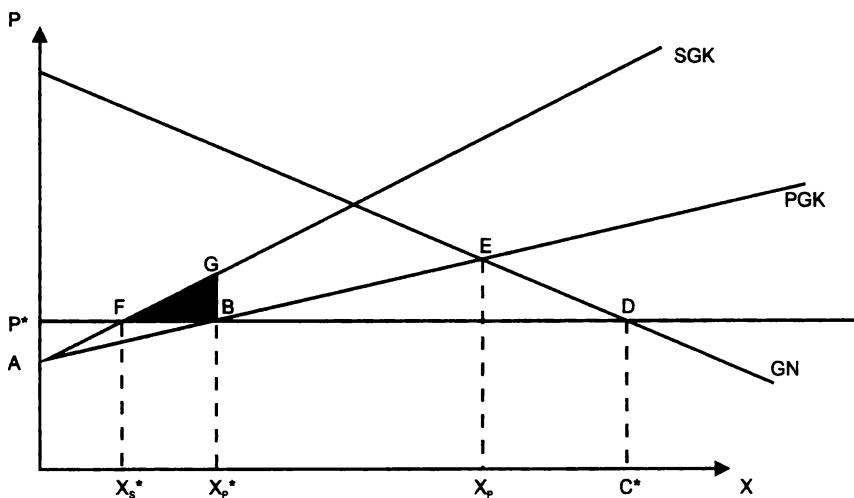


Abbildung 2: Internalisierender Sozialstandard im Außenhandel

Der Außenhandelsgewinn wird noch größer, wenn das betrachtete Land einen Sozialstandard setzt, der die immer noch entstehenden externen Effekte internalisiert und die sozialen Grenzkosten für das Entscheidungskalkül relevant macht. Die inländische Produktion sinkt dann noch weiter auf X_S^* , der Konsum und auch die Konsumentenrente werden aber dank des vollständig elastischen Importangebots nicht beeinträchtigt. Die Produzentenrente geht um den Betrag ABF zurück, gleichzeitig vermindern sich die externen Kosten aber um den Betrag ABG . Das schwarz unterlegte Dreieck FBG stellt also einen klaren Wohlfahrtsgewinn gegenüber einer Situation mit Außenhandel, aber ohne Sozialstandard dar.

Das vorläufige Fazit an diesem Punkt ist unzweifelhaft: Ein kleines Land sollte stets jene Sozialstandards verankern, die Marktunvollkommenheiten – hier pauschal als negative externe Effekte dargestellt – korrigieren. Außenhandel gefährdet diese Standards nicht, ganz im Gegenteil: Die potentiellen Gewinne des Außenhandels können nur bei effizienten Märkten im Inland völlig ausgeschöpft werden. Je nachdem, welches Instrument eingesetzt wird, um den Sozialstandard zu sichern, mag sich die Dosierung dieses Instruments verändern. Das Grundprinzip – Korrektur der Unvollkommenheiten – bleibt jedoch erhalten.

Zugleich verdeutlicht die einfache Darstellung in Abbildung 2, warum dieses klare Ergebnis in Frage gestellt wird. Die inländischen Produzenten im betrachteten Markt leiden unter der Konkurrenz durch den Import von Gut X. Sie sind von daher ohnehin dem Außenhandel gegenüber feindlich eingestellt. Es trifft sie noch härter, wenn zur unliebsamen ausländischen Konkurrenz noch die inländische Internalisierung hinzukommt. Die Produktion fällt im Inland weiter von X_P^* auf X_S^* . Wenigstens diesen Teil der Last wollen die heimischen Anbieter abwälzen, zumal dies realistischer erscheint, als den gesamten Prozeß der Liberalisierung des Welthandels umkehren zu wollen. Entsprechenden Einfluß üben die Lobbygruppen der gefährdeten Branchen auf die Politiker aus. Die Wahrscheinlichkeit ist groß, daß sie damit Erfolg haben. Es wäre also nicht überraschend, wenn manche Sozialstandards tatsächlich unter ihr effizientes Niveau fallen. Das ändert aber nichts an der bisherigen Aussage: Normativ betrachtet ist es falsch, auf die Sonderinteressen dieser Branchen einzugehen; Politökonomisch betrachtet, mag eine Regierung trotzdem in diese Versuchung kommen.

C. Welche Sozialstandards kommen unter Druck?

Abstrakt betrachtet sollte eine Volkswirtschaft, egal ob geschlossen oder offen, ihre Sozialstandards so setzen, daß sie einen effizienten Zustand erreicht. Konkret stellt sich dann sofort die Frage, ob die tatsächlich angewandten sozialpolitischen Instrumente richtig gewählt und dosiert sind. Beispielhaft soll hier die Rolle von Mindestlöhnen diskutiert werden. Mindestlöhne können im Idealfall durchaus die Effekte von Marktunvollkommenheiten beheben. Das gilt zum Beispiel, wenn bestimmte Arbeitnehmergruppen diskriminiert werden. Wie bereits deutlich wurde, äußert sich Diskriminierung, sofern bestimmte Personen nicht gänzlich vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, in einer Entlohnung unterhalb des markträumenden Niveaus. Ein genau auf der markträumenden Höhe fixierter Mindestlohn könnte also theoretisch ein wettbewerbsähnliches Gleichgewicht ermöglichen. Ein Mindestlohn kommt als Instrument auch ganz allgemein in Frage, sobald ein Unternehmen auf dem Arbeitsmarkt monopsonistische Macht besitzt. Ein Monopsonist orientiert sich nicht einfach an der üblicherweise steigenden Arbeitsangebotsfunktion. Jeder zusätzlich beschäftigte Arbeitnehmer kostet dieses Unternehmen mehr als den Lohnsatz dieses einen Arbeitnehmers. Zugleich erhöhen sich nämlich

die Kosten für sämtliche bisher beschäftigten Arbeitnehmer. Jeder Beschäftigte muß in der Regel den gleichen (mit steigender Gesamtbeschäftigung anwachsenden) Lohnsatz erhalten. Das Unternehmen orientiert sich deshalb an einer Grenzkostenkurve der Arbeit, die diesen Effekt mit einschließt und oberhalb der üblichen Arbeitsangebotskurve liegt. Der gewinnmaximierende Monopsonist sucht den Schnittpunkt dieser Grenzkostenkurve mit seiner Arbeitsnachfragefunktion. Die Beschäftigung sinkt gegenüber einem Zustand bei vollkommenem Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt, der Lohnsatz fällt. Hier könnte erneut ein Mindestlohn, der den Lohnsatz auf das Niveau bei vollkommenem Wettbewerb hebt und die Beschäftigung erhöht, theoretisch ansetzen (*Maskus*, 1997, 31 ff.; *Card/Krueger*, 1995, 369 ff.).

Ein Mindestlohn ist jedoch ein sehr statisches Instrument und reagiert nicht auf Veränderungen von Arbeitsnachfrage oder -angebot. Zudem ist er offenbar nie das Instrument erster Wahl, denn er kuriert bloß die Symptome, nicht die Ursachen von Diskriminierung oder monopsonistischer Marktmacht. Es besteht die Gefahr, daß ein Mindestlohn oberhalb des markträumenden Niveaus festgelegt wird. Möglicherweise geschieht dies sogar ganz bewußt aus verteilungspolitischen Gründen. Dann handelt es sich aber um einen bindenden Mindestlohn, der allenfalls mit einer ganz anderen Begründung gerechtfertigt werden kann und nicht mehr direkt auf Arbeitsmarktprobleme reagiert. Die Auswirkungen eines bindenden Mindestlohns unterscheiden sich gravierend von den Auswirkungen eines nicht-bindenden Mindestlohns, der lediglich das markträumende Niveau erreicht. Während letzterer darauf abzielt, Beschäftigung und Lohn gegenüber einem beispielsweise infolge Diskriminierung verzerrten Zustand zu erhöhen, verhindert ein bindender Mindestlohn gerade, daß der Markt geräumt wird und senkt zwar nicht den Lohn, aber die Beschäftigung gegenüber dem Gleichgewicht. Diese Strategie bedeutet schon bei Autarkie eine ernsthafte Verzerrung des Marktgeschehens und wird bei Außenhandel sehr teuer. Um dies zu zeigen, gehen wir von einer Volkswirtschaft aus, die bei vollkommenem Wettbewerb auf den Gütermärkten einen bindenden Mindestlohn w^* setzt (vgl. *Davis*, 1996; *Krugman*, 1995; *Landmann/Pflüger*, 1996).

Diskriminierung, Marktmacht auf dem Arbeitsmarkt oder ähnliche Motive für einen effizienzsteigernden Mindestlohn seien jetzt ausgeschlossen. Die Grundstruktur des Modells läßt sich am besten herausarbeiten, indem zunächst von flexiblen Löhnen ausgegangen wird. Für den Moment sind also alle Produktionsfaktoren vollbeschäftigt. Die betrachtete Volkswirtschaft produziert zwei Güter unter Einsatz der Faktoren hochqualifizierte Arbeit (Humankapital) H und niedrigqualifizierte (einfache) Arbeit L , die in fixen Mengen bereitstehen. Der Lohn für Humankapital wird mit r , derjenige für Arbeit mit w bezeichnet. Das High-Tech-Gut X benötigt den Faktor Humankapital verhältnismäßig intensiv, das Low-Tech-Gut Y dann selbstverständlich den Faktor einfache Arbeit. Beide Produktionsfunktionen weisen wie üblich konstante Skalenerträge auf. Die Nachfrage ergibt sich aus einer homothetischen Nutzenfunktion. Da vollkommener Wettbewerb herrscht, stimmen die Güterpreise mit den Grenzkosten der Produktion überein; die Grenz-

kosten wiederum hängen von den Faktorpreisen ab. Schließlich soll Gut X ein numéraire-Gut sein, um die Darstellung zu vereinfachen. Das Güterpreisverhältnis ist dann $P = P_Y/P_X = P_Y/1$, stimmt also stets mit dem Preis von Y überein.

In dieser Volkswirtschaft gelten eindeutige Beziehungen zwischen der Faktorausstattung, den Güterpreisen und den Faktorpreisen, die in Abbildung 3 dargestellt sind. Im ersten Quadranten ist die Beziehung zwischen dem Faktorausstattungsverhältnis $h = H/L$ und dem Güterpreis P abgetragen. Je größer h wird, das heißt je knapper der Faktor Arbeit relativ zum Faktor Humankapital wird, desto höher ist der Preis P des arbeitsintensiv hergestellten Gutes Y (*Heckscher-Ohlin*). Es gilt $P = \lambda(h)$ und $\frac{\partial P}{\partial h} > 0$. Im zweiten Quadranten ist die Beziehung zwischen dem Güterpreis P und dem Lohn einfacher Arbeit w abgetragen. w ist hier nicht auf die Entlohnung des anderen Faktors Humankapital bezogen, sondern auf den Preis des numéraire-Gutes X , also ist $w = w/1$ ein Reallohn. Je höher der Preis des arbeitsintensiv hergestellten Gutes Y , desto höher ist auch der Lohnsatz w (*Stolper-Samuelson*). Das lässt sich als $w = \mu(P)$ mit $\frac{\partial w}{\partial P} > 0$ formulieren. In einer Welt flexibler Faktorpreise reicht es aus, diese beiden Beziehungen zu betrachten. Die im Inland vorhandene Faktorausstattung h^F ist dann stets vollbeschäftigt. Dies führt zwingend zu einem Güterpreis P^F und einem (markträumenden) Lohnsatz der einfachen Arbeit w^F . Die Grundstruktur des Modells ist damit geklärt (vgl. *Samuelson*, 1949).

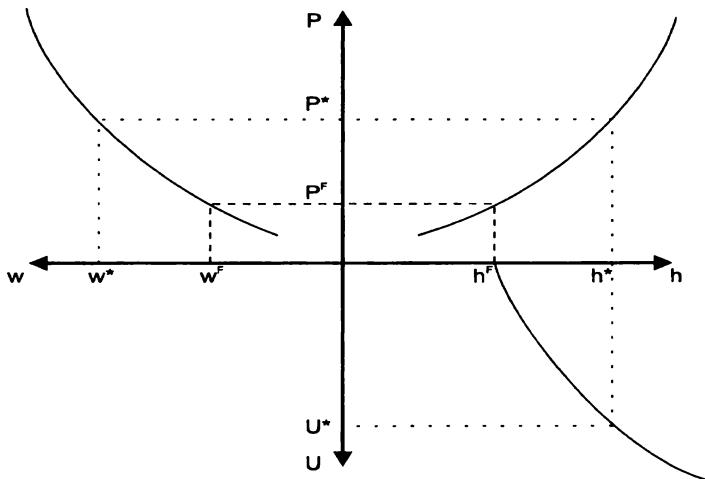


Abbildung 3: Faktorpreise, Güterpreise und die Faktorausstattung

Jetzt führt das Land einen bindenden Mindestlohn ein, weil der Lohnsatz w^F die verteilungspolitischen Ziele verletzt. Definitionsgemäß liegt dieser Mindestlohn w^* über dem markträumenden Lohn w^F . Die beiden bereits erläuterten Beziehun-

gen werden dadurch keineswegs außer Kraft gesetzt. Allerdings verändert sich der Startpunkt für die weitere Analyse – es geht nicht mehr darum, die Faktorausstattung h^F in vollem Umfang zu beschäftigen, sondern darum, den Mindestlohn w^* zu sichern. Das ist nach *Stolper* und *Samuelson* nur möglich, wenn der Güterpreis von P^F auf P^* steigt. Das wäre noch nicht weiter tragisch, aber die unerbittliche Logik der beiden Beziehungen geht noch weiter. Der Güterpreis P^* ist nämlich nur dann ein gleichgewichtiger Preis, wenn sich die Faktorausstattung von h^F zu h^* verschiebt. Das Verhältnis der tatsächlich beschäftigten Faktoren (h^*) weicht deshalb vom Verhältnis der insgesamt vorhandenen Faktoren (h^F) ab. Unter den Beschäftigten müssen die hochqualifizierten Arbeitnehmer einen größeren Anteil haben als in der Gesamtausstattung der Volkswirtschaft. Den Faktor Humankapital selbst lässt dies unberührt, da er keinem verzerrten Faktorpreis unterliegt und deshalb immer vollbeschäftigt sein wird. Also müssen die niedrigqualifizierten Arbeitnehmer die Last tragen. Sie werden nicht mehr im vollen Umfang beschäftigt, so daß der Nenner von h auf einen Wert L^* sinkt und auf diesem Wege ein höheres „Ausstattungsverhältnis“ h^* erreicht wird.

Offenbar kommt mit der Festlegung eines bindenden Mindestlohns noch eine dritte Beziehung ins Spiel, die Beziehung zwischen der tatsächlichen Faktorintensität in der Beschäftigung und der dazu „notwendigen“ Arbeitslosigkeit. Dieser Zusammenhang ist im vierten Quadranten von Abbildung 3 festgehalten. Je weiter die Faktorintensität in der Beschäftigung über das Verhältnis steigen soll, in dem die Faktoren vorhanden sind, desto mehr Niedrigqualifizierte fallen der Arbeitslosigkeit anheim (Brecher, 1974a; 1974b). Beziehen wir die Arbeitslosigkeit im Sinne Brechers auf die Faktorintensität in der Beschäftigung, so zeigt sich der folgende Zusammenhang:

$$U^* = \bar{L} - L^* = \bar{L} - \frac{\bar{H}}{\bar{H}/L^*} = \bar{L} - \frac{\bar{H}}{h^*} = \beta \left(h^* \frac{\bar{H}}{\bar{L}} \right),$$

wobei L^* die verzerrte Beschäftigungsmenge einfacher Arbeit und U^* die daraus resultierende Arbeitslosigkeit angibt. In Abbildung 3 sind diese Zusammenhänge für einen bestimmten Mindestlohn w^* dargestellt.

Da der Faktor Arbeit bei einem bindenden Mindestlohn nicht mehr vollbeschäftigt ist, schränkt die Volkswirtschaft ihre Produktionsmöglichkeiten mutwillig ein. Die arbeitslosen Niedrigqualifizierten werden nicht an anderer Stelle eingesetzt; diese Ressourcen liegen schlichtweg brach und produzieren überhaupt nichts. Allokativ ist diese Verschwendug von Ressourcen völlig sinnlos. Zwar profitieren die weiterhin beschäftigten niedrigqualifizierten Arbeitnehmer, aber auf Kosten anderer, die unfreiwillig arbeitslos werden – von einer Pareto-Verbesserung kann keine Rede sein. Die Beschränkung der Produktionsmöglichkeiten wird in Abbildung 4 näher betrachtet. Ohne den Mindestlohn erreicht die Volkswirtschaft einen Produktionspunkt auf der Transformationskurve TT . Nach der Einführung des Mindestlohns weicht sie aber von dieser technischen Grenze der Produktionsmögl

lichkeiten ab, sobald mehr vom High-Tech-Gut X als in Punkt A hergestellt werden soll. Wandern wir gedanklich an der Transformationskurve entlang, ist dies folgendermaßen erklärbar: Von Punkt T auf der Y-Achse bis Punkt A ist der relative Preis des Gutes Y , also P in Abbildung 3, ausgesprochen hoch. Er sinkt aber, wenn sich die Produktion auf diesem Weg immer mehr zu Gut X verschiebt. In Punkt A kostet Gut Y gerade noch P^* .² Soll die Entlohnung niedrigqualifizierter Arbeit nicht unter w^* fallen, darf der Preis von Gut Y nicht weiter sinken – was er normalerweise tun würde, wenn wir entlang TT weitergehen. Stattdessen folgen wir der *Rybczynski*-Linie AB . Entlang dieser Linie wird immer weniger einfache Arbeit beschäftigt. In Umkehrung des *Rybczynski*-Theorems gilt: Wenn bei konstantem Preisverhältnis (P^*) der Faktor einfache Arbeit knapper wird, sinkt die Menge des Gutes Y (dessen Herstellung intensiv in einfacher Arbeit ist) und steigt die Menge des anderen Gutes, X .

Punkt A ist deshalb der letzte Produktionspunkt, der noch mit Vollbeschäftigung beider Faktoren verbunden ist. Dieser Punkt ist aber kein Marktgleichgewicht. Zum fixen Preisverhältnis P^* bevorzugen die Konsumenten den Konsumpunkt A' , der bei Autarkie aber nicht erreichbar ist, weil die Produzenten zum gleichen Preisverhältnis P^* das Güterbündel in A herstellen. Sie produzieren also weniger X und mehr Y , als es die Konsumenten wünschen. Nachfrageüberhang bezüglich Gut X und Angebotsüberhang bei Gut Y bewirken normalerweise, daß P sinkt. Genau dieser Anpassungsprozeß ist aber ausgeschlossen. Deshalb passen sich Angebot und Nachfrage bei unverändertem Preisverhältnis in Punkt E aneinander an. Für die Konsumenten stimmt dort die Grenzrate der Substitution mit dem Güterpreisverhältnis überein. Die Produzenten stellen dieses Güterbündel her, weil bei konstantem Güter- und Faktorpreisverhältnis die Ausstattung mit einfacher Arbeit künstlich verknappt wurde, so daß es lohnend erscheint, mehr X und weniger Y als in Punkt A zu produzieren. Die realen Produktionsmöglichkeiten entlang TT aber sind nicht ausgeschöpft, und die Wohlfahrt ist geringer als im Pareto-Optimum auf der Transformationskurve bei $P < P^*$ (nicht eingezeichnet). Diese Schlußfolgerung gilt schon bei Autarkie. Die Volkswirtschaft bürdet sich Wohlfahrtsverluste auf, um ihr verteilungspolitisches Ziel durchzusetzen – der Außenhandel trägt daran keine Schuld.

Jetzt nimmt das betrachtete Land Handel mit dem Rest der Welt auf. In Anlehnung an *Davis* (1996) sei dieser Rest der Welt durch flexible Löhne gekennzeichnet. Zur Vereinfachung sei außerdem zunächst unterstellt, daß der Rest der Welt in allen anderen Punkten völlig mit dem betrachteten Land übereinstimmt. Demnach liegt die gleiche Transformationskurve TT vor. Ohne den Mindestlohn im Inland käme in dieser Extremsituation überhaupt kein Außenhandel in Gang. Das Inland legt nun aber das verzerrte Preisverhältnis P^* vor; es muß dieses Preisverhältnis auch weiterhin sichern, um den Mindestlohn w^* zu fixieren. Der Rest der Welt

² Die absolute Steigung der eingezeichneten Budgetlinien ist der Kehrwert $1/P^*$; je größer der Betrag der Steigung, desto billiger ist Gut Y .

wünscht zu P^* Außenhandel im Umfang AA' , und die Mindestlohn-Volkswirtschaft kann nicht anders, als diesen Wunsch zu erfüllen. Das entsprechende Angebot kann dieser „Sozialstaat“ aber nur unterbreiten, wenn er seine Produktionsstruktur weiter entlang der Linie AB zur X-Achse hin verändert. Dahinter steckt immer noch die Logik des *Rybczynski-Theorems*: Bei starrem Preisverhältnis wird nur dann relativ mehr von Gut X produziert, wenn die Menge einfacher Arbeit zurückgeht. Die Arbeitslosigkeit muß weiter anwachsen. Gleichzeitig fragen die inländischen Konsumenten die beiden Güter weiterhin im gleichen Verhältnis nach, weil das Preisverhältnis unverändert bleibt. Das Handelsgleichgewicht wird bei Produktion F und Konsum F' erreicht. Dreieck FEF' ist eine Punktspiegelung des Dreiecks AEA' an Punkt E , so daß die Strecken $F'F$ und AA' exakt übereinstimmen.

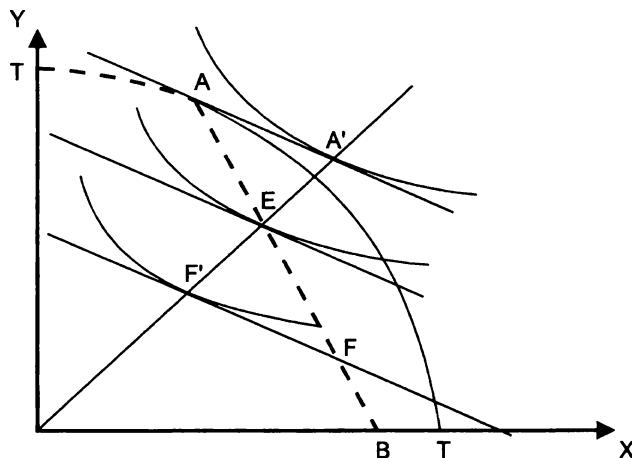


Abbildung 4: Außenhandel mit fixiertem Mindestlohn

Offenbar hat dieser Handel für das Land mit dem Mindestlohn sehr unschöne Folgen. Die Wohlfahrt sinkt weiter, weil die Verzerrung in Form des Mindestlohns noch durchgreifender wirkt. Die Arbeitslosigkeit steigt weiter an, ja, sie verdoppelt sich unter den hier gegebenen Annahmen sogar. Das ist am besten nachvollziehbar, wenn wir das Inland und den Rest der Welt als eine vollkommen integrierte Weltwirtschaft im Sinne von *Dixit* und *Norman* ansehen. Diese integrierte Weltwirtschaft verfügt annahmegemäß genau über doppelt so hohe Bestände beider Faktoren wie das Land mit dem Mindestlohn allein. Das Faktorausstattungsverhältnis in der Welt ist damit zwar das gleiche wie im betrachteten Land allein. Um aber auf das gewünschte Verhältnis der beschäftigten Faktoren zu gelangen, muß der „Sozialstaat“ nun die doppelte absolute Menge von Arbeitnehmern in die Arbeitslosigkeit drängen. Wohlgemerkt: Der Rest der Welt trägt auch nicht den geringsten Bruchteil dieser Last, denn dort herrschen flexible Faktorpreise und es kann keine

Arbeitslosigkeit entstehen. Sofort erkennbar ist die Verdopplung der Last in der oben erwähnten *Brecher-Relation*:

$$U_{\text{Freihandel}}^* = 2\bar{L} - \frac{2\bar{H}}{h^*} = 2\left(\bar{L} - \frac{\bar{H}}{h^*}\right) = 2U_{\text{Autarkie}}^*$$

Im Rest der Welt erfreuen sich zudem die niedrigqualifizierten Arbeitnehmer eines unerwartet hohen Lohns. Da es in diesem Modell zu Faktorpreisausgleich kommen muß, gilt der Mindestlohn effektiv in allen am Handel beteiligten Ländern. Das mindestlohnsetzende Land exportiert die sozialen Wohltaten zu seinen Handelspartnern, und zwar „frei Haus“, ohne daß diese Nachbarn mit Effizienzverlusten belastet werden (van Ypersele/Wunsch, 1995).

Allgemeiner lassen sich die Zusammenhänge mit Hilfe von Importnachfrage- / Exportangebots-Kurven (Handels-Kurven) für das arbeitsintensiv produzierte Gut Y darstellen. Ohne den Mindestlohn würden sich diese Kurven unter den bisherigen Annahmen (Identität von Inland und Rest der Welt) in Abbildung 5 genau auf der P -Achse schneiden. Handel kommt nicht zustande. Führt das Inland allerdings den Mindestlohn ein, erhält seine Handelskurve den horizontalen Abschnitt AB (entsprechend der *Rybczynski*-Linie in Abbildung 4). Bei Autarkie wählt der Sozialstaat den Punkt E und nimmt eine gewisse Arbeitslosigkeit niedrigqualifizierter Arbeitnehmer in Kauf. Kommt Außenhandel zustande, wird Punkt F relevant. Bekanntlich ist dieser Punkt F mit doppelt so hoher Arbeitslosigkeit für den Sozialstaat verbunden wie der Autarkiepunkt E . Nach dieser Wiederholung des bisher schon Gesagten geben wir die willkürliche Annahme auf, der Rest der Welt sei gerade gleich groß wie das Inland. Die Handelskurve der restlichen Welt verläuft dann weiter links oder weiter rechts als in Abbildung 5 skizziert. Schneidet sie die verzerrte Handelskurve des Sozialstaats zwischen F und B , so muß sich dieser noch stärker entlang der *Rybczynski*-Linie nach unten anpassen; die Arbeitslosigkeit steigt auf mehr als das Doppelte gegenüber dem Autarkiezustand. In Punkt B stellt das Inland bekanntlich nur noch Gut X her. Links von Punkt B bricht der Mindestlohn endgültig zusammen. Noch mehr X stellen die inländischen Produzenten nur dann her, wenn der Preis dieses Gutes doch steigt (und demnach P sinkt). Dies entspricht in Abbildung 4 der Bewegung von B nach T auf der X -Achse. Die verzerrte Handelskurve des Inlands konvergiert dann notgedrungen rasch zur gepunktet eingezeichneten Handelskurve bei Lohnflexibilität.

Besser sieht es bei Schnittpunkten zwischen F und E aus; dann steigt die Arbeitslosigkeit zwar gegenüber dem Autarkiezustand, aber um weniger als hundert Prozent. Positiv für die Verfechter der Mindestlohnregelung wirkt der Außenhandel, wenn der Rest der Welt zum starren Preisverhältnis das intensiv mit einfacher Arbeit hergestellte Gut kaufen will und die Handelskurven sich rechts von der Preisachse schneiden. Zwischen E und A sinkt die Arbeitslosigkeit; die starke Nachfrage im Ausland erlaubt es, einen Teil der überteuert hergestellten Menge von Y im Ausland abzusetzen. Die Handelsströme kehren sich um, und der Sozial-

staat schiebt sich entlang der *Rybczynski-Linie* in Abbildung 4 etwas nach oben. Denkbar ist schließlich auch, daß eine sehr stark ausgeprägte ausländische Nachfrage zu einem Schnittpunkt rechts oberhalb von A führt. Dann lösen sich die Probleme in Wohlgefallen auf – der Mindestlohn verliert seine bindende Kraft, weil er vom Marktlohn übertrffen wird. Realitätsnah ist aber wohl eher die pessimistische Sicht. Der hier betrachtete „Sozialstaat“ entspricht einem entwickelten Industrieland der westlichen Hemisphäre. Diese Länder haben aber schon lange im weltweiten Vergleich keine komparativen Vorteile bei der Produktion arbeitsintensiver Güter mehr. Neu eintretende Entwicklungs- und Schwellenländer erhöhen das Angebot von Low-Tech-Gütern auf dem Weltmarkt. Die Handelskurve der restlichen Welt verschiebt sich deshalb immer weiter nach links, die Arbeitslosigkeit muß immer stärker steigen, um den Mindestlohn zu sichern.

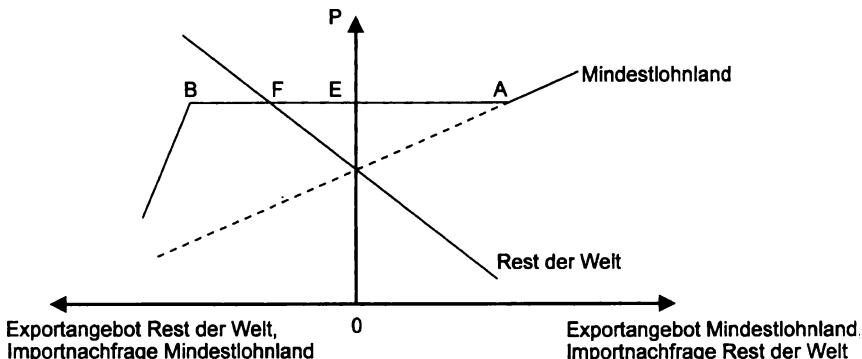


Abbildung 5: Folgen und Grenzen des Mindestlohns

Ein bindender Mindestlohn kann in einer integrierten Weltwirtschaft offensichtlich sehr teuer werden. Aufrechterhalten läßt er sich ohnehin nur dann, wenn der „Sozialstaat“ ein ökonomisch großes Land ist und das Preisverhältnis P^* im Weltmarkt durchsetzen kann. Selbst wenn dies der Fall ist, kommt ein Mindestlohn ebenso wie andere, ähnlich verzerrnd wirkende Standards zunehmend unter Druck, je intensiver die außenwirtschaftliche Verflechtung der Welt wird. Das Grundproblem dieser ineffizienten Standards ist, daß sie die beschäftigte Arbeitsmenge künstlich verknappen und deshalb den *Rybczynski-Prozeß* anstoßen (*Anderson*, 1997). Ineffizient ist ein Mindestlohn, um bei diesem Beispiel zu bleiben, allerdings schon bei Autarkie, insofern sollte dies nicht als Argument gegen den Freihandel mißverstanden werden. Er geht zu Lasten derer, die er eigentlich begünstigen soll, denn nur ein Teil der niedrigqualifizierten Arbeitnehmer erhält höhere Löhne als im unverzerrten Marktgleichgewicht, während andere keine Beschäftigung mehr finden. Außenhandel verstärkt die negativen Konsequenzen und deckt

die Ineffizienz des Sozialstandards schonungslos auf. Da die realen Kosten nun außenfällig sind, verzichten die Bürger eines Landes möglicherweise auf diesen Sozialstandard. Sie handeln sich damit auf jeden Fall gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsgewinne ein. Auch politökonomisch begründete Blockaden können dann zusammenbrechen (*Rama/Tabellini, 1995*). So betrachtet ist es nicht besonders tragisch, wenn Mindestlöhne und ähnliche Sozialstandards in einer stärker integrierten Volkswirtschaft aufgegeben werden müssen – ganz im Gegenteil.

Krueger (1997) kritisiert diese Sicht der Dinge. Zwar gesteht auch er ein, daß ein Mindestlohn verzerrend wirkt. Ein Großteil der ökonomischen Debatte kreise aber zu einseitig um diese leidige Frage – und vernachlässige dabei, die Effektivität von Mindestlöhnen zu untersuchen, also die Frage, wie gut sie ihr Ziel erreichen. Das Argument ist durchaus ernst zu nehmen; schließlich könnte die erwünschte distributive Hauptwirkung so groß sein, daß die unerwünschte allokativen Nebenwirkung von der Bevölkerung akzeptiert wird. Licht- und Schattenseiten müssen gegeneinander abgewogen werden. Die Analogie zur Medizin liegt nahe. So wird Krebs häufig chemotherapeutisch behandelt, obwohl völlig unstrittig ist, daß diese Therapieform erhebliche ungewollte Nebenwirkungen entfalten kann (*Krueger, 1997, 284*).

Ein wichtiges Indiz dafür, wie stark die unerwünschte Nebenwirkung eines neu eingeführten oder erhöhten Mindestlohnes ausfällt, ist die Elastizität der Arbeitsnachfrage. Solange der Betrag dieser negativen Reaktion kleiner als 1 ist, erscheint die Nebenwirkung auf den ersten Blick nicht sehr gravierend. Die Lohnsumme steigt, wenn ein bindender Mindestlohn eingeführt oder erhöht wird. Aber selbst in dieser vorteilhaften Situation treten noch mindestens zwei Probleme auf. Erstens müßten Mittel und Wege gefunden werden, um alle niedrigqualifizierten Arbeitnehmer am Zuwachs der Lohnsumme teilhaben zu lassen. In irgendeiner Form müßte also eine Umverteilung zwischen beschäftigten und jetzt arbeitslosen Niedrigqualifizierten etabliert werden. Es gilt auch hier offenbar die übliche Regel, daß ein ineffizienter Staatseingriff weitere nach sich zieht. Sehr wahrscheinlich treten dann zusätzliche Allokationsverluste auf – man denke nur an die Konsequenzen staatlicher Arbeitslosenversicherung oder Sozialhilfeleistungen. Zweitens ändert sich qualitativ nichts an der Feststellung, daß die Volkswirtschaft ihre Produktionsmöglichkeiten nicht ausschöpft. Gesamtwirtschaftlich gesehen treten deshalb unvermeidlich Wohlfahrtsverluste auf, die den distributiven Erfolg, so er denn eintritt, stark relativieren.

Zwei neuere empirische Studien vermitteln zudem wenig Optimismus, was die Elastizität der Arbeitsnachfrage im Bereich der Mindestlohnhöhe angeht (*Abowd et al. 1997; Neumark/Wascher, 1997*). Beide Studien verwenden detaillierte Mikrodaten und konzentrieren sich auf die Folgen von Mindestlöhnen für jene Arbeitnehmer, die zum Mindestlohn oder in unmittelbarer Nähe davon entlohnt werden. Dieser Ansatz führt potentiell zu ganz anderen Ergebnissen als eine aggregierte Betrachtung beispielsweise ganzer Altersgruppen, bei der die Elastizität systema-

tisch unterschätzt wird. Zum einen befinden sich innerhalb einer Altersgruppe höher und niedriger entlohnte Individuen. Steigt der Mindestlohn, betrifft das jene Arbeitnehmer kaum, die ohnehin deutlich mehr als den Mindestlohn verdienen. Arbeitslosigkeit entsteht bei den Individuen, die bisher unterhalb des neuen Mindestsatzes entlohnt wurden. Die Sicht auf eine gesamte Altersgruppe verschleiert diese ungleiche Wirkung; der auf eine ganz bestimmte Untergruppe konzentrierte Effekt wird auf alle „umverteilt“ und erscheint deshalb als Durchschnittswert weniger gravierend. Zum anderen profitieren nicht alle weiterbeschäftigte Geringverdiener gleichermaßen vom Mindestlohnanstieg. Nur wer bisher genau zum Mindestlohn beschäftigt war, erhält die volle Steigerung. Andere Arbeitnehmer, die über dem bisherigen, aber unter dem neuen Mindestlohn verdienten, gewinnen weniger. Der auslösende Faktor im Ausdruck für die Elastizität ist also kleiner als der Wechsel vom alten zum neuen Mindestlohn auf dem Papier.

Ein einfaches Zahlenbeispiel für die USA zeigt, wie die gängigen Elastizitätswerte modifiziert werden müssen (Neumark/Wascher, 1997, 5). Ausgangspunkt ist ein Mindestlohnanstieg 1996 - 1997 um 21,2%. Aus Daten des Current Population Survey (CPS) läßt sich für 1995 ermitteln, daß insgesamt 21,3% der jungen Arbeitnehmer zwischen 16 und 24 Jahren entweder genau zum alten Mindestlohn oder zwischen altem und neuem Minimum entlohnt wurden. Nimmt man an, daß der Lohn jedes weiterhin Beschäftigten genau auf das Minimum steigt, bedeutet dies einen durchschnittlichen Anstieg um 10,8%. Die gesamte entstehende Arbeitslosigkeit soll zu Lasten der genannten Gruppe gehen. Dann muß ein für die gesamte Alterskategorie geschätzter Elastizitätswert von -0,1 wie folgt angepaßt werden:

$$-0.1 \left[\frac{100/21.3}{10.8/21.2} \right] = -0.92$$

Im Nenner ist nun berücksichtigt, daß das auslösende Moment für die betroffene Gruppe kleiner ist, als ein direkter Vergleich von altem und neuem Mindestlohn suggeriert. Der 21,2prozentige Anstieg im Nenner der bisher geschätzten Elastizität wird durch den durchschnittlichen Anstieg um 10,8% ersetzt. Die Reaktion darauf im Zähler des Ausdrucks wird nicht mehr auf 100% der jungen Arbeitnehmer bezogen, sondern nur noch auf die tatsächlich gefährdeten 21,3%. Das Resultat dieses Gedankenexperiments ist bemerkenswert: Die ursprüngliche, eher belanglose Elastizität von -0,1 wird in das Maß -0,92 für die betroffene Gruppe übersetzt. Sie rückt also sehr nahe an den kritischen Wert von -1, bei dem ein verordnetes Minimum die Lohnsumme überhaupt nicht mehr zu steigern vermag.

Die beiden genannten Studien gehen über diese einfache Modifikation hinaus. Abwod et al. (1997) untersuchen beispielsweise für Frankreich, welchen Einfluß der staatliche Mindestlohn (SMIC, salaire minimum interprofessionel de croissance) auf die Wahrscheinlichkeit hat, von einer bestimmten Position in der Lohnverteilung (in Periode 1) ausgehend arbeitslos zu werden (in Periode 2). Es zeigt sich zunächst, daß das Risiko, arbeitslos zu werden, tatsächlich in jener Gruppe

konzentriert ist, die in etwa zum Mindestlohn bezahlt wird. Das Beispiel Frankreich erlaubt weitergehende Erkenntnisse, weil der französische Mindestlohn indexiert ist und zusätzlich per Gesetz immer wieder in die Höhe getrieben wurde. Wenn der reale Mindestlohn um ein Prozent steigt, geht für einen jungen und derzeit zum SMIC bezahlten Mann die Wahrscheinlichkeit, in der Folgeperiode beschäftigt zu sein, um 2,5% zurück. Für einen 25 - 30jährigen Mann, der zwischen dem alten und neuen Mindestlohn beschäftigt war, sinkt diese Wahrscheinlichkeit um 4,6% im Verhältnis zu einem gleichaltrigen, aber marginal über dem Minimum entlohnten Mann. In Frankreich existieren zudem verschiedene Ausnahmeregelungen, die es erlauben, Arbeitnehmer unter 25 zu geringeren Löhnen als dem SMIC zu beschäftigen. Das Überschreiten dieser Altersgrenze und damit das faktische Inkrafttreten der Mindestlohnrestriktion führt zu gravierend schlechteren künftigen Beschäftigungschancen. All diese Ergebnisse stimmen wenig hoffnungsvoll, was die Effektivität des SMIC angeht.

Ein zentrales Ziel von Mindestlöhnen mag sein, die Einkommen von armen Familien zu steigern. Ob dieses Ziel erreicht wird, hängt nicht nur davon ab, wie groß die Elastizität der Arbeitsnachfrage im Bereich des Mindestlohns ist. Der zweite wichtige Faktor ist, wie genau die Erwerbstätigen betroffen sind, die einer armen Familie angehören. Viele der in den USA zum Mindestlohn Tätigen leben nämlich in verhältnismäßig wohlhabenden Familien, so daß nicht von vornherein klar ist, wie stark sich schlechtere Beschäftigungschancen für diese Gruppe von Arbeitnehmern auf arme Familien auswirken. Nur rund ein Drittel der Arbeitnehmer, die im Bereich des Mindestlohns beschäftigt sind, gehören den ärmsten Familien an (Card/Krueger, 1995, 298 f.).

Neumark und Wascher (1997) versuchen diese komplexen Strukturen aufzulösen, indem sie die Wahrscheinlichkeiten des Übergangs aus der Armut beziehungsweise in die Armut in verschiedenen Bundesstaaten der USA vergleichen, wobei in manchen Staaten der Mindestlohn stieg, in anderen dagegen nicht. Falls arme Familien in einem Staat mit steigenden Mindestlöhnen bessere Chancen haben, aus der Armut auszubrechen, ist dies ein Indiz für den Erfolg der Mindestlohnpolitik. Allerdings ist darauf zu achten, ob sich in den gleichen Staaten die Gefahr verändert, in die Armut abzusteigen. Ganz unterschiedliche Effekte finden in den Übergangswahrscheinlichkeiten ihren Niederschlag. So verändert sich möglicherweise das Arbeitsangebot der Familienmitglieder mit der Höhe des Mindestlohns. Wird ein Mitglied einer armen Familie aufgrund des Mindestlohns arbeitslos, erhält es vermutlich staatliche Transfers, was den negativen Effekt auf das Familieneinkommen mildert.

Neumark und Wascher (1997) identifizieren gegenläufige Bewegungen. Einerseits können dank des Mindestlohns einige ursprünglich arme Familien ihre Einkommen steigern. Andererseits rutschen aber manche anfangs etwas besser gestellten Familien unter die Armutsgrenze ab. Die erste, angestrebte Bewegung ist prozentual auf die Gruppe armer Familien bezogen zwar stärker als die zweite, uner-

wünschte Bewegung bezogen auf die Gruppe von ursprünglich etwas besser gestellten Familien, aber der Anteil armer Familien ist recht klein. Werden die beiden Bewegungen entsprechend gewichtet, ergibt sich insgesamt ein Anstieg des Anteils armer Familien um 0,8 Prozentpunkte, wobei dieser Nettoeffekt statistisch nicht signifikant ist. Der wahre Charakter der Mindestlohnsteigerung zeigt sich noch deutlicher, wenn berücksichtigt wird, daß er seine volle Wirkung verzögert entfaltet. Zunächst (in der Folgeperiode) können einkommensschwache Familien mit höherer Wahrscheinlichkeit erwarten, die Armutzone zu verlassen, und die etwas wohlhabenderen Familien müssen den Abstieg weniger fürchten. Vermutlich dominiert zunächst der Lohnanstieg den Einfluß auf das Familieneinkommen. Schon in der zweiten Periode ist aber der positive Effekt für arme Familien weit schwächer ausgeprägt, und die Wahrscheinlichkeit steigt, der Armut anheimzufallen. Offenbar finden nun, mit einem gewissen Lag, Anpassungen bei der Beschäftigung statt. Insbesondere sinkt die Zahl der beschäftigten Familienmitglieder in jenen Familien, deren Einkommen ursprünglich oberhalb der Armutsgrenze lag.

Auch bei wohlwollender Betrachtung ergibt sich also bestenfalls eine in etwa unveränderte Wahrscheinlichkeit, arm zu sein. Es wäre zynisch, den Aufstieg einiger armer Familien als Erfolgsnachweis herauszustreichen, wenn zugleich andere Familien arm werden. Der Mindestlohn erscheint äußerst ineffektiv; er führt auch nicht zur (gesellschaftlich möglicherweise erwünschten) Umverteilung von reichen zu armen Familien. Stattdessen profitieren einige bisher arme Familien auf Kosten jetzt armer Familien. Der Mindestlohn wirkt nur in einer scharf umrissenen Gruppe, und er bewirkt lediglich Brutto-Wechselbäder, aber keine Netto-Verbesserungen. Auch gegen individuelle Armut wird er im übrigen kaum helfen, sind doch zwei Drittel der armen Erwachsenen in den USA gar nicht beschäftigt (*Card/Krueger 1995, S. 305 ff.*). Mindestlöhne sind nach diesen Erkenntnissen nicht bloß ineffizient, sondern auch kaum zielführend. Es bleibt dabei: Außenhandel mag erheblichen Druck auf derartige Sozialstandards ausüben, aber dieser Druck ist heilsam. Eine offene Volkswirtschaft wird auf die Dauer ihre ineffizienten Standards aufgeben. Die sozialstaatlichen Ziele müssen deshalb überdacht, jedoch nicht unbedingt aufgegeben werden. Es geht vielmehr darum, effiziente und effektivere Instrumente zu finden.

D. Führt verstärkter Außenhandel zu höheren Sozialstandards?

Immer stärkerer Außenhandel reißt die beteiligten Länder offenbar aus ihrer Trägheit. Althergebrachte sozialpolitische Ansätze können nicht einfach weitergeschleppt werden, bloß „weil das schon immer so war“. Für die etablierten Wohlfahrtsstaaten gilt es, den über die Jahre hinweg angelegten Wohlstandsspeck wieder in Energie umzusetzen – die Vokabel vom „Abbau des Sozialstaats“ klingt erheblich sympathischer, als es von ihren Schöpfern gedacht war. Das ist allerdings kein Plädoyer für die Magersucht. Eine Volkswirtschaft kann und sollte Marktun-

vollkommenheiten stets korrigieren, indem sie effiziente Standards setzt. Ist also im besten Fall zu erwarten, daß Sozialstandards auf dem bisherigen Niveau erhalten bleiben?

Diese vorläufige Schlußfolgerung erscheint sehr zurückhaltend. Denn sie vernachlässigt völlig, warum freier Handel zwischen den Ländern überhaupt angestrebt wird. Außenhandel ist kein Selbstzweck, sondern eröffnet die Chance, die Allokation der vorhandenen Produktionsfaktoren zu verbessern und damit mehr und bessere oder vielfältigere Güter herzustellen und zu konsumieren. Die Wohlfahrt steigt, wenn die Weltwirtschaft zusammenwächst. Aus mindestens zwei Gründen wird sich dieser Prozeß auch auf die Standards in einer Volkswirtschaft auswirken: Reichere Bürger wünschen höhere soziale Standards, und sie können dafür bezahlen. Dieser Effekt ist beispielsweise in den „emerging economies“ Asiens zu beobachten (*Langhammer, 1997*). Gerade bei den sogenannten Kernstandards zeigt er sich in aller Deutlichkeit. Zwischen dem Bruttosozialprodukt pro Kopf in einer Volkswirtschaft und dem Anteil arbeitender Kinder (zwischen zehn und vierzehn Jahren) besteht ein eindeutiger negativer Zusammenhang (*Krueger, 1997, 295*). Dies gilt, obwohl weitere Einflüsse wie kulturelle Traditionen, Haushaltsgroße oder Bildungssystem auf Kinderarbeit zurückwirken (vgl. z. B. *Grootaert/Kanbur, 1995*). Das ist auch nicht überraschend, denn viele dieser Einflüsse hängen wiederum selbst vom Pro-Kopf-Einkommen ab.

Die traditionelle Außenhandelstheorie lehrt nun allerdings, daß sich die insgesamt steigende Wohlfahrt sehr ungleich auf die Produktionsfaktoren verteilt. Die Besitzer dieser Faktoren werden deshalb ihre Nachfrage nach Sozialstandards auch unterschiedlich anpassen, wenn es zu verstärktem Außenhandel kommt. Solange die sozialpolitischen Normen für die gesamte Bevölkerung eines Landes gelten, ist der Einfluß der unterschiedlichen Gruppen gegeneinander abzuwägen. Sozialstandards bleiben damit zwar endogen, aber es hängt von den Umständen ab, in welcher Richtung und Stärke sie sich verändern. Die relevanten Zusammenhänge lassen sich wiederum in einem einfachen Modell mit zwei Volkswirtschaften und zwei Gütern erkennen (*Casella, 1996*).

Beide Länder verfügen über zwei Produktionsfaktoren, Humankapital H und niedrigqualifizierte Arbeit L . Das Land 1 ist reich an niedrigqualifizierter Arbeit, das Land 2 dementsprechend reichlich mit Humankapital ausgestattet. In Land 1 ist das Verhältnis von L zu H also höher als in Land 2 und auch höher als im „weltweiten“ Durchschnitt. Die unterschiedlichen Faktorausstattungen treiben den Außenhandel zwischen den Ländern an. Im In- und Ausland werden jeweils sowohl ein High-Tech-Gut X als auch ein standardisiertes Massenprodukt Y hergestellt. Die Produktionsfunktionen sind in beiden Ländern gleich und weisen konstante Skalenerträge auf, es herrscht vollkommener Wettbewerb auf den Gütermärkten. Die Technologien zeichnen sich jetzt allerdings dadurch aus, daß bei der Herstellung von X nur Humankapital und bei der Produktion von Y nur einfache Arbeit benötigt wird:

10*

$$X = bH$$

$$Y = aL$$

Aus diesen Annahmen ergibt sich unmittelbar, daß die Unternehmen langfristig keine Gewinne erzielen und Grenzkostenpreise für die beiden Güter verlangen:

$$p_X = \frac{r}{b}$$

$$p_Y = \frac{w}{a}$$

Die Bürger beider Länder haben identische Präferenzen, die durch die Nutzenfunktion

$$U = xy$$

beschrieben werden, wobei x und y für den individuellen Konsum des jeweiligen Gutes stehen. In dieser einfachen Modellstruktur läßt sich das Güterpreisverhältnis und das Faktorpreisverhältnis in den Ländern rasch herleiten, zunächst ohne den Sozialstandard zu berücksichtigen. Das Verhältnis der Grenznutzen von x und y muß dem Verhältnis der Güterpreise p_X und p_Y entsprechen. Ein Ausdruck für die gleichgewichtigen Güterpreise wurde bereits hergeleitet, so daß sich für jedes Land $i = 1, 2$ folgendes ergibt:

$$\frac{p_{Xi}}{p_{Yi}} = \frac{aL_i}{bH_i}$$

$$\frac{r_i}{w_i} = \frac{L_i}{H_i}$$

Faktor- und Güterpreisverhältnisse hängen also auch hier direkt von der vorhandenen Faktorausstattung ab. Da Land 1 relativ viel einfache Arbeit besitzt, schlägt das Pendel auf den Faktormärkten zugunsten des knappen Humankapitals aus, r/w ist in Land 1 höher als in Land 2. Konsequenterweise hat Land 1 einen komparativen Preisvorteil beim arbeitsintensiven Gut Y , während Land 2 das High-Tech-Gut X günstiger herstellen kann. Nehmen die beiden Länder deshalb Außenhandel miteinander auf, gleichen sich zunächst die Güterpreisverhältnisse aneinander an. Weil das weltweite Güterangebot mit der entsprechenden Nachfrage übereinstimmen muß, entscheidet jetzt das weltweite durchschnittliche Faktorausstattungsverhältnis über die einheitlichen Preise p_X und p_Y . Aus der Sicht von Land 1 wird Gut X billiger, während sich die Konsumenten in Land 2 über einen sinkenden Preis des arbeitsintensiv hergestellten Gutes freuen können:

$$\frac{p_{X1}}{p_{Y1}} > \frac{p_X}{p_Y} = \frac{aL}{bH} > \frac{p_{X2}}{p_{Y2}}$$

Aber auch die Faktorpreisverhältnisse gleichen sich aneinander an. In beiden Ländern profitiert davon der bisher relativ niedrig entlohnte, weil besonders reichlich vorhandene Produktionsfaktor. Zugleich leidet der knappere und deshalb verhältnismäßig hoch entlohnte Faktor. Diese Aussagen gelten nicht nur für das Verhältnis der Faktorpreise, sondern, was gravierender ist, auch für die realen Einkommen. Aus der kostenminimalen Nachfrage nach einem Güterbündel x, y , das gerade eine Einheit Nutzen erzeugt, ergibt sich der Preisindex

$$P = (p_X p_Y)^{\frac{1}{2}}$$

Verwendet man erneut die Erkenntnis, daß das Güterpreisverhältnis dem Verhältnis der Grenznutzen der Güter im Konsum entsprechen muß, ist die Auswirkung auf die realen Faktoreinkommen y_L und y_H leicht zu erkennen:

$$y_L = \frac{w}{P} = \left(ab \frac{H}{L} \right)^{\frac{1}{2}}$$

$$y_H = \frac{r}{P} = \left(ab \frac{L}{H} \right)^{\frac{1}{2}}$$

Die realen Einkommen hängen ebenfalls unmittelbar von den vorhandenen Faktormengen ab. Weil das Verhältnis von niedrigqualifizierter Arbeit zu Humankapital in der Zwei-Länder-Welt insgesamt größer ist als in Land 2, jedoch kleiner als in Land 1, sind die Schlußfolgerungen eindeutig. Einfache Arbeit in Land 2 und Humankapital in Land 1 verlieren real, während Humankapital in Land 2 und einfache Arbeit in Land 1 die Gewinner sind. Trotz der Annahme spezifischer Faktoren stellen sich also die traditionellen Resultate der *Heckscher-Ohlin-Samuelson-Theorie* ein.

Ein Sozialstandard kommt nun ins Spiel, wenn die Individuen Nutzen aus der Existenz sozialpolitischer Regelungen ziehen können. Die Regierung stellt mit Hilfe des Sozialstandards ein „öffentliches Gut“ bereit. Der Abbau negativer externer Effekte stiftet zusätzliche Nutzen bei den Individuen. Ein so definierter Standard umfaßt grundsätzlich alle Regeln und Institutionen, die eine effiziente Ordnung des wirtschaftlichen Geschehens garantieren und deshalb positiv auf die individuellen Nutzen wirken. In die Nutzenfunktion geht dieses Gut G mit einem Gewicht g ein:

$$U = xyG^g$$

Der Sozialstandard ist keineswegs kostenlos, sondern erfordert auf die eine oder andere Weise einen realen Aufwand. Er entzieht eventuell dem Produktionsprozeß einen Teil der bisher beschäftigten Faktoren, was beispielsweise bei einem Verbot der Kinderarbeit eintritt. Oder es ist notwendig, in neue Maschinen zu investieren, um höhere Anforderungen für die Sicherheit am Arbeitsplatz zu erfüllen. In diesem

einfachen Modell erfordert die Bereitstellung des öffentlichen Gutes den Einsatz der beiden Güter X und Y . Grundsätzlich kann es dann natürlich passieren, daß die relative Nachfrage nach einem der beiden Güter und damit automatisch, auf der vorgelagerten Ebene, nach einem der Faktoren steigt. Dies hätte unmittelbare Konsequenzen für die Preisverhältnisse in der Volkswirtschaft. Allerdings sollen diese Einflüsse hier unterdrückt werden; die folgende Formulierung stellt sicher, daß der Sozialstandard keine derartigen Folgen hat.

$$G = X_G Z_G$$

Zudem soll der Standard auch allokativenutral finanziert sein, und zwar durch eine von den Unternehmen entrichtete Kopfsteuer pro Beschäftigtem. Das absolute Niveau der Güterpreise verändert sich deshalb. Über die Löhne w und r hinaus stellt der Steuersatz t einen weiteren Kostenfaktor dar. Viel wichtiger ist in unserem Kontext allerdings: Der Sozialstandard beeinflußt die Preise beider Güter exakt gleich. Am Verhältnis der Güterpreise verändert sich deshalb überhaupt nichts gegenüber den obigen Überlegungen ohne den Standard. Gleiches gilt für das Verhältnis der Faktorpreise; nach wie vor ist für diese Größen allein von Interesse, in welchen relativen Mengen die Produktionsfaktoren vorhanden sind. In diesem speziellen Modell bleiben die komparativen Vorteile trotz des öffentlichen Gutes unverändert, was selbstverständlich nicht immer so sein muß (vgl. z. B. *Clarida/Findlay*, 1991).

Ein benevolenter Diktator setzt den Steuersatz t so fest, daß die Nutzenfunktion unter Einschluß von G maximiert wird. Dazu müssen mehrere Bedingungen erfüllt sein: Das Verhältnis der Grenznutzen von X und Y in der Produktion von G muß jetzt ebenso wie deren Verhältnis im Konsum mit dem Preisverhältnis p_X/p_Y übereinstimmen. Der Grenznutzen von X und Y muß in beiden Verwendungen, als Konsumgut oder als öffentliches Gut, gleich sein. Zudem sind die Budgetrestriktionen einzuhalten: Die Konsumausgaben dürfen das jeweilige Faktoreinkommen nicht übersteigen, und die Steuersumme muß die Ausgaben für das öffentliche Gut decken. Im Ergebnis ist der optimale Steuersatz direkt proportional zum Einkommen der Individuen:

$$t_L^* = gw$$

$$t_H^* = gr$$

Wird der gleiche Preisindex wie bisher verwendet, ergibt sich in realen Größen:

$$\tau_L = \frac{g}{1+g} \left(ab \frac{H}{L} \right)^{\frac{1}{2}}$$

$$\tau_H = \frac{g}{1+g} \left(ab \frac{L}{H} \right)^{\frac{1}{2}}$$

Es ist offensichtlich im allgemeinen unmöglich, einen einheitlichen Kopfsteuersatz festzulegen, der den Interessen sowohl der niedrigqualifizierten Arbeitnehmer als auch der Humankapitalbesitzer entspricht. Solange H und L unterschiedlich sind, wünschen die beiden Gruppen unterschiedliche Sozialstandards. Weil die Präferenz für den Sozialstandard direkt vom realen Einkommen abhängt, drängt der niedriger entlohnte Faktor auch auf laxere Standards. Wenn in beiden Ländern mehr einfache Arbeit als Humankapital vorhanden ist, dann ist für die erste Gruppe stets ein schwächerer Standard angebracht als für die zweite.

Kommt Außenhandel zustande, nähern sich die unterschiedlichen Interessen im arbeitsreichen Land 1 aneinander an. Die einfache Arbeit erlebt steigende Realeinkommen, Humankapital muß Einbußen hinnehmen, die Gruppen ähneln sich mehr als zuvor. In Land 2 allerdings wird der Graben zwischen den Faktorbesitzern noch tiefer. Einfache Arbeit, die schon bei Autarkie einen niedrigeren Standard bevorzugt hatte, verliert bei Außenhandel reales Einkommen, während Humankapital profitiert. Angesichts der bleibenden und in Land 2 sogar noch verschärften Differenzen zwischen den Gruppen ist fraglich, welcher Standard etabliert wird. Bei einer demokratischen Entscheidung zählt beispielsweise nur, welche Gruppe die Mehrheit hat. Wenn überall die einfache Arbeit das Humankapital zahlenmäßig (und in der Demokratie auch politisch) dominiert, steigt der Sozialstandard beim Übergang zu Außenhandel in Land 1, während er in Land 2 sinkt. Im vorliegenden einfachen Modell wird ein Ausgleich der Faktoreinkommen und damit auch ein weltweit einheitlicher Standard erreicht. Führt man Produktivitätsunterschiede zwischen den Ländern ein, können sich die Standards auch in einer integrierten Weltwirtschaft unterscheiden und konvergieren lediglich zu einem gewissen Grad (Casella, 1996).

Es ist andererseits durchaus denkbar, daß das humankapitalreiche Land 2 über absolut mehr Humankapital als einfache Arbeit verfügt. Insbesondere in einer längerfristigen Sicht ist das nicht auszuschließen, weil der Faktor Humankapital durch den Außenhandel profitiert und damit die individuellen Anreize steigen, in eine qualifizierende Ausbildung zu investieren. Hat Humankapital die Mehrheit, steigt auch in Land 2 der Sozialstandard beim Eintritt in die integrierte Weltwirtschaft. Das einfache Modell erreicht hier jedoch die Grenzen seiner Überzeugungskraft. Die Annahme $H > L$ impliziert nämlich, daß Humankapital zumindest bei Autarkie real schlechter entlohnt wird als einfache Arbeit. Das könnte sich sogar auf die hier skizzierte „Weltwirtschaft“ übertragen, wenn das Land 2 über so viel Humankapital verfügt, daß H weltweit größer als L ist.

Das gleiche Ergebnis – mit dem Außenhandel steigende Standards in beiden Ländern – könnte aber auch aus anderen Gründen heraus zustandekommen. Wahrscheinlich richten sich die Politiker nicht allein nach normativen Erwägungen und handeln deshalb nicht unbedingt im Interesse der Mehrheit der Bevölkerung. In einer politökonomischen Perspektive ist wichtig, wie stark der Einfluß der einzelnen Gruppen auf die politische Entscheidung ist. Möglicherweise setzt sich die Gruppe

der Humankapitalbesitzer durch, weil sie etwa besser organisiert ist. Zudem ist zweifelhaft, ob das Interesse einer Gruppe am sozialen Standard immer genau proportional mit dem Einkommen schwankt. Mindestens zwei Argumente sprechen dagegen, daß die niedrigqualifizierten Arbeitnehmer ihre Nachfrage nach sozialer Absicherung in einer zusammenwachsenden Weltwirtschaft reduzieren. Erstens zeigt die Erfahrung, daß es sehr schmerzlich ist, einen einmal erreichten sozialen Standard wieder aufzugeben. Insofern werden die niedrigqualifizierten Arbeitnehmer bereit sein, den Status quo trotz relativ anwachsender Lasten zu sichern. Zweitens steigt mit der weltweiten Integration das individuelle Risiko gerade der weniger qualifizierten Arbeitnehmer. Da in der Realität Unvollkommenheiten auf den Arbeitsmärkten bestehen, müssen sie stärker als bisher befürchten, dauerhaft arbeitslos zu werden. Deshalb ist wohl eher zu erwarten, daß das Interesse an Sozialstandards wächst oder zumindest gleichbleibt, vor allem solange die Nutznießer einen Teil der Lasten auf Dritte abwälzen können (*Berthold/Thode, 1998*).

Das simple Modell verschleiert zudem die dynamischen Effekte des verstärkten Außenhandels. Stärkere Integration bringt die beteiligten Volkswirtschaften auf einen höheren Wachstumspfad. Der starke Rückgang des Außenhandels in der Weltkriegsperiode und die anschließende Rückkehr zur stärkeren Verflechtung der Volkswirtschaften bieten hier starke Indizien. Das neoklassische Wachstumsmodell lässt erwarten, daß die beteiligten Länder nach dem Wiederaufleben alter Handelsbeziehungen und einer Übergangsperiode mit höheren Wachstumsraten wieder zur vorherigen Wachstumsdynamik zurückgekehrt sind. Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien und die Niederlande entschieden sich jedoch als fünf der sechs Gründungsmitglieder der EU für eine weitergehende, wenn auch zögerlich umgesetzte Liberalisierung der Handelsströme. In den Jahren 1973 - 1989 war die Exportquote dieser fünf Länder tatsächlich fast dreimal höher als in der Vorkriegsperiode 1870 - 1913, obwohl damals schon (und noch) relativ freier Handel herrschte. Zugleich überstieg die durchschnittliche Wachstumsrate des realen BSP pro Kopf den Vorkriegswert um einen Faktor 1,63, und die Einkommensunterschiede hatten beträchtlich abgenommen. Dabei wies jedes der fünf Länder höhere Wachstumsraten auf und gewann nicht etwa auf Kosten anderer. Alle haben ihren Vorkriegs-Trend verlassen und sind dauerhaft auf einen höhergelegenen Wachstumspfad eingeschwenkt (*Ben-David/Loewy, 1997*). Sicher ist dies eine Folge unterschiedlicher Einflüsse, aber die Rolle des Außenhandels ist dabei nicht zu unterschätzen. Die Integration der Weltwirtschaft kann demnach langfristig zu allgemeinen Einkommenssteigerungen führen. Deshalb wird die Nachfrage aller Gruppen nach Sozialstandards allenfalls in einer Übergangsperiode sinken, auf lange Sicht aber steigen.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang der Einfluß der außenwirtschaftlichen Verflechtung auf die gesamte Faktorproduktivität einer Volkswirtschaft. Über mindestens vier verschiedene Wege steigert der Kontakt zu anderen Ländern die Produktivität. Erstens versetzt er eine Volkswirtschaft in die Lage, aus dem Ausland Input- oder Konsumgüter zu beziehen, die sie (noch) nicht selbst herstellen kann. Die Produktivität der heimischen Faktoren steigt dann entweder direkt, weil impor-

tierte Inputgüter die heimischen ergänzen, oder indirekt – weil sie auf Umwegen etwas „produzieren“, was vorher außerhalb der Produktionsmöglichkeitengrenze lag. Zweitens schafft dieser Kontakt Gelegenheiten, von anderen zu lernen. Wie sind die Unternehmen der ausländischen Geschäftspartner organisiert? Wie werden die Produktionsabläufe gestaltet? Wie laufen Markttransaktionen ab? Die Antworten auf diese und viele weitere Fragen können vorbildhaft für das Heimatland sein und dessen Effizienz erhöhen. Drittens besteht gerade für weniger entwickelte Länder ein starker Anreiz, die importierten Güter zu imitieren, um das technische Wissen und parallel dazu die Produktivität der komplementären Faktoren zu erhöhen. Viertens bedeuten alle bisher genannten Chancen, von anderen zu lernen, daß ein Land relativ leicht zu weiter fortgeschrittenen Handelspartnern aufschließen kann; es ist nicht nötig, das Rad neu zu erfinden. Damit sinken auf breiter Front die Kosten von Innovationen und Imitationen, und künftige Produktivitätsfortschritte sind einfacher zu erreichen als in nationaler Abgeschiedenheit (Helpman, 1997).

E. Schlußfolgerungen

Erhalten, senken, erhöhen – je nach Umfeld kommen tatsächlich alle drei Verhaltensweisen in Frage. Sozialstandards, die in geeigneter Weise der Korrektur von Marktunvollkommenheiten dienen, bleiben ungefährdet. Sie sind in einer offenen Volkswirtschaft sogar noch wichtiger als in einer geschlossenen. Nur wenn eine Volkswirtschaft keine internen Verzerrungen duldet, kann sie die Vorteile der Spezialisierung und des Handels mit anderen voll ausschöpfen. Derlei „internalisierende“ Sozialstandards harmonieren prächtig mit dem Außenhandel: Zwei Instrumente, die beide auf einen effizienten Zustand abzielen, ergänzen sich gegenseitig. Problematisch wird es dagegen immer dann, wenn Sozialstandards selbst verzerrend wirken, obwohl sie vielleicht „gut gemeint“ sind. Hart prallen dann die Gegensätze aufeinander, ein Konflikt entbrennt zwischen Außenhandel, der zur Effizienz drängt, und nationalen Institutionen, die sich dagegen stemmen. Die Kosten verzerrender Standards wachsen, und ihre Attraktivität schwindet. Scheinen die institutionellen Regeln auch noch so felsenfest, wird eine Gesellschaft doch auf die Dauer einige dieser überkommenen Regeln in Frage stellen. Wie schnell das geht, hängt tatsächlich unter anderem davon ab, wie stark die Tendenz zum Faktorpreisausgleich ist.

Trotzdem muß es selbst im theoretischen Grenzfall des vollkommenen Faktorpreisausgleichs nicht dazu kommen, daß die Volkswirtschaften wie geklont aussehen. Die Bürger eines Landes können ihre Sozialstandards weiter nach den eigenen Präferenzen wählen, sie müssen nur dafür bezahlen. Es ist nicht einzusehen, warum alle Menschen in unterschiedlichsten Ländern exakt den gleichen Teil ihres Einkommens für Sozialstandards herzugeben bereit sein sollten. Als gute Kunden ihres Staates sollten sie allerdings stets darauf achten, daß dessen Angebot sein

Geld wert ist. Die weltwirtschaftliche Integration enthüllt, wo die gerne kaschierten Problemzonen der Sozialstaaten liegen. Wenn an diesen Stellen abgespeckt wird, geht es also „nur“ um Figurprobleme, selbst wenn das angesichts der Fülle ineffizienter Traditionen für manchen ausgebaute Wohlfahrtsstaat im ersten Schritt nach einem „Weniger ist besser“ aussehen wird.

Auf das rechte Maß ist andererseits auch bei der Option auf höhere Sozialstandards in einer integrierten Weltwirtschaft zu achten. Außenhandel steigert die Pro-Kopf-Einkommen in den beteiligten Volkswirtschaften. Längerfristig profitieren vermutlich auch viele der anfänglichen Verlierer von höherem Wachstum und steigender Faktorproduktivität. Der Dreisatz Faktorpreisausgleich – Tendenz zu einheitlich niedrigen Standards – Notwendigkeit von Mindestnormen ist spätestens damit widerlegt. Kann und will sich die Bevölkerung dank weltwirtschaftlicher Integration höhere Sozialstandards leisten, so hindert sie niemand daran. Nur ist es um die beliebige Wahl der Mittel in einer selbstbeschränkten Volkswirtschaft geschehen: Die Disziplin der internationalen Arbeitsteilung schließt ineffiziente Schein-Fortschritte aus.

Literatur

- Abowd, John M. / Kramarz, Francis / Lemieux, Thomas / Margolis, David N.* (1997): Minimum Wages and Youth Employment in France and the United States, NBER Working Paper No. 6111.
- Anderson, Kym* (1997): Environmental and Labour Standards: What Role for the World Trade Organization?, University of Adelaide, Centre for International Economic Studies, Seminar Paper 97/04.
- Ben-David, Dan / Loewy, Michael B.* (1997): Free Trade, Growth, and Convergence, NBER Working Paper No. 6095.
- Berthold, Norbert* (1997a): Entsolidarisiert der Markt? in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 36. Jg., Nr. 8.
- (1997b): Sozialstaat und marktwirtschaftliche Ordnung – Ökonomische Theorie des Sozialstaates, in: Hartwig, Karl-Hans (Hrsg.): Alternativen der sozialen Sicherung: Umbau des Sozialstaates, Gespräche der List-Gesellschaft, N.F. Bd. 17, Baden-Baden: Nomos, S. 10 - 41.
- Berthold, Norbert / Thode, Eric* (1998): Globalisierung – Drohendes Unheil oder schöpferische Kraft für den Sozialstaat?, erscheint in: Berthold, N./E. Knappe (Hrsg.): Ökonomische Theorie der Sozialpolitik.
- Bhagwati, Jagdish / Kosters, Marvin H.* (eds.) (1994): Trade and Wages: Leveling Wages Down?, Washington (D.C.): The AEI Press.
- Brecher, Richard A.* (1974a): Minimum Wage Rates and the Pure Theory of International Trade, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 88, No. 1, S. 98 - 116.

- (1974b): Optimal Commercial Policy for a Minimum-Wage Economy, in: *Journal of International Economics*, Vol. 4, S. 139 - 149.
- Brown, Drusilla K. / Deardorff, Alan V. / Stern, Robert M.* (1996): International Labor Standards and Trade: A Theoretical Analysis, in: Jagdish Bhagwati / Robert E. Hudec (eds.): *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?*, Vol. 1, Economic Analysis, Cambridge (MA) / London: MIT Press, S. 227 - 280.
- Card, David / Krueger, Alan B.* (1995): *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton (N.J.): Princeton University Press.
- Casella, Alessandra* (1996): Free Trade and Evolving Standards, in: Jagdish Bhagwati / Robert E. Hudec (eds.): *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?*, Vol. 1, Economic Analysis, Cambridge (MA) / London: MIT Press, S. 119 - 156.
- Clarida, Richard H. / Findlay, Ronald* (1991): Endogenous Comparative Advantage, Government, and the Pattern of Trade, NBER Working Paper No. 3813.
- Davis, Donald R.* (1996): Does European Unemployment Prop up American Wages?, NBER Working Paper 5620.
- Freeman, Richard B.* (1995): Are Your Wages Set in Beijing?, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 3, S. 15 - 32.
- Grootaert, Christiaan / Kanbur, Ravi* (1995): Child Labour: An Economic Perspective, in: *International Labour Review*, Vol. 134, No. 2, S. 187 - 203.
- Helpman, Elhanan* (1997): R&D and Productivity: The International Connection, NBER Working Paper 6101.
- Krueger, Alan B.* (1997): International Labor Standards and Trade, in: Michael Bruno / Boris Pleskovic (eds.): *Annual World Bank Conference on Development Economics 1996*, Washington (DC), S. 281 - 302.
- Krugman, Paul* (1995): Growing World Trade: Causes and Consequences, *Brookings Papers on Economic Activity 1995/1*.
- Krugman, Paul / Lawrence, Robert* (1993): Trade, Jobs, and Wages, NBER Working Paper No. 4478.
- Landmann, Oliver / Pflüger, Michael* (1996): Arbeitsmärkte im Spannungsfeld von Globalisierung und technologischem Wandel, in: Kulp, Bernhard (Hrsg.): *Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit*, Freiburg: Haufe, S. 173 - 223.
- Langhammer, Rolf J.* (1997): Umwelt- und Sozialdumping: Argumente gegen freien Welthandel?, Wirtschaftspolitisches Forum, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 46, Nr. 2, S. 178 - 188.
- Maskus, Keith E.* (1997): Should Core Labour Standards be Imposed Through International Trade Policy?, World Bank Policy Research Working Paper No. 1817.
- Neumark, David / Wascher, William* (1997): Do Minimum Wages Fight Poverty?, NBER Working Paper No. 6127.
- OECD* (1996): *Trade, Employment and Labour Standards – A Study of Core Workers' Rights and International Trade*, Paris.

- Rama, Martin / Tabellini, Guido* (1995): Endogenous Distortions in Product and Labour Markets, CEPR Discussion Paper No. 1143.
- Rodrik, Dani* (1996): Labor Standards in International Trade: Do They Matter and What do we do About Them?, in: Robert Z. Lawrence, Dani Rodrik und John Whalley: Emerging Agenda for Global Trade: High Stakes for Developing Countries, Overseas Development Council, Policy Essay No. 20, Washington (DC), S. 35 - 77.
- Samuelson, Paul A.* (1949): International Factor-Price Equalisation Once Again, in: Economic Journal, Vol. 59 (234), S. 181 - 197.
- Srinivasan, T. N.* (1996): Trade and Human Rights, Yale University, Economic Growth Center, Center Discussion Paper No. 765.
- Swinnerton, Kenneth A.* (1997): An Essay on Economic Efficiency and Core Labour Standards, in: The World Economy, Vol. 20, No. 1, S. 73 - 86.
- Wood, Adrian* (1995): How Trade Hurt Unskilled Workers, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 9, No. 3, S. 57 - 80.
- Ypersele, Tanguy van / Wunsch, Pierre* (1995): Comparative Advantage, Redistribution and the Political Process: A Perspective on Social Dumping, Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, Série des Documents de Travail du CREST (Centre de Recherche en Economie et Statistique), n° 9604.

Sozialdumping durch Schwellenländer?

Begründungen und Probleme der Forderung nach Sozialstandards

Von Siegfried F. Franke, Stuttgart

A. Sozialdumping, Sozialimperialismus oder Sozialprotektionismus? Der Streit um eine alte Forderung

Die Einrichtung der WTO transformiert das Regelsystem der Welthandelsordnung vom bloßen Handelsabkommen im Rahmen des GATT in den Status einer internationalen Welthandelsorganisation (Straubhaar, 1997, 181). In diesem Zusammenhang könnte man fragen, ob es nicht nahegelegen hätte, neben verbindlichen Umweltnormen auch „*Fair Labour Standards*“ – so wie sie schon in der nicht in Kraft getretenen Havanna-Charta 1947 vorgesehen waren – endlich weltweit festzulegen (Brand/Hoffmann, 1994, 23; Tuchfeldt, 1997, 32 f.).

Die Forderung, dem sog. *Sozialdumping* entgegenzuwirken und für alle am Welthandel teilnehmenden Länder geltende *Sozialstandards* zu formulieren, diese in multilaterale Regelwerke einzubringen und ihre Einhaltung auch wirksam durchzusetzen, geht bereits auf das letzte Jahrhundert zurück (Brinkmann, 1994, 14 ff.; Meyer, 1997, 106). Der Vorwurf des *Sozialdumping* taucht 1927 im Zusammenhang mit der Internationalen Wirtschaftskonferenz des Völkerbundes zum ersten Mal auf (Meyer, 1997, 118; Willers, 1994, 165). Er ist seitdem und vor allem im letzten Jahrzehnt im Zuge der sich immer weiter öffnenden Märkte (sog. *Globalisierung*) häufig wiederholt und insbesondere von den Regierungen und Interessengruppen westlicher Industrieländer an die Adresse jener Entwicklungsländer gerichtet worden, die zunehmend mit technologisch anspruchsvoller Produkten auf den Weltmarkt drängen (sog. *Schwellenländer*).¹

¹ Indessen sei in diesem Zusammenhang nicht verschwiegen, daß einige der EU-Staaten den Vorwurf des Sozialdumping auch gegen südländische Mitgliedsländer (Portugal, Griechenland etwa), aber auch gegen Großbritannien richten, weshalb die EG-Kommission seit ihrem Weißbuch zur Sozialpolitik von 1994 hartnäckig an der Durchsetzung einheitlicher Sozialstandards in der Europäischen Union arbeitet (Donges et al., 1996, 14; Minford, 1996, 25; Pitschas, 1993, 98 ff.; Starbatty, 1996). Daher versucht die Europäische Union auch unter dem Deckmantel der vollen Übernahme des *acquis communautaire*, der ihre Rechtsvorschriften zur Sozial- und Umweltpolitik einschließt, die komparativen Kostenvorteile der beitrittswilligen ost- und südosteuropäischen Länder einzubauen (Franke, 1998a, 35, 37). Gelegentlich wird der Vorwurf des Sozialdumping auch gegen die innereuropäische Mobilität niedrig qualifizierter Arbeitskräfte gerichtet (Straubhaar, 1996, 210).

Worin gründet sich jedoch der Vorwurf des *Sozialdumping*, und wie unterscheidet sich der Begriff des *Dumping* von jenem preisunterbietendem Verhalten, das sich offenkundig auf das Soziale bezieht? Üblicherweise wird unter *Dumping* ein diskriminierendes Preisverhalten verstanden, das darauf abzielt, auf ausgewählten Auslandsmärkten Produkte zu Preisen anzubieten, die unterhalb der eigenen heimischen Kosten liegen, um so Wettbewerber aus dem Feld schlagen und anschließend drastische Erhöhungen vornehmen zu können (Schöppenthau, 1994, 241).² Indessen ist nicht erst seit der Entwicklung moderner betriebswirtschaftlicher Kostenrechnungsverfahren bekannt, daß es Schwierigkeiten bereitet, die fixen Kosten exakt zuzurechnen. Im engeren Sinne wird daher unter Dumping der Verkauf zu Preisen verstanden, die nicht einmal die vollen variablen Kosten decken (Donges et al., 1996, 26 f.). Demgegenüber schwingt im Begriff des *Sozialdumping* die politische Mißbilligung darüber mit, daß Produkte am Weltmarkt billiger angeboten werden können, weil beispielsweise durch die Nutzung von Kinderarbeit oder mangels ausreichender sozialer Sicherungen manche Kosten erst gar nicht entstehen. So gesehen betreibt ein am Welthandel teilnehmender Staat Sozialdumping, wenn er den Aufbau hinreichender Sozialstandards im eigenen Land unterläßt oder gar hintertriebt. Implizit zumindest enthält der Begriff des Sozialdumping die Drohung eines wettbewerbspolitischen Eingriffs (Berthold/Hilpert, 1997, 25; Brand/Hoffmann, 1994, 23, 24, 26; Meyer, 1997, 118; Schöppenthau, 1994, 241).

Weltweit geltende Sozialstandards wie etwa das Verbot von Kinderarbeit und Zwangsarbeit, Mindestsicherungen für Arbeitnehmer im Falle von Krankheit, Arbeitslosigkeit und berufsbedingten Unfällen sowie eine hinreichende Alterssicherung gelten als Mittel, um dem *Sozialdumping* entgegenzuwirken (IBFG/WCL/EGB, 1994; Freeman, 1994, 26). Die Forderung nach Beachtung solcher Standards im Welthandel ist dreifach begründet: Sie wurzelt erstens in *menschenrechtlichen*, also *humanitären* Überlegungen (Adamy, 1996, 136 ff.). Darüber hinaus verfolgt sie zweitens die *entwicklungspolitische* Absicht, den Wirtschaftsaufbau der ärmeren Länder zu fördern. Wird nämlich den mit der arbeitsteiligen Produktionsweise zunehmenden sozialen Risiken die Härte genommen, so steigt die Arbeitsproduktivität und damit der Wohlstand (M. G. Schmidt, 1988, 187, 206). Damit werde auch dem Nord-Süd-Konflikt die Schärfe genommen (Meyer, 1997, 114). Drittens schließlich wird aus *handels- bzw. wettbewerbspolitischer* Sicht vorausgesetzt, daß im gesamten Welthandel geltende gerechte und faire Wettbewerbsregeln allzu große Ausgangsunterschiede einebnen („level playing field“), bevor grenzenloser Wettbewerb zugelassen werden könne (Berthold, 1996; 1997, 77; Donges et al., 1996, 17; Meyer, 1997, 109 f.; Schäfer, 1999, Kap. D).

So verständlich diese Forderungen, insbesondere die menschenrechtliche und die *entwicklungspolitische* Argumentation, auf den ersten Blick erscheinen, sie werden von manchen Adressaten als unliebsame paternalistische Bevormundung oder gar als sozialimperialistisches Gehabe des Westens gesehen. Die wohlklin-

² Zur genauen Definition im GATT-Abkommen vgl. Meyer (1997, 118).

genden Forderungen verhüllen zudem oft nur schlecht den dahinter schimmernden „nationalen *Sozialprotektionismus*, der den Ländern an der Peripherie die Kostenvorteile nimmt, mit denen sie sich entwickeln können“ (Schäfer, 1996, 134; Hervorhebung vom Verf., S.F.F.; Franke, 1998a, 37). Die Entwicklungs- und Schwellenländer sind daher wenig geneigt, über Sozialstandards zu diskutieren; dementsprechend ist die Ratifizierungsquote ausgehandelter Abkommen gering (v. Maydell, 1994, 49). Außerdem gelingt es immer weniger, den ausgehandelten Arbeitnehmerrechten und Sozialstandards Geltung zu verschaffen (Scherrer, 1995, 712; 1996, 245). Hinzu kommt, daß sich auch die Industrieländer aus opportunistischen Gründen manchmal nicht an geschlossene Abkommen halten.³

Selbst wenn die Forderung der Industrieländer nach weltweit geltenden Sozialstandards ohne Eigeninteresse erhoben wird, so ist das unterschwellige Vorhandensein (sozial-)protektionistischer Motive nicht auszuschließen. Daher sollte Klarheit über das jeweilige sozialstaatliche Modell herrschen, auf das die konkrete Ausformung von Sozialstandards Bezug nimmt (Kersting, 1996, 247 ff.). Damit verknüpft sind die historischen Umstände und die Etappen, die der Sozialstaat in den westlichen Industrieländern durchlaufen hat (Hockerts, 1996). Schließlich ist zu fragen, welche Konsequenzen daraus für die Entwicklungs- bzw. Schwellenländer gezogen werden können.

In den folgenden Ausführungen werden zunächst die Begründungen für weltweit verbindliche Sozialstandards vertiefter dargestellt. Damit wird eine Basis gewonnen, um alternative Sozialstaatsmodelle kurz kennzeichnen und einzelnen Etappen in der westlichen Sozialstaatsentwicklung zuordnen zu können (B.). Vor diesem Hintergrund kann sodann die Frage nach der Berechtigung der Forderung nach Sozialstandards in den Entwicklungs- und Schwellenländern erneut gestellt und präziser bewertet werden (C.). Dieser Bewertung schließt sich ein Ausblick an, in dem Empfehlungen, die dem wechselseitigen Nutzen von Entwicklungs- bzw. Schwellenländern und Industrieländern dienen sollen, vorgestellt werden (D.).

B. Sozialstandards – Begründungslinien und sozialstaatliche Einordnung

I. Die Begründung von Sozialstandards im einzelnen

1. Die humanitäre Begründung

Die humanitäre Begründung postuliert einen Kanon an fundamentalen Menschenrechten (Feld, 1996, 53), der unabhängig von der ökonomischen Situation ei-

³ Meyer (1997, 107) weist in diesem Zusammenhang auf die USA hin, die Warenimporte zuließen, obwohl sie abkommenswidrig aus chinesischen Straflagern stammten; vgl. auch Brand/Hoffmann, 1994, 27.

nes Landes gelten müsse, weil er Ausdruck der Würde des Menschen sei. So lehnt sich bereits die „Europäische Sozialcharta“ (BGBl. II 1964, 1262) an die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der UNO“ und an die „Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ an [vgl. Präambel Europäische Sozialcharta] (Bohling, 1982, 17). Daß aus dem Bezug zur Würde des Menschen nicht nur Freiheits- und Gleichheitsrechte im Sinne klassischer Abwehrrechte postuliert wurden, sondern im Zuge der fortschreitenden arbeitsteiligen Industriegesellschaft auch soziale Grundrechte ausgeformt wurden, entspringt letztlich dem abendländischen Denken der Aufklärung, das sich in der Entwicklung westlicher Demokratien mit ihrer eigentümlichen Mischung von demokratischen, rechtsstaatlichen und sozialstaatlichen Grundsätzen zeigt.⁴

Humanitäre Ansätze haben sich in den letzten 50 Jahren – beginnend mit der erwähnten „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UNO“ – in einer Vielzahl von Abkommen niedergeschlagen. Erwähnt seien nicht nur die Zusatzprotokolle zu den Menschenrechten, sondern vor allem die beiden Fakultativprotokolle zum „Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ vom 19. Dez. 1966 (BGBl. II 1973, 1534) und vom 15. Dez. 1989 (BGBl. II 1992, 391) sowie der „Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ vom 19. Dez. 1966 (BGBl. II 1973, 1570).

Aus der nicht an Raum und Zeit gebundenen Würde des Menschen (*personale Ethik*) folgen wertausfüllende Maßstäbe für das konkrete staatliche Handeln, das rahmenschaffend und rahmenausfüllend jedem Menschen auch tatsächlich die Möglichkeit geben muß, sich seiner selbst bewußt werden zu können und seine persönliche Natur in freier Selbstbestimmung entfalten zu können (*positivrechtliche Bedeutung*). Der Mensch darf nicht als Objekt behandelt bzw. zu einem bloßen Mittel gemacht und damit auf die Ebene einer Sache erniedrigt werden.⁵

Man kann das skizzierte Denken auch als *Gesinnungsethik* bezeichnen, die zunächst noch nicht nach den Mitteln und Folgen einer Durchsetzung postulierter Werte fragt. In der Tat kann es einen nicht unberührt lassen, wenn man von den unwürdigen und jede Entfaltung und Entwicklung von vornherein beschneidenden Umständen weiß, unter denen Kinder in vielen Teilen der Welt zur Arbeit gezwungen sind (Hoffmann/Maassen, 1994, 227 f.; Kulessa, 1995, 15). Die Forderungen nach einem *Verbot von Sklaverei bzw. Zwangsarbeit und Kinderarbeit* stehen daher mit an oberster Stelle. Ihnen folgt die Mahnung, Regeln zum *Schutz der menschlichen Arbeitskraft* einzuführen und insgesamt einen Kanon an verbindlichen *sozial-*

⁴ Bergmann (1995, 142 f.) weist im übrigen darauf hin, daß soziale Grundrechte in pluralistischen Demokratien unter dem Vorbehalt des Möglichen stehen und daß die Aussagen der Europäischen Sozialcharta vom einzelnen Bürger nicht einklagbar sind.

⁵ Das skizzierte Denken ist auch kennzeichnend für die deutsche verfassungsrechtliche Auslegung (vgl. Franke, 1998b, 124 f., und die dort angegebene Literatur; vgl. besonders Dürig, Art. 1 Abs. 1, Rdnr. 15 ff., in: Maunz/Dürig [1997]). Wurzeln dieses Denkens lassen sich zudem sowohl im Protestantismus als auch im Katholizismus finden (Brakemann/Jähnichen, 1994; Jähnichen, 1997).

len Menschenrechten festzulegen (Berthold/Hilpert, 1999; Kap. A; Jecht, 1996; Stückelberger, 1996).

2. Die entwicklungspolitische Begründung

Die entwicklungspolitische Begründung lässt sich nicht immer exakt von der humanitären Begründung trennen, dennoch sind ihre Argumente anders gesetzt. Aufgrund der industrialisierungsbedingten Arbeitsteilung ändert sich die Wirtschafts- und Sozialstruktur eines Landes mit der Folge, daß sich herkömmliche Sozialverbände und die ihnen zugrunde liegenden Werte verändern oder auflösen, was zu meist eine Gefahr für die persönliche Existenz der Menschen mit sich bringt (Friedrich-Ebert-Stiftung, 1996, 12 ff.). Die sich aus der Menschenwürde herleitende Entscheidungsfreiheit birgt freilich bei zunehmend komplexer werdendem Umfeld das Risiko in sich, daß der einzelne die Folgen seines Handelns nicht mehr abzuschätzen und seine künftigen Bedürfnisse nicht richtig einzuschätzen vermag. In der Regel nämlich wird der Gegenwartskonsum zu Lasten künftiger Bedürfnisse präferiert.

Der Staat ist aufgrund dieser Zusammenhänge aufgerufen, „Mindestnormen für soziale Sicherung bzw. Mindeststandards für soziale Sicherungsleistungen festzulegen“ (Friedrich-Ebert-Stiftung, 1996, 16 f.), um bei Krankheit oder im Alter ein Abgleiten des Menschen in unwürdige Lebensumstände zu verhindern.⁶ Private oder privatrechtliche Vorsorge wird damit zunehmend zu einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit. Die Privatrechtsordnung wird jedoch noch in anderer Weise über- oder umgeformt: Bei zunehmender Arbeitsteilung ist die dem herkömmlichen Schadenersatz zugrunde liegende persönliche Schuldzurechnung immer weniger möglich. Daher ist es bei Arbeitsunfällen sinnvoll, „statt nach persönlicher Schuld zu suchen, ein *soziales Risiko* anzunehmen“ (Hockerts, 1996, 30). Natürlich liegt auf der Hand, daß auch bei einer kollektiven Absicherung des Berufsunfallrisikos Arbeitsschutzmaßnahmen als soziale Standards eine wichtige Rolle spielen.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung im einzelnen sind damit bereits wesentliche Säulen der aus der entwicklungspolitischen Begründung folgenden Sozialstandards genannt: Es geht um die Absicherung vor den Risiken von Krankheit, Alter und beruflich erlittener Unfälle. Als weiteres *soziales Risiko* tritt die Möglichkeit der Arbeitslosigkeit hinzu. Sie ist deshalb als *soziales Risiko* zu kennzeichnen, weil Arbeitslosigkeit tatsächlich erst in einer arbeitsteiligen Gesellschaft auftreten kann. Welche Entwicklungen die Arbeitsteilung nimmt, ist aber von Faktoren abhängig, die der einzelne oft nicht einmal überschauen oder vorhersehen, geschweige denn beeinflussen kann.

⁶ Nebenbei sei bemerkt, daß es dogmatisch nicht ganz unproblematisch ist, der aus der Würde des Menschen folgenden freien Selbstbestimmung durch eine dem sozialdemokratischen Sozialstaatsmodell folgende Überinterpretation des Instituts der normierten Solidarität wieder deutliche Zügel anzulegen (s. Kap. B/II/2 b) und Kap. B/II/3 e)).

Im Kern sind damit jene Linien der sozialen Sicherung beschrieben, die ein Land ausformen muß, das am Welthandel teilnimmt und insofern in die internationale Arbeitsteilung eingebunden ist. Die Frage ist, ob einzelne Länder oder Ländergruppen, z. B. die *Entwicklungs-* oder die *Schwellenländer* willens oder in der Lage sind, solche institutionellen Sicherungsarrangements zu treffen, die ihrer veränderten Wirtschafts- und Sozialstruktur entsprechen. Aus diesem Befund ziehen manche Industrieländer und international orientierte Nichtregierungsorganisationen (sog. NGO's) den Schluß, daß es nicht bei der Mahnung bleiben kann, Sozialstandards einzuführen, sondern daß es auch um Beratung und konkrete Hilfe bei der Implementation sozialer Sicherungssysteme geht (so z. B. die *Friedrich-Ebert-Stiftung*, 1996, 1 ff.).

Die entwicklungspolitische Begründung ist jedoch noch um eine weitere wichtige Facette zu ergänzen: Die wohlstandserhöhenden Wirkungen der arbeitsteiligen Produktionsweise lassen sich nicht oder jedenfalls nicht voll ausschöpfen, wenn der einzelne in seiner Einsatzfähigkeit und -bereitschaft dadurch gehemmt wird, daß er aus den bisherigen traditionellen Sicherungen fällt. So gesehen sind Sozialstandards geradezu die Voraussetzung eines effizienten Wirtschaftssystems, weil sie dazu beitragen, Marktunvollkommenheiten auszugleichen und die Allokation der volkswirtschaftlichen Ressourcen zu verbessern (*Berthold/Hilpert*, 1999, *passim*; *Hockerts*, 1996, 29; *Kersting*, 1996, 255).

Eine wichtige Folge der sozialen Absicherung in Entwicklungs- oder Schwellenländern wäre die Entstehung kaufkräftiger Binnenmärkte. Steigende Einkommen würden der Ausweitung der Nachfrage nach anspruchsvolleren Produkten im eigenen Lande dienen. Die damit einhergehende Qualifizierung der Arbeitnehmer führt zu steigenden Löhnen und vermag „gleichzeitig die Industrieländer von einer Dekolonialisierung ihrer Produktion in ‚Niedrigstandard-Länder‘ abzuhalten“ (*Schöppenthau*, 1994, 241).

Schließlich dient die entwicklungspolitisch begründete Forderung nach Sozialstandards nicht nur den Menschen in den adressierten Ländern, sondern sie nützt allen Ländern, die in die internationale Arbeitsteilung eingebunden sind, weil sie die Allokationseffizienz der miteinander verbundenen Länder steigert: „Die Wohlfahrt steigt, wenn die Weltwirtschaft zusammenwächst“ (*Berthold/Hilpert*, 1999, Kap. D.).

3. Die handelspolitische Begründung

Wenn auch mit *Straubhaar* (1997, 184) festgestellt werden kann, daß es keine generelle Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft, sondern lediglich die internationale Wettbewerbsfähigkeit von einzelnen Unternehmen gibt, so ist doch nicht auszuschließen, daß manche Staaten versuchen, die Wettbewerbsfähigkeit einiger ihrer Unternehmen mit unfairen Praktiken zu stärken (vgl. auch den differenzierten

Beitrag von *Ohr*, 1999). Dabei sei dahingestellt, ob sie dies aus Unkenntnis der wohlstandsmindernden Wirkung für ihr Land insgesamt oder aus Eigennutzinteressen tun, weil ihre Regenten etwa selbst mit den Unternehmen verbunden sind. Handelt es sich zudem um autokratische Systeme mit gering entwickeltem Verbands- (Gewerkschafts-) und Parteiwesen, so ist es wahrscheinlich, daß sich Herrscher oder Regierungsmitglieder zu Lasten ihrer eigenen Bevölkerung und zu Lasten anderer Länder bereichern (*M. G. Schmidt*, 1988, 168).

Diese Sicht läßt den Ruf nach Sozialstandards, die einen fairen, d. h. keinen Handelspartner diskriminierenden, Warenaustausch ermöglichen, verständlich erscheinen („fair trade rules“) (*Feld*, 1996, 57 ff.). Sozialstandards gehören so gesehen zu den konstitutiven Elementen einer weltweit gültigen Wettbewerbsordnung.

Die Bevorzugung heimischer Gruppen, um sich einen Vorteil zu verschaffen, müssen indessen auch westliche, auf Wiederwahl bedachte Politiker gegen sich gelten lassen. Subventionen, feinsinnig gesponnene nichttarifäre Handelshemmnisse oder gar aufoktroyierte Selbstbeschränkungsabkommen sind keine Empfehlungskarten, um andere Länder zum „fair play“ im internationalen Handel zu ermahnen (*Rexrodt*, 1996, 266, 271).

4. Verhüllung westlicher Eigeninteressen

Der letzte Absatz enthält einen Hinweis auf die Zwänge, denen westliche Politiker durchweg ausgesetzt sind. Daher ist verständlich, daß sie den Vorwurf des *Sozialdumping* und die humanitär, entwicklungs- sowie handelspolitisch begründete Forderung nach weltweit geltenden Sozialstandards oft als Deckmantel westlicher Eigeninteressen verwenden. So erklärte der ehemalige französische Ministerpräsident *Edouard Balladur* im Dezember 1993, daß die Zivilisation (gemeint war wohl die westliche) und ihre althergebrachten Privilegien gegen das (Markt-)Gesetz des Dschungels verteidigt werden müssen. Der ehemalige Kommissionspräsident *Jacques Delors* meinte schließlich ziemlich unverhüllt, daß die gesamte Gesellschaft mit ihren Werten, Traditionen und ihrer Zukunft bedroht sei.⁷

Mit solchen Äußerungen ist der sozialprotektionistische Charakter des Bestrebens, Sozialstandards auf die Agenda internationaler Verhandlungen zu setzen, entlarvt. Dahinter verbirgt sich letztlich die Angst, daß es im Bereich der stimmenseinsiblen sozialen Sicherung ein „race to the bottom“ geben könnte. Diese Angst ist zumeist unbegründet, weil nämlich Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer, Arbeitsfrieden, Produktqualität, mikroökonomische Flexibilität und makroökonomische Stabilität eine wichtigere Rolle spielen können als die reinen Lohnkosten (*Kulessa*, 1995, 2, 18; *Ohr*, 1999, Kap. C; *Schäfer*, 1999, Kap. D; *Scherrer*, 1995, 717). So kommen „die meisten empirischen Studien zu dem Schluß, daß Entwicklungsländerexporte bislang weder zu einer höheren Gesamtarbeitslosigkeit noch zu

⁷ So entnommen bei *Feld* (1996, 51).

Lohnsenkungen im ‚Norden‘ geführt haben“ (Kulessa, 1995, 18). Ungeachtet dieser Zusammenhänge könnten sich im nationalen politischen Wettbewerb jene Parteien profilieren, die Schutz vor den negativen Wirkungen der Globalisierung und der „Schmutzkonkurrenz“ versprechen (Theurl, 1999, Kap. F).

Die Eigeninteressen westlicher Staaten dürfen jedoch nicht als Entschuldigung dafür dienen, sich mit dem Thema des *Sozialdumping* als Folge fehlender oder unzureichender Sozialstandards in den Entwicklungs- oder Schwellenländern nicht weiter zu befassen. Vielmehr gilt es, die von vielen aus tiefempfundener *Gesinnungsethik* vorgebrachten Forderungen wenigstens in groben Umrissen auf ihre Wirkungen hin zu untersuchen, um schließlich aus *verantwortungsethischer Sicht* eine Empfehlung geben zu können. Ein solcher Versuch ist fundierter, wenn zuvor die Zuordnung der Begründungslinien von Sozialstandards zu jenen Paradigmen vorgenommen wird, die leitend für die konkrete Ausprägung des Sozialstaats im historischen Ablauf waren.

II. Idealtypische Sozialstaatsmodelle und Etappen ihrer Umsetzung

1. Der Ausgangspunkt: Vom liberalen Rechtsstaat zum sozialen Rechtsstaat

Die von Kersting (1996, 247 ff.) herausgearbeitete Dreiteilung von Sozialstaatsmodellen will die jeweils prägenden Merkmale und ihre Konsequenzen für die Entwicklung des Sozialstaats hervorheben; sie ist nicht im Sinne einer festen Zuordnung zu bestimmten politischen Parteien zu verstehen.⁸ Alle drei der im folgenden zu skizzierenden Sozialstaatsmodelle bauen auf den Voraussetzungen des *liberalen Rechtsstaates* auf. Während der liberale Rechtsstaat jedoch nur die unumgänglichen *formalen* Voraussetzungen für Frieden, Freiheit, Gleichheit (Gerechtigkeit) und Sicherheit schafft, wollen die Sozialstaatsmodelle die genannten Werte auch *materiell* fundieren (Zohlnhöfer, 1990, 193 ff.; 1992, 270 ff.).⁹ Der Versuch einer solchen Fundierung wandelt den liberalen Rechtsstaat zum *sozialen Rechtsstaat*, dem unter den Bedingungen der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie mit pluralistischer Interessenbildung und -durchsetzung ein ungewöhnlich hohes

⁸ In diesem Zusammenhang sei die von verschiedenen Autoren immer wieder getroffene Feststellung erwähnt, daß die CDU im Kern auch eine sozialdemokratische Partei sei (Becker [1996, 227] sowie Starck in der Diskussion zu Friauf [1996, 97]). Zugleich sei darauf hingewiesen, daß die deutsche Staatsrechtslehre das Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG wohl überwiegend sozialdemokratisch-extensiv auslegt; vgl. Franke (1998b, 124 ff.; Friauf, 1996).

⁹ Die Minimalstaatskonzeption im Sinne Nozicks (1974) redet sogar einem radikalen marktwirtschaftlichen Liberalismus das Wort, dessen Marktkonsequenzen nur in absolut unumgänglicher Weise durch staatliche Maßnahmen korrigiert werden sollen, um die (Gesamt-) Effizienz des Marktes nicht im nachhinein zu verwässern (vgl. auch die Diskussion zu Kersting, 1996, 286 f.).

Maß an Aufgaben zuwächst (*Zohlnhöfer*, 1992, 270). Daher kommt der Grenzziehung, der Frage also, in welchem Umfange der Staat aus sozialen Gründen Aufgaben an sich ziehen soll und darf, ohne zum einen Freiheitsrechte substantiell einzuschränken und zum anderen durch die Erosion der Abgabenbasis, die Folge zu hoher Abgabenlast ist, das soziale Element wieder zu gefährden, eine große Bedeutung zu.

2. Kennzeichnung der Sozialstaatsmodelle im einzelnen

a) Das liberale Sozialstaatsmodell

Der *liberale* Ansatz interpretiert den Sozialstaat aus der Perspektive der Marktvoraussetzungen: „sein Ziel liegt in der Sicherung und Herbeiführung der Marktfähigkeit, d. h. der Selbständigkeit der Bürger“ (*Kersting*, 1996, 255). Ein so verstandener „Sozialstaat gehört zu den institutionellen Voraussetzungen eines Wirtschaftssystems, in dem die Unternehmensentscheidungen eine eigene Rationalität gemäß dem Rentabilitätsprinzip verfolgen“ (*Hockerts*, 1996, 29). Nur so können die externen sozialen Kosten aufgefangen werden, die die Deregulierung der Sozial- und Wirtschaftsverfassung in der Frühphase der Industrialisierung hervorgerufen hat und die es nach der grundsätzlichen Entfesselung der marktwirtschaftlichen Kräfte zu institutionalisieren gilt, um die mögliche Effizienz arbeitsteiliger Produktion bewahren und steigern zu können (*Hockerts*, 1996, 27 ff.). Der liberale Sozialstaat gewährt dem einzelnen, aus herkömmlichen Sozialstrukturen fallenden Bürger ein ausreichendes Maß an kollektiver Sicherheit, ohne ihn zu bevormunden. Er will ihn auf diese Weise in die Lage versetzen, von den Möglichkeiten der arbeitsteiligen Wirtschaft in freier Entscheidung zur eigenen Nutzenmehrung Gebrauch zu machen. Nach *Schönhoven* (1996, 14) ging es dabei um die politische Durchsetzung und rechtliche Fixierung eines Gesellschaftsvertrages für das Industriezeitalter.

Darüber hinaus liegt es in der Idee des liberalen Sozialstaats, Aspekte der Bedarfsgerechtigkeit durch ein entsprechendes Steuer- und Transfersystem (wie z. B. im Familienlastenausgleich) zu verwirklichen und die Einkommensposition des einzelnen durch ein zugangsfreies Angebot eines ausdifferenzierten Bildungssystems zu verbessern (*Zohlnhöfer*, 1990, 195 f.; 1992, 272 f.). In bestimmtem Umfang ist auch das Mittel des Zwangs mit der Idee des liberalen Sozialstaates vereinbar. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang das Beispiel der Schulpflicht, zumindest im Primärbereich der Bildung (heutzutage umfaßt dies in Deutschland etwa die Grund- und Hauptschule), sowie das der Haftpflichtversicherung für Halter eines Kraftfahrzeugs als Ausfluß der Gefährdungshaftung. Die ihm im wesentlichen korrespondierende Wirtschaftsordnung ist mit dem Konzept der *Sozialen Marktwirtschaft* umrissen (*Zohlnhöfer*, 1992, 273 ff.).

b) Das sozialdemokratische Sozialstaatsmodell

Der *sozialdemokratische* Ansatz greift weit über das liberale Modell hinaus, weil er das Recht beansprucht, mit seinen Maßnahmen zum strukturellen Ausgleich von Marktversagen beizutragen (*Kersting*, 1996, 255). Dem Prinzip der demokratischen Gleichheit entsprechend tendiert dieses Modell zur permanenten Ausweitung der Staatstätigkeit, weil im Laufe der weiteren Entwicklung der arbeitsteiligen Wirtschaft immer wieder neue Aspekte des Marktversagens „entdeckt“ werden, die es auszugleichen gilt. Nennenswerte Einkommensunterschiede sind nur dann und insoweit zulässig, als sie den verteilbaren Anteil am Sozialprodukt steigern helfen, um so die Lage der Benachteiligten zu verbessern (*Berthold/Hilpert*, 1999, Kap. A und D; *Kersting*, 1996, 252 f.; *Rawls*, 1975, 123). Von daher wird verständlich, warum der Ausgleich von Marktversagen ein immer größeres Umverteilungsvolumen nach sich zieht.

Eine weitere Begründung findet das sozialdemokratische Sozialstaatsmodell im *Keynesianismus*, d. h. im Glauben daran, daß die Wirtschaftsentwicklung auf Dauer inhärent instabil ist, so daß sich die Notwendigkeit einer ausgleichenden und vorausschauenden Konjunktur- und Wachstumspolitik ergibt. Eine solche Sicht der Dinge liegt erkennbar dem deutschen *Stabilitäts- und Wachstumsgesetz* zugrunde. Hinzu kommt der Anspruch des Staates, das Bildungswesen, insbesondere im tertiären Bereich, stärker zu steuern, um auf diese Weise sowohl dem grundrechtlichen Anspruch auf möglichst weite Entfaltung der Persönlichkeit der einzelnen Bürger als auch den gestiegenen qualifikatorischen Ansprüchen einer offenen Volkswirtschaft zu entsprechen.

Man muß diesen weitreichenden Ansatz nicht teilen, auf jeden Fall ist ihm zugute zu halten, daß er eine dogmatische Rechtfertigung versucht. Ordnungspolitisch ist er mit dem Konzept des *Demokratischen Sozialismus* verbunden. Aus der Sicht der positiven Ökonomie ist freilich hinzuzufügen, daß das sozialdemokratische Modell offenbar dem obrigkeitstaatlichen und bürokratischen Denken entgegenkommt. Nur so ist letztlich zu erklären, warum ein so verstandener Wohlfahrtsstaat (administrativer Versorgungsstaat) zum konzeptlosen Interventionsstaat mutiert, der immer größere Summen zu „sozialen“ Zwecken verschlingt, die einzelnen Bürger aber durch eine zunehmende Regelungsdichte in ihren Freiheiten immer mehr einengt. Dies auch deshalb, weil die Bürokratie (vergeblich) versucht, das selbst erzeugte Problem des „*moral hazard*“ und der „*free riders*“ durch immer neue Vorschriften in den Griff zu bekommen. Diese Kritik ist bereits seit langem immer wieder vorgetragen worden,¹⁰ allerdings scheint sich erst unter dem Druck der Globalisierung allmählich eine behutsame Bereitschaft zur Korrektur ineffizienter Strukturen zu ergeben (*Donges et al.*, 1998).

¹⁰ Vgl. statt vieler die Beiträge in *Dierkes/Zimmermann* (1996) sowie *Berthold* (1997, 16 ff.).

c) Das kommunitaristische Sozialstaatsmodell

Die hauptsächlich mit dem Namen *Etzioni* (1994) verbundene kommunitaristische Idee baut im Kern auf dem liberalen Sozialstaatsmodell auf, postuliert aber eine stärkere Bedeutung des *Subsidiaritätsprinzips*. Nach dieser Vorstellung sollen die ethischen Grundlagen der Gemeinschaft wieder gestärkt werden, um sowohl einem ungezügelten Kapitalismus als Folge eines nur formal begriffenen liberalen Rechtsstaats als auch der nicht endenwollenden Flut von Vorschriften und Abgabenbelastungen aufgrund des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates zu wehren.

Der Kommunitarismus strebt zwar auch danach, rein formale Freiheitsrechte durch staatliches Handeln materiell zu fundieren, er will aber zugleich die Einfallsstöre, die der liberale Sozialstaat sozialdemokratischem und interventionistischem Denken geboten hat, verschließen. Daher setzt er auf die Pflege und Wiederbelebung moralischer Tugenden. Folglich sehen die Kommunitaristen den einzelnen nicht als Träger von Freiheits-, Gleichheits-, Teilhabe- und Leistungsrechten, sondern sie betonen zugleich seine Rolle als *Gemeinschaftsmitglied*, die nicht allein mit der Entrichtung von Abgaben – wie im sozialdemokratischen Modell – abgegolten sei. Zumindest implizit baut der Kommunitarismus auf die von Eliten ausgehende Vorbildfunktion. In der konkreten Umsetzung plädieren sie für den Aufbau von Selbsthilfeorganisationen (in neuerer Terminologie „Netzwerke“ genannt) (*Iben*, 1995; *Kersting*, 1996, 261 ff., 277 ff.).¹¹

3. Etappen der sozialstaatlichen Entwicklung

a) Neugestaltung der Sozialstruktur als Voraussetzung effizienter Allokation

Das liberale Sozialstaatsmodell fußt auf dem ersten Teil der entwicklungspolitischen Begründung von Sozialstandards. Nachdem in der Phase der *Deregulierung* Ständeordnungen und überkommene Sozialstrukturen überwunden oder gelockert wurden, ergab sich die Notwendigkeit, den neuen sozialen Risiken mit neuen institutionellen Arrangements zu begegnen. Dies geschah in Deutschland mit der Errichtung der *Gesetzlichen Sozialversicherung*. Sie begann bekanntlich in den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts mit den *Bismarckschen Sozialgesetzen*. Das System umfaßte anfangs die Krankenversicherung (1883) und die Berufsunfallversicherung (1884), denen 1889 die Invaliditäts- und Alterssicherung für Arbeiter folgte. Mit der Ausdehnung der Rentenversicherung auf Angestellte (1911) und der Arbeitslosenversicherung (1929) kann diese Phase als im wesentlichen abgeschlossen gelten.¹²

¹¹ Am Rande sei hier nur auf das Problem hingewiesen, daß die konkrete Umsetzung der kommunitaristischen Idee einer Gratwanderung zwischen dem Abgleiten in den reinen Aktivismus von Bürgerinitiativen einerseits und einer bürokratischen Ausdehnung gemeinnütziger Wohlfahrtsverbände andererseits gleichkommt.

¹² Zur Geschichte der deutschen Sozialgesetzgebung vgl. *Lampert* (1996, 70 ff.).

Flankiert wurde dieses System durch die allmähliche Anerkennung der Gewerkschaftsbewegung, durch die allgemeine Schulpflicht und durch staatliche Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer (Arbeitszeit, Unfallverhütung).

Durch die soziale Absicherung des einzelnen in der neuen und stark anonymisierten Wirtschaftsweise und durch die Wahrnehmung der Interessen von Arbeitnehmern durch die Formation von Verbänden wurden blockierte Produktivkräfte allokativ nutzbar.

Nicht zuletzt ist im Rahmen dieser Ausschußsitzung der *Aufruf zur Gründung eines Vereins für Socialpolitik* vom 7. Oktober 1872 zu erwähnen; markieren doch die Diskussionen im *Verein für Socialpolitik* wichtige Entwicklungen für die praktische Sozialpolitik (Zerche/Gründger, 1996, 25 ff.).

b) Der Ausgleich von Marktunvollkommenheiten und die Kreierung von Leistungsrechten

Interessant ist, daß die autoritären Regime Ende des 19. / Anfang des 20. Jahrhunderts (dazu zählen Deutschland, Österreich, Dänemark, Finnland und Schweden) ein erheblich umfangreicheres System der sozialen Sicherung entwickelten als die parlamentarisierten und demokratisierten Länder Westeuropas (dazu sind Belgien, Frankreich, die Niederlande, Norwegen, die Schweiz und Großbritannien zu rechnen). M. G. Schmidt (1988, 124 ff.) erklärt dies zum einen damit, daß die autoritär regierten Länder ein großes Interesse an politischer Stabilität hatten und daß sie zum anderen von effizienten staatlichen Bürokratien verwaltet wurden.

Die parlamentarisierten und demokratisierten Länder begannen nicht nur später mit dem Aufbau von Systemen der sozialen Sicherung, sondern maßen ihnen im allgemeinen auch ein geringeres Gewicht zu. Dies änderte sich zunächst in Großbritannien, nachdem William H. Beveridge 1942 dem britischen Unterhaus den nach ihm benannten Plan (sog. *Beveridge-Report*) vorgelegt hatte.¹³ Dieser Plan baute auf den Vorstellungen des beginnenden *Keynesianismus* auf; er markiert also den Beginn des sozialdemokratischen Modells.

Der *Beveridge-Plan* stellte von Anfang an deutlich auf eine allumfassende Risikoabsicherung ab (Metz, 1994, 767 ff.; Schmid, 1996, 93): Zur deutlich verbesserten Absicherung gegen die Risiken von Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit trat der Vorschlag der Erweiterung des Bildungswesens und des Wohnungsbaus sowie die Errichtung eines nationalen, steuerfinanzierten Gesundheitsdienstes hinzu. Nicht zuletzt wird die Notwendigkeit einer dauerhaft vollbeschäftigungsoorientier-

¹³ Lord [seit 1946] William Henry Beveridge (geb. 1879 in Rangpur [Bangladesch], gest. 1963 in Oxford) war von 1919 bis 1937 Leiter der London School of Economics. Er wurde 1941 zum Vorsitzenden eines interministeriellen Ausschusses für Sozialversicherung berufen, der seine Vorschläge dem Unterhaus 1942 vorlegte.

ten Wirtschaftspolitik nach keynesianischem Muster unterstrichen (*Beveridge*, 1945).

Das sozialdemokratische Modell setzte sich nach dem Zweiten Weltkrieg von Großbritannien und Skandinavien her allmählich auch in der Bundesrepublik Deutschland durch. Erste Vorbote waren die *Dynamisierung der Altersrenten* von 1957 und das *Stabilitäts- und Wachstumsgesetz* von 1967. In den 70er Jahren nahm seine Entwicklung dann nahezu sprunghafte Züge an. In Deutschland ist dies in erster Linie mit der *sozial-liberalen Koalition* (1969 bis 1982) verknüpft. Indessen ist festzustellen, daß auch die christlich-liberale Koalition seit 1982 diese Entwicklung kaum hat stoppen können. Ähnlich ging es im übrigen der *Reagan-Administration* und den britischen Regierungen unter *Margret Thatcher* (M. G. Schmidt, 1988, 91). Zu den wichtigsten Faktoren dieser Entwicklung zählen die politisch-bürokratische Eigendynamik des institutionalisierten Sozialstaats einerseits (M. G. Schmidt, 1988, 104) und die Funktionsschwächen parlamentarisch-repräsentativer Systeme andererseits (Franke, 1996, 121 ff.), die die Politik schließlich zum funktionslosen Machtkampf von Parteieliten degenerieren lassen (Prosi, 1996, 161).

Dem Konzept der *Sozialen Marktwirtschaft*, das insbesondere für die Bundesrepublik Deutschland prägend ist, kommt bei genauerem Zusehen in der Praxis kaum jene Rolle zu, die aufgrund verbaler politischer Bekundungen vermutet werden könnte. Das mag zum einen an den Schwächen der Konzeption selbst liegen (Casel/Rauhut, 1998, 17 ff.; Zohlnhöfer, 1992, 269), zum andern aber an der zunehmenden europäischen Einbindung, die mit sozialdemokratischen und interventionistischen Konzepten verbunden ist.

c) Der parallele Rückgang familiärer und genossenschaftlicher Sicherungen

Im Zuge der Einrichtung *liberalstaatlicher* Absicherungen und der späteren *sozialdemokratisch* motivierten Ergänzungen ging die Bedeutung familiär oder genossenschaftlich organisierter Sicherungssysteme zurück. In diesem Zusammenhang ist auch hinzuzufügen, daß das mit den *Bismarckschen Sozialgesetzen* eingeführte und sich unter *Brüning* stark ausweitende System der *normierten Solidarität*, also die aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols auferlegte Sozialabgabepflicht, Ansätze der Kirchen und der Unternehmen neue Formen genossenschaftlicher Sicherungen aufzubauen, entmutigt und abgeblockt hat (v.d. Schulenburg, 1996, 85).

Dem Versuch des *Kommunitarismus*, die zur Stärkung des familiären und genossenschaftlichen Zusammenhalts nötigen Werte wiederzubeleben, um den Umfang der überbordenden westlichen Sozialstaaten zurückzuführen, war bislang kaum ein nennenswerter Erfolg beschieden. Diese Beurteilung wird durch das im großen und ganzen ausgesprochen interventionistisch ausgerichtete deutsche Steuerrecht bestätigt. Normen, die den Familienverband oder sonstige Sozialverbände stützen, sind kärglich anzutreffen und zudem unzureichend ausgestaltet. Im Gegenteil: Die

von *Norbert Blüm* mit unverhohlenem Stolz gefeierte Einführung der *Pflegeversicherung* versetzt – wie *Kersting* (1996, 261) zynisch anmerkt – „der ohnehin bereits siechen Welt familiärer Karitativität mit dem huldvollen Lächeln der wohlfahrtsstaatlichen Zentralbürokratie den Todesstoß“.

Entscheidend für den bislang recht erfolglos gebliebenen Ansatz des Kommunitarismus ist, daß – wie der Versuch einer konservativen Wende unter *Margret Thatcher* zeigte – eine solche Rückbesinnung gerade von der mittleren Einkommensschicht abgelehnt wurde, die eigentlich zu einem höheren Maße der Selbsthilfe fähig gewesen wäre (*Metz*, 1994, 775). Demgegenüber ist zu vermuten, daß gemeinschaftsbezogene Werte in vielen Ländern der Dritten Welt trotz des über die Medien vermittelten Wissens über das Leben in westlichen Ländern noch einen hohen Stellenwert einnehmen.

d) Unbeachtet, aber wichtig: Der Aufbau kommunaler Infrastrukturen

Natürlich ist diese Zweiteilung von sehr grobem Zuschnitt. Bei einer ins einzelne gehenden Analyse lassen sich etliche Unterabschnitte einziehen.¹⁴ Mit Blick auf das Thema ist jedoch eine besonders wichtige Periode hervorzuheben, der meist kaum Beachtung geschenkt wird. Nach *Hockerts* (1996, 33) liegt eine der Wurzeln des modernen Sozialstaats in der etwa seit 1890 beginnenden Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene. Hierzu zählt er die vor allem in den Großstädten entwickelten Versorgungs- und Dienstleistungssysteme. Zu nennen sind die Hygiene- und Gesundheitsförderung, die Energie- und Wasserversorgung, die Kinder- und Jugendfürsorge, die Wohnungsfürsorge und die Arbeitsvermittlung. Man wird jedoch auch Infrastrukturmaßnahmen etwa im Bereich des Straßenbaus hinzurechnen können.

In der Tat sind die Wirkungen, die vom Aufbau kommunaler Infrastrukturen im umrissenen Sinne ausgegangen sind, ganz entscheidend: Erst durch kommunale Hygienemaßnahmen und die Versorgung mit Trinkwasser konnte die Kindersterblichkeit erheblich reduziert und die Seuchengefahr gebannt werden. Dies hatte selbstverständlich zugleich Einfluß auf die Leistungsfähigkeit und Leistungswilligkeit der einzelnen Bürger. Und es braucht wohl kaum auf die Bedeutung eines leistungsfähigen Straßen- und Schienennetzes im Rahmen einer arbeitsteiligen Wirtschaft hingewiesen werden.

Soweit ersichtlich, spielen diese Fragen in der Debatte um *Sozialdumping* und *Sozialstandards* erstaunlicherweise kaum eine Rolle, obgleich – um ein Beispiel zu nennen – die Frage der Versorgung mit Trinkwasser für viele Menschen in der Dritten Welt ungleich wichtiger ist als die Frage nach ungeschmälter Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und Bildungsaurlaub.

¹⁴ Als Literatur dazu sei genannt: *Dohm* (1982); *Hockerts* (1996); *Lampert* (1996, 17 ff.); *Zerche/Gründger* (1996, 9 ff.).

e) Zusammenfassung

aa) Zweistufige Sozialstaatsentwicklung

Die sozialstaatliche Entwicklung stellt sich damit bislang im wesentlichen zweistufig dar: Der *liberalstaatlichen* Absicherung der durch die Industrialisierung hervorgerufenen neuen sozialen Risiken und dem Aufbau kommunaler Infrastrukturen als Voraussetzung einer effizienten Allokation [*Voraussetzungsmodell*], folgt die *sozialdemokratisch* motivierte Ergänzung, mit der Marktversagen ausgeglichen und einem *egalitären* Gerechtigkeitsbedürfnis entsprochen werden soll [*Ausgleichsmodell*]. Dieses Verständnis führt zu einer umfangreichen Staatstätigkeit in den Bereichen der Konjunktur- und Wachstumspolitik, der Bildungspolitik und der Gesundheitspolitik.

Unter dem Aspekt des Umweltschutzes erfährt das sozialdemokratische Sozialstaatsmodell weitere Ausdifferenzierungen. Neben dem *Verursacherprinzip* gewinnt nämlich das *Vorsorgeprinzip* als Begründung für die Aufgabe des Staates, Schaden vom einzelnen und von der Gesellschaft auch in langfristiger Sicht abzuwenden, immer mehr an Bedeutung.

Im Zuge dieser Entwicklung wurde Versuchen des Aufbaus familiärer und geossenschaftlicher Sicherungen zunehmend der Boden entzogen. Dementsprechend tut sich die staatliche Verwaltung bis heute schwer, bürgerlichen Eigenlösungen im kleineren Kreis (z. B. im Umweltschutz) Raum zu geben. Daher nimmt es nicht wunder, daß die *communitaristische Idee* eines *Selbstorganisationsmodells* bislang noch nicht einmal die Ebene eines ernsthaften gesellschaftlichen Diskurses erreicht hat.

bb) Einige Beispiele

Die kurz gegebene Zusammenfassung sei durch den exemplarischen Hinweis auf einige konkrete Regelungen ergänzt:

Basis aller weiteren sozialstaatlichen Ausformungen ist der *formale Rechtsstaat*. Für Deutschland sei dazu auf die Gleichheitsgebote in Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG sowie auf die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG hingewiesen.

Damit von den dort gegebenen Möglichkeiten Gebrauch gemacht werden kann, fügt der *liberale Sozialstaat* eine Reihe von Maßnahmen hinzu. Zu nennen sind u. a.: Die Prozeßkostenhilfe, das Angebot von Kindergärten, die Schulpflicht, Hilfe beim Besuch weiterbildender Schulen und leistungsbezogene Stipendien. Risiken des Arbeitslebens werden z. B. durch die Arbeitslosenversicherung und die Berufsunfallversicherung abgedeckt.

Der *sozialdemokratische Sozialstaat* geht darüber hinaus und postuliert die Schulmittelfreiheit und Stipendien, wobei teilweise – um Diskriminierungen und Abhängigkeiten vom Elternhause zu vermeiden – weder eine Bindung an das elterliche Einkommen noch an die erbrachte Leistung erfolgen sollte. Auch eine Abitu-

rientenquote in Höhe von 40 bis 50 v.H. sowie ein großzügig zu interpretierender Bildungsurlaub entspringen dem sozialdemokratischen Denken. Die Höhe der Leistungen im Falle der Arbeitslosigkeit wie auch die mehr oder weniger großzügig interpretierten Zumutbarkeitskriterien für die Aufnahme einer anderen, niedriger bezahlten Tätigkeit markieren im konkreten Falle den Übergang vom liberalen zum sozialdemokratischen Ansatz, der mitunter gar versorgungsstaatliche Züge tragen kann. Vorgeschriebene Haftpflichtversicherungen für Berufsunfälle [Berufsunfallversicherung] oder Kraftfahrzeugunfälle [Kfz-Haftpflicht], wobei den einzelnen Unternehmen oder Individuen die Wahl der Versicherung freigestellt ist, entsprechen dem liberalen Modell. Wird diese Wahl eingeengt, am Ende gar auf nur eine staatlich organisierte Pflichtversicherung, oder werden zunehmend ungewöhnlich geringe Risiken mit geringen Schadenssummen in die Pflichtversicherung einbezogen, so wird die Schwelle zum sozialdemokratischen Ansatz überschritten.

Nach *kommunitaristischem* Verständnis wären im Bedarfsfalle leistungsbezogene Stipendien für ein Hochschulstudium zu vergeben, allerdings wird von den Empfängern erwartet, daß sie nach erfolgreichem Studienabschluß und nach dem Eintritt ins Berufsleben, diese Stipendien nicht nur zurückzahlen – wie es etwa das liberale Modell vorsieht –, sondern daß sie aus ethischer Überzeugung nach Maßgabe ihrer Einkommensverhältnisse durch laufende Beiträge an einen Fonds nachfolgenden Studentengenerationen das Studium erleichtern. Die dazu verwendeten Fondsmittel können als Sach- oder Personalmittel der Hochschule oder als Stipendien einzelnen Studierenden zugute kommen. Eine Pflichtpflegeversicherung nach deutschem Muster wäre diesem Denken ebenfalls fremd; vielmehr käme es darauf an, durch geeignete staatliche Regelungen im Steuer- und Sozialrecht Pflegemöglichkeiten in der eigenen Familie zu erhalten und zu verstärken.

C. Sozialdumping und Sozialstandards: Versuch einer Bewertung

I. Das Gebot der Zeit: Nutzung komparativer Vorteile und Abbau von „Sozialspeck“

Die für Ökonomen naheliegende erste Antwort auf den Befund niedrigerer Sozialstandards in einzelnen Ländern, die am internationalen Handel teilnehmen, lautet, daß sie damit schlicht komparative Kostenvorteile wahrnehmen. Auf längere Sicht bietet die Nutzung solcher Vorteile nicht nur den betreffenden Ländern Vorteile, sondern sie nützt auch jenen Partnerländern, die sich rechtzeitig darauf einstellen und sich auf ihre Vorzüge besinnen. In einem sich stetig entwickelnden Umfeld ist es selbstverständlich, daß der gesamtwirtschaftlich und gesamtgesellschaftlich vorteilhafte Freihandel mit zu erbringenden Anpassungsleistungen einhergeht (Berthold, 1997; Berthold/Hilpert, 1997; 1998; Donges et al., 1996; 1998; Meyer, 1997). Der globalisierte Wettbewerb deckt in der Tat unproduktiven „Sozialspeck“

schonungslos auf, den es im eigenen Interesse so schnell wie möglich abzubauen gilt.

Die gängige Antwort auf unterschiedliche Sozialstandards und daraus folgende unterschiedliche Preise ist in der Tat die, daß es sich hier schlicht um komparative Kostenvorteile der betreffenden Länder handele, die es nicht nur hinzunehmen gälte, sondern deren Nutzung für alle beteiligten Länder (auch die westlichen) Vorteile brächte (Berthold, 1997; Meyer, 1997; Donges et al., 1998).

Die gleiche Argumentation gilt im übrigen für das angebliche *ökologische Dumping*, das westliche Länder den auf den Weltmarkt drängenden Entwicklungs- und Schwellenländern sowie den Ländern des ehemaligen Ostblocks vorwerfen (Peschutter, 1997). Einfuhrbeschränkungen wären nur dann akzeptabel, wenn von den in Rede stehenden Produkten oder ihrer Herstellungsweise eine tatsächliche Umweltgefahr für die Bürger des eigenen Landes ausgeinge. Im übrigen besteht bei ökologisch motivierten Importrestriktionen – wie bei Beschränkungen aus sozialen Gründen – die Gefahr des unilateralen Mißbrauchs (Kulessa, 1996, 124, 127).

So gesehen klingt der verdächtig laute Ruf nach Einhaltung sozialer und ökologischer Mindeststandards mehr nach dem Versuch, den Schwellenländern die komparativen Kostenvorteile zu nehmen, um die zu erbringenden eigenen Anpassungsleistungen zu verringern und zu verzögern (sog. Strategie des „raising rivals costs“; Berthold, 1996; Meyer, 1997, 116), um dem Druck der eigenen Interessengruppen die Schärfe zu nehmen (Berthold, 1997, 33).

II. Niedrige Sozialstandards als Folge oligarchischer Verhältnisse

Ohne den im letzten Absatz angedeuteten Nutzen eines auf komparativen Kostenvorteilen beruhenden Welthandels in Abrede stellen zu wollen, ist doch zugleich darauf hinzuweisen, daß niedrige Sozial- und Umweltstandards nicht ausschließlich auf günstige Produktionsbedingungen (Klima, vorhandene Rohstoffe o.ä.) oder auf traditionelle familiäre oder genossenschaftliche Sicherungssysteme zurückzuführen sind. Auch sollte man den Schutz solcher Systeme nicht romantisieren. Eine solche Ordnung hat schon in den sich industrialisierenden Ländern Westeuropas unter dem Druck des Bevölkerungswachstums im 18. und frühen 19. Jahrhundert Massenarmut und Hungerkrisen nicht verhindern können (Hockerts, 1996, 28). Ähnliches gilt für die heutigen Entwicklungsländer.¹⁵

Man muß zudem einräumen, daß niedrige Standards auch das Ergebnis politisch-autoritärer Systeme sein können, die dem Vorteil ausgewählter kleiner Gruppen eine größere Bedeutung beimessen als der allokativen Effizienz ihres Landes.

¹⁵ Nebenbei sei erwähnt, daß es – um ein Beispiel zu nennen – der in der Großstadt arbeitslos gewordene junge Philippino nicht sonderlich beruhigend und bewußtseinsfördernd findet, wenn er in die dörfliche Gemeinschaft zurückkehrt, um in sengender Sonne Reispflanzen zu setzen.

Mit anderen Worten: Das geringe Niveau von Sozialstandards wie auch menschenunwürdige Produktionsbedingungen in den Entwicklungs- und Schwellenländern entspringen oft nicht freier Selbstbestimmung; sie sind vielmehr schlicht das Ergebnis faktischer politischer Machtverhältnisse.¹⁶

III. Überlegungen zum Mitteleinsatz

1. Das Spannungsverhältnis von *Gesinnungsethik* und *Verantwortungsethik*

Es ist verständlich, daß die *Gesinnungsethik* auf den Abbau solcher Mißstände drängt. Das Fatale daran freilich ist, daß sich hinter solchen hehren Forderungen protektionistische Eigeninteressen der westlichen Industrieländer verbergen können. Aber selbst wenn solche Egoismen ausgeschlossen sein sollten, wäre zu prüfen, welche Mittel realistischerweise überhaupt zur Verfügung stehen und ob diese Mittel die gewünschte Wirkung erzielen.

Es versteht sich von selbst, daß aufgrund der vielfältigen internationalen Vereinbarungen und Mitgliedschaften (UNO, Europarat, OSZE) militärischer Druck und eine umfassende Embargopolitik von vornherein ausscheiden. Damit bleiben in der Tat nur multilateral verhandelbare Sozialstandards übrig, und es könnte versucht werden, ihre Einhaltung durch „negative“ oder „positive Sanktionen“ sicherzustellen (*Schöppenthau*, 1994, 240), d. h., die (meist westlichen) Handelspartner antworten bei Verletzung oder Nichteinhaltung der Sozialstandards mit abgestuften Maßnahmen von Import- (und ggf. auch von Export-)beschränkungen, während die Einhaltung oder Anhebung mit weiterer Marktoffnung belohnt wird. Auch gegen eine solche Politik sind Bedenken zu richten, weil sie die nationalstaatliche Souveränität strapazieren und multilaterale Verhandlungen erschweren. Hinzu kommt ein unvertretbar hoher Umsetzungsaufwand (*Scherrer*, 1996, 247).

Autoritäre Staaten neigen indessen dazu, solchen Sanktionen ohnehin wenig Bedeutung beizumessen. Im Zweifel hat ihre Bevölkerung, insbesondere die Arbeitnehmerschaft, die negativen Folgen solcher Sanktionen zu tragen. Sozialstandards vermögen wie Schutzzölle zu wirken, ohne zugleich ein anomales Arbeitsangebotsverhalten tatsächlich auszuschalten. Schließlich ist nicht sicher, daß ein Verbot von Kinderarbeit etwa, die Entwicklung der Kinder wirklich fördert; möglicherweise werden sie dadurch in die noch weniger attraktiven Alternativen der Prostitution oder der Ausbeutung im informellen Sektor gedrängt (*Meyer*, 1997, 111, 116, 123).

Ob und inwieweit Gütesiegel für unter „fairen“ Bedingungen hergestellte Produkte ein empfehlenswertes Mittel sind, ist ebenfalls umstritten. In Anlehnung an

¹⁶ Wie das Beispiel der Philippinen zeigt, sind auf landwirtschaftlichem Großgrundbesitz fußende oligarchische Strukturen kaum durch einen Wechsel der Regierung oder einen Wechsel im Amt des Staatspräsidenten abzubauen.

die von der EG eingeführten „Öko-Audits“ könnte man sich – einen Vorschlag von *Freeman* (1994) aufgreifend – auch „Sozial-Audits“ vorstellen. Neben den Fragen, wer die Kriterien für die Erlangung eines „Sozial-Labels“ festlegt und wie ihre Einhaltung garantiert werden kann, stellt sich das Problem, ob ein solchermaßen gesteuertes Kaufverhalten westlicher Konsumenten den Belangen der betroffenen Arbeitnehmer wirklich dient. Sinn gewinnen solche Audits nur dann, wenn es echte Beschäftigungsalternativen gibt (*Brand/Hoffmann*, 1994, 32 f.). Nicht zuletzt ist damit zu rechnen, daß Produzenten oder Lieferländer, die Konsumenten hinsichtlich der Einhaltung freiwillig vereinbarter Standards täuschen könnten (*Freeman*, 1994, 28).

Aus verantwortungsethischer Sicht ist mithin zur Zurückhaltung bei der Einförderung sozialer und ökologischer Standards zu mahnen. Einer Politik der diplomatisch geschickten Einflußnahme und der weiteren Markttöffnung und -integration mit ihrem nicht zu unterschätzenden „Kommunikationseffekt“ (*Meyer*, 1997, 110) ist allemal Vorzug einzuräumen. In dem Maße, in dem sich in den adressierten Ländern die Einkommenslage breiter Arbeitnehmerschichten aufgrund eines gestiegenen Sozialprodukts verbessert, steigt auch die Nachfrage nach sozialer Sicherung.

2. Technische Hilfe und „know how“ für den Aufbau kommunaler Infrastrukturen

Nahezu alle Großstädte der Entwicklungsländer leiden unter mangelhafter Hygiene: Die Trinkwasserversorgung läßt ebenso zu wünschen übrig wie einwandfreie Abwassersysteme. Hinzu tritt eine unzureichende Energieversorgung. Des weiteren sind die Kommunikations- und Verkehrswege wenig ausgebaut. Vor diesem Hintergrund ist verständlich, daß die Gesundheitsvorsorge wie auch das Bildungswesen von geringem Niveau sind. Ist schon der Zustand dieser Einrichtungen in den Städten beklagenswert, so liegt auf der Hand, daß in den Provinzen noch sehr viel mehr im argen liegt.¹⁷ Diese Zustände sind das Motiv für das schon vor Jahren erfolgte *Grundbedürfniskonzept* der Internationalen Arbeitsorganisation (*B. C. Schmidt*, 1982, 134).

Hier liegen mannigfache Arbeitsfelder für die Verbesserung sozialer Standards vor. Sie können nur mit westlicher technischer Hilfe und mit westlichem „know how“ erreicht werden. Noch auf Jahre hinaus liegen hier Möglichkeiten für Zusammenarbeit und Einfluß. Die Nutzung dieses Einflußpotentials ist wichtiger als die Empfehlung, westliche Sozialstandards überhastet einzuführen.

Die Verbesserung der kommunalen Infrastruktur in den Entwicklungs- und Schwellenländern sowie in den Ländern Ost- und Südosteuropas wird einen erheb-

¹⁷ Beispielhaft seien in diesem Zusammenhang die Fallbeispiele der *Friedrich-Ebert-Stiftung* (1996, 159 ff.) erwähnt.

lichen Beitrag zur effizienten Nutzung der vorhandenen Ressourcen liefern und damit das bisherige Niveau der Sozialstandards anheben.

Insbesondere in diesem Zusammenhang könnte man sich vorstellen, daß die vom Westen zum Aufbau einer solchen Infrastruktur benötigten Güter wenigstens von einem Teil der hohen Lohnnebenkosten befreit werden, weil sie die Folge hoher westlicher Sozialstandards sind. Diese sollten nicht uneingeschränkt auf Entwicklungsländer überwälzt werden. Auf Wunsch könnte man sich entsprechende *Tariföffnungen* vorstellen (Meyer, 1997, 126). Zu fragen wäre freilich, ob sich potentielle Exportländer in diesem Falle pikanteweise selbst des *Sozialdumpings* schuldig machen.

D. Ausblick: Stufen der weiteren handelspolitischen Integration

I. Gerechtigkeit oder Ökonomie versus Gerechtigkeit durch Ökonomie

Kersting (1996, 246) hat in einem Vortrag hervorgehoben, daß der Begriff der Gerechtigkeit zu den auratischen Großbegriffen unserer moralisch-politischen Kultur gehört: „Wenn auf der einen Seite Gerechtigkeit eingeklagt wird und auf der anderen Seite nur eine Rechnung aufgemacht wird, dann ist das Spiel für die Ökonomie moralisch bereits verloren“. Aus dieser Erkenntnis ist der Schluß zu ziehen, daß *rechtsstaatlichen* und *sozialstaatlichen* Argumenten nicht nur mit der Vokabel von den „komparativen Kostenvorteilen“ begegnet werden kann. Bevor sich diese Vorteile nämlich auszuwirken vermögen, sind in der Tat rechtliche und soziale Bedingungen zu schaffen, die oben als Voraussetzung einer effizienten Allokation skizziert wurden. In Abhängigkeit von den Bedingungen in den einzelnen Ländern sind daraus die im folgenden Absatz umrissenen Schlüsse zu ziehen.

II. Grobe Stufen der Förderung sozialer Standards

1. Es gibt sicherlich Länder, in denen nicht einmal die Rechtsvoraussetzungen des Minimalstaates im Sinne *Nozicks* gegeben sind. In solchen Fällen käme es zunächst darauf an, Hilfestellung beim Auf- und Ausbau eines *formalen Rechtsstaates* zu geben. Elementar wäre es, diesbezüglich einen Beitrag zur konstitutionellen Stärkung der bürgerlichen Abwehrrechte zu leisten und auf eine Staatsorganisation im Sinne der Gewaltenteilung mit dem Institut der richterlichen Unabhängigkeit hinzuwirken. Wichtig ist vor allem, nicht nur die formale Einführung, sondern ihre institutionelle Verankerung und Anwendung.

2. Die Existenz eines formalen Rechtsstaates ist die Basis für den Auf- und Ausbau des *liberalen Sozialstaats*, der – wie umrissen – Voraussetzung für die allokatriceffiziente Nutzung der vorhandenen Produktivkräfte ist. Nicht nur bei der

Umsetzung des formalen Rechtsstaates, sondern mehr noch bei der Hilfestellung zur Einführung geeigneter Sicherungssysteme im Sinne des liberalen Sozialstaates kommt es darauf an, die länderspezifischen Wertesysteme zu berücksichtigen.¹⁸

3. Besondere Aufmerksamkeit muß schließlich der Hilfe beim Aufbau kommunaler Infrastrukturen als wesentliche Grundlage der Verbesserung der Sozial- und Wirtschaftsbedingungen gelten. Auch hier müssen selbstverständlich länderspezifische Besonderheiten beachtet werden (B. C. Schmidt, 1982).

Um auf den genannten drei Stufen die gewünschte Hilfestellung leisten zu können, sind vielfältige Kontakte auf den unterschiedlichsten Ebenen erforderlich. Voraussetzungen dazu sind gute diplomatische Verbindungen und die Einbindung der betreffenden Länder in die internationale Staatengemeinschaft. Nur so ist es möglich, den „Kommunikationseffekt“ (Meyer, 1997, 110) zu stärken, indem staatliche und nichtstaatliche Hilfe (NGO's) beim Aufbau länderspezifischer Lösungen akzeptiert wird. Immerhin sind in diesem Zusammenhang auch so heikle Bereiche wie die Stärkung eines demokratischen und pluralistisch strukturierten Parteiensystems sowie der Aufbau und die Stärkung von Netzwerken (Verbände, vor allem Gewerkschaften) zu nennen. Kulessa (1995, 25, 37) argumentiert in diesem Zusammenhang, daß produktbezogene Sozialklauseln den Spielraum für ein gewerkschaftliches Engagement erweitern könnten. Nach ihrer Auffassung müßte allerdings das Recht zur Diskussion und Verankerung von Sozialstandards sowie das Recht zur Aufforderung an ihre Mitglieder zu multilateralen, aber lediglich produktbezogenen Importbeschränkungen bei festgestellten elementaren Verletzungen bei der *International Labour Organization (ILO)* liegen, um die Gefahr eines unilateralen protektionistischen Mißbrauchs auszuschließen.

Im einzelnen bieten sich den staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen vielfältige Bereiche, um länderspezifische Lösungen für die Teilbereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie der Steuerpolitik zu erarbeiten. Im Sinne einer Bewahrung traditioneller Werte kommt auch die Förderung von Selbsthilfeorganisationen in Betracht (Thöne, 1982).

Es liegt auf der Hand, daß ein solches, länderadäquates und stufenweise orientiertes behutsames Vorgehen die handelspolitische Integration und damit zugleich die Anhebung der sozialen Lebensbedingungen der adressierten Länder fördert. Geschicktes Vorgehen, um von innen Einfluß nehmen zu können (Langhammer, 1996, 155), ist empfehlenswerter als plumpe Forderungen, die oft ihre protektionistische Absicht kaum verbergen können. So hat selbst das unter *Fidel Castro* sehr autoritär regierte Kuba die Hilfe des ehemaligen Hamburger Finanzsenators *Horst Gobrecht* angenommen. Die seit April 1995 laufende Beratung konzentrierte sich zunächst auf die Einführung eines Steuersystems und einer entsprechenden Steuer-

¹⁸ Daß die Implementierung geeigneter sozialer Sicherungssysteme auf der Basis traditioneller Werte erhebliche gesellschaftliche und politische Probleme aufwerfen kann, belegte schon die Studie von *Joung* aus dem Jahre 1986; vgl. auch *Gsänger* (1993).

verwaltung. Zur Zeit laufen die Vorbereitungen, um 1999 eine Lohnsteuer, kombiniert mit Pflichtabgaben zur Sozialversicherung, einzuführen.

Die zuvor grob umrissenen drei Stufen skizzieren ein Szenario, das es den Ländern der Dritten Welt und des ehemaligen Ostblocks ermöglicht, im Sinne des *liberalen Sozialstaatsmodells* innerstaatliche Institutionen zu entwickeln, um allmählich einen Zuwachs an *Gerechtigkeit durch Ökonomie* zu erreichen. Die Entwicklung solcher Institutionen sollte durch effiziente, aber diskrete Hilfe unterstützt werden; gelegentlich können auch Kritik und Druck hilfreich sein. Ob und inwiefern die nicht-westlichen Länder Sozialstandards nach dem Muster des *sozialdemokratischen Sozialstaatsmodells* übernehmen wollen, sollte indessen ausschließlich ihnen überlassen bleiben. Schon aus diesem Grunde ist darauf zu achten, daß etwaige Maßnahmen nie protektionistisch mißbraucht werden können.

Literatur

- Adamy, Wilhelm (1996): Verteidigung und Durchsetzung sozialer Standards durch die Handelspolitik? In: Kantzenbach, Erhard / Mayer, Otto G. (Hrsg.) (1996), Baden-Baden, S. 133 - 150.
- Becker, Joachim (1996): Neue Kommunale Sozialpolitik – Reforminitiativen durch Markt- und Nutzerorientierung, in: Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Band 35 (1996), S. 207 - 222 und S. 223 - 241 [Diskussion].
- Bergmann, Jan Michael (1995): Das Menschenbild der Europäischen Menschenrechtskonvention, Baden-Baden.
- Berthold, Norbert (1996): Die weniger entwickelten Länder sitzen zu Unrecht auf der Anklagebank. Sozialklauseln in der Welthandelsordnung – ein Trojanisches Pferd, in: Handelsblatt, 9. Dez. 1996, S. 2.
- (1997): Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung, Tübingen.
- Berthold, Norbert / Hilpert, Jörg (1997): Der neue Protektionismus. Aus alten Fehlern nichts gelernt, in: Internationale Politik, 4/1997, S. 20 - 28.
- (1999): Sozialstandards unter globalem Druck: Erhalten, senken, erhöhen? [in diesem Tagungsband].
- Beveridge, William H. (1945): Full Employment in a Free Society, London.
- Bohling, Wolfgang (1982): Die Entwicklung der sozialen Menschenrechte und ihre Bedeutung für die internationale Sozialpolitik, in: v. Hauff / Pfister-Gaspary (Hrsg.) (1982), S. 77 - 87.
- Brakelmann, Günter / Jähnichen, Traugott (Hrsg.) (1994): Die protestantischen Wurzeln der Sozialen Marktwirtschaft, Gütersloh.
- Brand, Diana / Hoffmann, Ralf (1994): „Sozial-Dumping“ oder Protektionismus? – Zur Kontroverse über eine Sozialklausel im internationalen Handelssystem, in: Ifo-Schnelldienst, Nr. 25 / 26, S. 23 - 33.

Brinkmann, Gisbert (1994): Der Anfang des internationalen Arbeitsrechts: Die Berliner Internationale Arbeitsschutzkonferenz von 1890 als Vorläufer der Internationalen Arbeitsorganisation, in: BMA / BDA / DGB (Hrsg.) (1994), S. 13 - 26.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung / Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände / Deutscher Gewerkschaftsbund [BMA / BDA / DGB] (1994): Weltfriede durch soziale Gerechtigkeit. 75 Jahre Internationale Arbeitsorganisation, Baden-Baden.

Cassel, Dieter / Rauhut, Siegfried (1998): Soziale Marktwirtschaft: Eine wirtschaftspolitische Konzeption auf dem Prüfstand, in: Cassel, Dieter (Hrsg.): 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption, Stuttgart, S. 3 - 31.

Dierkes, Meinolf / Zimmermann, Klaus (Hrsg.) (1996): Sozialstaat in der Krise. Hat die Soziale Marktwirtschaft noch eine Chance? Wiesbaden, Frankfurt (Main).

Dohm, Horst (1982): Chronologie des Versorgungsstaates. Sozial- und Wirtschaftspolitik im Spiegel der Gesetze, in: FAZ, Nr. 222, 25. Sept. 1982, S. 15.

Donges, Juergen / Eekhoff, Johann / Hamm, Walter / Möschel, Wernhard / Neumann, Manfred / Sievert, Olaf [Kronberger Kreis] (1996): Sozialunion für Europa? [Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Schriftenreihe: Band 31], Bad Homburg.

– (1998): Globalisierter Wettbewerb. Schicksal und Chance [Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Schriftenreihe: Band 32], Bad Homburg.

Etzioni, Amitai (1994): Jenseits des Egoismus-Prinzips. Ein neues Bild von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft, Stuttgart.

Feld, Lars P. (1996): Sozialstandards und Welthandelsordnung, in: Aussenwirtschaft, 1 / 1996, S. 51 - 73.

Franke, Siegfried F. (1996): (Ir)rationale Politik? Marburg.

– (1998a): CEFTA und Europäische Union. Beitritt oder Erweiterung des Europäischen Wirtschaftsraumes? In: Zohlnhöfer, Werner (Hrsg.): Perspektiven der Osterweiterung und Reformbedarf der Europäischen Union, Berlin, S. 33 - 68.

– (1998b): Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2., völlig überarb. und erw. Aufl., Heidelberg.

Freeman, Richard (1994): A Hart-Headed Look at Labor Standards, in: U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs, International Labor Standards and Global Economic Integration: Proceedings of a Symposium, Washington, D.C. 1994, GPO, S. 26 - 33.

Friauf, Karl Heinrich (1996): Der Sozialstaat des Grundgesetzes unter den Bedingungen der Industriegesellschaft, in: Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Band 35 (1996), S. 63 - 90 und S. 91 - 104 [Diskussion].

Friedrich-Ebert-Stiftung (1996): Soziale Sicherung in der internationalen Zusammenarbeit. Ein Beratungsmanual der Friedrich-Ebert-Stiftung [Manuskript: v. Hauff, Michael / de Haan, Arjan], Bonn.

Fritz-Aßmus, Dieter / Tuchfeldt, Egon (Hrsg.) (1997): Die Ordnung des Welthandels, Bern u. a. O.

- Gsänger, Hans* (1993): Soziale Sicherungssysteme für arme Bevölkerungsgruppen [Deutsches Institut für Entwicklungspolitik], Berlin.
- v. *Hauff, Michael / Pfister-Gaspary, Brigitte* (Hrsg.) (1982): Internationale Sozialpolitik, Stuttgart, New York.
- Hockerts, Hans Günter* (1996): Die historische Perspektive – Entwicklung und Gestalt des modernen Sozialstaats in Europa, in: Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Band 35 (1996), S. 27 - 48 und S. 49 - 61 [Diskussion].
- Hoffmann, Susanne / Maassen, Hans Joachim* (1994): Der Kampf gegen die Kinderarbeit – Eine entwicklungspolitische Aufgabe der Internationalen Arbeitsorganisation, in: BMA / BDA / DGB (Hrsg.) (1994), S. 225 - 237.
- Iben, Gerd* (1995): Sozialetik, Marktwirtschaft und Gemeinsinn, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 51/95, 15. Dez. 1995, S. 23 - 29.
- Internationaler Bund Freier Gewerkschaften / World Conference of Labour / Europäischer Gewerkschaftsbund [IBFG / WCL / EGB]* (1994): Die soziale Dimension des internationalen Handels – Gemeinsame Erklärung, Brüssel.
- Jähnichen, Traugott* (1997): Die „Soziale Marktwirtschaft“ und ihre protestantischen Ursprungslinien, in: Arbeitskreis Evangelischer Unternehmer in Deutschland e.V. (Hrsg.) (1997): Die Soziale Marktwirtschaft als Wirtschafts- und Werteordnung, Köln, S. 44 - 70.
- Jecht, Sabine* (1996): Wie verbindlich sind die politischen und sozialen Menschenrechte? In: Lutherische Monatshefte, 10/1996, S. 12 - 14.
- Joung, Myoung-Chae* (1986): Sicherungssysteme für die landwirtschaftliche Bevölkerung in Korea, Aachen.
- Kantzenbach, Erhard / Mayer, Otto G.* (Hrsg.) (1996): Von der internationalen Handels- zur Wettbewerbsordnung, Baden-Baden.
- Kersting, Wolfgang* (1996): Sozialstaat und Gerechtigkeit, in: Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Band 35 (1996), S. 243 - 265 und 266 - 287 [Diskussion].
- Kulessa, Margret* (1995): Handelspolitische Sozialstandards zum Wohle der „Dritten Welt“? Zur entwicklungspolitischen Diskussion über Sozialklauseln im internationalen Handel [Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität GH Duisburg zur wissenschaftlichen Begleitung der Stiftung Entwicklung und Frieden, Heft 12/1995].
- (1996): Handelsbeschränkungen zum Schutz vor Ökodumping? In: Kantzenbach, Erhard / Mayer, Otto G. (Hrsg.) (1996), S. 123 - 130.
- Lampert, Heinz* (1996): Lehrbuch der Sozialpolitik, 4., überarb. Aufl., Berlin u. a. O.
- Langhammer, Rolf J.* (1996): Verteidigung und Durchsetzung sozialer Standards durch die Handelspolitik? In: Kantzenbach, Erhard / Mayer, Otto G. (Hrsg.) (1996), S. 151 - 155.
- Maunz, Theodor / Dürig, Günter u. a.* (1997): Kommentar zum Grundgesetz. Stand: 33. Lieferung, November 1997.
- v. *Maydell, Bernd Baron* (1994): Das Sozialrecht in der Normensetzung der IAO, in: BMA / BDA / DGB (Hrsg.) (1994), S. 47 - 54.

- Metz, Karl H. (1994): Niedergang und Aufstieg der Zwei Nationen. Entwicklung und Krise des britischen Wohlfahrtsstaates im 20. Jahrhundert, in: Kocka, Jürgen et al. (Hrsg.): Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat. Festschrift für Gerhard A. Ritter zum 65. Geburtstag, München, S. 765 - 777.*
- Meyer, Dirk (1997): Sozialstandards und neue Welthandelsordnung, in: Fritz-Aßmus / Tuchtfeldt (Hrsg.) (1997), S. 105 - 129.*
- Minford, Patrick (1996): Europa braucht Freihandel. Die Sozialpolitik und nicht die Globalisierung erzeugt Arbeitslosigkeit, in: DIE ZEIT, Nr. 16, 12. April 1996, S. 25 f.*
- Nozick, Robert (1974): Anarchie, Staat, Utopia, München.*
- Ohr, Renate (1999): Internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft: Zur Aussagefähigkeit ausgewählter Indikatoren [in diesem Tagungsband].*
- Peschutter, Gudrun (1997): Handel und Umwelt: Lohnt sich ökologisches Dumping? In: Fritz-Aßmus / Tuchtfeldt (1997), S. 131 - 154.*
- Pitschas, Rainer (1993): Soziale Integration Europas durch Institutionenentwicklung: Die EG auf dem Weg zum Europäischen Sozialstaat, in: Merten, Detlef / Pitschas, Rainer (Hrsg.): Der Europäische Sozialstaat und seine Institutionen, Berlin, S. 91 - 118.*
- Prosi, Gerhard (1996): Zur Zukunft des Steuerstaates, in: Dierkes / Zimmermann (Hrsg.) (1996), S. 145 - 167.*
- Rawls, John (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt (Main).*
- Rexrodt, Günter (1996): Soziale Marktwirtschaft und Globalisierung, in: Ludwig-Erhard-Stiftung e.V. (1996), Düsseldorf, S. 259 - 276.*
- Schäfer, Wolf (1996): Die Marktwirtschaft unter dem Übermaß des Sozialen, in: Dierkes / Zimmermann (Hrsg.) (1996), S. 127 - 144.*
- (1999): Globalisierung: Entmonopolisierung des Nationalen? [in diesem Tagungsband].
- Scherrer, Christoph (1995): Internationale Arbeitnehmerstandards, in: WSI Mitteilungen, 11/1995, S. 712 - 723.*
- (1996): Sozialklauseln in Handelsverträgen. Ein Instrument zur sozialen Abfederung globalisierter Märkte? In: WSI Mitteilungen 4/1996, S. 245 - 254.
- Schmid, Josef (1996): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, Opladen.*
- Schmidt, Bernd C. (1982): Grundbedürfnisorientierte Entwicklungspolitik, in: v. Hauff / Pfister-Gaspary (Hrsg.) (1982), S. 131 - 138.*
- Schmidt, Manfred G. (1988): Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen.*
- Schönhoven, Klaus (1996): Die Arbeiterbewegung und die Herausbildung des modernen Sozialstaats, in: Grebing, Helga / Hemmer, Hans Otto (Hrsg.): Soziale Konflikte, Sozialstaat und Demokratie in Deutschland, 1. Aufl., Essen, S. 11 - 21.*
- v. *Schöppenthau, Philipp (1994): Sozialklauseln: die falsche Waffe im Kampf um Menschenrechte und soziale Standards, in: IPG 3/1994, S. 240 - 256.*

- v. d. Schulenburg*, J.-Matthias Graf (1996): Das nötige Maß des Sozialen in der Marktwirtschaft, in: Dierkes / Zimmermann (Hrsg.) (1996), S. 71 - 88.
- Starbatty*, Joachim (1996): Das EuGH-Urteil zu Großbritannien zeigt, daß die Gemeinschaft das Subsidiaritätsprinzip durch geschicktes Taktieren aushebeln kann. Mit der Arbeitszeitrichtlinie hat die EU ihre Kompetenzen überschritten, in: Handelsblatt, 5. Dez. 1996, S. 2.
- Straubhaar*, Thomas (1996): Schutzzoll auf Arbeit – das neue Gesicht des Protektionismus, in: List Forum 22/3, S. 209 - 221.
- (1997): Welthandelsordnung und internationale Wettbewerbsfähigkeit, in: Fritz-Aßmus / Tuchtfeldt (Hrsg.) (1997), S. 181 - 196.
- Stückelberger*, Christoph (1996): Sozialklauseln im internationalen Handel. Wirtschaftsethische Kriterien, in: Aussenwirtschaft, 1/1996, S. 75 - 100.
- Theurl*, Theresia (1999): Globalisierung als Selektionsprozeß ordnungspolitischer Paradigmen [in diesem Tagungsband].
- Thöne*, Karin (1982): Förderung von Selbsthilfeorganisationen, in: v. Hauff / Pfister-Gaspary (Hrsg.) (1982), S. 155 - 170.
- Tuchtfeldt*, Egon (1997): Von der Havanna-Charta zur WTO, in: Tuchtfeldt / Fritz-Aßmus (Hrsg.) (1997), S. 15 - 38.
- Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Band 35 (1996): Sozialstaat – Idee und Entwicklung, Reformzwänge und Reformziele, Köln.
- Willers*, Dietrich (1994): Sozialklauseln in internationalen Handelsverträgen, in: BMA / BDA / DGB (Hrsg.) (1994), S. 165 - 178.
- Zerche*, Jürgen / *Gründger*, Fritz (1996): Sozialpolitik. Eine Einführung in die ökonomische Theorie der Sozialpolitik, 2., neubearb. und erw. Aufl., Düsseldorf.
- Zohlnhöfer*, Werner (1990): Sozialstaat oder Wohlfahrtsstaat? Zur Bedeutung der sozialen Komponente in der Sozialen Marktwirtschaft, in: Gauger, Jörg Dieter / Weigelt, Klaus (Hrsg.): Soziales Denken in Deutschland zwischen Tradition und Innovation, Bonn, S. 192 - 238.
- (1992): Von der Sozialen Marktwirtschaft zum Minimalstaat? Zur politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, in: ORDO, Bd. 43, S. 269 - 284.

Kapitalmarktintegration, Zinsvolatilität und gewerbliche Kreditnachfrage

Von *Horst Gischer**, Magdeburg

A. Problemstellung

Gestaltende, d. h. vorausschauende und ursachenadäquate, Wirtschaftspolitik wird an unterschiedlichen Kriterien gemessen. Zunächst hat sie dem Postulat der Marktkonformität zu genügen. Es kann gleichsam als (akademischer) „State of the Art“ angesehen werden, daß primär die Existenz von Marktversagen als Begründung für aktive wirtschaftspolitische Maßnahmen akzeptiert wird.¹ Freilich folgt aus der Diagnose „Marktversagen“ keineswegs zwangsläufig die geeignete Therapie. Im Zusammenhang mit der Diskussion über die Wirkungen und Folgen von „externen“ Effekten etwa steht ein breites Spektrum unterschiedlicher Instrumente zur Disposition. Die Umweltpolitik ist ein anschauliches Beispiel für die kontroverse Beurteilung der verfügbaren Handlungsalternativen. Das Für und Wider einer (sogenannten) ökologischen Steuerreform mit bzw. ohne „doppelte Dividende“ mag als Hinweis an dieser Stelle genügen.²

Eine weitere wichtige Nebenbedingung für wirtschaftspolitische Eingriffe ist der dauerhafte Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Besonderes Augenmerk gilt in diesem Zusammenhang den jeweiligen nationalen Arbeitsmärkten, die von den erreichten und zu verteidigenden komparativen Kostenvorteilen der heimischen Anbieter profitieren sollen. Allerdings ist auch hier die Diskrepanz zwischen Wunsch und Wirklichkeit offenkundig, wenn man allein die politischen und ökonomischen Veränderungen in Mitteleuropa berücksichtigt. Vor dem Hintergrund der fortschreitenden Durchlässigkeit nationaler Grenzen innerhalb der Europäischen Union verstellt eine einzelstaatliche Perspektive den vollständigen Blick auf die ökonomischen Potentiale und Probleme. Integration heißt die Strategie, die nicht nur nationale Konjunkturschwankungen dämpfen, sondern auch die internationale Arbeitsteilung fördern soll. Die Begründung eines einheitlichen europäischen Bin-

* Der Verfasser dankt den Tagungsteilnehmern für wertvolle Hinweise und Anregungen, die er in der vorliegenden Version zu berücksichtigen versucht hat. Verbleibende Unzulänglichkeiten sind freilich allein vom Autor zu verantworten.

¹ Einen umfassenden Überblick verschaffen exemplarisch *Fritsch* u. a. [1996] oder *Weimann* [1996].

² Eine prägnante Darstellung findet sich bei *Gottfried / Wiegard* [1995].

nenmarktes auch für (Kapital-) Dienstleistungen zum 01. Januar 1993³ sowie die geplante Vollendung einer Europäischen Währungsunion sind die unübersehbaren politischen Stationen auf dem Weg zu einem ökonomisch vereinten Europa.

Ein wichtiger Bestandteil dieser Bemühungen ist „der“ Markt für Finanzkapital, dessen Grenzen ohnedies nur schwerlich national-staatlich zu beschreiben sind. Ungehinderter Marktzugang sowie unbeschränkte Handelbarkeit der unterschiedlichen Finanztitel sind die notwendigen Voraussetzungen für effiziente Allokationen. Allerdings stellen sich die gewünschten Ergebnisse nicht automatisch ein, sofern die privatwirtschaftlichen Akteure einzelne (nationale) Teilmärkte als nicht vollständig substituierbar ansehen: Die Investition in ein staatliches britisches Wertpapier wird bspw. der fristenentsprechenden Anlage in einen staatlichen portugiesischen Rentenwert vorgezogen (oder umgekehrt).

Für ein solcherart beschriebenes Verhalten können zahlreiche Gründe angeführt werden, die hier jedoch im einzelnen zunächst nicht erörtert werden sollen. Kapital- oder allgemeiner: Finanzmarktintegration ist letztlich dann erreicht, wenn die Substitutionselastizität zwischen einzelnen Teilmärkten möglichst groß ist. Die Entwicklung sowie der derzeitige Stand dieses Prozesses sollen im vorliegenden Beitrag am Beispiel der kurzfristigen gewerblichen Kreditnachfrage analysiert werden. Unterstellt, die tatsächliche Integration (vormalig) nationaler Finanzmärkte sei – zumindest für die Europäische Union – angestrebt worden und hätte sich de facto auch erkennbar vollzogen, spiegelt sich diese Entwicklung im Kreditnachfrageverhalten deutscher Unternehmen wider? Haben sich die gewerblichen internationalen Finanzierungsbeziehungen den mutmaßlichen Veränderungen auf den Kapitalmärkten angepaßt, oder wird der erforderliche Kreditbedarf doch noch vornehmlich auf dem heimischen (Teil-)Markt befriedigt?

Zur Beantwortung dieser Fragen wählen wir folgende Vorgehensweise. Zunächst werden in den nächsten Abschnitten theoretische und empirische Ansätze vorgestellt, mit deren Hilfe das Ausmaß der (vermeintlichen) Finanzmarktintegration beurteilt werden kann, sowie Aussagen zur Fundierung der gewerblichen Kreditnachfrage formuliert. Auf der Basis dieser Analyse wird das Verhalten privater deutscher Unternehmen bei der Beschaffung ausländischen Fremdkapitals im Abschnitt 4 empirisch untersucht. Der abschließende Abschnitt 5 faßt die Resultate zusammen und versucht, weitere Forschungsperspektiven zu begründen.

B. Integrierte Finanzmärkte: Theorie und Praxis

I. Institutionelle Anpassungen

Das grundsätzliche Anliegen, bis dato voneinander getrennte Märkte zu integrieren, kann auf unterschiedlichen Ebenen vorangetrieben werden. Ein erster Schritt

³ Vgl. zur Entwicklung des EU-Binnenmarktprogramms z. B. *Welfens* [1997], 292 ff.

wird regelmäßig in Form von Harmonisierungsvereinbarungen vollzogen. Hier gilt es, in einzelnen (National-)Staaten vorhandene, divergierende gesetzliche Vorschriften einander anzupassen. Selbst zwischen bereits mehr oder weniger hochindustrialisierten Ländern ist aber bereits für diese Phase der gegenseitigen Annäherung ein langer Atem erforderlich. Begreift man die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahre 1957 als Ausgangspunkt verstärkter ökonomischer (und politischer) Integrationsbemühungen, so sind bis zur rechtlich-technischen Vollendung eines Binnenmarktes immerhin rund 35 Jahre vergangen.

Selbst bei engerer Eingrenzung des Analysefeldes bleiben die notwendigen Anpassungszeiträume beträchtlich. So datiert die Richtlinie zur Aufhebung der Beschränkung der Niederlassungsfreiheit für Banken innerhalb der Europäischen Union (EU)⁴ immerhin aus dem Jahre 1973, und auch die ersten Ansätze zur Koordinierung des (allgemeinen) Bankrechts stammen aus den siebziger Jahren.⁵ Am Ende der Harmonisierungsbestrebungen steht in der Regel die Liberalisierung der jeweiligen Märkte, die durch die Möglichkeit des freien Zutritts aller Akteure des gemeinsamen Wirtschaftsraumes gekennzeichnet ist. Dieser Zustand entspricht weitgehend dem Binnenmarktkonzept der Europäischen Union. Allerdings strebt dieses für die europäischen Finanzmärkte deutlich niedrigere Standards an als für die Gütermärkte. Insofern vermochten die in der jüngeren Vergangenheit umgesetzten Regelungen primär die Sicherheit und Transparenz der Kapitalmärkte zu erhöhen, ohne indes das (theoretisch anzustrebende) Ziel der Allokationseffizienz erreicht zu haben.⁶

Freilich gilt insbesondere für liquides Finanzkapital die Beschränkung des relativ engen europäischen Binnenmarktes nicht, vielmehr weisen gerade Kapitalmärkte ein besonders hohes Ausmaß an globaler Verflechtung auf. Allerdings sind auch hier die Einschätzungen der damit verbundenen (realen) Auswirkungen weder einheitlich noch prinzipiell positiv. Nicht zuletzt die gravierenden Verwerfungen an den asiatischen Wertpapierbörsen in den vergangenen Monaten und die spürbaren (negativen) Konsequenzen für europäische und amerikanische Kreditinstitute verdeutlichen die Gefahren integrierter Märkte.

Diese Reaktionsverbundenheit kann im wesentlichen auf durchgreifende Deregulierungsmaßnahmen in den beiden vergangenen Dekaden zurückgeführt werden. Immerhin haben beispielsweise Frankreich und Belgien Kapitalverkehrskontrollen als wirtschaftspolitische Instrumente bis zu Beginn der neunziger Jahre eingesetzt, so daß von unbehinderter Mobilität von Finanzströmen innerhalb der Europäischen Union letztlich erst nach Umsetzung der Einheitlichen Europäischen Akte gespro-

⁴ Um die Sprachregelung zu vereinfachen, wird im folgenden auf die der historischen Entwicklung entsprechenden Bezeichnung der europäischen Staatenpartnerschaft verzichtet. Statt dessen gilt der Begriff „Europäische Union“ stellvertretend für den in der betreffenden Phase jeweils gültigen gemeinsamen Wirtschaftsraum.

⁵ Vgl. *Dennig* [1996], 124.

⁶ So der Tenor bei *Dennig* [1996], 139.

chen werden kann.⁷ Auch im außereuropäischen Raum hat vornehmlich zu Beginn der achtziger Jahre eine stärkere Hinwendung zu nicht-regulierten Märkten stattgefunden. Mit dem „Foreign Exchange Act“ wurde in Japan erst im Dezember 1980 die Beschränkung des Devisenverkehrs aufgehoben, im gleichen Jahr haben die USA durch die Verabschiedung des „Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act“ eine Verbesserung des Marktzugangs eingeleitet.⁸

Darüber hinaus hat in den letzten Jahren eine deutliche Veränderung innerhalb des Spektrums der Finanzinstrumente stattgefunden. Die weltweite Verbreitung von Futures bzw. Optionen auf nahezu alle denkbaren Finanztitel oder Indizes sowie die durch globale datentechnische Vernetzung erheblich gesunkenen Informations- und Transaktionskosten haben die vormalig voneinander getrennten Kapitalmärkte spürbar enger zusammengerückt und verknüpft.⁹ Verstärkt werden diese Prozesse insbesondere in der Europäischen Union durch multinationale strategische Allianzen zwischen Kreditinstituten unterschiedlicher Länder, die z. B. unter einem gemeinsamen Label Kreditkarten vertreiben oder sich gegenseitig Bankautomaten zugänglich machen bzw. einheitliche (Daten-)Standards vereinbaren.¹⁰

Gleichwohl besteht durchaus die Gefahr, daß durch die Vereinfachungen z. B. bei der Niederlassungsfreiheit von Banken innerhalb der EU und die „Einmal-Kontrolle“ der Kreditinstitute durch das Mutterland Konzentrationsbestrebungen gefördert werden. Potente ausländische Finanzunternehmen betreten neue Märkte dann nicht mehr allein durch die Gründung und Errichtung von Tochterunternehmen und Filialen, sondern können versuchen, ein bereits bestehendes Finanzinstitut per Übernahme vollständig zu integrieren und sich damit der etablierten Vertriebskanäle zu bedienen.¹¹ Insofern kann auf eine begleitende (europäische) Wettbewerbspolitik zunächst kaum verzichtet werden.¹² Auf der institutionellen Ebene läßt sich mithin zusammenfassend festhalten, „daß im Rahmen des EU-Integrationskonzepts ganz entscheidende Anstöße zu einer Liberalisierung und damit zu einer Öffnung und Vergrößerung der Außenmärkte durchgesetzt wurde. Das gleiche gilt im Hinblick auf die Rechtsharmonisierung. Gleichwohl fehlt es vielfach noch an praktischer Umsetzung.“¹³

⁷ Vgl. ausführlich *Burda / Wyplosz* [1994], 706 ff.

⁸ Vgl. exemplarisch *Ito* [1997], 371 f. bzw. *Ma* [1993], 288.

⁹ Vgl. auch *Dwyer / Hafer* [1993], 253; *Akdogan* [1995], 47, spricht in diesem Zusammenhang von „financial networks“, die weltweiten Zugang zu organisierten Kapitalmärkten verschaffen.

¹⁰ Derartige Maßnahmen können allerdings auch zu Markteintrittsbarrieren führen, wenn eine dauerhafte Abschottung gegenüber (internationalen) Newcomern durch einzelstaatliche Regulierungsvorschriften alimentiert wird („national oligopolies“), vgl. ausführlich *Vives* [1991].

¹¹ Als jüngstes Beispiel kann die Verbindung zwischen der Allianz und der Assurance Générale Française (AGF) angesehen werden, wiederholt werden zudem Übernahmepläne der Hongkong & Shanghai Banking Corporation (HSBC) in bezug auf die Commerzbank diskutiert, vgl. hierzu etwa *Köhler* [1998].

¹² So auch *Dennig* [1996], 129.

II. Qualitativ-quantitative Perspektive

Selbstverständlich ist die Integration internationaler Märkte ein intensiver Gegenstand empirischer Untersuchungen. Diese hier erschöpfend behandeln zu wollen, würde den Rahmen des Beitrages bei weitem sprengen. Dennoch sollen die prinzipiellen methodischen Ansätze und die dabei auftretenden Probleme skizziert und für die weitere Analyse transparent gemacht werden.

Ein Standardverfahren zur Überprüfung des Integrationsniveaus von Finanzmärkten betrachtet die Kapitalmobilität. Diese jedoch kann in der Regel nicht direkt gemessen werden, statt dessen wird die Übereinstimmung zwischen gesamtwirtschaftlicher Ersparnis und Investitionstätigkeit in den einzelnen Ländern ermittelt.¹⁴ Immer dann, wenn diese beiden Größen hoch korreliert sind, kann angenommen werden, daß Kapitalimporte zur Finanzierung der heimischen Investitionsnachfrage nicht in Anspruch genommen worden sind. Hieraus wiederum wird auf Mobilitätsbarrieren und damit allenfalls schwach integrierte Kapitalmärkte geschlossen. Sind nationale Finanzmärkte hingegen hinreichend verbunden und erweist sich Kapital als mobil, so können durch einen (ertragsinduzierten) verstärkten Kapitalimport durchaus positive Wohlfahrtseffekte realisiert werden.¹⁵

Vor dem Hintergrund uneinheitlicher Resultate bei der praktischen Anwendung dieses Verfahrens entwickelte sich ein alternativer Ansatz, bei dem anstelle der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis die Konsumtätigkeit unterschiedlicher Ökonomien verglichen wird. Vollständig integrierte Kapitalmärkte führen zu einheitlichen realen Zinssätzen in den beteiligten Ländern und in der Folge zu einer Angleichung der Konsumpfade. Allerdings spiegelt die Nutzung dieser Methodik letztendlich die Integration der realen Aktivität einzelner Länder wider und ist damit (auch) eng mit dem ungehinderten Zugang zu den Märkten für langfristige Vermögenstitel verbunden. Nicht zuletzt aus diesem Grund kann die Hypothese, die internationalen Kapitalmärkte hätten sich in der jüngeren Vergangenheit stärker integriert, nicht nachhaltig bestätigt werden.¹⁶

Ein primär an der Integration von Märkten für kurzfristige Finanztitel orientierter Ansatz bedient sich des Vergleichs der nominalen Zinsbewegungen an den einzelnen nationalen Standorten.¹⁷ Nimmt die Spannweite der Zinssätze auf unterschiedlichen nationalen Märkten gleicher Fristigkeit ab, so gilt dies als Indikator für eine zunehmende gegenseitige Verflechtung. Strittig ist in diesem Zusammenhang allerdings, ob bei der Beurteilung des Integrationsprozesses Wechselkurserwartungen, etwa in Form von Swapsätzen, berücksichtigt werden sollten. Solange

¹³ Ebenda.

¹⁴ Diese Methode geht zurück auf *Feldstein/Horioka* [1980], einen Überblick verschaffen *Bayoumi/MacDonald* [1995], 554 ff. oder *Allen/Stein* [1990], 926 f.

¹⁵ Vgl. für ein ausführliches Beispiel *Makin* [1993].

¹⁶ So *Bayoumi/MacDonald* [1995], 573.

¹⁷ Vgl. zum folgenden insbesondere *Aburachis* [1993].

jedoch Devisenterminkurse allenfalls schwache Prediktoren für künftige Kassakurse sind, spricht wenig für die Verwendung „gedeckter Zinssätze“ (covered interest rates“) anstelle von „ungedeckten Zinssätzen“ („uncovered interest rates“).¹⁸

Eine (technische) Präzisierung des zunächst rein deskriptiven Beurteilungsverfahrens kann durch ökonometrische Methoden, insbesondere anhand des von *Engle/Granger* [1987] beschriebenen Kointegrationstests, erfolgen.¹⁹ Man bezeichnet zwei (oder mehrere) nicht-stationäre Zeitreihen als kointegriert, wenn eine (stabile) stationäre Linearkombination zwischen diesen Variablen existiert. Oder anders ausgedrückt: Alle betrachteten Größen üben wechselseitig aufeinander einen regressionstheoretisch meßbaren Einfluß aus. Untersucht man das Ausmaß der Kointegration für unterschiedliche Zeiträume, so kann über die jeweilige Güte der Schätzung auf die Veränderung (z. B. Verstärkung) der gegenseitigen Abhängigkeit geschlossen werden.

III. Empirische Bestandsaufnahme

Auf der Grundlage der hier nur grob skizzierten Verfahren soll im folgenden die Ausgangshypothese überprüft werden, ob eine zunehmende Integration der internationalen Finanzmärkte stattgefunden hat. Für unseren Untersuchungszusammenhang betrachten wir die Entwicklung im Zeitraum von Januar 1987 bis September 1997. Zusätzlich werden die Teilperioden Januar 1987 bis Dezember 1992 sowie Januar 1993 bis September 1997 analysiert. Mit Hilfe dieser Unterteilung können Aussagen über die Auswirkungen der Umsetzung des Europäischen Binnenmarktkonzeptes für die Finanzmärkte abgeleitet werden.

Analysegegenstand ist die Entwicklung der Geldmarktsätze in Frankfurt (Dreimonats-FIBOR), Amsterdam (Dreimonatsgeld, AIBOR), London (Schatzwechsel, drei Monate, Emissionssatz), New York (Schatzwechsel, drei Monate, Emissionssatz) und Paris (Tagesgeld gesichert durch private Titel) auf Monatsbasis.²⁰ Wenn gleich die Auswahl der betrachteten Größen grundsätzlich willkürlich ist, bietet sie dennoch eine geeignete und repräsentative Basis, um Integrationsentwicklungen zu eruieren. Zum einen werden die Daten auf ergiebigen und volatilen Märkten erhoben, zum anderen handelt es sich sowohl um Größen innerhalb des Europäischen Währungssystems als auch um Zinssätze in Ländern, die nicht dem EWS angehören, mithin in ihren grundsätzlichen Schwankungsbreiten nicht institutionell

¹⁸ Oder mit *Aburachis* [1993], 28: „In short, researchers in the field cannot as yet demonstrate how expectations are formed and whether participants in these markets are risk-averse, risk-neutral, or risk-takers. It seems that Bayesian uncertainty (in the sense of lack of knowledge of the probability distribution of events) dominates classical forecast error.“

¹⁹ Vgl. auch *Ma* [1993].

²⁰ Alle im weiteren verwendeten Daten entstammen den laufenden Jahrgängen der Monatsberichte der Deutschen Bundesbank bzw. deren Statistischen Beiheften.

limitiert werden. Da nachfolgend zudem lediglich Strukturveränderungen von Interesse sind, fällt auch die Verwendung eines sehr kurzfristigen Zinssatzes für Frankreich nicht negativ ins Gewicht.²¹ Tabelle 1 stellt die Strukturparameter der Ausgangsdaten gegenüber.

Tabelle 1
Strukturparameter der untersuchten Zinssätze (Angaben in v.H.)

Zinssatz	Zeitraum	Minimum	Maximum	Mittelwert	Standardabweichung
FRA-3M	01.87-09.97	3,1200	9,8800	6,1050	2,2972
	01.87-12.92	3,3200	9,8800	7,1217	2,2731
	01.93-09.97	3,1200	8,5900	4,8209	1,5689
AMS-3M	01.87-09.97	2,7000	9,8200	6,0884	2,2434
	01.87-12.92	3,6400	9,8200	7,2724	2,0276
	01.93-09.97	2,7000	8,1100	4,5930	1,4798
LON-3M	01.87-09.97	4,7600	14,5900	8,6916	3,1489
	01.87-12.92	6,3900	14,5900	11,0328	2,2574
	01.93-09.97	4,7600	6,8900	5,7344	0,5787
NY-3M	01.87-09.97	2,8400	8,8300	5,4526	1,5751
	01.87-12.92	2,8400	8,8300	6,1653	1,5954
	01.93-09.97	2,8900	5,8100	4,5525	0,9652
PAR-TG	01.87-09.97	3,1900	13,5300	7,5632	2,3900
	01.87-12.92	7,1100	13,5300	9,0599	1,1758
	01.93-09.97	3,1900	12,0100	5,7626	2,1857

Man erkennt unmittelbar, daß im gesamten Betrachtungszeitraum sehr beachtliche Zinsbewegungen stattgefunden haben. Die nominalen Spannweiten in den einzelnen Ländern reichen von 5,99 Prozentpunkten in den USA bis 10,34 Prozentpunkte in Frankreich. Darüber hinaus ist in der 2. Teilperiode insbesondere für Großbritannien und die Vereinigten Staaten eine fundamentale Verringerung der Zinsvolatilität festzustellen. In London ging die Streubreite von 8,20 Prozentpunkten in der 1. Teilperiode auf 2,13 Prozentpunkte im 2. Untersuchungsintervall zurück, in den USA von 5,99 Prozentpunkten auf 2,92 Prozentpunkte. Lediglich in Frankreich hat die Zinsschwankungsbreite von 6,42 Prozentpunkten in der 1. Subperiode auf 8,82 Prozentpunkte im 2. Intervall zugenommen.

Diese ersten Erkenntnisse werden durch die Gegenüberstellung der ermittelten Streuungsmaße weitgehend bestätigt. Tabelle 1 liefert stichhaltig empirische Evidenz für die Hypothese, daß sich die Zinsbewegungen in den betrachteten Ländern erheblich abgeschwächt haben. Wiederum bis auf Frankreich sind die Standardab-

²¹ Die Berücksichtigung des Tagesgeldsatzes in Paris erfolgte allein aus erhebungstechnischen Erwägungen.

weichungen im Vergleich der beiden Teilperioden z. T. deutlich zurückgegangen. Am augenfälligsten sind auch bei diesem Kriterium die Werte für Großbritannien, wo die Standardabweichung des Zinssatzes für Dreimonatsgeld in der 2. Subperiode um beinahe 75% niedriger lag als im 1. Teilintervall.

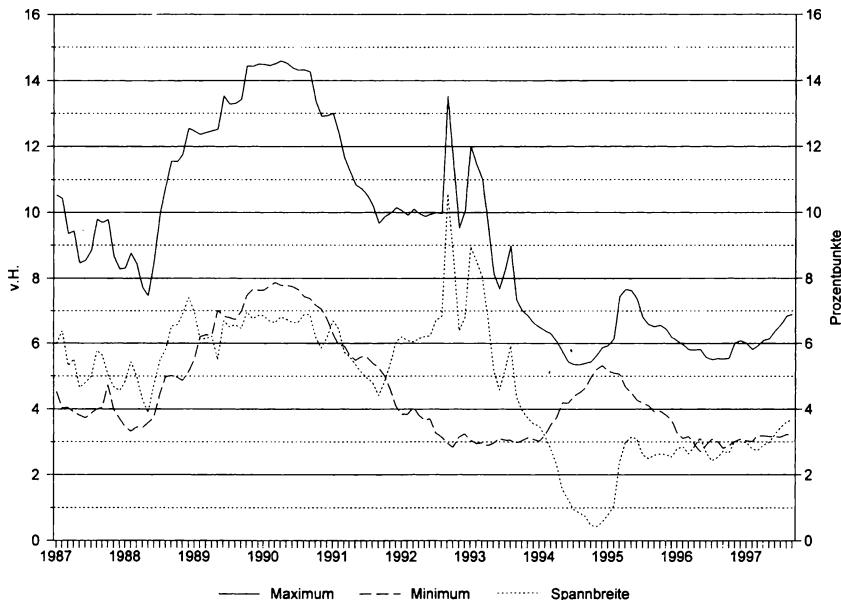


Abbildung 1: Streuung ausgewählter Zinssätze

Um Integrationsfortschritte zu begründen, bedarf es allerdings der länderübergreifenden Betrachtung. Diese wird durch Abbildung 1 geliefert. Hier werden jeweils der niedrigste und der höchste Zinssatz aller untersuchten Länder gegenübergestellt. Zusätzlich mißt die ausgewiesene Spannbreite die absolute Differenz dieser beiden Größen. Der Strukturbruch seit Beginn des Jahres 1993 ist nicht zu übersehen. Innerhalb von etwa zwei Jahren hat sich das Zinsgefälle von mehr als 10 Prozentpunkten auf rund 0,5 Prozentpunkte reduziert, um daran anschließend auf einem Niveau von etwa 3 Prozentpunkten zu verharren. Diese Entwicklung ist ein sichtbarer Beleg für die Konvergenz der Nominalzinsen und ein weiteres Indiz für verstärkte Integrationstendenzen.²²

²² Freilich sind bei der vorgenommenen Betrachtung der Nominalzinsen die z. T. spürbaren Angleichungen der nationalen Inflationsraten zu berücksichtigen.

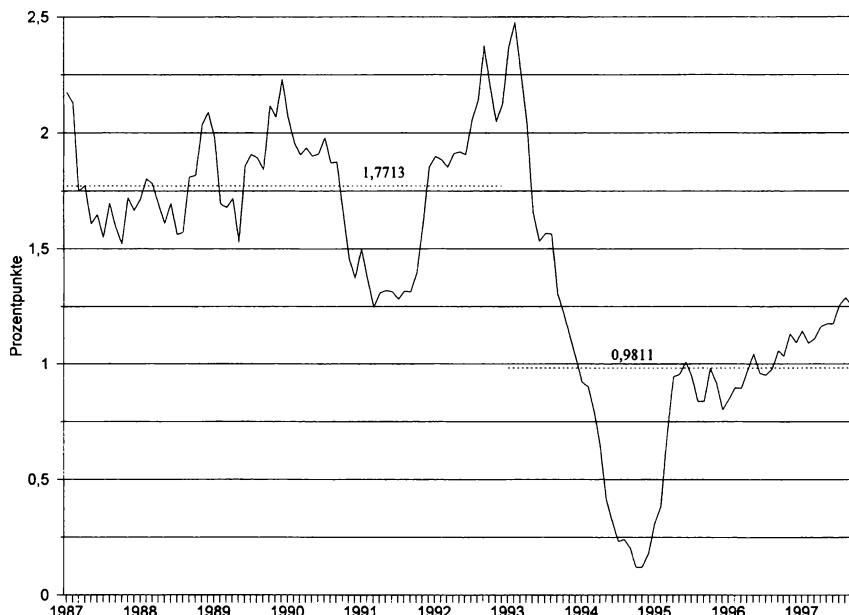


Abbildung 2: Dispersion ausgewählter Zinssätze

Ein gebräuchliches Maß für die Integration von Kapitalmärkten ist der Durchschnitt der absoluten Abweichungen der (nominalen) nationalen Zinssätze vom arithmetischen Mittel der Ländergruppe.²³ Je geringer die nach diesem Verfahren ermittelte Dispersion ist, desto stärker sind die Märkte miteinander verbunden. Abbildung 2 verdeutlicht die Resultate für die beiden Untersuchungsintervalle. Im Vergleich zur 1. Subperiode hat sich die durchschnittliche Streuung der Zinssätze über alle Länder im zweiten Intervall beinahe halbiert, und erneut sind die Veränderungen seit 1993 signifikant. Die Ausgangshypothese einer verstärkten Integration der analysierten Finanzmärkte im Untersuchungszeitraum kann auf der Basis dieser Resultate nicht ohne weiteres abgelehnt werden.

Zum Abschluß unserer Bestandsaufnahme sollen die rein deskriptiven Erkenntnisse auch regressionsanalytisch überprüft werden. Hierfür verwenden wir, mit Bezug auf das bereits angesprochene Konzept der Kointegration, ein Testmodell, das die (mutmaßlichen) gegenseitigen Abhängigkeiten der einzelnen nationalen Zinssätze durch einen Fehlerkorrekturterm berücksichtigt.²⁴ Die Schätzergebnisse sind

²³ Vgl. *Aburachis* [1993], 28 f., insbesondere Abbildung 2.2.

²⁴ Auf eine ausführliche Beschreibung der Vorgehensweise kann an dieser Stelle verzichtet werden, einen schnellen Überblick verschafft *Ronning* [1996], 97 ff. Die für den Kointegrationstest erforderliche Bedingung der Nicht-Stationarität im Betrachtungsintervall erfüllen alle Zinszeitreihen.

den Tabellen A1 bis A3 im Anhang zu entnehmen. Insgesamt stützen die ökonometrischen Resultate unsere bisherigen Befunde. Im Vergleich zur ersten Subperiode haben sich die adjustierten Bestimmtheitsmaße der Schätzfunktionen im zweiten Teilintervall z. T. beträchtlich verbessert (für Frankreich von 0,18 auf 0,41 bzw. für Deutschland von 0,06 auf 0,24), während die (statistische) Abhängigkeit der amerikanischen Zinsen von denen der übrigen Länder deutlich abgenommen hat (hier reduziert sich das adjustierte Bestimmtheitsmaß von 0,34 in der ersten auf 0,09 in der zweiten Teilperiode). Darüber hinaus hat die Signifikanz des Parameters der Kointegrationsgleichung für Deutschland und Frankreich erheblich zugenommen.

Die Erkenntnisse dieses Abschnittes zusammenfassend soll im folgenden von einer grundsätzlich verstärkten Integrationsentwicklung der betrachteten Finanzmärkte ausgegangen werden, wobei allerdings die in der Tendenz abweichenden Befunde insbesondere für die USA nicht aus den Augen verloren werden dürfen. Gleichwohl widersprechen unsere empirischen Resultate nicht der (implizit unterstellten) Hypothese, daß durch die institutionellen und markttechnischen Anpassungen in der jüngeren Vergangenheit die vormalige Segmentierung der nationalen Finanzmärkte abgenommen hat. Dies wäre in der (theoretischen) Konsequenz gleichbedeutend mit einer graduellen Erhöhung der Allokationseffizienz.

C. Zum Finanzierungskalkül privater Unternehmen

Dem Titel dieses Beitrages folgend kommen nunmehr die gewerblichen Kreditnachfrager ins Spiel. Kompetitive Finanzmärkte vorausgesetzt, wird ein Investor insbesondere dort Fremdmittel nachfragen, wo die (erwarteten) Kosten am geringsten sind. Übertragen auf unsere bisherige Analyse, würden zunehmend integrierte Kapitalmärkte die Auswahlmöglichkeiten für ein privates Unternehmen grundsätzlich erhöhen. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn zunächst die institutionellen Rahmenbedingungen einen unproblematischen Marktzutritt gestatten würden.

Freilich gilt es in diesem Zusammenhang eine Reihe von Nebenbedingungen zu beachten. Die erste ist eng verbunden mit der theoretischen Fundierung der einzelwirtschaftlichen Fremdkapitalnachfrage. Der preis- und alloktionstheoretischen Tradition folgend sind mit dem Finanzierungszinssatz fallende Kreditnachfragefunktionen üblich.²⁵ Dies würde auf den internationalen Kontext angewendet bedeuten, daß dort die Verbindlichkeitenbestände zunehmen, wo die (komparativen) Finanzierungskosten sinken, und umgekehrt. Für derartige Vergleiche sind jedoch nicht allein die nominalen Zinssätze ausschlaggebend, sondern auch die Wechsel-

²⁵ Für einen schnellen Überblick und eine knappe Charakterisierung der verschiedenen Einflußgrößen vgl. *Gischer* [1992a].

kurserwartungen.²⁶ Demzufolge werden anstelle der „ungedeckten“ im weiteren die „gedeckten“ Zinssätze verwendet.

Damit eng verbunden sind geeignete Annahmen über die zukünftige Kurstwicklung der ausländischen Währungen. Zwar werden an den Devisenmärkten regelmäßig Terminkurse ermittelt, gleichwohl gelten diese nur höchst unvollkommen als systematische Schätzer für die späteren Kassakurse. Insofern erscheint es zweckmäßig, lediglich kurzfristige Fremdfinanzierungsbeziehungen einheimischer Unternehmen zu ausländischen Gläubigern zu analysieren, da in der kurzen Frist die Erwartungssirümer durchschnittlich geringer ausfallen werden.

Gleichzeitig kann mit der Beschränkung auf die kurzfristigen Finanzbeziehungen auch auf die Berücksichtigung unterschiedlicher Preisniveauerwartungen verzichtet werden. Angesichts der deutlichen Erfolge bei der (internationalen) Inflationsbekämpfung, nicht zuletzt unter dem Diktat der Maastrichter Konvergenzkriterien, darf die Annahme kurzfristig weitgehend stabiler Preise als unkritisch angesehen werden.

Von Bedeutung ist hingegen die Volatilität der nominalen Zinssätze. Erwartungsunsicherheit nimmt tendenziell zu, wenn die Streuung der zu schätzenden Variablen wächst. Die unverminderte Relevanz des Risikonutzenprinzips in der Entscheidungstheorie und die allgemein übliche Verwendung mehrdimensionaler Entscheidungsregeln für Finanzinvestitionen sprechen für sich. Die moderne Kapitalmarkttheorie in der Formulierung des Capital Asset Pricing Models (CAPM) kann als prominente Vertreterin dieser Vorgehensweise angesehen werden, in der die Renditestreuung „des“ Marktes der Volatilität eines einzelnen Finanztitels gegenübergestellt wird. Mithin darf das (systematische) Zinsänderungsrisiko für die kurzfristige Fremdfinanzierung privater Unternehmen gerade dann nicht vernachlässigt werden, wenn diese auf internationalen Kapitalmärkten tätig und folglich auch Transaktionsaufwendungen²⁷ ausgesetzt sind.

Abbildung 3 demonstriert das Ausmaß der Zinsänderungen. Abgetragen sind das Minimum, das Maximum sowie das arithmetische Mittel der Standardabweichungen der monatlichen Zinssätze vom jeweiligen Quartalsdurchschnitt für die ausgewählten Finanzmärkte. Hier zeigt sich, daß die Spannweite der Streuung trotz auf ähnlichem Niveau liegender Mittelwerte erheblich differiert. Abbildung 4 verschafft einen exemplarischen Überblick über die gravierenden Änderungen der Zinsvolatilität zwischen einzelnen Quartalen. Ähnliche Verlaufsmuster können auch für die übrigen untersuchten Zinssätze ermittelt werden.

Diese Befunde gewinnen zusätzlich an Bedeutung, wenn man berücksichtigt, daß Fremdfinanzierungsbeziehungen zwar – wie bislang unterstellt – kurzfristig

²⁶ Von den systematischen, auch empirisch gestützten, Einwänden gegen zinsabhängige Kreditnachfragefunktionen soll im folgenden abgesehen werden, vgl. hierzu ausführlich *Gischer* [1992b].

²⁷ Diese können u. a. in den Kosten für den Umtausch von einer Valuta in eine andere bestehen.

ausgerichtet sein können, gleichwohl nicht von einer Periode auf die nächste vollständig aufgelöst werden. Insbesondere bei Kreditengagements gegenüber Banken sind neben den bereits erwähnten „technischen“ Transaktionsaufwendungen zusätzlich Kosten für den Wechsel bzw. die Auflösung einer Bankverbindung zu berücksichtigen. In der Praxis beobachtet man daher nicht selten eine intertemporale Verknüpfung der Finanzierungsvolumina, d. h. die Höhe der Verbindlichkeit gegenüber einem Gläubiger in Periode 1 ist nicht unabhängig von der Inanspruchnahme der Kreditzusage in Periode 0.²⁸ Schwanken daher die kurzfristigen Zinssätze sehr stark, so sind hiermit durchaus erhebliche Belastungsunsicherheiten für den Schuldner verbunden. Er wird demzufolge grundsätzlich daran interessiert sein, auf weniger volatilen Märkten Kreditengagements zu unterhalten.

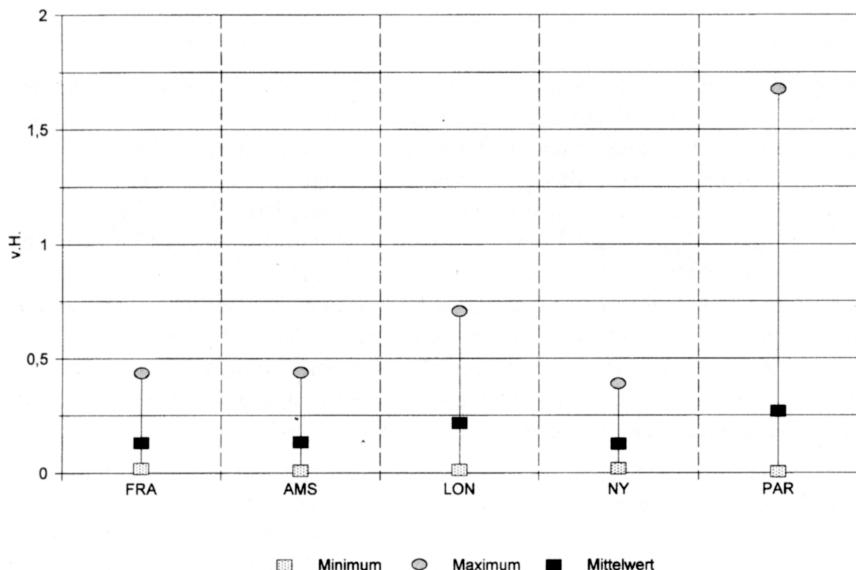


Abbildung 3: Spannweite der Standardabweichungen ausgewählter Zinssätze (Quartalswerte)

Als Konsequenz der kurSORischen Betrachtung des Fremdfinanzierungsverhalts privater Unternehmen werden wir im nächsten Abschnitt kurzfristige Kreditbeziehungen in bezug auf ihre Abhängigkeit vom gedeckten Zinsgefälle zwischen dem In- und Ausland sowie von der Volatilität der Zinssätze untersuchen.

²⁸ Vgl. auch hierzu weitergehend *Gischer* [1992b].

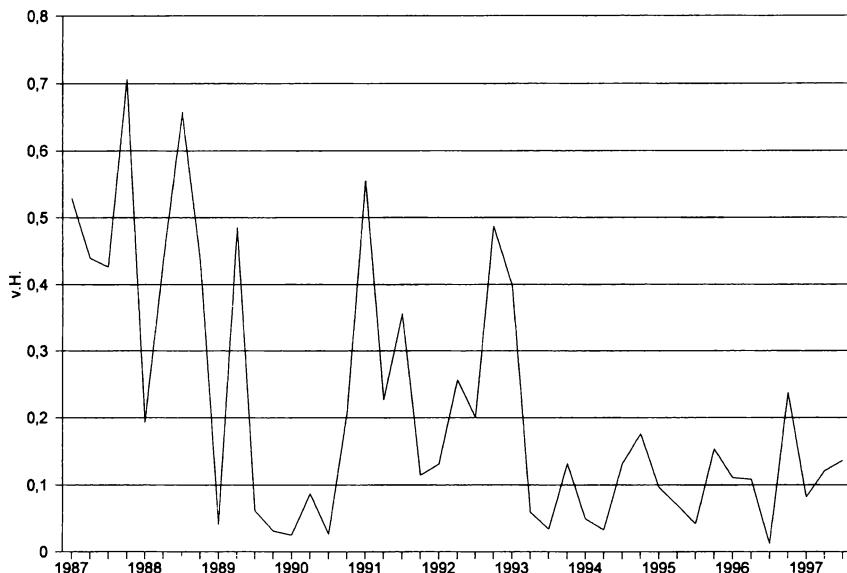


Abbildung 4: Standardabweichung im Zeitablauf am Beispiel LON-3M
(Quartalswerte)

D. Auslandsverbindlichkeiten inländischer Unternehmen und komparative Zinsentwicklung: Empirische Resultate

Ausgangspunkt der empirischen Analyse sind die Bestandsdaten der Zahlungsbilanzstatistik der Deutschen Bundesbank. Dieser Quelle können die Verbindlichkeiten inländischer Unternehmen gegenüber einzelnen Ländern aus Finanzbeziehungen am Ende eines Quartals entnommen werden, die darüber hinaus nach kurzer bzw. langer Fristigkeit unterschieden werden. Zu beachten ist, daß es sich hierbei nicht um Finanzierungsabreden aus zugrundeliegenden Warengeschäften handelt. Im Rahmen von Importkontrakten vereinbarte Zahlungsziele oder Handelswechselfinanzierungen werden demnach nicht berücksichtigt. Durch Logarithmierung und Differenzenbildung erhält man aus den Beständen die Wachstumsraten zur Vorperiode.²⁹ In Analogie zu den ausgewählten Zinssätzen beschränken wir uns auf die Länder Frankreich, Großbritannien, Niederlande und Vereinigte Staaten von Amerika.³⁰

²⁹ Da die logarithmierten Bestandszeitreihen nicht-stationär sind, können die üblichen multiplen Regressionsverfahren nur für die (stationären) 1. Differenzen angewendet werden.

³⁰ Die analysierte Stichprobe umfaßt immerhin zwischen 40,7% und 53,3% der gesamten kurzfristigen Verbindlichkeiten gegenüber Ausländern im Untersuchungszeitraum von 1987 bis 1997, der durchschnittliche Anteil beträgt 46,0%.

Tabelle 2

**Wachstumsraten kurzfristiger Auslandsverbindlichkeiten
(gegenüber dem Vorquartal)**

	Frankreich	Großbritannien	Niederlande	USA
Mittelwert	0,0250	0,0142	0,0315	0,0371
Standardabw.	0,1817	0,0819	0,1159	0,1712
Minimum	- 0,4603	- 0,2596	- 0,2545	- 0,3313
Maximum	0,5081	0,1465	0,2891	0,5453

Ein Blick auf Tabelle 2 verdeutlicht, daß die Bestände an kurzfristigen Verbindlichkeiten gegenüber den ausgewählten Ländern außergewöhnlich stark schwanken. Zwar unterscheiden sich die durchschnittlichen Wachstumsraten der ausländischen Finanzmittel weniger gravierend, doch am Beispiel Frankreichs ist erkennbar, daß die Volumina zwischen zwei aufeinander folgenden Quartalen sowohl um mehr als 50% zunehmen als auch um beinahe die Hälfte zurückgehen können. Zumindest in der Tendenz ist die Entwicklung für die übrigen betrachteten Länder sehr ähnlich. Abbildung 5 vermittelt einen Eindruck vom zeitlichen Verlauf der Variation der Fremdmittelbestände am Beispiel Frankreichs und der Niederlande. Die beachtliche Schwankungsbreite der Veränderungsraten wird hierdurch noch einmal bestätigt.³¹ In einzelnen Phasen erinnert der Verlauf an „Overshooting“-Phänomene auf Devisenmärkten, da hohe prozentuale Zuwächse und quantitativ vergleichbare prozentuale Rückgänge unmittelbar aufeinander folgen.

In unserem Untersuchungskontext bilden die Wachstumsraten der kurzfristigen Verbindlichkeiten gegenüber den genannten Ländern die zu erklärenden, endogenen Variablen. Den bisherigen Ausführungen folgend und die Intergrationsthese stützend werden die um Wechselkurserwartungen bereinigten nominalen Zinssätze als wesentliche Erklärungsgrößen unterstellt. Eine prinzipiell testbare Struktur erhält diese Hypothese durch den folgenden einfachen Arbitragekalkül.

Ein privates Unternehmen hat die Möglichkeit, einen (in heimischer Währung nominierten) Betrag K für einen (unterjährigen) Zeitraum t im Inland (K_I) zum Zinssatz r_I oder im Ausland (K_A) zum Zinssatz r_A zu finanzieren. Der Devisenkasaksurs der ausländischen Währung sei w_K , der Devisenterminkurs zum Zeitpunkt der Rückzahlung der Auslandsverbindlichkeit sei w_T . Die in inländischer Währung ausgedrückten Endfälligkeitssummen errechnen sich dann zu

$$(1) \quad K_I = K \left(1 + r_I \cdot \frac{t}{360} \right)$$

³¹ Umfangreiche Tests auf saisonale Einflüsse erwiesen sich als wenig ergiebig bzw. nicht signifikant.

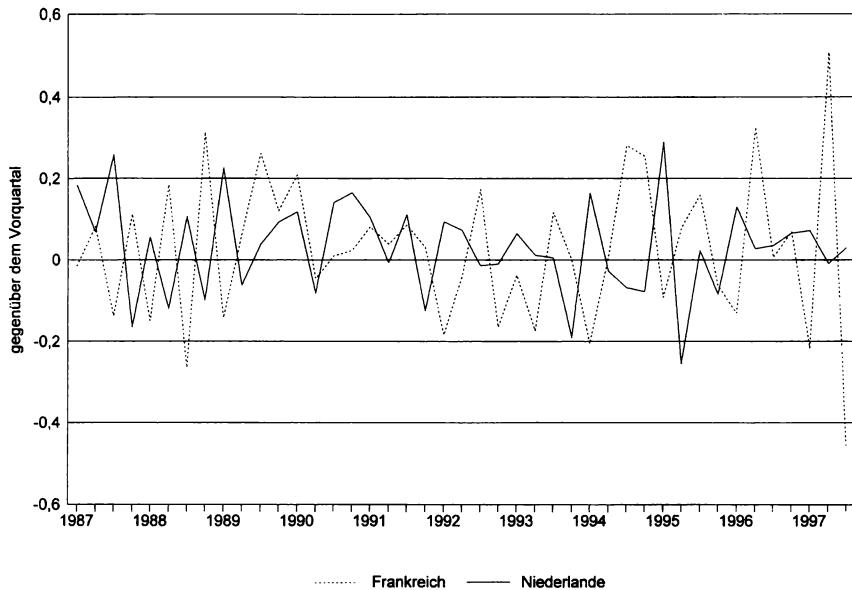


Abbildung 5: Veränderungen der Bestände an kurzfristigen Verbindlichkeiten

für die Fremdmittelbeschaffung im Inland sowie analog

$$(2) \quad K_A = K \left(1 + r_A \cdot \frac{t}{360} \right) \cdot \frac{w_T}{w_K}$$

für die ausländische Verbindlichkeit.

Seien q_I bzw. q_A die inländischen respektive ausländischen Zinssätze pro rata temporis, dann ist der Schuldner zwischen den Finanzierungsalternativen indifferent, wenn gilt

$$(3) \quad K_I = K_A \Leftrightarrow 1 + q_I = (1 + q_A) \frac{w_T}{w_K} .$$

Einige einfache Umformungen liefern schließlich die Indifferenzbedingung

$$(4) \quad KIND_A = q_I - \frac{w_T - w_K}{w_K} - \frac{w_T}{w_K} \cdot q_A = 0 .$$

Alle im mittleren Teil der Gleichung (4) enthaltenen Größen können den Veröffentlichungen der Deutschen Bundesbank entnommen werden, wobei q_I und q_A die entsprechend umgeformten nationalen bzw. ausländischen Geldmarktsätze repräsentieren. In der Devisenkursstatistik finden sich die erforderlichen Angaben

zur Bestimmung von w_K und w_T . Der Erhebungsfrequenz für die Verbindlichkeitenbestände entsprechend werden die Dreimonats-Terminkurse zugrunde gelegt.

Aus den tatsächlichen Werten für die länderspezifischen Indifferenzindikatoren $KIND_A$ kann auf die zu erwartende Veränderung der Finanzmittelaufnahme im Ausland geschlossen werden. Immer dann, wenn $KIND_A < 0$ (> 0) ist, wird die Beschaffung von kurzfristigem Kapital im Inland gegenüber der Auslandsverschuldung günstiger (ungünstiger). Lediglich bei perfekter Voraussicht und vollkommenen Finanzmärkten wird in der Praxis die Indifferenzbedingung (4) dauerhaft präzise erfüllt. Freilich kann von derartigen Voraussetzungen realistischerweise nicht ausgegangen werden. Den unterstellten Störungen auf existierenden Finanzmärkten trägt gleichsam als Indikator die Berücksichtigung der Streuung der kurzfristigen Zinssätze Rechnung.

Damit können nunmehr die zu testenden allgemeinen Zusammenhänge formuliert werden. Im folgenden stehen $DLV(\cdot)$ für die Differenzen der logarithmierten kurzfristigen Verbindlichkeiten inländischer Unternehmen gegenüber den betrachteten Ländern, $KIND(\cdot)$ bezeichnen die entsprechenden Indifferenzindikatoren und $LSTD(\cdot)$ geben die Standardabweichungen der Geldmarktsätze im jeweiligen Quartal wieder.³² Die Ausgangshypothesen lauten dann:

$$(5) \quad DLV(\cdot) = DLV(\cdot)(KIND(\cdot), LSTD(\cdot))$$

mit

$$(6) \quad \frac{\partial DLV(\cdot)}{\partial KIND(\cdot)} > 0; \frac{\partial DLV(\cdot)}{\partial LSTD(\cdot)} < 0.$$

Für einen positiven Integrationseffekt würde eine Verbesserung des Zusammenhangs zwischen der Veränderung der ausländischen Verbindlichkeitenbestände und dem jeweiligen Indifferenzindikator sprechen, was durch die bereits erörterte Zweiteilung des gesamten Untersuchungszeitraumes überprüft werden kann.

Ausdruck (5) wird durch multiple OLS-Verfahren getestet, wobei unsere quantitativen Erkenntnisse aus Abschnitt 3 durch die Ergänzung spezieller Parameter berücksichtigt werden. Die charakteristischen Verlaufsmuster der Wachstumsraten der Auslandsverbindlichkeiten lassen auf eine relativ enge Verknüpfung der einzelnen Werte mit denen des Vorquartals schließen, deshalb gehen die um eine bzw. zwei Quartale verzögerten Wachstumsraten als zusätzliche exogene Variablen in die Schätzfunktionen ein.

Unser vornehmliches Anliegen ist es, mögliche strukturelle Veränderungen in Abhängigkeit des eingangs beschriebenen Integrationsfortschritts sichtbar zu ma-

³² Die Standardabweichungen der Geldmarktsätze werden in logarithmierter Form verwendet. Diese (technisch motivierte) monotone Transformation hat aber keinen qualitativen Einfluß auf die Schätzresultate.

chen. Eine Erklärung für die beobachtbare nachhaltige Ausdehnung der Auslandsverschuldung wird hingegen nicht geliefert. Hier sind vor allem realwirtschaftliche Motive zu erwarten. Um jedoch diese Komponente in den Regressionsansätzen zu berücksichtigen, wird die Veränderung des gesamten Bestandes an kurzfristigen Verbindlichkeiten privater Unternehmen gegenüber dem Ausland (DLVGES) in den Katalog der Prediktoren aufgenommen. Alternativ werden zudem alle Modelle mit und ohne Konstante geschätzt. Hierdurch kann im Einzelfall überprüft werden, ob die Verwendung eines linearen Testverfahrens nicht trotz stationärer endogener Variablen irreführend ist. Die einzelnen Schätzergebnisse sind den Tabellen 3 bis 6 zu entnehmen.

Die empirischen Resultate sind zwiespältig. Grundsätzlich positiv ist zu bewerten, daß die Qualität der Regressionsschätzung in der zweiten Teilperiode beinahe durchweg besser ist als im ersten Subintervall. Mithin scheint die zugrunde gelegte Modellstruktur den Gegebenheiten nach der Etablierung des Binnenmarktes durchaus zu entsprechen. Dieser Befund unterstützt unsere oben vorgetragene Argumentation hinsichtlich der Integrationsentwicklung auf den betrachteten Finanzmärkten.

Tabelle 3

Niederlande: Endogene Variable DLVNL³³ (Standardfehler in Klammern)

C	DLVGES	DLVNL(-1)	DLVNL(-2)	KINDAMS	LSTDAMS	adj. R ²	DW
1986:4 - 1997:3							
	0,84 ^a (0,31)	- 0,44 ^a (0,14)	- 0,08 (0,15)	0,05 (0,06)	- 0,01 (0,01)	0,28	1,83
- 0,04	0,86 ^a (0,05)	- 0,40 ^b (0,32)	- 0,06 (0,15)	0,07 (0,15)	- 0,02 (0,07)	0,28	1,85
1986:4 - 1992:4							
	0,62 (0,41)	- 0,37 ^c (0,21)	0,03 (0,24)	0,02 (0,07)	- 0,02 (0,01)	0,14	1,74
0,03	0,59 (0,09)	- 0,40 (0,43)	0,00 (0,24)	- 0,01 (0,26)	- 0,01 (0,10)	0,09	1,72
1993:4 - 1997:3							
	1,20 ^c (0,66)	- 0,54 ^c (0,26)	- 0,23 (0,22)	0,17 (0,20)	0,00 (0,01)	0,39	2,13
- 0,06	1,17 (0,09)	- 0,56 ^c (0,68)	- 0,24 (0,27)	0,09 (0,22)	- 0,02 (0,24)	0,37	2,17

³³ Die ausgewiesenen Koeffizienten sind für folgende Irrtumswahrscheinlichkeiten von Null verschieden: a = 0,01, b = 0,05 bzw. c = 0,10.

Weniger überzeugend sind indes die Ergebnisse für die in (6) formulierten Reaktionshypthesen. Zwar stimmen in der Mehrzahl der Einzelfälle die vermuteten Vorzeichen mit den tatsächlichen überein, allerdings sind die Koeffizienten bis auf wenige Ausnahmen nicht signifikant von Null verschieden. Für die USA können signifikante, aber im Vorzeichen abweichende Koeffizienten ermittelt werden.

Auffällig bei den Resultaten für die USA sind darüber hinaus die hochsignifikanten positiven Konstanten sowie der starke Hinweis auf Autokorrelation der Residuen für die zweite Teilperiode. Beides legt nahe, daß eine lineare Modellvariante möglicherweise ungeeignet sein könnte.

Tabelle 4

Frankreich: Endogene Variable DLVF (Standardfehler in Klammern)

C	DLVGES	DLVF(-1)	DLVF(-2)	KINDPAR	LSTDPAR	adj. R ²	DW
1986:4 - 1997:3							
	0,61 (0,48)	- 0,64 ^a (0,18)	- 0,09 (0,19)	0,05 (0,04)	- 0,02 (0,01)	0,21	2,06
- 0,02 (0,05)	0,70 (0,52)	- 0,65 ^a (0,19)	- 0,08 (0,19)	0,05 (0,04)	- 0,02 (0,02)	0,19	2,09
1986:4 - 1992:4							
	0,68 (0,51)	- 0,43 (0,26)	0,29 (0,24)	- 0,02 (0,05)	0,00 (0,02)	0,16	2,17
0,14 ^b (0,07)	0,10 (0,56)	- 0,35 (0,24)	0,27 (0,22)	- 0,08 (0,05)	0,04 (0,03)	0,27	1,80
1993:4 - 1997:3							
	- 0,04 (1,53)	- 0,98 ^a (0,29)	- 0,35 (0,34)	0,16 ^a (0,07)	- 0,03 (0,02)	0,37	2,19
- 0,04 (0,08)	0,14 (1,64)	- 0,97 ^a (0,30)	- 0,34 (0,35)	0,16 ^b (0,07)	- 0,04 (0,03)	0,33	2,12

Tabelle 5

Großbritannien: Endogene Variable DLVGB (Standardfehler in Klammern)

C	DLVGES	DLVGB(-1)	DLVGB(-2)	KINDLN	LSTDLN	adj. R ²	DW
1986:4 - 1997:3							
	1,14 ^a (0,19)	- 0,04 (0,12)	- 0,09 (0,12)	0,00 (0,01)	0,00 (0,01)	0,48	2,22
- 0,03 (0,05)	1,21 ^a (0,19)	- 0,03 (0,12)	- 0,09 (0,12)	0,03 (0,03)	0,00 (0,01)	0,49	2,25
1986:4 - 1992:4							
	1,22 ^a (0,24)	0,05 (0,15)	0,07 (0,16)	0,02 (0,03)	0,02 (0,01)	0,52	2,11
- 0,01 (0,03)	1,24 ^a (0,24)	0,05 (0,16)	0,07 (0,16)	0,03 (0,04)	0,01 (0,01)	0,50	2,14
1993:4 - 1997:3							
	1,33 ^a (0,34)	- 0,20 (0,20)	- 0,28 (0,19)	- 0,06 (0,05)	- 0,01 (0,01)	0,48	1,88
- 0,09 ^c (0,05)	1,56 ^a (0,33)	- 0,18 (0,18)	- 0,20 (0,18)	- 0,01 (0,05)	- 0,03 (0,02)	0,56	1,68

Tabelle 6

Vereinigte Staaten von Amerika: Endogene Variable DLVUS (Standardfehler in Klammern)

C	DLVGES	DLVUS(-1)	DLVUS(-2)	KINDNY	LSTDNY	adj. R ²	DW
1986:4 - 1997:3							
	1,29 ^b (0,51)	- 0,13 (0,16)	- 0,10 (0,16)	- 0,05 (0,04)	- 0,02 (0,02)	0,09	2,05
0,27 ^a (0,09)	1,09 ^b (0,47)	- 0,17 (0,14)	- 0,08 (0,15)	- 0,12 ^b (0,05)	0,07 ^b (0,03)	0,25	1,93
1986:4 - 1992:4							
	1,09 (0,68)	- 0,10 (0,23)	- 0,05 (0,23)	- 0,04 (0,06)	0,00 (0,03)	- 0,02	1,97
0,36 ^a (0,11)	0,73 (0,56)	- 0,22 (0,19)	- 0,05 (0,19)	- 0,11 ^b (0,05)	0,12 ^b (0,04)	0,33	2,38
1993:4 - 1997:3							
	2,77 ^a (0,90)	- 0,38 (0,22)	- 0,15 (0,22)	- 0,05 (0,09)	- 0,03 (0,03)	0,32	3,01
0,53 ^b (0,22)	2,83 ^a (0,78)	- 0,35 ^c (0,19)	- 0,26 (0,19)	- 0,34 ^b (0,14)	0,10 (0,06)	0,49	2,98

E. Interpretation und Ausblick

Die in der vorliegenden Arbeit zusammengetragenen Befunde stützen die Hypothese, daß durch die konsequente Verfolgung des europäischen Binnenmarktpogramms eine verstärkte Integration der Finanzmärkte stattgefunden hat. Dies gilt vornehmlich für die Länder, die darüber hinaus im Europäischen Währungssystem miteinander verbunden sind. Der internationale Zinszusammenhang mit den Vereinigten Staaten hat sich hingegen (komparativ) gelockert. Hochintegrierte Märkte wiederum verbessern die Möglichkeit zur Ausnutzung von Arbitragevorteilen, d. h. bei systematischen Zinsunterschieden zugunsten eines Landes wäre, unter Berücksichtigung der Wechselkurserwartungen, die Aufnahme von Finanzkapital tendenziell lukrativer. Unsere Erhebungen haben gezeigt, daß derartige Zinsdifferenzen an den betrachteten europäischen Märkten (weiterhin) die Regel sind.

Allerdings konnte die theoretisch erwartete Konsequenz, die kurzfristige Kapitalnachfrage würde sich am Zinsgefälle orientieren, empirisch nicht überzeugend bestätigt werden. Vielmehr zeigen die Ergebnisse, daß die Veränderungen der Bestände an kurzfristigen Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland weder signifikant zins- noch volatilitätsabhängig sind. Daraus darf nun allerdings nicht automatisch geschlossen werden, Zinsen und Schwankungen der Marktsätze seien bedeutungslos, vielmehr liegt die Vermutung nahe, daß in der Modellanalyse unberücksichtigte realwirtschaftliche Einflußgrößen die reinen Finanzvariablen überlagern oder sogar dominieren.

Die Resultate für Großbritannien und die Vereinigten Staaten lassen auch die Interpretation zu, nach welcher diese Märkte unter primär spekulativen Gesichtspunkten interessant sein könnten, da sie eine besonders ausgeprägte statistische Abhängigkeit vom Volumen der gesamten Auslandsverbindlichkeiten aufweisen und z. T. signifikant den Vorzeichenhypotesen für die finanziellen Prediktoren zuwiderlaufen. Hier könnten vor allem die prinzipiell ungebundenen Wechselkurse Einfluß auf die Beurteilung des Währungsrisikos resp. der Währungschance haben.

Ein weiteres Problem für unseren grundsätzlich allokativtheoretisch geprägten Modellansatz liegt in der impliziten Voraussetzung (mehr oder weniger) vollkommener Märkte. Wenngleich die Friktionen auf Finanzmärkten allgemein geringer eingeschätzt werden als auf realwirtschaftlichen Märkten, kann von Transaktions- oder Informationskosten in der Praxis ohne Zweifel nicht abstrahiert werden. Insofern spiegeln die bescheidenen Ergebnisse auch die immer noch vorhandenen institutionellen Hemmnisse wider.³⁴

Dennoch erscheint die weitere Beschäftigung mit der hier präsentierten Problematik keineswegs fruchtlos. Die Berücksichtigung realwirtschaftlicher Variablen, z. B. Investitionstätigkeit im Ausland oder Anteil des Außenhandels am gesamten

³⁴ Auf die möglicherweise ohnedies weitgehend unbestätigte Zinselastizität der Finanzmittelnachfrage ist bereits hingewiesen worden.

Sozialprodukt, könnten den Erklärungsgehalt des diskutierten Modells erhöhen. Gelöst werden müssten dann allerdings die Datenerhebungsprobleme, da wirklich aussagefähige Daten auf Quartalsbasis erfahrungsgemäß nur unter großen Schwierigkeiten beschaffbar sind.

Ergänzend sind auch alternative ökonometrische Verfahren auf ihre Erklärungsfähigkeit zu prüfen. Mit Hilfe eines VAR-Ansatzes könnten gleichsam die Portfolioentscheidungen über das gesamte Spektrum von Auslandsverbindlichkeiten abgebildet werden. Freilich bietet diese Schätztechnik nicht die Möglichkeit zur ökonomischen Interpretation der einzelnen Koeffizienten. Vor diesem Hintergrund sollte und konnte die präsentierte Arbeit lediglich eine erste Systematisierung des gesamten Problemfeldes liefern.

Anhang

Tabelle A1

Vektor-Fehlerkorrektur-Schätzungen: 1987:03 - 1997:09 (t-Statistik in Klammern)

	DIFRA	DIAMS	DILON	DINY	DIPAR
KO-G	0,006 (3,37)	0,006 (3,47)	-0,006 (-2,13)	-0,003 (-2,42)	0,006 (1,49)
DIFRA(-1)	0,03 (0,22)	-0,13 (-0,89)	0,02 (0,08)	-0,05 (-0,48)	0,53 (1,48)
DIAMS(-1)	0,03 (0,23)	0,20 (1,44)	0,46 (2,10)	0,12 (1,24)	0,08 (0,26)
DILON(-1)	0,07 (1,25)	0,08 (1,30)	0,29 (3,11)	-0,02 (-0,51)	0,18 (1,29)
DINY(-1)	0,20 (1,69)	0,19 (1,56)	0,08 (0,43)	0,41 (4,76)	0,03 (0,11)
DIPAR(-1)	-0,06 (-1,73)	-0,02 (-0,53)	-0,14 (-2,52)	-0,03 (-1,17)	-0,01 (-0,10)
C	-0,01 (-0,24)	-0,01 (-0,47)	-0,02 (-0,52)	0,00 (-0,28)	-0,03 (-0,57)
adj. R ²	0,15	0,16	0,20	0,25	0,12

Tabelle A2

Vektor-Fehlerkorrektur-Schätzungen: 1987:03 - 1992:12 (t-Statistik in Klammern)

	DIFRA	DIAMS	DILON	DINY	DIPAR
KO-G	0,01 (0,29)	0,06 (1,46)	-0,02 (-0,33)	0,09 (3,57)	0,14 (1,67)
DIFRA(-1)	-0,03 (-0,13)	-0,15 (-0,69)	0,07 (0,19)	-0,08 (-0,56)	0,10 (0,24)
DIAMS(-1)	0,13 (0,68)	0,34 (1,70)	0,30 (0,87)	0,12 (0,97)	0,65 (1,68)
DILON(-1)	0,08 (1,02)	0,03 (0,36)	0,30 (1,95)	-0,13 (-2,39)	0,16 (0,90)
DINY(-1)	0,16 (1,02)	0,08 (0,46)	0,21 (0,73)	0,49 (4,65)	-0,38 (-1,15)
DIPAR(-1)	-0,10 (-1,81)	-0,06 (-1,09)	-0,20 (-1,98)	-0,02 (-0,54)	-0,22 (-1,90)
C	0,08 (2,25)	0,05 (1,28)	-0,05 (-0,77)	-0,03 (-1,08)	-0,01 (-0,19)
adj. R ²	0,06	0,06	0,15	0,34	0,18

Tabelle A3

Vektor-Fehlerkorrektur-Schätzungen: 1993:01 - 1997:09 (t-Statistik in Klammern)

	DIFRA	DIAMS	DILON	DINY	DIPAR
KO-G	-0,39 (-3,17)	-0,09 (-0,65)	-0,22 (-1,58)	0,06 (0,47)	1,83 (4,90)
DIFRA(-1)	0,27 (1,31)	-0,11 (-0,47)	0,03 (0,14)	-0,16 (-0,79)	0,30 (0,49)
DIAMS(-1)	-0,15 (-0,80)	0,26 (1,21)	0,37 (1,80)	0,26 (1,44)	0,35 (0,63)
DILON(-1)	0,34 (3,00)	0,38 (2,94)	0,20 (1,61)	0,05 (0,44)	0,25 (0,73)
DINY(-1)	0,20 (1,28)	0,05 (0,29)	0,14 (0,81)	0,27 (1,81)	-0,67 (-1,43)
DIPAR(-1)	-0,04 (-1,28)	0,02 (0,42)	-0,06 (-1,53)	-0,03 (-0,94)	0,31 (2,97)
C	-0,10 (-4,05)	-0,08 (-2,84)	0,03 (1,24)	0,03 (1,06)	0,00 (-0,01)
adj. R ²	0,24	0,14	0,23	0,09	0,41

Tabelle A4

Kointegrationsgleichungen

	87:03-97:09	87:01-92:12	93:01-97:12
IFRA(-1)	1,00	1,00	1,00
IAMS(-1)	2,04 (0,13)	-1,90 (-5,79)	-0,61 (-10,20)
ILON(-1)	7,47 (0,21)	1,18 (2,79)	0,12 (1,85)
INY(-1)	-4,24 (-0,21)	-1,70 (-2,88)	0,20 (4,17)
IPAR(-1)	-5,91 (-0,21)	-0,56 (-1,83)	-0,23 (-5,90)
C	-15,57	9,24	-2,30

Legende: I ... = Geldmarktzinssatz des jeweiligen Börsenplatzes; I ... (-1) = Wert des Vormonats, DI ... = Differenz zum Vormonat, DI ... (-1) = Differenzwert des Vormonats, KO-G = Kointegrationsgleichung.

Literatur

- Aburachis, A. T. (1993): International Financial Markets Integration: an Overview, in: Stansell, S. R. (Hrsg.): International Financial Market Integration, Oxford/Cambridge, S. 26 - 41.*
- Akdogan, H. (1995): The Integration of International Capital Markets. Theory and Empirical Evidence, Aldershot.*
- Allen, P. R. / Stein, J. L. (1990): Capital Market Integration, in: Journal of Banking and Finance, Vol. 14, S. 909 - 928.*
- Bayoumi, T. / MacDonald, R. (1995): Consumption, Income, and International Capital Market Integration, in: IMF Staff Papers, Vol. 42, S. 552 - 576.*
- Burda, M. C. / Wyplosz, C. (1994): Makroökonomik. Eine Europäische Perspektive, München.*
- Dennig, U. (1996): Kapitalmarktintegration in der Europäischen Union, in: Fischer, B. (Hrsg.): Internationale Integration der Devisen-, Finanz- und Kapitalmärkte, Baden-Baden, S. 109 - 144.*
- Dwyer, G. P. / Hafer, R. W. (1993): Are National Stock Markets Linked? In: Stansell, S. R. (Hrsg.): International Financial Market Integration, Oxford/Cambridge, S. 235 - 258.*
- Engle, R. F. / Granger, C. W. (1987): Co-Integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing, in: Econometrica, Vol. 55, S. 251 - 276.*
- Feldstein, M. / Horioka, C. (1980): Domestic Saving and International Capital Flows, in: Economic Journal, Vol. 90, S. 314 - 329.*
- Fritsch, M. u. a. (1996): Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 2. Aufl., München.*

- Gischer, H. (1992a): Determinanten der Kreditnachfrage privater Unternehmen, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 21. Jg., S. 473 - 476.*
- (1992b): Der relative Einfluß des Zinssatzes auf die Kreditnachfrage, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 112. Jg., S. 187 - 200.
- Gottfried, P. / Wiegard, W. (1995): Wunderwaffe Ökosteuern? Eine finanzwissenschaftliche Betrachtung, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 24. Jg., S. 500 - 508.*
- Ito, T. (1997): Die japanische Volkswirtschaft, in: Hagen, J. von u. a. (Hrsg.): Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre, 2. Wirtschaftspolitik und Weltwirtschaft, Berlin u. a., S. 355 - 375.*
- Köhler, R. (1998): Nicht alles von Pappe, in: Süddeutsche Zeitung vom 24. 02. 1998.*
- Ma, C. K. (1993): Financial Market Integration and Cointegration Tests, in: Stansell, S. R. (Hrsg.): International Financial Market Integration, Oxford / Cambridge, S. 288 - 298.*
- Makin, T. (1993): Capital Market Integration and National Wealth, in: Australian Economic Review, 2nd quarter, S. 61 - 70.*
- Ronning, G. (1996): Ökonometrie, in: Hagen, J. von u. a. (Hrsg.): Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre, 1. Grundlagen, Berlin u. a., S. 77 - 133.*
- Vives, X. (1991): Banking Competition and European Integration, in: Giovannini, A. / Mayer, C. (Hrsg.): European Financial Integration, Cambridge u. a., S. 9 - 31.*
- Welfens, P. J. J. (1997): Europäische Union: Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, in: Hagen, J. von u. a. (Hrsg.): Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre, 2. Wirtschaftspolitik und Weltwirtschaft, Berlin u. a., S. 281 - 323.*
- Weimann, J. (1996): Wirtschaftspolitik. Allokation und kollektive Entscheidung, Berlin u. a.*