

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 538

Globalisierung – Herausforderung an die Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von

Renate Ohr



Duncker & Humblot · Berlin

DOI <https://doi.org/10.3790/978-3-428-51433-5>

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 19:30:23

FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

RENATE OHR (Hrsg.)

**Globalisierung – Herausforderung an
die Wirtschaftspolitik**

Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann †

Heft 538

Globalisierung – Herausforderung an die Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von

Renate Ohr



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

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

© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-9372

ISBN 3-428-11433-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ⊖

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Globalisierung ist ein Schlagwort, mit dem heute die unterschiedlichsten Entwicklungen und Phänomene bezeichnet werden. Zugleich wird die – wie auch immer definierte – Globalisierung derzeit gerne für alle möglichen missliebigen Entwicklungen in den nationalen Volkswirtschaften und der Weltwirtschaft verantwortlich gemacht. Pauschalurteile und emotional gefärbte Bewertungen prägen dabei vielfach die öffentlichen Diskussionen. Dies zum Anlass nehmend hatte das CeGE (Zentrum für Globalisierung und Europäisierung der Wirtschaft) der Universität Göttingen unter dem Generalthema „Globalisierung – Herausforderung für die Wirtschaftspolitik“ am 9. und 10. Oktober 2003 zu einem Symposium eingeladen.

Wirtschaftliche Aktivitäten erfolgen heute im Rahmen einer weltweiten Vernetzung der Gütermärkte, der Geld- und Kapitalmärkte sowie der Arbeitsmärkte. Die internationale Arbeitsteilung vollzieht sich vor dem Hintergrund einer globalen Kommunikation und Information und einer wachsenden internationalen Interdependenz wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Dieser Prozess bietet die Chance eines wachsenden Wohlstandes, aber er ist auch mit Risiken verbunden. Die Bewältigung dieser Risiken stellt für die Wirtschaftspolitik eine neue Herausforderung dar. Dies war der Hintergrund des von Renate Ohr geleiteten Symposiums, das sich thematisch auf die derzeit auch in der öffentlichen Diskussion vielfach angesprochenen Themen konzentrierte: Steuer- und sozialpolitische Aspekte des zunehmenden globalen Wettbewerbs, Auswirkungen der Globalisierung auf Entwicklungsländer sowie Überlegungen zu globalen ordnungspolitischen Vorgaben.

In seinem Eröffnungsvortrag setzte *Welf Werner* (Berlin) „Globalisierung“ in einen historischen Kontext und wies auf die Gefahr der Reversibilität dieses Prozesses hin, für die sich auch anhand des Beispiels der USA derzeit Anzeichen erkennen ließen. Zum Themenbereich „Steuer- und Sozialpolitik im Systemwettbewerb der Globalisierung“ referierten *Friedrich Sell* (München), *Axel Dreher* (Exeter), *Wolf Schäfer* (Hamburg), *Thomas Hemmelgarn* (Köln) und *Ingmar Kumpmann* (Göttingen). Dabei wurden zum einen die aus der ökonomischen Theorie zu erwartenden Effekte der Globalisierung diskutiert und zum anderen einige empirische Studien zu den Auswirkungen der Globalisierung auf den Steuerwettbewerb und den Sozialstaat vorgestellt, die allerdings nicht immer die theoretisch abgeleiteten Ergebnisse bestätigten.

Der zweite Veranstaltungstag war zunächst den Auswirkungen der Globalisierung auf die Einkommensverteilung innerhalb und zwischen den Volkswirtschaften gewidmet (*Stephan Klasen*, Göttingen). Die unterschiedlichen Gestaltungswege der Integration von Entwicklungsländern in die globalen Finanzmärkte waren anschließend das Thema von *Harald Sander* (Köln).

Im abschließenden Themenblock wurden institutionelle Fragen angesprochen. Zum einen stellte *Jan Wagner* (Kassel) die von der UN etablierte Wertesplattform des „Global Compact“ vor, zum anderen zeigte *Hermann Sautter* (Göttingen) sowohl den Handlungsbedarf einer internationalen Ordnungspolitik als auch die Problematik einer globalen Institutionenbildung durch einen Hegemont (z.B. USA) auf.

Die Diskussionsleitung hatten *Claudia Buch* (Kiel), *Helga Luckenbach* (Gießen), *Renate Ohr* (Göttingen), *Gerhard Rübel* (Göttingen) und *Robert Schwager* (Göttingen). Alle Themen wurden von den rund 50 Teilnehmern des Symposiums sehr intensiv und zum Teil auch kontrovers diskutiert. Weitgehende Übereinstimmung wurde jedoch darüber erzielt, dass die Globalisierung keine zusätzlichen, länderübergreifenden Regulierungsmaßnahmen erforderlich macht. Multilaterales Ordnungspotential besteht vor allem darin, wettbewerbsverzerrende Maßnahmen, die meist zulasten der schwachen Länder gehen, zu verhindern. Die bisherigen empirischen Untersuchungen zur Globalisierung zeigen darüber hinaus keinen „race to the bottom“ in der Steuer- oder Sozialpolitik und keine Verstärkung der Ungleichheit zwischen den Volkswirtschaften infolge einer Integration in den globalen Wettbewerb. Soweit die Vorteile aus der Globalisierung innerhalb der Volkswirtschaften ungleich verteilt sind oder gar einzelne Gruppen einen Nachteil erfahren sollten, ist es jedoch Aufgabe der nationalen Wirtschaftspolitik, hier einen entsprechenden Ausgleich zu schaffen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass durch die Globalisierung zunehmend „exit-Optionen“ entstehen, so dass einer äquivalenzorientierten Besteuerung künftig eine größere Relevanz zukommen dürfte. Das vorliegende Buch dokumentiert das wissenschaftliche Ergebnis dieser Veranstaltung.

Die Herausgeberin möchte schließlich an dieser Stelle auch noch Dank aussprechen: So hat eine Spende der Deutschen Bundesbank, Hauptverwaltung Hannover die erfolgreiche Durchführung des Symposiums und die vorliegende Publikation überhaupt erst möglich gemacht. Darüber hinaus gilt der Dank Konar Mutafoglu für die Organisation des Symposiums, Bianca Hoffmann, Miriam Bühl und Mareike Köller für die zügige und effiziente redaktionelle Überarbeitung der Beiträge und die Fertigstellung der Druckfassung des Buches sowie allen Autoren und Diskussionsleitern für ihre komplikationslose und fruchtbare Zusammenarbeit.

Göttingen, im Januar 2004

Renate Ohr

Inhaltsverzeichnis

Globalisierung und Globalisierungs- <i>backlash</i> : Ein Vergleich zur Zeit vor 1914 Von <i>Welf Werner</i>	9	
Das Dilemma (oder vielleicht besser: Die Dilemmas) des Wohlfahrtsstaates in den Zeiten der Globalisierung Von <i>Friedrich L. Sell</i>		47
Der Einfluss der Globalisierung auf Steuer- und Sozialpolitik – eine empirische Analyse für die OECD-Länder Von <i>Axel Dreher</i>		75
Globalisierung, Systemwettbewerb und Besteuerung Von <i>Wolf Schäfer</i>		97
„Unfairer“ Steuerwettbewerb in Europa: Ist Koordination notwendig? Von <i>Thomas Hemmeltgarn</i>		111
Der Sozialstaat im Systemwettbewerb Von <i>Ingmar Kumpmann</i>		125
Growth, Inequality, and Well-Being: Intertemporal and Global Comparisons Von <i>Carola Grün</i> und <i>Stephan Klasen</i>		147
Finanzmarktglobalisierung nach der Asienkrise: Wie können Entwicklungsländer von internationaler Kapitalmobilität profitieren? Von <i>Harald Sander</i>		189
Institutionen jenseits des Nationalstaats – Das Beispiel des UN Global Compact Von <i>Jan Wagner</i>		217
Herausforderungen des Globalisierungsprozesses an die internationale Ordnungspolitik Von <i>Hermann Sautter</i>		237
Autorenverzeichnis.....		259

Globalisierung und Globalisierungs-*backlash*

Ein Vergleich zur Zeit vor 1914

Von Welf Werner

A. Einführung

So vielfältig die Stimmen sind, die sich an der Diskussion zur Globalisierung beteiligen, so unterschiedlich sind auch die Vorstellungen, was unter diesem Begriff zu verstehen, und mehr noch, wie der Globalisierungsprozess zu beurteilen ist. Dabei bestehen zwischen öffentlicher Diskussion und volkswirtschaftlicher Fachdiskussion offensichtliche Differenzen. Von den zahlreichen Dimensionen des Globalisierungsprozesses – sozialen, politischen, kulturellen und wirtschaftlichen – werden im volkswirtschaftlichen Diskurs zumeist nur letztere berücksichtigt. Das Hauptaugenmerk richtet sich auf die internationale Wanderrung von Waren, Dienstleistungen, des Kapitals und in gewissem Umfang auch auf die Migration, d.h. die Wanderung von Arbeitskräften. Gebräuchliche Kennzahlen, mit denen die Fortschritte des Globalisierungsprozesses gemessen werden, setzen den Umfang der grenzüberschreitenden Wirtschaftsaktivitäten ins Verhältnis zu dem der binnengewirtschaftlichen, d.h. zum BIP. Neben Erscheinungsformen und Geschwindigkeit des Globalisierungsprozesses werden eine ganze Reihe weiterer Fragen thematisiert, vor allem die nach den Ursachen und Wirkungen dieses Prozesses. Bei der Betrachtung der Wirkungen nimmt die Wohlfahrt, die zumeist als materielles Wohlergehen definiert und häufig als BIP pro Kopf gemessen wird, eine zentrale Position ein. Als wichtigste Ursachen der gegenwärtigen Globalisierungsphase gelten neben technologischen Fortschritten auf den Gebieten der Informationsverarbeitung und -übermittlung auch wirtschaftspolitische Weichenstellungen. Nachdem mit Hilfe von GATT, OEEC, EWG und IWF bereits in der Bretton-Woods-Periode fester Wechselkurse (1945 – 1973) entscheidende Fortschritte bei der Liberalisierung des grenzüberschreitenden Warenhandels und Zahlungsverkehrs erreicht wurden, ist es seit dem Untergang des Festkurssystems in den letzten drei Dekaden des

20. Jahrhunderts verstärkt zur Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs, und hier vor allem der kurzfristigen Transfers, gekommen.¹

Mit der Frage der Auswirkungen des Globalisierungsprozesses ist bereits ein zweiter bedeutender Unterschied zwischen öffentlicher und volkswirtschaftlicher Debatte angesprochen. Zwar weisen beide Diskussionen das gesamte Spektrum möglicher Meinungsäußerungen von vehementer Ablehnung bis zu begeisterter Befürwortung auf, doch ist der volkswirtschaftliche Diskurs in seiner Gesamtheit von einem vergleichsweise wohlwollenden Grundton geprägt. In der Öffentlichkeit und den Medien dagegen zeigt sich Begeisterung über den Globalisierungsprozess zumeist nur, wenn dieser nicht direkt angesprochen wird. Der Lebensstil der Bürger westlicher Industriestaaten zeigt deutlich, dass der freie Zugang zu Waren, Dienstleistungen und Informationen aus aller Welt intensiv genutzt wird. Nachdenklichkeit herrscht demgegenüber vor, wenn die Bürger zu den politischen, gesellschaftlichen und insbesondere den wirtschaftlichen Implikationen des Globalisierungsprozesses Stellung nehmen. Umfragen zeigen, dass bei einer positiven Gesamteinschätzung der Globalisierungseffekte auf das eigene Leben wichtige Aspekte der wirtschaftlichen Integration eher als Bedrohung empfunden werden. Negativ werden vor allem die Konsequenzen beurteilt, die sich aufgrund der Globalisierung auf den Arbeitsmärkten, d.h. im Hinblick auf die Entwicklung der Arbeitsplätze und die Einkommen der gering Qualifizierten, ergeben können. Dabei ist die Sorge um den Verlust von Arbeitsplätzen in westeuropäischen Staaten wie Deutschland und Frankreich stärker ausgeprägt als in den USA, wo sich die Aufmerksamkeit stärker auf die Einkommen der gering Qualifizierten richtet.²

Die volkswirtschaftliche Diskussion wird im Gegensatz zur öffentlichen von der Meinung bestimmt, dass die aggregierten Wohlfahrtseffekte der internationalen Arbeitsteilung positiv für diejenigen Staaten ausfallen, die sich an ihr beteiligen. Zur Untermauerung dieses Standpunktes wird nicht selten die Theorie der komparativen Kostenvorteile Ricardos herangezogen, deren Inhalt weithin bekannt ist: Staaten profitieren selbst dann vom internationalem Handel, wenn sie bei der Produktion sämtlicher Güter *absolute Kostenvorteile* aufweisen, sich jedoch auf die Produktion derjenigen Güter spezialisieren, bei denen sie *komparative Vorteile* besitzen. Wenngleich neuere Handels- und Wachstumstheorien dieses Ergebnis nicht mehr uneingeschränkt bestätigen, finden die Überlegungen, die der englische Ökonom bereits im frühen 19. Jahrhundert anstellte, bis heute großen Widerhall. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass, anders als in den übrigen Sozialwissenschaften, namentlich der Politologie und der Soziologie, der Markt als Ordnungsprinzip eine außerordentlich positive Beurteilung erfährt. Dessen Fähigkeit, unter bestimmten Bedingungen eine optimale Alloka-

¹ Bordo (1992).

² World Economic Forum (2002).

tion der Ressourcen herbeizuführen, gilt nicht nur auf einer nationalen, sondern insbesondere auch auf der internationalen Ebene. Selbst die Tatsache, dass sich aufgrund einer verstärkten weltwirtschaftlichen Kooperation erhebliche Beschränkungen des Handlungsspielraums der nationalen Wirtschaftspolitik ergeben können, gilt im volkswirtschaftlichen Diskurs keineswegs nur als Nachteil. Sofern diese Spielräume zur Durchsetzung von Partikularinteressen benutzt werden, beispielsweise zur Abwehr ausländischer Konkurrenz in bestimmten Industriebranchen, sind diese Beschränkungen durchaus positiv zu beurteilen. Der internationale Wettbewerb hilft den Staaten in diesem Fall, marktbeherrschenden Stellungen inländischer Produzenten und deren Missbrauch entgegenzuwirken.

Schließlich besteht zwischen volkswirtschaftlicher und öffentlicher Diskussion ein weiterer bedeutender Unterschied hinsichtlich des Zeithorizonts. Während in der Öffentlichkeit die Globalisierung zumeist als vollkommen neues Phänomen wahrgenommen wird, das die Gesellschaft mit immer neuen Fragen und Herausforderungen konfrontiert, sind große Teile der volkswirtschaftlichen Fachdiskussion von der Erkenntnis inspiriert, dass es bereits frühere Perioden gegeben hat, in denen sich die internationalen Wirtschaftsaktivitäten im Vergleich zu den nationalen schnell entwickelten. Besondere Beachtung findet im Schrifttum die letzte große Globalisierungswelle, die im Verlauf des 19. Jahrhunderts einsetzte und mit Beginn des Ersten Weltkriegs ein abruptes Ende fand. Anders als im deutschsprachigen Raum, wo dieses Thema aufgrund eines vergleichsweise geringen Interesses der Wirtschaftshistoriker an außenwirtschaftlichen Themen nur wenig Aufmerksamkeit erfährt, erfreut es sich jenseits des Atlantiks seit mehreren Jahren großer Beliebtheit.³ Die Beschäftigung mit der Geschichte der Globalisierung ist dort keineswegs auf Wirtschaftshistoriker beschränkt geblieben. Bereits 1996 hat sich die American Economic Association auf ihrer Jahrestagung mit der Globalisierung beschäftigt und eine Reihe von Veranstaltungen wirtschaftshistorischen Themen gewidmet. Wie weit die Geschichte der Globalisierung in den *mainstream* der amerikanischen Volkswirtschaftslehre Einzug gehalten hat, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass das renommierte National Bureau of Economic Research (NBER) ein umfangreiches und ständig wachsendes Forschungsprogramm zu diesem Thema unterhält.⁴

³ Zu dem vergleichsweise geringen Interesse der deutschsprachigen Wirtschaftsgeschichte an bedeutenden zeithistorischen Themen siehe Werner (2002). Für deutschsprachige Arbeiten zur letzten Globalisierungswelle siehe Fischer (1998), Borchardt (2001), Pohl (1989) und Tilly (1999) sowie die Beiträge von Ambrosius, Fremdling, Pfister und Spree im Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 2003/2. Zu den Arbeitstagungen des Wirtschaftshistorischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, die sich mit dem Thema Globalisierung beschäftigt haben, siehe Verein für Socialpolitik (2000) und (2001).

⁴ Einen guten Einblick in die Aktivitäten des NBER geben Bordo/Taylor/Williamson (2003).

Zu den Ergebnissen, die die Diskussion über die letzte große Globalisierungswelle hervorgebracht hat, gehört die Einsicht, dass diese Welle auf ihrem Höhepunkt, d.h. kurz vor Ausbruch des Ersten Weltkriegs, bereits ein ähnliches Niveau erreicht hatte wie die gegenwärtige. Damals hatten die Warenexporte einen Anteil von 8,7% am Welt-BIP, heute beträgt dieser Wert 13,5 %.⁵ Schuldnerstaaten wie Kanada, Australien und Argentinien wiesen am Ende des langen 19. Jahrhunderts mit jährlichen Kapitalzuflüssen um die 10 % des Bruttoinlandsprodukts sogar höhere Werte auf als heutige Schwellenländer. Thailand, dessen Kapitalzuflüsse im Zusammenhang mit der Asienkrise einige Aufmerksamkeit erlangten, erreichte 1996 nur 8 %.⁶ Aufgrund des hohen Entwicklungsstands, den Handel und Kapitalverkehr am Ende des langen 19. Jahrhunderts erreichten, wird die gegenwärtige Globalisierungsphase in der neueren Literatur denn auch als Déjà-vu-Erlebnis oder „Weg zurück in die Zukunft“ bezeichnet.⁷ Allerdings ist auch diese Meinung nicht unwidersprochen geblieben.⁸ Dass sich hinter ähnlichen Kennzahlen ganz unterschiedliche Sachverhalte verbergen können, wird deutlich, wenn die Handelsumsätze nicht mit dem Bruttoinlandsprodukt, sondern mit der Warenproduktion verglichen werden. Auf der Grundlage dieser Betrachtung hat sich der internationale Handel gegenüber 1914 nahezu verdreifacht. Die Ursache für die unterschiedlichen Ergebnisse liegt darin, dass die Warenproduktion als Anteil am BIP in den letzten 100 Jahren erheblich gesunken, und die Dienstleistungserstellung erheblich gestiegen ist. Ähnlich sieht es beim Kapitalverkehr aus. Deutlich höhere Werte ergeben sich für die Gegenwart, sofern nicht die Nettoströme, sondern die Bruttoströme betrachtet werden, die aufgrund umfangreicher kurzfristiger Transfers ein Vielfaches der entsprechenden Ströme des 19. Jahrhunderts betragen. Bei der Migration weisen bereits die Ausgangszahlen ganz unterschiedliche Dimensionen auf, d.h. die heutigen Werte sind sehr viel niedriger als die damaligen. Zwar ist es auch hier nach den beiden Weltkriegen und der Weltwirtschaftskrise in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu einer deutlichen Erholung gekommen. Dass die heutige Migration jedoch dennoch bei weitem nicht das Niveau der Massenwanderungen des 19. Jahrhunderts erreicht hat, ist darauf zurück zu führen, dass Beschränkungen der Zuwanderung, die Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts von praktisch allen Zielländern eingeführt wurden, trotz vieler Modifikationen weitgehend erhalten geblieben sind.

⁵ Madison, zitiert nach Temin (1999), S. 84.

⁶ Bordo/Eichengreen/Irwin (1999), S. 28.

⁷ Zevin (1992), Sachs/Warner (1995), Rodrik (1998).

⁸ Baldwin/Martin (1999), Bordo/Eichengreen/Irwin (1999) und Bordo/Eichengreen/Kim (1998).

B. Ist der Globalisierungsprozess unumkehrbar?

Im Folgenden soll mit dem Globalisierungs-*backlash* ein ganz bestimmter Teilespekt des Globalisierungsprozesses betrachtet werden. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob der gegenwärtige weltwirtschaftliche Entwicklungstrend stabil ist, d.h. ob sich die zunehmende Integration in Zukunft fortsetzen wird, oder ob es Anzeichen dafür gibt, dass dieser Prozess an Geschwindigkeit verlieren oder stagnieren wird, oder ob es sogar zu einem deutlichen Rückschlag, das heißt zu einem *backlash* kommen könnte. Eine „Entschleunigung“ des Globalisierungsprozesses würde eintreten, sofern die technologischen Triebkräfte, die diesen Prozess begünstigen, wie beispielsweise die Informationsverarbeitung und -übermittlung, an Dynamik verlieren. Allerdings wäre bei einer solchen Entwicklung kaum mit einer Umkehr des Globalisierungsprozesses zu rechnen. Die Frage nach einem möglichen Globalisierungs-*backlash* zielt vielmehr auf die wirtschaftspolitischen Entscheidungen ab, die die zweite wichtige Triebfeder des Globalisierungsprozesses darstellen. Konkret lautet die Frage, ob die liberale Handelspolitik, die seit 1945 maßgeblich zur schnellen Entwicklung des Warenhandels beigetragen hat, einen ernsthaften Rückschlag erleiden könnte, oder ob die Kapitalliberalisierung, die nicht durch multilaterale als vielmehr durch unilaterale Maßnahmen und Entscheidungen herbeigeführt wurde, durch die Staaten wieder zurückgenommen werden könnte. Wenngleich es kaum Zweifel daran gibt, dass eine solche Kehrtwende nicht unmittelbar bevorsteht und der Globalisierungsprozess gegenwärtig noch beträchtliche Unterstützung seitens der Wirtschaftspolitik erfährt, hat es in den letzten Jahren und Jahrzehnten bereits genug protektionistische Vorstöße gegeben, die helfen, zu verdeutlichen, wie derartige Rückschritte aussehen könnten.

Bilaterale Handelsstreitigkeiten, die zwischen den atlantischen Partnern USA und EU auftreten, die beide als engagierte Befürworter einer liberalen Welthandelsordnung gelten, könnten außer Kontrolle geraten und damit ein schlechtes Vorbild für Staaten liefern, die in ihrer handelspolitischen Grundausrichtung weniger stark festgelegt sind. Auch wäre es vorstellbar, dass die multilateralen Regelungen der WTO, die das Rückgrat der liberalen Handelsordnung bilden, von Staaten zunehmend unterlaufen werden, wie dies bereits in den siebziger Jahren der Fall war, als zahlreiche Industriestaaten unter dem Druck der Stagflation und bei niedrigen Zollsätzen verstärkt Zuflucht in nicht-tarifären Handelshemmissen suchten. Freilich ist auch nicht auszuschließen, dass in Zukunft Versuche misslingen könnten, das multilaterale Regelwerk der WTO fortzuentwickeln. Eine deutliche Warnung dafür ist das Scheitern der fünften WTO-Ministerkonferenz in Cancún am 14. September 2003, das möglicherweise nicht nur eine Stagnation des Liberalisierungsprozesses, sondern einen Rückschritt bedeutet. Dies wäre zumindest dann der Fall, wenn das im Zusammenhang mit der WTO viel zitierte Bild richtig sein sollte, wonach ein Fahrrad, das nicht in Bewegung gehalten wird, umkippt oder mit anderen Worten, dass multilaterale Handels-

politik auf Fortschritte angewiesen ist, um den Status quo zu bewahren. Selbst beim Kapitalverkehr, der sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten besonders dynamisch entwickelte, ist eine Kehrtwende nicht vollkommen ausgeschlossen. Beschränkungen des kurzfristigen Kapitalverkehrs werden aufgrund der hohen Volatilität, die er vor allem in Schwellenländern aufweist, nicht nur in Regierungskreisen sondern auch in der wissenschaftlichen Diskussion in Erwägung gezogen. Beschränkungen, die die langfristigen Direktinvestitionen betreffen, sind selbst in Industriestaaten keineswegs unbekannt. Nachdem derartige Kapitalzuflüsse im zerstörten Westeuropa in den Nachkriegsjahren aufgrund der mit ihnen verbundenen Beschäftigungswirkungen und Know-how-Transfers zunächst sehr willkommen waren, folgte in den sechziger und siebziger Jahren bei steigendem Wohlstand eine Phase protektionistischer Abwehrreaktionen.⁹ Bei der Migration sieht es erneut etwas anders aus. Da die Regelungen der Zuwanderung seit ihrer Verschärfung Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts bis heute alles in allem restriktiv geblieben sind, sind die Spielräume für einen Rückschlag hier sehr viel geringer. Die Lebhaftigkeit, mit der Diskussionen über das Für und Wider der Zuwanderung geführt werden, zeigt jedoch, dass der Status quo auch bei diesem Thema nicht in Stein gemeißelt ist.

Bleibt die Frage, von welchen Faktoren die Stabilität des Globalisierungsprozesses im Einzelnen abhängt. Bevor jedoch versucht wird, dieses Thema, das trotz seiner zentralen Bedeutung für die Zukunftsperspektiven der nationalen Wirtschaftspolitik in der Volkswirtschaftslehre als solches kaum Beachtung findet, näher einzugrenzen, soll ein bekannter Wirtschaftswissenschaftler zu Wort kommen. Herbert Giersch, langjähriger Direktor des Kieler Weltwirtschaftsinstituts, hat eine dezidierte Meinung zum Thema Globalisierungs-Rückschlag geäußert. In einem Artikel im Handelsblatt stellte er folgende Behauptung auf: „... der Prozess der Globalisierung [ist] im Trend und aus ökonomischer Sicht irreversibel.“¹⁰ Er begründete diesen Standpunkt damit, dass die Rückkehr zum Protektionismus zu großen Schaden anrichten würde, womit er unter Volkswirten sicherlich sehr viel Zustimmung findet. So würde die große Mehrheit der Ökonomen der Auffassung beipflichten, dass es zur liberalen Weltwirtschaftsordnung, wie sie sich im Verlauf der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts entwickelt hat, keine Alternative gibt. Zu schwer wiegen die Erfahrungen mit dem Niedergang der Weltwirtschaft während der zwei Weltkriege und der Weltwirtschaftskrise. Zu eindeutig sind die Hinweise, dass eine auf Abschirmung von der internationalen Arbeitsteilung ausgerichtete Wirtschaftspolitik, wie sie nach 1945 vor allem von Ostblock-Staaten und zahlreichen Entwicklungsländern betrieben wurde, keine Erfolgsschancen besitzt.

⁹ OECD (1992).

¹⁰ Handelsblatt (1998), S. 27.

Wenngleich der Standpunkt, dass der Trend der Globalisierung nicht umkehrbar ist, einige Plausibilität aufweist, wird im Folgenden eine These präsentiert, die der von Giersch deutlich widerspricht. Zwar soll auch hier in Übereinstimmung mit der großen Mehrheit der Volkswirte angenommen werden, dass internationale Arbeitsteilung positive Wohlfahrtseffekte für diejenigen Staaten bringt, die sich an ihr beteiligen, dennoch soll die These lauten: „Der Prozess der Globalisierung ist im Trend und aus ökonomischer Sicht *reversibel*“. Ein *backlash* wird nicht nur als möglich erachtet; es soll vielmehr der Nachweis erbracht werden, dass es zu einer Umkehr des Globalisierungsprozesses „aus ökonomischer Sicht“ kommen kann. Die Gründe, die für eine Gefährdung des Globalisierungsprozesses aufgezeigt werden, sind nicht außerökonomische, beispielsweise kulturelle, womit nicht gesagt werden soll, dass sich nicht auch auf diesem Feld erheblicher Widerstand gegen den Integrationsprozess entwickeln könnte. Möglichkeiten eines Rückschlags werden vielmehr mit rationalen wirtschaftlichen Kalkülen begründet, wie sie in den Denkstrukturen der Volkswirtschaftslehre beheimatet sind.

Die Grundlage der folgenden Betrachtungen bildet ein handelstheoretischer Ansatz von Heckscher und Ohlin, der in den zwanziger Jahren entwickelt wurde, sowie seine spätere Erweiterung durch Stolper und Samuelson. Der Ansatz, der auch als Faktor-Proportionen-Theorem bekannt ist, findet bis heute sowohl in Lehrbüchern zur Außenwirtschaftstheorie als auch in empirischen Untersuchungen zu den Ursachen und Wirkungen der internationalen Arbeitsteilung große Beachtung. Er besagt, dass sich Richtung und Struktur internationaler Güterströme durch Differenzen in der Faktorausstattung der am Handel beteiligten Länder erklären lassen. Ein Land wird sich bei Freihandel auf die Produktion derjenigen Güter spezialisieren, für die ihm reichlich Produktionsfaktoren zur Verfügung stehen, und diese im internationalen Handel im Austausch gegen Güter exportieren, bei denen relative Faktorknappheit besteht. Im Ergebnis kommt es durch den Güteraustausch zu einem Konvergenzprozess, d.h. zum tendenziellen Ausgleich der Faktorpreise.

Aufbauend auf dem Heckscher-Ohlin-Theorem haben Stolper und Samuelson darauf aufmerksam gemacht, dass Konvergenzentwicklungen auf internationaler Ebene durchaus mit erheblicher Umverteilung innerhalb der Staaten einhergehen können. Die Grundaussage des Stolper-Samuelson-Theorems ist, dass die Intensivierung des Handels zur Verschlechterung der Einkommensposition des relativ knappen Produktionsfaktors und zur Verbesserung der Einkommensposition des relativ reichlich vorhandenen Faktors führt. Die Essenz des Theorems ist, dass mehr Exportmöglichkeiten die Einkommen derjenigen tendenziell anheben, die Exporte produzieren, während steigender Importdruck die Einkommen derjenigen tendenziell senkt, die substituierbare Güter herstellen. Sofern dieser Teil der Theorie empirische Bestätigung findet, liefert er ein für die wirtschaftliche Begründung eines Globalisierungs-*backlash* wichtiges Argu-

ment: Gruppen, die durch die internationale Arbeitsteilung in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung benachteiligt werden, d.h. eine relative Verschlechterung ihrer Einkommensposition hinnehmen müssen, könnten sich gegen Liberalisierungsmaßnahmen zur Wehr setzen und für ein protektionistisches Außenwirtschaftsregime votieren.¹¹

C. *Backlash* vor 1914

Um die Frage zu beantworten, ob Verteilungswirkungen des internationalen Handels, wie sie von Stolper und Samuelson prognostiziert wurden, auch in der Realität von Bedeutung sind, wird zunächst ein Blick auf die letzte große Globalisierungswelle geworfen, die für Überlegungen zum Thema *backlash* den Vorteil aufweist, dass sie anders als die gegenwärtige bereits zum Abschluss gekommen ist. Dabei ist anzumerken, dass in der Geschichtsschreibung lange Zeit keine Zusammenhänge zwischen möglichen Verteilungseffekten des damaligen Globalisierungsprozesses und dessen Zerfallserscheinungen hergestellt wurden.¹² Konventionelles Wissen besagt vielmehr, dass mit dem Ersten Weltkrieg ein exogenes Ereignis für den Zusammenbruch der außenwirtschaftlichen Beziehungen verantwortlich war. Die Hinweise für die Richtigkeit dieser Überzeugung schienen offensichtlich zu sein. Die internationalen Wirtschaftsaktivitäten, die sich seit den 1840er Jahren ebenso schnell wie stetig entwickelten, kamen mit Kriegsausbruch abrupt zum Erliegen. Ein Staat nach dem anderen beschloss in Reaktion auf den Krieg, seine Grenzen zu schließen. Die binnengewirtschaftliche Ausrichtung der Wirtschaftspolitik, die folgte, führte vom Ziel außenwirtschaftlicher Gleichgewichte weg, dessen strikte Einhaltung der Weltwirtschaft vor 1914 unter dem Goldstandard zu ihrer besonderen Stabilität verholfen hatte.¹³

Zu einer Revision der traditionellen Erklärung ist es erst in den letzten Jahren gekommen. Unter den zahlreichen Untersuchungen, die sich mit der Entstehung

¹¹ Die Theoreme von Heckscher, Ohlin, Stolper und Samuelson stellen nicht den einzigen möglichen Bezugsrahmen zur Untersuchung von *backlash*-Phänomenen dar. Hirschmann (1974) analysiert die durch die Globalisierung hervorgerufenen Verteilungswirkungen mit Hilfe des Begriffspaares „Abwanderung“ und „Widerspruch“. Siehe Tilly (1999), S. 10 ff. Borchardt (1984) und Fischer (1987) zeigen in historischen Überblicksbetrachtungen eine Reihe weiterer Ursachen für den Wechsel zwischen Freihandel und Protektionismus auf. Für eine Erläuterung der grundlegenden Zusammenhänge zwischen Ungleichheit und Wohlfahrt siehe den Beitrag von Grün und Klasen im vorliegenden Band.

¹² Eine Ausnahme bilden Imperialismus-Theorien, die allerdings erheblich an Einfluss verloren haben. Siehe Borchardt (2001), S. 32 sowie die dort angegebenen Literaturquellen.

¹³ Eichengreen/Flandreau (1997).

und Entwicklung der letzten Globalisierungswelle beschäftigen, gibt es auch einige, die sich mit der Frage ihres Untergangs und dessen Ursachen befassen, wie beispielsweise Arbeiten von James, O'Rourke und Williamson. Besonders ergiebig sind die zahlreichen Studien, die O'Rourke und Williamson in den neunziger Jahren zu diesem Thema durchgeführt haben. In den Arbeiten, die 1999 in den viel beachteten Band *Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth Century Atlantic Economy* eingingen, werden auf der Grundlage des Heckscher-Ohlin- und des Stolper-Samuelson-Theorems umfangreiche empirische Untersuchungen zu Fragen der Faktorpreiskonvergenz auf internationaler und der Einkommensentwicklung auf nationaler Ebene vorgenommen.¹⁴

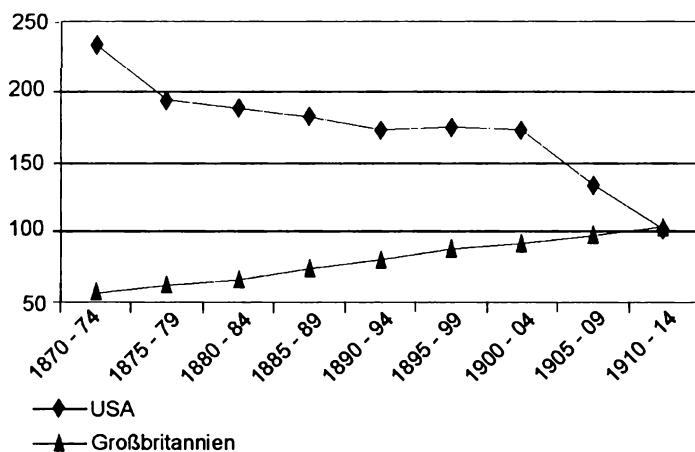
Die Erklärung, die in der neueren Literatur für das Ende der letzten Globalisierungswelle gegeben wird, lässt zwar weiterhin keinen Zweifel daran, dass der Erste Weltkrieg das auslösende Moment war, stellt jedoch fest, dass sich maßgebliche Abwehrreaktionen gegen die zunehmende Integration bereits lange vor 1914 entwickelten. Die Arbeiten berufen sich zumeist auf zwei Fallbeispiele aus der atlantischen Wirtschaft, die das Zentrum der Globalisierungsentwicklung des langen 19. Jahrhunderts war. Zum einen sind dies Getreidelieferungen von Staaten der Neuen Welt nach Westeuropa im Rahmen der so genannten *grain invasion*, zum anderen die Wanderung von Arbeitskräften, die in entgegengesetzter Richtung erfolgte. Beide, Getreideinvasion und Migration, waren beherrschende Phänomene der Globalisierung im langen 19. Jahrhundert. Den neueren Untersuchungen zufolge haben sie zu merklichen Verteilungseffekten in den Staaten der atlantischen Wirtschaft geführt und in der Folge zu protektionistischen Abwehrreaktionen, die von denjenigen initiiert wurden, die aufgrund des Globalisierungsprozesses eine Verschlechterung ihrer Einkommensposition hinnehmen mussten. Die zentrale These lautet, dass anlässlich des Ersten Weltkriegs nur die Dosis der protektionistischen Maßnahmen erhöht wurde, dass deren Rezeptur jedoch lange zuvor entwickelt und erprobt worden war.

Wie der heutige Globalisierungsprozess wurde auch der damalige durch mehrere Faktoren am Leben gehalten. Zu ihnen gehören der Industrialisierungsprozess in Westeuropa und die rasche Erschließung von Rohstoffvorkommen und ertragreichen Böden in Staaten wie Argentinien, Australien, Brasilien und den USA. Die unterschiedliche Spezialisierung in Alter und Neuer Welt machte die internationale Arbeitsteilung für beide Seiten besonders lohnenswert. Was die technologischen Entwicklungen angeht, so war die letzte Globalisierungswelle der heutigen durchaus ebenbürtig.¹⁵ Die Informationsübermittlung wurde in den 1860er Jahren durch die Verbreitung des Telegrafenkabels revolutioniert. Die Übermittlung von Nachrichten reduzierte sich durch diese Innovation

¹⁴ Vergleiche O'Rourke/Williamson (1999) und James (2001). Für politikwissenschaftliche Untersuchungen zum Thema siehe Gourevitch (2000) und Rogowski (1989).

¹⁵ Clark/Feenstra (2001).

von mehreren Wochen auf wenige Stunden, bei kürzeren Nachrichten auf Minuten. Hinzu kam ein dramatischer Rückgang der Transportkosten zu Land und zur See. Nach Berechnungen von Knick Harley fielen die Preise für britische Überseefrachten zwischen 1840 und 1910 um 70%.¹⁶ Zu den Faktoren, die den Globalisierungsprozess begünstigten, gehören schließlich auch wirtschaftspolitische Entscheidungen. Zwar gab es vor 1914 keine multilateralen Organisationen und Vereinbarungen, wie sie für die Entwicklung der Weltwirtschaftsordnung nach dem Zweiten Weltkrieg kennzeichnend wurden, doch sorgte der Goldstandard, für dessen Einhaltung sich die Staaten unabhängig voneinander entschieden, für stabile Wechselkurse und schaffte damit eine verlässliche Basis für die Abwicklung des Zahlungs- und des Kapitalverkehrs. Schließlich bekam die Handelspolitik, die in der Atlantischen Wirtschaft noch zu Beginn des 19. Jahrhunderts protektionistisch war, mit der Abschaffung der Getreidezölle in Großbritannien 1846 und dem mit Frankreich 1860 geschlossenen Cobden-Chaevallier-Vertrag eine liberale Ausrichtung. Dem Vorbild Großbritanniens und Frankreichs folgten zahlreiche andere europäische Handelsnationen.



Quelle: Williamson (2000)

[1911 = 100]

Abb. 1: Industrielöhne/Landrenten, 1870 – 1914

Im Ergebnis führten diese Entwicklungen zu einer erheblichen Zunahme des Warenhandels. Dessen Wachstum lag zwischen 1870 und 1914 im Durchschnitt bei 3,9 % pro Jahr und übertraf damit deutlich das Wachstum der Weltproduktionsmengen.

¹⁶ Harley (1988).

tion, das durchschnittlich 2,5 % p.a. betrug.¹⁷ Von der Verringerung der Transportkosten profitierte in besonderem Maße der Handel mit schweren und volumenreichen Landwirtschaftsprodukten. Wie von Heckscher und Ohlin angenommen, führte die Lieferung von billigen Agrargütern aus der bodenreichen Neuen Welt an das bodenarme Westeuropa in der Tat zur Konvergenz bei den Faktorpreisen. Besonders deutlich kommt dies in den Führungsländern der Alten und der Neuen Welt, Großbritannien und den USA, zum Ausdruck. Wie *Abbildung 1* zeigt, ist der Quotient aus städtischen Industrielöhnen und Landrenten zwischen 1870 und 1914 in den USA ebenso deutlich gesunken wie er in Großbritannien gestiegen ist. Am Ende dieser Periode hat er in beiden Staaten in etwa das gleiche Niveau erreicht.¹⁸

Sehr viel wichtiger für die Frage des *backlash* ist die Tatsache, dass, wie von Stolper und Samuelson postuliert, innerhalb der Staaten nicht alle Bevölkerungsgruppen in gleichem Umfang von der dynamischen Entwicklung des Handels profitierten. In Europa waren es die Landeigner, d.h. die Eigentümer des relativ knappen Produktionsfaktors, denen mit der Einfuhr billigen Getreides aus der Neuen Welt nicht Vor- sondern Nachteile entstanden. Die Preise für Getreide wie auch für landwirtschaftlichen Boden wären ohne die Einführung protektionistischer Maßnahmen, für die sich die Landeigner seit Mitte der 1880er Jahre in wichtigen westeuropäischen Handelsnationen wie Deutschland, Frankreich und Schweden mit einem Erfolg einsetzen, um rund ein Drittel gefallen.¹⁹ Dass nicht alle europäischen Staaten mit protektionistischen Schritten reagierten, sondern einige wie Großbritannien und Dänemark ihre Grenzen trotz der Preisänderungen offen hielten, hängt damit zusammen, dass die Wirkung dieser Änderungen noch von anderen Faktoren abhängig war. Der Agrarsektor Großbritanniens hatte aufgrund der schnellen und rasch voranschreitenden Industrialisierung des Landes am Beginn des Betrachtungszeitraums bereits deutlich an wirtschaftlicher Bedeutung und politischer Einflusskraft verloren. 1871 waren hier nur noch 23% der Arbeitskräfte im Agrarsektor tätig, während der entsprechende Wert für Frankreich bei 51% lag. Für die Zurückhaltung Dänemarks bei der Umsetzung protektionistischer Maßnahmen war ausschlaggebend, dass Weizen, dessen Preis besonders stark nachgab, in der dänischen Landwirtschaft nur einen vergleichsweise geringen Teil der Produktion ausmachte.²⁰

Auch die Massenwanderung löste erhebliche Gegenreaktionen aus. Zwischen 1870 und 1914 machten sich nahezu 60 Mio. Europäer auf den Weg in die Neue Welt, so dass es dort in der Folge zu einer Erhöhung des Arbeitskräftean-

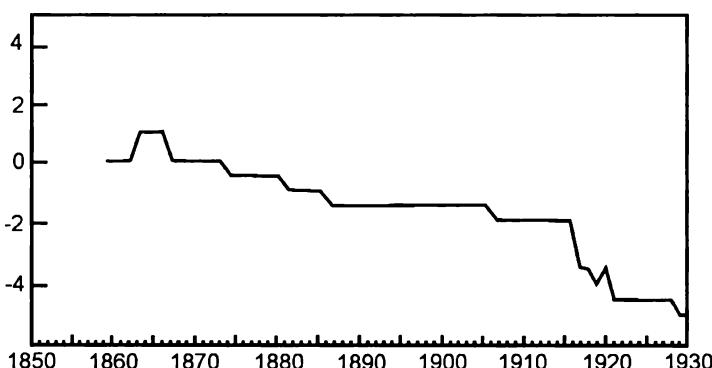
¹⁷ Kenwood/Lougheed (1999), S. 24.

¹⁸ Siehe auch DeLong/Dowrick (2001).

¹⁹ O'Rourke (1997), Williamson (1998), S. 66 ff.

²⁰ Williamson (2000) S. 66 ff.

gebots um nahezu 50% kam.²¹ In der Folge verschlechterte sich die Einkommensposition der dortigen Industriearbeiter. Der Quotient aus den Einkommen dieser Gruppe und dem Pro-Kopf-BIP, der als Indikator herangezogen werden kann, um die Einkommen am unteren Rand der Verteilung mit denen in der Mitte zu vergleichen, war 1913 in den USA auf die Hälfte seines Wertes von 1870 gefallen.²² Wie die Landeigner in Westeuropa setzten sich auch die Industriearbeiter der Neuen Welt mit einigem Erfolg gegen die Ursachen der Verschlechterung ihrer Einkommensposition zur Wehr, wobei es in den meisten Staaten allerdings einige Zeit brauchte, bis sich die Betroffenen mit ihren Forderungen zur Begrenzung der Zuwanderung durchsetzen konnten und die entsprechenden Maßnahmen, die zumeist bereits in den 1860er Jahren begannen, so weit entwickelt waren, dass sie auch merklichen Einfluss auf die Zuwanderungszahlen ausübten. Aus dem in Abbildung 2 abgebildeten Index zur Immigrationspolitik wird deutlich, wie sich die Zuwanderungspolitik in den USA entwickelte. Der Index weist für die Zeit 1860 bis 1914 eine langsame, aber stetige Abkehr von Vorstellungen einer liberalen Zuwanderungspolitik auf. Er fällt von 0, das heißt einer neutralen Politikeinstellung gegenüber Einwanderung, auf -2 im Jahr 1914 und weiter bis auf -4,5 im Jahr 1930.²³



Quelle: Timmer/Williamson (1996)

Abb. 2: Index zur US-Immigrationspolitik

²¹ Hatton/Williamson (1998), Williamson (2000), S. 60.

²² O'Rourke/Williamson (1994), Williamson (2000), Table 3. Gleiches gilt für den Quotienten aus den Einkommen der städtischen Industriearbeiter und dem Wert des Farmlandes pro Acre.

²³ Timmer/Williamson, 1996, S. 17, Appendix B und C.

Die These, dass sich aufgrund der Verteilungseffekte des Globalisierungsprozesses bereits lange vor Ausbruch des Ersten Weltkriegs Widerstand gegen eine zunehmende Integration regte, hat in den letzten Jahren breite Zustimmung gefunden. Dies ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass der neue Erklärungsansatz wie so oft auf einer Reihe altbekannter Tatsachen beruht. Die Annahme, dass der Krieg das auslösende Moment des Untergangs der letzten Globalisierungswelle war, wird durch die neueren Arbeiten nicht bestritten, sondern mit dem Hinweis auf mächtige protektionistische Bewegungen vor 1914 in ihrer Bedeutung lediglich relativiert. Wenngleich Getreideinvasion und Massenwanderung in der traditionellen Geschichtsschreibung nicht im Kontext des Niedergangs der letzten Globalisierungswelle diskutiert wurden, waren sie durchaus als Massenphänomene mit erheblichen Verteilungseffekten bekannt.²⁴ Schließlich waren es die spezifischen Entwicklungen in der Atlantischen Wirtschaft des langen 19. Jahrhunderts, die die beiden Schweden Heckscher und Ohlin in den zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts überhaupt erst dazu veranlassten, sich mit den Zusammenhängen von Faktorausstattung und Handel zu beschäftigen. Wie O'Rourke und Williamson anmerken, war das Faktorproportionentheorem, auf dem die neueren Untersuchungen aufbauen, in Hinblick auf das lange 19. Jahrhundert bislang keiner umfangreichen empirischen Überprüfung unterzogen worden.²⁵

Wenngleich sich in der Neuinterpretation des Niedergangs der Atlantischen Ökonomie im 19. Jahrhundert viel Altbekanntes findet, enthält sie auch eine gedankliche Neuerung, die weit über die betrachtete Periode hinaus von Interesse ist. Der Blick auf die protektionistischen Gegenreaktionen, zu denen es vor 1914 kam, wird erst dadurch möglich, dass nicht nur die Entwicklung der Handelsumsätze und der Migrationszahlen berücksichtigt wird, in der sich der Globalisierungs-*backlash* in der Tat erst während des Ersten Weltkriegs abzeichnet, sondern auch wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse. Die neueren Erkenntnisse beruhen auf der Einsicht, dass sich die Zunahme von Handel und Migration während der letzten Globalisierungswelle noch lange fortsetzte, nachdem sich im politischen System zahlreicher Staaten der Atlantischen Wirtschaft bereits deutliche Abwehrreaktionen gegen den Integrationsprozess entwickelt hatten. Der internationale Güterhandel konnte sich über den Handelsprotektionismus der 1880er Jahre hinaus fortentwickeln, da die Erhöhung der Zölle, die zahlreiche europäischen Staaten vornahmen, noch bis zum Ersten Weltkrieg mit dem Rückgang der Transportpreise kompensiert wurde. Auch bei der Migration waren es Kräfte außerhalb der Wirtschaftspolitik, insbesondere das enorme Wohlstandsgefälle zwischen Alter und Neuer Welt, die den Umschwung auf po-

²⁴ Siehe beispielsweise Kindleberger (1951).

²⁵ O'Rourke/Williamson (1999), S. 17.

litischer Ebene, in diesem Fall der Zuwanderungspolitik, lange Zeit überdeckten.

Die Einflüsse auf den Globalisierungsprozess des langen 19. Jahrhunderts waren in der Tat so komplex, dass sie auch für Zeitzeugen nicht immer deutlich erkennbar waren. Um diesen Sachverhalt zu verdeutlichen, soll abschließend eine Textpassage von John Maynard Keynes zitiert werden, die er im Rückblick auf die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg in seiner bekannten Arbeit über den Versailler Friedensvertrag, *The Economic Consequences of the Peace*, im Jahr 1920 veröffentlichte. Darin beschreibt er nicht nur, wie sehr der Globalisierungsprozess das Leben der gebildeten Bürger Englands am Vorabend des Ersten Weltkriegs verändert hatte, sondern auch, mit welch großer Selbstverständlichkeit sie mit dem Fortbestand dieses Prozesses rechneten:

„[...] The inhabitant of London could order by telephone, sipping his morning tea in bed, the various products of the whole earth, in such quantity as he might see fit, and reasonably expect their early delivery upon his doorstep; he could at the same moment and by the same means adventure his wealth in the natural resources and new enterprises of any quarter of the world, and share, without exertion or even trouble, in their prospective fruits and advantages; or he could decide to couple the security of his fortunes with the good faith of the townspeople of any substantial municipality in any continent that fancy or information might recommend. He could secure forthwith, if he wished it, cheap and comfortable means of transit to any country or climate without passport or other formality, could dispatch his servant to the neighbouring office of a bank for such supply of the precious metals as might seem convenient, and could then proceed abroad to foreign quarters, without knowledge of their religion, language, or customs, bearing coined wealth upon his person, and would consider himself greatly aggrieved and much surprised at the least interference. But, most important of all, he regarded this state of affairs as normal, certain, and permanent, except in the direction of further improvement, and any deviation from it as aberrant, scandalous, and avoidable. The projects and politics of militarism and imperialism, of racial and cultural rivalries, of monopolies, restrictions, and exclusion, which were to play the serpent to this paradise, were little more than the amusements of his daily newspaper, and appeared to exercise almost no influence at all on the ordinary course of social and economic life, the internationalisation of which was nearly complete in practice.“²⁶

D. ***Backlash* heute**

Aufgrund der neueren Erkenntnisse über den Niedergang der letzten Globalisierungswelle lässt sich die Frage nach den Stabilitätsbedingungen der gegen-

²⁶ Keynes (1919), S. 6 f.

wärtigen weltwirtschaftlichen Entwicklung präzisieren. Sie lautet nicht mehr, ob es zu einem *backlash* kommen könnte, sondern vielmehr, ob wir uns am Beginn des 21. Jahrhunderts bereits wieder in einer Phase des Integrationsprozesses befinden, in der sich die außenwirtschaftlichen Aktivitäten zwar noch fortentwickeln, die politischen Entscheidungsprozesse jedoch bereits vom Widerstand der Bürger gezeichnet sind.

Beim Versuch der Beantwortung dieser Frage richtet sich der Blick auf die USA, die auf die Gestaltung der Weltwirtschaftsordnung am Beginn des 21. Jahrhunderts maßgeblichen Einfluss ausüben. Nachdem sie aus dem Zweiten Weltkrieg als einzige verbliebene Weltwirtschaftsmacht hervorgegangen waren, setzten sich die USA in Anbetracht vernichtender Erfahrungen mit dem Niedergang der Weltwirtschaft während zweier Weltkriege und der großen Weltwirtschaftskrise bereits am Ende des Zweiten Weltkriegs für die Schaffung einer liberalen Weltwirtschaftsordnung ein, wobei im Mittelpunkt das Prinzip des Multilateralismus stand, das die Amerikaner bei der Unterstützung des westeuropäischen Integrationsprozesses durch den Marshall-Plan und andere Maßnahmen allein aus politischen Erwägungen außer Acht ließen. Dass die Weltmacht trotz des wirtschaftlichen Bedeutungsverlustes, den sie durch den raschen Wiederaufbau des zerstörten Westeuropas und später den wirtschaftlichen Aufstieg Japans und der asiatischen Tigerstaaten hinnehmen musste, auch gegenwärtig noch der wichtigste *player* auf der weltwirtschaftlichen Bühne ist, liegt daran, dass die beiden anderen Zentren der tripolaren Welt der Industriestaaten, die Europäische Union und Japan, in ihrem wirtschaftspolitischen Aktionsradius deutlich eingeschränkt sind. Während die Stimme Brüssels aufgrund der Herausforderungen der inneren Integration nach außen oft unverständlich bleibt, ist die Position Japans, das gemessen an seinem wirtschaftlichen Aufstieg auch in der Vergangenheit wenig Engagement für weltwirtschaftliche Belange zeigte, durch die langanhaltende Malaise seiner Wirtschaft geschwächt. Aufgrund dieser Konstellation werden die USA zwar keineswegs in die Lage versetzt, in multilateralen Foren wie dem IWF und der WTO Richtungentscheidungen für die Gruppe der Industriestaaten treffen zu können, doch ist es andererseits auch nicht vorstellbar, dass bei einem Wegfallen der amerikanischen Mitwirkung an der liberalen Weltwirtschaftsordnung diese in ihrer bisherigen Form erhalten bliebe.²⁷ Schließlich sind die USA noch aus einem weiteren Grund ein besonders lohnenswerter Betrachtungsgegenstand für das Thema Globalisierungs-*backlash*. Sofern es in demjenigen Land, das den bei weitem größten Beitrag zur Begründung und Fortentwicklung der liberalen Weltwirtschaftsordnung des 20. Jahrhunderts geleistet hat, zu einem ernsthaften Ein-

²⁷ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die These hegemonialer Stabilität von Kindleberger (1973) sowie neuere Arbeiten zu diesem Thema von Corden (1990), Keohane (1984), Milner (1998) und Strange (1987).

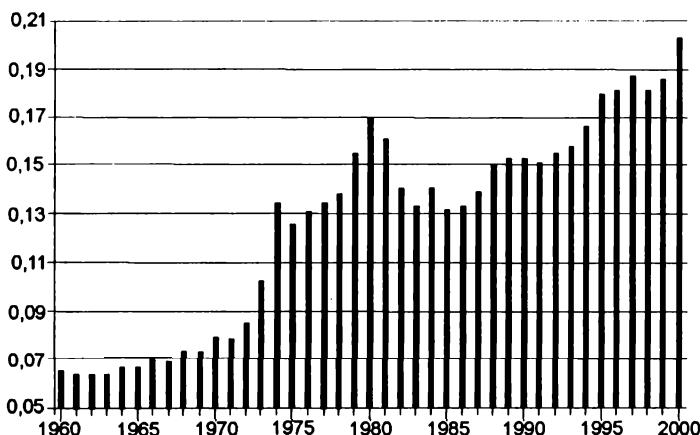
bruch der innenpolitischen Unterstützung dieses Kurses kommen sollte, wäre ein solcher Rückschlag sicherlich auch für andere, dem Gedanken des Wirtschaftsliberalismus weniger verpflichteten Industriestaaten, vorstellbar.

Wie aber sieht es in den USA mit den Wirkungen des Globalisierungsprozesses und der Unterstützung der liberalen Außenwirtschaftspolitik durch die Bevölkerung aus? Um die Wirkungen von Handel und Migration genauer zu betrachten, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass sich die Strukturen der Weltwirtschaft und die Stellung, die die USA darin einnehmen, gegenüber der Zeit vor 1914 deutlich verändert haben. Die USA sind nicht mehr das Zuwanderungsland der Neuen Welt, das trotz schnell voranschreitender Industrialisierung vor allem Agrargüter exportiert. Vielmehr stehen die Amerikaner heute in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung an der Spitze der Gruppe der hochentwickelten Industriestaaten des Nordens. In handelstheoretischen Modellen, in denen die Weltwirtschaft und die Position der USA darin abgebildet werden, wird die Linie, die Volkswirtschaften unterschiedlicher Spezialisierung voneinander trennt, nicht mehr zwischen Ost und West, d.h. bodenreichen Zuwanderungsgebieten der Neuen Welt und bodenarmen, im Industrialisierungsprozess weit fortgeschrittenen Staaten der Alten Welt gezogen, sondern zwischen Norden und Süden, d.h. zwischen den Industrieländern der OECD auf der einen Seite und den Entwicklungs- und Schwellenländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas auf der anderen.²⁸ Der Außenhandel, der zwischen diesen beiden Regionen stattfindet, ist gekennzeichnet durch den Austausch von *High-tech-* und *Low-tech*-Gütern; die Produktionsfaktoren, die zur Erstellung dieser beiden Gütergruppen verwendet werden, sind gering qualifizierte und qualifizierte Arbeit. Die Prognose, die in einer solchen Welt auf der Basis des Faktorproportionentheorems formuliert wird, besagt, dass sich der Norden auf die Erstellung von Gütern mit hohem Technologiegehalt spezialisiert und der Süden auf solche mit niedrigem. Was die Entwicklung der Einkommen innerhalb von Staaten angeht, so ist im Norden damit zu rechnen, dass die Einkommen des relativ knappen Produktionsfaktors, d.h. gering qualifizierter Arbeit, unter Druck geraten, während Einkommen qualifizierter Arbeit, d.h. des relativ reichlichen Produktionsfaktors, von der internationalen Arbeitsteilung besonders profitieren. Das ist vor allem dann der Fall, wenn sich der internationale Güterhandel wie im 19. Jahrhundert besonders dynamisch entwickelt und die Einfuhr von Gütern mit geringem Technologiegehalt dabei deutlich wächst. Wie in der Vergangenheit kommt auch in der Gegenwart als zusätzliche Ursache für eine Verschlechterung der Einkommensposition gering Qualifizierter die Migration in Frage, die den Bestand der Produktionsfaktoren sowie ihre Entlohnung sehr viel direkter als der internationale Handel

²⁸ Vgl. Cline (1997), O'Rourke (2001), Wolff (2000) sowie den Beitrag von Sell in diesem Band.

beeinflusst. Mit einer Verschlechterung der Einkommensposition gering Qualifizierter ist zu rechnen, wenn sich die Zuwanderung schnell entwickelt und das Qualifikationsniveau der Zuwanderer niedrig ist bzw. sinkt.

Natürlich hat die Vorstellung, dass sich die internationale Wanderung von Gütern und Arbeitskräften auf die Einkommensposition der Arbeitnehmer am unteren Ende der Einkommensskala negativ auswirken könnte, auch jenseits modelltheoretischer Überlegungen einige Zustimmung erfahren. Der Harvard-Ökonom Richard Freeman ist dem in der Bevölkerung der Industriestaaten weit verbreiteten Eindruck, dass derartige Zusammenhänge bestehen, mit der rhetorischen Frage begegnet, ob die amerikanischen Löhne in Peking gemacht werden.²⁹ Weniger pointiert aber möglicherweise besser nachvollziehbar kommen die im Modell prognostizierten Wirkungen in dem viel beachteten Prozess der Deindustrialisierung zum Ausdruck. Zu den unstrittigen Gegebenheiten der letzten Jahre und Jahrzehnte zählt die Tatsache, dass in den Industrieländern des Nordens Wirtschaftsbranchen, die in sogenannten Billiglohnländern eine neue Heimat gefunden haben, unter Druck geraten. Die Beispiele für diese Entwicklung sind vielfältig. Neben zahlreichen Branchen des Industriesektors wie etwa der Textilindustrie, dem Schiffbau, Teilen der Unterhaltungselektronik und neuerdings auch der Automobilherstellung ist seit langem auch die Agrarproduktion von den Konsequenzen der unterschiedlichen Spezialisierung von Nord und Süd besonders betroffen.

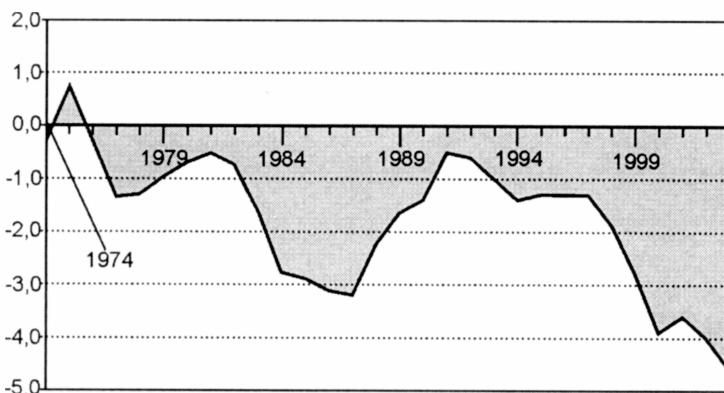


Quelle: Council of Economic Advisers (2003)

Abb. 3: US-Handelsvolumen, 1960 – 2000 [als Anteil am BIP]

²⁹ Freeman (1995).

Wie aber sieht die Situation in den USA konkret aus? Um die Frage zu beantworten, ob es hier möglicherweise bereits Anzeichen für einen Globalisierungs-*backlash* gibt, soll ein Blick auf die aktuelle Entwicklung des Güterhandels und der Zuwanderung, die Trends in der Einkommensverteilung und schließlich auch die Strömungen in der Außenwirtschaftspolitik geworfen werden. Zunächst zum Handel: Es gibt keinen Zweifel daran, dass der Warenhandel in den USA in den letzten Jahren und Jahrzehnten dramatisch zugenommen hat. Zwar ist die internationale Handelsverflechtung der USA aufgrund der Größe der amerikanischen Wirtschaft und ihrer geographischen Lage mit langen Transportwegen über den Pazifik bzw. den Atlantik im Vergleich zu den west-europäischer Staaten bis heute vergleichsweise gering, doch ist das Niveau in den zurückliegenden Jahrzehnten deutlich angestiegen. Die Handelsquote, d.h. die in das Verhältnis zum BIP gesetzte Summe aus Exporten und Importen, hat sich zwischen 1960 und 2000 nahezu verdreifacht. Sie ist von 7 auf 20 % gestiegen wobei die Importe sehr viel schneller wuchsen als die Exporte, so dass das amerikanische Handelsdefizit auf nahezu 5% des BIP anstieg (*Abbildungen 3 und 4*).

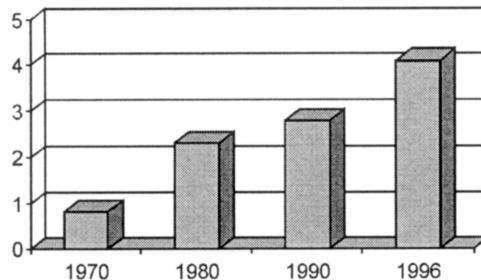


Quelle: Council of Economic Advisers (2003)

Abb. 4: US-Handelsdefizit, 1974 – 2002 [als prozentualer Anteil am BIP]

Auffällig ist auch der Anstieg der Einfuhren von Industriegütern aus Entwicklungsländern. Gemessen am BIP ist dieser zwischen 1970 und 1996 von 0,8 % auf 4,1 % angewachsen (*Abbildung 5*). Noch deutlicher wird die gestiegene Importdurchdringung sofern wir uns vergegenwärtigen, dass die dargestellten Zahlen den gleichen Fehler aufweisen wie die zahlreichen historischen Vergleiche zur Handelsintensität, die das Volkseinkommen als Vergleichsbasis heranziehen. Da der Anteil der Industrieproduktion am BIP in den letzten 40

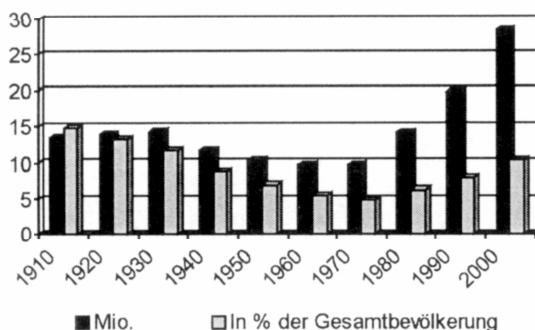
Jahren in den USA deutlich zurückgegangen ist, erreicht die Importpenetration bezogen auf die Industriebranchen heute ein sehr viel höheres Niveau als die BIP-Zahlen nahe legen.



Quelle: Borjas et al. (1997)

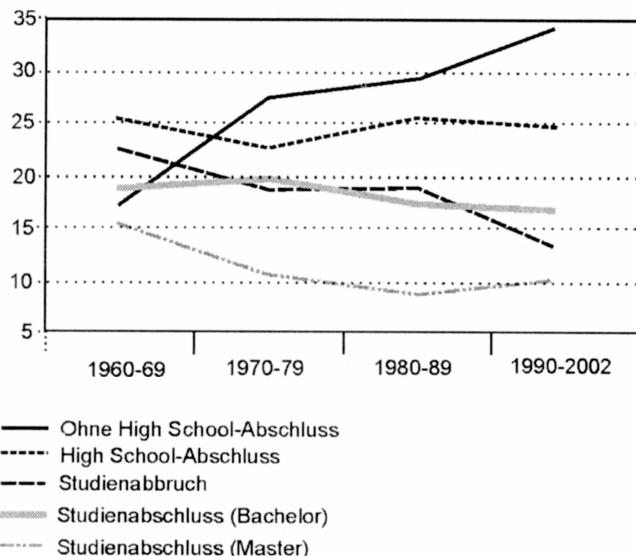
Abb. 5: Industriegüterimporte aus Entwicklungsländern [als % Anteil am BIP]

Auch bei der Zuwanderung gibt es Anhaltspunkte dafür, dass der Druck auf die Einkommen gering Qualifizierter in den letzten Jahren und Jahrzehnten erheblich angewachsen ist. Wenngleich die USA wie andere Industriestaaten hinsichtlich ihrer Zuwanderungszahlen nicht auf das Niveau von vor 1914 zurückgekehrt sind, ist es auch hier in den letzten Dekaden zu einer außerordentlich dynamischen Entwicklung gekommen. Während die Zahl der Zuwanderer im Jahr 2000 absolut bereits deutlich über der von 1910 lag, hat sich der Anteil der Zuwanderer an der Gesamtbevölkerung zwischen 1970, als er seinen Tiefstand erreichte, und 2000, als die letzte amtliche Volkszählung durchgeführt wurde, von knapp 5% auf über 10% verdoppelt (Abbildung 6).



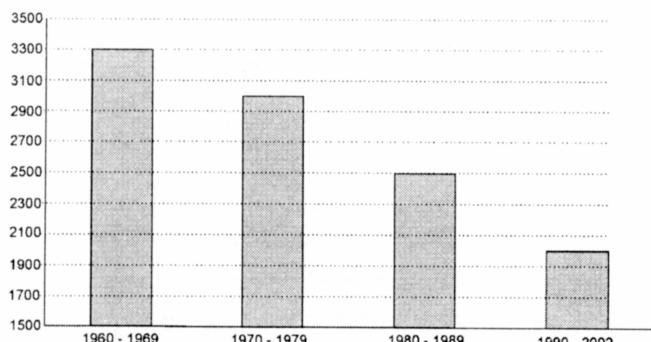
Quelle: U.S. Census Bureau (2001)

Abb. 6: Zuwanderung, 1910 – 2000 [im Ausland geborene Bevölkerung]



Quelle: Camarota (2002)

Abb. 7: Ausbildungsstand von Einwanderern, 1960 – 2002 [relativer Anteil in Prozent]

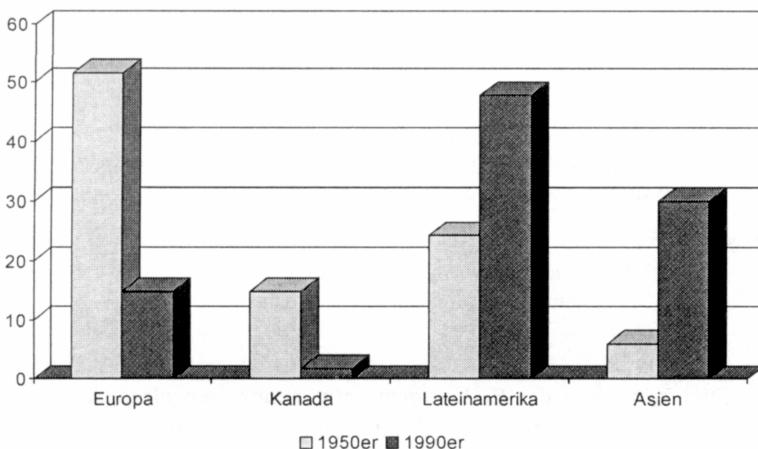


Quelle: Camarota (2002)

Abb. 8: Jahreseinkommen von Immigranten [Median, US-\$]

Ein genauerer Blick liefert zusätzliche Anhaltspunkte. Während der Anteil der Zuwanderer, die über keinen dem amerikanischen *High School Diploma* vergleichbaren Bildungsabschluss verfügen, seit 1960 deutlich zunahm, ist die Zahl derjenigen mit einem höheren Abschluss rückläufig (Abbildung 7). Infolge

des veränderten Qualifikationsprofils ist das Median-Einkommen der Zuwanderer in den USA seit 1970 um mehr als die Hälfte gesunken (*Abbildung 8*). Schließlich zeigen sich die Änderungen im Qualifikationsniveau der Zuwanderer auch in der Zusammensetzung ihrer Heimatländer. Während der Anteil der Immigranten aus Lateinamerika seit den fünfziger Jahren von annähernd 25% auf nahezu 50% angewachsen ist, ging die Zahl der Zuwanderer aus Europa, Japan und Kanada, dreier Regionen, aus denen überproportional viele Personen mit einem höheren Bildungsabschluss kommen, stark zurück (*Abbildung 9*).

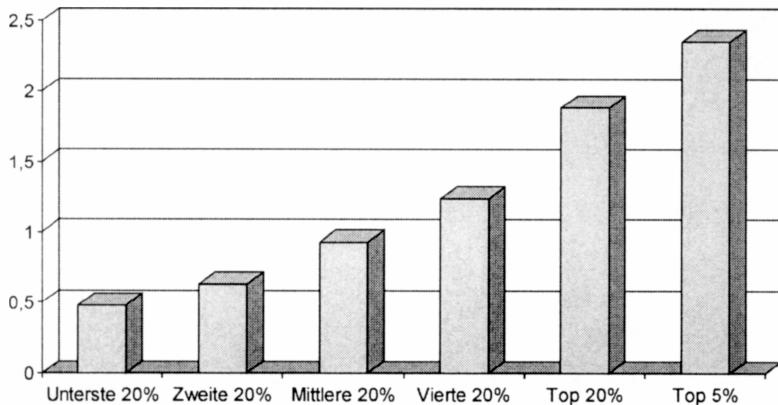


Quelle: *Borjas (1999)*

Abb. 9: Herkunftsregionen von Immigranten [in Prozent]

Wie sieht es aber bei der Einkommensverteilung aus? Ist es hier, wie aufgrund der Entwicklungen bei der Zuwanderung und des Warenhandels vermutet werden könnte, in der Tat auch zu Änderungen zu Ungunsten der Bezieher niedriger Einkommen gekommen? Tatsächlich findet sich hier in den USA einer der auffälligsten Anhaltspunkte für die Vermutung, dass die wirtschaftlichen Voraussetzungen für einen Globalisierungs-*backlash* bereits wieder gegeben sind. Wenn gleich es um die Frage der Einkommensverteilung und ihrer Entwicklung in den USA seit den frühen achtziger Jahren immer wieder erbitterte Kontroversen gegeben hat, ist es heute unzweifelhaft, dass sich die Einkommensposition der Bezieher geringer Einkommen seit den siebziger Jahren deutlich verschlechtert, und die der Bezieher hoher Einkommen erheblich verbessert hat. Wie aus *Abbildung 10* hervorgeht, hat ein erheblicher Teil der amerikanischen Bevölkerung zwischen 1970 und 2002 kaum an der allgemeinen Verbesserung des Lebensstandards partizipiert. Das Einkommen von rund 40 % der

Amerikaner am unteren Rand der Verteilungsskala wuchs während dieser drei Dekaden im Jahresdurchschnitt lediglich um ein halbes Prozent.³⁰



Quelle: U.S. Census Bureau

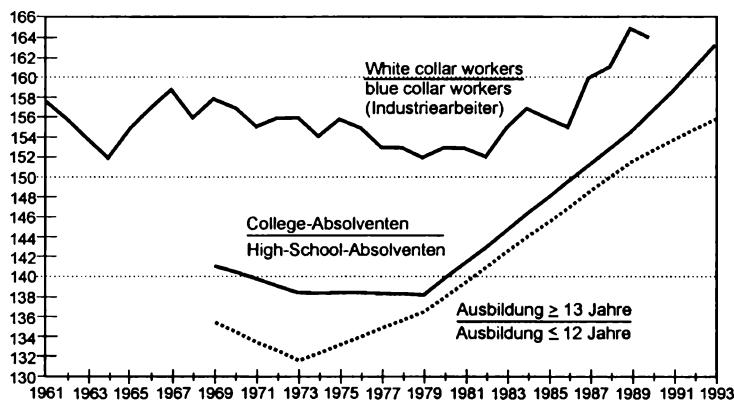
Abb. 10: Einkommenszuwächse bei Familieneinkommen, 1970 – 2001
[Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate]

Die Divergenzen in der Einkommensentwicklung spiegeln sich erwartungsgemäß auch bei Arbeitnehmern mit unterschiedlicher Berufsqualifizierung wider. Verlässliche Zahlen liegen hier vor allem über den Industriesektor vor. Wie aus Abbildung 11 hervorgeht, sind die Einkommen der gering Qualifizierten, beispielsweise der an der Produktion direkt beteiligten *blue-collar workers* sowie der Arbeitnehmer ohne College-Abschluss, gegenüber den Bezügen der höher qualifizierten Arbeitnehmer deutlich zurückgefallen.

Schließlich zum politischen System und der Frage, ob hier bereits Abwehrreaktionen gegen den Globalisierungsprozess zu erkennen sind. Als Synonym für die globalisierungskritische Bewegung in den USA gilt gemeinhin die *Battle of Seattle*. Die Proteste amerikanischer Globalisierungsgegner und -kritiker, zu denen es anlässlich der dritten WTO-Ministerkonferenz 1999 in den Straßen Seattles kam, sind weit über die Grenzen der USA bekannt geworden. Medienträchtige Bilder von den gewalttätigen Ausschreitungen im Nordwesten der

³⁰ Zur Entwicklung des Gini-Koeffizienten siehe U.S. Census Bureau, Figure 1. Einen Blick auf die wirtschaftspolitischen Kontroversen, die in den USA anlässlich der zunehmenden Einkommensungleichverteilung entstanden sind, wirft Krugman (1992). Die Auswirkungen dieser Entwicklung auf verschiedene Wohlfahrtsindikatoren untersuchen Grün und Klasen in ihrem Beitrag in diesem Band.

USA waren nicht zuletzt deshalb so einprägsam, weil das Vorhaben der Ministerkonferenz, eine neue WTO-Verhandlungsrounde ins Leben zu rufen, scheiterte und Seattle noch vor Cancún zum ersten großen Rückschlag bei den Bemühungen führte, den Prozess der multilateralen Handelsliberalisierung nach dem Abschluss der Uruguay-Runde 1994 wieder in Gang zu bringen. Allerdings stellt sich die Frage, ob die Proteste auf den Straßen Seattles als repräsentativ für die Einstellungen der amerikanischen Bevölkerung angesehen werden können. Die meisten Beobachter würden diese Frage, anders als die selbst ernannten Vertreter der „Zivilgesellschaft“, wohl verneinen. Die kritische Begleitung außenwirtschaftspolitischer Entscheidungsprozesse durch die Bevölkerung ist im Sinne einer streitbaren Demokratie zwar durchaus zu begrüßen, insbesondere wenn sie friedlich verläuft. Die Vertretung der Mehrheit der Bevölkerung können globalisierungskritische Bürgergruppen jedoch genauso wenig für sich in Anspruch nehmen wie andere Gruppen, die sich zum Ziel gesetzt haben, direkten Einfluss auf die gewählten Volksvertreter und die von ihnen unterstützten nationalen und internationalen Institutionen auszuüben.



Quelle: Cline (1999)

Abb. 11: Einkommen in Abhängigkeit zum Qualifikationsniveau, 1961 – 1993
[als Quotient der jeweiligen Löhne]

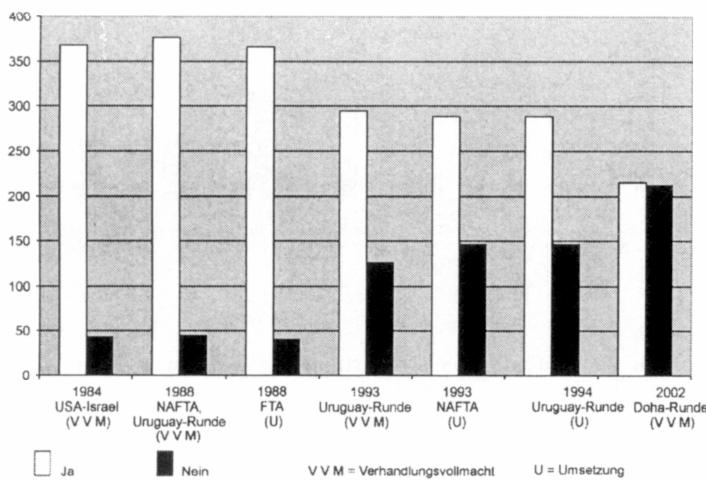
Dass Seattle für die Frage nach den Einstellungen der amerikanischen Bevölkerung zur amerikanischen Außenwirtschaftspolitik dennoch nicht ganz bedeutungslos ist, liegt daran, dass die USA auf der dritten WTO-Ministerkonferenz durch Verhandlungsdelegation und Regierungsvertreter präsent waren. Jenseits der technischen Details, die auf der Ebene der Arbeitsgruppen besprochen wurden, kam der amerikanische Standpunkt in den Verhandlungen besonders deutlich durch Äußerungen des damaligen amerikanischen Präsidenten Bill Clinton

zum Ausdruck. In einer Rede, die er anlässlich seines Besuchs auf der Ministerkonferenz vor den Abgesandten von 143 Staaten hielt, bekräftigte er zwei Forderungen der amerikanischen Verhandlungsdelegation, die auch von den Demonstranten auf der Straße gestellt wurden: die stärkere Berücksichtigung von Sozial- sowie Umweltstandards in zukünftigen WTO-Vereinbarungen.³¹ So unversöhnlich sich Befürworter und Kritiker des Globalisierungsprozesses in der Beurteilung von Forderungen auf diesen beiden Gebieten in aller Regel gegenüber stehen, so einig sind sie sich darin, dass deren besondere Betonung durch die amerikanische Verhandlungsdelegation erheblich zum Scheitern der dritten Ministerkonferenz beigetragen hat. Seitens der Entwicklungsländer wurden die amerikanischen Vorstöße als protektionistisch bzw. als Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten abgelehnt. Zusammen mit den mageren Angeboten, die die Industrieländer und hier insbesondere die Europäische Union für den längst überfälligen Abbau der Agrarsubventionen unterbreiteten, waren es diese beiden Forderungen, die die Stimmung auf der Konferenz zum Kippen brachten. Dabei hatte sich der amerikanische Präsident keineswegs aus einer populistischen Laune heraus geäußert. Seine Aussagen reflektieren vielmehr Grundüberzeugungen der Demokratischen Partei, wie sie sich im Laufe der letzten zehn bis fünfzehn Jahre entwickelt haben.

Die Partei, die noch während der letzten Globalisierungswelle die protektionistische Politik des Landes als *mother of trusts*, d.h. als Verursacher schädlicher Konzentrationstendenzen in der amerikanischen Binnenwirtschaft bekämpft hatte, vollzog ihre handelspolitische Kehrtwende während der Verhandlungen über das North American Free Trade Agreement NAFTA, das 1992 von den USA, Kanada und Mexiko unterzeichnet wurde. Befürchtungen über unterschiedliche Sozial- und Umweltstandards in Industrie- und Entwicklungsländern, die Clinton in Seattle ansprach, waren im Rahmen dieser Verhandlungen in Hinblick auf den südlichen Nachbarn Mexiko entstanden, zu dem für alle Amerikaner sichtbar ein besonders ausgeprägtes wirtschaftliches, soziales und umweltpolitisches Gefälle bestand. Widerstand gegen den Abschluss des Freihandelsabkommens formierte sich in einer Regenbogenkoalition aus Gewerkschaften und globalisierungskritischen Stimmen verschiedener Couleur. Im Zweiparteiensystem der USA fand diese Bewegung ihren Zufluchtsort alsbald in der Demokratischen Partei, in der die Gewerkschaften schon immer großen Einfluss hatten. Zu den wichtigsten Figuren der Bewegung gehörte schließlich auch der Rechtspopulist Ross Perot. Als Außenseiter im Präsidentschaftswahlkampf von 1992 verstand er es, Ängste vor der Globalisierung im Allgemeinen und vor dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen im Besonderen zu seinen Gunsten zu mobilisieren und damit eines der besten Ergebnisse zu erzielen, das je von einem Kandidaten einer Drittpartei in der amerikanischen Geschichte

³¹ The Economist (1999), S. 54.

erreicht wurde. Ein weiteres Thema, an dem sich der Richtungswandel der Demokratischen Partei in der Außenhandelspolitik zeigte, ist die *Fast Track Authority*, die seit einigen Jahren auch als *Trade Promotion Authority* bezeichnet wird. Diese Vollmacht, die dem Präsidenten gegenüber dem Kongress erweiterte Kompetenzen in der Handelspolitik einräumt, gehört zu den wichtigsten Garantien für die Handlungsfähigkeit der amerikanischen Regierung in Fragen der internationalen Handelspolitik. Nachdem sie in der Vergangenheit immer wieder verlängert worden war, ist sie zwischen 1994 und 2002 mehrmals durch den Kongress verweigert worden.³² Auch hier zeigte sich, dass die Demokraten neuerdings bereit sind, die Handelsliberalisierung, die sie lange als übergeordnetes Ziel angesehen hatten, anderen Themen unterzuordnen, und sie diesen gegebenenfalls auch zu opfern. Erst der republikanische Präsident George W. Bush erlangte die Vollmacht wieder, musste für seinen erfolgreichen Vorstoß jedoch eine Schwächung des Instruments hinnehmen.³³



Quelle: Rosen (2003)

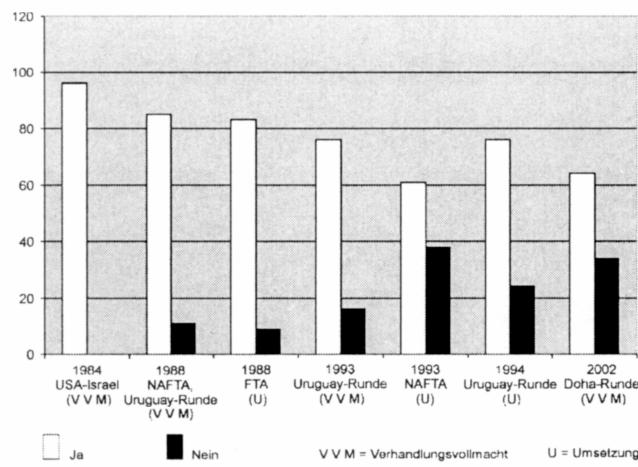
Abb. 12: US-Handelspolitik: Abstimmungsverhalten im Repräsentantenhaus

Wie sehr sich der Widerstand gegen die Fortführung des Prozesses der Handelsliberalisierung im politischen System der USA in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren etabliert hat, offenbaren auch systematische Untersuchungen zum Abstimmungsverhalten im Kongress. Seit Mitte der achtziger Jahre zeigen die

³² Scher (2003), S. 2 ff.

³³ Kluttig/Nowrot (2002), S. 33 ff.

Abstimmungsergebnisse, dass die komfortable Mehrheit, der sich die Weltmacht für ihren handelspolitischen Kurs im Inneren lange Zeit sicher sein konnte, erheblich geschrumpft ist. Bei wichtigen handelspolitischen Beschlüssen, zu denen solche zur Aufnahme und zum Abschluss von Verhandlungen bei der WTO sowie über regionale Integrationsabkommen wie dem NAFTA zählen, wird deutlich, dass sich der Widerstand gegen Handelsliberalisierung deutlicher im Repräsentantenhaus äußert als im Senat, dessen Vertreter aufgrund ihrer längeren Amtsperioden eine größere Unabhängigkeit von ihren Wahlbezirken besitzen (*Abbildungen 12 und 13*).



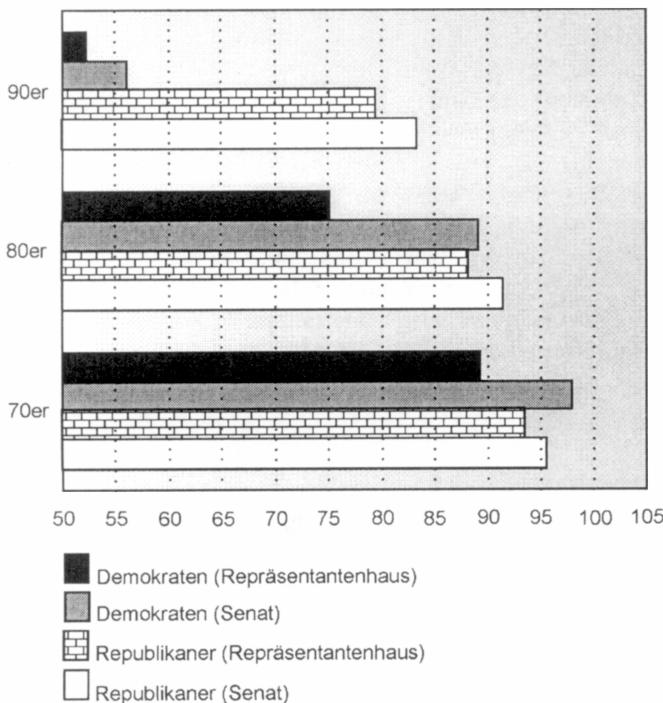
Quelle: Rosen (2003)

Abb. 13: US-Handelspolitik: Abstimmungsverhalten im Senat

Bei dem letzten bedeutenden handelspolitischen Beschluss, der Erteilung der Trade Promotion Authority, die dem amerikanischen Präsidenten den notwendigen Rückhalt zur Beteiligung an den im November 2001 in Doha vereinbarten WTO-Handelsgesprächen gibt, hat es im Repräsentantenhaus nur noch eine hauchdünne Mehrheit gegeben.³⁴ Wie *Abbildung 14* zeigt, hat die Wahrscheinlichkeit für eine Zustimmung zu Liberalisierungsmaßnahmen bei den Demokraten erwartungsgemäß sehr viel stärker abgenommen als bei den Republikanern. Allerdings ist auch die Republikanische Partei nicht frei von Rückschlägen geblieben. Auch hier ist es in den achtziger und neunziger Jahren zu einem Anstieg der Kritiker der Handelsliberalisierung gekommen, wobei sich diese

³⁴ Wilzewski (2002).

Gruppe aus zwei Lagern zusammensetzt: zum einen aus Isolationisten, die jedwede Art internationaler Vereinbarungen ablehnt, die die Handlungsfreiheit der Weltmacht schmälern könnten, und zum anderen aus Volksvertretern, die die besonderen Interessen ihrer Wahlkreise zum Ausdruck bringen. Aufgrund der vergleichsweise geringen Parteidisziplin im politischen System der USA sind Abweichungen von den Grundlinien der Parteien sehr viel häufiger als in vielen anderen Demokratien, namentlich der Bundesrepublik Deutschland.



Quelle: Rosen (2003)

Abb. 14: Wahrscheinlichkeit für Zustimmung [in Prozent]

Das veränderte Abstimmungsverhalten im Kongress ist für diejenigen keine Überraschung, die sich mit der amerikanischen Handelspolitik seit längerem beschäftigen. In der Fachliteratur existiert ein breiter Konsens, dass sich erste Anzeichen für ein Abweichen der USA vom Ideal des multilateralen Freihandels, das das amerikanische Engagement der Nachkriegsdekaden prägte, bereits in den siebziger Jahren ankündigten. Unter dem Eindruck eines schnell ansteigen-

den Handelsdefizits verlagerten die USA ihre handelspolitische Doktrin in den achtziger Jahren vom *free trade* zum *fair trade*, wenngleich es nicht die mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit amerikanischer Industrieunternehmen oder die unfairen Praktiken der Handelspartner waren, die den Anstieg des Defizits herbeigeführt hatten, sondern makroökonomische Ungleichgewichte, für deren Zustandekommen die USA erhebliche Mitverantwortung trugen.³⁵ Übergeordnetes Ziel dieser neuen Doktrin war nicht Liberalisierung, sondern ausgeglichener Handel, der zuwider der Logik der internationalen Arbeitsteilung auf bilateraler und mitunter sogar auch auf sektoraler Ebene angestrebt wurde. In dem Fall, in dem bilaterale Handelssalden nicht ausgeglichen waren und die Amerikaner wie insbesondere im Fall Japans Marktzugangsbarrieren ihrer Handelspartner für diese Ungleichgewichte verantwortlich machten, wurden Sanktionen verhängt. Die Grundlage für Maßnahmen, die in der Fachliteratur mit dem Begriff des „aggressiven Unilateralismus“ belegt wurden, stützen sich auf die Sektion 301 des Trade Act von 1974, dem Vorläufer der bekannten „super 301“, die 1988 im Omnibus Trade and Competitiveness Act eingeführt wurde.³⁶ Zusammen mit den Bemühungen zur Belebung regionaler Integrationsabkommen wie dem NAFTA haben diese Maßnahmen zur Ausbildung einer Mehrsäulenstrategie in der amerikanischen Handelspolitik geführt. Der Multilateralismus, der die amerikanische Handelspolitik über mehrere Dekaden hinweg zu großen Erfolgen geführt hatte, stellt darin nur noch eine von drei Optionen dar.³⁷

E. Kritik und Resümee

Lassen wir die Entwicklungen des Güterhandels und der Zuwanderung, der Einkommensverteilung und der Handelspolitik Revue passieren, so zeigen sich deutliche Anhaltspunkte, dass in den USA am Beginn des 21. Jahrhunderts nicht nur die wirtschaftlichen Voraussetzungen für einen Globalisierungs-*backlash* gegeben sind, sondern dass sich hier bereits auch in den politischen Institutionen erheblicher Widerstand gegen den Integrationsprozess gebildet hat. Eine weitere Parallele zur Situation am Beginn des 20. Jahrhunderts besteht darin, dass sich die außenwirtschaftlichen Aktivitäten von den Veränderungen auf politischer Ebene nach wie vor unbeeindruckt zeigen. Der internationale Handel, die Zuwanderung und der internationale Kapitalverkehr nehmen in den USA weiterhin zu.

³⁵ Holfrerich (1990).

³⁶ Bhagwati/Patrick (1990).

³⁷ Baldwin (1984), Bergsten (2001), Falke (1996).

Allerdings lässt sich an der „*backlash*-These USA“ auch Kritik üben. Die Weltmacht USA, so ließe sich einwenden, ist zwar sicherlich ein wichtiges Fallbeispiel wenn es um die Frage nach den Stabilitätsbedingungen des gegenwärtigen Globalisierungsprozesses geht, doch ist sie eben nur ein Einzelfall und nicht repräsentativ für andere Industrieländer, in denen es mit Ausnahme Großbritanniens nirgends eine so dramatische Verschlechterung der Einkommensposition gering Qualifizierter gegeben hat wie sie für die USA zu beobachten ist.³⁸ Dass diese Tatsache dennoch nicht gegen, sondern für die *backlash*-Hypothese sprechen dürfte, liegt daran, dass bei restriktiver Arbeitsmarktregulierung, insbesondere einer Festschreibung der Mindestlöhne auf hohem Niveau wie sie in zahlreichen westeuropäischen Staaten erfolgt, nicht mit einem Rückgang der Einkommen am unteren Ende der Verteilungsskala gerechnet werden darf. Vielmehr ist anzunehmen, dass sich Handel und Zuwanderung hier in erhöhter Arbeitslosigkeit ausdrücken. Offenbar haben auch die Bürger für diese Zusammenhänge ein gutes Gespür. So findet, wie eingangs erwähnt, das Problem der Arbeitslosigkeit in Umfragen zur Globalisierung besondere Beachtung in Staaten mit stark regulierten Arbeitsmärkten wie Frankreich und Deutschland, während in Ländern mit weniger regulierten Arbeitsmärkten wie den USA die Be sorgnis über die Löhne der gering Qualifizierten im Vordergrund steht.

Ein anderer Einwand gegen die vorgebrachten Argumente verweist darauf, dass die dargestellten Veränderungen jede für sich genommen zwar in der beschriebenen Weise stattgefunden haben, dass es zwischen ihnen jedoch keine empirisch nachweisbaren Zusammenhänge gibt. Da die Änderungen bei der Einwanderung und des Warenhandels einerseits und der Einkommensverteilung andererseits in den USA in den letzten dreißig Jahren des 20. Jahrhunderts sehr auffällig sind, hat sich eine ganze Reihe empirischer Untersuchungen mit der Frage beschäftigt, ob die Verschlechterung der Einkommensposition gering Qualifizierter auf außenwirtschaftliche Entwicklungen zurückgeht, oder ob für dieses Phänomen nicht vielmehr andere Ursachen verantwortlich sind. Diese Arbeiten machen deutlich, dass im Zeitalter der Globalisierung die Gefahr besteht, dass außenwirtschaftliche Erklärungen zu stark in den Vordergrund geraten. Wenngleich es eine Reihe von Untersuchungen gibt, die feststellen, dass der Außenhandel die gesamte bzw. gar keine Verantwortung für die Verschärfung der Einkommensdisparitäten trägt, weist das Gros darauf hin, dass der Außenhandel nur für rund ein Drittel dieser Veränderungen verantwortlich ist.³⁹ Größerer Einfluss wird dem technischen Fortschritt in der Binnenwirtschaft zugeschrieben, wobei dieser allerdings nicht direkt gemessen wird und offen bleibt, in welchem Umfang er nicht auch auf den weltwirtschaftlichen Integra-

³⁸ OECD (2000).

³⁹ Einen Überblick über die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen geben Cline (1997), Freeman (1995), Katz/Autor (1999) und Wolff (2000).

tionsprozess zurückzuführen ist. Ein weiteres Problem dieser Analysen besteht darin, dass die Migration nur gelegentlich und der internationale Kapitalverkehr gar nicht betrachtet wird, wenngleich außer Frage steht, dass beide Phänomene aufgrund der unmittelbaren Wirkungen, die sie auf die Faktorausstattung der Länder ausüben, zu Verteilungseffekten führen.⁴⁰

Ein weiterer möglicher Kritikpunkt betrifft den Fokus der hier durchgeführten Betrachtung. Überlegungen, wie sie für die gegenwärtige wie auch die vergangene Globalisierungswelle auf der Basis des Faktorproportionentheorems gemacht werden können, gehen von günstigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und nicht von Situationen internationaler Krisen aus. Es dürfte jedoch keinen Zweifel geben, dass internationale Finanzkrisen wie die Asienkrise von 1997 enorme Umverteilungseffekte haben, auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene. In Folge der Krise von 1997 fielen die Wachstumsraten Koreas und Indonesiens um sieben Prozentpunkte, Thailand hatte sogar einen Rückgang von elf Prozentpunkten hinzunehmen.⁴¹ Besonders bemerkenswert erscheint dieser Einwand, da internationale Finanzkrisen heute wie bereits auch vor 1914 besonders häufig auftreten.⁴² Die meisten Ökonomen würden auf die Frage nach den Stabilitätsbedingungen des gegenwärtigen Globalisierungsprozesses denn wohl auch weniger an die schlechenden Umverteilungseffekte von Handel und Faktormobilität denken, als vielmehr an die hohe Volatilität internationaler Kapitalflüsse, die als eine der wichtigen Ursachen der Häufung internationaler Krisen angesehen wird. Aufmerksamkeit ist den internationalen Krisen in der volkswirtschaftlichen Fachdiskussion bereits deshalb sicher, da ihre Effekte, anders als die schlechenden Verteilungswirkungen des Handels und der gewöhnlichen Faktormobilität, erhebliche Herausforderungen an die Makropolitik stellen, den vorrangigen Betrachtungsgegenstand der Ökonomen. Allerdings bedeutet auch dieses dritte Argument nicht, dass der Globalisierungsprozess nicht zu Umverteilungseffekten und in der Folge zu wirtschaftspolitischen Gegenreaktionen führt. Vielmehr zeigt sich auch hier, dass sich die Verteilungseffekte des Integrationsprozesses noch aus anderen als denen von Stolper und Samuelson benannten Quellen speisen.

Schließlich bleibt anzumerken, dass auch mit der Konzentration auf die Einkommensverteilung *innerhalb* der Staaten die Diskussion über die Stabilitätsbedingungen der gegenwärtigen Globalisierungsentwicklung bei weitem noch nicht erschöpft ist. Eingangs wurde in Übereinstimmung mit der großen Mehrheit der Volkswirte angenommen, dass die aggregierten Wohlfahrtseffekte der internationalen Arbeitsteilung unter bestimmten Bedingungen für diejenigen

⁴⁰ Vgl. Freeman (2003). Zu den Verteilungswirkungen der Migration siehe Borjas/Freeman/Katz (1991) und (1997) sowie Smith/Edmonston (1997).

⁴¹ Bordo/Eichengreen/Irwin (1999), S. 53.

⁴² Eichengreen (2002).

Staaten positiv sind, die sich an ihr beteiligen. Es bleibt aber offen, um welche Bedingungen es sich hier im Einzelnen handelt. Von internationalen Finanzkrisen sind gegenwärtig vor allem die Staaten der Peripherie, das heißt Schwellen- und Entwicklungsländer, betroffen, nicht die Industrieländer.⁴³ Aber auch beim internationalen Handel stellt sich die Frage, ob Ländergruppen unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstandes die gleichen Ausgangspositionen im internationalen Wettbewerb besitzen. Beispielsweise haben Agrargüter, das Hauptexportgut der Entwicklungsländer, von den Fortschritten der multilateralen Handelsliberalisierung der letzten 50 Jahre weit weniger profitiert als Industriegüter.

Bei der Abwägung aller Pro- und Kontra-Argumente ist zu konstatieren, dass es eine ganze Reihe von Einwänden gibt, die die hier gemachten Aussagen bezüglich der Wiederholung eines *backlash* einschränken. Für die Beurteilung des „*backlash*-Szenarios USA“ ist von Bedeutung, dass Veränderungen der Einkommensverteilung keineswegs nur außenwirtschaftliche, sondern auch binnengesellschaftliche Ursachen besitzen. Andererseits wird der Einfluss außenwirtschaftlicher Entwicklungen auf die Einkommensverteilung in den empirischen Untersuchungen, die diesen Aspekt betonen, nicht geleugnet, sondern prinzipiell bestätigt. Andere Argumente, die hier diskutiert wurden, weisen zudem darauf hin, dass es sich bei den Verteilungswirkungen des internationalen Güterhandels bei weitem nicht um die einzigen derartigen Wirkungen des Globalisierungsprozesses handelt, sondern dass diese Effekte noch zahlreiche andere Ursachen haben.

Alles in allem gibt es genug Anhaltspunkte, um die Hypothese vom Globalisierungs-*backlash* zu bestätigen, und die von Herbert Giersch zu verwerfen. Somit ist:

„... der Prozeß der Globalisierung im Trend und aus ökonomischer Sicht reversibel“.

Argumente, dass der fortlaufende Integrationsprozess „aus ökonomischer Sicht“ umkehrbar ist, können nicht nur aus einer der maßgeblichen Handelstheorien abgeleitet werden, deren Erweiterung durch Stolper und Samuelson im volkswirtschaftlichen Schrifttum allzu oft vernachlässigt wird, sondern auch aus den Erfahrungen zweier bedeutender Globalisierungswellen, der letzten und der gegenwärtigen.

⁴³ Eichengreen/James (2001), Bordo/Eichengreen (1999), S. 20 ff. Siehe auch die bekannte Kritik von Stiglitz (2002) und Soros (1998), (2002).

Zusammenfassung

Der gegenwärtige Globalisierungsprozess weist gegenüber dem des späten 19. Jahrhunderts sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten auf. Was das Ende der letzten großen Globalisierungsperiode angeht, so besagt konventionelles Wissen, dass es durch den Ausbruch des Ersten Weltkriegs herbeigeführt wurde. Neuere Untersuchungen stellen demgegenüber fest, dass es zu einer schlagkräftigen wirtschaftspolitischen Gegenbewegung (*backlash*) bereits lange vor Ausbruch des Kriegs kam, und dass diese Bewegung eine unmittelbare Reaktion auf den Globalisierungsprozess selbst war. Die diesen Arbeiten zugrunde liegende Methodik wird herangezogen, um die Stabilitätsbedingungen der gegenwärtigen Globalisierungsphase zu untersuchen. Am Beispiel der USA lässt sich zeigen, dass nicht nur die wirtschaftlichen Voraussetzungen für einen erneuten Globalisierungs-*backlash* gegeben sind, sondern dass sich bereits auch in den politischen Institutionen der Weltwirtschaftsmacht erheblicher Widerstand gegen den Integrationsprozess gebildet hat.

Summary

The current globalization process shows similarities with as well as differences to that of the late 19th century. Regarding the end of the last globalization period, conventional wisdom holds that it was brought about by the First World War, that is, by an exogenous factor. But more recent research concludes that resistance to globalization had developed long before the beginning of the war and that it was the globalization process itself that provoked this backlash. The analytical framework of these studies is used to look at the stability of the current globalization period. Focusing on the U.S. as a case study, we conclude that not only the economic conditions for a recurrence of a globalization backlash have been met in recent years but that resistance against globalization has already gained ground in the political system of the U.S.

Literaturverzeichnis

- Ambrosius, G. (2003): Globalisierung und multilaterale Konvergenz nationaler Regulierungen vor dem Ersten Weltkrieg, Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 2003/2.*
- Baldwin, R. E. (1984): The Changing Nature of U.S. Trade Policy Since World War II, in: Baldwin, R. E./Krueger, A. O. (Hg.), The Structure and Evolution of Recent U.S. Trade Policy. Chicago.*
- Baldwin, R. E./Martin, Philippe (1999): Two Waves of Globalisation: Superficial Similarities, Fundamental Differences. NBER Working Paper w6904. Cambridge.*
- Bergsten, C. F. (2001): Fifty Years of Trade Policy. The Policy Lessons, World Economy, Vol. 24, No. 1, p. 1 – 13.*

- Bhagwati, J./Patrick, H. (Hg.) (1990): Aggressive Unilateralism. America's 301 Trade Policy and the World Trading System.* Ann Arbor.
- Borchardt, K. (1984): Protektionismus im historischen Rückblick,* in: Gutowski, A. (Hg.), *Der neue Protektionismus*, Hamburg, S. 17 – 47.
- (2001): *Globalisierung in historischer Perspektive.* Bayerische Akademie der Wissenschaften, Sitzungsberichte 2001, Nr. 2, München.
- Bordo, M. D. (1992): The Bretton Woods International Monetary System. An Historical Overview.* Cambridge.
- Bordo, M./Eichengreen, B. (1999): Is Our Current International Economic Environment Unusually Crisis Prone?,* in: Reserve Bank of Australia, *Capital Flows and the International Financial System.* Sydney, p. 18 – 74.
- Bordo, M. D./Eichengreen, B./Irwin, D. A. (1999): Is Globalization Today Really Different Than Globalization a Hundred Years Ago?* NBER Working Paper 7195. Cambridge.
- Bordo, M. D./Eichengreen, B./Kim, J. (1998): Was There Really an Earlier Period of International Financial Integration Comparable to Today?,* NBER Working Paper 6738. Cambridge.
- Bordo, M. D./Taylor, A. M./Williamson, J. G. (Hg.) (2003): Globalization in Historical Perspective.* Chicago.
- Borjas, G. (1999): The Top Ten Symptoms of Immigration,* in: *Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy.* Princeton.
- Borjas, G. J./Freeman, R. B./Katz, L. F. (1991): On the Labor Market Effects of Immigration and Trade.* NBER Working Paper 3761. Cambridge.
- (1997): *How much Do Immigration and Trade Affect Labor Market Outcomes?,* in: *Brookings Papers on Economic Activity 1997*, No. 1, p. 1 – 6.
- Camarota, S. (2002): Immigrants in the United States – 2002. A Snapshot of America's Foreign-Born Population.* Center for Immigration Studies Backgrounder 13-02. Washington, DC.
- Clark, G./Feenstra, R. (2001): Technology in the Great Divergence,* Beitrag zur NBER-Konferenz „Globalization in Historical Perspective“, <http://www.nber.org/reporter/summer01/conferences/globalization.html> (17.01.2003).
- Cline, W. R. (1997): Trade and Income Distribution.* Washington D.C.
- (1999): *Trade and Income Distribution: The Debate and New Evidence.* Policy Brief 99-7, <http://www.iie.com/publications/pb/pb99-7.htm> (21.11.2003).
- Corden, M. W. (1990): American Decline and the End of Hegemony,* SAIS Review, Vol. 10, No. 2, p. 13 – 26.
- Council of Economic Advisers (2003): Economic Report of the President.* Transmitted to the Congress February 2003. Washington, DC <http://w3.access.gpo.gov/eop/> (30.9.2003).
- DeLong, J. B./Dowrick, S. (2001): Globalization and Convergence,* Beitrag zur NBER-Konferenz „Globalization in Historical Perspective“, <http://www.nber.org/reporter/summer01/conferences/globalization.html> (17.01.2003).

- Eichengreen, B.* (2002): International Financial Crises: Is the Problem Growing?, Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 2002, Nr. 1 (=Wirtschaftspolitik nach dem Ende der Bretton-Woods Ära), S. 89 – 105.
- Eichengreen, B./Flandreau, M.* (1997): The Gold Standard in Theory and History. London/New York.
- Eichengreen, B./James, H.* (2001): Monetary and Financial Reform in two Eras of Globalization (and In Between), Beitrag zur NBER-Konferenz „Globalization in Historical Perspective“, <http://www.nber.org/reporter/summer01/conferences/globalization.html> (17.01.2003).
- Falke, A.* (1996): Handelspolitik – Vom freien Handel zum fairen Handel, in: Dittgen, Herbert et al. (Hg.), Das amerikanische Dilemma. Paderborn, S. 319 – 349.
- Feenstra, R. C./Hanson, G. H.* (1996): Foreign Investment, Outsourcing and Relative Wages, in: Political Economy of Trade Policy: Essays in Honor of Jagdish Bhagwati. Cambridge, p. 89 – 128.
- Fischer, W.* (1987): Swings between Protection and Free Trade in History, in: Giersch, H. (Hg.), Free Trade in the World Economy. Towards an Opening of Markets. Tübingen.
- (1998): Expansion – Integration – Globalisierung. Studien zur Geschichte der Weltwirtschaft. Hrsg. von Paul Erker und Heinrich Volkmann. Göttingen.
- Freeman, Richard* (1995): „Are Your Wages Set in Beijing?“, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 9, p. 15 – 32.
- Freeman, R. B.* (2003): Trade Wars. The Exaggerated Impact of Trade in Economic Debate. NBER Working Paper w1000. Cambridge.
- Fremdling, R.* (2003): European Foreign Trade Policies, Freight Rates and the World Markets for Grain and Coal during the 19th Century, Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 2003/2.
- Gourevitch, P. A.* (2000): International Trade, Domestic Coalitions, and Liberty: Comparative Responses to the Crisis of 1873 – 1896, in: Frieden, J. A./Lake, D. A. (Hg.), International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth. London.
- Handelsblatt vom 31.8.1998: Globalisierung/Das mobile Kapital erzieht die Wirtschaftspolitik zur Verantwortung/Weltffenheit ist ein Gut von hohem Wert., S. 27
- Harley, K.* (1988): Ocean Freight Rates and Productivity, 1740 – 1913. The Primacy of Mechanical Invention Reaffirmed, Journal of Economic History, Vol. 18, p. 538 – 555.
- Hatton, T. J./Williamson, J. G.* (1998): The Age of Mass Migration. An Economic Analysis. New York.
- Holtfrerich, C.-L.* (1990): Reaganomics und Weltwirtschaft, in: Knapp, M. (Hg.), Transatlantische Beziehungen. Die USA und Europa zwischen gemeinsamen Interessen und Konflikt. Stuttgart, S. 37 – 61.
- Hirschmann, A. O.* (1974), Abwanderung und Widerspruch. Tübingen.
- James, H.* (2001): The End of Globalization. Lessons from the Great Depression. Cambridge.

- Katz, L. F./*Autor*, David (1999): Changes in the Wage Structure and Earnings Inequality, in: Ashenfelter, Orley et al. (Hg.), *Handbook of Labor Economics*, Bd. 3a. Amsterdam.
- Kenwood, A. G./*Loughheed*, Alan L. (1999): Growth of the International Economy, 1820 – 2000. London/New York.
- Keohane, R. (1984): After Hegemony. Princeton.
- Keynes, J. M.(1919): Economic Consequences of the Peace. Cambridge. Wiederabdruck in: The Royal Economic Society (1971). *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Volume II. Cambridge.
- Kindleberger, C. P. (1951): Group Behavior and International Trade, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 59, p. 30 – 46.
- (1973): The World in Depression, 1929 – 39. Berkeley.
- Kluttig, B./*Nowrot*, K. (2002): Der „Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002“ – Implikationen für die Doha-Runde der WTO. Arbeitspapiere aus dem Institut für Wirtschaftsrecht 7. Halle-Wittenberg.
- Krugman, P. (1992): The Rich, the Right, and the Facts. Deconstructing the Income Distribution Debate, *The American Prospect*, Vol. 11, p. 19 – 31.
- Milner, H. (1998): International Political Economy: Beyond Hegemonic Stability, Foreign Policy, Vol. 110, No. 1, p. 112 – 123.
- OECD (1992): Internationale Direktinvestitionen. Politik und Trends der 80er Jahre. Paris.
- (2000): Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area. *Labour Market and Social Policy Occasional Papers* Nr. 42, Paris.
- O'Rourke, K. (1997): The European Grain Invasion, 1870 – 1913, *The Journal of Economic History*, Vol. 57, No. 4, p. 775 – 801.
- (2001): Globalization and Inequality: Historical Trends. NBER Working Paper 8339. Cambridge.
- O'Rourke, K. H./*Williamson*, J. G. (1999): Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy. Cambridge/London.
- Pfister, U. (2003): Die Entstehung der europäischen Weltwirtschaft (ca. 1450 – 1850): ein endogenes Modell, *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 2003/2.
- Pohl, H. (1989): Aufbruch der Weltwirtschaft. Geschichte der Weltwirtschaft von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum ersten Weltkrieg. Stuttgart.
- Rodrik, D. (1998): The Debate Over Globalization: How to Move Forward by Looking Backward“, paper prepared for a conference on the Future of the World Trading System, IIE, Washington, DC, April 15, 1998. Cambridge.
- Rogowsky, R. (1989): Commerce and Coalitions. How Trade Affects Domestic Political Alignments. Princeton.
- Rosen, H. F. (2003): Congress and Trade: End of an Era. Center for National Policy Discussion Papers, <http://www.cnponline.org/Issue%20Briefs/Trade%20Papers/rosen.pdf> (30.9.2003).
- Sachs, J. J./*Warner*, A. (1995): Economic Reform and the Process of Global Integration, *Brookings Papers on Economic Activity* 1995, No. 1, p. 1 – 118.

- Scher*, P. L. (2003): Challenges of the New Global Trading System. Center for National Policy Discussion Papers, <http://www.cnponline.org/Issue%20Briefs/Trade%20Papers/scher.pdf> (30.9.2003).
- Smith*, J. P./*Edmonston*, B. (Hg.) (1997): The New Americans. Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration. Washington, DC
- Soros*, G. (1998): The Crisis of Global Capitalism. Open Society Endangered. New York.
- (2003): A Broken World Pipeline, Newsweek International, Special Issue: American Power and the Prospect of War, p. 60 ff. .
- Spree*, R. (2003): Globalisierungs-Diskurse – gestern und heute, Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 2003/2.
- Stiglitz*, J. (2002): Die Schatten der Globalisierung. Berlin.
- Strange*, S. (1987): The Persistent Myth of Lost Hegemony, International Organization, Vol. 41, No. 4, p. 551 – 574.
- Temin*, P. (1999): Globalization, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 15, No. 4, p. 76 – 89.
- The Economist vom 10.12.1999: The New Trade War, S. 53 f..
- Tilly*, R. (1999): Globalisierung aus historischer Sicht und das Lernen aus der Geschichte. Kölner Vorträge zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 41. Köln.
- Timmer*, A. S./*Williamson*, J. G. (1996): Racism, Xenophobia or Markets? The Political Economy of Immigration Policy Prior to the Thirties. NBER Working Paper w5867. Cambridge.
- U.S. Census Bureau (2001): Profile of the Foreign-Born Population in the United States: 2000. Current Population Reports, Special Studies. Washington, DC.
- Historical Income Tables, <http://www.census.gov/hhes/income/ histinc/ f03.html> (17.11.2003).
 - Figure 1. Change in Income Inequality for Families : 1947 – 1998, <http://www.census.gov/hhes/income/incineq/p60204/fig1.htm> (18.11.2003).
- Verein für Socialpolitik, Wirtschaftshistorischer Ausschuss (2000), Bericht über die Arbeitstagung 2000, http://www.vwl.uni-mannheim.de/buchheim/VfS/Aus_BerArb00.pdf (24.9.2003).
- (2001), Bericht über die Arbeitstagung 2001, http://www.vwl.uni-mannheim.de/buchheim/VfS/Aus_BerArb01.pdf (24.9.2003).
- Werner*, W. (2002): Wege in die Wirtschaftszeitgeschichte, Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 2002, Nr. 1 (=Wirtschaftspolitik nach dem Ende der Bretton-Woods Ära), S. 13 – 27.
- Williamson*, J. G. (1998): Globalization, Labor Markets and Policy Backlash in the Past, Journal of Economic Perspectives, Vol. 12, No. 4, p. 51 – 72.
- (2000): Land, Labor and Globalization in the Pre-Industrial Third World. NBER Working Paper w7784. Cambridge.
- Wilzewski*, J. (Hg.) (2002), Congress beschließt Erneuerung der „Fast-track authority“, Congress Report 8/2002, S. 1 – 2. www.uni-kl.de/FB-SoWi/FG-Politikwissenschaft/page/pw_II/congress%20report.htm (4.12.2003).

- Wolff*, E. N. (2000): Trade and Inequality. A Review of the Literature. New York
<http://www.ustdrc.gov/research/tradelit.pdf> (24.09.2003).
- World Economic Forum (2002): The World Economic Forum Poll. Global Public Opinion on Globalization. Executive Briefing. <http://www.environicsinternational.com/global/pdfs/executive.pdf> (24.9.2003).
- Zevin*, R. (1992): Are World Financial Markets More Open? If So, Why and With What Effects?, in: Banuri, T./Schor, J. B. (Hg.), Financial Openness and National Autonomy. Oxford, p. 43 – 83.

Das Dilemma (oder vielleicht besser: Die Dilemmas) des Wohlfahrtsstaates in den Zeiten der Globalisierung

Von Friedrich L. Sell

A. Einleitung¹

In der wirtschaftspolitischen Debatte hält sich schon lange die mehr oder minder schlüssig vorgetragene These, dass Globalisierung die Arbeit des Wohlfahrtsstaates – also seine Wirtschaftspolitik – mindestens erschwere, wenn nicht sogar in Gänze in Frage stelle. Ziel dieses Beitrags ist es nun, diese These zunächst einmal dadurch zu „rationalisieren“, dass wir sie in den Sinn- und Aussagenzusammenhang der Theorie der Wirtschaftspolitik stellen. Die Existenzberechtigung des Wohlfahrtsstaates wird von uns nicht grundsätzlich in Frage gestellt.² Allerdings stehen sein Ausmaß und seine präzise Aufgabenbeschreibung gerade unter den Bedingungen der Globalisierung auf dem Prüfstand. Ebenso halten wir in diesem Beitrag die Globalisierung für ein ökonomisch relevantes und signifikantes sowie anhaltendes Phänomen in der Weltwirtschaft (Mummert/Sell (2003), S. 1 ff.).

Der Aufsatz ist wie folgt gegliedert: Zunächst werden wir – ganz in der Tradition von Jan Tinbergen – Ziel-Mittel-Beziehungen und die Möglichkeiten für den Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente noch einmal grundlegend diskutieren.³ Daran wird sich im dritten Abschnitt eine Diskussion der relevanten Ziele und Instrumente des Wohlfahrtsstaates im Zeitalter der Globalisierung anschließen. Vor dem abschließenden Fazit fragen wir folgerichtig, ob und welche Dilemmas sich demzufolge dem „welfare state“ stellen und wie sie gegebenenfalls zu lösen sind. Der Begriff „Dilemma“ ist vor allem bekannt aus dem Instrumenteneinsatz der Währungspolitik, wo typischerweise mehr Ziele angestrebt werden, als voneinander unabhängige Instrumente zur Verfügung stehen.

¹ Für wertvolle Hinweise danke ich Silvio Kerner, Marcus Mittendorf und den Teilnehmern der Göttinger Tagung; die Abbildungen hat Christine Barth besorgt.

² Vgl. zu den wichtigsten Rechtfertigungsgründen *Sinn* (2000), S. 6 ff.

³ Vgl. dazu auch *Luckenbach* (2000), S. 267 f.

In diesem Beitrag wollen wir den Versuch unternehmen, jene Situationen zu systematisieren, die für den Wohlfahrtsstaat zu einem „Dilemma“ führen können(ten). Ob die Globalisierung zu einer größeren Anzahl solcher Situationen und/oder zu einer Verschärfung schon bekannter Dilemmas führen kann, steht im Zentrum des Beitrags.

Schließlich wird im Schlussteil der Versuch unternommen, etwas mehr Licht in den Zusammenhang Politikversagen – grenzüberschreitende externe Effekte – Koordinierungsbedarf nationaler Wirtschaftspolitiken zu bringen. Dies scheint gerade vor dem Hintergrund der angeblich häufiger und ausgeprägter gewordenen internationalen „spill-overs“ im Zuge der Globalisierung geboten zu sein.

B. Was die Wirtschaftspolitik leisten kann und was sie nicht leisten kann⁴

Durchaus noch in der Tradition eines Jeremy Bentham (1748 – 1832) wird häufig die Forderung nach dem „größten Glück der größten Zahl“ als Richtschnur politischen Handelns zum Ausdruck gebracht. Als konkretere Ziele für die Gesellschaft werden z. B. sieben Grundziele wie Freiheit, Rationalität, Demokratie, subjektive Gleichheit, Sicherheit, Fortschritt und angemessene Einbeziehung genannt (Dahl/Lindblom (1970), S. 211 – 236). Knappere Formulierungen beschränken die obersten Grundziele auf Freiheit, Frieden, Sicherheit und Wohlstand sowie Gerechtigkeit (Engelkamp/Sell (2003), S. 323).

Abgeleitet aus diesen Zielen werden als Ziele der Wirtschaftspolitik im allgemeinen *Vollbeschäftigung, Preisniveaustabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, angemessenes Wirtschaftswachstum und eine gerechte Verteilung von Einkommen und Vermögen* aufgeführt. Im Hinblick auf die gleichzeitige Verwirklichung dieser Ziele wird meistens davon ausgegangen, dass durchaus häufig Zielkonflikte bestehen können, zu deren Vermeidung es gewissermaßen eines „Magiers“ bedürfe (Kunstaufgabe der Wirtschaftspolitik). Demgemäß spricht man auch von „magischen Vielecken der Wirtschaftspolitik“, wobei die ersten drei der genannten Ziele, als magisches Dreieck bekannt, um das Wachstumsziel ergänzt zum magischen Viereck und schließlich nach Hinzunahme des Verteilungsziels zum magischen Fünfeck erweitert wurden. Die genannten Ziele stellen selbst Globalziele dar, d. h., sie beziehen sich auf Aggregate. Wirtschaftspolitik verspricht daher im Wesentlichen Ablaufpolitik auf der Basis makroökonomischer Theorie zu sein. Dies trifft indessen so nicht zu. Die makroökonomische Wirtschaftspolitik geht nämlich davon aus, dass neben der auf die

⁴ In dem nun folgenden Abschnitt lehnen wir uns eng an die Darstellung in Blümle (1979), S. 24 ff. an und entwickeln seinen Ansatz zugleich weiter.

genannten Ziele hin orientierten „Globalsteuerung“ und (mehr oder weniger) unabhängig von ihr eine auf den Wettbewerb als zentralen Steuerungsprozess der Volkswirtschaft bezogene mikroökonomisch ausgerichtete Ordnungspolitik möglich ist.

Dementsprechend wird in der wirtschaftspolitischen Praxis (recht optimistisch) davon ausgegangen, dass ablaufpolitische und ordnungspolitische Maßnahmen sich prinzipiell ergänzen und deshalb „gemischt“ werden können. Es bestehen ganz offensichtlich direkte Zusammenhänge zwischen den Globalzielen einerseits und den ordnungspolitischen Zielsetzungen andererseits. Das Ziel der Preisniveaustabilität erhält beispielsweise vor allem dadurch Gewicht, dass durch seine Gefährdung zugleich die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft, deren Sicherung besonders die ordnungspolitischen Maßnahmen dienen, bedroht wird. Vor dem Hintergrund dieses Mittelcharakters wird das Ziel „Preisniveaustabilität“ häufig auch als Instrumentalziel zur Sicherung von Wettbewerb bezeichnet. Andererseits beeinflussen ordnungspolitische Maßnahmen auch Globalziele. Beispielsweise dürften alle gesetzgeberischen Maßnahmen, die das Verhältnis der Tarifpartner berühren (Flächentarifvertrag, Öffnungs-klauseln, Günstigkeitsprinzip, Mitbestimmung, Streik, Aussperrung), auch die Ziele der makroökonomischen Wirtschaftspolitik wenigstens mittelbar treffen.

Was nun die Beziehungen zwischen wirtschaftspolitischen Zielen angeht, so kann zwischen Antinomien (Unvereinbarkeiten), Konkurrenz, Unabhängigkeit auch als Indifferenz bezeichnet, Komplementarität, Identität und abschnittsweise Komplementarität/Konkurrenz von Zielen unterschieden werden. Der Zusammenhang zwischen verschiedenen makroökonomischen Zielen soll im Folgenden zunächst am Beispiel des „magischen Dreiecks“ erläutert werden. Entsprechend der ablaufpolitischen Konzeption wird davon ausgegangen, dass Politik mit Hilfe quantitativer Beziehungen zwischen quantifizierten Zielen und Instrumenten verfolgt wird. Z_B , Z_P , Z_A seien die Beschäftigung, Preisniveau und außenwirtschaftliches Gleichgewicht ausdrückenden konkretisierten Ziele. Zunehmende Werte von Z_i sollen höhere Zielerreichungsgrade ausdrücken. Als ablaufpolitische Instrumente könne die Regierung die Mittel IN_T und IN_G einsetzen, unter denen (als Teil der finanzpolitischen Instrumente) steuer- (IN_T) und geldpolitische (IN_G) Maßnahmen verstanden werden sollen. Grundlage der quantitativen, makroökonomischen Wirtschaftspolitik sind die im folgenden Gleichungssystem zum Ausdruck kommenden Beziehungen zwischen Zielen und Instrumenten:

$$(1) \quad \begin{aligned} Z_B &= a_{11} IN_T + a_{12} IN_G \\ Z_P &= a_{21} IN_T + a_{22} IN_G . \\ Z_A &= a_{31} IN_T + a_{32} IN_G \end{aligned}$$

Die Koeffizienten a_{ik} sind dabei Größen, die möglicherweise anhand eines Modells geschätzt werden können oder unabhängig von theoretischen Überlegungen auf Erfahrungen mit dem Einsatz entsprechender wirtschaftspolitischer Maßnahmen beruhen. Entscheidend und zugleich höchst umstritten („Lucas-Kritik“) ist dabei die Annahme, dass die Koeffizienten a_{ik} im Zeitablauf und unabhängig von politischen Maßnahmen konstant bleiben (werden). Auf diesen Gesichtspunkt werden wir später noch genauer zu sprechen kommen. In Matrzenschreibweise kann der Zielvektor Z^+ über die entsprechend definierte Matrix A^+ der sechs Koeffizienten a_{ik} in Abhängigkeit vom Vektor der Instrumente IN dargestellt werden:

$$(2) \quad Z^+ = A^+ IN.$$

Diese Beziehung wird als sogenanntes *Prognosemodell* interpretiert: Unabhängige Variablen sind die Instrumente, aus deren vorgegebenen Werten entsprechende Zielerreichungswerte berechnet bzw. geschätzt werden können. Die Fragestellung des Wirtschaftspolitikers, der Ablaufpolitik treibt, entspricht jedoch eher der eines *Planungsmodells*. Dabei werden die Zielgrößen als politisch determinierte Plangrößen vorgegeben, um daraus die zur Zielerreichung notwendigen Instrumentenwerte zu ermitteln. Grundlage der Wirtschaftspolitik ist daher eine Beziehung der Art

$$(3) \quad IN = B Z^+.$$

Die entsprechend erforderliche Matrizenoperation (Matrixinversion), um vom Prognose- zum Planungsmodell zu gelangen, ist bei dem bisher gewählten Beispiel jedoch nicht möglich, denn die Matrix A^+ ist nicht quadratisch und damit auch nicht invertierbar:

$$(4) \quad A^+ = \begin{pmatrix} a_{11} & a_{12} \\ a_{21} & a_{22} \\ a_{31} & a_{32} \end{pmatrix}.$$

Eine quadratische Matrix kann aber leicht aus der Matrix A^+ gewonnen werden. Durch Streichen der letzten Zeile des ursprünglichen Gleichungssystems ergibt sich nämlich ein Gleichungssystem von der Art

$$(5) \quad \begin{aligned} Z_B &= a_{11} IN_T + a_{12} IN_G \\ Z_P &= a_{21} IN_T + a_{22} IN_G \end{aligned}.$$

das in Matrzenschreibweise als

$$(6) \quad Z = A IN$$

geschrieben werden kann und dessen Matrix A nun quadratisch ist:

$$(7) \quad A = \begin{pmatrix} a_{11} & a_{12} \\ a_{21} & a_{22} \end{pmatrix}.$$

Wird dieses in Prognoseform geschriebene Gleichungssystem als Planungsmodell betrachtet und dabei von bestimmten Zielwerten Z_B und Z_P ausgegangen, so besteht es aus zwei Gleichungen mit den Variablen IN_T und IN_G . Ist die Determinante der Matrix A ungleich Null ($\det A \neq 0$), so hat dieses Gleichungssystem eine eindeutige Lösung. Jedem vorgegebenen Wertepaar der Ziele entspricht dann ein der eindeutigen Lösung des Gleichungssystems entsprechendes Paar der Instrumentenwerte. Dies bedeutet aber, dass durch die Werte zweier Instrumente in diesem Fall prinzipiell alle verschiedenen Größen zweier Ziele erreicht werden können. Das dritte Ziel, hier also das Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts, ist damit allerdings (exogen) vorgegeben und kann nicht unabhängig von den übrigen Zielwerten erreicht werden. Führt die Instrumentenwahl zu einer Verbesserung bei den ersten beiden Zielen und auch zu einer solchen beim dritten Ziel, so ist letzteres als komplementär zu den beiden ersten anzusehen. Verschlechtert sich jedoch die Zielerreichung beim dritten Ziel, so ist dieses konkurrierend mit den ersten beiden; es besteht demnach ein Zielkonflikt.

a) Das Vorhandensein einer zu geringen Anzahl von Instrumenten im Vergleich zu den angestrebten Zielen lässt sich recht gut am Beispiel der Währungspolitik demonstrieren. Hier geht es jetzt um die vier Ziele: ausgewogene Zahlungsbilanz, stabile Wechselkurse⁵, freier Kapitalverkehr und autonome Geldpolitik. Bei den Instrumenten stehen i. d. R. nicht mehr als die drei Maßnahmen: Zinssatzvariationen, Wechselkursvariationen und devisenzwangswirtschaftliche Maßnahmen zur Verfügung. Daraus folgt, dass die Währungspolitik auf mindestens eines der oben genannten vier Ziele verzichten muss.

Es kommt aber noch eine Besonderheit hinzu: Instrumente und Ziele sind im Falle der Währungspolitik nicht durchweg unabhängig bzw. voneinander zu trennen. Wird nämlich beispielsweise ein freier Kapitalverkehr angestrebt, so fällt das Instrument der Devisenbewirtschaftung – jedenfalls zum Teil – zwangsläufig fort: Mindestens die Kapitalverkehrskonvertibilität muss unbeschränkt sein. Kann aber auf Dauer eine beschränkte Leistungsbilanzkonvertibilität mit freiem Kapitalverkehr einher gehen? Wohl kaum. Die Währungspolitik

⁵ Der Unterschied zwischen stabilen und festen Wechselkursen ist dabei keineswegs nur ein semantischer. Bei stabilen Kursen hat die Politik sowohl die Möglichkeit, am Devisenmarkt zu intervenieren, als auch moderate Paritätsänderungen vorzunehmen. Bei festen Kursen im strikten Sinne fixer Paritäten fallen im „schlimmsten Fall“ beide genannten Optionen weg.

könnte dann nur noch ein weiteres der folgenden Ziele anstreben: Zahlungsbilanzausgleich, stabile Wechselkurse oder autonome Geldpolitik.

Liegen nur drei Ziele und zwei voneinander unabhängige Instrumente vor, so spricht man von einem währungspolitischen „Trilemma“. Die Gültigkeit eines währungspolitischen „Trilemmas“ wurde in der Vergangenheit sehr gut am Beispiel des Europäischen Währungssystems (EWS) deutlich: Länder, die ihren Wechselkurs im Paritätengitter ohne Auf- oder Abwertungen halten wollten und zur Vorbereitung auf die Europäische Währungsunion freien Kapitalverkehr garantieren mussten, waren faktisch gezwungen, ihre Geldpolitik an dem Muster der Deutschen Bundesbank auszurichten. Die Bundesbank musste allerdings darauf achten, dass ihre eigene Zinspolitik keine zu großen Spannungen in den Partnerländern und umfangreiche Interventionserfordernisse am Devisenmarkt auslöste. Der Preis, der ansonsten gezahlt werden musste, bestand etwa in einem „Realignment“, in dessen Zuge auch die D-Mark aufgewertet wurde. In der heutigen Euro-Zone haben alle beteiligten Länder freiwillig auf eine eigenständige nationale Geldpolitik verzichtet. Dafür hat aber die EZB durchaus „autonome“ Ziele für ihre Geldpolitik formuliert. Weder gegenüber dem Yen noch gegenüber dem US-Dollar bestehen Wechselkursziele. Daher erübrigen sich auch Kapitalverkehrskontrollen. Die EZB hat ihre Lektion gelernt!

b) Sind in einem linearen Modell dagegen mehr Instrumente als Ziele gegeben, so ist es möglich, durch Streichen eines oder mehrerer Instrumente und der entsprechenden Spalten in Matrix A eine quadratische Matrix zu gewinnen, die prinzipiell invertierbar ist, wenn ihre Determinante nicht den Wert Null annimmt. Es kann bereits hier festgestellt werden, dass für die Lösung des Planungsmodells die Zahl der Instrumente mindestens gleich der Zahl der Ziele sein muss, die unabhängig voneinander realisiert werden sollen (Satz von Tinbergen). Als weitere Bedingung für die Existenz des Planungsmodells

$$(8) \quad IN = BZ \text{ bzw. } IN = A^{-1}Z$$

wurde bereits oben det $A \neq 0$ erwähnt. Zwei Möglichkeiten, bei denen det $A = 0$ gilt, sind zu unterscheiden. Einmal der Fall, in dem *einer oder beide Zeilen- oder Spaltenvektoren von A Nullvektoren* sind, zum anderen jener Fall, in welchem die *Vektoren proportionale Komponenten* aufweisen.

c) Was die erste Möglichkeit angeht, so ist einerseits zu bemerken, dass wenn ein Spaltenvektor nur Nullen aufweist, das betreffende Instrument gar nicht auf die vorgegebenen Ziele einwirkt, also in Wirklichkeit gar kein Mittel darstellt:

$$(9) \quad A = \begin{pmatrix} 0 & a_{12} \\ 0 & a_{22} \end{pmatrix}.$$

Die Zahl der Instrumente ist dann kleiner als die der Ziele. Haben die Komponenten des anderen Vektors verschiedene Vorzeichen, so besteht ein Zielkonflikt:

$$(10) \quad A = \begin{pmatrix} 0 & -a_{12} \\ 0 & +a_{22} \end{pmatrix},$$

sind die Vorzeichen gleich, so sind die Ziele komplementär. In beiden Fällen können jedoch die Zielgrößen nicht unabhängig voneinander erreicht werden. Stehen im obigen Beispiel in der ersten Spalte von A Nullen, so bedeutet dies, dass Finanzpolitik nicht wirksam ist und bei verschiedenen Vorzeichen der Komponenten in der zweiten Spalte, dass für die Geldpolitik ein Zielkonflikt vorliegt: Sie nützt zwar dem Ziel der Preisniveaustabilität, behindert jedoch das Erreichen des Beschäftigungsziels. Stehen in einer der Zeilen nur Nullen, so heißt dies, dass keines der Instrumente auf das betreffende Ziel einzuwirken vermag. Im Rahmen des entsprechenden Planungsmodells muss die entsprechende Zielgröße dann als exogen bestimmt angesehen werden:

$$(11) \quad A = \begin{pmatrix} 0 & 0 \\ a_{21} & a_{22} \end{pmatrix}$$

Im Beispiel des „magischen Dreiecks“ lassen sich wieder zwei entsprechende, altbekannte Lehrmeinungen anführen. Ist der erste Zeilenvektor ein Nullvektor, so gilt das Beschäftigungsniveau als exogen und die Instrumente wirken nur auf das Preisniveau. Dies ist die Position der klassischen Lehre vom Vollbeschäftigungsgleichgewicht. Treten dagegen in der zweiten Zeile von A nur Nullen auf, so wird das Preisniveau in diesem Modell als unbeeinflusst von den Instrumenten betrachtet, die nunmehr nur auf die Beschäftigung wirken:

$$(12) \quad A = \begin{pmatrix} a_{11} & a_{12} \\ 0 & 0 \end{pmatrix}.$$

Dies entspricht ziemlich genau dem Ansatz des Keynesschen Gleichgewichts bei Unterbeschäftigung. In Wirklichkeit dürften wohl kaum Nullvektoren als Schätzergebnisse der Koeffizienten von A auftreten, ebenso wie auch die angeführten extremen Lehrmeinungen in „Reinkultur“ bekanntlich unrealistisch sind. Hinzu kommt allerdings, dass auch kleine Werte der Koeffizienten a_{ik} in einer Zeile oder Spalte von A die wirtschaftspolitischen Möglichkeiten einschränken. Negative Vorzeichen signalisieren sogar das Risiko von Zustandsverschlechterungen bei entsprechendem Instrumenteneinsatz. Im Falle positiver, aber sehr kleiner Koeffizienten werden die Elemente von $\det A$ klein, dagegen die Komponenten von A^{-1} groß sein:

$$(13) \quad A^{-1} = \frac{1}{\det A} \begin{pmatrix} \frac{A_{11}}{\det A} & \frac{A_{21}}{\det A} \\ \frac{A_{12}}{\det A} & \frac{A_{22}}{\det A} \end{pmatrix}.$$

Dabei ergeben sich die algebraischen Komplemente (Bader/Fröhlich (1973), S. 101) A_{ij} durch Streichen der i-ten Zeile und der j-ten Spalte in der Ausgangsmatrix A. Positive, aber sehr kleine Koeffizienten bedeuten, dass kleine Änderungen der Zielvorgaben nur mit sehr hohem Instrumenteneinsatz möglich sind.

Hinzu kommt, dass der Instrumenteneinsatz (z. B. Steuererhöhungen) auch politischen Einschränkungen (Suche nach Mehrheiten im demokratischen Entscheidungsprozess) unterliegt, zum anderen wird bei massivem Einsatz der Instrumente die Annahme konstanter Koeffizienten a_{ik} zunehmend fragwürdig. In den Koeffizienten a_{ik} kommen nämlich angenommene Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte zum Ausdruck, die sich (nicht nur) bei einem extremen Mitteleinsatz unvorhergesehen (d. h. in einer im theoretischen Modell nicht berücksichtigten Weise) ändern können. Das ist ja der entscheidende Hinweis der Lucas-Kritik gewesen.

d) Der zweite Fall proportionaler Vektoren in A kann ähnlich erläutert werden. Sind die Vektoren proportional, so wirken beide Instrumente in gleichen Relationen auf die Ziele. Dies entspricht dann der Situation, in der eigentlich nur ein Instrument verfügbar ist und die beiden Zielwerte nicht unabhängig von einander realisiert werden können:

$$(14) \quad A = \begin{pmatrix} a_{11} & \beta(a_{11}) \\ a_{21} & \beta(a_{21}) \end{pmatrix}; \quad \beta > 0.$$

Auch dieser Extremfall wird sich bei Schätzungen meist nicht völlig exakt so einstellen. Wichtig für die Praxis bleibt jedoch, dass verschiedene Instrumente auf die vorgegebenen Ziele auch möglichst verschieden wirken sollten. Sind dagegen die Auswirkungen der Mittel ähnlich, so erfordern bereits geringe Änderungen der Zielwerte extreme Änderungen des Mitteleinsatzes.

e) Aus Gründen der Vollständigkeit soll hier noch kurz auf einen weiteren Extremfall, nämlich die vollständige Unabhängigkeit von Zielen, eingegangen werden. Für das verwendete Beispiel bedeutet dies, dass (nur) in einer der Diagonalen von A von Null verschiedene Koeffizienten a_{ik} stehen, beispielsweise:

$$(15) \quad A' = \begin{pmatrix} a_{11} & 0 \\ 0 & a_{22} \end{pmatrix}.$$

Zu jedem Ziel gibt es hier demnach ein Instrument, welches nur dieses beeinflusst und das andere unverändert lässt. In Wirklichkeit existiert natürlich eine größere Anzahl von Zielen und Mitteln, und die Ausführungen müssten dementsprechend dahingehend erweitert werden. Zusammenfassend können aber im Sinne von Tinbergen die Anforderungen an einen rationalen Mitteleinsatz der Wirtschaftspolitik wie folgt beschrieben werden:

1. Die Zahl der Instrumente muss mindestens so groß sein wie die Zahl der Ziele (es muss sich eine quadratische Matrix A bilden lassen).
2. Die Komponenten der Matrix A müssen konstant und ausreichend groß sein, damit die Instrumente im Rahmen politisch realisierbarer Werte genügend wirken.
3. Die Instrumente sollten ausreichend verschieden auf die Ziele wirken (die Vektoren der Matrix also nicht annähernd linear abhängig sein), damit die Ziele unabhängig voneinander realisiert werden können.

Der zuerst genannte Punkt entspricht genau dem Theorem von Tinbergen (1963, 1964; die ersten Arbeiten zu dem Thema hat er aber schon in den 1950er Jahren geleistet). Dieses besagt bekanntlich, dass sich konfliktfrei nur so viele unterschiedliche wirtschaftspolitische Ziele verwirklichen lassen, wie *voneinander unabhängige Instrumente* zur Verfügung stehen (vgl. auch Külp (1978), S. 41).

f) Wie Clarida et al. (1999, S. 1670) zutreffend bemerken, hat sich das Tinbergen-Problem unter dem Eindruck der Theorie rationaler Erwartungen noch einmal vergrößert: „The target variables depend not only on the current policy but also on expectations about future policy“. Sowohl aktuell eingesetzte wirtschaftspolitische Instrumente als auch für die Zukunft erwarteter Instrumenteneinsatz bestimmen heutige Zielwerte:

$$(16) \quad \begin{aligned} Z_B &= a_{11} IN_T + a_{12} IN_G + a_{13} IN_T^e + a_{14} IN_G^e \\ Z_P &= a_{21} IN_T + a_{22} IN_G + a_{23} IN_T^e + a_{24} IN_G^e \\ Z_A &= a_{31} IN_T + a_{32} IN_G + a_{33} IN_T^e + a_{34} IN_G^e \end{aligned}$$

Auch jetzt ist die Matrix A nicht quadratisch. Die Streichung von Zeilen wie oben würde das Tinbergen-Problem jedoch nicht verkleinern, sondern sogar noch vergrößern. Um aus A wiederum eine quadratische Matrix zu machen, fügen wir ein weiteres Ziel aus dem magischen Fünfeck, das Wachstumsziel, hinzu:

$$(17) \quad \begin{aligned} Z_B &= a_{11} IN_T + a_{12} IN_G + a_{13} IN_T^e + a_{14} IN_G^e \\ Z_P &= a_{21} IN_T + a_{22} IN_G + a_{23} IN_T^e + a_{24} IN_G^e \\ Z_A &= a_{31} IN_T + a_{32} IN_G + a_{33} IN_T^e + a_{34} IN_G^e \\ Z_W &= a_{41} IN_T + a_{42} IN_G + a_{43} IN_T^e + a_{44} IN_G^e \end{aligned}$$

Wenn man aus diesem Prognosemodell wiederum ein Planungsmodell macht:

$$(18) \quad IN_{4 \times 1} = B_{4 \times 4} Z_{4 \times 1} \text{ bzw. } IN_{4 \times 1} = A_{4 \times 4}^{-1} Z_{4 \times 1},$$

dann erkennt man allerdings, dass der Instrumentenvektor nur zwei direkt von der Politik beeinflussbare Größen enthält und die Zielerreichung bestimmte, u. U. (wenn überhaupt) nur indirekt beeinflussbare Erwartungsgrößen voraussetzt. Es kommt noch schlimmer. Dazu ein einfaches Beispiel: Lassen heutige, durch Kreditaufnahme gegenfinanzierte Steuersenkungen die Wirtschaftssubjekte zukünftige Steuererhöhungen erwarten, so könnten im schlimmsten Fall die Koeffizienten $a_{11} = a_{13}$, $a_{21} = a_{23}$, $a_{31} = a_{33}$, $a_{41} = a_{43}$ dem Betrage nach gleich groß sein, dabei allerdings, bei gleichem Vorzeichen, die für die Zukunft erwarteten Politikmaßnahmen gerade invers auf die Zielgrößen einwirken. Das hieße dann aber nichts anderes, als dass wir statt ein Ziel (oben das Wachstumsziel) hinzuzufügen, eher auf eines verzichten müssen (auf das außenwirtschaftliche Gleichgewicht, auf das Beschäftigungsziel oder auf das Ziel der Preisniveaustabilität). Insgesamt können dann (im besten Falle) nur noch zwei gesamtwirtschaftliche Ziele angestrebt werden.

g) Selbst wenn sich idealerweise das Tinbergen-Problem wie oben (durch Streichen einer Zeile) lösen ließe, so verbleibt dann immer noch das auf Mundell zurückgehende Zuordnungsproblem:

$$(19) \quad \begin{pmatrix} a_{11} & a_{12} \\ a_{21} & a_{22} \end{pmatrix} \begin{pmatrix} IN_T \\ IN_G \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} Z_B \\ Z_P \end{pmatrix}.$$

Absolute Effektivitätsvorteile hat das Instrument T, wenn es auf beide Ziele stärker einzuwirken vermag als das Instrument G:

$$(20) \quad a_{11} > a_{12}, \quad a_{21} > a_{22}.$$

Das entspricht ziemlich genau dem Grundgedanken absoluter Kostenvorteile à la Smith. Für die optimale Zuordnung von Zielen und Instrumenten ist jedoch nach Mundell das Prinzip von Ricardo zur Anwendung zu bringen. Maßgeblich sind demnach nicht die absoluten, sondern die *komparativen Effektivitätsvorteile*; wenn nämlich:

$$(21) \quad \frac{a_{11}}{a_{21}} > \frac{a_{12}}{a_{22}},$$

dann sollte sich – immer noch im einfachen Beispiel des „magischen Dreiecks“ – die Finanz- (respektive Steuerpolitik) auf die Lösung des Beschäftigungsproblems spezialisieren, die Geldpolitik dagegen auf die Sicherung der Preisniveauaustabilität. Eine extreme Variante dieser Spezialisierung führt zu der bereits oben eingeführten Matrix A' , deren Determinante aber immer noch positiv ist ($\det A' \neq 0$).

C. Die Ziele und Instrumente des Wohlfahrtsstaates in den Zeiten der Globalisierung

I. Aspekte der Globalisierung

Es gibt zahlreiche Versuche, den Begriff der Globalisierung zu definieren. Wir wollen diesen keinen weiteren hinzufügen, sondern stattdessen in einem enumerativen Sinne die unserer Ansicht nach wichtigsten zwölf Aspekte der Globalisierung zusammenstellen. Dabei greifen wir auf eine vom Verfasser schon früher erstellte Übersicht zurück (Sell (1999), S. 70 ff. und Sell (2002), S. 36 ff.):

- Internationalisierung der Produktion, insbesondere durch Direktinvestitionen (erleichterte Standortwahl). Zunehmende Verlagerung von bestimmten Produktionsabschnitten und Dienstleistungen in das Ausland („offshoring“).
- Zunehmende Herausbildung von „global players“ durch Unternehmenszusammenschlüsse und strategische Allianzen.
- Wachsende Bedeutung des interindustriellen Nord-Süd-Handels, u. a. als Folge von Handelsliberalisierung (WTO, NAFTA) und relativen Faktorpreisrigiditäten in Industrieländern.
- Zunehmende Fragmentierung im internationalen Handel (mit Komponenten statt mit Fertigprodukten).
- Verstärkte Integration von Produktionsfaktoren in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung im Zuge von Transformationsprozessen.
- Internationalisierung des Dienstleistungssektors, dessen Angebot zunehmend grenzüberschreitend gehandelt wird.
- Verstärkung der potenziellen Konkurrenz bei handelbaren Gütern und Dienstleistungen bzw. allgemeine Wettbewerbsverdichtung (Abbau von

Marktsegmentierungen) und Beschleunigung im Produktzyklus (schnellere Erosion von Wettbewerbsvorsprüngen).

- Ein neuer „Systemwettbewerb“ der Staaten in Gestalt erhöhter Konkurrenz um die mobilen Produktionsfaktoren (Regelungs- und Steuerwettbewerb).
- Verminderte Kosten der Raumüberwindung bzw. allgemeiner formuliert das Auftreten von sogenannter Distanzkostendegression (Abnahme des Fix-kostenanteils bei den Distanzkosten).
- Weltumspannendes Netz der Devisen- und Kapitalmärkte, wobei der Anteil der handelsinduzierten Transaktionen an den Devisenmärkten an Bedeutung gegenüber spekulativen Kapitalströmen verliert.
- Verringerte Kosten (erhöhte Geschwindigkeit) der Informationsspeicherung, -verarbeitung und -übermittlung (globales Kommunikationssystem) bzw. allgemein sinkende Transaktionskosten.
- Schnellere Ausbreitung nationaler Schocks (nicht nur „spill-overs“, sondern auch „contagion“) auf andere Volkswirtschaften, dadurch möglicherweise erhöhter Koordinationsbedarf der Wirtschaftspolitiken.

Es versteht sich von alleine, dass wir im Rahmen dieses Beitrags nur einen Teil der aufgeführten Aspekte in die Thematik der Gestaltungsspielräume des Wohlfahrtsstaates einbeziehen können.

II. Aspekte des Wohlfahrtsstaates

Assar Lindbeck und Hans-Werner Sinn gehören sicher zu den profiliertesten wissenschaftlichen „Begleitern“ des modernen Wohlfahrtsstaates. Während Sinn (2000) den Wohlfahrtsstaat sehr allgemein versicherungswirtschaftlich als eine Institution definiert, die bereit ist jene Lebensrisiken zu versichern, zu deren Versicherung sich die private Versicherungswirtschaft außerstande sieht, zieht es Lindbeck (2003, S. 6) vor, die Leistungen des Staates einfach aufzuzählen:

„Enhance income security and provide social (‘human’) services for broad population groups, as well as mitigate poverty. In some countries, welfare-state arrangements, and the taxes to finance them, have also been designed to compress the overall distribution of disposable income“.

III. Ziele und Instrumente des Wohlfahrtsstaates in den Zeiten der Globalisierung

- a) Ziele: Gibt der Wohlfahrtsstaat traditioneller Prägung sein Selbstverständnis nicht völlig auf, so dürfte er die abstrakten Grundziele „Sicherheit und Wohlstand“ zum einen als *Stabilisierung der Alterssicherungssysteme* und zum anderen als Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens (*intensives Wirtschaftswachstum*) verstehen. Weiterhin dürfte das Ziel der *Vollbeschäftigung* fortbestehen, auch wenn nicht unbedingt klar ist, welche wöchentlichen (oder jährlichen) Arbeitsstunden, welche Erwerbstätigengquote u. ä. m. darunter zu verstehen sind. Schließlich ist im Credo des Wohlfahrtsstaates immer auch ein sozialpolitisches bzw. *verteilungspolitisches Element* enthalten.
- b) Instrumente: Der moderne Wohlfahrtsstaat setzt vorzugsweise als Instrumente Steuern⁶ und Subventionen (ein Instrument), Regelungen für Zuwanderung und Aufenthalt (ein Instrument) sowie Mindestpreise (bzw. Reservationslöhne in Höhe der Sozialhilfe für mehrköpfige Familien) und Standards für die Produktionsfaktoren Arbeit und Umwelt (ein Instrument) ein.

IV. Ein Beispiel für den restriktiven Instrumenteneinsatz der Wirtschaftspolitik

Machen wir uns eine mögliche Dilemma-Konstellation für den Wohlfahrtsstaat anhand des Tinbergen-Problems im engeren Sinne an einem Beispiel klar: Nach dem Satz von Tinbergen ist es unmöglich, bei Existenz von nur drei voneinander unabhängigen Instrumenten alle vier genannten Ziele zu verfolgen. Nehmen wir einmal an, man verständige sich in Europa darauf, dass Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und die Absicherung des Umlageverfahrens als *eine* wichtige Säule der Alterssicherung⁷ absoluten Vorrang genießen.

⁶ Dazu zählt zum Beispiel auch die Ökosteuer, deren Beschäftigungswirkungen (die sogenannte zweite oder doppelte Dividende), wie Kirchgässner (1998, S. 289 ff.) zeigt, a priori unbestimmt ist: Dem positiven Substitutionseffekt (Arbeit wird gegenüber Energie und Kapital relativ verbilligt) steht ein negativer Realeinkommenseffekt gegenüber.

⁷ Das Umlagesystem kann schon deshalb nur *eine* Säule der Alterssicherung sein, weil, wie neuere Untersuchungen belegen, ein umlagefinanziertes Rentensystem einen negativen Einfluss auf Familienbildung und Geburtenziffer haben (Sinn (2003), S. 29) und ein solches System – nicht völlig anders als das Statut der Deutschen Bundesbank vor 1999 – auch politischen Risiken unterliegt (Borgmann / Heidler (2003), S. 33). Umgekehrt wäre es interessant zu erfahren, ob die Einführung kapitalgedeckter Rentenbestandteile im Umkehrschluss die Negativanreize des Umlageverfahrens auf die Geburtenrate zu kompensieren vermöge. Dann läge konzeptionell so etwas wie eine „optimale Mischung“ von Umlageverfahren und kapitalgedeckter Rente vor. Gegen die Beibehaltung oder Einführung nur eines der beiden Systeme spricht im übrigen die vermutlich nur begrenzte gegenseitige Substituierbarkeit von Humankapital und physischem Kapi-

Wenn das so ist, dann muss zum einen die Bevölkerungspolitik (unter Verwendung von Steuern und Subventionen) auf eine Erhöhung der für ein tragfähiges Umlageverfahren erforderlichen Geburtenrate⁸ (diese wird zu einem abgeleiteten meritorischen Gut für die Gesellschaft) ausgerichtet werden. Weiterhin müssen (zugunsten von Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum) Zuwanderung und Lohnflexibilität in einem Maße zugelassen werden, dass sich wieder Gleichgewichtslöhne, vor allem in den Tätigkeitsfeldern mit geringer Arbeitsproduktivität, einstellen können.⁹

Denn: Bis im Jahr 2030 wird, nach Schätzungen der EU-Kommission, die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter von 303 Millionen (Jahr 2000) auf 280 Millionen zurückgehen. Die Zahl der über 65-jährigen soll dagegen im gleichen Zeitraum von 72 auf 110 Millionen ansteigen (o. V. (2003a), S. 4). Ohne eine deziidierte Bevölkerungs- und Zuwanderungspolitik sind die europäischen Beschäftigungs-, Wachstums- und Alterssicherungsziele stark gefährdet. Um einer „Migration in die Sozialhilfe“ vorzubeugen, muss – wie das Hans-Werner Sinn schon vor Jahren vorschlug – für die Zuwanderer das Ursprungslandprinzip im Hinblick auf die zu erwartenden Leistungen im Einwanderungsland durchgesetzt werden. Ein pragmatischer Vorschlag zu seiner Umsetzung stellt das „principle of selectively delayed integration“ dar (Sinn/Ochel (2003), S. 35 ff.): Danach wird der Zugang der Immigranten zur Sozialhilfe, zu Wohnungsgeld und ähnlichen staatlichen Leistungen erst nach Verstreichen einer bestimmten Aufenthaltsdauer gewährt.

Neuere Untersuchungen (Hinte/Zimmermann (2003), S. 39) zeigen, dass die Globalisierung auch eine höhere Nachfrage nach Hochqualifizierten induziert. Berechnungen der Bund-Länder-Kommission prognostizieren in den nächsten 15 Jahren einen Bedarf an ausländischen Facharbeitern von kumuliert 3,5 Millionen (ebenda, S. 51). Selbst wenn die Zuwanderer mittelfristig ihr generatives Verhalten an das der „Stammbevölkerung“ anpassen sollten, verbleibt ein positiver Altersstruktureffekt zugunsten von mehr Wirtschaftswachstum: Der Altersaufbau bei den (in jeder Periode auftretenden) Migranten ist günstiger als derjenige des Bestimmungslandes. Nach den Ergebnissen des „Gründungsmonitors 2000“ der Deutschen Ausgleichsbank ist darüber hinaus die Gründerquote bei zugewanderten Ausländern höher als bei Deutschen und die ausländischen

tal. Pragmatisch formuliert Sinn (1999, S. 26): „Where human capital is lacking, and to the extent that it is, real capital could be used to fill the gap“.

⁸ In einer neueren Untersuchung zeigt Sinn (2003, S. 27 ff.) am Beispiel der ehemaligen DDR und des Saarlandes auf, wie stark die Geburtenrate imstande ist, auf ökonomische Fertilitätsanreize zu reagieren.

⁹ Der Vorsprung in der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität der USA gegenüber wichtigen Volkswirtschaften Europas liegt nicht nur in einer höheren Effizienz, sondern auch in den vergleichsweise längeren Arbeitszeiten begründet (Fus (2003), S. 17).

Unternehmensgründer schaffen nach der Studie auch mehr Arbeitsplätze als deutsche Gründer (o. V. (2003b), S. 8).

Eigenständige Verteilungsziele in der Lohnpolitik müssen sich zwangsläufig unterordnen bzw. ganz aufgegeben werden. Es spricht auch deshalb wenig gegen eine forcierte Zuwanderung, da ja die im Zuge der Globalisierung eingetretene Handelsliberalisierung den Effekt des Faktorpreisausgleichs zwischen In- und Ausland in Bezug auf vergleichbare Arbeit bereits in der Tendenz erzwingt. Handelsliberalisierung und Zuwanderung sind Substitute und üben gemeinsam den notwendigen Druck (die erste indirekt über die Güterpreise, die zweite direkt über das Arbeitsangebot) auf die Lohn- und Gehaltsstruktur aus.

Mit dem Anstieg der Beschäftigung und durch die Verbesserung in der Altersstruktur in der Bevölkerung durch höhere Geburten und vergleichsweise junge Zuwanderer kommt man dem Ziel, das Umlageverfahren als eine Säule der Alterssicherung zu erhalten, entscheidend näher. Vollbeschäftigungspolitik und eine liberale Handhabung der Zuwanderung sind die beste Politik zur Sicherung der Renten. Der Druck, das Renteneintrittsalter¹⁰ zu erhöhen, die Rentenbeiträge zu steigern und das Rentenniveau abzusenken, wird bei Vollbeschäftigung und einer verbesserten Altersstruktur der Bevölkerung deutlich gemildert (o. V. (2003c), S. 1). Und noch ein anderes Problem wird gelöst, mindestens jedoch reduziert: das der Generationengerechtigkeit. Wer sich dagegen mehr für den Status Quo erwärmt und nicht bereit ist, zu Gunsten von mehr Wachstum und Beschäftigung eine größere Spreizung der Löhne (gerade nach unten) und damit ein weniger an Einkommensgleichheit innerhalb der jüngeren und mittelaltrigen Generation hinzunehmen, der entscheidet sich folgerichtig für eine geringe Zuwanderung. Aber auch für mehr Ungerechtigkeit zwischen der alten und der jungen Generation und ein höchst instabiles Umlageverfahren in der Alterssicherung. Die „gesparten“ finanziellen Anreize für mehr Geburten und Förderung der Familien sind in Wahrheit versäumte Investitionen in die Zukunftsfähigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft.

Im Folgenden werden die bereits aus dem zweiten Abschnitt bekannten Restriktionen für die Lösung des Planungsmodells der Wirtschaftspolitik („Tinbergen-Problem im weiteren Sinne“) unter den Bedingungen der Globalisierung für den modernen, oder besser, den sich modernisierenden Wohlfahrtsstaat systematisiert.

¹⁰ „Eine zentrale Größe zur Messung der finanziellen Anreize zum [vorzeitigen; nm. d. Verf.] Rücktrittsentscheid [aus dem Erwerbsleben; Anm. d. Verf.] ist das sogenannte Sozialversicherungsvermögen, welches dem Gegenwartswert aller zukünftigen Renten entspricht, also der Summe aller zu erwartenden Renten abzüglich der Beiträge, die man [selbst; Anm. d. Verf.] bis zur Pensionierung noch zu zahlen hat. Wenn nun dieses [individuelle; Anm. d. Verf.] Sozialversicherungsvermögen durch einen vorzeitigen Altersrücktritt zunimmt, dann besteht ein Anreiz, früher in Rente zu gehen.“ (Schleininger (2003), S. 15).

D. Gibt es Dilemmas für den Wohlfahrtsstaat im Zuge der Globalisierung und wenn ja, welche?

Wie die vorstehende Analyse gezeigt hat, lässt sich das Tinbergen-Dilemma im weiteren Sinne nicht auf die Problematik einer ungleichen Anzahl von wirtschaftspolitischen Zielen und Instrumenten reduzieren. Wir wollen daher im Folgenden alle unter a) bis g) oben diskutierten Situationen zum *Tinbergen-Dilemma im weiteren Sinne* zusammenfassen. Entsprechend der von uns gewählten Themenstellung ist im folgenden zu untersuchen, ob die Globalisierung die aufgeführten Situationen wahrscheinlicher, häufiger oder womöglich sogar zugespitzter macht. Zusätzlich werden wir am Ende dieses Abschnitts fragen, welche internationalen Auswirkungen das Auftreten von (nationalen) Situationen eines Tinbergen-Dilemmas im weiteren Sinne haben könnten. Aus Gründen einer möglichst straffen Darstellung werden im Folgenden die Gesichtspunkte a) bis g) in den drei Schritten Frage, These, Beleg behandelt.

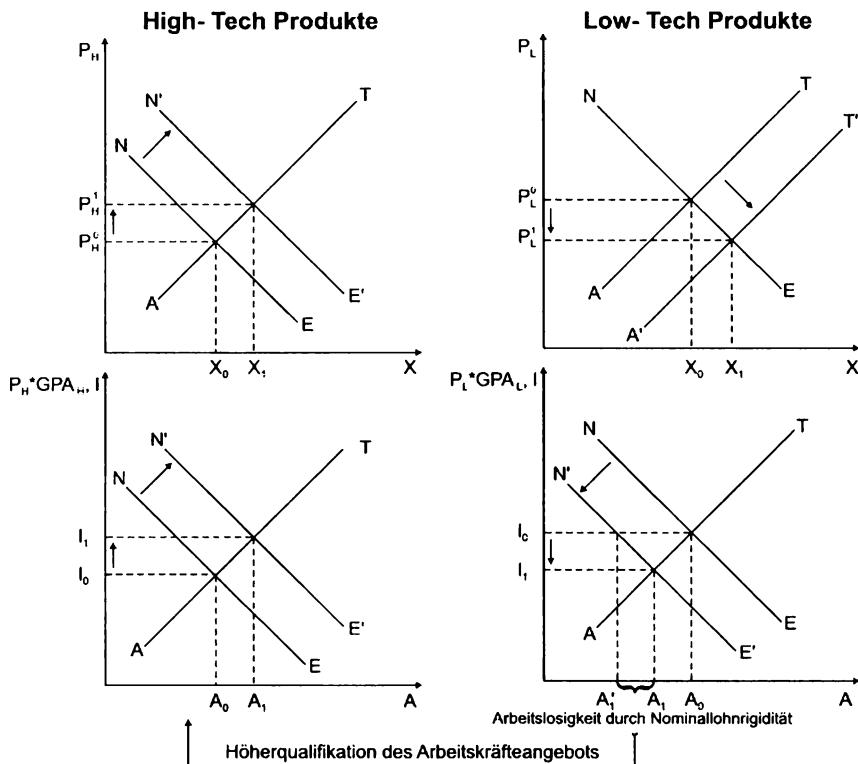
Frage 1: Steigt die Anzahl der Ziele des Wohlfahrtsstaates im Zuge der Globalisierung an?

These 1: Ein besonderes Kennzeichen des Wohlfahrtsstaates dürfte es sein, dass er im Allgemeinen über ein explizites Verteilungsziel und damit im Vergleich zu anderen Gesellschaftsentwürfen tendenziell über ein gesamtwirtschaftliches Ziel mehr verfügt. Die Globalisierung erhöht demnach nicht unbedingt die Anzahl der angestrebten Ziele, legt aber die vergleichsweise hohe Anzahl der im Wohlfahrtsstaat präferierten Ziele offen und kann tendenziell zusätzliche Zielverletzungen auslösen, gerade im Bereich der personellen Einkommensverteilung.

Beleg 1a: Die Wirkung der verstärkten Liberalisierung des Außenhandels – auf diese Feststellung, die sich auf die letzten 15 Jahre bezieht, dürfte auch das Scheitern der Konferenz von Cancun im September 2003 kaum Einfluss haben – auf die Entlohnung von ungelernter und qualifizierter Arbeit im Norden der Weltwirtschaft kann bereits in einer einfachen Partialanalyse abgebildet werden. Wie die folgende Abbildung 1 zeigt, führt der vermehrte Nord-Süd-Handel einerseits zu Lohneinbußen für Beschäftigte traditioneller Industrieprodukte, während die Entlohnung der qualifizierten Arbeit (High-Tech-Produkte) tendenziell ansteigt. Nominallohnrigidität führt im Sektor der Low-Tech-Produkte unweigerlich zu (verstärkter) Arbeitslosigkeit,¹¹ mittel- und langfristig kann nur eine Höherqualifikation der wenig qualifizierten Arbeitskräfte deren Bedeutungsverlust ausgleichen.

¹¹ Streng genommen müsste bei durchgehender Lohnrigidität in Höhe von I_0 die Angebotskurve AT bis zur gleichgewichtigen Beschäftigungsmenge A_0 waagrecht verlaufen.

Beleg 1b: Die Wirkung einer verstärkten Fragmentierung im Außenhandel auf die Entlohnung des Produktionsfaktors Arbeit im Norden der Weltwirtschaft weist – im Vergleich zur Handelsliberalisierung – eine ähnliche Gestalt auf: „In den Ländern des industrialisierten Nordens wirkt Outsourcing in erster Linie wohl ähnlich wie technischer Fortschritt, welcher einfache Arbeit einspart und die Nachfrage nach dieser (und ihren Preis) entsprechend reduziert, während die Nachfrage nach qualifizierter Arbeit (und ihr Preis) zunimmt.“ (Sell (2001c), S. 542).



Quelle: Eigenentwurf

Abb. 1: Lohn- und Verteilungseffekte des verstärkten Nord-Süd-Handels

Frage 2: Sinkt im Zuge der Globalisierung die Anzahl der voneinander unabhängigen Instrumente (Endogenisierungsphänomen)?

These 2: Zölle und andere handelspolitische Instrumente wie beispielsweise Sozial- und Umweltstandards können (wesentlich stärker als vor der Globalisierung) kaum noch ohne Rücksicht auf die WTO und die zur Zeit vorzubereitende (Cancún 2003) neue Welthandelsrunde variiert werden. Handelserleichterungen und/oder Vereinbarungen über Mindeststandards sind weniger das Ergebnis von bilateralen als von multilateralen Gesprächsrunden (wobei die Verhandlungspositionen, etwa der EU, selbst das Ergebnis eines Zielfindungsprozesses innerhalb eines Clubs darstellen), also von „Tauschgeschäften“. Instrumente, die nicht mehr diskretionär und autonom variiert werden können, verlieren für die Politik aber ihre Attraktivität.

Beleg 2: Das Scheitern der Konferenz von Cancún kann durchaus als Fallstudie für diesen Zusammenhang herhalten: Im Vorfeld der Tagung hatten sich die EU und die USA auf ein gemeinsames Angebot gegenüber den Entwicklungsländern zur Reduktion ihres Agrarprotektionismus geeinigt. Unter anderem, weil den Entwicklungsländern dieses Angebot nicht weit genug ging, sperrten diese sich gegen eine Abmachung über verbindliche Regeln für internationale Investitionen, woran die Konferenz dann am Ende scheiterte.

Frage 3: Nimmt die Wirksamkeit und Effizienz des Instrumenteneinsatzes aus exogenen Gründen ab? Ist es womöglich gerade ein wesentlicher Beitrag der Globalisierung, dass sich nationalstaatliche Instrumente immer stärker als ungeeignet erweisen, vorgegebene Ziele zu beeinflussen? Könnte die Globalisierung dazu beitragen, dass die Koeffizienten der Matrix A zwar positiv bleiben, aber eben sehr klein werden?

These 3: Möglichkeiten, mobile Produktionsfaktoren zu besteuern, nehmen im Zuge der Globalisierung deutlich ab: „The problem is that national governments have an incentive to reduce taxes on mobile factors, so as to attract economic activity from other countries“ (Beetsma et al. (2001), S. 3). Die Gefahr der übermäßigen Belastung von immobilen Produktionsfaktoren nimmt gleichzeitig zu.

Beleg 3: Als Beleg können beispielsweise die Anstrengungen der europäischen Regierungen dienen, bei der Mindestbesteuerung von Kapitaleinkünften zu einer einheitlichen Regelung zu gelangen (Soerensen (2000), S. 431). Dazu weiter unten mehr.

Frage 4: Ändern sich die gesamtwirtschaftlichen Zielbeziehungen unter dem Eindruck der Globalisierung?

These 4: Es könnte sein, dass unter dem Eindruck der Globalisierung Verteilungsziele mit dem Beschäftigungsziel in einen größeren Wettstreit geraten als vor der Globalisierung. Der Versuch, unerwünschte Veränderungen in der personellen Einkommensverteilung der Arbeitseinkommen als Folge vermehrten internationalen Handels/vermehrter Migration (Tendenz zum Faktorpreisaus-

gleich) etwa durch eine Politik von Mindestlöhnen im unteren Arbeitssegment aufzufangen, löst (zusätzliche) Einbußen bei der Beschäftigung aus. Wenn es zutrifft, dass die Globalisierung in der Tendenz eine größere Spreizung der Einkommen begünstigt, die im Vergleich zum Ausgangszustand eher wachstumsfreundlich sein sollte, dann verschärft die Globalisierung tendenziell den Konflikt zwischen Wachstum und Verteilung, stärkt aber möglicherweise dafür den positiven Zusammenhang zwischen Beschäftigung und Wachstum.

Beleg 4: Als Belege wären hier empirische Untersuchungen zum Zusammenhang „Schiefe der Einkommensverteilung“ und „Wirtschaftswachstum“ sowie „Beschäftigung“ und „Wirtschaftswachstum“ heranzuziehen. Da der theoretische Zusammenhang eher nicht-linear als linear ist, kommt es dabei stark auf die Spezifikation der Schätzgleichungen an.

Frage 5: Nimmt die (lineare) Abhängigkeit der gegebenen Instrumente untereinander zu (allgemeine Zunahme von Interdependenzen)? Konkret: „Homogenisiert“ die Globalisierung gegebenenfalls die Instrumente der nationalen Wirtschaftspolitik?¹²

These 5: Möglicherweise hat die Globalisierung in mancher Hinsicht vorhandene Interdependenzen sogar abgeschwächt. So war in dem Zeitraum zwischen 1970 und 1990 die Inflationssteuer sicher in weiten Teilen der Wohlfahrtsstaaten eine wesentlichere Säule der Staatseinnahmen, als sie es heute unter den Bedingungen der Globalisierung noch ist. Das hat vermutlich auch mit der disziplinierenden Wirkung der internationalen Kapital- und Handelsströme zu tun.

Beleg 5: Als Beleg könnte an dieser Stelle eine entsprechende Statistik für die OECD-Staaten in dem genannten Zeitraum dienen.

Frage 6: Wie stark konterkarieren Zukunftserwartungen Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes durch den Wohlfahrtsstaat unter den Bedingungen der Globalisierung?

These 6: Die rückläufige Geburtenrate (Deutschland zur Zeit 1,4 %) erhöht einerseits den Druck auf die Finanzierbarkeit/die Leistungen der umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme des Wohlfahrtsstaates. Solange die Politik aber kein schlüssiges und nachhaltiges Reformkonzept für die sozialen Sicherungssysteme vorlegt, wird die Geburtenrate weiter abnehmen, da jeder Erwerbstätige Ausgaben für Kinder eher als Einschränkung der eigenen Altersvorsorge denn als Beitrag zur Erwirtschaftung der eigenen Rente empfindet. Damit verschärft sich die Krise aber weiter. Dieser Zusammenhang hat aber sicher

¹² Bemerkenswerterweise stellte bereits Mundell (1972, S. 113) nicht nur rhetorisch die Frage: „Are monetary and fiscal policies independent policies or are they really the same policies?“

mehr mit der (fehlenden) Verbindlichkeit und Nachhaltigkeit von Politikentwürfen als mit der Globalisierung zu tun.

Beleg 6: Generell geht es um die Prüfung der Frage, ob es einen empirischen Zusammenhang zwischen dem Ausmaß an „Politikineffektivität“ in den traditionellen Wohlfahrtsstaaten einerseits und der Globalisierung andererseits gibt.

Exkurs

Die folgenden Thesen 7 bis 9 gehen auf den Kommentar von Vaubel (2002) auf einen Beitrag von Mundschenk/von Hagen (2002) sowie auf einen sich daran anschließenden schriftlichen und mündlichen Meinungsaustausch zwischen Vaubel und mir zurück. Sie lassen sich m. E. auch ohne den Hintergrund der Globalisierung diskutieren, erhalten durch diese aber besondere Relevanz, da die Globalisierung, wie oben dargestellt, die Übertragung von Schocks und/oder von Politikfehlern von einer Volkswirtschaft auf die andere – etwa über den stärker ausgeprägten Handel und die integrierten Finanzmärkte – wahrscheinlicher macht. Die anschließenden Überlegungen stellen daher bestenfalls ein von mir gezogenes Zwischenfazit dar. Die nachstehende Übersicht versucht, den Gesamtzusammenhang herzustellen.

Abbildung 2 trägt die Überschrift „Koordinierungsbedarf bei ökonomischem Versagen“, welches, wie üblich, in Markt- und in Politikversagen aufgeschlüsselt wird. Beim Marktversagen klammern wir bewusst sogenannte „natürliche Monopole“ aus und unterstellen, der Staat sei in der Lage, nicht von der Politik ausgelöste (potenziell grenzüberschreitende) externe Effekte adäquat zu internalisieren. Bei supranationalen Gütern wie dem Klima besteht allerdings ein offensichtlicher Koordinierungsbedarf. Grenzüberschreitende externe Effekte lassen sich gemeinsam mit den unechten oder pekuniären externen Effekten zu den „spill-overs“ zusammenfassen. Die grenzüberschreitenden pekuniären externen Effekte entfalten ihre Wirkungen über Güter-, Kapitalmärkte etc. Die angewandte Spieltheorie hat nun gezeigt, dass auch in diesem Fall internationale Koordinierung der Wirtschaftspolitik sinnvoll sein kann und zwar dann, wenn das Ausmaß der „spill-overs“ hoch ist und das ökonomische Strukturmodell bekannt bzw. die Wirkungen der Politik relativ sicher eingeschätzt werden können (Klotz 2000).

Frage 7: Wie stark belastet eine Überforderung der nationalen Wirtschaftspolitik die eigenen Nachbarn?

These 7: Länder, die Ihr Tinbergen-Problem nicht lösen, sorgen für negative Externalitäten bei ihren Partnern.

Beleg 7: Die Diskussion um die Zeitinkonsistenz der Geldpolitik ist zugleich eine Demonstration des Tinbergen-Problems: In der Barro-Gordon-Welt versuchen Zentralbanken mit einem einzigen Instrument, nämlich der Wahl einer bestimmten Inflationsrate, sowohl Beschäftigungserfolge als auch vertretbare

Ergebnisse bei der Preisniveaustabilität zu erzeugen.¹³ Bei Wahl der zeitkonsistenten Lösung steigen Inflation und Inflationserwartungen mit der Folge einer Abwertung der Inlandswährung (Aufwertung der Auslandswährung). Ist die kurzfristige Phillips-Kurve des Auslandes nicht starr, so führt dort der Druck auf die Importpreise zu abnehmenden Überwälzungserwartungen der Unternehmer im Hinblick auf die Preise, zu einer Linksverschiebung der AS-Funktion und damit ceteris paribus zu einer abnehmenden Beschäftigung.

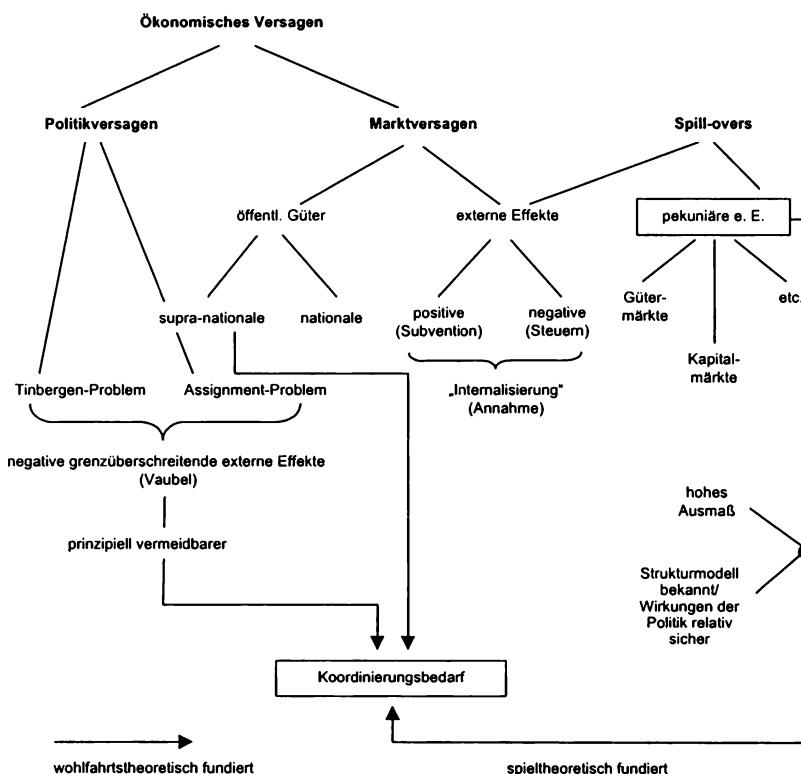


Abb. 2: Koordinierungsbedarf bei ökonomischem Versagen

¹³ Hierzu schrieb Mundell bereits 1971: „If monetary policy is used as an instrument to bring about price stability, it should not be allowed to operate by the roundabout manipulation of the level of employment. The principle of effective market classification is violated, and the circuit becomes inefficient.“ (Mundell (1971), S. 17).

Frage 8: Welche Konsequenzen hat ein verfehlter Einsatz nationaler wirtschaftspolitischer Instrumente auf die eigenen Nachbarn?

These 8: Länder, die zwar ihr Tinbergen-Problem, nicht jedoch ihr Zuordnungsproblem lösen, sorgen ebenfalls für negative Externalitäten bei ihren Partnern.

Beleg 8: Bekanntlich hatte Bob Mundell das Zuordnungsproblem für Geld- und Finanzpolitik so gelöst, dass die Geldpolitik für das außenwirtschaftliche, die Finanzpolitik für das binnengewirtschaftliche Gleichgewicht zu sorgen habe. Dabei hatte er im Hinblick auf die Fiskalpolitik keineswegs nur die Ausgaben im Sinne: Vor dem Hintergrund der stagflationären Entwicklung in den USA Anfang der 1970er Jahre empfahl Mundell (1972) beispielsweise Steuersenkungen, um angebotsseitig den Output zu erhöhen und zugleich Leitzinserhöhungen, um die Inflation zu bekämpfen. Bei kontraktiver Fiskalpolitik (zur Bekämpfung der Inflation) und expansiver Geldpolitik (zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit) dagegen würde der Output angebotsseitig geschränkt und die Inflation erst richtig angefacht. Im Ergebnis müsste das Leistungsbilanzdefizit der USA zunehmen und die höhere Inflation würde im System von Bretton Woods in die restlichen n-1 Länder exportiert.

Ein zweites Beispiel, das nicht von Mundell stammt: Nehmen wir an, eine Regierung verfolge ein Allokations-, also ein Wachstumsziel und das Ziel des Gleichgewichts in der Zahlungsbilanz. Als Instrumente mögen einerseits der Wechselkurs, andererseits Zölle und andere Mittel der Handelspolitik zur Verfügung stehen, so dass grundsätzlich kein Tinbergen-Problem bestünde. Im Sinne von Mundell wäre es wahrscheinlich zielführend, den Wechselkurs zugunsten eines Ausgleichs der Zahlungsbilanz „floaten“ zu lassen und eine rigorose Liberalisierung des Handels durchzuführen. Nehmen wir weiter an, die Regierung des Landes A „vertausche“ die Instrumente dergestalt, dass sie mit dem Wechselkurs das Wachstums- und mit der Handelspolitik das Zahlungsbilanzziel verfolge. Die zuerst genannte Strategie ist in der Literatur bekannt unter dem Begriff der „Wechselkursprotektion“ (Sell (1989), S. 130 ff.): Eine solche Politik basiert auf einer systematischen Unterbewertung des Wechselkurses in Verbindung mit der Strategie, die Absorption niedriger als die Produktion zu halten (also die Ersparnis anzuregen!). Ziel dabei ist es, einer zu starken Ausdehnung des Nontradables-Sektors im Zuge eines Ressourcenbooms und/oder starken Kapitalzuflüssen entgegenzuwirken. Die stillschweigende Hypothese ist dabei, dass von einem dynamischen Sektor der Tradeables stärkere Wachstumsimpulse erwartet werden. Im Ergebnis für die Partnerstaaten unterscheidet sich die genannte Strategie letztlich nicht von einer Politik des „beggar my neighbour“ (Külp (1978), S. 10 ff.): Es steht zu befürchten, dass das Ausland Geigenmaßnahmen ergreift, es u. U. zu Abwertungswettläufen kommt und die

Weltwirtschaft insgesamt in einen globalen Nachfragermangel und damit in eine Rezession gesteuert wird.¹⁴

Der Versuch, mit Hilfe von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen den Ausgleich der Zahlungsbilanz – das inländische Zinsniveau sei beispielsweise zu niedrig, um Kapitalabflüsse zu verhindern, die den gegebenen Handelsbilanzüberschuss übersteigen – zu erzwingen, ist ebenfalls zum Scheitern verurteilt: Selbst wenn nach Einführung von Zöllen das Zusammenspiel zwischen dem ex-ante Sparüberhang und dem ex-ante Handelsbilanzüberschuss einen Einkommensanstieg induziert, so hat dies Rückwirkungen auf den Geldmarkt. Dort muss bei unveränderter Geldversorgung mit einem Zinsanstieg und demzufolge nun möglicherweise sogar mit Kapitalzuflüssen gerechnet werden. Im Gesamtergebnis fließen dem Inland netto Devisen aus dem Handel und dem Kapitalverkehr zu. Bei einem flexiblen Wechselkurs würde der Angebotsüberhang am Devisenmarkt schnell durch eine Aufwertung beseitigt werden. Die Politik wird aber bei einem Wechselkursziel nie in der Lage sein, die Einkommens- und die Zinseffekte handelspolitischer Instrumente korrekt zu prognostizieren und daher das Ziel des Zahlungsbilanzausgleichs i. d. R. verfehlt. Anhaltende Zahlungsbilanzüberschüsse gegenüber dem Ausland implizieren aber aus saldenmechanischen Gründen entsprechende Abflüsse (irgendwo) im Rest der Welt. Stemmen sich ausländische Notenbanken durch diskretionäre Zinsbeschlüsse dagegen, so müssen darunter (wie schon im Inland) die privaten Investoren leiden.

Frage 9: Kann der Wettbewerb – bei Ausbleiben negativer externer Effekte – Koordination überflüssig machen?

These 9: Lösen alle beteiligten Länder ihr Tinbergen- und ihr Zuordnungsproblem, dann sorgen sie durch ihre Politik nicht für negative Externalitäten bei ihren Partnern und dann braucht es deswegen auch keine Koordination der Wirtschaftspolitik.

Beleg 9: Es kann allerdings (vgl. Abbildung 2) in der Tat andere Gründe für eine Koordination der Wirtschaftspolitik geben: Zum einen könnte Koordina-

¹⁴ Im Rahmen des G7-Treffens in Dubai im September 2003 wurde überraschend deutlich eine Politik der strategischen Unterbewertung der eigenen Währung – eine deutliche Anspielung auf den chinesischen Renminbi – kritisiert und darauf hingewiesen, dass „eine starke Unterbewertung längerfristig für keine Währung durchzuhalten ist. Der fortgesetzte Kauf von Dollaranleihen ist mit der Ausweitung der Geldmenge verbunden, was die Inflation anheizt und damit die Produkte des entsprechenden Währungsraums verteuert. Zwar könnte die Notenbank Gegensteuer geben, indem sie auf das Land lautende Staatsitel verkauft und damit die Ausweitung der Geldmenge wieder rückgängig macht. Durch diese als Sterilisierung bekannte Strategie sinkt aber der Preis für Staatsitel. In der Folge erhöht sich das Zinsniveau. Der Zinsanstieg wiederum zieht ausländisches Kapital an. Damit gerät die Währung erst recht unter Aufwertungsdruck, dem nicht ewig zu widerstehen ist.“ (Eisenring (2003), S. 9).

tion erforderlich sein, um unerwünschte „spill-overs“ nationaler Makropolitik auf andere Länder zu begrenzen. In den spieltheoretisch fundierten Modellen der Makroökonomik sind die beteiligten Länder dazu allerdings nur dann bereit, wenn sich gemeinsame Gewinnmaximierung gegenüber nicht-kooperativem Verhalten „rechnet“ (Currie/Levine (1993), S. 61 ff.). Sind die Nettonutzen aus der gemeinsamen Gewinnmaximierung allerdings asymmetrisch verteilt, sind Situationen denkbar, in denen einzelne Länder aus einem Täuschen der Nachbarn („cheating“) nach bzw. trotz eines abgegebenen Versprechens zur Kooperation Vorteile ziehen. Tendenziell dürfte die Globalisierung die Anzahl der Konstellationen erhöhen, bei denen die Vorteile gemeinsamer Gewinnmaximierung wenigstens geprüft werden müssen. Dies ergibt sich schon daraus, dass die Verflechtung innerhalb der Weltwirtschaft im Zuge der Globalisierung deutlich zugenommen hat.

Schließlich kann der Standortwettbewerb der Staaten (als eine Kombination der Merkmale Wettbewerb bzw. Marktversagen einerseits und Staatsaktivitäten andererseits in Abbildung 2 bewusst nicht berücksichtigt) mit Steuern, Abgaben und Regulierungen zu einem „race to the bottom“ und damit zu einer ineffizienten Unterversorgung mit Infrastruktur und/oder einer übermäßigen Belastung immobiler Produktionsfaktoren zugunsten der mobilen Produktionsfaktoren einher gehen (mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf die Einkommensverteilung). Das ist ja eine der Kernaussagen von Sinns „selection principle“. Die Beseitigung von Kapitalverkehrskontrollen und das Zusammenwachsen der Finanzmärkte im Zuge der Globalisierung dürfte dabei die Mobilität des beweglichen Produktionsfaktors noch erhöht haben. Auch hier bietet sich gegebenenfalls eine internationale Politikkoordination an, zumal einseitige Veränderungen der Steuersätze auf Kapitaleinkommen eine ganze Reihe von Externalitäten auslösen können (Soerensen (2000), S. 438 f.). Einige Autoren erwarten von einer Politikkoordination in Gestalt einer Steuerharmonisierung bzw. Mindestbesteuerung von Kapitaleinkünften in Europa eine Reduzierung in der Steuerlast des Faktors Arbeit, ein höheres Arbeitsangebot, das wiederum stimulierend auf inländische Investitionen und damit auf die Bemessungsgrundlage der Kapitaleinkommensbesteuerung wirken könnte (ebenda, S. 449).

Andere Autoren (Jullien (2000), S. 462 f.) halten allerdings dagegen, dass der Steuerwettbewerb durchaus effiziente Ergebnisse hervorzubringen vermag, da er die Regierungen mit einer glaubwürdigen Ankündigung ausstattet, in Zukunft keine Steuersatzerhöhungen vorzunehmen und den Investoren signalisiert, dass sie sich vor Steuererhöhungen durch die „exit-option“ schützen können. Gerade diese könnte aber die Investitionen (und damit die Steuerbemessungsgrundlage) in allen Staaten erhöhen.

E. Fazit

Alles in allem genommen dürfte ein wesentlicher Effekt der Globalisierung darin bestehen, der Tendenz nach einen Faktorpreisausgleich für vergleichbare Produktionsfaktoren/Dienstleistungen zu erzwingen. Verteilungsziele lassen sich für den Wohlfahrtsstaat daher – wenn überhaupt – zunehmend nur noch über Transfers und Steuern erreichen (Lindbeck (2003), S. 21). Da ein Teil der staatlichen Steuern (Tarife, Bemessungsgrundlagen bei mobilen Produktionsfaktoren) aber durch den neuen Systemwettbewerb nicht mehr „frei“ wählbar sind, kommt einerseits den Transfers und andererseits der bewusst kompensierenden Entlastung der immobilen Produktionsfaktoren mit Sozialabgaben eine besondere Bedeutung zu.

Zusammenfassend kann man vielleicht sagen, dass die Globalisierung zwar nicht dazu beiträgt, Politikversagen im Sinne von Vaubel per se wahrscheinlicher zu machen, dass durch sie aber Politikfehler schneller aufgedeckt und davon ausgehende negative Externalitäten offenkundiger werden. In diesem Sinne schafft sie größere Transparenz und zwingt die Politiker eher dazu, auf die Lösung des Tinbergen- und des Zuordnungsproblems genauer zu achten. Insoweit induziert sie primär auch nicht mehr Koordination der Wirtschaftspolitik, sondern setzt Anreize, die „eigenen Hausaufgaben“ zu machen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Wähler den Politikern Ausreden mit dem Verweis auf die „Turbulenzen der Weltwirtschaft“ nicht mehr gestatten.

Im Hinblick auf das „Selektionsprinzip“ von Hans-Werner Sinn ist einerseits zu bedenken, dass die Öffnung der Märkte in Industrieländern für Entwicklungsländer (von der wir noch weit entfernt sind) diesen eher die Möglichkeit eines dynamischen Entwicklungs- und Aufholprozesses schafft. Mit wachsendem Einkommen werden aber soziale Standards und Umweltstandards in diesen Ländern auf eine eigene Nachfrage stoßen, was im Zweifel viel wirksamer ist, als deren Einführung von ihnen am Verhandlungstisch zu fordern. Andererseits verstärkt die Globalisierung lediglich eine Faktorwanderung (Kapital in den Süden, Arbeit in den Norden der Weltwirtschaft), die wir als Ökonomen bei den gegebenen relativen Faktorreichtümlichkeiten ohnehin erwarten, ja wünschen sollten, damit die Angleichung in den Faktorproduktivitäten und damit in den Pro-Kopf-Einkommen voranschreitet.

Dann bleibt immerhin noch die Sorge, als Land des „Nordens“ im Standortwettbewerb im Vergleich zu anderen Ländern des Nordens schlecht abzuschneiden. Könnte es aber nicht sein, dass Länder mit niedrigen Steuersätzen (auf Kapital und Arbeit) und damit vergleichsweise wenig verzerrenden Wirkungen auf die Allokation der Produktionsfaktoren deshalb nicht an attraktiver Infrastruktur einbüßen, weil sie den Strukturwandel vergleichsweise schneller bewältigen und deshalb schneller wachsen? Mit dem Wirtschaftswachstum spült

eine entsprechend breite Bemessungsgrundlage auch bei niedrigen Steuersätzen genügend Einnahmen in den Staatsäckel.¹⁵

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag analysiert zunächst die Implikationen wirtschaftspolitischer Prognose- und Planungsmodelle. Dabei werden neben dem Tinbergen-Problem, wonach mindestens so viele voneinander unabhängige wirtschaftspolitische Instrumente vorhanden sein müssen, wie Ziele angestrebt werden, weitere „Dilemma-Situationen“ herausgearbeitet. Diese betreffen den Wohlfahrtsstaat und treten u. a. dann ein, wenn unwirksame und/oder linear abhängige Instrumente vorliegen, wenn die Wirtschaftssubjekte Erwartungen im Hinblick auf den zukünftigen Instrumenteneinsatz bilden, das Zuordnungsproblem nicht adäquat gelöst wird etc. Schließlich wird anhand von neun Fragen/Thesen diskutiert, ob und inwieweit die Globalisierung dazu beiträgt, Anzahl und Größe der Dilemma-Situationen für den Wohlfahrtsstaat zu erhöhen.

Summary

In this paper, we first review broadly the implications of the so-called Tinbergen-dilemma. In its narrow sense, it shows that a rational economic policy is only able to achieve given economic goals whenever the number of independent instruments equals the number of economic targets. In a generalised context, further dilemmas emerge for the welfare state such as ineffective and/or collinear instruments, the effect of expectations about future policy on target variables, the failure of solving the assignment problem etc. Thereafter, we assess the likelihood for that important aspects of globalisation tend to exacerbate existing dilemma situations for the welfare state.

Literaturverzeichnis

- Bader, H./Fröhlich, S. (1973): Einführung in die Mathematik für Volks- und Betriebswirte, München.*
- Beetsma, R. et al. (2001): Is Fiscal Policy Coordination in EMU Desirable?, CESifo Working Paper, No. 599, München.*
- Blümle, G. (1979): Wirtschaftskeislauf, Beschäftigung und Inflation, Freiburg i. Br.*
- Clarida, R. et al. (1999): The Science of Monetary Policy: A New Keynesian Perspective, Journal of Economic Perspectives, Vol. XXXVII, No. 4, p. 1661 – 1707.*

¹⁵ Nicht zu verwechseln mit Horst Sieberts Gegenthese zum „race to the bottom“ (Sell (1999), S. 74 f.).

- Currie, D./Levine, P.* (1993): Rules, Reputation and Macroeconomic Policy Coordination, Cambridge.
- Dahl, R. A./Lindblom, C. E.* (1970): Sieben Grundziele der Gesellschaftsgestaltung, in: Gäfgen, G. (Hrsg.): Grundlagen der Wirtschaftspolitik, 3. Aufl., Köln, S. 211 – 236.
- DeGrauwe, P./Polan, M.* (2003): Globalisation and Social Spending, CESifo Working Paper, No. 885, München.
- Eisenring, C.* (2003): Die G-7 fordert flexiblere Wechselkurse: Schweizer Kritik am IMF-Abkommen mit Argentinien, Neue Zürcher Zeitung vom 22. September 2003, S. 9.
- Engelkamp, P./Sell, F. L.* (2003): Einführung in die Volkswirtschaftslehre, 2. überarb. u. erw. Aufl., Berlin.
- Franz, W.* (2003): Kinder, ZEW News, Mai, S. 8.
- Fus, A. M.* (2003): Auch wirtschaftlich ein Gewinn: Was sind die Auswirkungen der EU-Osterweiterung?, Neue Zürcher Zeitung vom 2. September 2003, S. 17.
- Hinte, H./Zimmermann, K. F.* (2003): Die Auswirkungen der Osterweiterung der EU auf Migration und Arbeitsmarkt, List-Forum, Bd. 29, Heft 1, S. 36 – 58.
- Jullien, B.* (2000): Discussion of Sorensen, P. B.: The Case for International Tax Coordination Reconsidered, Economic Policy, Vol. 31, p. 463 – 464.
- Kirchgässner, G.* (1998): Ökologische Steuerreform: Utopie oder realistische Alternative?, in: Krause-Junk, G. (Hrsg.): Steuersysteme der Zukunft, Berlin, S. 279 – 319.
- Klodt, H.* (2000): Kriterien und Leitlinien für die internationale Politikkoordination, Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 39. Jg., Heft 5, S. 1 – 4.
- Külp, B.* (1978): Außenwirtschaftspolitik, Tübingen.
- Lindbeck, A.* (2003): An Essay on Welfare State Dynamics, CESifo Working Paper, No. 976, München.
- Luckenbach, H.* (2000): Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik, 2., überarb. u. erw. Aufl., München.
- Mummert, U./Sell, F. L.* (2003): Einleitung, in: Mummert, U./Sell, F. L. (Hrsg.): Globalisierung und nationale Entwicklungspolitik, Münster, S. 1 – 13.
- Mundell, R. A.* (1962): The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy under Fixed Exchange Rates, IMF Staff Papers, Vol. 9, No. 1, p. 70 – 79.
- (1971): The Dollar and the Policy Mix: 1971. Essays in International Finance, No. 85, Princeton.
 - (1972): Options in Therapy: The Role of Fiscal and Monetary Policy, in: Hinshaw, R. (Hrsg.): Inflation as a Global Problem, Baltimore, S. 112 – 127.
 - o. V. (2003a): EU Wirtschaft braucht Einwanderer, Handelsblatt vom 15. August 2003, S. 4.
 - (2003b): Einwanderer werden häufig Unternehmer, Handelsblatt vom 16. Juni 2003, S. 8.
 - (2003c): Die Deutschen altern, Forum aktuell: Der MLP Newsletter für Private Finance, Juni, S. 1.

- Petersen, H.-G.* (2003): Globalisierung und soziale Gerechtigkeit, in: Reitz, S. (Hrsg.): Theoretische und wirtschaftspolitische Aspekte der internationalen Integration: Festschrift für Helga Luckenbach zum 68. Geburtstag, Berlin, S. 187 – 221.
- Schleininger, R.* (2003): Gefährliche Anreize für Frühensionen: Die Schweiz schneidet im OECD-Vergleich noch gut ab, Neue Zürcher Zeitung vom 28. August 2003, Nr. 198, S. 15.
- Sell, F. L.* (1989): Wechselkursprotektion als Instrument der Wirtschaftspolitik? Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel von Erdölproduzenten, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 40, Heft , S. 130 – 143.
- (1999): Anforderungen an immobile Produktionsfaktoren vor dem Hintergrund der Globalisierung, in: Berg, H. (Hrsg.): Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen, Formen, Konsequenzen, Berlin, S. 69 – 102.
 - (2001a): Was verspricht die Globalisierung für die Niedriginkommensländer? Ergebnisse aus der Wachstumstheorie und Evidenz. Korreferat zu Matthias Lutz, in: Schubert, R. (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven von Niedriginkommensländern – Zur Bedeutung von Wissen und Institutionen, Berlin, S. 71 – 86.
 - (2001b): Chancen und Risiken eines neuen Merkantilismus in einer globalen Welt, in: Reinermann, H. / Roßkopf, C. (Hrsg.): Merkantilismus und Globalisierung, Baden-Baden, S. 21 – 50.
 - (2001c): Fragmentierung – Außenhandel unter den Bedingungen vertikaler Globalisierung. Ein Überblick, Aussenwirtschaft, 56. Jg., Heft IV, S. 517 – 546.
 - (2002): Production, Markets and the Commercial World: Structural Changes and Current Tendencies, in: Ministerio de Fomento/Puertos del Estado (Hrsg.): Keys and Challenges of Port Activity in the New Millennium. Communications of the IX International Congress of Maritime Traffic and Port Handling (Santander, 24.-29. September 2001), Madrid, p. 35 – 51.
- Sinn, H.-W.* (1999): Pension Reform and Demographic Crisis: Why a Funded System is Needed and Why it is not Needed, CESifo Working Paper, No. 195, München.
- (2000): The Threat to the German Welfare State, CESifo Working Paper, No. 320, München.
 - (2002): Der neue Systemwettbewerb, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 3, Heft 4, S. 391 – 407.
 - (2003): Das demographische Defizit, IFO Schnelldienst, 56. Jg., Heft 5, S. 20 – 36.
- Sinn, H.-W./Ochel, W.* (2003): Social Union, Convergence and Migration, CESifo Working Paper, No. 961, München.
- Sinn, H.-W./Übelmesser, S.* (2001): When Will the Germans Get Trapped in their Pension System?, CESifo Working Paper, No. 561, München.
- Sorensen, P. B.* (2000): The Case for International Tax Coordination Reconsidered, Economic Policy, Vol. 31, p. 429 – 461.
- Tinbergen, J.* (1963): On the Theory of Economic Policy, 2. Aufl., Amsterdam.
- (1964): Economic Policy: Principles and Design, Amsterdam.
- Vaubel, R.* (2002): Discussion of J. v. Hagen/S. Mundschenk: Fiscal and Monetary Policy: Coordination in EMU, Österreichische Nationalbank Working Paper, No. 70, Wien, p. 33 – 35.

Der Einfluss der Globalisierung auf die Steuer- und Sozialpolitik – eine empirische Analyse für die OECD-Länder*

Von Axel Dreher

A. Einleitung

Die Kritik an der zunehmenden wirtschaftlichen Globalisierung geht oft darauf zurück, dass sie für einen Abbau von Sozialleistungen und eine Verschiebung der Steuerlast zugunsten von Unternehmen und Kapitalgebern verantwortlich gemacht wird. Ob und inwieweit die ökonomische Globalisierung die Wirtschaftspolitik tatsächlich beeinflusst, wurde in zahlreichen empirischen Arbeiten untersucht. Adserà und Boix (2002) zufolge, führt sie zu höheren Steuersätzen. Rodrik (1997) und Vaubel (1999) zeigen, dass die Globalisierung mit geringeren Staatseinnahmen einhergeht. Swank (2001) hingegen berichtet, dass sie steigen. Garrett (1995) und Heinemann (2000) stellen überhaupt keinen signifikanten Effekt der Globalisierung auf die Höhe der Staatseinnahmen fest.¹ Die Auswirkungen der Globalisierung auf die Sozialausgaben sind ähnlich umstritten: Hicks und Swank (1992) und Vaubel (1999) beobachten einen signifikant positiven, Swank (2001) sowie Garrett und Mitchell (1999) einen signifikant negativen Zusammenhang. Während die Ergebnisse von Garrett (1995), Quinn (1997) und Swank (2001) zeigen, dass die Globalisierung höhere Unternehmenssteuern nach sich zieht, kommen Hansson und Olofsson (2003) zu dem umgekehrten Ergebnis.

Der Einfluss der Globalisierung wurde in den genannten Studien meist durch das Ausmaß an Kapitalverkehrskontrollen, die Offenheit einer Volkswirtschaft für internationalen Handel oder die Höhe der ausländischen Direktinvestitionen gemessen. Ein möglicher Einfluss der politischen Integration wurde dabei ver-

* Der Verfasser dankt David Carey für die Bereitstellung der impliziten Steuersätze auf Arbeit, Kapital und Konsum.

¹ Ein ausgezeichneter Überblick über theoretische und empirische Arbeiten zu diesem Thema ist Schulze und Ursprung (1999).

nachlässigt. Mit zunehmender politischer Integration fällt es den Unternehmen jedoch schwerer, die Regierungen gegeneinander auszuspielen. Wenn eine zunehmende wirtschaftliche Integration mit einer stärkeren politischen Kooperation einhergeht, gleichen sich diese Effekte vielleicht gegenseitig aus. Der in den bisherigen Studien ermittelte Einfluss der wirtschaftlichen Globalisierung wäre dann verzerrt. Ähnliches gilt für die kulturelle Integration der betrachteten Länder. Bei freiem Kapitalverkehr ist ein Steuer- und Ausgabenwettbewerb beispielsweise desto wahrscheinlicher, je ähnlicher die Kultur am potenziellen Investitionsstandort der eigenen Kultur ist. Diese soziale Dimension der Globalisierung könnte für die Wirtschaftspolitik daher ebenfalls eine Rolle spielen.

Frühere empirische Arbeiten wie Garrett (1995), Quinn (1997) und Swank (2001) haben meist die Steuereinnahmen verwendet, um auf das Ausmaß an Steuerwettbewerb zu schließen. Selbst bei sinkenden Steuersätzen kann eine verbesserte Wirtschaftslage aber die Steuereinnahmen ansteigen lassen, was einen eventuell vorhandenen Steuerwettbewerb verschleieren würde (Schulze und Ursprung 1999, 316). Wenig aussagekräftig sind auch die gesetzlich festgelegten Steuersätze. Denn die Steuerbelastung hängt auch von der Bemessungsgrundlage der zugehörigen Steuer ab. Durch die national unterschiedlichen Freibeträge, Abschreibungsregelungen und weiteren Steuervergünstigungen kann die steuerliche Bemessungsgrundlage in verschiedenen Ländern selbst dann stark differieren, wenn die Bruttoeinkommen identisch sind. Um diesen Tatbeständen Rechnung zu tragen, werden in der jüngeren Literatur die von Mendoza, Razin und Tesar (1994) entwickelten effektiven durchschnittlichen Steuersätze verwendet (u.a. Bretschger und Hettich 2002, Hansson und Olofsson 2003). Dabei werden die tatsächlichen Steuereinnahmen der gesamten Volkswirtschaft in Relation zu den jeweils zugehörigen Steuerbasen gesetzt. Die Auswirkungen unterschiedlicher Steuervergünstigungen werden dadurch implizit erfaßt.

Die vorliegende Arbeit testet, ob und inwieweit Globalisierung insgesamt die Wirtschaftspolitik der OECD Länder beeinflusst hat und wie sich dieser Einfluss in wirtschaftliche, soziale und politische Faktoren zerlegen lässt. Es wird untersucht, ob die Globalisierung die Staatsausgaben, die Sozialleistungsquote und die effektiven Steuersätze auf Arbeit, Konsum und Kapital verändert hat. Erstmals wird bei einer solchen Analyse eine mögliche Endogenität der erklärenden Variablen berücksichtigt.

Zusätzlich zu den in der Literatur üblichen Kovariaten zieht die hier durchgeführte Analyse die von Dreher (2002) entwickelten Indizes der Globalisierung heran. Der Index basiert auf 23 Variablen, die mit den verschiedenen Dimensionen der Globalisierung zusammenhängen. Die Variablen wurden zu sechs Untergruppen zusammengefasst: tatsächliche Handels- und Investitionsströme, Restriktionen, Variablen über die politische Integration, Daten über persönliche

Kontakte mit dem Ausland, Daten über den grenzüberschreitenden Fluss an Informationen und ein Proxy für die kulturelle Integration. Diese Dimensionen sind mit Hilfe einer objektiven statistischen Methode zu drei Unterindizes und einem Globalisierungsindex aggregiert worden. Die einzelnen Komponenten sind in *Tabelle 1* wiedergegeben. *Tabelle 2a* berichtet die Ergebnisse für den gesamten Globalisierungsindex von 1975 – 2000; *Tabelle 2b* enthält die drei Unterindizes im Jahr 2000.

Die Ergebnisse der im dritten Abschnitt durchgeführten Regressionsanalyse zeigen, dass die Globalisierung – gemessen durch diesen Proxy – die effektiven Steuersätze auf Kapital erhöht und die anderen in dieser Studie analysierten Politikinstrumente nicht beeinflusst.

Im nächsten Abschnitt sollen zunächst die möglichen Einflüsse der Globalisierung auf die Wirtschaftspolitik dargelegt werden. Der dritte Abschnitt geht schließlich der Frage nach, ob die zunehmende Integration die Wirtschaftspolitik tatsächlich beeinflusst. Dazu werden kombinierte Zeitreihen-Querschnittsanalysen für die letzten 30 Jahre präsentiert. Der vierte Abschnitt fasst die Ergebnisse zusammen.

Tabelle 1
Komponenten des Globalisierungsindexes

A. Wirtschaftliche Integration		[35%]
i)	Stromgrößen	(50%)
	Handel (in % des BIP)	(23%)
	Ausländische Direktinvestitionen (in % des BIP)	(29%)
	Portfolioinvestitionen (in % des BIP)	(27%)
	Zahlungen an Ausländer (in % des BIP)	(22%)
ii)	Beschränkungen	(50%)
	versteckte Importschranken	(20%)
	Durchschnittlicher Zollsatz	(30%)
	Steuern auf internationalen Handel (in % der Einnahmen)	(24%)
	Kapitalverkehrskontrollen	(26%)
B. Politische Integration		[28%]
	Zahl der Botschaften	(34%)
	Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen	(34%)
	Teilnahme an UN Friedensmissionen	(32%)
C. Soziale Integration		[38%]
i)	Persönliche Kontakte	(24%)
	Auslandstelefonate	(31%)
	Transfers (in % des BIP)	(9%)
	Internationaler Tourismus	(1%)
	Kosten eines Anrufs in die USA	(33%)
	Anteil der Ausländer an der Bevölkerung	(26%)
ii)	Informationstechnologie	(39%)
	Telefon-Mainlines (auf 1000 Einwohner)	(18%)
	Internet-Hosts (pro Kopf)	(15%)
	Internet-Benutzer (relativ zur Bevölkerung)	(18%)
	Kabelanschlüsse (auf 1000 Einwohner)	(16%)
	Tageszeitungen (auf 1000 Einwohner)	(16%)
	Radios (auf 1000 Einwohner)	(17%)
iii)	Kulturelle Nähe	(37%)
	Zahl der McDonald's Restaurants (pro Kopf)	(100%)

Anmerkung: Die Zahlen in Klammern geben das Gewicht der jeweiligen Komponente im (Unter-)Index an. Alle Indizes liegen zwischen 0 (nicht globalisiert) und 10 (globalisiert).

Quelle: Dreher (2002)

Tabelle 2a
Entwicklung des Globalisierungsindex

	Globalisierungsindex					
	1975	1980	1985	1990	1995	2000
USA	4,56	4,61	4,53	4,50	6,09	6,48
Kanada	5,49	4,99	4,65	4,79	5,67	6,26
Schweden	5,18	4,53	4,56	5,00	5,36	6,00
Finnland	4,32	4,25	4,15	4,12	4,75	5,71
Dänemark	5,28	4,63	4,38	4,23	4,55	5,69
Luxemburg	5,45	4,97	5,46	5,34	5,37	5,61
Belgien	6,30	5,33	5,40	5,43	5,24	5,48
Schweiz	4,86	4,61	5,32	5,13	4,76	5,44
England	5,04	4,73	4,68	4,74	4,64	5,44
Frankreich	4,24	4,15	4,15	4,14	4,61	5,36
Norwegen	4,37	4,32	4,01	4,22	4,66	5,35
Holland	5,31	4,69	4,47	4,42	4,77	5,31
Deutschland	4,26	4,04	4,57	4,27	4,36	5,20
Österreich	4,44	4,54	4,15	4,31	4,47	5,10
Australien	3,58	3,38	3,29	4,06	4,64	5,03
Irland	3,59	3,63	3,62	3,85	4,04	4,95
Neuseeland	3,31	3,24	3,12	3,38	4,06	4,91
Italien	4,14	3,83	3,82	3,80	3,90	4,50
Japan	3,92	3,56	3,54	3,75	3,63	4,38
Portugal	2,23	2,49	2,30	2,63	3,10	4,10
Spanien	2,85	2,85	2,84	3,13	3,65	3,95
Island	3,49	2,94	2,91	2,97	3,07	3,90
Tschechische Republik	.	.	.	.	2,91	3,75
Polen	2,77	2,95	3,58	2,71	2,79	3,74
Griechenland	3,01	2,90	2,69	2,73	2,90	3,70
Ungarn	2,77	2,36	2,39	2,43	3,22	3,49
Korea, Rep.	2,71	2,52	2,33	3,04	2,99	3,25
Türkei	1,85	1,60	1,71	1,96	2,68	3,18
Slowakische Republik	.	.	.	.	2,35	3,06
Mexiko	2,19	2,32	1,92	2,36	2,62	2,88

Tabelle 2b
Globalisierungsindex und Unterindizes der Integration (Jahr 2000)

	Globalisierungs-index	Politische Integration	Gesellschaftl. Integration	Wirtschaftliche Integration
USA	6,48	7,88	6,90	4,92
Kanada	6,26	7,61	6,28	5,17
Schweden	6,00	7,85	5,00	5,62
Finnland	5,71	6,79	4,97	5,67
Dänemark	5,69	7,26	4,60	5,63
Luxemburg	5,61	2,21	5,10	8,84
Belgien	5,48	7,33	3,49	6,18
Schweiz	5,44	5,63	4,81	5,96
England	5,44	7,04	3,73	6,01
Frankreich	5,36	8,58	3,17	5,19
Norwegen	5,35	6,62	4,45	5,31
Holland	5,31	5,52	4,08	6,46
Deutschland	5,20	6,99	3,70	5,38
Österreich	5,10	6,75	3,61	5,39
Australien	5,03	4,37	5,92	4,60
Irland	4,95	4,92	3,30	6,75
Neuseeland	4,91	3,35	5,70	5,30
Italien	4,50	7,05	2,05	5,11
Japan	4,38	4,84	4,24	4,16
Portugal	4,10	4,88	2,12	5,61
Spanien	3,95	5,31	1,96	5,01
Island	3,90	2,05	4,35	4,87
Tschechische Republik	3,75	4,48	2,19	4,86
Polen	3,74	6,30	1,93	3,65
Griechenland	3,70	4,30	2,27	4,76
Ungarn	3,49	4,16	2,28	4,26
Korea, Rep.	3,25	3,65	2,39	3,86
Türkei	3,18	4,22	1,62	4,04
Slowakische Republik	3,06	2,80	1,94	4,48
Mexiko	2,88	3,44	1,40	4,03

B. Mögliche Einflüsse der Globalisierung auf die Wirtschaftspolitik

Der internationale politische Wettbewerb kann auf vielfältige Weise beschränkt werden. Während die nationalen Beschränkungen von internationalen Transaktionen seit den Achtzigern aber drastisch gelockert wurden, sind Absprachen zwischen den Regierungen – sei es in Form von Steuerharmonisierung, sei es in Form gemeinsamer Standards – in den letzten Jahren immer häufiger ins Gespräch gekommen.² Diese Entwicklungen können nicht isoliert betrachtet werden.

Nach Vaubel (1999, 282) lässt sich die Handelsliberalisierung politisch-ökonomisch damit erklären, dass die Politiker durch die resultierenden Effizienzgewinne zumindest kurzfristig mit höheren Einnahmen rechneten. Ebenso führt der Abbau von Kapitalverkehrsschranken zu einer verbesserten Allokation.³ Mit zunehmender Präsenz ausländischer Anbieter und Investoren auf dem inländischen Markt steigt dann der Widerstand gegen Marktzutrittsbeschränkungen durch die inländische Regierung (Peltzman 1989), was den Abbau der nationalen Regulierungen ermöglicht (Vaubel 1999, S. 284). Je mehr die wirtschaftliche Integration aber den politischen Wettbewerb zwischen den Regierungen verschärft, desto eher sind diese Regierungen an politischer Integration interessiert (Vaubel 1990). Der Abbau der oben genannten Beschränkungen zieht somit letztlich eine stärkere politische Zusammenarbeit nach sich, denn die Politiker wollen ihre Handlungsfähigkeit wahren.

Der erstgenannte Zusammenhang ist in der empirischen Literatur häufig untersucht worden. Dabei wird (vereinfacht) wie folgt argumentiert: Die stärkere wirtschaftliche Integration führt dazu, dass der mobile Produktionsfaktor Kapital in das Land mit den niedrigsten Steuern abwandert. Um ihre Steuerbasis nicht zu verlieren, treten die Regierungen in einen Steuerwettbewerb und senken die Steuern auf Kapital („race to the bottom“). Die geringeren Einnahmen können dann dazu führen, dass auch die Umverteilung durch den Staat sinkt und die Ausgaben ebenfalls zurückgehen. Der internationale politische Wettbewerb begrenzt dann die Ausgabenspielräume des Staates (Disziplinierungshypothese). Alternativ dazu können auch andere Einnahmequellen erschlossen werden. Hierzu bieten sich besonders immobile Quellen an. Es wäre dann zu erwarten, dass die Steuern auf Arbeit und Konsum im Zuge der wirtschaftlichen Globali-

² Sowohl in der EU als auch in der OECD kam es in den späten Neunzigern zu Initiativen, den „schädlichen“ Steuerwettbewerb zu unterbinden (*Devereux, Lockwood und Redoano 2002, 2*). Vgl. auch Europäische Kommission (1998), OECD (1998) und *van der Hoek (2003)*.

³ Allerdings können die Steuereinnahmen in den kapitalexportierenden Ländern sinken.

sierung steigen. Die Regierungen könnten dem zunehmenden Wettbewerbsdruck aber auch mit einer stärkeren politischen Kooperation begegnen. So könnten sie beispielsweise durch (inoffizielle) Absprachen verhindern, dass sie in einen Wettbewerb untereinander treten. Sie könnten auch einfach eine Mindestbesteuerung gesetzlich fest schreiben (wie in der EU mit der Mehrwertsteuer bereits geschehen). Wenn wirtschaftliche Integration tatsächlich politische Integration nach sich zieht, sind diese wahrscheinlich hoch korreliert. Wenn die politische Integration – so wie in allen bisherigen empirischen Arbeiten geschehen – bei der Analyse vernachlässigt wird, bildet der für die wirtschaftliche Globalisierung berechnete Koeffizient den gemeinsamen Effekt ab. Da die beiden Effekte vermutlich in die entgegengesetzte Richtung verlaufen, könnte das zu einem insignifikanten Koeffizienten führen. Wenn der politische Effekt den wirtschaftlichen übersteigt, könnte das sogar für die in der Einleitung berichteten Ergebnisse von Garrett (1995), Quinn (1997) und Swank (2001) verantwortlich sein. Das Ausmaß, zu dem ein Land politisch mit dem Rest der Welt integriert ist, muss in einer sinnvollen Analyse der wirtschaftlichen Globalisierung also unbedingt enthalten sein. Ähnliches gilt auch für technische und kulturelle Aspekte, auf die die Politik keinen oder nur einen geringfügigen Einfluss hat. Denn was nützt es festzustellen, dass die „Globalisierung“ für eine veränderte Wirtschaftspolitik verantwortlich ist, wenn nicht klar ist, von welcher Dimension der Globalisierung dieser Einfluss tatsächlich ausgeht. Eine Forderung der Globalisierungskritiker ist beispielsweise, den freien Kapitalfluss einzudämmen. Das könnte aber nur dann zu einer Umkehrung der Besteuerung führen, wenn auch tatsächlich ein Zusammenhang zwischen dem freien Kapitalverkehr und den Steuern auf Kapital besteht. Unabhängig von den Beschränkungen im Kapitalverkehr könnte aber auch die zunehmende soziale Integration für den berichteten Einfluss der Globalisierung auf die Wirtschaftspolitik verantwortlich sein. Wie die politische Integration ist wahrscheinlich auch sie hoch mit der wirtschaftlichen Globalisierung korreliert. Wenn der in früheren Studien berichtete Koeffizient überwiegend die technische Entwicklung oder die kulturelle Annäherung widerspiegelt und nicht den Einfluss der wirtschaftlichen Globalisierung, sind die aus diesen Untersuchungen abgeleiteten Empfehlungen hinfällig.

Aus diesen Überlegungen lassen sich die folgenden Hypothesen ableiten: Die wirtschaftliche Integration führt zu einem Steuerwettbewerb; die Steuersätze auf Kapitaleinkünfte sinken, während die auf Arbeitseinkommen und Konsum steigen. Die gesamten Staatsausgaben sinken, denn der politische Wettbewerb begrenzt die Ausgabenspielräume des Staates. Das Gleiche gilt wahrscheinlich auch für die Sozialausgaben. Diese können im Zuge der Globalisierung aber genauso gut steigen, denn nach der „Kompensationshypothese“ weiten die Regierungen den Wohlfahrtsstaat aus, um ihre Bürger gegen die Risiken der Globalisierung abzusichern.

Die politische Integration dient den Regierungen hingegen, den Wettbewerb zu beschränken. Sie sollte zu einem Anstieg der Steuersätze führen, denn die Vergleichs- und Ausweichmöglichkeiten werden durch die Absprachen beschränkt. Der geringere Wettbewerbsdruck könnte auch zu höheren Staatsausgaben und Sozialleistungen führen.

Was die soziale Integration angeht, sind die zu erwartenden Ergebnisse weniger eindeutig. Auf der einen Seite erleichtert eine stärkere kulturelle Integration die Auswanderung der Bürger. Unterschiede in der Besteuerung oder den Staatsausgaben können dann leichter zu Ausweichreaktionen führen („exit“). Der stärkere Wettbewerbsdruck sollte niedrigere Steuersätze und Staatsausgaben nach sich ziehen. Andererseits kann die kulturelle Nähe ein Land aber auch zu einem attraktiven Standort für Investitionen machen. Dadurch würde der Spielraum für Steuererhöhungen und Ausgaben sogar steigen.

Der nächste Abschnitt untersucht ökonometrisch, ob und inwieweit sich die Ergebnisse früherer Studien stützen oder vielmehr widerlegen lassen, wenn nicht nur die wirtschaftliche, sondern auch die politische und die soziale Integration eines Landes bei der Analyse berücksichtigt werden.

C. Empirische Analyse

Um zu untersuchen, ob und inwieweit die Globalisierung die Wirtschaftspolitik der OECD-Länder beeinflusst hat, werden kombinierte Zeitreihen-Querschnittsanalysen durchgeführt. Die abhängigen Variablen sind der Anteil der Sozialausgaben am BIP, der Staatsverbrauch relativ zum BIP und die effektiven Steuersätze auf Arbeit, Konsum und Kapital.⁴ Alle Daten sind Durchschnitte über fünf Jahre – sie erfassen den Zeitraum von 1970 – 2000. Da nicht alle Daten für alle 30 OECD-Länder im gesamten Zeitraum vorhanden sind, wird ein unsymmetrisches Panel geschätzt – die Zahl der Beobachtungen hängt von den verwendeten Variablen ab. Um für im Zeitablauf konstante unbeobachtbare Heterogenität zu kontrollieren, verwende ich für jedes Land einen eigenen Achsenabschnitt. Ein Dummy für jede der Fünf-Jahres-Perioden wird ebenfalls aufgenommen. Alle Standardfehler sind robust geschätzt. Alle Variablen mit ihren Definitionen und Fundstellen sind im Anhang beschrieben.

Alle Regressionen enthalten die gleichen erklärenden Variablen. Zunächst werden die verschiedenen abhängigen Variablen nur mit dem Globalisierungsindex erklärt. Die jeweils zweite Gleichung ergänzt dann Variablen, die sich in früheren Studien als signifikant erwiesen haben: Den Anteil der unter 15-jährigen und über 64-jährigen relativ zur Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter, die

⁴ Die effektiven Steuersätze sind *Carey* und *Rabesona* (2002) entnommen.

Arbeitslosenquote, die Beschäftigten des Staates relativ zu allen Erwerbstägigen (Razin, Sadka und Swagel 2002), die politische Orientierung der Regierung (Vaubel 1999), das Wirtschaftswachstum und ein Proxy für die Kosten des internationalen Handels (Hansson und Olofsson 2003).

Tabelle 3 berichtet die Ergebnisse. Wie man sieht, beeinflusst der Globalisierungsindex die Wirtschaftspolitik nicht signifikant. Der Altersabhängigkeitskoeffizient führt zu signifikant niedrigeren Kapitalsteuern, obwohl das Gegen teil zu erwarten wäre: Ein höherer Abhängigkeitskoeffizient impliziert, dass eine kleinere Gruppe von Erwerbstägigen die nicht aktive Bevölkerung unterstützen muss – die Steuern sollten daher steigen. Allerdings kann die Überalterung die Abneigung der Wähler gegen höhere Steuern stärken, denn die Erwerbstägigen werden durch sie benachteiligt (Razin, Sadka und Swagel 2002). Wie zu erwarten war, bringt eine höhere Arbeitslosigkeit signifikant höhere Staatsausgaben und eine signifikant höhere Sozialleistungsquote mit sich. Auch die Steuern auf Arbeitseinkünfte und Konsum sind (zum 5-Prozent-Niveau) signifikant höher. Ein größerer staatlicher Sektor (gemessen durch die Beschäftigten des Staates relativ zu allen Erwerbstägigen) erhöht die Staatsausgaben und die Kapitalsteuern signifikant.

Um die Kosten des internationalen Handels zu approximieren, wird ein von Hansson und Olofsson (2003) vorgeschlagener Proxy herangezogen. Diese dividieren den Wert der Importe inklusive der Kosten für Transport und Versicherung (c.i.f.) durch den Wert ohne diese Kosten (f.o.b.). Wie ein Blick auf die Tabelle zeigt, ist dieser Proxy nur in einer Regression (auf dem 10-Prozent-Niveau) signifikant: Höhere Kosten des internationalen Handels erhöhen die Sozialleistungsquote, da der Wettbewerb zwischen den Regierungen dann geringer ausfällt.⁵ Ein höheres Wirtschaftswachstum führt zu geringeren Staatsausgaben, einer geringeren Sozialleistungsquote und höheren Konsumsteuern. Diese Zusammenhänge sind signifikant auf dem Ein-, Fünf- bzw. Zehn-Prozent-Niveau. Das Resultat für die Staatsausgaben ist kompatibel mit den Ergebnissen anderer Autoren (u.a. Bretschger und Hettich 2002, Hansson und Olofsson 2003), während der positive Einfluss auf die Konsumsteuern überrascht. Die politische Richtung der Regierung hat in keiner Regression einen signifikanten Einfluss.

Bei einigen Kovariaten besteht ein offensichtliches Endogenitätsproblem: Wenn höhere Sozialleistungsquoten beispielsweise zu mehr (offizieller) Arbeitslosigkeit führen, ist die Arbeitslosenquote endogen. Das gleiche gilt auch für die Staatsausgaben. Endogenität könnte sogar in Bezug auf die Globalisierung ein Problem sein. Ob die verwendeten Kovariate tatsächlich exogen sind wird im Rahmen des weiter unten diskutierten Arellano-Bond-Schätzers getestet.

⁵ Vgl. dazu auch Hansson und Olofsson (2003, S. 4).

Tabelle 3
Globalisierung und Wirtschaftspolitik (1970 – 2000), OLS, statistisches Modell)

	Staatsausgaben	Sozialleist.quote	Steuern auf Arbeit	Konsumentsteuern	Kapitalsteuer
Globalisierungsindex	-0,08 (0,20)	0,17 (0,48)	-0,13 (0,17)	-0,34 (0,44)	-0,21 (0,27)
Altersabhängigkeitssquotient	-6,91 (1,43)	5,30 (0,61)		-6,5 (0,58)	-8,53 (1,61)
Arbeitslosenquote	0,25 (6,09*)	0,39 (3,74**)		0,37 (2,62*)	0,16 (2,19**)
Beschäftigte des Staates (relativ zu allen Erwerbstätigen)	0,56 (7,06*)	0,24 (1,47)		0,31 (0,81)	0,13 (0,82)
Kosten des Handels	1,85 (0,50)	11,52 (1,73)		0,78 (0,05)	1,10 (0,32)
Wirtschaftswachstum	-0,30 (3,20*)	-0,37 (2,27**)		-0,31 (1,18)	0,25 (1,87#)
Linke Regierung, Dummy	0,3 (1,22)	-0,05 (0,08)		0,68 (0,76)	0,60 (1,27)
Zahl der Länder	30	28	29	26	23
Zahl der Beobachtungen	132	132	131	102	92
R ² (within)	0,70	0,70	0,57	0,55	0,61

Anmerkungen: Alle Regressionen enthalten eigene Achsenabschnitte für jedes Land und jede Periode. Die Standardfehler sind robust geschätzt. T-Statistiken in Klammern: signifikant auf dem 1-% Niveau (*), 5-% Niveau (**) und 10-%-Niveau (#)

Staatsausgaben und Steuern verändern sich langsam im Zeitablauf, denn die Änderungen verursachen Kosten (Devereux, Lockwood und Redoano 2002, S. 4). Daher wird zusätzlich ein dynamisches Modell geschätzt, dass die verzögerte endogene Variable enthält. Da der OLS-Schätzer mit festen Ländereffekten dann inkonsistent ist, wird zusätzlich der von Arellano und Bond (1991) vorgeschlagene GMM-Schätzer verwendet. Dieser Schätzer differenziert das Modell, um die unbeobachteten zeitinvarianten festen Effekte zu berücksichtigen. Er verwendet die verzögerten Differenzen der endogenen und der exogenen Variablen als Instrumente. Da wir auf diese Weise mehr Instrumente als erklärende Variablen zur Verfügung haben, sind die Gleichungen überidentifiziert und müssen auf geeignete Weise gewichtet werden. Hier werden nur die mit dem GMM1-Schätzer ermittelten Ergebnisse berichtet, der die Einheitsmatrix heranzieht. Der (asymptotisch effiziente) zweistufige Schätzer wird nicht benutzt, da die Standardfehler in kleinen Stichproben wie dieser hier unterschätzt werden (Arellano und Bond 1991, S. 291).

Wie ein Blick auf die *Tabellen 4a* und *4b* zeigt, verändert die verzögerte endogene Variable die meisten Ergebnisse nicht. Ein geringer Anteil der Erwerbsfähigen an der gesamten Bevölkerung reduziert die Staatsausgaben nun signifikant. Der Sargan-Test auf die Exogenität der verwendeten Instrumente und der Arellano-Bond-Test auf Autokorrelation zweiter Ordnung verwerfen in dieser Regression allerdings die Überidentifizierungsrestriktion. Daher wurden die Instrumente als prädeterminiert statt als strikt exogen in die Regression aufgenommen – die Ergebnisse ändert das nicht (und die beiden Spezifikationstests akzeptieren die Instrumente). Die Arbeitslosenquote beeinflusst nun weder die Steuern auf Arbeit noch die auf Kapital signifikant; wenn der internationale Handel teurer ist, reduziert das in der dynamischen Spezifikation die Steuern auf Arbeitseinkünfte, wenn die Regression mit OLS geschätzt wird. Ein Einfluss auf die Sozialleistungsquote besteht nicht mehr. In der OLS-Regression führt ein höheres Wirtschaftswachstum zu signifikant niedrigeren Steuern auf Arbeitseinkünfte – die Konsumsteuern hängen nicht mehr vom Wirtschaftswachstum ab, wenn die verzögerte endogene Variable berücksichtigt wird. Wie die Tabelle zeigt, tendieren linke Regierungen zu höheren Konsumsteuern. Dieser Zusammenhang ist in der GMM-Regression zum 5-Prozent-Niveau signifikant. Die verzögerte endogene Variable selbst ist in den meisten OLS-Regressionen signifikant – sie ist immer insignifikant, wenn mit GMM geschätzt wird.

Was den Globalisierungsindex angeht, sind die Ergebnisse in den meisten Fällen unverändert. Das lässt den Schluss zu, dass die Globalisierung der letzten 30 Jahre keinen wesentlichen Einfluss auf die Wirtschaftspolitik der OECD-Länder gehabt hat. Die einzige Ausnahme sind die Steuersätze auf Kapital. Sie sind im Zuge der Globalisierung allerdings nicht gefallen, sondern vielmehr ge-

Tabelle 4a
Globalisierung und Wirtschaftspolitik
(1970 – 2000, OLS und GMM, dynamisches Modell)

	Staatsausgaben		Sozialleistungs- quote		Steuern auf Arbeit	
	OLS	GMM	OLS	GMM	OLS	GMM
Globalisierungsindex	0,14 (0,35)	-0,16 (0,40)	-0,73 (1,04)	-0,74 (1,10)	0,03 (0,04)	0,51 (0,48)
Altersabhängige- quotient	-8,51 (1,71#)	-9,56 (2,34**)	-13,45 (1,61)	-2,92 (0,30)	-0,55 (0,05)	-6,00 (0,47)
Arbeitslosenquote	0,15 (2,71*)	0,17 (3,19*)	0,47 (4,57*)	0,53 (4,72*)	0,15 (1,14)	0,30 (1,22)
Beschäftigte des Staates (relativ zu allen Erwerbstätigen)	0,45 (4,52*)	0,29 (2,56**)	0,20 (1,08)	0,15 (0,74)	0,13 (0,34)	0,14 (0,42)
Kosten des Handels	1,12 (0,22)	1,16 (0,32)	0,05 (0,01)	0,91 (0,16)	-24,69 (1,95#)	-20,71 (1,25)
Wirtschaftswachstum	-0,28 (3,24*)	-0,25 (3,00*)	-0,49 (2,59**)	-0,31 (1,65#)	-0,66 (3,78*)	-0,42 (1,28)
Linke Regierung, Dummy	0,20 (0,75)	0,52 (1,60)	0,24 (0,43)	0,37 (0,68)	-0,27 (0,25)	-0,41 (0,48)
Verzögerte Endogene	0,35 (3,01*)	0,33 (1,42)	0,26 (2,02**)	0,06 (0,17)	0,60 (5,38*)	0,02 (0,05)
Zahl der Länder	28	27	26	25	22	21
Zahl der Beobachtungen	115	86	89	62	71	49
R ² (within)	0,63		0,81		0,70	
Sargan-Test (p-Wert)		0,0003		0,50		0,67
Arellano-Bond-Test (p-Wert)		0,03		0,61		0,85

Anmerkungen: Siehe Tabelle 3.

Tabelle 4b
Globalisierung und Wirtschaftspolitik
(1970 – 2000, OLS und GMM, dynamisches Modell)

	Konsumsteuern		Kapitalsteuern	
	OLS	GMM	OLS	GMM
Globalisierungsindex	-0,67 (1,15)	-0,68 (1,03)	3,34 (2,61**)	2,73 (1,74#)
Altersabhängige- quotient	-0,75 (0,12)	-10,57 (1,43)	-35,99 (2,18**)	-54,57 (1,44)
Arbeitslosenquote	0,04 (0,51)	-0,01 (0,10)	-0,09 (0,37)	0,15 (0,30)
Beschäftigte des Staates (relativ zu allen Erwerbstätigen)	0,09 (0,45)	-0,05 (0,25)	0,70 (0,99)	1,21 (1,93 #)
Kosten des Handels	1,85 (0,49)	4,04 (0,74)	3,43 (0,12)	0,33 (0,01)
Wirtschaftswachstum	0,08 (0,53)	0,06 (0,49)	-0,05 (0,14)	0,03 (0,08)
Linke Regierung, Dummy	0,71 (1,48)	1,00 (2,11**)	-2,03 (1,32)	-1,37 (1,03)
Verzögerte Endogene	0,49 (4,15*)	0,08 (0,28)	0,11 (0,72)	-0,21 (0,38)
Zahl der Länder	24	21	22	19
Zahl der Beobachtungen	83	59	67	45
R ² (within)	0,47		0,53	
Sargan-Test (p-Wert)		0,82		0,32
Arellano-Bond-Test (p-Wert)		0,50		0,98

Anmerkungen: Siehe *Tabelle 3*.

stiegen.⁶ Dieser Zusammenhang ist in der OLS-Regression signifikant auf dem 5-Prozent-Niveau. Er ist immerhin noch auf dem 10-Prozent-Niveau signifikant, wenn mit GMM geschätzt wird. Es zeigt sich, dass die Steuerquote um ungefähr drei Prozentpunkte höher liegt, wenn der Globalisierungsindex um einen Punkt steigt. Da die Globalisierungsvariable ein willkürlich skalierter Index ist, kann dieses Ergebnis nicht sinnvoll interpretiert werden. Allerdings ist beispielsweise die gestiegene Integration Kanadas von 1985 bis 1995 oder Norwegens von 1980 bis 2000 für einen Anstieg der durchschnittlichen Steuersätze auf Kapital um jeweils drei Prozentpunkte verantwortlich. Der tatsächliche Anstieg betrug in diesen Zeiträumen 7,69 beziehungsweise 0,61 Prozentpunkte. Von einer Erosion der Steuersätze auf Kapital im Zuge der Globalisierung kann nicht die Rede sein.

Abschließend soll nun untersucht werden, welche Dimensionen der Globalisierung für diesen Zusammenhang verantwortlich sind und ob nicht einzelne Unterindizes doch einen signifikanten Einfluss auf die Wirtschaftspolitik haben und in der aggregierten Analyse nur deshalb insignifikant sind, weil die Effekte dieser einzelnen Dimensionen einander entgegen laufen. Statt des bisher verwendeten Globalisierungsindexes werden nun dessen drei Unterindizes in die Regressionen aufgenommen. Die Tabellen 5a und 5b enthalten die Resultate. Wie man sieht, bestätigt die disaggregierte Analyse die bisherigen Ergebnisse: In fast allen Fällen sind die Koeffizienten der Globalisierungsvariablen völlig insignifikant. Wiederum ist der durchschnittliche Steuersatz auf Kapital die einzige Ausnahme. Es zeigt sich, dass die wirtschaftliche Globalisierung den durchschnittlichen Steuersatz auf Kapital signifikant erhöht. Dieses Ergebnis ist unabhängig von der Schätzmethode. Der Einfluss der sozialen Integration ist hingegen weniger eindeutig. Hier besteht ein (auf dem 5-Prozent-Niveau) signifikanter Zusammenhang nur in der within-groups-Spezifikation – wieder führt eine stärkere Integration zu höheren Steuersätzen. Die soziale Integration scheint die Attraktivität eines Standortes zu erhöhen, wodurch der Spielraum für Steuererhöhungen steigt. Die Ergebnisse zeigen außerdem, dass die politische Globalisierung die Wirtschaftspolitik nicht beeinflusst hat.

⁶ Dieses Ergebnis ist kompatibel mit *Devereux, Lockwood und Redoano* (2002), die zeigen, dass die Offenheit einer Volkswirtschaft zu höheren durchschnittlichen Steuersätzen auf verschiedene Investitionsarten führt. Es widerlegt *Genschel* (2001), der argumentiert, dass der Steuerwettbewerb im Zuge der Globalisierung den Handlungsspielraum der Regierungen beträchtlich eingeschränkt hat. Zwar räumt *Genschel* ein, die Steuern auf Kapital seien insgesamt nicht gesunken – doch lägen sie ohne die starke Integration der OECD-Länder heute höher, da sich die Wirtschaftslage verschlechtert hat. Die hier präsentierte Analyse widerlegt diese Vermutung, denn sie beinhaltet Kontrollvariablen für die Wirtschaftslage.

Tabelle 5a
**Dimensionen der Globalisierung und Wirtschaftspolitik
(1970-2000, OLS und GMM, dynamisches Modell)**

	Staatsausgaben		Sozialleist.-quote		Steuern auf Arbeit	
	OLS	GMM	OLS	GMM	OLS	GMM
Wirtschaftliche Integration	0,22 (0,70)	-0,12 (0,42)	-0,50 (0,90)	-0,69 (1,47)	0,10 (0,15)	0,28 (0,33)
Soziale Integration	-0,06 (0,36)	-0,06 (0,25)	-0,30 (1,08)	-0,11 (0,26)	0,23 (0,60)	0,08 (0,14)
Politische Integration	0,13 (0,57)	0,01 (0,04)	0,02 (0,04)	-0,69 (1,47)	-0,45 (0,63)	0,35 (0,56)
Altersabhängigkeits-quotient	-7,26 (1,37)	-9,71 (2,25**)	-14,18 (1,56)	-4,71 (0,47)	-0,88 (0,07)	-3,44 (0,25)
Arbeitslosenquote	0,15 (2,66*)	0,17 (3,01*)	0,48 (4,58*)	0,54 (4,68*)	0,17 (1,32)	0,25 (1,05)
Beschäftigte d. Staates (relativ zu allen Erwerbstägigen)	0,43 (4,27*)	0,29 (2,47**)	0,23 (1,23)	0,21 (1,06)	0,15 (0,38)	0,15 (0,43)
Kosten des Handels	1,06 (0,21)	1,04 (0,28)	-0,05 (0,01)	0,32 (0,05)	-22,76 (1,96**)	-21,02 (1,25)
Wirtschaftswachstum	-0,28 (3,22)	-0,25 (2,94*)	-0,48 (2,39**)	-0,30 (1,55)	-0,65 (3,81*)	-0,48 (1,49)
Linke Regierung, Dummy	0,13 (0,45)	0,50 (1,50)	0,12 (0,21)	0,39 (0,74)	-0,02 (0,02)	-0,70 (0,77)
Verzögerte Endogene	0,33 (2,86*)	0,36 (1,58)	0,25 (1,92#)	0,06 (0,17)	0,58 (5,19*)	0,15 (0,46)
Zahl der Länder	28	27	26	25	22	21
Zahl d. Beobacht.	115	86	89	62	71	49
R²(within)	0,64		0,81		0,70	
Sargan-Test (p-Wert)		0,0005		0,62		0,50
Arellano-Bond-Test (p-Wert)		0,04		0,56		0,93

Anmerkungen: Siehe *Tabelle 3*.

Tabelle 5b
**Dimensionen der Globalisierung und Wirtschaftspolitik
(1970-2000, OLS und GMM, dynamisches Modell)**

	Konsumsteuern		Kapitalsteuern	
	OLS	OLS	OLS	GMM
Wirtschaftliche Integration	-0,04 (0,10)	-0,59 (1,14)	2,63 (1,69#)	3,25 (2,34**)
Soziale Integration	-0,27 (0,93)	-0,20 (0,62)	1,34 (1,97**)	0,95 (1,24)
Politische Integration	-0,23 (0,81)	-0,38 (0,90)	0,07 (0,09)	-0,22 (0,27)
Altersabhängige-quotient	0,29 (0,04)	-10,74 (1,32)	-33,23 (1,80#)	-47,67 (1,24)
Arbeitslosenquote	0,03 (0,41)	-0,02 (0,20)	-0,25 (0,77)	-0,04 (0,07)
Beschäftigte d. Staates (relativ zu allen Erwerbstätigen)	0,07 (0,32)	-0,04 (0,19)	0,59 (0,84)	0,94 (1,63)
Kosten des Handels	2,11 (0,57)	2,66 (0,46)	12,31 (0,37)	8,93 (0,31)
Wirtschaftswachstum	0,07 (0,46)	0,10 (0,68)	-0,001 (0,00)	0,13 (0,67)
Linke Regierung, Dummy	0,70 (1,37)	1,15 (2,03**)	-1,71 (1,11)	-1,34 (0,98)
Verzögerte Endogene	0,47 (3,65*)	0,35 (1,73#)	0,10 (0,69)	-0,22 (0,45)
Zahl der Länder	24	21	22	19
Zahl d. Beobacht.	83	59	67	45
R ² (within)	0,47			
Sargan-Test (p-Wert)		0,49		0,46
Arellano-Bond-Test (p-Wert)		0,91		0,79

Anmerkungen: Siehe *Tabelle 3*.

Anhang A: Definitionen

Altersabhängigkeitsquotient: Anteil der unter 15-jährigen und über 64-jährigen relativ zur Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter.

Arbeitslosenquote: Anteil der Erwerbsfähigen die Arbeit suchen, aber keine haben.

Beschäftigte des Staates: Beschäftigte des Staates relativ zu allen Erwerbstätigen.

Effektive Steuersätze auf Arbeit, Kapital und Konsum: Tatsächliche Steuereinnahmen auf Arbeit, Kapital und Konsum der gesamten Volkswirtschaft in Relation zu der jeweils zugehörigen Steuerbasis.

Kosten des Handels: Wert der Importe inklusive der Kosten für Transport und Versicherung (c.i.f.) dividiert durch den Wert ohne diese Kosten (f.o.b.).

Linke Regierung, Dummy: Dummy, das den Wert eins annimmt, wenn eine Linke Partei die Regierung stellt (Durchschnitt über 5 Jahre).

Sozialleistungsquote: Sozialausgaben in Prozent des BIP.

Staatsausgaben: Allgemeiner Staatskonsum in Prozent des BIP.

Wirtschaftswachstum: Reales BIP-Wachstum in Prozent.

Anhang B: Deskriptive Statistiken und Datenquellen

Variable	Datenquelle		Durchschnitt	Std. Abw.
Globalisierungsindex	Dreher (2002)	overall between within	4,02	1,08 0,99 0,46
Wirtschaftliche Integration	Dreher (2002)	overall between within	4,71	1,21 1,03 0,61
Politische Integration	Dreher (2002)	overall between within	2,60	1,42 1,21 0,76
Soziale Integration	Dreher (2002)	overall between within	5,11	1,71 1,59 0,71
Staatsausgaben	Weltbank (2002)	overall between within	17,85	4,72 4,47 1,50
Sozialeistungsquote	OECD (2003)	overall between within	19,66	7,18 6,93 2,58
Effektive Steuersätze auf Konsum	Carey und Rabesona (2002)	overall between within	16,71	5,28 5,16 1,40
Effektive Steuersätze auf Kapital	Carey und Rabesona (2002)	overall between within	26,42	7,83 7,79 2,88
Effektive Steuersätze auf Arbeit	Carey und Rabesona (2002)	overall between within	30,41	9,55 9,14 2,75
Altersabhängigkeitsquotient	Weltbank (2002)	overall between within	0,54	0,09 0,07 0,05
Arbeitslosenquote	Weltbank (2002), Europäische Kommission (2003)	overall between within	6,11	4,05 3,19 2,70

Variable	Datenquelle		Durchschnitt	Std. Abw.
Beschäftigte des Staates	Cusack (1998), OECD (2000)	overall	10,87	5,72
		between		6,63
		within		1,41
Kosten des Handels	IWF (2003)	overall	1,0004	0,22
		between		0,21
		within		0,03
Wirtschaftswachstum	Weltbank (2002)	overall	2,38	1,71
		between		1,08
		within		1,37
Linke Regierung, Dummy	Beck et al. (1999)	overall	0,45	0,42
		between		0,31
		within		0,29

Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit untersucht den Einfluss der Globalisierung auf die Wirtschaftspolitik der OECD-Länder in den letzten 30 Jahren. Im Gegensatz zu früheren Arbeiten werden neben der wirtschaftlichen Globalisierung auch die politische und soziale Integration als erklärende Variablen herangezogen. Zum ersten Mal in einer solchen Analyse wird die mögliche Endogenität der Globalisierungsvariablen berücksichtigt.

Die Ergebnisse zeigen, dass die durchschnittlichen effektiven Steuersätze auf Kapital als einziges der untersuchten wirtschaftspolitischen Instrumente von der Globalisierung beeinflusst wurde. Entgegen der *a priori* aufgestellten Hypothese sind diese Steuersätze im Zuge der Globalisierung allerdings nicht gesunken, sondern sogar gestiegen.

Summary

Using panel regression for the period 1970-2000 the paper analyzes whether globalization has influenced the OECD countries' social and overall spending as well as their implicit tax rates on labor, consumption and capital. Accounting for potential endogeneity of the regressors, the results show that globalization (measured by an index covering 23 variables) did not decrease the leeway for independent economic policy. Globalization even increased implicit tax rates on capital – a result that is mainly driven by economic integration. Depending on the method of estimation, increasing social integration also plays a role, while political integration does not matter for economic policy.

Literaturverzeichnis

- Adserà, A./Boix C. (2002): Trade, Democracy and the Size of the Public Sector: The Political Underpinnings of Openness, International Organization, Vol. 56, p. 229 – 262.*
- Arellano, M./Bond, S. (1991): Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations, Review of Economic Studies, Vol. 58, p. 277 – 297.*
- Beck, T./Demirgüç-Kunt, A./Levine, R. (1999): A New Database on Financial Development and Structure, World Bank Economic Review, September 2000, p. 597 – 605*
- Bretschger, L./Hettich, F. (2002): Globalisation, Capital Mobility and Tax Competition: Theory and Evidence for OECD Countries, European Journal of Political Economy, Vol. 4, No. 18, p. 695 – 716.*
- Carey, D./Rabesona, J. (2002): Tax Ratios on Labour and Capital Income and on Consumption, OECD Economic Studies, No. 35.*
- Cusack, T.R. (1998): Data on Public Employment and Wages for 21 OECD countries, Science Center Berlin, mimeo.*
- Devereux, M.P./Lockwood, B./Redoano, M. (2002): Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?, University of Warwick, mimeo.*
- Dreher, A. (2002): Does Globalization Affect Growth?, Universität Mannheim, mimeo.*
- Europäische Kommission (1998): Conclusions of the ECOFIN council meeting on 1 December 1997 concerning taxation policy, Official Journal C 002(01), p. 001 – 006.*
- (2003): AMECO Datenbank.
- Garrett, G. (1995): Capital Mobility, Trade and the Domestic Politics of Economic Policy, International Organization, Vol. 49, S. 657 – 687.*
- Garrett, G./Mitchell, D. (1999): Globalization and the Welfare State, Yale University, mimeo.*
- Genschel, P. (2002): Globalization, Tax Competition and the Welfare State, Politics & Society, Vol. 2, No. 30, p. 245 – 275.*
- Hansson, Å./Olofsson, K. (2003): The Effects of Tax Competition and New Economic Geography on Taxation in OECD Countries, Lund University, mimeo.*
- Heinemann, F. (2000): Does Globalization Restrict Budgetary Autonomy? A Multidimensional Approach, Intereconomics, Vol. 6, No. 35, p. 288 – 298.*
- Hicks, A.M./Swank, D.H. (1992): Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82, American Political Science Review, Vol. 86, No. 3, S. 658-674.*
- Hoek, P.M. van der (2003): Tax Harmonization and Competition in the European Union, eJournal of Tax Research, Vol. 1, No. 1, p. 19 – 36.*
- Internationaler Währungsfonds (2003): International Financial Statistics Indicators, CD-Rom, June.*
- Mendoza, E./Razin, A./Tesar, L. (1994): Effective Tax Rates in Macroeconomics: Cross-Country Estimates of Tax Rates on Factor Income and Consumption, Journal of Monetary Economics, Vol. 34, No. 1, p. 297 – 323.*

OECD (1998): Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue, Paris.

- (2000): Summary of the PSPE Data Analysis and Future Direction for HRM Data Collection, PUMA/HRM(2000)/7, mimeo.
- (2003): Statistical Compendium, CD-Rom.

Peltzman, S. (1989): The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation, Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics, p. 1 – 59.

Quinn, D. (1997): The Correlates of Change in International Financial Regulation, American Political Science Review, Vol. 3, No. 91, p. 531 – 552

Razin, A./Sadka, E./Swagel, P. (2002): Tax Burden and Migration: A Political Economy Theory and Evidence, Journal of Public Economics, Vol. 85, p. 167 – 190.

Rodrik, D. (1997): Has Globalization Gone too Far?, Institute for International Economics, Washington.

Schulze, G./Ursprung, H.W. (1999): Globalisation of the Economy and the Nation State, The World Economy, Vol. 3, No. 22, p. 295 – 352.

Swank, D.H. (2001): Mobile Capital, Democratic Institutions, and the Public Economy in Advanced Industrial Societies, Journal of Comparative Policy Analysis, No. 3, p. 133 – 162.

Vaubel, R. (1990): Wohlfahrtsgewinne durch international organisierte Wirtschaftspolitik?, Koreferat, in: Kantzenbach, E. (Hrsg.), Probleme der internationalen Koordination der Wirtschaftspolitik, Berlin, S. 71 – 77.

- (1999): Internationaler Politischer Wettbewerb: Eine europäische Wettbewerbsaufsicht für Regierungen und die empirische Evidenz, in: Schenk, K.E./Schmidchen, D./Streit, M.E./Vanberg, V. (Hrsg.), Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, S. 280 – 309.

Weltbank (2002): World Development Indicators, CD-Rom.

Globalisierung, Systemwettbewerb und Besteuerung

Von Wolf Schäfer

A. Zwang, Äquivalenz und Exit

Nach allgemeinem Verständnis und im Einklang mit § 3 der deutschen Abgabenordnung werden Steuern als monetäre Zwangsabgaben an den Staat ohne spezifische Gegenleistung definiert. Auffallend ist, dass diese Legaldefinition, die das Nonaffektionsprinzip der Besteuerung impliziert, einem der dominierenden Paradigmen traditioneller und moderner Ökonomie widerspricht: dem freiwilligen Tausch, also der zwangsfreien Äquivalenzbeziehung zwischen Tauschpartnern. Die Einführung von Zwang in die Beziehung zwischen Bürger und Staat entspricht einer organischen Staatsauffassung, der zufolge der Staat als eine hierarchisch über den Privaten stehende Institution mit eigenständiger Persönlichkeit und mit Entscheidungs- und Durchsetzungsmonopol gegenüber den Privaten begriffen wird. Eine solche Staatsauffassung steht grundsätzlich im Widerspruch zur Verfassungökonomik, in der der Staat als ein freiwilliger Zusammenschluss von Bürgern aufgefasst wird, durch den sie gemeinsame Vorteile erschließen wollen. Die freiwillige Ermächtigung des Staates zum öffentlichen Angebot an Leistungen bedeutet, dass das Verhältnis zwischen Individuum und Staat auf die gleiche Ebene gestellt wird wie das zwischen den Individuen untereinander (Wicksell 1896). Insofern hat der verfassungökonomische Staat Genossenschaftscharakter, dem Freiwilligkeit und Äquivalenz grundsätzlich zugeordnet werden können.

Zwang als das Gegenteil von Freiwilligkeit ist nur durchsetzbar, wenn die Gezwungenen keine Alternativen haben oder wahrnehmen. Unabhängig von abstrakten Staatsauffassungen ist äquivalenzloser einseitiger Zwang, den der Staat den Privaten auferlegt, deshalb um so weniger durchsetzbar, je mehr Möglichkeiten den Privaten zum Exit wahrnehmbar offen stehen. Denn Ausweichmöglichkeiten offerieren den Privaten das Unterlaufen des staatlichen Zwangs und die Hinwendung zu freiwilligen Äquivalenzbeziehungen, die ihnen zum Beispiel in anderen Regulierungsgebieten außerhalb der nationalen Grenzen angeboten werden. Und damit ist dann der Regulierungs- beziehungsweise Sys-

temwettbewerb angesprochen. Im Systemwettbewerb konkurrieren die immobilen Ressourcen eines Standortes um die international mobilen Ressourcen, damit letztere sich mit ersteren zu beiderseitigem Nutzen komplementär verbinden. Systemwettbewerb ist die Konsequenz dessen, was gemeinhin als Globalisierung bezeichnet wird. Globalisierung ist ein Prozess der weltweiten Absenkung der Kosten der Überwindung nationalstaatlicher Grenzen mit der Folge zunehmender globaler Vernetzung von Märkten. Insofern ist Globalisierung ein weltweites Programm zur Mehrung von Exit-Optionen für die Privaten, das heißt zur stärkeren Durchsetzung des ökonomischen Paradigmas des freiwilligen Tausches (Schäfer 2003a). Die Staaten beziehungsweise Regierungen werden damit in ihrer Regulierungsmacht, die die Mitglieder einer Jurisdiktion mit Zwangsabgaben ohne Äquivalenzcharakter konfrontiert, zunehmend begrenzt.

Globalisierung und Systemwettbewerb verändern mithin die Bedingungen, unter denen die Steuer- und Abgabensysteme traditionellen Zuschnitts für mehr oder minder abgeschlossene Staaten konzipiert worden sind. Deshalb gilt es, veränderte systemwettbewerbskonforme Paradigmen der Finanzierung der Staatstätigkeit in Betracht zu ziehen. Neben generellen Besteuerungsprinzipien gilt dies auch für die Grundsätze der Kapitalertrags- und speziell der Zinsbesteuerung, die hier im Betrachtungspunkt stehen sollen.

B. Einnahmebeschaffung versus Tausch

Den traditionellen auf der organischen Staatsauffassung basierenden Besteuerungsprinzipien liegt im wesentlichen eine Theorie der staatlichen Einnahmebeschaffung zugrunde (Blankart 2002). Der Staat fixiert aufgrund hoheitlicher Macht das zu erzielende Steueraufkommen, und es gilt dann, dieses Steuervolumen so auf die Zensiten zu verteilen, dass jeder das gleiche Opfer erbringt oder dass – im Sinne der Optimalsteuertheorie – ein Optimum im Trade-off zwischen Effizienz und Gerechtigkeit erreicht wird. Im Zentrum steht das Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung, dessen Konkretisierung sich im wesentlichen auf das periodisierte Einkommen eines Zensiten bezieht. Das Denken in Opfer- und Optimalsteuerkategorien ist losgelöst von Äquivalenzen zwischen dem Opfer an den Staat und den Staatsleistungen an den Opfernden. Es gilt das Gemeinlastprinzip und nicht das Entgeltprinzip. Diese Art der Staatsfinanzierung will den Staat in keinerlei Abhängigkeit bringen und mit keinen Rechtspflichten belasten (Kirchhof 1990). Und das heißt auch, dass Steuern und Staatsausgaben grundsätzlich keine analytische Beziehung zueinander haben, es sei denn, man versucht – zum Beispiel mit der Konstruktion sozialer Wohlfahrtsfunktionen –, eine Verknüpfung zwischen der Einnahmen- und Ausgabenseite des Staatsbud-

gets abstrakt und theoretisch herzustellen. Es leuchtet ein, dass die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit den Bürgern die Kontrolle über das staatliche Gebaren erschwert.

Im Gegensatz zum Leistungsfähigkeitsprinzip der organischen Staatsauffassung steht das Äquivalenzprinzip der verfassungsökonomischen Staatsauffassung individualistischer Prägung. Die Verfassungsökonomik ist die Wissenschaft, die nach Regeln der wechselseitigen Besserstellung der Individuen sucht (Buchanan 1987, Vanberg 1998). Insofern betrachtet sie bestehende Regeln nicht primär als unverrückbare Restriktionen, innerhalb derer die Individuen ihren eigenen Vorteil anstreben, sondern als zu gestaltende Beschränkungen, die sich immer wieder neu im Lichte ihrer Wirkungen auf egozentriert handelnde Individuen bewähren müssen. Nicht die Spielzüge der Individuen eines Spiels, sondern dessen Spielregeln stehen im Analysemittelpunkt.

Dem verfassungsökonomischen Äquivalenzprinzip liegt das Tauschparadigma zugrunde: Mit Hilfe der Staatseinnahmen wird dem Staat, der keine von den Bürgern und ihren Zielen unabhängige Existenzberechtigung besitzt, ein Entgelt für die von ihm erbrachten Leistungen erhoben. Dabei wird jeder Bürger gemäß den von ihm in Anspruch genommenen Staatsleistungen belastet. Hier liegt die Basis für die in neueren Ansätzen diskutierten Konzeptionen, Steuern als „Preise“ für das staatliche Leistungsangebot zu begreifen (Blankart 2002, Märkt 2003), wobei dann allerdings die herrschende Definition von Steuern als allgemeine Zwangsabgaben ohne spezifische Gegenleistung obsolet wird. Grundsätzlich müsste die Nutzenäquivalenz im Zentrum stehen: Der Bürger sollte in Höhe des Nutzenzuwachses besteuert werden, den er durch die Inanspruchnahme einer speziellen staatlichen Leistung erfährt. Solange Staatsleistungen durch Gebühren und Beiträge finanziert werden, also auch ein Ausschlussprinzip praktiziert wird, kann man implizit von einer grundsätzlich existierenden Äquivalenzbeziehung ausgehen. Dies gilt wohl auch für die traditionelle Leistungsfähigkeitsbesteuerung, wenn die Zensiten trotz vorhandener und wahrnehmbarer Exit-Optionen diese nicht nutzen. Aber sobald spezifische öffentliche Güter mit einer – technisch oder ökonomisch zu rechtfertigenden – Nichtausschließbarkeit zur Debatte stehen, scheitert das Nutzenäquivalenzkonzept in der praktischen Umsetzung an den bekannten Problemen der marginalen Nutzenmessung, des interpersonellen Nutzenvergleichs sowie der Verschleierung der Zahlungsbereitschaft der Nachfrager nach diesen öffentlichen Gütern.

Aus diesen Gründen wird in der Praxis das theoretisch weniger überzeugende Konzept der Kostenäquivalenz bevorzugt. Die Intention ist hier, dass der Staat die mit der Staatsleistung verbundenen Kosten auf die diese Leistung nachfragenden Bürger umlegt. Soll das exakt gelingen, müssten natürlich die Gesamtzahl der Nachfrager sowie deren individuelle Nachfragemengen genau bekannt sein. Das ist meist nur annähernd oder – zum Beispiel wiederum im Fall der

Nichtausschließbarkeit – gar nicht gegeben. Aus diesen und weiteren Gründen ist auch das Konzept der Kostenäquivalenz schwer zu operationalisieren.

Bei allen Schwierigkeiten im konkreten Detail ist es dennoch notwendig, das Prinzip der Äquivalenz – also der Leistung und Gegenleistung – in der Besteuerung zunehmend ins Auge zu fassen. Der Systemwettbewerb erzwingt eine solche Neuausrichtung, weil das Leistungsfähigkeitsprinzip im Systemwettbewerb wegen fehlenden Äquivalenzcharakters bei gleichzeitig sich verbreiternden Exit-Optionen immer mehr seine nationale Durchsetzungskraft verliert. Und dies ist sicher um so stärker der Fall, je mehr einzelne Staaten den Leistungsfähigkeitsgedanken durch eine besondere Schärfe einer umverteilungsorientierten progressiven Besteuerung betonen, die dem Äquivalenzprinzip zuwiderläuft. Wird die Progression der Besteuerung als Ausdruck gesellschaftlicher Gerechtigkeitsvorstellungen angesehen, so wird deutlich, dass kollektiv verordnete Gerechtigkeitspostulate der Regierenden in offenen Jurisdiktionen von den Individuen nicht mehr bedingungslos akzeptiert werden müssen. Vielmehr werden sie auf den Prüfstand der individuellen Akzeptanz durch die abwanderungsfähigen Faktoren gestellt und müssen sich also im internationalen Wettbewerb bewähren. Im Systemwettbewerb ist standortgebundene Gerechtigkeit relativ.

C. Regulierung des Steuerwettbewerbs

Wenn die traditionelle Leistungsfähigkeitsbesteuerung im Rahmen des Ansatzen der Einnahmebeschaffung im Systemwettbewerb offener Staaten und Regionen an ihre Grenzen stößt, dann gibt es grundsätzlich drei Möglichkeiten staatlicher Ausweichreaktionen, um den Schwund der Steuerautonomie aufzuhalten: Erstens können Regierungen versuchen, ihre Steuerautonomie durch die Reduzierung der Exit-Optionen für die Zensiten mit Hilfe von neuen oder verschärften Kapitalverkehrsbeschränkungen zu retten. Regierungen neigen hier insbesondere zu Beschränkungen des Kapitalexports. Es bedarf keiner näheren Begründung für die Feststellung, dass dieser Weg ökonomisch schädlich ist. Innerhalb der Europäischen Union (EU) ist er deshalb auch nicht mehr gangbar. Allerdings sind gegenüber EU-Drittländern Kapitalverkehrsbeschränkungen grundsätzlich ja noch möglich.

Eine zweite staatliche Ausweichreaktion wäre, die Steuerautonomie auf eine höhere Ebene der Gebietskörperschaften zu verlagern. Dies könnte von der lokalen auf die regionale, von der regionalen auf die bundesstaatliche und von dort auf die zwischenstaatliche, also etwa auf die EU-Ebene, geschehen. Der Endzustand wäre bei einer Verlagerung der Steuerregulierung auf die Welt ebene erreicht. Dann beständen theoretisch überhaupt keine legalen Exit-Optionen mehr für die Zensiten, sich der Besteuerung zu entziehen. Der Prozess

der institutionellen Höherverlagerung der Besteuerung impliziert dann eine Regulierungsspirale, die von manchen nicht nur als realistisch, sondern sogar noch als wünschenswert angesehen wird. So fordert zum Beispiel Vito Tanzi eine World Tax Organization (W.T.O.) (Tanzi 1998). Auch die EU sowie die OECD neigen in ihren Zinsbesteuerungsvorstellungen ganz offensichtlich zur Regulierungsspirale.

Die dritte Ausweichstrategie besteht darin, die nationale Steuerautonomie durch Absprachen mit Gebietskörperschaften oder Regierungen anderer Staaten über eine Steuerharmonisierung zu sichern. Es handelt sich dabei dann um regierungsmäßige internationale Steuerkartelle, die den Steuerwettbewerb ausschalten sollen, um vermeintlich existierende Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen. Begründungen dafür werden zuhauf gegeben, die sich zumeist um die Begriffe des „unfairen“ und „schädlichen“ Steuerwettbewerbs ranken und die die Standortbedingungen so genannter Steueroasen, die sich „unkooperativ“ verhalten, ins Visier nehmen (vgl. auch Gerken / Markt / Schick 2000). So haben bekanntlich die Europäische Gemeinschaft Ende 1997 einen Kodex gegen einen „unfairen Steuerwettbewerb“ und die Länder der OECD einen Bericht über „schädlichen Steuerwettbewerb“ verabschiedet. Gemeinsam ist diesen Dokumenten, dass sie enumerativ bestimmte Tatbestände auflisten, die einen „unfairen“ Steuerwettbewerb indizieren. Im Zentrum der Argumentation steht u. a. der sogenannte Begünstigungswettbewerb, der durch eine tatsächliche oder vermutete Begünstigung von ausländischen gegenüber inländischen Unternehmen und Kapitalgesellschaften charakterisiert ist (Krause-Junk 2002).

Man muss es deutlich artikulieren: Die Ausschaltung von Wettbewerb, auch von Steuerwettbewerb, ist stets mit Argusaugen zu betrachten, weil auch die bekannten segensreichen Wirkungen des Wettbewerbs gleich mit beseitigt werden (Schäfer 2003a). Darüber hinaus erzeugen alle genannten hoheitlichen Ausweichreaktionen ein zunehmendes Regulierungsgeflecht, das durch den Globalisierungsprozess an seine Grenzen stößt. Denn es ist illusorisch anzunehmen, dass die staatlichen Regulierungsaktivitäten bestimmter Jurisdiktionen jemals von allen gegenwärtig über 190 Staaten der Erde gleichermaßen akzeptiert werden. Die regulatorische Ausschaltung von Steuerwettbewerb innerhalb der EU oder zwischen den Ländern der OECD verliert ihre Wirkungskraft, wenn das Regulierungsterrain an den Grenzen dieser Integrationsräume endet. Dies aber ist die Realität.

Wenn Regierungen darüber Klage führen, dass Individuen und international operierende Unternehmen durch Verlagerung ihrer Hauptniederlassungssitze in ausländische Niedrigsteuerzentren sich ihrer inländischen Besteuerung entziehen, obwohl sie weiterhin die staatlichen Leistungen im Inland nutzen, dann wird das bekannte Trittbrettfahrerargument bemüht. Und wenn sie diesen Tatbestand dann als schädliche Wirkung der Globalisierung beschreiben, die es

durch regulatorische Unterbindung zu verhindern gelte, dann muss die Frage gestellt werden, wo denn das eigentliche Problem liegt: Ist die Globalisierung der Schurke im Stück, weil sie das traditionelle Besteuerungsparadigma der Einnahmebeschaffung nach der Leistungsfähigkeit bedroht und an seine Grenzen führt? Oder ist es gerade dieses System traditioneller Einnahmebeschaffung, das zunehmend inadäquat wird, weil es mit der fortschreitenden Globalisierung immer weniger kompatibel geworden ist? Sind es die Steuerzahler, die dem Staat entwischen, oder ist es vielmehr der Staat, der das Tauschprinzip missachtet und deshalb die nicht opferbereiten Steuerzahler verliert? Sind also die Spielzüge, die sich den Steuerzahlern durch die Globalisierung eröffnen, das Problem, oder sind es die Spielregeln, die unter Globalisierungsbedingungen unerwünschte Wirkungen zeigen? Da die Globalisierung durch die Eröffnung von Exit-Optionen ein weltweites Programm zur Durchsetzung des Äquivalenzprinzips freiwilliger Tauschakte darstellt, ist es nur konsequent, dass auch die Besteuerungsparadigmen, also die Spielregeln, sich anpassen müssen: Weg vom Paradigma der leistungsfähigkeitsbasierten Einnahmebeschaffung, dessen Funktionsfähigkeit die Abwesenheit von Exit-Optionen voraussetzt, hin zum Äquivalenzparadigma von Steuerpreisen, das durch die Existenz von Ausweichoptionen zunehmend unumgänglich wird. Weg vom traditionellen Steuerstaat, hin zum Gebührenstaat. Weg vom opfernden Zensiten, hin zum tauschenden Bürger.

D. Zinsbesteuerung im Steuer-Preis-Paradigma

Gegen den Äquivalenzansatz des Steuer-Preis-Paradigmas wird eine Reihe von Einwänden erhoben, die traditionelle Marktversagensargumente aufgrund von steigenden Skalenerträgen im Konsum, von horizontalen und vertikalen externen Effekten sowie von sogenannten Steuerexporten heranziehen (Blankart 2002). Eine Auseinandersetzung mit diesen Argumenten soll hier nicht geführt werden, sie lassen sich aber wohl alle relativieren beziehungsweise widerlegen. Hier ist entscheidender, ob und inwiefern eine Kapitalertrags- und insbesondere Zinsbesteuerung sowie die Bestrebungen der EU und OECD zur Harmonisierung der Zinsbesteuerung mit dem Äquivalenzpostulat des Steuer-Preis-Ansatzes kompatibel sind.

Im verfassungsökonomischen Kontext wird der Staat als Institution zur gemeinsamen Besserstellung der Bürger in drei Funktionen gesehen (Märkt 2003): als Rechtsschutzstaat, als Leistungsstaat und als Versicherungsstaat. Als Rechtschutzstaat ist er eine die Freiheitsrechte der Bürger schützende Institution, als Leistungsstaat bietet er öffentliche Leistungen an, die allen Bürgern Nutzen stiften. Hier ist das Äquivalenzparadigma des Tausches besonders virulent. Und als

Versicherungsstaat sichert er die Bürger gegen bestimmte Risiken ab. Die Trennschärfe zwischen diesen drei Funktionen ist nicht immer groß.

Die Besteuerung von Kapitalerträgen und speziell von Zinsen lässt sich vor allem aus dem Rechtsschutz-, aber wohl auch aus dem Leistungsgedanken herleiten. Die Zinssteuer als Schuldner- bzw. Zahlstellensteuer, wie sie zum Beispiel in der Schweiz und in Norwegen erhoben wird, lässt sich äquivalenz-theoretisch rechtfertigen durch die Gegenleistung, die der Staat durch die Bereitstellung von Rechtssicherheit und durch ein effizientes Justizwesen den Parteien des Kreditgeschäfts und vor allem dem Gläubiger bietet. Dass diese Argumentation nicht willkürlich ist, zeigt die Tatsache, dass in Staaten mit hoher Rechtsunsicherheit entsprechend hohe Risikoprämien existieren, die das allgemeine Zinsniveau erhöhen. So mag eine Zinsdifferenz zwischen Staaten unterschiedlicher Rechtssicherheit partiell durchaus ein Indiz für die unterschiedlichen Intensitäten der Staaten als Rechtsschutzwählerleister sein. Das traditionelle Zinsdifferenzial zwischen Ländern außerhalb der Schweiz und der Schweiz selbst spricht hier eine deutliche Sprache. Es sei hier auch der Hinweis auf die vor und nach der Bildung der Europäischen Währungsunion eingetretene weitgehende Egalisierung der Zinsniveaus der Länder des Euroraumes erlaubt, die primär auf den währungseinheitsbedingten Abbau von Risikoprämien in verschiedenen Ländern zurückgeführt werden kann.

Im Systemwettbewerb konkurrieren die Staaten als Anbieter von Rechts-sicherheit gegeneinander. Inländische Schuldner können Kredite im Ausland aufnehmen, und inländische Gläubiger können Kredite an Schuldner im Ausland vergeben. Schuldner und Gläubiger sind also prinzipiell nicht auf ein spezifisches Rechtsschutzangebot eines einzelnen Staates angewiesen. Der Regulierungswettbewerb begrenzt somit die Macht der Staaten, mit dem traditionellen Ziel der Einnahmebeschaffung Zinssteuern beliebig hoch und unabhängig vom Wert der von ihnen angebotenen Rechtsschutzleistungen, den die Kreditparteien kalkulieren, zu erheben. Man wird davon ausgehen können, dass Kreditparteien ihre zinssteuerrelevanten Verträge in denjenigen Standorten abschließen, in denen sie das für sie beste Preis-Leistungs-Verhältnis zwischen Zinssteuer und Rechtssicherheit bekommen. Deshalb ist es wichtig hervorzuheben, dass eine administrative internationale Harmonisierung der Zinssteuern, wie sie von der EU und der OECD angestrebt wird, notwendigerweise auch die Harmonisierung der Rechtsschutzleistungen der Staaten voraussetzen müsste. Da dies realiter aber nicht der Fall ist und aus Systemwettbewerbsgründen auch nicht angestrebt werden sollte, erscheint bereits von daher eine internationale Zinssteuerharmonisierung als problematisch.

E. Systemwettbewerb versus Harmonisierung

Damit kommen wir zum zentralen Problem der administrativen Ex-ante-Harmonisierung der Zinssteuern, wie sie von der EU, der OECD sowie anderen Institutionen inklusive solchen aus der wissenschaftlichen Infrastruktur angestrebt werden. Grundsätzlich bedeutet Harmonisierung, dass die politischen Anbieter von unterschiedlichen Regulierungen diese durch Verhandlungen homogenisieren. Dadurch wird Rivalität als eine der notwendigen Bedingungen für Wettbewerb ausgeschaltet. Wettbewerbstheoretisch ist administrative Harmonisierung deshalb ein politisches Kartell, also ein den Systemwettbewerb beschränkender Vertrag zugunsten Dritter. Die negativ Betroffenen können die Regulierungsanbieter von Drittländern sein, aber auch die privaten Regulierungsnachfrager im Harmonisierungsgebiet selbst. Im ersten Fall wird deutlich, dass Harmonisierung das Element der Abschottung gegenüber Drittländern enthält, also protektionistisch wirkt. Sie hat damit ähnliche negative Allokationseffekte auf die internationale Arbeitsteilung, wie sie aus der Theorie der Protektion bekannt sind. Von Harmonisierung negativ betroffen werden die privaten Regulierungsnachfrager im Harmonisierungsgebiet, wenn und weil Regulierungen losgelöst von den Präferenzen der Nachfrager harmonisiert werden. Aufgrund des konstitutionellen Wissensmangels und der prinzipiellen Nichtexistenz überlegenen Wissens der politischen Akteure gegenüber den Privaten ist harmonisierte Regulierung systematisch nicht optimal. Unterstrichen wird dies dadurch, dass politische Kartellierung in Form der Harmonisierung stets das Ergebnis von Verhandlungen ist, die Kompromisse, Paketlösungen, Sanktionsandrohungen und alles, was strategisches Verhalten im Verhandlungsprozess kennzeichnet, beinhaltet. Genau dies findet ja sichtbar in den Verhandlungen der EU mit zum Beispiel der Schweiz, Österreich, Luxemburg, den USA und anderen Ländern statt. Alle diese Gründe sowie die Tatsache, dass der Harmonisierung die segensreichen Funktionen des Wettbewerbs fehlen, nämlich im Hayekschen Sinne ein Wissen vermehrendes Innovationsverfahren sowie ein effizientes Machtkontrollinstrument zu sein, deuten darauf hin, dass die Harmonisierung dem Systemwettbewerb prinzipiell unterlegen ist.

Aber es gibt auch eine Reihe von Gegenargumenten. Sie beziehen sich zum Beispiel auf das Vorhandensein von Externalitäten, also von Kosten und Nutzen, die bei Dritten entstehen, ohne dass diese über Märkte entschädigt bzw. vergütet werden. Sind diese Externalitäten grenzüberschreitend, dann haben inländische Anbieter keinen Anreiz, ausländische Kosten und Nutzen in ihren Kalkül mit einzubeziehen, und das Güterangebot kann dann zu hoch oder zu niedrig sein. Deshalb seien administrative Harmonisierung beziehungsweise zentralstaatliche Korrekturen vonnöten zur Steuerung der privaten Angebotsmengen (Sinn 1994, Feld 1999). Dieser Argumentation muss man keineswegs zustimmen. Denn spätestens seit Coase wissen wir doch, dass Externalitäten

prinzipiell auch ohne Harmonisierung und Zentralstaat internalisierbar sind, nämlich durch internationale private Ausgleichszahlungen. Zudem stellt sich ja immer das Problem der korrekten Identifizierung der Externalitäten durch den Staat: Wie groß sind sie? In welche Richtung wirken sie? Woher soll der Staat das diesbezügliche Wissen hernehmen?

Ein weiteres vermeintlich überzeugendes Argument gegen Systemwettbewerb und für Harmonisierung liegt in der Behauptung, dass unterschiedliche institutionelle Regulierungen Wettbewerbsvor- und -nachteile hervorrufen, die den internationalen Wettbewerb verfälschen. Dieses Argument wird speziell und besonders für den Steuerwettbewerb immer wieder vorgebracht. Es gehe doch nicht an, dass zum Beispiel Steuerhinterziehung in der Schweiz als strafreie Ordnungswidrigkeit behandelt werde, während sie in Deutschland eine strafbare Handlung sei. Es gehe auch nicht an, dass das Bankgeheimnis in der Schweiz, in Österreich und in Luxemburg strikter ausgeprägt sei und gehandhabt werde als etwa in Deutschland und Frankreich. Es gehe auch nicht an, dass in einem Land die Quellensteuer bestehe und im anderen Land ein striktes System von Kontrollmitteilungen gehandhabt werde. Die Forderung nach Harmonisierung aller oder möglichst vieler dieser Regelungen entspringt der Begründung, dass man ein „level playing field“ schaffen müsse, also ein Wettbewerbsfeld eingeebneter, gleicher institutioneller Bedingungen, die die vermeintlichen Wettbewerbsverzerrungen beseitigen. Dabei fällt auf, dass nicht etwa die eidge-nössischen oder luxemburgischen institutionellen Arrangements den Maßstab für das einzuebnende Wettbewerbsfeld bilden, dem sich die Harmonisierungfordernden Staaten anpassen müssten, sondern es ist genau umgekehrt. Wie kann man das eigentlich inhaltlich überzeugend begründen, wenn man die Begründung nicht dem Kontext strategischer Spiele politisch ungleich mächtiger Regierungen zuordnen möchte?

Die Forderungen nach einem „level playing field“ erkennen darüber hinaus einen wichtigen Tatbestand (Siebert / Koop 1990): Institutionelle Regelungen gehören ebenso wie Boden, Realkapital und zum Teil auch Arbeit, aber auch Wetter, Sprache, Sitte und Kultur zu den eher immobilen Standortfaktoren eines Landes. Dasselbe gilt für das politische System, zum Beispiel für die Handhabung der direkten Demokratie auf der einen und der repräsentativen Demokratie auf der anderen Seite. Wer käme schon auf die Idee, die politischen Systeme, die touristischen Attraktionen, die Bodenpreise und Mieten, die Sprachen, Sitten und kulturellen Einrichtungen zu harmonisieren? Sie alle sind vielmehr Ausdruck unterschiedlicher länderspezifischer Ausstattungen sowie Anschauungen, Erfahrungen und Präferenzen der Bürger. Sie repräsentieren unterschiedliche Attraktivitätsportfolios, deren Mix die Wettbewerbsfähigkeit der immobilen Faktoren eines Standorts aus Sicht der international mobilen Faktoren bestimmt. Sie können komparativen Vorteilen entsprechen, die die Länder besitzen und zum großen Teil auch selbst generieren, um sich mit ihnen im Staatenwettbe-

werb um mobile Ressourcen attraktiv zu positionieren. Entsprechend unterschiedlich müssen die internationalen Spezialisierungsmuster für die Länder ausfallen. So ist zum Beispiel die eidgenössische institutionelle Ausgestaltung des Bankensystems und der Bankdienstleistungen offensichtlich ein komparativer Vorteil für dieses Land, für Luxemburg mag sie aufgrund des Fehlens anderer wesentlicher – zum Beispiel industrieller – komparativer Vorteile überhaupt der einzige Wettbewerbsvorteil sein, der dieses Land in die Lage versetzt, sich im Systemwettbewerb zu behaupten. Jedes Land ist im Systemwettbewerb gezwungen, sein Portfolio spezifischer Wettbewerbsvorteile selbst zu gestalten.

Die Harmonisierung zur Schaffung eines „level playing field“ widerspricht deshalb allen grundlegenden ökonomischen Prinzipien, wie wir sie aus der ökonomischen Theorie der Entwicklung und des Wachstums kennen, die eben nicht ein „level“, sondern gerade ein „uneven playing field“ als treibende Kraft für Produkt-, Prozess- und Standortinnovationen identifiziert. Zudem gilt es, deutlich zu machen, dass die harmonisierungsbedingte Einebnung von komparativen Ländervorteilen regelmäßig von denjenigen Staaten propagiert wird, die gegenüber anderen Ländern mit komparativen Nachteilen ausgestattet sind oder sich selbst ausgestattet haben und die deshalb eine Strategie verfolgen, die man als „raising the rivals’ costs“ bezeichnet. Dies ist die Strategie von Staaten, die die besseren Standortbedingungen anderer Länder verschlechtern soll, anstatt die eigenen schlechteren Standortbedingungen zu verbessern. Kurz gesagt: Man will sich die lästige, weil überlegene Konkurrenz vom Halse halten, ohne sich selbst mehr anzustrengen.

Nun wird als Argument für die Harmonisierung immer häufiger die Gefahr eines „Race to the bottom“ beschworen, die dem Systemwettbewerb immanent sei. Die Befürchtung wird geäußert, dass sich im Systemwettbewerb die Regierungen gegenseitig im Regulierungsniveau so weit herunterkonkurrieren, dass sie das Optimum unterschreiten. Im Extremfall verschwinde die Regulierung vollständig (Sinn 1994). Als besonders anschauliches Beispiel wird der Steuerwettbewerb angeführt und hier wiederum die Besteuerung der Kapital-, also auch der Zinseinkommen. Wenn die Regierungen die Kapitalertragssteuern senken, um Auslandskapital zu attrahieren, so wird das Ausland dieses ebenfalls tun, was wiederum die Gegenreaktion im Inland hervorruft und so weiter. Dieses strategische Spiel wird schließlich, so wird behauptet, zur vollständigen Freiheit 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. Soll diese aber vermieden werden, so ist der Staat gezwungen, seine Ausgaben zu kürzen, und das bedeutet zum Beispiel auch, dass er sein Leistungsangebot reduziert. Eine Harmonisierung der Steuern, insbesondere der Kapitalertragssteuern, oder auch der Steuersysteme müsse, so das Argument, derartige Fehlentwicklungen verhindern.

Dieses „Race-to-the-bottom-Argument“ mit der zugehörigen Zusammenbruchsthese ist aus einem – sehr speziellen – neoklassischen Modelldenken hergeleitet, das der Wirklichkeit fremd ist. Es ist also empirisch weitgehend gehaltlos. So zeigt der tatsächlich existierende Steuerwettbewerb zum Beispiel zwischen den Kantonen in der Schweiz, zwischen den Staaten in den USA und auch in der EU, dass es eine Steuerabwärtsspirale mit den entsprechenden infrastrukturellen Erosionen gar nicht gibt. Verschiedentlich hat es sogar Steuererhöhungen im Systemwettbewerb gegeben. Aber sichtbar ist, dass der Steuerwettbewerb im großen und ganzen einen Steuersenkungsdruck erzeugt, der eine disziplinierende Wirkung auf die Regierungen ausübt, ihr Steuergebaren nach Effizienzkriterien im Sinne des Äquivalenzparadigmas, das heißt im Sinne einer „Benefit taxation“, zu überprüfen. Da weniger Steuern längerfristig auch weniger staatliche Leistungen – zum Beispiel Infrastrukturleistungen – nach sich ziehen, die die Privaten in Anspruch nehmen können, verliert ein Land diesbezüglich an internationaler Attraktivität, oder anders ausgedrückt: Es wird sich für jedes Land beziehungsweise für jeden Standort in etwa ein Gleichgewicht zwischen Regulierungskosten und -nutzen herausbilden, so dass das Regulierungsniveau insgesamt und speziell das der Besteuerung keineswegs auf Null herabfällt (Schäfer 2002). Diese Gleichgewichtsvorstellung im Tieboutschen Sinne (Tiebout 1956) impliziert aber nichts anderes, als dass sich im Systemwettbewerb das Äquivalenzparadigma durchsetzt. Mit diesem Äquivalenzdenken ist auch die Gegenhypothese zum „Race to the bottom“, nämlich ein „Race to the top“ vereinbar: Warum sollten Staaten im Systemwettbewerb um die mobilen Faktoren nur mit Kostenunterbietung, nicht aber mit Qualitätsüberbietung konkurrieren? Genau das passiert doch im Wettbewerb um mobiles Kapital zum Beispiel zwischen den eidgenössischen Bankplätzen und denen innerhalb der EU (Schäfer 2003b).

F. Fazit

Mit der Globalisierung und dem ihr innewohnenden Systemwettbewerb stößt das traditionelle Besteuerungsparadigma der Zwangseinnahmen ohne spezifische staatliche Gegenleistung an ihre Grenzen. Es wird zunehmend obsolet. Geht man davon aus, dass die Individuen grundsätzlich einen engen Äquivalenzbezug zwischen den staatlichen Leistungen und den zu ihrer Finanzierung erhobenen Abgaben wünschen, dann sollten Steuern die Funktion von Preisen für angebotene Staatsleistungen bekommen. Insofern haben sie dann auch eine allokativen Steuerungsfunktion für die Staatstätigkeit, die gegenüber dem traditionellen Einnahmebeschaffungsparadigma stärker an den Präferenzen der Individuen ausgerichtet ist. Zudem sichern Steuerpreise, dass die Nutznießer der Staatsleistungen auch zu ihrer Finanzierung herangezogen und die Optionen des Trittbrettfahrens gegenüber dem Status quo reduziert werden. Im Äquivalenzpa-

radigma der Einnahmebeschaffung wird nicht primär Wissen über Möglichkeiten zu Trittbrettfahren und Steuerhinterziehung generiert, sondern Wissen über die von den Individuen gewünschten Steuer-Leistungspakete. Das steigert die allokativen Effizienz der Staatstätigkeit. Darüber hinaus werden Ressourcen freigesetzt, die bisher in der privaten Suche nach Steuerhinterziehungsmöglichkeiten und steuerrelevanten Rent seeking-Potenzialen ebenso wie in staatlichen Verfolgungs- und Bestrafungsaktivitäten gebunden sind. Mehr und mehr sollte sich deshalb das Äquivalenzdenken im Abgabeverlangen des Staates durchsetzen, weil die Globalisierung ein Programm zur umfassenden Durchsetzung von Exit-Optionen darstellt, die die Individuen nutzen können, wenn ihnen der Äquivalenzbezug im Verhältnis zwischen dem Staatlichen und dem Privaten als zu ihren Ungunsten gestört erscheint. Das Bedingungsumfeld des Staatenwettbewerbs verträgt sich grundsätzlich nicht nur nicht mit dem traditionellen äquivalenzlosen Einnahmebeschaffungsparadigma, sondern auch nicht mit den aktuellen Bestrebungen aus dem politisch-administrativen Raum, den System- und insbesondere Steuerwettbewerb durch Zentralisierung und Harmonisierung zu beschränken. Sie sind letztlich der Versuch, den Schwund der traditionellen staatlichen Steuer- und Regulierungsautonomie aufzuhalten. Stattdessen wäre es im Systemwettbewerb zukunftsfähig, wenn die Staaten sich gegenüber ihren Bürgern weniger als Opferfordernde Einnahmebeschaffer, sondern zunehmend als direkten Nutzen stiftende Tauschpartner begriffen.

Zusammenfassung

In einer globalisierten Welt gerät das traditionelle Besteuerungssystem nach der Leistungsfähigkeit zunehmend in Gefahr, ineffizient zu werden. International mobile Faktoren werden dort eingesetzt, wo sie am profitabelsten sind. In einer Welt des institutionellen Wettbewerbs werden jene Jurisdiktionen am attraktivsten eingeschätzt, in denen ein Gleichgewicht zwischen der individuellen Steuerlast und den Leistungen des Systems herrscht. Regierungen, denen es nicht gelingt, traditionelle Systeme der Besteuerung im Hinblick auf ein Gleichgewicht von Kosten und Nutzen zu reformieren, werden mobile Produktionsfaktoren und Steuerzahler verlieren. Die Globalisierung schafft die Möglichkeit, zwischen Besteuerungssystemen zu wählen, und so werden Regierungen gezwungen, bestehende Systeme in Richtung auf eine Äquivalenzbesteuerung zu restrukturieren.

Summary

In a globalizing world the traditional paradigm of taxation is becoming more and more obsolete. This is due to the fact that globalization offers exit options for the internationally mobile factors aspiring to jurisdictions which are most profitable. In such a

world of institutional competition those jurisdictions are most attractive which offer rules of benefit taxation principally implying an equivalence relation between the individuals' tax burden and the governments' services. Thus, those jurisdictions which stick to the traditional arrangements of efficiency taxation without any link to the equivalence principle will lose mobile factors and taxpayers. The increasing possibilities for exit options will therefore force governments to restructure their tax arrangements in the direction of benefit taxation systems.

Literaturverzeichnis

- Blankart, Ch.B (2002): Steuern als Preise, eine finanzwissenschaftliche Untersuchung mit einer Anwendung auf die EU-Zinsbesteuerung. Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Bd. 138, S. 19 – 30.*
- Buchanan, J.M. (1987): The Constitution of Economic Policy, in: Buchanan, J.M. (Hrsg.), Economics Between Predictive Science and Moral Philosophy, College Station, p. 303 – 314.*
- Feld, L.P. (1999): Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution. Eine empirische Analyse, Bamberg.*
- Gerken, L./Märkt, J./Schick, G. (2000): Internationaler Steuerwettbewerb, Tübingen.*
- Kirchhof, P. (1990): Staatliche Einnahmen, in: Isensee, J./Kirchhof, P.(Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 4, Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg, S. 87 – 234.*
- Krause-Junk, G. (2002): Was ist fairer Steuerwettbewerb?, in: Hasse, R./Schenk, K.-E./Wass von Czege, A. (Hrsg.), Europa zwischen Wettbewerb und Harmonisierung, Baden-Baden, S. 63 – 68.*
- Märkt, J. (2003): Steuern als Preise. Zur Notwendigkeit einer Besteuerung ohne Trittbrettfahrer angesichts des Steuerwettbewerbs, Freiburg i.Br.*
- Schäfer, W. (2002): Systemwettbewerb versus Politik-Kartell, Eine Betrachtung aus Sicht der Wirtschaftswissenschaft, in: Hasse, R./Schenk, K.-E./Wass von Czege, A. (Hrsg.), Europa zwischen Wettbewerb und Harmonisierung, Baden-Baden, S. 39 – 50.*
- (2003a): Die Globalisierung ist eine Herausforderung, in: Hopt, K.J./Kantzenbach, E./Straubhaar, T. (Hrsg.), Herausforderungen der Globalisierung, Hamburg, S. 35 – 46.
 - (2003b): Vom Steuer- zum Gebührenstaat. Paradigmen der Staatsfinanzierung im Wettbewerb, Schweizer Monatshefte, Jg. 83, H. 10, S. 19 – 21.
- Siebert, H./Koop, M. (1990): Institutional Competition. A Concept for Europe? Außenwirtschaft, Bd. 45, p. 439 – 462.*
- Sinn, H.-W. (1994): How Much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition, Scottish Journal of Political Economy, No. 3, p. 177 – 196.*
- Tanzi, V. (1998): Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems, in: Krause-Junk, G. (Hrsg.), Steuersysteme der Zukunft, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd. 256, Berlin, S. 11 – 27.*

- Tiebout, Ch.M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy, Vol. 64, p. 416 – 424.*
- Vanberg, V. (1998): Constitutional Economics, Ethics, and Ordnungspolitik, in: Buchanan, J.M./Monissen, B. (Hrsg.), The Economists' Vision. Essays in Modern Economic Perspectives, Frankfurt a.M., p. 33 – 55.*
- Wicksell, K. (1896): Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens, Jena.*

„Unfairer“ Steuerwettbewerb in Europa: Ist Koordination notwendig?

Von Thomas Hemmelgarn

A. Einleitung

Die Auswirkungen der Globalisierung und der Umgang mit den daraus resultierenden Veränderungen stehen seit Jahren im Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Diskussion. Insbesondere stellt sich die Frage, wie ein einzelner Nationalstaat oder aber eine Föderation wie die Europäische Union auf den Prozess wachsender wirtschaftlicher Integration reagieren sollte.

Im Bereich der Steuerpolitik zeigt sich die Internationalisierung der Wirtschaft vor allem am internationalen Steuerwettbewerb¹. Regierungen sehen sich immer mobileren Steuerbemessungsgrundlagen gegenüber, die auf hohe Steuersätze mit Abwanderung reagieren. Diese Mobilität führt zu einem niedrigeren Steueraufkommen in allen Regionen. Wie ist mit diesem wachsenden Wettbewerb umzugehen? Es lassen sich zwei Handlungsansätze unterscheiden, die sich in dem zugrunde liegenden Staatsverständnis unterscheiden. Der Vorstellung eines benevolenten Staates, der die Wohlfahrt der Bevölkerung maximiert, steht die Vorstellung des Staates als Leviathan² gegenüber, der die ihm gegebene Macht ausnutzt und seine Bürger zu hohen steuerlichen Belastungen aussetzt.³ Die erste Sichtweise führt zu dem Schluss, dass eine Harmonisierung und Koordination der Steuerpolitik notwendig ist, um das Steueraufkommen zu sichern und das Wohlfahrtsoptimum zu erhalten. Die zweite Sichtweise unterstreicht vor allem die positiven Effizienzwirkungen des Wettbewerbs und seine beschränkende Wirkung auf die Höhe der Staatsausgaben und die Verschwendungen öffentlicher Gelder. In der wissenschaftlichen Literatur wird also insbe-

¹ Für einen Überblick über die theoretische Diskussion des Steuerwettbewerbs vgl. Wilson (1999).

² Vgl. Brennan und Buchanan (1980).

³ Edwards und Keen (1996) verbinden diese Sichtweisen in einem Modell des Steuerwettbewerbs.

sondere auf die Rolle von benevolentem Staat bzw. Leviathan bei Steuerkoordinationsfragen eingegangen.⁴

Für internationale Institutionen, wie die OECD oder eine Staatengemeinschaft wie die EU, steht jedoch eher eine Unterscheidung zwischen fairem und unfairem Steuerwettbewerb im Mittelpunkt der Diskussion. Dabei wird der Wettbewerb nicht grundsätzlich kritisiert, lediglich ein Steuerwettbewerb, der sich unfair abspielt, soll verhindert werden. Hier setzen neuere Vorschläge zur Steuerkoordination von EU und OECD an. In ihren Untersuchungen finden sich Kriterien zur Identifizierung eines solchen unfairen Steuerwettbewerbs und Ansätze, wie dieser reduziert bzw. gänzlich verhindert werden kann⁵. Im Bereich der Besteuerung mobiler Faktoren und Finanzanlagen wird als Reaktion auf den wachsenden internationalen Steuerwettbewerb von der EU und der OECD dementsprechend genau dann ein koordiniertes Vorgehen von Staaten gefordert, wenn unfairer Steuerwettbewerb vorliegt.

Die EU und die OECD haben dabei Systeme diskriminierender Besteuerung⁶ als besonders schädliche Form des Steuerwettbewerbs identifiziert, die nun schrittweise abgebaut werden sollen. Unter diskriminierender Besteuerung versteht man die Existenz von unterschiedlichen Steuersätzen in einem Land für ökonomisch ähnliche Aktivitäten, die eigentlich den gleichen Steuertatbestand erfüllen⁷. Diese Art des Steuerwettbewerbs sollte laut EU und OECD verhindert und die Abschaffung bestehender diskriminierender Systeme forciert werden.⁸

Es stellen sich die Fragen, ob ein Steuerwettbewerb der oben beschriebenen Form tatsächlich zu Nachteilen in Form von Aufkommensverlusten für die beteiligten Staaten führt und ob eine Koordination zu empfehlen ist, die einen einheitlichen Steuersatz auf die unterschiedlich mobilen Bemessungsgrundlagen zum Ziel hat. Keen (2001) hat diese Art von Koordination in einem Modell mit

⁴ Zu dieser Diskussion vgl. Wilson (1999), S. 296ff.

⁵ Vgl. European Commission (1998) und OECD (1998).

⁶ Keen (2001) benutzt den Begriff „preferential regimes“ zur Beschreibung von Steuersystemen, die zwischen Bemessungsgrundlagen diskriminieren.

⁷ Für eine Aufstellung der von der OECD festgestellten diskriminierenden Steuersysteme vgl. OECD (2000). Als Beispiel lassen sich etwa Sonderwirtschaftszonen nennen, in denen reduzierte Steuersätze erhoben werden. In OECD (1998), S. 27, findet sich eine Auflistung der Schlüsselfaktoren zur Identifizierung von Systemen diskriminierender Besteuerung.

⁸ Janeba und Peters (1999) kommen in einem spieltheoretischen Modell zum gleichen Ergebnis: Eine Diskriminierung der Bemessungsgrundlagen führt zu Wohlfahrtsverlusten. Dies gilt jedoch unter restriktiven Annahmen im Modell: Während eine Bemessungsgrundlage vollständig mobil ist, ist die andere vollständig immobil. Für ein solches Szenario stellen Janeba und Peters fest, dass eine Koordination immer wohlfahrtssteigernd ist.

zwei unterschiedlich mobilen Bemessungsgrundlagen formuliert. Im Gegensatz zu Janeba und Peters (1999) kommt er zu dem Ergebnis, dass eine Koordination immer Nachteile für beide Länder mit sich bringt. Keen zeigt, dass ein Verbot unterschiedlicher Steuersätze den Ländern die Möglichkeit nimmt, einen Teil des internationalen Steuerwettbewerbs auf eine bestimmte Bemessungsgrundlage zu beschränken. Diese beiden Extrempositionen wurden in einem jüngeren Beitrag versöhnt. Janeba und Smart (2003) kommen zu dem Ergebnis, dass die Wirkung einer Koordination maßgeblich von den verschiedenen Elastizitäten der Bemessungsgrundlagen bezüglich nationaler und koordinierter Steuersatzänderungen abhängen. Im Gegensatz zu den aufkommenmaximierenden Regierungen bei Keen und Janeba und Smart, führen Diaw und Gorter (2002/2003) in ihrem Modell eine benevolente Regierung ein. Ihre Analyse führt zu einem ähnlichen Ergebnis wie bei Janeba und Smart. Der angenommene Typ der Regierung spielt zwar eine gewisse Rolle, aber auch bei benevolenten Regierungen ist eine Wohlfahrtsreduzierung durch Koordination möglich.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut. Im folgenden Abschnitt wird anhand eines einfachen Modells gezeigt, dass die Existenz diskriminierender Steuersysteme unter bestimmten Voraussetzungen positive Wirkungen auf das Steueraufkommen einer Jurisdiktion haben kann und eine Koordination der Besteuerung zu unerwünschten Aufkommensverlusten führen kann. Hierzu sollen zwei unterschiedliche Szenarien betrachtet werden. Zum einen wird in Abschnitt B.I der Wettbewerb um Realinvestitionen analysiert, zum anderen in Abschnitt B.II der Wettbewerb um passive Finanzanlagen. Es zeigt sich für den ersten Fall, dass die diskriminierende Besteuerung es den Regionen ermöglicht, den schärfsten Steuerwettbewerb auf einen einzelnen Bereich des Steuersystems zu begrenzen. Die Möglichkeit der Staaten, die Steuersätze zu differenzieren, kann die Intensität des Steuerwettbewerbs also insgesamt reduzieren. Für den zweiten Fall ist das Ergebnis nicht eindeutig, entsprechend lässt sich keine klare Politikempfehlung geben, welche die von der EU geforderte Koordination stützt. Abschnitt 3 fasst die grundlegenden Gedanken zusammen.

B. Ein Modell diskriminierender Besteuerung

I. Realwirtschaftliche Aktivitäten

Die Analyse eines diskriminierenden Steuersystems erfolgt in einem Zwei-Länder Modell⁹ mit symmetrischen Ländern, daher können wir uns bei der Analyse zunächst auf das Inland beschränken. In jedem Land existiert ein re-

⁹ Vgl. auch Fuest (2003).

präsentativer Haushalt. Zudem sind in jedem Land drei Produktionssektoren vorhanden, die unterschiedlich mobile Produktionsfaktoren einsetzen. Der erste Produktionssektor nutzt den international immobilen Faktor Arbeit L , der unelastisch vom repräsentativen Haushalt angeboten wird. Das Grenzprodukt der Arbeit ist konstant und gleich Eins. Im zweiten Sektor wird der mobile Faktor K mit der Produktionstechnologie $F(K)$ eingesetzt, der dritte Sektor nutzt den mobilen Faktor S . Der Output wird hier durch die Funktion $Q(S)$ beschrieben. Beide Produktionsfunktionen erfüllen die üblichen neoklassischen Annahmen. Alle inländischen Firmen sind im Besitz des inländischen Haushalts, der auch mit den Faktoren K und S ausgestattet ist. Die Weltmarktpreise für die mobilen Faktoren betragen r für K und q für S . Der Regierung stehen drei Steuerinstrumente zur Verfügung, um ein exogen gegebenes Niveau öffentlicher Ausgaben \bar{G} zu finanzieren. Neben einer proportionalen Steuer θ auf Arbeit kann die Regierung eine Quellensteuer τ auf K erheben sowie eine Quellensteuer t auf den Faktor S . Zudem nehmen wir an, dass bei der Besteuerung des Faktors Arbeit Erhebungskosten entstehen, die durch einen Anteil c am Aufkommen dieser Steuer beschrieben werden.¹⁰ Diese Annahme impliziert, dass die Regierung einen Anreiz hat, auf die Besteuerung von Arbeit zu verzichten, und möglichst das gesamte Steueraufkommen aus der Quellenbesteuerung von S und K zu generieren. Für die Budgetrestriktion der Regierung erhalten wir

$$(1) \quad \bar{G} = \tau K + t S + \theta L(1 - c)$$

Das Budget des repräsentativen Haushalts ist gegeben durch

$$(2) \quad C = (1 - \theta)L + \bar{r}K + q\bar{S} + \pi$$

C steht hier für den privaten Konsum und $\pi = F(K) - (r + \tau)K + Q(S) - (q + t)S$ beschreibt das Einkommen aus Unternehmensgewinnen. Aus den Gewinnmaximierungsbedingungen der Unternehmen in den einzelnen Sektoren ergibt sich, dass die mobilen Faktoren K und S Funktionen der Steuersätze im jeweiligen Sektor sind, also $K = K(\tau, \tau^*)$ und $S = S(t, t^*)$ wobei ein Sternchen die ausländischen Steuersätze kennzeichnet.

Diskriminierende Besteuerung zeichnet sich durch die Existenz unterschiedlicher Steuersätze auf ähnliche Bemessungsgrundlagen aus. Wir gehen nun in zwei Schritten vor, um die Effekte der von der EU geforderten Abschaffung eines solchen Steuerregimes zu untersuchen. Zunächst kann jeder der beiden mo-

¹⁰ Für c gilt: $0 < c < 1$. Zum Beispiel können aus distributiven Erwägungen der Steuer auf Arbeit hohe Kosten zugeordnet sein. Durch diese Kosten soll auch die Idee, dass Steuern auf immobile Faktoren bei Steuerwettbewerb ineffizient hoch sind, dargestellt werden.

bilen Faktoren unterschiedlich besteuert werden, danach nehmen wir eine Koordination der Steuerpolitik an, so dass ein einheitlicher Steuersatz für beide Faktoren gesetzt werden muss. In beiden Fällen ist es das Ziel der Regierung, den Nutzen des inländischen Haushalts zu maximieren.

Für den ersten Fall ergibt sich als Zielfunktion der Regierung¹¹

$$W(\theta, \tau, t, \lambda) = (1 - \theta)L + r\bar{K} + q\bar{S} + F(K) - (r + \tau)K \\ + Q(S) - (q + t)S + \lambda(\theta(1 - c) + \tau K + tS)$$

Für die optimalen Steuersätze ergibt sich

$$(3) \quad \tau = \frac{c}{\varepsilon_K}, \text{ wobei } \varepsilon_K = -\frac{\frac{dK}{dt}}{K}$$

und

$$(4) \quad t = \frac{c}{\varepsilon_S}, \text{ wobei } \varepsilon_S = -\frac{\frac{dS}{dt}}{S}$$

Die Regierung sieht sich bei der Wahl der Steuersätze einem Zielkonflikt gegenüber. Je höher die Kosten der Erhebung der Steuer auf Arbeit sind, umso stärker ist der Anreiz, den Steuersatz auf die mobilen Faktoren zu erhöhen. Dem gegenüber steht der Effekt des Steuersatzes auf die Bemessungsgrundlage, hier ausgedrückt als Semi-Elastizität ε . Reagiert ein mobiler Faktor sehr stark auf eine Erhöhung der Steuer mit Abwanderung, so hat dies eine reduzierende Wirkung auf den Steuersatz. Nehmen wir an $\varepsilon_K > \varepsilon_S$, was bedeutet, dass K der hochmobile Faktor ist. Entsprechend setzt die Regierung $\tau < t$. Die unterschiedlichen Semi-Elastizitäten setzen der Regierung hier einen Anreiz, diskriminierende Besteuerung einzuführen.

Im zweiten Fall werden nun keine diskriminierenden Steuersätze mehr zugelassen. Es gilt $\tau = t = T$, das heißt T ist der gemeinsame Steuersatz für beide mobilen Faktoren. Setzt man dies in die Zielfunktion ein und maximiert den Ausdruck, so erhält man

$$(5) \quad T = \frac{c(K + S)}{K\varepsilon_K + S\varepsilon_S}$$

Auch in diesem Fall steht das Ziel, die Steuer auf Arbeit aufgrund der Erhebungskosten c zu vermeiden, im Konflikt mit der Reaktion der Bemessungsgrundlagen auf die Besteuerung. Welcher der beiden Fälle stellt das Inland

¹¹ Der Nutzen des Haushalts ist hier linear im Einkommen. λ beschreibt den Nutzen eines zusätzlichen Euros Steueraufkommens.

besser? Es zeigt sich, dass im zweiten Fall das Steueraufkommen aus der Besteuerung der mobilen Faktoren sinkt, der Beweis hierzu findet sich im Anhang. Die Intuition ist, dass die Regierung auch nach der Koordination einen Anreiz hat, beide mobilen Kapitalarten zu besteuern. Statt den optimalen Steuersatz pro Bemessungsgrundlage zu setzen, geht nun die größere Elastizität der hochmobilen Bemessungsgrundlage auch in das Kalkül für den Steuersatz auf den weniger mobilen Faktor ein. Der einheitliche Steuersatz T liegt zwischen den beiden Steuersätzen τ und t . Die einheitliche Besteuerung hat einen negativen Aufkommenseffekt.

Für die Ausgestaltung der Steuerpolitik lässt sich festhalten, dass das Verbot diskriminierender Besteuerung in einem solchen Modellrahmen nicht zum erhofften Ziel führt. Die Idee, hochmobile Bemessungsgrundlagen so besteuern zu können wie weniger mobile, wenn Koordination verordnet wird, greift hier zu kurz. Es ist zu beachten, dass ein Verbot dieser Steuerregimes eine Rückkopplung auf die Steuersätze der weniger mobilen Bemessungsgrundlage hat. Konnte die hohe Mobilität einer anderen Bemessungsgrundlage vorher ausgeklammert werden, so spielt sie nun eine Rolle für den optimalen Steuersatz auf den weniger mobilen Faktor.¹² Somit wird der Steuerwettbewerb, der sich bislang auf einen mobilen Faktor beschränkte, in das Gesamtsteuersystem getragen.

II. Finanzanlagen

Im vorhergehenden Abschnitt haben wir die Wirkung einer Abschaffung diskriminierender Besteuerung betrachtet, wenn realwirtschaftliche Aktivitäten im Zentrum der Besteuerung stehen. Ändert sich das Ergebnis, wenn Staaten mittels diskriminierender Besteuerung um nicht produktive Finanzanlagen konkurrieren? Zur Analyse nehmen wir an, dass lediglich ein mobiler Faktor K existiert. Dieser Faktor kann eigen- oder fremdkapitalfinanziert sein. Die Quellensteuer τ wird nur auf Eigenkapital erhoben, Fremdkapital ist abzugsfähig. Unternehmen können die steuerliche Belastung verringern, indem sie eine ausländische Tochterfirma mit Eigenkapital ausstatten und dieses Eigenkapital von der Tochter als Kredit leihen. Allerdings ist diese Transaktion nicht kostenlos. Es entstehen Kosten γD , wobei γ ein Parameter ist mit $0 < \gamma < 1$ und D das zurückgelehene Eigenkapital darstellt. Die Tochterfirma muss zudem im Ausland Steuern in Höhe von t^* pro Einheit D zahlen. Ist $t^* < \tau^*$ so liegt dis-

¹² Als Beispiel für eine solche Tendenz lässt sich Irland anführen. Die irische Regierung hat auf die Aufforderung der EU, einen einheitlichen Körperschaftsteuersatz zu setzen, mit einer rigorosen Senkung reagiert: Der Satz fiel von 28 auf 12 Prozent. Der diskriminierende Steuersatz für bestimmte Aktivitäten betrug vor der Angleichung 10 Prozent.

kriminierende Besteuerung vor. Um das Modell einfach zu halten, nehmen wir an, dass D fix ist.¹³ Für den Gewinn der inländischen Firma ergibt sich nun

$$\pi = F(K) - (r + \tau)K + (\tau - t^* - \gamma)D$$

Die inländische Firma wird nur dann eine ausländische Tochter gründen, wenn sich der Gewinn dadurch erhöht. Dies ist offensichtlich der Fall, wenn $t^* < \tau - \gamma$. Wenn das Ausland die Gründung der Tochter ermöglichen will, setzt es $t^* = \tau - \gamma - \beta^*$, wobei β^* eine kleine Konstante ist, die den Ausschlag für die Entscheidung der Firma gibt, eine Tochter im Ausland anzusiedeln. Will das Inland ausländische Firmen zu einer Gründung im Inland bewegen so setzt es entsprechend $t = \tau^* - \gamma^* - \beta$. Das Budget der Regierung lässt sich beschreiben als

$$\bar{G} = rK - rD + tD^* + \theta L(1 - c)$$

Der Konsum des Haushaltes ist

$$C = (1 - \theta)L + r\bar{K} + F(K) - (r + \tau)K + (\tau - t^* - \gamma)D$$

Wie stellt sich das Nash-Gleichgewicht bei Steuerwettbewerb in diesem Fall dar? Die Zielfunktion der Regierung lautet:

$$(6) \quad W(\tau, t, \theta, \lambda) = (1 - \theta)L + r\bar{K} + F(K) - (r + \tau)K + (\tau - t^* - \gamma)D + \lambda(\pi - \bar{G})$$

Für den Fall diskriminierender Besteuerung existiert ein symmetrisches Gleichgewicht mit

$$\tau = \frac{c}{\varepsilon_K} \left(1 - \frac{D}{K} \right)$$

und dem Steuersatz für Finanzanlagen:

$$t = \tau^* - \gamma - \beta$$

Beide Länder haben in diesem Fall ein Steuerregime, das einen niedrigeren Steuersatz auf Finanzanlagen gewährt.

Diese Möglichkeit der Steuervermeidung durch die Unternehmen erscheint als stichhaltiges Argument für eine Koordination hin zu einem einheitlichen

¹³ Diese Annahme kann auch als Beschränkung der Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen durch den Staat interpretiert werden.

Steuersatz T . Dies würde zu einer Wohlfahrtsverbesserung in beiden Ländern führen, da die lediglich Kosten erzeugende, ansonsten aber unproduktive Tochtergesellschaft vermieden würde.

Um dies im Modell anzudeuten, gehen wir vom symmetrischen Gleichgewicht bei Koordination aus. Wir nehmen an, dass das Ausland den Steuersatz

T_0^* setzt. Verhält sich das Inland symmetrisch, so ist $T_0^* = T$, und das Aufkommen im Inland beträgt genau wie im Ausland $T_0^* K(T_0^*)$. In dieser Konstellation kommt es zu keiner Steuervermeidung der Unternehmen. Da es keine Unterschiede in den Steuersätzen gibt, ist eine Steuerarbitrage nicht möglich. Für die optimalen Steuersätze der Länder gilt in diesem Fall

$$(7) \quad T_0^* = T = \frac{c}{\varepsilon_K}$$

Im symmetrischen Gleichgewicht werden die oben angesprochenen Kosten γ der Kapitalverschiebung vermieden. Allerdings existiert ein solches Gleichgewicht nur dann, wenn eben diese Kosten γ sehr hoch sind, beide Länder also einen großen Anreiz haben, die Gründung einer Tochterfirma zu verhindern.

Dieses Koordinationsergebnis ist nicht bei allen Parameterwerten von γ ein Gleichgewicht. Zunächst erläutern wir, warum es für ein Land sinnvoll sein kann abzuweichen. In einem zweiten Schritt wird dann gezeigt, dass es auch ein asymmetrisches Gleichgewicht gibt. Nehmen wir zunächst an, das Inland setzt statt $T_0^* = T$ einen niedrigeren Steuersatz $T_0 = T_0^* - \gamma$. Dies ist der Steuersatz, bei dem die Firma gerade indifferent ist, eine Tochterfirma zu gründen. Um die Firma tatsächlich zu attrahieren, setzt das Inland den Steuersatz $T_0 = T_0^* - \gamma - \beta$. Bei ausreichend kleinem γ ist diese Strategie für das Inland lohnend. Ein kleines γ bedeutet, dass die gesamtwirtschaftlichen Verluste durch die Finanzanlagen eher gering sind und somit kaum ins Gewicht fallen. Während in einem symmetrischen Gleichgewicht $T_0^* K(T_0^*, T_0^*)$ als Steueraufkommen im Inland (und Ausland) zur Verfügung stünde, führt die Einführung des Steuersatzes $T_0 = T_0^* - \gamma - \beta$ zu einem Aufkommen von $(T_0^* - \gamma - \beta) (K(T_0^*, T_0^*) + D^*)$. Das Aufkommen des Inlands wäre wegen der kleinen Werte von γ und β in diesem Fall höher als im Ausgangspunkt mit identischen Steuersätzen, da nun auch noch die Finanzanlagen D^* besteuert werden können. Das Inland ist hier also das Niedrigsteuerland.

Ein asymmetrisches Gleichgewicht¹⁴ existiert nur, wenn das Ausland bei gegebenem (niedrigem) Steuersatz des Inlands keinen Anreiz hat, den Steuersatz des Inlandes zu unterbieten. In diesem Fall setzt das Ausland den Steuersatz T_0^*

¹⁴ Im Folgenden wird das asymmetrische Gleichgewicht lediglich verbal entwickelt. In einem ähnlichen Modell, das ein anderes Problem analysiert, zeigen Mintz und Smart (2001), dass ein asymmetrisches Gleichgewicht existiert.

und das Inland den Steuersatz $T_0 = T_0^* - \gamma - \beta$. Die Differenz der Steuersätze (bestimmt durch γ und β) ist so groß, dass es keinen Anreiz für das Ausland gibt, vom hohen Steuersatz T_0^* abzuweichen. Eine Senkung des Steuersatzes hätte zwar eine Erhöhung der Bemessungsgrundlage zur Folge, da der Fremdkapitalabzug reduziert wird, diese Steigerung könnte aber den Verlust, der durch den niedrigen Steuersatz entsteht, nicht kompensieren.

Es lässt sich hier nicht sagen, welches Land einen größeren Vorteil aus seinem Steuerregime generiert. Die Intuition dieses Modells ist jedoch analog zum Fall der diskriminierenden Besteuerung realwirtschaftlicher Aktivität: Ein Verbot kann zu einem aggressiveren Steuerwettbewerb im gesamten Steuersystem führen, der im Fall von Finanzanlagen nicht notwendigerweise zu dem erhofften Koordinationsergebnis mit eindeutig positivem Effekt führt, sondern der einige Länder zu noch rigoroseren Steuersenkungen veranlassen könnte, um bestimmte Bemessungsgrundlagen zu attrahieren.

C. Fazit

Europäische Union und OECD streben eine Koordination im Bereich der Steuerpolitik an, die nicht die Höhe der Steuersätze über alle Länder angeleichen, sondern sicherstellen soll, dass unterschiedlich mobile Bemessungsgrundlagen gleich besteuert werden. Das vorgestellte Modell und die wissenschaftliche Literatur zeigen, dass solche Koordinationsbemühungen unter bestimmten Voraussetzungen einen negativen Effekt auf die Wohlfahrt der koordinierenden Ländern haben können. Eine Abschaffung der diskriminierenden Besteuerung nimmt den Regierungen ein Instrument, welches den höchsten Druck des internationalen Steuerwettbewerbs auf einen kleinen Bereich der nationalen Volkswirtschaft beschränkt und zwingt die Länder, den Steuerwettbewerb mit dem gesamten nationalen Steuersystem zu führen.

Anhang

Die Zielfunktion der Regierung in Abschnitt B.I lautet

$$W(\theta, \tau, t, \lambda) = (1 - \theta)L + r\bar{K} + q\bar{S} + F(K) - (r + \tau)K \\ + Q(S) - (q + t)S + \lambda(\theta(1 - c) + \tau K + tS)$$

Für die Bedingungen erster Ordnung ergibt sich:

$$(A.1) \quad \frac{\partial W}{\partial \theta} = -L + \lambda L(1 - c) = 0$$

$$(A.2) \quad \frac{\partial W}{\partial \tau} = -K + \lambda(K + \tau K_r) = 0$$

$$(A.3) \quad \frac{\partial W}{\partial t} = -S + \lambda(S + t S_t) = 0$$

Wird Gleichung (A.1) umgeformt und in (A.2) und (A.3) eingesetzt so erhält man (3) und (4).

Für den zweiten Fall mit $T = \tau = t$ führt die Ableitung der Zielfunktion nach T zu

$$\frac{\partial W}{\partial T} = -(K + S) + \lambda(K + S + T(K_T + S_T)) = 0$$

Wiederum wird (A.1) eingesetzt und man erhält nach einigen Umformungen Gleichung (5).

Setzt man die Werte für die Steuersätze in die Zielfunktion ein, so erhält man die jeweilige Auszahlungsfunktion für die beiden Fälle (R^D steht für diskriminierende, R^N für nicht diskriminierende Besteuerung). Diese werden subtrahiert, so dass gilt

$$R^D - R^N = \frac{c}{\varepsilon_K} K + \frac{c}{\varepsilon_S} S - c \frac{(K + S)^2}{K\varepsilon_K + S\varepsilon_S}$$

Die Behauptung im Text lautet

$$(A.4) \quad \frac{c}{\varepsilon_K} K + \frac{c}{\varepsilon_S} S - c \frac{(K + S)^2}{K\varepsilon_K + S\varepsilon_S} > 0$$

Benutzt man die Definition der Semi-Elastizitäten und $K_r = K_T$ und $S_r = S_T$ in Gleichung (A.4), so ergibt sich

$$\frac{c}{K_T} K^2 + \frac{c}{S_T} S^2 - \frac{c(K + S)^2}{(K_T + S_T)} < 0$$

Weitere Umformungen ergeben:

$$(A.5) \quad \left(\frac{K}{K_T} - \frac{S}{S_T} \right)^2 > 0$$

Der Ausdruck (A.5) ist positiv, es gilt also $R^D > R^N$.

Das Modell in Abschnitt B.II geht zunächst von folgender Zielfunktion aus

$$W(\theta, \tau, t, \lambda) = (1 - \theta)L + r\bar{K} + F(K) - (r + \tau)K \\ + (\tau^* - \gamma - t^*)D + \lambda(\theta L(1 - c) + \tau(K - D) + tD^*)$$

Als Bedingungen erster Ordnung ergeben sich hier (A.1) und

$$\frac{\partial W}{\partial \tau} = -(K - D) + \lambda((K - D) + \tau K_{\tau}) = 0$$

Für den Steuersatz auf die Anlage im Tochterunternehmen ergibt sich $t = \tau^* - \gamma - \beta$.

Ohne ein diskriminierendes Steuersystem ergibt sich unter der Annahme, dass $T^* - \gamma \leq T \leq T^* + \gamma$ es also in keinem Land Tochterunternehmen gibt, der Maximierungsansatz

$$W(\theta, T, \lambda) = (1 - \theta)L + r\bar{K} + F(K) - (r + T)K + \lambda(\theta L(1 - c) + TK)$$

Die Bedingung erster Ordnung für T lautet

$$(A.6) \quad \frac{\partial W}{\partial T} = -K + \lambda(K + TK_T) = 0$$

Weitere Umformungen von (A.6) führen zu Gleichung (7) im Text.

Im asymmetrischen Gleichgewicht mit dem Inland als Niedrigsteuerland folgt aus der Maximierung der inländischen Zielfunktion

$$W(\theta, T, \lambda) = (1 - \theta)L + r\bar{K} + F(K) - (r + T)K + \lambda(\theta L(1 - c) + TK + TD^*)$$

$$\frac{\partial W}{\partial T} = -K + \lambda(K + D^* + TK_T) = 0$$

Die Zielfunktion des Auslands lautet für diesen Fall

$$W^*(\theta^*, T^*, \lambda^*) = (1 - \theta^*)L^* + r\bar{K}^* + F^*(K^*) - (r + T^*)K^* + (T^* - \gamma - T)D^* \\ + \lambda^*(\theta^* L^*(1 - c^*) + T^* K^* - TD^*)$$

Für den ausländischen Steuersatz folgt als Bedingung erster Ordnung

$$\frac{\partial W^*}{\partial T^*} = -(K^* - D^*) + \lambda(K^* - D^* + T^* K_{T^*}) = 0$$

Zusammenfassung

Ein wichtiges steuerpolitisches Ziel der Europäischen Union ist die Vermeidung von „unfairem“ Steuerwettbewerb. Diskriminierende Steuersysteme, die unterschiedliche Steuersätze auf sachlich ähnliche, aber unterschiedlich mobile Bemessungsgrundlagen zulassen, wurden von der EU dabei als besonders schädliche Form des Steuerwettbewerbs ausgemacht. Der vorliegende Beitrag zeigt anhand eines einfachen Modells, in dem zunächst ein Wettbewerb um Realinvestitionen und dann ein Wettbewerb um Finanzanlagen betrachtet wird, dass die Existenz diskriminierender Besteuerung nicht unbedingt negative Wohlfahrtseffekte für nationale Volkswirtschaften haben muss. Unterschiedliche Steuersätze für unterschiedlich mobile Bemessungsgrundlagen können den Wettbewerbsdruck der Globalisierung auf das Steuersystem für den einzelnen Staat reduzieren.

Summary

In this paper we analyze the effects of abolishing preferential regimes as enacted by the European Union on the national welfare of EU member countries. In a simple framework we show that the goal of securing a given level of tax revenue for countries by removing preferential regimes might not necessarily be achieved. Rather than being harmful for national welfare, preferential regimes in our model serve as a means of confining international tax competition to a single sector of the economy. This point is made in a model with (i) real and (ii) with portfolio investment. The result shows that the effects of tax coordination measures, which are meant to help nations when facing international tax competition may be diametrically opposed to the intended objective.

Literaturverzeichnis

- Brennan, G./Buchanan, J. (1980). The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge University Press, New York.*
- Diaw, K. M./Gorter, J. (2002/2003), Harmful Tax Practices: To Brook or to Ban?, Finanzarchiv 59(2): 249–263.*
- Edwards, J./Keen, M. (1996), Tax Competition and Leviathan, European Economic Review 40(1): 113–134.*
- European Commission (1998), Conclusions of the ECOFIN Council Meeting on 1 december 1997 concerning Taxation Policy, Official Journal C 002(01): 0001–0006.*
- Fuest, C. (2003), Corporate Tax Coordination in the European internal Market and the Problem of "harmful" Tax Competition, Presented on the Conference: The Future of Corporate Tax: A Comparative Perspective, February 20 and 21, 2003, University of Michigan Law School, Ann Arbor, Michigan.*
- Janeba, E./Peters, W. (1999), Tax Evasion, Tax Competition and the gains from Non-discrimination: The Case of interest Taxation in Europe, The Economic Journal 109: 93–101.*
- Janeba, E./Smart, M. (2003), Is targeted Tax Competition less harmful than its Remedies?, International Tax and Public Finance 10: 259–280.*

- Keen, M.* (2001), Preferential Regimes can make Tax Competition less harmful, National Tax Journal LIV(4): 757–761.
- Mintz, J./Smart, M.* (2001), Income shifting, investment, and tax competition: Theory and evidence from provincial taxation in Canada, CESifo Working Papers (554).
- OECD (1998), Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.
- (2000), Towards Global Tax Co-Operation, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Wilson, J.* (1999), Theories of tax competition, National Tax Journal 52(2): 269–304.

Der Sozialstaat im Systemwettbewerb¹

Von Ingmar Kumpmann

A. Einleitung

Die Globalisierung der Wirtschaft hat zur Intensivierung des internationalen Wettbewerbs um Absatzmärkte und um Kapital geführt. Indem die Regierungen der Staaten mit der Ausgestaltung der wirtschaftspolitisch gesetzten Rahmenbedingungen ihre inländischen Wirtschaftssubjekte in diesem Wettbewerb unterstützen, überträgt sich dieser Wettbewerb auch auf die Regierungen und wird zum Systemwettbewerb der Staaten.

In den Diskussionen über die Zukunft des Sozialstaates wird deshalb seit einigen Jahren oft die These vertreten, dieser sei in seiner jetzigen Form nicht aufrechtzuerhalten und werde im Systemwettbewerb zunehmend herunterkonkurriert. Während Befürworter eines großen Sozialstaats daraus die Notwendigkeit zur Einschränkung des Systemwettbewerbs mittels internationaler sozialpolitischer Koordination herleiten², betrachten Sozialstataktiker den Systemwettbewerb als willkommenes Mittel zur Durchsetzung ohnehin notwendiger Einschränkungen staatlicher Sozialpolitik.³

Demgegenüber steht die These, wonach der Systemwettbewerb nicht zum allgemeinen Abbau sozialer Leistungen führt. Der Sozialstaat bleibe aus einer Vielzahl von Gründen auch in der Globalisierung erhalten.

Das Thema dieses Textes ist nicht die Frage, ob und inwieweit die Reduzierung sozialer Leistungen wünschenswert ist. Hier geht es stattdessen um die Frage, ob tatsächlich durch die Internationalisierung der Wirtschaft ein Abbau stattfindet oder nicht. Diese Frage soll anhand empirischer Daten für das letzte Viertel des 20. Jahrhunderts überprüft werden. Dabei wird insbesondere die Un-

¹ Ich danke meinem Kollegen Carsten Eckel für die freundliche Unterstützung durch hilfreiche Kommentare zu diesem Text.

² Vgl. z.B. *Busch* (1998).

³ Vgl. z.B. *Streit* (1994), S. 114 f., 123, *Siebert* (1998), S. 59 ff.

terscheidung zwischen internationalem Handel und internationalen Kapitalbewegungen (in Form von Direktinvestitionen) als zwei Haupterscheinungsformen der Globalisierung thematisiert.

So kann sich der internationale Wettbewerb um Absatzmärkte, der durch internationalen Handel stattfindet, ganz anders auf die Wirtschaftspolitik auswirken als der Wettbewerb um international mobiles Kapital bzw. um die Ansiedlung von Unternehmen. In der Betonung dieses Unterschieds soll der Hauptbeitrag dieses Textes liegen.

Nach einem Überblick über die theoretische Diskussion (Kapitel B) wird ein sehr allgemeines empirisches Bild zur Entwicklung der Globalisierung und der Sozialleistungen vorgelegt (Kapitel C). Dann wird ein Überblick über einige empirische Studien zum Thema gegeben (Kapitel D). In der eigenen empirischen Untersuchung wird die Abhängigkeit der Änderung der Sozialleistungsquote in Industrieländern von verschiedenen Faktoren untersucht. Dabei werden die Einflüsse des internationalen Handels und der Direktinvestitionen mit zwei getrennten Variablen erfasst (Kapitel E). Schließlich werden theoretische Überlegungen zur Erklärung der Befunde vorgestellt (Kapitel F).

B. Der Sozialstaat im Systemwettbewerb: Die theoretische Diskussion

I. Die Ausgangsthese: Der Sozialstaat wird im internationalen Wettbewerb reduziert

In der theoretischen Diskussion zur Zukunft des Sozialstaates im Zeitalter der Globalisierung steht die These vom Abbau sozialer Leistungen durch den internationalen Wettbewerb im Mittelpunkt. Diese These wird in der ökonomischen Diskussion teilweise mit neoklassischen Argumenten begründet.⁴

Verwendet wird dabei ein neoklassisches Modell mit Produktionsfaktoren, von denen ein Teil – das Kapital – international mobil und ein anderer Teil – die Arbeit – international immobil ist. Unter der Annahme eines kleinen Landes bildet sich die Höhe der Kapitalverzinsung auf den internationalen Kapitalmärkten. Sie kann durch nationale Politik somit nicht beeinflusst werden. Führt unter diesen Umständen ein Land eine Quellensteuer auf Kapitalerträge ein, flieht das Kapital, das in den weniger rentablen Projekten des Landes investiert ist. Im Land verbleibt Kapital nur in solchen Projekten, die trotz der Steuer eine weltmarktübliche Verzinsung abwerfen. Die Verschlechterung der Kapitalausstattung des Landes bewirkt im Ergebnis einen Produktionsrückgang und einen

⁴ Vgl. Sinn (1997), S. 14 ff., und (2003), S. 28 ff., Wellisch (1995), S. 61 f.

Rückgang der Produktivität des immobilen Faktors Arbeit. Letzterer muss in Gestalt sinkender Löhne oder (bei fixierten Löhnen) steigender unfreiwilliger Arbeitslosigkeit die Last der Steuer und der verringerten Produktion tragen, während sich die Kapitaleigentümer nach wie vor auf die weltmarktübliche Verzinsung verlassen können.

Eine effektive Besteuerung des international mobilen Produktionsfaktors zur Finanzierung sozialer Maßnahmen ist in diesem Modell unmöglich. Die gesamte Steuerlast wird – bei gleichzeitigem Wohlfahrtsverlust durch sinkende Produktion – auf die immobilen Faktoren überwälzt. An einer sozialpolitisch erwünschten Einkommensumverteilung von den Reichen zu den Armen können international mobile Produktionsfaktoren in diesem Modell nicht beteiligt werden.

Das bedeutet, dass im Zuge der Globalisierung mit Senkungen der Steuersätze auf mobile Faktoren zu rechnen ist. Ein einzelnes Land kann zwar kurzfristig durch eine Steuersatzsenkung so viel Kapital anlocken, dass es eine Zunahme der *Steuereinnahmen* erleben kann. Bleibt jedoch die Menge des weltweit eingesetzten mobilen Kapitals konstant, dann muss längerfristig die vom internationalen Wettbewerb in allen Ländern erzwungene Absenkung der Steuersätze auch zum Rückgang der *Steuereinnahmen* führen. Daraus folgt, dass der Umverteilungsstaat von der Finanzierungsseite her immer mehr unter Druck gerät, wenn sich durch die Globalisierung die Abwanderungsmöglichkeiten für knappe Produktionsfaktoren vergrößern.

Geht man von wachsender Mobilität aller Bevölkerungsgruppen aus, dann droht der Sozialstaat doppelt unter Druck zu geraten: Die Nettozahler des Umverteilungsstaates wandern tendenziell in solche Länder ab, in denen aufgrund geringer Sozialleistungen Steuern und Abgaben niedrig sind. Ärmere Bevölkerungsgruppen wandern hingegen in Länder, wo sie hohe Sozialleistungen zu erwarten haben. Infolgedessen entsteht in sozialen Gemeinwesen eine immer größere Finanzknappheit der öffentlichen Kassen, während unsoziale Länder mit Haushaltsüberschüssen belohnt werden. Angesichts dieser Perspektiven bauen die Staaten im Wettbewerb um Steuerzahler und im Abschreckungswettbewerb gegen Leistungsempfänger die Sozialleistungen ab.⁵

Da jedoch bisher die internationale Mobilität der Menschen relativ gering war, dürfte diese Art des Drucks auf den Sozialstaat nur eine geringe Rolle gespielt haben. Allenfalls im innerstaatlichen Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften föderal organisierter Staaten (wie der Schweiz oder der USA), zwischen denen die Mobilität höher ist, könnte dieser Systemwettbewerb relevant sein.

⁵ Vgl. *Musgrave* (1971), S. 6 f., *Oates* (1972), *Sinn* (1997), S. 37 – 40.

Nicht nur der Wettbewerb um mobile knappe Produktionsfaktoren und Steuerzahler kann zum Abbau sozialer Leistungen führen. Auch der Wettbewerb um Absatzmärkte kann den Sozialstaat unter Druck setzen. Viele Steuern und Abgaben, mit denen soziale Leistungen finanziert werden, sind für die Unternehmen Kosten, die in den Preisen an die Verbraucher weitergegeben werden. So belasten Steuern und Sozialabgaben die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Unternehmen auf internationalen Märkten. Dies gilt insbesondere dann, wenn – wie in der Europäischen Währungsunion – ein Ausgleich durch Wechselkursanpassungen unmöglich ist.⁶ Auch mit der Zunahme des Wettbewerbs um Absatzmärkte droht die Fähigkeit des Staates zur Erhebung von Steuern und Abgaben und somit die Finanzierungsbasis des Sozialstaats wegkonkurriert zu werden.

II. Gegenargumente

Der These, der Sozialstaat werde durch Zunahme des internationalen Wettbewerbs auf Kapitalmärkten und Absatzmärkten abgebaut, stehen eine Reihe von Gegenargumenten gegenüber.

So wird gelegentlich argumentiert, die Mobilität des Kapitals sei bei weitem nicht so groß, wie oft vermutet.⁷ Dieses Argument setzt nicht bei den Folgen des internationalen Wettbewerbs für den Sozialstaat an, sondern bei der Frage, welches Ausmaß der internationale Wettbewerb bisher erreicht hat. Die Schlüssigkeit der Argumente, die den Abbau sozialer Leistungen für wahrscheinlich halten, wird nicht bestritten. Bestritten wird lediglich teilweise die Relevanz, die ein Teil dieser Vorgänge bisher hat.

Oft wird argumentiert, der Sozialstaat sei nicht allein eine Umverteilungsinstitution, sondern werfe auch für jene, die ihn bezahlen, einen Nutzen ab. So stelle der Sozialstaat das öffentliche Gut „sozialer Friede“ zur Verfügung, das auch international mobilen Produktionsfaktoren nutzt, die bereit wären, dafür zu zahlen.⁸

Allerdings droht im Wettbewerb jede Steuer auf mobile Produktionsfaktoren wegkonkurriert zu werden. Nach der neoklassischen Argumentation aus Kapitel B.I. wird langfristig auch das öffentliche Gut „sozialer Friede“ von den immobilen Faktoren finanziert. Damit kommt es zwar nicht zum Abbau des Sozial-

⁶ Vgl. Heise/Küchle (1996), S. 240, 242 f.

⁷ Vgl. Feldstein/Horioka (1980); vgl. zu der anschließenden Diskussion auch Apolte (1999), S. 24 – 26.

⁸ Vgl. Siebert/Koop (1993), S. 24 f., Berthold/Thode (1998), S. 340 f.

staates, aber zur Verschiebung seiner Finanzierungslasten zu jenen, die die Abwanderungsoption faktisch nicht haben.

Ein anderes Argument setzt bei den Motiven der Unternehmen zur Wahl eines Produktionsstandortes an. Viele empirische Untersuchungen haben ergeben, dass für die Auswahl eines Standortes für Unternehmen Steuern und Abgaben zwar abschreckend sind, aber im Ganzen eine zweitrangige Rolle spielen. Statt dessen werden demnach Direktinvestitionen in erster Linie dort getätigt, wo die Absatzmärkte sind.⁹ Bei der Wahl zwischen Staaten (und damit zwischen den für die Sozialpolitik zuständigen Einheiten) entscheiden sich Investoren überwiegend nicht nach Kostengesichtspunkten, sondern nach der Größe der Absatzmärkte. Diese Erkenntnis schwächt die Überzeugungskraft der Ausgangsthese, da die Erhebung von Steuern und Abgaben nicht zur Abwanderung von Unternehmen führen muss, wenn das betreffende Land einen großen bzw. wachsenden Absatzmarkt besitzt und deshalb als Investitionsstandort attraktiv bleibt. Damit wird die abschreckende Wirkung des Sozialstaates mit seinen Steuern und Abgaben auf die Unternehmen (und damit der Druck auf den Sozialstaat) nicht aufgehoben, aber durch entgegenwirkende andere Faktoren relativiert.

Ein der Argumentation vom Sozialabbau durch internationalen Wettbewerb direkt entgegenstehendes Argument ist die sogenannte Kompensationshypothese.¹⁰ Diese besagt, dass die Internationalisierung der Wirtschaft nicht zur Reduzierung, sondern im Gegenteil zur Vermehrung sozialer Leistungen führt. Die Internationalisierung erhöhe Einkommensungleichheit und Einkommensrisiken auf den Märkten. So geraten Löhne für Geringqualifizierte durch ausländische Billiglohnkonkurrenz unter Druck und die Anfälligkeit einer Volkswirtschaft für Folgen wirtschaftlicher Störungen im Ausland nimmt zu. Für diese Zunahme an Ungleichheit und Unsicherheit erwarten die Menschen einen Ausgleich. Sie reagieren mit vergrößerter Nachfrage nach Absicherung durch den Staat. Er soll die Bevölkerung kompensieren für die Lasten, die die Globalisierung mit sich bringt. Entsprechend sei eher der Ausbau des Sozialstaats und nicht sein Abbau die wahrscheinliche Antwort auf den größeren internationalen Wettbewerb.

Die Bedeutung des internationalen Wettbewerbs für den Sozialstaat wird außerdem relativiert durch die Erkenntnis, dass der Sozialstaat Ergebnis einer Vielzahl weiterer Faktoren ist. So kann der Sozialstaat als Ergebnis von Modernisierungsprozessen angesehen werden, in deren Verlauf traditionelle Absicherungssysteme, wie die Familie, ersetzt werden müssen¹¹ oder mit wachsendem

⁹ Vgl. für einen Überblick: Chakrabarti (2001), S. 91 f., Table 1.

¹⁰ Vgl. Cameron (1978), S. 1250 f., 1255 – 1258, Katzenstein (1985), S. 47 – 57, Rodrik (1998).

¹¹ Vgl. Zöllner (1963), S. 31 – 38.

Einkommen Güter wie „Sicherheit“ oder „Gerechtigkeit“ zunehmend nachgefragt werden.¹² Manche Politikwissenschaftler sehen den Sozialstaat als Ergebnis der Kräfteverhältnisse zwischen gesellschaftlichen Gruppen oder politischen Parteien.¹³

C. Das allgemeine empirische Bild

Die *Abbildungen 1* und *2* geben einen sehr allgemeinen Überblick über den Prozess der Globalisierung.

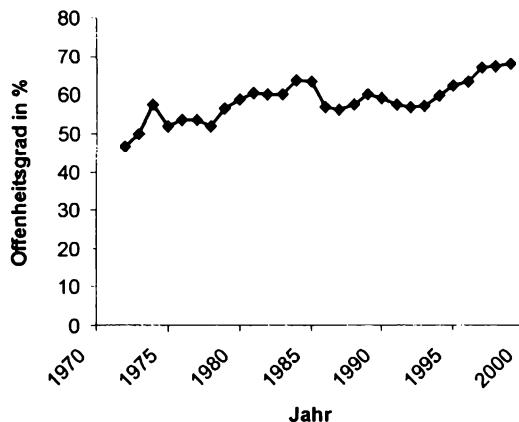
Die *Abbildung 1* enthält die Entwicklung des Offenheitsgrades im Außenhandel im Durchschnitt von 17 Industrieländern. Einige Zacken der Kurve sind durch die Entwicklung der Erdölpreise zu erklären, so der starke Anstieg in den 70er Jahren oder der Rückgang im Jahr 1986. Abgesehen von diesen Sonderentwicklungen hat der internationale Handel und mit ihm der internationale Wettbewerb um Absatzmärkte langsam, aber kontinuierlich zugenommen.

Die *Abbildung 2* zeigt im Vergleich dazu die Entwicklung der Direktinvestitionen. Auch hier werden für 17 Industrieländer Zuflüsse und Abflüsse an Direktinvestitionen addiert und als Anteile des Bruttoinlandsprodukts dargestellt. Anders als der Handel sind die Direktinvestitionen seit den 70er Jahren mit zunehmendem Tempo gewachsen. Die Zunahme grenzüberschreitender Investitionen in den 80er Jahren wurde durch den dramatischen Anstieg in den 90er Jahren noch übertroffen. Zusätzlich ist an der Abbildung eine Konjunkturabhängigkeit der Direktinvestitionen zu erkennen. In den internationalen Rezessionsphasen Mitte der 70er, Anfang der 80er und Anfang der 90er Jahre ging die Direktinvestitionsquote zurück. Ursache ist die konjunkturelle Entwicklung von Investitionen allgemein. Da Investitionen allgemein in der Krise überproportional sinken, gilt dies auch für grenzüberschreitende Investitionen. Folglich muss in Krisenzeiten die hier ermittelte Quote der Direktinvestitionen zurückgehen.

Fazit: Wenn von Globalisierung als einem neueren Prozess der Internationalisierung die Rede ist, muss in erster Linie die Entwicklung der internationalen Investitionen gemeint sein, die sich in den letzten zwei Jahrzehnten stark beschleunigt hat. Der internationale Handel hat zwar ebenfalls zugenommen, aber eher langsam und kontinuierlich.

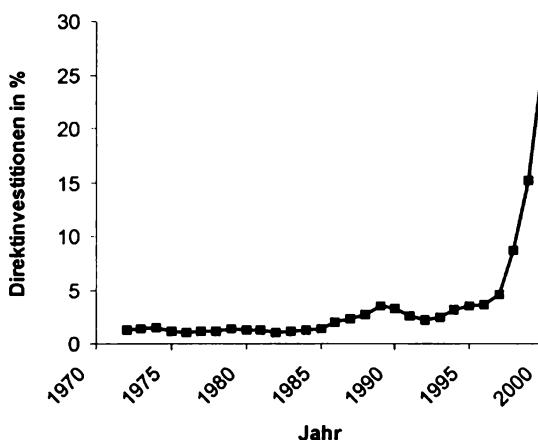
¹² Vgl. Berthold (1997), S. 29.

¹³ Vgl. Esping-Andersen (1990), Kap. 5, Hicks/Swank (1992).



Summe aus Importen und Exporten in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (ungewichteter Durchschnitt für 17 OECD-Länder), Quelle: World Bank (2002).

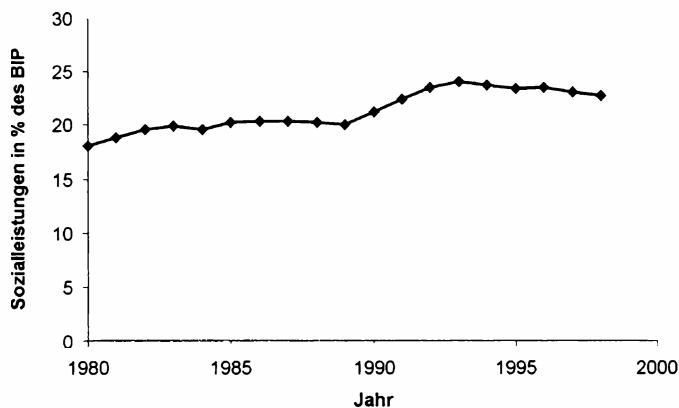
Abbildung 1: Offenheitsgrad im Handel¹⁴



Summe aus Zuflüssen und Abflüssen von Direktinvestitionen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (ungewichteter Durchschnitt für 17 OECD-Länder), Quelle: UNCTAD/ DITE (2002).

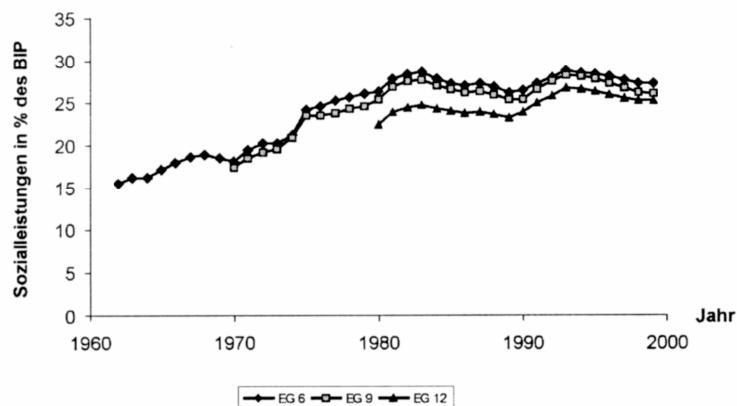
Abbildung 2: Direktinvestitionen¹⁴

¹⁴ Einbezogene Länder: Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, BR Deutschland, Italien, Japan, Niederlande, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Vereinigtes Königreich, USA.



Sozialleistungen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (ungewichteter Durchschnitt für 19 OECD-Länder), Quelle: OECD (2002).

Abbildung 3: Sozialleistungsquote nach OECD/SOCX¹⁵



Sozialleistungen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (ungewichteter Durchschnitt für 6, 9 bzw. 12 europäische Länder), Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2002).

Abbildung 4: Sozialleistungsquote nach Eurostat¹⁶

¹⁵ Einbezogene Länder: Australien, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, BR Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Niederlande, Neuseeland, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, Vereinigtes Königreich, USA.

Die Abbildungen 3 und 4 zeigen die Entwicklung der Sozialeistungsquoten nach Angaben aus der OECD Social Expenditure Database (SOCX)¹⁷ bzw. des Statistischen Amtes der Europäischen Union (Eurostat).¹⁸ Die Sozialeistungsquote setzt die Gesamtheit der vom Staat in einer Periode finanzierten Sozialleistungen zum Bruttoinlandsprodukt der Periode in Beziehung. Die Sozialleistungen setzen sich dabei zum überwiegenden Teil aus den Leistungen der Alterssicherung und der Gesundheitsversorgung, zu geringeren Anteilen aus Hilfen für Familien, Behinderte, Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger und Migranten zusammen. Sie enthalten sowohl Zahlungen (wie Renten oder andere Sozialtransfers) als auch Sach- und Dienstleistungen (so vor allem in der Gesundheitsversorgung).

Während die SOCX Daten für viele OECD-Länder seit 1980 enthält, gehen die Daten von Eurostat bis in die 60er Jahre zurück, beziehen sich jedoch nur auf Mitgliedsländer der EG bzw. EU. Die Daten der beiden Quellen werden mit leicht unterschiedlicher Methodik ermittelt. So enthalten die Daten von Eurostat auch Verwaltungskosten und Leistungen einiger privater Organisationen.

Die Sozialeistungsquoten wurden in den 60er und 70er Jahren in den meisten europäischen Ländern deutlich erhöht. In den 80er und 90er Jahren sind sie trendmäßig konstant geblieben (vgl. Abb. 4). Letzteres bestätigen auch die OECD-Zahlen (vgl. Abb. 3), bei denen allenfalls noch ein leichter Aufwärtstrend Anfang der 90er Jahre zu erkennen ist.

Teilweise erkennbar ist eine negative Konjunkturabhängigkeit der Sozialeistungsquoten. Deutliche Anstiege gab es vor allem zu Zeiten internationaler Rezessionen Mitte der 70er, Anfang der 80er und Anfang der 90er Jahre. Der negative Zusammenhang von Sozialeistungsquoten und Konjunktur ist jedoch teilweise rein formaler Art. Die Sozialeistungsquote ist eine Quote mit dem Bruttoinlandsprodukt im Nenner. Sie muss deshalb *ceteris paribus* steigen, wenn das Bruttoinlandsprodukt sinkt. Zusätzlich führt jedoch auch der in der Krise typischerweise stattfindende Anstieg der Arbeitslosigkeit zur verstärkten Inanspruchnahme sozialer Leistungen. Entsprechend kann ein Rückgang der Quote statt auf Sozialabbau auch auf ein hohes Wirtschaftswachstum zurückzuführen sein. So waren die Sozialeistungsquoten in den Phasen wirtschaftlicher Erholung in der zweiten Hälfte der 80er und der zweiten Hälfte der 90er Jahre in den meisten Ländern konstant oder leicht rückläufig. Im Ganzen ist ein allgemeiner Abbau von Sozialausgaben im Zuge der Globalisierung an diesen Kurven nicht zu erkennen.

¹⁶ EG 6 = Belgien, Frankreich, BR Deutschland, Italien, Luxemburg, Niederlande; EG 9: zusätzlich Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich; EG 12: zusätzlich Griechenland, Portugal und Spanien.

¹⁷ Vgl. OECD (2002).

¹⁸ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2002), Tabelle 9.18.

D. Einige bisherige Studien

Einige empirische Studien zur Beeinflussung der Sozialpolitik durch verschiedene Faktoren sind Regressionsanalysen, in denen das *Niveau* der Sozialleistungsquote als abhängige Variable auftritt. Andere Studien untersuchen die Beeinflussung der *Änderung* der Sozialleistungsquote durch verschiedene Faktoren. Die meisten Studien zum Thema verwenden gepoolte Zeitreihen mehrerer Länder, um die Zahl der einbezogenen Beobachtungen zu erhöhen.

Nach den Studien von Hicks/Swank, Huber/Ragin/Stephens und Huber/Stephens¹⁹ ist das Niveau der Sozialleistungsquote umso höher, je größer der Bevölkerungsanteil alter Menschen, je höher die Arbeitslosenquote, je höher das Pro-Kopf-Einkommen, je zentralistischer der Staatsaufbau und je stärker linke und christliche Parteien sind.

In Bezug auf Indikatoren der Globalisierung kommen diese Studien zu uneindeutigen Ergebnissen: Bei Hicks/Swank (1992) wirkt der Offenheitsgrad im Außenhandel signifikant positiv auf die Höhe der Sozialleistungsquote. Huber/Ragin/Stephens (1993) bestätigen dieses Ergebnis zum Teil, zum Teil sind ihre Ergebnisse insignifikant. Indikatoren für internationale Kapitalmobilität werden in diesen beiden Studien nicht einbezogen. Dies geschieht jedoch in der neueren Studie von Huber/Stephens (2001) und einer Studie von Swank²⁰, die die Stärke von Direktinvestitionsströmen berücksichtigen. Sie ermitteln jedoch für beide Indikatoren wirtschaftlicher Internationalisierung nur insignifikante Ergebnisse.

An der Methode, die Niveaus der Sozialleistungsquoten ohne weiteres als abhängige Variablen zu verwenden (wie das die vier genannten Studien tun), wurde Kritik geübt.²¹ So ist zu beachten, dass die Sozialleistungen in sehr hohem Maße pfadabhängig sind und zum größten Teil durch den Wert des Vorjahres vorausgesagt werden können. Vor allem vor 1980 hatte die Sozialleistungsquote darüber hinaus einen deutlichen Trend nach oben. Damit besteht die Gefahr, dass signifikante Zusammenhänge allein deshalb ermittelt werden, weil unabhängige Variablen (wie z.B. das Pro-Kopf-Einkommen) möglicherweise ebenfalls trendbehaftet sind. Kittel/Obinger weisen auf die Nicht-Stationarität der Sozialleistungsquote hin und leiten daraus die Notwendigkeit einer anderen Modellspezifikation her.

Da die Entwicklungen internationaler Handels- und Kapitalbewegungen miteinander korreliert sein dürften, besteht zusätzlich die Gefahr, dass in einer Regression, in der Kapitalbewegungen nicht mit einer eigenen Variable berück-

¹⁹ Hicks/Swank (1992), Huber/Ragin/Stephens (1993), Huber/Stephens (2001), Kap. 3.

²⁰ Swank (2001).

²¹ Vgl. Kittel/Obinger (2002), S. 21 – 25.

sichtigt werden, in der Handels-Variable die Effekte der Kapitalmobilität mit versteckt sind.

Garrett/Mitchell²² beziehen zusätzlich die Sozialleistungsquote des Vorjahrs und die Direktinvestitionen als erklärende Variablen für das Niveau der Sozialleistungsquote mit ein. Sie bestätigen die signifikant positiven Ergebnisse für Altenquote und Arbeitslosigkeit. In Bezug auf den Offenheitsgrad im Außenhandel ermitteln Garrett/Mitchell eine signifikant negative Wirkung auf die Sozialleistungsquote. Dagegen ist eine stärkere Beteiligung an internationalen Investitionsströmen für die Sozialleistungsquote insignifikant.

Andere Studien überwinden das Problem der Nicht-Stationarität durch Verwendung von *Änderungen* von Sozialleistungsquoten als abhängige Variablen.

Kittel/Obinger und Siegel²³ untersuchen die Beeinflussung der Änderung der jährlichen Sozialleistungsquote. In diesen Studien wird der signifikante positive Einfluss der Arbeitslosigkeit sowie des politischen Zentralismus und starker linker und christlicher Parteien bestätigt. Ein weiteres Ergebnis ist, dass die Sozialleistungsquoten umso stärker unter Druck geraten, je höher sie bereits sind.

Der Offenheitsgrad im Handel, also das Ausmaß, in dem ein Land im Wettbewerb um Absatzmärkte steht, wirkt sich nach diesen Studien signifikant negativ auf die Sozialleistungsquote aus. Allerdings werden Kapitalbewegungen nicht als Kontrollvariable einbezogen.

Zum Systemwettbewerb ergibt sich daher folgendes Bild: Die Wirkung der Beteiligung am internationalen Handel (gemessen mit dem Offenheitsgrad im Außenhandel) auf die Sozialleistungsquote ist in den Studien, die das *Niveau* der Sozialleistungsquote als abhängige Variable verwenden, teilweise positiv. Dies lässt sich jedoch damit erklären, dass gerade in den dabei untersuchten Zeiträumen²⁴ sowohl die Sozialleistungsquote als auch der Offenheitsgrad mit einem zunehmenden Trend behaftet sind. Studien dagegen, die die *Änderungen* untersuchen, ermitteln signifikante negative Einflüsse. Dies ist ein Hinweis darauf, dass der Wettbewerb um internationale Absatzmärkte die Sozialleistungen eher unter Druck setzt.

Die Beteiligung am internationalen Kapitalverkehr hat in den wenigen Studien, in denen sie einbezogen wird, nur insignifikanten Einfluss auf die Ent-

²² Garrett/Mitchell (2001).

²³ Kittel/Obinger (2002), S. 25 – 42, Siegel (2002), Kap. 5.6, insbes. S. 139 – 148.

²⁴ Hicks/Swank (1992) beziehen die Jahre 1960 bis 1982 in ihrer Untersuchung ein, Huber/Ragin/Stephens (1993) den Zeitraum 1956 bis 1988, Huber/Stephens (2001) die Jahre 1960 – 1985 und Swank (2001) die Jahre 1965 – 1995. Damit liegt das Schwerge wicht zumindest der ersten drei Studien bei den 60er und 70er Jahren. In diese beiden Jahrzehnte fällt die Expansion des Sozialstaates ebenso wie eine kontinuierliche Zunahme des internationalen Handels.

wicklung des Sozialstaates. Allerdings handelt es sich um Studien, die die Niveaus und nicht die Änderungen der Sozialleistungsquote untersuchen.

Im Folgenden wird eine Untersuchung durchgeführt, in der die Änderung der Sozialleistungsquote als abhängige Variable verwendet wird und in der Änderungen sowohl der Handels- als auch der Kapitalbewegungen zu den unabhängigen Variablen gehören.

E. Eine empirische Untersuchung

I. Die Variablen und das Verfahren

In der folgenden Regressionsanalyse wird die Abhängigkeit der Sozialleistungsquote von verschiedenen potenziellen Einflussfaktoren untersucht. Im Mittelpunkt steht die Bedeutung von Indikatoren des internationalen Wettbewerbs für den Sozialstaat. *Tabelle 1* gibt einen Überblick über die verwendeten Variablen.

Abhängige Variablen sind die Änderungen der Sozialleistungsquoten nach OECD- bzw. nach Eurostat-Angaben.

Die Bedeutung des sozialpolitischen Bedarfs wird mit den Änderungen der Arbeitslosenquote und der Altenquote gemessen. Letztere ist die wichtigste Variable des sozialpolitischen Bedarfs. Denn alte Menschen sind nicht nur die größte Gruppe der Empfänger von Sozialeinkommen, sondern nehmen auch in überdurchschnittlichem Maße Leistungen der Gesundheitsversorgung in Anspruch. Damit dürfte der größte Teil der Sozialleistungen auf sie entfallen.

Der Offenheitsgrad im Handel misst das Ausmaß, in dem ein Land am internationalen Wettbewerb um Absatzmärkte teilnimmt. Getestet wird die Hypothese, dass die Sozialleistungen gesenkt werden, wenn der Offenheitsgrad zunimmt. Da diese Beeinflussung der Sozialpolitik durch die Offenheit der Volkswirtschaft nur vermittelt durch den politischen Entscheidungsprozess abläuft und dieser Zeit benötigt, gehen in die Messung des Außenhandels Daten der vorangegangenen fünf Jahre ein.

Der Wettbewerb um die Anwerbung von Direktinvestitionen wird mit einer Größe gemessen, die dem Offenheitsgrad im Handel analog gebildet wird. Zu Grunde gelegt wird die Summe aus Zuflüssen und Abflüssen von Direktinvestitionen in Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Auch hier werden Zahlen der fünf vorangegangenen Jahre verwendet.

Die Abhängigkeit der Sozialleistungsquote von der längerfristigen Entwicklung des Wohlstandes einer Gesellschaft wird mit der Variable „BIP Trend“, von der aktuellen Konjunkturentwicklung mit der Variable „BIP Zyklus“ gemessen.

Tabelle 1
Die Variablen für die Regressionsanalysen

Variable	Beschreibung	Quelle
Sozialleistungsquote nach OECD/SOCX	Jährliche Änderung der Sozialleistungsquote	OECD (2002)
Sozialleistungsquote nach Eurostat	Jährliche Änderung der Sozialleistungsquote	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2002)
Arbeitslosigkeit	Jährliche Änderung der Arbeitslosenquote	OECD (2001)
Altenquote	Jährliche relative Änderung des prozentualen Bevölkerungsanteils der Menschen über 65 Jahren	World Bank (2002)
Außenhandel	Änderung des Durchschnitts der vorangegangenen fünf Jahre des Offenheitsgrades (Importe + Exporte in % des Bruttoinlandsprodukts)	World Bank (2002)
Direktinvestitionen	Änderung des Durchschnitts der vorangegangenen fünf Jahre der Direktinvestitionsquote (DI-Zuflüsse + DI-Abflüsse in % des Bruttoinlandsprodukts)	UNCTAD/DITE (2002)
BIP Trend	Änderung des Durchschnitts der vorangegangenen fünf Jahre des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf in konstanten US-Dollar-Preisen von 1995	World Bank (2002)
BIP Zyklus	Jährliche Änderung des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf in konstanten US-Dollar-Preisen von 1995	World Bank (2002)
Soz.-Niveau	Niveau der Sozialleistungsquote im Vorjahr	OECD (2002) bzw. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2002)

Zusätzlich wird untersucht, wie die Änderung der Sozialleistungsquote von ihrem Niveau im Vorjahr beeinflusst wird. Länderspezifische Einflüsse werden mit Länder-Dummy-Variablen erfasst (nicht in der Tabelle erwähnt).

Um die Zahl der Beobachtungen zu erhöhen und ein Bild mit größerer Allgemeingültigkeit zu erhalten, werden mehrere Industrieländer für längere Zeiträume einbezogen und gepoolte Zeitreihen gebildet. Bei der Analyse der Sozialleistungsquote nach OECD-Angaben werden 17 bzw. 14 Länder für die Jahre 1980 bis 1998/99 einbezogen, bei der Analyse der Sozialleistungsquote nach Eurostat 8 bzw. 7 Länder für die Jahre 1976 bis 1999. Für die Auswahl der Länder und Zeiträume war allein die Verfügbarkeit von Daten entscheidend. Nicht für alle Länder liegen für alle Jahre Daten vor, sodass die Zahl der Beobachtungen sich verkleinert.

Zur Vermeidung des Problems der Nicht-Stationarität von Zeitreihen werden für fast alle Variablen (außer für das Soz.-Niveau und die Länder-Dummys) Änderungen verwendet.

Für die Behebung von Autokorrelation und Heteroskedastizität zwischen den Ländern werden Panel-Corrected Standard Errors (PCSE) nach Beck/Katz (1995) ermittelt. Da es für dieses Verfahren wichtig ist, dass für viele Jahre für alle Länder Beobachtungen vorliegen, reduziert sich hierdurch die Zahl der berücksichtigten Länder (vgl. Tabelle 2, Spalten 2 und 4 unter „OLS mit PCSE“). Zusätzlich wurden für mehr Länder auch Regressionen mit robusten Standardfehlern durchgeführt (vgl. Tabelle 2, Spalten 1 und 3 unter „OLS robust“).²⁵

II. Ergebnisse der Regressionsanalyse

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Ergebnisse der Analyse.

Auffallend ist, dass sich für beide Variablen des sozialpolitischen Bedarfs in vielen Fällen kein signifikanter Einfluss auf die Sozialleistungsquote feststellen lässt. Weder die Änderung der Arbeitslosenquote noch des Bevölkerungsanteils alter Menschen wirken sich demnach in signifikanter Weise steigernd auf die Änderung der Sozialleistungsquote aus. Beides scheint die Ergebnisse der bisherigen Studien nicht zu bestätigen.

²⁵ Bei der Regression mit OECD/SOCX-Zahlen mit robusten Standardfehlern (Tab. 2, Spalte 1) wurden Australien, Österreich, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, die alte Bundesrepublik Deutschland, Italien, Japan, die Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, das Vereinigte Königreich und die USA einbezogen. Bei der Durchführung derselben Regression mit Panel-Corrected Standard Errors (Spalte 2) wurden Österreich, die alte BRD und Norwegen weggelassen.

Bei der Regression mit Eurostat-Zahlen mit robusten Standardfehlern (Spalte 3) wurden Dänemark, Frankreich, die alte Bundesrepublik Deutschland, Italien, die Niederlande, Portugal, Spanien und das Vereinigte Königreich einbezogen. Bei der Durchführung derselben Regression mit Panel-Corrected Standard Errors (Spalte 4) wurde die alte BRD weggelassen.

Tabelle 2
Ergebnisse der Regressionsanalysen*

	Koeffizienten (in Klammern: t-Statistiken)			
	1	2	3	4
Abhängige Variablen: →	Sozialleistungsquote nach OECD-SOCX		Sozialleistungsquote nach Eurostat	
Unabhängige Variablen:↓	OLS robust	OLS mit PCSE	OLS robust	OLS mit PCSE
Arbeitslosigkeit	0,0984* (1,76)	0,0991* (1,87)	0,1056 (1,62)	0,1209 (1,57)
Altenquote	-4,1479 (-0,70)	-6,4348 (-1,19)	0,2006** (2,12)	0,1967** (2,43)
Außenhandel	-0,1275*** (-4,58)	-0,1316*** (-3,79)	-0,1093*** (-2,61)	-0,1106** (-2,47)
Direktinvestitionen	-0,0815 (-0,27)	-0,0520 (-0,18)	-0,2553 (-0,58)	-0,2247 (-0,45)
BIP Trend	0,0001 (0,49)	0,0001 (0,54)	0,0002 (0,42)	0,0003 (0,47)
BIP Zyklus	-0,0010*** (-6,43)	-0,0011*** (-8,06)	-0,0011*** (-3,60)	-0,0010*** (-3,55)
Soz.-Niveau	-0,1018*** (-5,30)	-0,0979*** (-3,31)	-0,0771*** (-3,45)	-0,0770*** (-2,60)
Einbezogene Länder	17	14	8	7
Beobachtungen	281	253	171	158
R ²	0,5893	0,6012	0,4283	0,4230

* Alle Variablen (außer Soz.-Niveau) sind Änderungen (für nähere Erläuterungen vgl. Text). Die Ergebnisse für die Länder-Dummy-Variablen sind nicht aufgeführt.

Signifikanzniveaus: (ohne) > 0,1, * < 0,1, ** < 0,05, *** < 0,01.

Im Falle der Arbeitslosigkeit ist zu beachten, dass deren jährliche Veränderung in hohem Maße mit dem jährlichen Wirtschaftswachstum negativ korreliert ist. Entsprechend ist zu vermuten, dass bei den bisherigen Studien der Arbeits-

losigkeit Effekte zugeschrieben werden, die in Wirklichkeit von der Konjunkturentwicklung herrühren. Diese Interpretation ist auch deshalb naheliegend, weil von den staatlichen Sozialleistungen in den OECD-Ländern nur ein geringer Anteil der Funktionsgruppe Arbeitslosigkeit zuzuordnen ist. Der signifikante negative Effekt des jährlichen Wirtschaftswachstums wird auch hier bestätigt (und erklärt sich im Wesentlichen aus der Bildung der Sozialleistungsquote als Quotient mit dem Bruttoinlandsprodukt im Nenner). Zur Überprüfung werden die Regressionen zusätzlich ohne die unabhängige Variable „BIP Zyklus“ durchgeführt. In diesen Fällen ist die Arbeitslosigkeit hochsignifikant.²⁶

Anders fällt die Interpretation im Falle der Altenquote aus. Alte Menschen sind die Empfängergruppe, auf die der größte Teil der Sozialleistungen entfällt. Aus diesem Grund erscheint es in höchstem Maße plausibel, dass eine Zunahme des Bevölkerungsanteils der Senioren die Sozialleistungsquote erhöht. Allerdings ist das Wachstum der Altenquote ein sich außerordentlich langsam vollziehender Prozess, der sich nur geringfügig in jährlichen Änderungsraten niederschlägt. Daher widerlegt das insignifikante Ergebnis für die Altenquote nicht notwendigerweise die Hypothese, dass die Sozialleistungsquote dann höher ist, wenn der Anteil alter Menschen größer ist.

Auch die bisherigen Studien stützen diese Interpretation: Alle Studien, die einen signifikanten positiven Einfluss der Altenquote ermitteln, verwenden das *Niveau* der Altenquote – und damit einen langfristig geprägten Indikator – als unabhängige Variable. Die einzige bisherige Studie, die auch die *jährliche Änderung* der Altenquote verwendet²⁷, kommt ebenfalls zu dem insignifikanten Ergebnis.

Hochsignifikant negativ ist der Koeffizient für das Niveau der Sozialleistungsquote.

Von vorrangigem Interesse sind hier die Ergebnisse für die Globalisierungs-Variablen zum Außenhandel und zu den Direktinvestitionen.

Die Beteiligung an internationalen Direktinvestitionsströmen hat nach dieser Studie keinen signifikanten Effekt auf die Sozialleistungsquote. Dies entspricht den Ergebnissen aller bisherigen Studien, die Indikatoren für Kapitalmobilität einbezogen haben.

Der Offenheitsgrad im Handel wirkt sich signifikant negativ auf die Höhe der Sozialleistungsquoten aus. Je stärker die Beteiligung eines Landes am internationalen Wettbewerb um Absatzmärkte wächst, umso eher wird ceteris paribus seine Sozialleistungsquote sinken. Der Koeffizient hat einen Wert von etwa -0,1. Statistisch würde zum Beispiel eine deutliche Zunahme des Offenheitsgra-

²⁶ Die Ergebnisse sind in der Tabelle 2 nicht enthalten.

²⁷ Vgl. Siegel (2002), S. 142, 144 f.

des um 10 Prozentpunkte (also z.B. eine Zunahme sowohl der Importe als auch der Exporte um je 5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes) mit einem Rückgang der Sozialleistungsquote um durchschnittlich ungefähr einen Prozentpunkt einhergehen.

Insgesamt verdichten sich damit die Hinweise darauf, dass der Sozialstaat durch den internationalen Handel unter Druck gerät, während für internationale Kapitalbewegungen kein signifikantes Ergebnis ermittelt wird. Der Wettbewerb um Absatzmärkte schränkt demnach den Sozialstaat stärker ein als der Standortwettbewerb um Investitionen.

Betrachtet man das Gesamtbild, so zeigt sich, dass die Sozialleistungsquoten trotz Globalisierung in den letzten Jahrzehnten nicht allgemein gesunken sind, sondern im längerfristigen Trend eher stagnieren. Dies darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass verschiedene und teilweise gegensätzliche Kräfte auf den Sozialstaat einwirken.

Die Vermutung, dass ein größerer sozialpolitischer Bedarf durch die Zunahme des Bevölkerungsanteils alter Menschen langfristig auch zu einer Erhöhung der Sozialleistungsquote beiträgt, wird in dieser Untersuchung zwar nicht direkt bestätigt, aber auch nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

Signifikant negativ wirkt das Niveau der Sozialleistungsquote auf deren Änderung. Je umfangreicher ein Sozialstaat ist, desto stärker gerät er unter Druck. Dies gilt jedoch unabhängig von der Globalisierung und verweist eher auf interne Grenzen sozialstaatlicher Expansion.

Zu den bremsenden Faktoren gehört die Globalisierung, jedoch nur insoweit sie sich als Zunahme des internationalen Handels abspielt. Die Zunahme des Standortwettbewerbs um Investitionen wirkt sich demnach auf den Sozialstaat nicht begrenzend aus. Die These vom Sozialabbau durch den Systemwettbewerb wird nur in Bezug auf den internationalen Handel, nicht in Bezug auf die internationalen Kapitalbewegungen bestätigt. Nicht bestätigt wird damit zugleich die Kompensationshypothese, nach der der internationale Wettbewerb eher zur Ausweitung sozialpolitischer Aktivität führt.

F. Systemwettbewerb und Sozialstaat: theoretische Erklärungen

Es bleibt die Frage, warum der Wettbewerb um internationale Absatzmärkte den Sozialstaat stärker unter Druck setzt als der Wettbewerb um Kapital bzw. Investitionen. Einige theoretischen Argumente aus dem Kapitel B bieten zur Beantwortung dieser Frage Ansatzpunkte.

Das Argument vom sozialen Frieden als Wettbewerbsvorteil lässt sich auf Direktinvestitionen eher anwenden als auf den Außenhandel. Ein international

agierendes Unternehmen und seine Manager lassen sich umfassend und längerfristig auf die gesellschaftlichen Verhältnisse ein, die am Standort einer Investition herrschen und ziehen Nutzen aus dem dort bereitgestellten öffentlichen Gut „sozialer Friede“. Sie könnten daher bereit sein, für den am Standort herrschenden sozialen Frieden zu zahlen. Der Sozialstaat wäre trotz seiner Kosten nicht notwendigerweise ein Standortnachteil und würde durch den internationalen Wettbewerb um Investitionen nicht wegkonkurriert. Der Käufer eines Exportprodukts dagegen ist von den im Herstellungsland herrschenden gesellschaftlichen Verhältnissen kaum betroffen. Für den sozialen Frieden im Herkunftsland der von ihm gekauften Waren dürfte er eine geringere Zahlungsbereitschaft haben. Der Sozialstaat mit seinen Kosten wird hier vor allem zum preislichen Nachteil und gerät im Wettbewerb stärker unter Druck.

Entsprechend werden Länder, die vor allem um die Anwerbung von Investitionen konkurrieren, weniger Sozialleistungen abbauen als Länder, die vor allem um Marktanteile auf internationalen Absatzmärkten konkurrieren.

Ein weiteres Argument knüpft an der Absatzorientierung von Standortentscheidungen an. Bei der Wahl von Unternehmensstandorten spielt nach einer Vielzahl empirischer Studien die Nähe zu Absatzmärkten eine dominierende Rolle. Indem der Sozialstaat die Kaufkraft von Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Einkommen und hoher marginaler Konsumneigung stabilisiert, kann er zur Erhöhung der Binnennachfrage führen und somit sogar anziehend auf Direktinvestitionen wirken. Allerdings ist fraglich, wie groß die Bedeutung des Sozialstaats für die Größe eines Absatzmarktes wirklich ist.

Diese Überlegungen lassen jedoch das Argument unberührt, dass der Sozialstaat im internationalen Wettbewerb nur noch von den immobilen Produktionsfaktoren finanziert werden kann. So mögen sozialer Friede und gesicherte Kaufkraft der sozial Schwachen Faktoren sein, die Investoren anziehen. Es wird aber für Investoren noch anziehender sein, wenn sie an den Kosten des sozialen Friedens und der Kaufkraftstabilisierung nicht beteiligt werden. Die hier untersuchten Daten belegen, dass der Sozialstaat durch den Wettbewerb um Investitionen nicht abgebaut wird. Sie sagen jedoch nichts darüber aus, wer die Finanzierungslasten des Sozialstaates zu tragen hat. Diese empirische Untersuchung lässt die Hypothese unberührt, dass die Kosten des Sozialstaats im Systemwettbewerb zunehmend von den immobilen Faktoren getragen werden. Es gibt jedoch ein Argument, das dafür spricht, dass auch international mobile Unternehmen an den Kosten des Sozialstaates beteiligt werden können.

Ausgangspunkt ist auch hier die Erkenntnis, dass die meisten Investitionen dort getätigkt werden, wo die Absatzmärkte sind. Ist ein Großteil der Produktion marktnah angesiedelt, dann stehen auf den inländischen Absatzmärkten vor allem Unternehmen mit inländischem Standort miteinander in Konkurrenz. Eine Steuererhebung zur Finanzierung sozialer Leistungen trifft dann alle auf dem

Markt konkurrierenden Unternehmen gleichermaßen. Die Steuer wirkt nicht abschreckend auf absatzorientierte Direktinvestitionen, weil sie keinen Wettbewerbsnachteil gegenüber den (ebenfalls im Inland ansässigen) Konkurrenzunternehmen verursacht. Solange die Nachteile der Steuer durch die Vorteile marktnaher Produktion kompensiert werden, ist die Steuer kein Wettbewerbsnachteil bei der Anwerbung von absatzorientierten Direktinvestitionen.

Anders ist der Zusammenhang im Fall des Wettbewerbs um internationale Absatzmärkte. In Branchen in denen statt marktnaher Produktion viele Waren exportiert und importiert werden, stehen Unternehmen im Wettbewerb mit Unternehmen aus anderen Ländern. In diesem Fall wirkt die Steuer des Inlandes für die im Inland hergestellten Exportprodukte preiserhöhend, während die Konkurrenzprodukte ausländischer Unternehmen von der Steuer nicht betroffen sind. Eine Regierung kann deshalb durch die Senkung inländischer Steuern und Abgaben die Wettbewerbsposition inländischer Unternehmen auf internationalen Absatzmärkten effektiv verbessern.²⁸ Dies gilt auch für Steuern und Abgaben auf immobile Faktoren, wenn diese sich auf die Exportpreise auswirken. Der Wettbewerb um Absatzmärkte, dem Länder mit hohem Offenheitsgrad im Handel relativ stark ausgesetzt sind, trägt zur Senkung von Steuern und Abgaben sowohl für mobile wie auch für immobile Produktionsfaktoren bei und kann daher die Finanzierungsgrundlage des Sozialstaats schwächen.

Der Wettbewerb um absatzorientierte Direktinvestitionen schränkt also die Möglichkeit zur Erhebung von Unternehmenssteuern und -abgaben weniger ein als der Wettbewerb um Marktanteile auf internationalen Absatzmärkten.

Wird der Sozialstaat ein Opfer der Globalisierung?

Die Globalisierung muss vor allem im Zusammenhang mit dem seit 20 Jahren sich vollziehenden sprunghaften Anstieg internationaler Kapitalbewegungen gesehen werden. Doch der Wettbewerb um international mobiles Kapital übt nach dieser Studie keinen signifikant messbaren Druck auf den Sozialstaat aus. Druck kommt dagegen von dem internationalen Handel, der sich jedoch viel trüger entwickelt hat. So wird erklärbar, warum die Globalisierung bisher nicht zum allgemeinen Abbau des Sozialstaats geführt hat.

Dementsprechend wird eine Debatte über die internationale Koordinierung der Sozialpolitik erst dann wirklich aktuell werden, wenn die Handelsverflechtungen noch erheblich stärker geworden sind.

²⁸ Sofern es keinen dadurch ausgelösten gegenläufigen Wechselkurseffekt gibt.

Zusammenfassung

Führt die Globalisierung zum Abbau sozialer Leistungen? In diesem Papier wird die Beeinflussung der Sozialleistungsquote durch verschiedene Faktoren für Industrieländer in den letzten Jahrzehnten untersucht. Ergebnis ist, dass der internationale Handel einen stärkeren Druck auf den Sozialstaat ausübt als der Wettbewerb um internationale Investitionen. Theoretische Erklärungen für dieses Ergebnis werden vorgestellt.

Summary

Does globalization cause a retrenchment of social welfare benefits? This paper investigates the influence of several factors on social expenditure ratios of various industrial countries in recent decades. One important result is that international trade restricts the welfare state more than the competition for foreign direct investment. Some theoretical explanations for these findings are given.

Literaturverzeichnis

- Apolte, Th. (1999), Chancen und Risiken nationaler Wirtschaftspolitik bei hoher Kapitalmobilität, in: Apolte, Th./Caspers, R./Welfens, P.J.J. (Hrsg.), Standortwettbewerb, wirtschaftspolitische Rationalität und internationale Ordnungspolitik, Baden-Baden, S. 21 – 44.*
- Beck, N./Katz, J. N. (1995), What to do (and not to do) with time-series cross-section data, American Political Science Review, No. 89 (3), S. 634 – 647.*
- Berthold, N. (1997), Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung, Tübingen.*
- Berthold, N./Thode, E. (1998), Globalisierung – Drohendes Unheil oder schöpferische Kraft für den Sozialstaat? In: Knappe, E. / Berthold, N. (Hrsg.): Ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Bernhard Kämpf zum 65. Geburtstag. Heidelberg. S. 329 – 360.*
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2002), Statistisches Taschenbuch. Arbeits- und Sozialstatistik.*
- Busch, K. (1998), Das Korridormodell: ein Konzept zur Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik, Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 2/98, S. 147 – 156.*
- Cameron, D. R. (1978), The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis, in: The American Political Science Review, No. 72, S. 1243 – 1261.*
- Chakrabarti, A. (2001), The Determinants of Foreign Direct Investment: Sensitivity Analysis of Cross-Country Regressions, Kyklos, No. 54 (1), S. 89 – 114.*
- Esping-Andersen, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge.*
- Feldstein, M./Horioka, C. (1980), Domestic Saving and International Capital Flows, The Economic Journal, No. 90, S. 314 – 329.*
- Garrett, G./Mitchell, D. (2001), Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD, European Journal of Political Research, No. 39, S. 145 – 177.*

- Heise, A./Küchle, H. (1996), Globalisierung, Sozialkonkurrenz und Europäische Integration, WSI Mitteilungen, Nr. 4/1996, S. 237 – 244.*
- Hicks, A. M./Swank, D. H. (1992), Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82, The American Political Science Review, No. 86, S. 658 – 674.*
- Huber, E./Ragin, C./Stephens, J. D. (1993), Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State, American Journal of Sociology, No. 99 (3), S. 711 – 749.*
- Huber, E./Stephens, J. D. (2001), Development and Crisis of the Welfare State, Chicago, London.*
- Iversen, T. (2001), The Dynamics of Welfare State Expansion: Trade Openness, De-industrialization, and Partisan Politics, in: Pierson, P. (Hrsg.), The New Politics of the Welfare State, Oxford, S.45 – 79.*
- Katzenstein, P. (1985), Small States in World Markets, Ithaka.*
- Kittel, B./Obinger, H. (2002), Political Parties, Institutions, and the Dynamics of Social Expenditure in Times of Austerity. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper, No. 02/1. Köln.*
- Musgrave, R. A. (1971), Economics of Fiscal Federalism, Nebraska Journal of Economics and Business, No. 10 (4), S. 3 – 13.*
- Oates, W. E. (1972), Fiscal Federalism, New York.*
- OECD (2001), Economic Outlook No. 68 auf CD-ROM.*
- (2002), Social Expenditure Database (SOCX) (1980-1998), in: <http://www.oecd.org/EN/statistics/0.,EN-statistics-211-5-no-1-no-211-no-no-4,00.html>, zugegriffen am 31. Oktober 2002.
- Rodrik, D. (1998), Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?, The Journal of Political Economy, No. 106 (5), S. 997 – 1032.*
- Siebert, H. (1998), Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitik durch die internationale Kapitalmobilität, in: Duwendag, D. (Hrsg.), Finanzmärkte im Spannungsfeld von Globalisierung, Regulierung und Geldpolitik, Berlin.*
- Siebert, H./Koop, M. (1993), Institutional Competition Versus Centralization: Quo Vadis Europe?, Oxford Review of Economic Policy, No. 9, S. 15 – 30.*
- Siegel, N. A. (2002), Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich, Frankfurt a.M., New York.*
- Sinn, H.-W. (1997), Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb, in: Oberhauser, A. (Hrsg.), Fiskalföderalismus in Europa. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Nr. 253, Berlin, S. 9 – 60.*
- (2003), The New Systems Competition, Malden u.a.
- Streit, M. E. (1994), Dimensionen des Wettbewerbs – Systemwandel aus ordnungsökonomischer Sicht –, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik Nr. 44 (2), S. 113 – 134.*
- Swank, D. (2001), Political Institutions and Welfare State Restructuring: The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies, in: Pierson, P. (Hrsg.), The New Politics of the Welfare State, Oxford, S. 197 – 237.*

- UNCTAD/DITE (2002), Foreign direct investment database, in: <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1923&lang=1>, zugegriffen am 12. Juni 2003.
- Wellisch, D.* (1995), Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität, Tübingen.
- World Bank (2002), World Development Indicators 2002, CD-ROM-Ausgabe, Washington.
- Zöllner, D. (1963), Öffentliche Sozialleistungen und wirtschaftliche Entwicklung. Ein zeitlicher und internationaler Vergleich, Berlin.

Growth, Inequality, and Well-Being: Intertemporal and Global Comparisons*

Carola Grün and Stephan Klasen**

A. Introduction

Despite its well-known short-comings (including well-known omissions, the neglect of stock changes, the inclusion of defensive expenditures, etc.), GNP per capita is still the most widely used indicator for comparisons of well-being across countries; and the per capita growth rate is still the most common indicator of changes in well-being.¹

The exclusive reliance on this measure is largely pragmatic. GNP as well as GDP are important measures of production possibility and business cycles. Hence, great efforts are made to measure them timely, accurately, and according to internationally agreed standards. With these data readily available, it is tempting to rely on them for international and intertemporal comparisons of well-being. Moreover, it is argued by some that GNP per capita is still the best available proxy for changes in well-being as it is highly correlated with more

* Reprinted with permission from CESifo Economic Studies 49, 4/2003: p. 617 – 659

We thank Tony Atkinson, François Bourguignon, Syed Ahsan, James Foster, Thesia Garner, Ekkehart Schlicht, Tony Shorrocks, Michael Ward, and two anonymous referees for helpful comments and discussion. Comments on earlier drafts of the paper from discussant and participants at the 22nd IARIW conference in Cracow 2000, the inequality conference in Milan in 2002, the CESifo conference on globalisation in Munich 2002, and the UNU/WIDER conference on inequality, poverty and human well-being in Helsinki in 2003 were also much appreciated. We also thank Jayne Taylor and Alissa Goodman for providing British inequality data, David Jesuit and Tim Smeeding for obtaining LIS inequality data, and Shanti Rabindran for assistance with US inequality data.

** Department of Economics, University of Munich.

Department of Economics, University of Göttingen.

¹ There are other well-being indicators that have attempted to address some of the short-comings of the GNP measure including *Nordhaus* and *Tobin* (1972); UNDP (2002); *Osberg* and *Sharpe* (2001), World Bank (2002b). None of these, however, are primarily concerned with tackling the distributional issue addressed here.

complete or more broad-based measures of well-being (Dollar and Kraay 2002; Ravallion 1997).

Nevertheless, it continues to be the case that its neglect of income distribution is one of the most serious and easily corrected short-comings of GNP as an indicator of welfare. In particular, a broad range of philosophical approaches to the measurement of welfare (ranging from utilitarianism with some very reasonable assumptions about utility functions to Rawlsian reasoning or Sen's capability approach) would suggest that, *ceteris paribus*, high economic inequality reduces aggregate well-being. A range of measures for well-being that make use of this insight and combine mean income with some measure of income inequality arrive at better measures of welfare (and changes thereof) than average income alone (Atkinson 1970; Sen 1973; Dagum 1990; Ahluwalia and Chenery 1974).

In the past the application of those measures was limited, mainly because of lack of data on income distribution. Recent years, however, have seen great advances being made in the generation of data on income inequality (Deininger and Squire 1996; Gottschalk and Smeeding 1997; WIID, 2000). Thus it seems natural to apply well-being measures that combine GNP per capita and income distribution to these new data and investigate to what extent these measures will generate comparisons of well-being across space and time that are substantially different from pure per capita income comparisons. While Grün and Klasen (2003) focuses on applying these measures to international comparisons of well-being for specific benchmark years, the focus of this paper is to examine intertemporal and global comparisons of well-being using such inequality-adjusted well-being measures. In the process, we will also be able to examine trends in between- and within-country inequality over time as well as changes in global inequality and thus contribute to the literature focusing on those debates (Cornia and Court 2001; Milanovic 2002; Ravallion 2002).

The paper is organised as follows: the next section briefly summarises the theoretical issues involved in comparing well-being across time. Section *C* introduces the measures of well-being we use in the paper. Section *D* discusses the data and our manipulations for this analysis. Section *E* presents the results for the intertemporal analysis. Findings from our global analysis are discussed in section *F* and section *G* concludes.

B. Well-Being and Real-Income Comparisons: Theoretical Considerations

Despite a long history, the theory of welfare judgements across space and time continues to be beset with conceptual and practical problems.² Ever since it became evident that social choice theory was not yielding acceptable³ procedures for making social welfare judgements, such judgements have been based on axiomatic approaches to welfare measurement. Those are based on a conceptualisation of what constitutes welfare and then the derivation of an indicator that, under certain stated assumptions, can adequately measure the chosen concept.

Applying such measures to welfare comparisons across space and time generates additional problems. Those are discussed in detail in Sen (1982, 1984) and will only be summarized here. In particular, the theory of welfare comparisons is based on situational comparisons, i.e. whether a person would hypothetically prefer situation *A* to *B*. This comparison thus takes place at the same time and is done by the same person. Intertemporal comparisons, as undertaken here, however, address a different question. They have to contend with the problem that the persons are not evaluating the welfare of two situations simultaneously, but sequentially. This may generate problems if overall perceptions of welfare or tastes have changed over time (in addition to the problem that not all the people are alive in both periods).

For a global analysis, the aggregation of incomes poses an additional practical problem, that of the appropriate exchange rate. In recent years, the International Comparison Programme (ICP)⁴ has generated purchasing power parity estimates of GDP and GNP based on international prices that try to address this particular short-coming.⁵

² For a related discussion, see also *Grün* and *Klasen* (2001) and *Grün* and *Klasen* (2003).

³ Acceptable is meant in the sense of obeying minimal requirements such as the four conditions stated by *Arrow* in his famous impossibility result (*Arrow* 1963). See also *Sen* (1973, 1999) for a discussion.

⁴ The ICP produces estimates of the economies' main aggregates adjusted for purchasing power differences in benchmark years, which are then interpolated and extrapolated to non-benchmark years (UN 1992). Unfortunately, not all countries participate in each round of the survey, including China that never participated and India who participated last in 1985. For these countries, PPP conversion factors had to be estimated which limits the reliability of estimates for those countries.

⁵ While the data generated by these methods are widely used, they are not beyond question. In particular, the resulting adjusted per capita incomes are sensitive to the choice of "international prices" which is closer to the prices prevailing in rich countries (*Berry, Bourguignon* and *Morrison* 1991; *Hill* 2009). Moreover, as shown by *Grün* and *Klasen* (2003), PPP adjustments can differ in their outcomes as the differences between

Thus, there are some important conceptual questions that relate to such comparisons. Only if one places restrictions on intertemporal changes and international differences in preferences, these comparisons can yield meaningful outcomes. Given the ubiquity of such comparisons, it appears that most analysts are willing to make such assumptions.

The most commonly used indicator for welfare comparisons across space and time is real per capita income. It can be derived from utilitarian welfare economics, thus focusing on a consequentialist approach to welfare measurement, using three alternative sets of assumptions. One set would demand everyone to have identical unchanging cardinal utility functions where income (or consumption)⁶ enters the utility function linearly (e.g. in the simplest form, every unit of consumption generates one unit of utility). An alternative set of assumptions could allow for more realistic concave utility functions, but would still require identical utility functions and require in addition that everyone is earning the per capita income and thus consumes the mean commodity bundle (Sen 1984). A third set is based on (Samuelson (1947) and takes an “individualistic approach” to welfare measurement. Under this approach, social welfare is recovered from individual welfare based on revealed preferences using the Pareto principle. If preferences are complete, convex, and monotonically increasing, if each person’s welfare only depends on her purchases (i.e. no externalities and public goods), if there are no market imperfections on the buyer’s side, and if each person is rational in the sense that her choices reflect her welfare ranking, then the ratio of market prices should equal the ratio of intra-personal weights (marginal rates of substitution) attached to these goods. These assumptions are not sufficient, however, to ensure that the market prices say anything about the valuation of a good going to two different people, as this requires interpersonal comparisons. To be able to make such interpersonal comparisons, which are necessary for all real income comparisons, one has to assume in addition that the income distribution is “optimal” in the sense that the ethical worth of each person’s marginal dollar is equal (Samuelson 1947).

All three sets of assumptions are problematic. While many aspects of the various approaches appear unrealistic, the need to *explicitly* ignore the distribution of income in a welfare comparison is particularly unpalatable. In fact, both theoretical considerations (e.g. declining marginal utility of income derived from convex preferences) as well as empirical observations (e.g. about risk aversion and insurance as well as subjective well-being) clearly suggest that uti-

the World Bank estimates and the Penn World Tables demonstrate. For a critical assessment of the concept and current use of PPP in the context of poverty measurement see Reddy and Pogge (2002).

⁶ We abstract from die difficulties associated with the treatment of saving in an indicator of welfare. For a discussion, see Osberg and Sharpe (2002).

lity functions are not linear in income or consumption, nor that the existing distribution of incomes is “optimal” from a social welfare point of view.⁷ Instead, these theoretical and empirical considerations point to concave or interdependent utility functions, i.e. inequality reduces aggregate welfare as the marginal utility of income among the poor is much higher than among the rich.⁸

Non-utilitarian views of welfare would also suggest that income inequality reduces aggregate well-being. For example, Sen’s capability approach (Sen 1987) which calls for a maximisation of people’s capability to function (e.g. the capability to be healthy, well-nourished, adequately housed, etc.) also exhibits declining marginal returns in the income space.⁹ Similarly, application of Rawlsian principles would also suggest that welfare is higher in societies where inequality is lower (Rawls 1971).¹⁰

One approach to improve upon the welfare content of real income comparisons is therefore to jettison this neglect of income distribution and account for the welfare-reducing effect of inequality, which would be consistent with reasonable assumptions in a utilitarian or the above-mentioned non-utilitarian views of welfare.¹¹ Each of the measures proposed in the next chapter does precisely this in slightly different ways.

Before turning to this issue, however, it seems useful to consider one explicit objection to the incorporation of distributional issues in an assessment of well-being. It could be argued that higher inequality will lead to higher subsequent growth rates, so that one should explicitly consider this trade-off in a welfare

⁷ See for example Alesina, Di Tella and MacCulloch (2002) who show with the help of U.S. happiness data and the Euro-Barometer Survey Series that income inequality negatively affects the utility level of individuals, even though personal characteristics like individual income are controlled for. For similar findings, see Blanchflower and Oswald (2003); Schwarze and Härpfer (2002).

⁸ This is inherent also in the approach by Graaf (1957) and Sen (1982) who treat the same good going to two different people as two different goods and thus explicitly do away with the distinction between size and distribution of income as the “welfare depends on them both” (Sen 1982).

⁹ For example, there appears to be a concave relationship between income and life expectancy, and income and educational achievement. For a discussion, see Klasen (1994).

¹⁰ In the lexicographic version of the maximin principle, only the position of the worst off is relevant; if one generalises a bit, one would get a more continuous declining marginal valuation of income. Similarly, Hirsch’s views on the social limits to growth also imply declining aggregate well-being as a result of inequality. For details see Hirsch (1977) and Klasen (1994).

¹¹ This approach would also retain the consequentialist logic of the utilitarian calculus which evaluates a state of affairs by the consequences it generates, with no emphasis on procedural issues. One might argue, however, that it is important to consider inequality also for procedural questions as high inequality effectively limits the choices for those at the bottom of the distribution. For a discussion, see Sen (1999).

assessment. The reason for such trade-off might be related to higher inequality promoting savings¹² or to the incentive problems associated with redistribution policies (often relying on progressive taxation of labor earnings and profits).

While this is a potentially powerful argument, it is just one of many dynamic considerations that would need to be considered in an intertemporal assessment of well-being. Other issues to be considered in such an intertemporal assessment would include the role of savings, longevity, human capital accumulation, population dynamics, depreciation of natural, physical, and human capital.¹³ These issues go beyond the scope of this paper.¹⁴

In addition, there is a growing consensus that this trade-off between distribution and growth does not exist. In fact, if anything, the debate has recently shifted in the opposite direction suggesting that initial inequality lowers subsequent growth prospects rather than increases them (Deininger and Squire 1998; Alesina and Rodrik 1994; Clarke 1995; Persson and Tabellini 1994; Klasen 2002). While these findings are still tentative and subject to some debate,¹⁵ they suggest that the older claim, that high inequality is necessary for growth, does not seem to be born out by the facts (Klasen 1994).

C. Inequality-Adjusted Well-Being Measures

This section describes the well-being measures that jointly consider per capita income and its distribution and therefore avoid the particularly problematic neglect of income distribution in a consideration of welfare. Most are well-known in the inequality literature although not all of them have been used

¹² Assuming a Keynesian consumption function, a more unequal distribution of income leads to higher aggregate savings which is one of the main determinants of per capita income (and, at least in the short run, the growth thereof) in any growth model.

¹³ For a discussion of some of these issues, see for example World Bank (2002b); *Berry, Bourguignon and Morrison (1991)*.

¹⁴ Thus we will also not be able to deal with the potentially interesting but conceptually and empirically very difficult issue of life-time incomes and its distribution, which has to take into account both the life-time income profile of incomes as well as an assessment of the distribution of longevity.

¹⁵ See, for example, *Forbes (2002)* and *Lundberg and Squire (2001)*. The last-named regard growth and income inequality as jointly determined rather than one causing the other; they also find that inequality is particularly bad for income growth among poor countries, while it has a different effect for income growth among richer countries; the former study finds that increases in income inequality in a country appear to be correlated with higher growth in the subsequent five years, but there are serious questions about the reliability of making inferences based on the small and error-prone intertemporal variation of inequality data within a country over time.

explicitly for aggregate welfare comparisons. All share the feature that they can be summarized by the following formula:

$$(1) \quad W = \mu(1 - I), \quad 0 \leq I \leq 1.$$

Welfare W is a function of mean income μ , reduced by a measure of inequality I . Thus, the existing degree of inequality adjusts mean income downward to reflect the welfare loss associated with the (unequal) distribution of that mean income. Several measures will be considered because there are differences with respect to the type and intensity of the “welfare penalty” that is imposed. Also, the measures vary in the way they penalize different types of inequality.

The first measure considered here was proposed by Sen (1982) and incorporates inequality by using the Gini coefficient G :

$$(2) \quad S = \mu(1 - G).$$

The Sen measure can be derived by replacing Samuelson’s problematic “optimal distribution” assumption by the assumption of “rank order weighting” (Sen 1973). Individual incomes will be weighted according to their rank in the income distribution (with the richest person receiving rank 1 and thus the lowest weight for her income). It can also be derived from a utility function where individuals consider not only their own income, but the relation of their income to the entire income distribution (Dagum 1990). Thus, preferences are assumed to be interdependent which accords well with recent experimental and empirical findings on inequality aversion and the link between income distribution and reported well-being (Easterlin 1995; Banerjee 1997; Amiel, Creedy and Hurn 1999; Blanchflower and Oswald 2003; Schwarze and Härpfer 2002; Alesina, Di Tella and MacCulloch 2002). The measure also has a nice graphical illustration. As discussed by Sen (1997), it represents twice the area below the generalized Lorenz Curve (which in turn is the Lorenz curve scaled up by mean income).¹⁶

A variant of this measure was proposed by Dagum (1990):

$$(3) \quad D = \frac{\mu(1-g)}{1+G} = \mu\left(1 - \frac{2G}{1+G}\right).$$

Clearly, the Dagum measure is a more extreme version of the Sen measure as it results in a higher penalty for inequality. The Dagum measure is also based on interdependent preferences and implies that people receive a further welfare

¹⁶ It thus maps the population from poorest to richest on the x-axis to the cumulative income share multiplied by mean income on the y-axis.

penalty from the people ahead of them in the income distribution which also appears to be a reasonable assumption.¹⁷

In addition, two versions of the Atkinson welfare measure are presented. The Atkinson measure was developed as an indicator of inequality that explicitly considers the welfare loss associated with inequality in the measure (Atkinson 1970). But one can equally well just use the way the welfare loss is calculated, the *equally distributed equivalent income*, as the welfare measure itself.¹⁸ This equally distributed equivalent income is the amount of income that, if distributed equally, would yield the same welfare as the actual mean income and its present (unequal) distribution (Deaton 1997). The general form of this measure is given in equation (4):¹⁹

$$(4) \quad A2 = \left[\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N x_i^{1-\varepsilon} \right]^{\frac{1}{1-\varepsilon}}.$$

The measure depends crucially on the exponent ε , the *aversion to inequality factor*. The higher ε , the higher the penalty for inequality. Two cases are studied explicitly, $\varepsilon = 2$, denoted as $A2$, and $\varepsilon = 1$ ($A1$). In the latter case, the general form of the Atkinson measure is not defined and changes to:

$$(5) \quad \ln(A1) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \ln(x_i).$$

The Atkinson measures can be derived from social welfare functions that are additively separable functions of the individual incomes x_i . Thus they are based on individualistic utility functions where people only care about their own incomes. Inequality reduces welfare in this formulation as the utility functions considered are concave for all $\varepsilon > 0$. All the measures exhibit constant relative risk aversion. The $\varepsilon = 1$ has the additional property of being based on a constant elasticity utility function, suggesting that a percentage increase in income is valued the same regardless of its recipient. Such an assumption has

¹⁷ See Dagum (1990) for a derivation and justification of this measure.

¹⁸ This has been done, for example, for Britain by Jenkins (1997) and also by UNDP in deriving the gender-related development index (UNDP, 1995). For a discussion of this index, see Bardhan and Klasen (1999).

¹⁹ This measure also satisfies the general form of the well-being measure $W = \mu(1 - I)$ where $I = \frac{1-A}{\mu}$. See Atkinson (1970) for discussion.

quite a lot of intuitive appeal. While clearly $\varepsilon = 2$ penalises inequality more than $\varepsilon = 1$ and is thus based on declining elasticity of income, the underlying assumption, that at twice the level of income, a percentage increase in income is valued half as much as at the lower level of income, also appears to be within the range of reasonable presumptions (Deaton 1997; UNDP 1995). Such penalties of inequality are still consistent with findings from the micro literature on utility and risk.²⁰ Most of the non-utilitarian theories suggested above would, in fact, require considerably higher inequality aversion.²¹

A third set of measures were proposed by Ahluwalia (1974) which presented measures that combine income growth with redistribution. In particular, they suggested a measure which they called a population-weighted or equal-weighted growth rate which is simply the arithmetic average of the growth rates of each individual. Instead of treating a dollar increase the same regardless of its recipient, this measure treats a percentage increase the same, thus also allowing for declining marginal utility of income and exhibiting what they called the “one person, one vote” principle of growth measurement. It turns out that this measure is a small-number approximation of the Atkinson $\varepsilon = 1$ measure, which also weights a percentage increase the same regardless of its recipient.²² Thus, it will not be reported separately here. But the similarity between this measure and the Atkinson measure gives another justification for the Atkinson measure.

Similarly, their second growth measure, the welfare or poverty-weighted growth rate (which gives greater weight to income increases of the poor than the rich) is a discrete approximation of a version of the Atkinson with $\varepsilon > 1$. The Atkinson measure with $\varepsilon = 2$ measure will therefore yield very similar results.

Before turning to the data and the results, it is important to briefly discuss the most important differences between the measures.²³ Apart from the penalty applied to inequality, the two Gini-based measures differ quite fundamentally from the two Atkinson measures (and thus the Ahluwalia and Chenery measures) in ways that are important to consider. As is already stated above, the Atkinson measures only consider individual incomes in an assessment of well-being while the Sen and Dagum measures consider relative incomes, i.e. the

²⁰ For different ways to measure inequality aversion and their results, see Stodder (1991); Amiel, Creedy and Hurn (1999). See also discussion below.

²¹ A strict interpretation of Rawls’ lexicographic maximin principle would require ε to be infinite (Atkinson 1970).

²² It can be shown that the growth in the Atkinson measure with $\varepsilon = 1$ is simply the geometric mean of the growth rates of individuals (or quintiles, depending on the unit of disaggregation), while the population or equal weights measure is the arithmetic mean of the growth rates. For small numbers, one is an approximation of the other. See Klasen (1994) for a discussion and application of the Ahluwalia and Chenery (1974) measures.

²³ For a more extensive discussion of these issues, refer to Atkinson (1970), Blackorby and Donaldson (1978), Sen (1997) and Dagum (1990).

income distribution itself has a separate impact on well-being (apart from its impact on the levels of individual incomes). As a result, the two groups of measures obey different properties. While all measures are consistent with the Dalton principle of transfers²⁴, the Atkinson measures additionally obey a condition called transfer sensitivity. An equal-sized transfer will have a larger impact on inequality (and thus on welfare) if it happens among the poorer sections of the income distribution than if it happens among richer sections (Sen 1997). Most would agree that this is, at first blush, a desirable property. In contrast, the largest impact of an equal-sized transfer using the Gini coefficient will be among the mode of the income distribution, i.e. among middle income groups. The difference occurs as these transfers will have the largest impact on the rank of the people affected by the transfer and thus the weights attached to their incomes (Atkinson 1970; Blackorby and Donaldson 1978). While many see this as an undesirable property of the Gini-based measures, there is some empirical support that such income comparisons at the mode of the distribution are indeed highly relevant for welfare assessments.²⁵

Secondly, the Atkinson measures are subgroup consistent (implying that any increase in inequality in a subgroup will raise overall inequality and thus lower overall welfare), they are consistent with the Pareto principle (an increase in income of one person, holding all other incomes constant, will increase welfare) and are Generalized Lorenz Consistent (if a Generalized Lorenz Curve of a distribution is somewhere above and nowhere below the GLC of another distribution, welfare is higher in the former case). In contrast, none of the Gini-based measures are sub-group consistent and the Dagum measure additionally violates the Pareto Principle and is not Generalized Lorenz Consistent (although this only happens in rather extreme cases, see Dagum (1990)). There is some debate whether subgroup consistency is a desirable property or not. While some support it as a logically coherent requirement, others suggest that the impact of sub-group inequality on overall inequality and welfare depends heavily on the relative position of that sub-group in the overall income distribution (Sen 1997; Dagum 1990). Similarly, while the violation of the Pareto and Generalized Lorenz Criterion of the Dagum measure might be seen as problematic, a case can be made that such violations might be justified in extreme circumstances.²⁶

²⁴ The *Dalton* principle of transfers says that the value of an inequality measure must fall by a transfer from a richer person to a poorer person which does not reverse their position in the income ranking.

²⁵ For a recent study on these issues, see for example *Graham and Pettinato (2002)*. Analysing data from Peru (covering the period 1985–2000) and Russia (1995–1998), they found that relative income differences seem to matter more for those in the middle of the distribution than for other income groups.

²⁶ For example, if the richest person in society got a bit richer, the Pareto and Generalized Lorenz Criterion suggest an improvement of welfare. One might, however, plausi-

While the Atkinson measures thus have more desirably theoretical properties, the experimental and empirical literature on inequality aversion and subjective well-being generally seems to find more support for the Gini-type measures.²⁷ Regarding the size of the penalty for inequality, there is virtual unanimity in the literature that inequality aversion is empirically observed, but the size of the well-being penalty for inequality differs greatly among individual studies, ranging from values below to above the ones considered here. It appears that studies that are investigating the impact of inequality on subjective well-being find larger inequality aversion than those based on experiments.²⁸ But the range of the penalty for inequality aversion considered here is well within the range found in the experimental and empirical literature.

D. The Data

For the following analysis, the main source of data on inequality is the World Income Inequality Database version 1.0 (WIID 2000), which provides more than 5.000 Gini coefficients and associated distributions for 151 countries. To get recent data for developing countries as well as some OECD countries, Gini coefficients and income shares published by the World Bank's Poverty Monitor (World Bank 2002a) and provided by the Luxembourg Income Study (LIS 2000) are added.²⁹ In WIID all observations are classified as either "reliable" or "less reliable". Only observations which are categorised as "reliable" and represent the entire population of a country are considered.³⁰ Table 5 in the Appendix shows a selection of the Gini coefficients used for 5 benchmark years. One particular problem with the intertemporal and international compatibility of these Gini coefficients is the changes in the income concept and unit upon which they are based.³¹ To address this issue, we also make a regression-based adjustment of the Gini-coefficients to all base them on the gross income

bly argue that everyone else is worse off due to the greater distance they now have to the richest person and that this negative effect might outweigh the positive effect of the higher mean income. For a discussion, see *Dagum* (1990).

²⁷ See, for example *Amiel, Creedy and Hurn* (1999); *Easterlin* (1995); *Alesina, Di Tella and MacCulloch* (2002).

²⁸ See for example *Amiel, Creedy and Hurn* (1999); *Blanchflower and Oswald* (2003); *Alesina, Di Tella and MacCulloch* (2002); *Stodder* (1991); *Schwarze and Härpfer* (2002).

²⁹ Our special thanks go to David Jesuit and Tim Smeeding for kindly providing the most recent data of several OECD countries.

³⁰ For a more detailed characterisation of the inequality data used, see also *Grün and Klasen* (2003).

³¹ For a more thorough discussion of these issues, see *Grün and Klasen* (2003) and *Atkinson and Brandolini* (2001).

per person concept. The regression is based on all “reliable” Gini coefficients in the WIID database and is reproduced in Table 6 in the Appendix. Throughout we use the original as well as the adjusted Gini coefficients for comparative purposes.³²

Regarding income data one could consider per capita income, per capita disposable income, or per capita consumption (from national accounts or from household surveys). To get the largest possible sample and to compare ourselves directly to per capita income as the commonly used welfare indicator, we rely on per capita gross national product³³ as presented in the national accounts as the income concept used. To compare changes in well-being across time, we use real per capita GNP in local currency units, as reported in the WDI (2002). Whenever it is necessary to make international or global comparisons, we use purchasing power adjusted real GNP per capita data provided by the Penn World Table (PWT), version 6.1 (Heston, Summers and Aten (2002)).

For the calculation of global well-being and changes thereof between 1970 and 1998, we start by using a sub sample which consists of 73 countries representing 81 per cent of the world population in 1998 for which we had at least two inequality observations between 1970 and 1998. In order to reach such coverage and include some of the populous and high population growth African and Middle Eastern countries, it was necessary to assume in some cases that income inequality remained stable for sub-periods and only income growth changed, as more data are available on the latter than the former.³⁴ However, the main analysis disregards many of the formerly socialist countries since the PWT do not provide sufficient information to calculate PPP adjusted per capita income for this group of countries in the given period. Since many of them experienced a considerable worsening in income inequality during the transition period (Milanovic 1998; Grün and Klasen 2001), ignoring them in a global analysis of well-being may yield flawed results. Therefore, we expand the sample by 15 Eastern European countries and successor states of the Soviet Union,

³² We do not make a similar adjustment for quintile shares, which involves a number of difficult conceptual and econometric issues.

³³ Gross national product should better capture welfare of the population than gross domestic product as the former includes earnings from abroad and excludes earnings by foreigners. We could also rely on consumption means from household surveys, but this is unavailable for many of our data points. Also, there are large and generally not well understood discrepancies between survey means and national accounts consumption data. The choice to use per capita income will influence the results on the global inequality analysis as shown by Milanovic (2002). For a discussion, see below and also Ravallion (2002).

³⁴ The list of countries included can be deduced from Table 5 in the Appendix. All countries with at least two observations in the period 1970–1998 are included, with the exception of Bulgaria (no income data) and Sierra Leone (assuming stability of income distribution during a prolonged civil war seems problematic).

covering now 85 per cent of the world population, and make a second analysis of global well-being for the years 1988 and 1998 by using GNI per capita in PPP terms provided by WDI (2002).³⁵ For both samples we calculated average income per quintile for each country, sorted them in ascending order to generate global income quintiles, and then calculated average incomes of these world quintiles based on the population-weighted country quintiles contained in each world quintile.³⁶ These computations result in average incomes per “world quintile” based on which we calculated the Atkinson measure with $\varepsilon = 1$ and $\varepsilon = 2$.

E. Within-Country Well-Being Comparisons over Time

As shown in detail in Grün and Klasen (2003), the application of the proposed measures has a significant impact on levels of well-being. Compared to per capita income, our inequality-adjusted well-being measures are between 15 – 70 percent lower, depending on the country and the measure used. So while these measures have a significant impact on reported levels of well-being, we investigate here whether they change our impression of changes in well-being. To do that, we need to investigate to what extent inequality has changed over time.

To get a first impression of trends in inequality, Table 1 shows average Gini coefficients from the 1960s to the 1990s. What emerges is, on the whole, a great deal of stability (Deininger and Squire 1998; Lundberg and Squire 2001). At the same time, there appears to be a noticeable decline in inequality in the 1970s and 1980s and an increase in the 1990s.³⁷ Since these trends could be driven by compositional changes in the income definition used, Column 3 therefore summarizes adjusted Gini coefficients which are now all based on the same

³⁵ In particular, we include in addition Belarus, Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Latvia, Lithuania, Moldova, Russia, Slovak Republic, Slovenia, Turkmenistan, Ukraine, and Uzbekistan. Data on income inequality for the pre-transition period are mainly taken from Milanovic (1998); for the year 1998 we again rely on WIID (2000).

³⁶ When a country quintile straddles the line between two world quintiles, the country quintile was proportionately allocated to ensure that the world quintiles contain equal population numbers.

³⁷ As the Gini coefficient is based on a sample, one could, in theory, construct confidence intervals to then better assess the significance of reported trends. Unfortunately, the sample sizes are generally not reported in the WIID database. But the vast majority of Gini coefficients come from household surveys which typically sample 3000–10000 households. In these orders of magnitude, the confidence intervals of these Gini coefficients are very small so that many of the changes in inequality are likely to be significant (Giles 2002).

specification, namely gross income per person.³⁸ The average adjusted Gini coefficient is somewhat higher (as expected), but follows the same if somewhat muted temporal trend as the original one. Within-country inequality appears to have fallen in the 1970s and 1980s and to have risen in the 1990s.³⁹

Table 1
Average Gini Coefficients over Time

Year	Average Gini	Average adjusted Gini	Number of observations
1960s	37.9	38.6	197
1970s	34.9	36.2	422
1980s	32.8	34.7	763
1990s	34.5	36.8	651

Adjusted Gini coefficient are based on the same specification, gross income per person. For calculating adjusted Gini coefficients, regression results to determine the influence of different specifications shown in Table 6 in the appendix were used.

To investigate this matter further, Table 2 presents the results of a regression analysis.⁴⁰ As a first step we investigate, controlling for country specific fixed effects and using only adjusted Gini coefficients, whether there are temporal trends in inequality.⁴¹ Specification (1) shows the results using decade dummies. While the general impression of great stability is supported by the regression, inequality appears to have fallen in the 1970s and 1980s and risen again in

³⁸ To adjust all Gini coefficients on this particular specification, regression results from *Grün and Klasen* (2003), reproduced as Appendix Table 6 were used. Gini coefficients are regressed on the income definition and reference unit to determine systematic differences related to the specification the Gini coefficients. See Appendix Table 5 for the unadjusted and adjusted Gini coefficients.

³⁹ For a related discussion, see *Cornia and Court* (2001).

⁴⁰ For this and the following regression analysis, we use the entire “reliable” data set from WIID, but only consider one observation per country and time to avoid biasing our standard errors. If several observations are available, we take the one based on gross income per person (or the next best available).

⁴¹ All estimations were also calculated using the random effects model, where the results of the coefficients were virtually identical to the fixed effect results reported here. As we are substantively interested in inequality trends within a country over time, we report only the fixed effects results.

the 1990s (the left-out category). As illustrated by specification (2), transition countries play a significant role in determining this trend. The coefficients of all interaction variables indicate that inequality was considerably lower for this group of countries in the 1960s through 1980s than in the 1990s where it increased sharply. But even excluding the transition countries, inequality was still lower in all non-transition countries in the 1970s and 1980s than in the 1990s, although the coefficients only approach significance in those two decades.

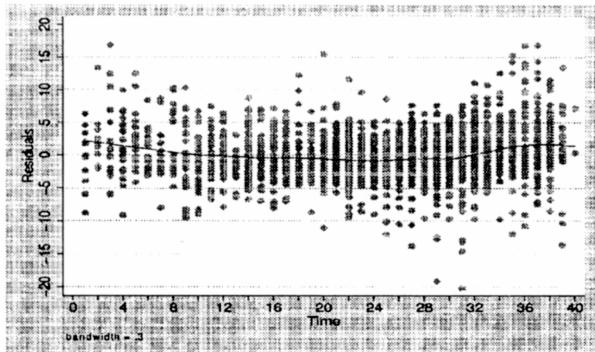
Table 2
Temporal and Regional Trends in Inequality

	(1)	(2)	(3)	(4)
Intercept	39.91** (0.25)	39.78** (0.25)	41.19** (0.63)	42.22* (0.63)
1960s	0.20 (0.50)	0.18 (0.50)	-	-
1970s	-1.03* (0.42)	-0.58 (0.43)	-	-
1980s	-1.04** (0.36)	-0.59 (0.38)	-	-
TC 1960s	* -	-7.53 (4.14)	-	-
TC 1970s	* -	-5.02** (1.70)	-	-
TC 1980s	* -	-3.59** (1.11)	-	-
Time	-	-	-0.27** (0.06)	-0.19** (0.06)
Time ²	-	-	0.01** (0.00)	0.00** (0.00)
N	974	974	974	837
R ²	0.01	0.03	0.03	0.01

Significance levels: * : 5 % ** : 1 %; Standard errors in parentheses.
 Although for all specifications the Hausman test favoured random effects, the estimations shown here are fixed effects as we are primarily interested in country specific fixed effects. Adjusted Gini coefficients are used as dependent variable. Specification (4) excludes transition countries (TC). Reference category is the period 1990–1998.

The next two specifications investigate this issue parametrically by including a time trend and its square, one including (specification (3)) and one excluding transition countries (specification (4)). The time trend and its square is highly significant suggesting a U-pattern of within-country inequality over time, thus suggesting reversal of earlier declines in inequality. This gives some confirma-

tion to the claim by Cornia and Court (2001), that there has been a more generalized reversal of within-country inequality in many countries of the world in the 1980s and 1990s (beyond the well-known cases of the US, UK, and transition countries). While this is a significant finding, the magnitude of the reversal should not be overemphasized. Figure 1 shows a locally weighted (non-parametric) regression of time (where 1 refers to 1960 and 39 to 1998) and the changes in inequality in a country.⁴² While the falling inequality up until the mid-1980s and its subsequent reversal is clearly visible, the size of the decline and the subsequent reversal is not very large, amounting to about a 4 point drop and a subsequent 3 point increase. There is also a hint that the increase might have stabilized in the mid-1990s, and the Figure demonstrates clearly that this average performance hides a great deal of variation.



Notes: Time = 1 refers to 1960, time = 39 to 1998.

Figure 1: Within-Country Inequality Trends

If this trend reversal turns out to be a robust finding, it has a significant impact on changes in well-being across time. Using the Sen measure and applying it to the results in Figure 1 even this relatively modest development would have understated average well-being growth in the 1960s to the 1980s by an average of about 4 percentage points, and overstated well-being growth since the 1980s by about 3 percentage points. Using the Dagum or the Atkinson ($\varepsilon = 2$) measure would lead to a more substantial reassessment. Moreover, as shown below, the reversals in inequality were much larger in some countries where they lead to a dramatic reassessment of well-being growth in recent decades.

⁴² This is achieved by running a fixed effects regressions of the adjusted Gini coefficients without covariates, plot the residuals of that regression against time, and then run a non-parametric regression of those residuals against time.

Table 3
Kuznets Curve? Trends in Income and its Distribution

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Intercept	39.63*** (0.19)	43.18*** (1.04)	45.15*** (1.07)	44.84*** (1.37)	44.62*** (1.08)	45.966*** (1.14)
Income/ capita	-0.01 (0.06)	-0.80** (0.20)	-0.94** (0.20)	-0.91** (0.22)	-0.91** (0.23)	-0.984** (0.24)
Income/ capita, inverse	-0.58	-	-	-	-	-
Income/ capita, squared	-	0.03** (0.01)	0.03** (0.01)	0.03*** (0.01)	0.02*** (0.01)	0.030** (0.01)
1960s	-	-	-	-1.13† (0.65)	-	-
1970s	-	-	-	-1.38** (0.48)	-	-
1980s	-	-	-	-1.04** (0.37)	-	-
Time	-	-	-	-	-0.17* (0.07)	-0.086 (0.07)
Time ²	-	-	-	-	0.01** (0.00)	0.003 [†] (0.00)
N	974	974	837	974	974	837
R ²	0.00	0.02	0.03	0.03	0.04	0.04

Significance levels: † : 10%; * : 5% ** : 1%; Standard errors in parentheses.

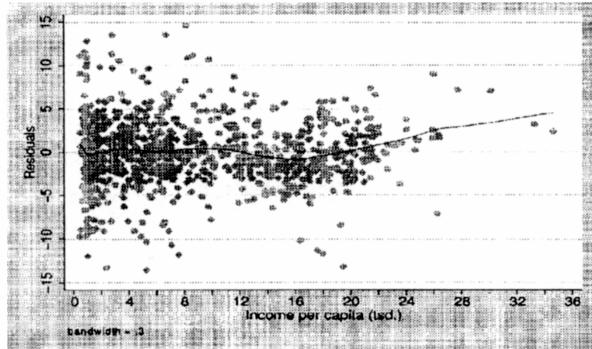
All specifications estimate fixed effects. In specifications (3) and (6) transition countries are excluded.

If this trend reversal turns out to be a robust finding, it has a significant impact on changes in well-being across time. Using the Sen measure and applying it to the results in Figure 1 even this relatively modest development would have understated average well-being growth in the 1960s to the 1980s by an average of about 4 percentage points, and overstated well-being growth since the 1980s by about 3 percentage points. Using the Dagum or the Atkinson ($\varepsilon = 2$) measure would lead to a more substantial reassessment. Moreover, as shown below, the reversals in inequality were much larger in some countries where they lead to a dramatic reassessment of well-being growth in recent decades.

In Table 3 we apply fixed effects regressions to the sample of adjusted Gini coefficients to test for an intertemporal Kuznets curve, i.e. the hypothesis that as countries go through the process of development, inequality first worsens and then improves again. The results are quite clear here. There is not even the smallest hint for such an inverse U relationship that would hold systematically across all countries (Deininger and Squire 1998; Lundberg and Squire 2001). In fact, specifications (2) and (3) rather suggest the opposite, namely a U shaped relationship, even though it is not a very distinct curve. To corroborate this finding, we additionally regressed the sample of adjusted Gini coefficients on a constant term only, assuming country specific fixed effects. The residuals capturing the time varying component of the Gini coefficients were then used as the dependent variable in a locally weighted regression. Figure 2 plots the result. Inequality first decreases with average income, but for income levels between approximately \$17,000 and \$26,000 (i.e. high income countries), it rises again.⁴³ While the absence of an inverse-U has been commented upon extensively (Deininger and Squire 1996; 1998), there has been no discussion of the reverse relationship that seems to hold, on average, across a large spectrum of countries. Since per capita-income and time are, for most countries, positively correlated with each other, the findings from Figure 1 and 2 might be closely related so that it is *a priori* unclear whether the inequality trend is mostly a temporal trend or related to income growth. Regressions (4) through (6) investigate this by including both income and time. All three specifications seem to suggest that the income-U, i.e. declining and then rising income inequality, remains highly significant and robust even if we control for time. The temporal U also remains significant when the transition countries are included, but only approaches significance when they are excluded. Thus we confirm findings regarding inequality-reversals over time found by Cornia and Court (2001), but we additionally find strong evidence for a U-shaped relationship between income and inequality in the 1960–1998 time period. We know of no theoretical expla-

⁴³ While details of the curve, particularly its smoothness and the wiggle at low income levels are partly driven by the technical parameters of the locally weighted regression, including the weighting function and the bandwidth, the overall impression of a U is not affected by changing these parameters.

nations that could account for such a systematic relationship, which clearly merits further investigation.



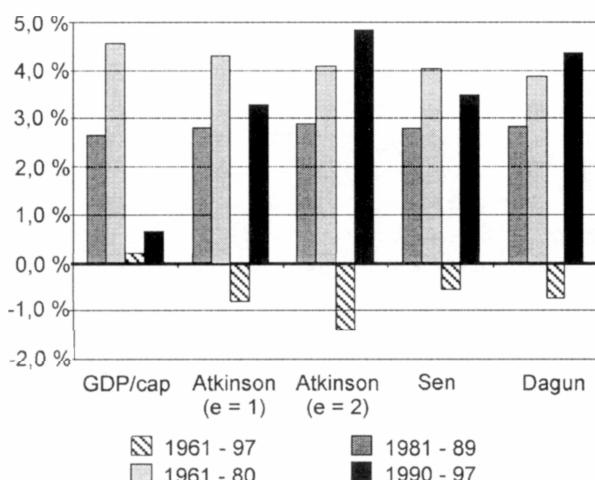
Notes: The income concept applied is real GNP per capita, 1996 prices (Heston, Summers and Aten 2002).

Figure 2: Non-Parametric Estimation of the Kuznets Curve

Turning to a few country experiences using our inequality-adjusted measures shows a great diversity of experiences.⁴⁴ It also demonstrates that even in countries where inequality remained stable over a long period of time, there often were significant changes in sub-periods. Figures 3 and 4 plot two typical examples. While Brazil and Indonesia differ greatly with respect to the degree of existing inequality, the income distributions itself did, in a relative sense, not vary a lot in the last decades. This results in comparatively small differences between an income growth rate and the growth rate of the distribution-adjusted income measures (illustrated by similar height of the first columns of each measure). At the same time, this general stability masks some increases and declines in inequality in those countries. For example, in Brazil income distribution appears to have become notably more unequal between 1961 and 1990. In the sub-period 1981–1989, this trend was accompanied by only moderate income growth leading not only to smaller, but negative growth rates in the inequality-adjusted welfare measures. In 1997, income inequality was at an all-time low and positive growth rates are reported for all measures for the period 1990 – 1997. Thus, one should not interpret longer-term stability as the absence of any developments in sub-periods (Atkinson and Brandolini 2001). Canada

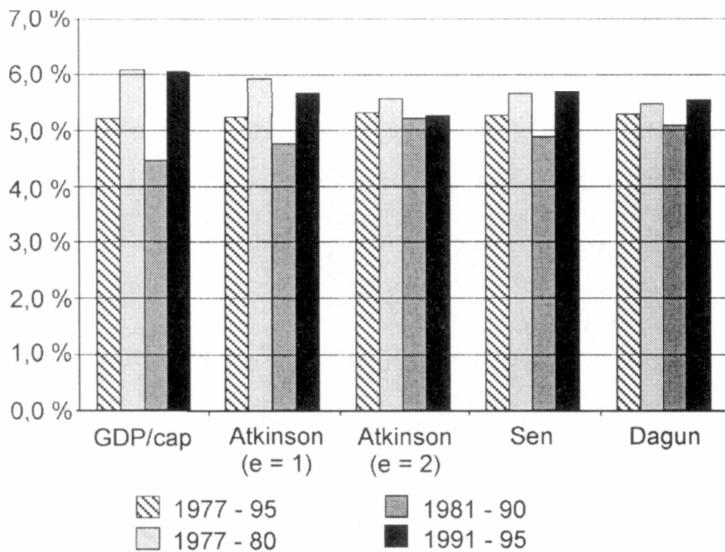
⁴⁴ All Gini-based measures are based on Ginis that have been standardized in the manner described above. Using unstandardized Ginis would not change the results significantly.

and Finland are two other examples where changes in inequality differed in different time periods (Figures 5 and 6). Finland is particularly notable for the fact that inequality appears to have declined considerably since the 1980s leading to higher changes in well-being once inequality is considered. The case of China (Figure 7) illustrates the combination of high growth and worsening inequality. In both time periods considered, income growth overstates well-being growth by 0.5–1.5 percentage points per year, with the differences being larger in the 1990s. Finally, Sri Lanka (Figure 8) is a typical example of a U-shaped pattern of inequality. From 1964–1980, inequality fell and as a result, well-being growth exceeded income growth by 1–2.5 percentage points. In the 1980s, only the Gini-based measures report further declines in inequality and thus large expansions of well-being, suggesting that middle income groups were benefiting particularly. In the 1990s, inequality increased and well-being therefore grew by up to two percentage points less than suggested by the income growth measure. The different measures disagree about which period led to the largest expansion of well-being. The Atkinson measures would suggest the 1964 – 1980 period was most successful, the Gini-based measures the 1981 – 1990 period, and the income growth measure the 1991 – 1995 period. Incorporating inequality in an assessment clearly matters for intertemporal comparisons.



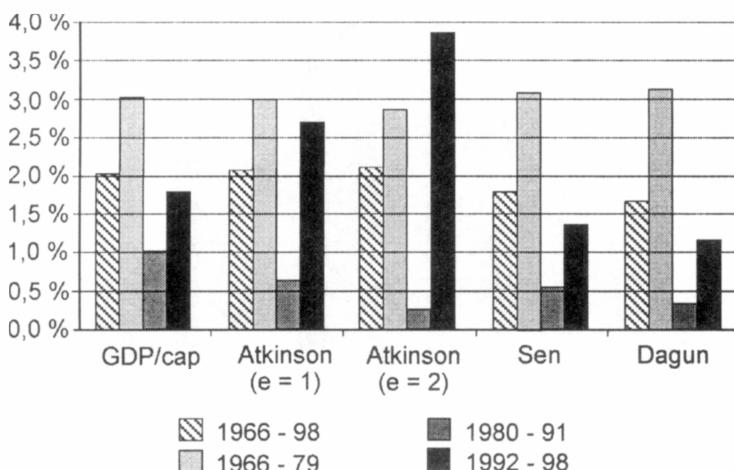
Notes: The income concept used here is GDP per capita at market prices in constant local currency (WDI, 2002). For the Sen and Dagum measures, adjusted Gini coefficients were used.

Figure 3: Average Annual Growth of Well-Being in Brazil



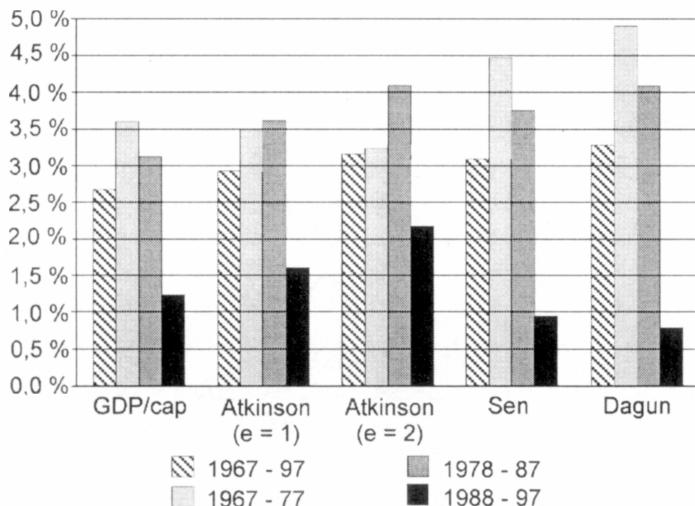
Notes: See Figure 3.

Figure 4: Average Annual Growth of Well-Being in Indonesia



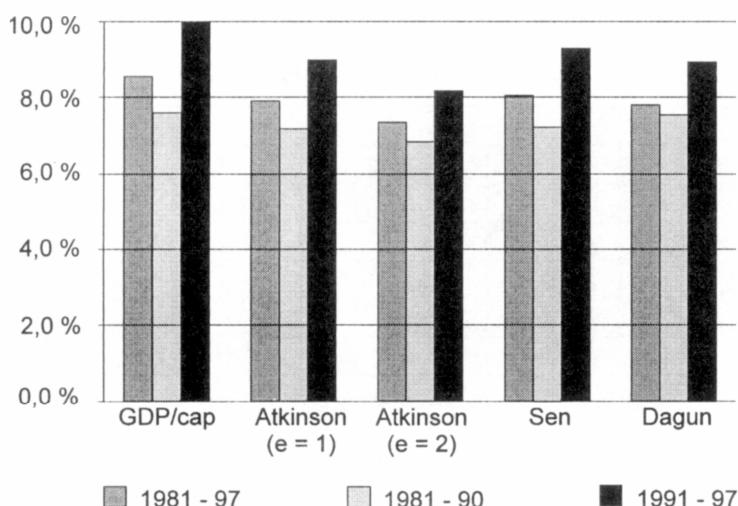
Notes: See Figure 3.

Figure 5: Average Annual Growth of Well-Being in Canada



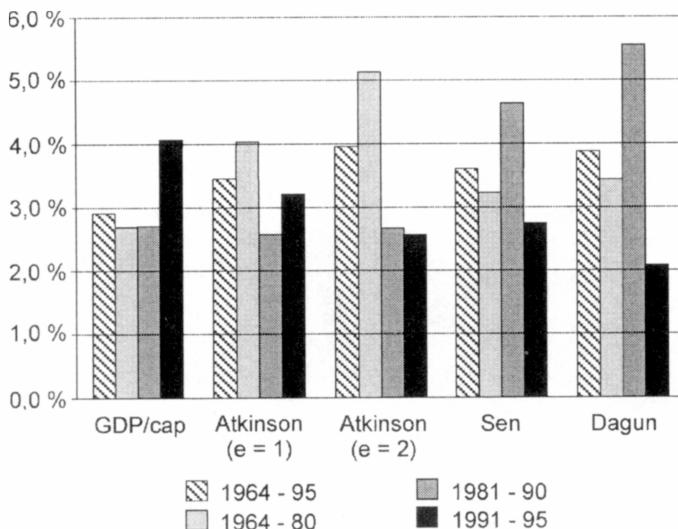
Notes: See Figure 3.

Figure 6: Average Annual Growth of Well-Being in Finland



Notes: See Figure 3.

Figure 7: Average Annual Growth of Well-Being in China



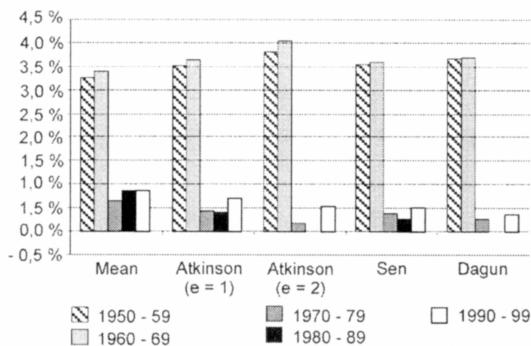
Notes: See Figure 3.

Figure 8: Average Annual Growth of Well-Being in Sri Lanka

Lastly, we want to briefly highlight the impact of applying distribution-sensitive measures to the more well-known cases of inequality reversals, the US, UK, and transition countries. The impact of inequality on changes in well-being in the US was already examined in Klasen (1994). Here, the analysis is extended to the year 2000 and some additional measures are presented. Data on (money family) income and inequality are taken from the Current Population Survey data from the U.S. Census Bureau (U.S. Census 2002).⁴⁵ Figure 9 shows the basic results. During the 1950s and the 1960s, high annual growth was accompanied by falling inequality which ensured that increases in well-being were considerably above the income growth rate. In contrast, in the 1970s, 1980s, and 1990s, low to moderate income growth was accompanied by sharply rising inequality so that well-being grew by negligible amounts. In fact, it shrank in the 1980s, using some of the measures.⁴⁶

⁴⁵ For a more detailed description of the data source see Klasen (1994).

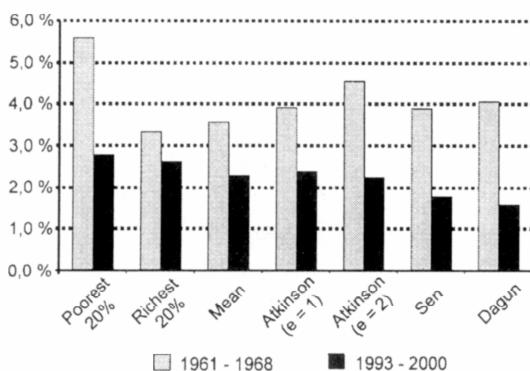
⁴⁶ Also here, one can see the difference between the Gini-based measures and the Atkinson measures. The poorest did particularly badly in the 1980s and the Atkinson measure with $\varepsilon = 2$ shows a deterioration in well-being.



Notes: Calculations are based on U.S. census data (constant 1982 dollars). Mean refers to the mean money income of families.

Figure 9: Average Annual Growth of Well-Being in the US

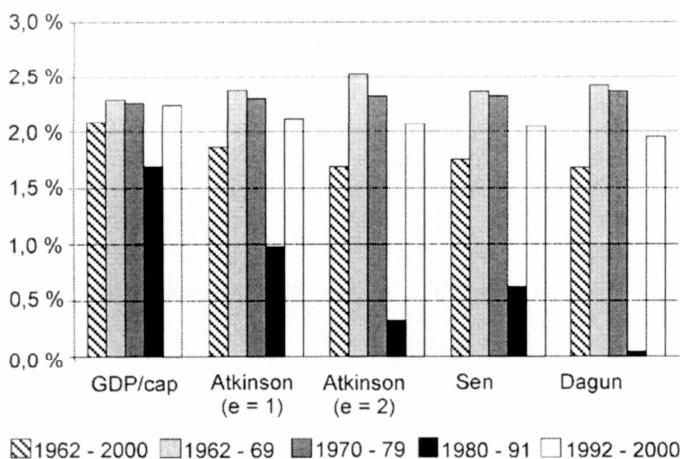
Since economic growth was particularly high between 1993-2000, one may wonder how well-being changed in the so-called “new economy”. Figure 10 gives an impression. Since 1993, income growth has been still somewhat below the high growth rates of the 1960s, and inequality continues to worsen (although at a much slower pace) in the 1980s. This time, it is more due to greater income increases among the rich, rather than deteriorations among the poor which was the case in the 1980s. This rising inequality means that well-being in the “New Economy” was growing considerably more slowly than in the much-maligned 1960s where high growth was accompanied by falling inequality.



Notes: See Figure 9

Figure 10: Great Society Versus New Economy

The story for Britain looks much the same (Figure 11). The income data is again taken from the World Bank (WDI 2002) but now combined with inequality series produced by the Institute of Fiscal Studies (IFS) covering the time span 1961–2000.⁴⁷ Looking at the total period, changes in well-being become gradually smaller when more and more importance is attached to the existing inequality. But again, the development within sub-periods was highly diverse. In the first two decades, moderate income growth was accompanied by falling inequality thus leading to larger increases in well-being. In the 1980s, moderate income growth translated into stagnation of well-being once the sharply rising inequality is accounted for (Atkinson 1997). Since the early 1990s, the distribution-adjusted measures remain below the per capita income growth rate, but the difference is not large, suggesting that inequality has worsened only slightly since then.



Notes: The income concept used here is GDP per capita at market prices in constant local currency (WDI, 2002). The Ginis and quintile shares are based on the before housing costs series provided by the Institute for Fiscal Studies.

Figure 11: Average Annual Growth of Well-Being in Great Britain

The impact of incorporating distribution-sensitive measures to changes in well-being in transition countries was discussed in detail in Grün and Klasen (2001). There we showed that the impact of worsening inequality increased the

⁴⁷ Gini coefficients and income shares by decile group (based on before housing costs) are kindly provided by Jayne Taylor and Alissa Goodman.

cumulative welfare loss in transition countries between 1988 and 1995 by between 4 (Hungary) and 40 (Kyrgyzstan) percentage points, compared to an income growth measure. As a result, well-being fell by as much as 70 percentage points in Ukraine and the Kyrgyzstan, if the worsening inequality is factored in.

To briefly summarize, the analysis has shown that our distribution-sensitive measures significantly affect our impression of changes in well-being, compared to an income growth indicator. They do so particularly dramatically in the US, the UK, and transition countries, but also alter the impression of changes in well-being in many countries over particular sub-periods. We also find that, on average, there appears to be a U-trend in the evolution of inequality over time with a significant increase in inequality observed in the 1990s. It is beyond the scope of this paper to analyze potential causes for this trend, but it clearly warrants serious attention.⁴⁸

But examination of Figures 1 and 2 as well individual country experiences suggest there is great variation around this trend, suggesting that the rise in inequality in the 1990s is far from inevitable. It thus appears that increasing income inequality observed in some industrialized and transition countries are not inevitable global processes.⁴⁹ The differences in experiences rather suggest that the role of economic policy in generating and combating income inequality is quite considerable, but a more careful investigation of these issues is clearly needed (Atkinson 1997; Aghion and Williamson 1999; Cornia and Court 2001).

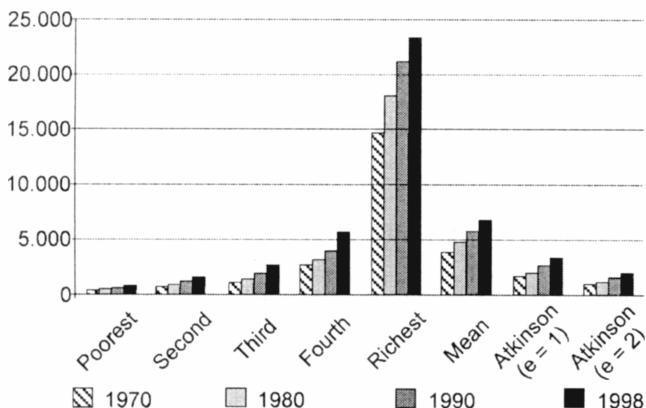
F. Global Well-Being and Inequality

As is well-known, global inequality is more a result of very large inequality between nations than inequality within nations (Anand 1993; Berry, Bourguignon and Morrison 1991; Milanovic 2002). As a result, it is larger than inequality within nations. The richest 20 per cent of the world consume some 70 – 80 per cent of world income (depending on the calculation and the countries included), leaving some 2 – 3 per cent to the poorest 20 per cent, which is far larger than the discrepancy between the rich and poor in any one country (UNDP 1999; Milanovic 2002). Thus, one would expect that consideration of this inequality between nations should have a considerable impact on measures

⁴⁸ Cornia and Court (2001) argue that neo-liberal economic policy reforms in rich and poor countries were a significant factor in causing this inequality reversal. The empirical basis for this assessment is quite weak at present and clearly merits further investigation.

⁴⁹ Based on the LIS, Gottschalk and Smeeding (2000) find that in the majority of OECD countries, there was some increase in inequality since the 1980s. But timing and extent differed greatly and it was far from being a universal phenomenon. See also Ayala, Martinez and Ruiz-Huerta (2001).

of well-being. Figure 12, based on a sample which captures some 81 per cent of the world population in 1998 (but leaving out quite a few of the poorest countries as well as many transition countries) shows that it does indeed. Using the Atkinson measures, world well-being is less than half of world per capita income if applying $\varepsilon = 1$ and only about a quarter if $\varepsilon = 2$ is assumed for all the years considered. This is to say that world well-being would be the same if world per capita income was only half or even a quarter of its present levels but distributed equally. Including the missing poor and transition countries, even more dramatic reductions in well-being as a result of inequality would occur. Global inequality is thus not just a political, economic, and social problem, it is a welfare problem as it reduces aggregate global well-being considerably.

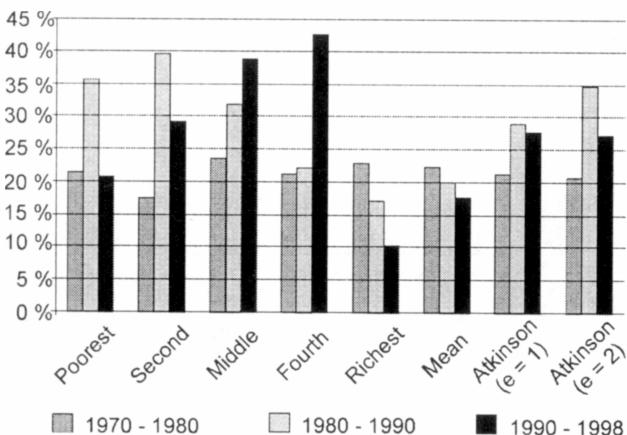


Notes: The first five columns correspond to the five global quintiles. Mean refers to the overall per capita income.

Figure 12: World Well-Being, 1970 – 1998

Figures 12 and 13 examine changes in global well-being between 1970 and 1998, comparing growth in per capita income (“mean”) and growth in the two inequality-adjusted Atkinson measures. Between 1970 and 1980, the Atkinson measures show slightly smaller increases, suggesting a slightly worsening global inequality. Conversely, the growth of the Atkinson measures far surpasses the growth in mean global income in the 1980s and 1990s, suggesting declining inequality. In the 1980s, it does so particularly when $\varepsilon = 2$ is used, suggesting that the poorest benefited particularly from growth then. This is mostly due to high and fairly evenly spread per capita growth in China and India, as well as high growth in other dynamic Asian economies which pushed up income growth of the poorest three quintiles of the world income distribution, as Figure 13

shows (Schultz 1998). In contrast, in the 1990s, growth in the poorest world quintile was relatively small, and it was the middle quintiles which prospered particularly, while the richest quintile had relatively modest income gains. The relatively modest performance of the poorest quintile is due to the poor performance of African economies, and the widening inequality in India and China, while the middle incomes represent richer quintiles in India and China as well as prospering East Asian economies. As now African country quintiles make up most of the poorest world quintile, it is unlikely that the benign trend of falling global inequality of the 1980s and 1990s will persist, unless African countries will be able to significantly improve their growth performance and improve their income distribution.

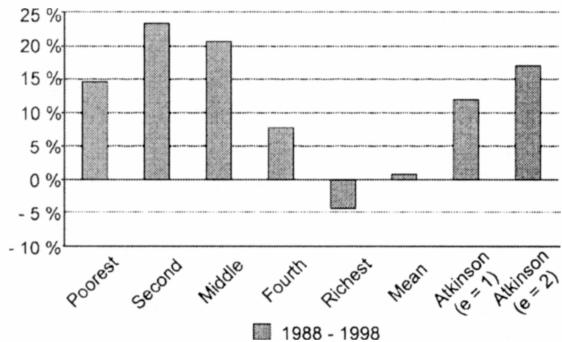


Notes: See Figure 12.

Figure 13: Growth in World Well-Being, 1970 – 1998

Looking at the results for 1988–1998 obtained from the expanded sample which also includes 15 transition countries, it becomes clear, that the assessment of global inequality and well-being is to some extent driven by sample size, the period considered, and the choice of income data. Figure 14 illustrates the well-being changes between 1988 and 1998 for this second global analysis. The qualitative findings are largely the same, suggesting declining inequality between 1988 and 1998 which was particularly due to high income growth in the second and third world quintile. From a quantitative perspective, results do differ from those shown in Figure 13. Income growth per global quintile was

smaller for all quintiles and the richest 20 per cent even had declining per capita incomes. The overall mean income remains nearly unchanged, while the Atkinson measures indicate positive growth rates.



Notes: See Figure 12

Figure 14: Growth in World Well-Being
(including Transition Economies), 1988 – 1998

The two main reasons for the differences in results are the inclusion of transition countries and the switch from the PPP income data from the PWT to the World Bank's World Development Indicators. As the World Bank's PPP data are based on an earlier ICP survey (1993) than the Penn World Table data (1996), the latter are likely to more accurately reflect PPP-adjusted income changes in the 1990s.⁵⁰

⁵⁰ As already shown in previous studies, the World Bank's calculation assumes that incomes in many of the poorer countries are somewhat lower than in the Penn World Tables (Grün and Klasen 2003). But not only levels, also growth rates differ considerably between the two data sources. Calculating the average change in per capita income of those countries included in both analyses between 1988 and 1998, income growth amounted to 21.1 per cent according to the PWT, but account for only 6.5 per cent when using the World Bank data. This lower growth rate, however, is not uniform across world quintiles. Although all quintiles experienced lower income growth according to the World Bank data, the differences are particularly large for the two richest quintiles. Once the transition countries are also considered, compositional changes of global quintiles seem to further add to the negative income growth of the richest quintile. In 1988, the majority of country quintiles of the transition countries belonged to the fourth and fifth global quintiles. By 1998, the transition economies considered here have experienced an average income loss of 37 per cent, thus contributing to the declines in these quintiles.

Apart from investigating changes in the global income distribution and its impact on well-being, one can also assess mobility of countries within the global income distribution. Table 4 illustrates how many country quintiles fall into the particular global quintiles and what changes took place between 1970 and 1998. According to the admittedly rather crude measure, there seems to be a great deal of stability, since 218 out of the 365 country quintiles belong to the same world quintile in both years.⁵¹ Furthermore, this stability is very much concentrated at the lower and upper tail of the world income distribution, consistent with a bi-modal distribution of world incomes (Quah 1993). In case of the richest global quintile this finding can be attributed to many OECD economies, which, except for their poorest country quintiles, already succeeded in 1970 to belong entirely to this income group. Turning to the bottom end, most African countries considered in this analysis could not escape the lowest quintile in the global income distribution.⁵² Among the populations that managed to move upwards and reach the highest income category in 1998 are the second to fourth quintiles of Korea as well as the poorest three quintiles of Singapore. Similar upward mobility can be observed for most quintiles in China, Malaysia, and Thailand, while in African countries like Nigeria, Ethiopia, Uganda as well as Bangladesh, Colombia, and Guatemala, most quintiles experienced downward mobility. In 1998, their country quintiles are found among poorer global quintiles than in 1970. Thus despite overall rigidity in the world income distribution, there is considerable mobility for selected countries.

Thus, in line with some other work (Schultz 1998) but in contrast to findings from studies by UNDP (1999) and Milanovic (2002), there has not been a uniform rise in global inequality, nor has there been no mobility of countries up and down the world income distribution.⁵³ Including even more of the poorest countries would, however, somewhat temper this assessment as they are likely to have contributed to increasing global inequality and less mobility. Moreover, the future of global inequality will depend much less on economic performance in India and China and more on growth and income distribution in Africa.

⁵¹ In fact, income mobility is much higher, since there is a lot variability within each world quintile.

⁵² The increasing number of country quintiles falling into the poorest world quintile is mainly due to the fact that the second poorest quintile of China could climb into the next income category, leaving room for many more smaller country quintiles to fall into the first.

⁵³ Milanovic (2002) uses micro data to generate estimates for global inequality in 1988 and 1993. He finds sharply rising global inequality. The difference between his and our finding is probably due to the choice of time period, the large representation of transition economies in his data set, and the use of mean income figure that is based on micro data and may bear little resemblance with national accounts data used here. For a discussion of national accounts versus survey data see also Ravallion (2002).

Tab. 4
Income Mobility Between World Quintiles, 1970 – 1998

		1998				
		1st	2nd	3rd	4th	5th
1970	1st	41	3	1	0	0
	2nd	21	16	4	0	0
	3rd	12	13	13	7	0
	4th	2	8	34	45	33
	5th	0	0	0	9	10 3

Rows and columns show the number of country quintiles falling into the first to fifth world quintile in 1970 and 1998, respectively.

Clearly, global inequality is associated with major reductions in well-being. In fact, the reductions are larger than similar reductions within countries since inter-country inequality is so much larger than intra-country inequality. At the same time, high growth in China and India, where most of the world's poor live, and considerably mobility suggest that we are not necessarily facing a world of rising and ever more rigid global distribution.

G. Concluding Remarks

From a theoretical point of view, the inclusion of income inequality in a measure of well-being is well justified. Empirical studies confirm the hypothesis that individual and thus aggregate welfare is negatively affected if incomes are more widely dispersed. Here, we tried to show that the impression of well-being across time and at the global level derived from inequality-adjusted measures sometimes drastically differs from the one obtained when looking at the mean income solely.

The intertemporal analysis has shown an average worsening of the within-country income distribution in the 1990s, after earlier improvements in the 1960s to the 1980s. While the causes are somewhat unclear and merit further investigation, the consequence is that changes in well-being in the 1990s are overstated using an income indicator. But the analysis also demonstrated that there is great variation in experiences (between countries and sub-periods) suggesting that the average trend has not uniformly affected all countries. The source of this variation in experiences also merits further analysis.

Due to the extremely large global income inequality, global well-being is very much lower than it would be if incomes were more equally distributed. On the other hand, for both samples of countries considered (which unfortunately exclude many of the poorest countries) changes in global well-being are larger than suggested by the income growth measure especially since the 1980s where global inequality seems to have declined. But the global analysis also illustrates that sample composition and sources of data have a significant impact on the size of the effects. Finally, comparing the composition of global income quintiles in 1970 and 1998, it is clear that some countries moved upwards and downwards the world income distribution, suggesting that there is scope for economic policy to affect one's position in the global distribution.

It is important to end the analysis with a caveat. While we have shown that most of our results are quite robust to the choice of income and distribution data, both data continue to suffer from deficiencies in comparability, consistency, and reliability. This is particularly the case for income distribution data which are still often of poor quality and reported at irregular intervals with inconsistent methods. While the World Income Inequality Database has greatly facilitated access to income distribution data, future developments should be directed at improvements in their quality, consistency, and timeliness.

Appendix

Table 5: Income and Inequality Data, 1960 – 1998

Country	Code	1960	1970	1980	1990	1998
Algeria	DZA	-	1969 (32.0; 32.1)	1981 (40.0; 38.9)	1988 (38.7; 42.6)	1995 (35.3; 39.1)
Australia	AUS	-	-	-	1990 (41.7; 40.7)	1994 (31.1; 36.5) ^b
Bahamas	BHS	-	1973 (36.0; 34.9)	1981 (39.0; 37.9)	-	1993 (45.3; 44.2)
Bangladesh	BGD	1963 (37.3; 36.3)	-	1979 (48.0; 47.8)	1989 (28.9; 32.7)	1996 (33.6; 37.4)
Barbados	BRB	-	1979 (28.3; 29.0)	1985 (26.2; 27.0)	-	-
Belgium	BEL	-	-	-	1988 (26.6; 27.4)	1997 (25.0; 30.4) ^a
Benin	BEN	1959 (42.0; 42.0)	-	-	-	-
Bolivia	BOL	-	1968 (53.0; 53.0)	-	1990 (42.0; 45.9)	-
Botswana	BWA	1960 (53.0; 51.9)	1970 (57.6; 56.6)	1986 (54.2; 57.0)	1989 (59.6; 59.6)	1997 (51.7; 49.4) ^a
Brazil	BRA	-	-	1980 (57.8; 56.7)	-	1997 (27.3; 31.1)
Bulgaria	BGR	-	-	-	1990 (24.5; 24.5)	1997 (40.4; 44.2) ^a
Burkina Faso	BFA	-	-	-	-	1994 (48.2; 52.0)
Burundi	BDI	-	-	-	-	1992 (33.2; 37.1)
Cambodia	KHM	-	-	-	-	-
Canada	CAN	1965 (31.6; 31.0)	1971 (32.2; 31.6)	1981 (31.8; 31.2)	1990 (27.6; 26.5)	1998 (30.5; 35.9) ^b
Central African Republic	CAF	-	-	-	-	1993 (61.3; 65.1)
Chad	TCD	1958 (35.0; 35.0)	-	-	-	-
Chile	CHL	1968 (45.6; 44.6)	1971 (46.0; 44.9)	-	1990 (56.1; 56.1) ^a	1994 (54.8; 54.8) ^a
China	CHN	-	-	1980 (32.0; 32.0)	1990 (34.6; 34.6)	1997 (39.8; 37.5) ^a
Colombia	COL	1964 (62.0; 62.0)	1970 (52.0; 51.0)	1978 (54.5; 53.4)	1991 (51.3; 51.3)	-
Costa Rica	CRI	1961 (50.0; 48.9)	1971 (44.4; 43.3)	1981 (47.5; 47.5)	1989 (46.1; 46.1)	-
Côte d'Ivoire	CIV	1959 (43.0; 43.0)	-	1985 (41.2; 45.1)	1988 (36.9; 40.7)	1995 (36.7; 40.5)
Denmark	DNK	1963 (37.0; 37.0)	1976 (31.0; 31.8)	1981 (31.0; 29.9)	1987 (33.1; 32.1)	1995 (37.4; 36.7)
Dominican Republic	DOM	-	-	1984 (43.3; 43.3)	1989 (50.5; 51.0)	-
Ecuador	ECU	-	1968 (38.0; 38.0)	-	1988 (43.9; 46.7) ^a	1995 (43.7; 47.5)

continued on next page

Table 5: continued

Country	Code	1960	1970	1980	1990	1998
Egypt	EGY	-	-	1977 (48.4; 47.3)	1991 (32.0; 35.8)	1995 (43.7; 47.5)
El Salvador	SLV	1965 (53.0; 53.0)	-	1981 (32.4; 37.5) ^a	-	1995 (40.0; 43.8)
Ethiopia	ETH	-	1968 (46.0; 46.0)	-	-	-
Fiji	FJI	1966 (31.8; 37.2)	1977 (30.5; 31.2)	1980 (30.9; 31.6)	1987 (26.1; 26.9)	1997 (23.6; 29.0)
Finland	FIN	1962 (50.0; 50.0)	1970 (39.8; 39.8)	1979 (34.9; 33.8)	-	1994 (28.8; 34.2) ^b
France	FRA	1960 (64.0; 64.0)	1975 (59.3; 60.1)	1977 (63.2; 64.0)	-	-
Gabon	GAB	-	-	-	-	1992 (47.8; 51.6)
The Gambia	GMB	-	-	-	-	1997 (32.7; 36.5)
Ghana	GHA	-	-	-	1989 (36.7; 40.6)	-
Greece	GRC	1957 (38.0; 38.0)	1974 (35.1; 37.9)	1981 (33.3; 36.1)	1988 (35.2; 38.0)	-
Guatemala	GTM	-	-	1979 (49.7; 48.7)	1989 (59.1; 59.1)	-
Guinea	GIN	-	-	-	1991 (46.8; 50.6)	1994 (40.3; 44.1)
Guinea-Bissau	GNB	-	-	-	-	1991 (56.2; 60.0)
Guyana	GUY	1956 (56.2; 55.1)	-	-	-	1993 (40.2; 44.1)
Honduras	HND	-	1968 (61.9; 60.8)	-	1990 (57.4; 57.4) ^a	1992 (52.6; 52.6)
Hong Kong	HKG	-	1971 (40.9; 39.8)	1980 (37.3; 36.2)	1986 (42.0; 40.9)	1991 (45.0; 43.9)
Hungary	HUN	-	1972 (22.8; 24.6)	1982 (21.0; 22.8)	1991 (23.3; 25.2)	1998 (25.3; 27.1)
India	IND	1960 (32.6; 36.4)	1970 (30.4; 34.2)	1983 (31.5; 35.3)	1990 (29.7; 33.5)	1997 (37.8; 41.6)
Indonesia	IDN	-	1976 (34.6; 38.4)	1980 (35.6; 39.5)	1990 (33.1; 36.9)	1995 (34.2; 38.0)
Ireland	IRL	-	1973 (38.7; 39.5)	1980 (35.7; 36.4)	1987 (34.6; 35.4)	-
Italy	ITA	-	1977 (36.3; 37.1)	1980 (34.3; 35.1)	1989 (32.7; 33.5)	1995 (34.2; 39.6) ^b
Jamaica	JAM	1958 (54.3; 53.2)	1975 (44.5; 47.3)	1988 (43.2; 47.0)	1990 (41.8; 45.6)	1996 (36.4; 40.2)
Japan	JPN	1962 (37.2; 36.1)	1970 (35.5; 34.4)	1980 (33.4; 32.3)	-	-
Jordan	JOR	-	-	1980 (40.8; 44.6)	1991 (40.7; 44.5)	1997 (36.4; 40.2)
Kenya	KEN	-	-	-	1992 (54.4; 58.2)	1994 (44.5; 48.3)
Republic of Korea	KOR	1965 (34.3; 33.3)	1970 (33.3; 32.2)	1980 (38.6; 37.6)	1988 (41.8; 45.6)	1993 (31.6; 35.4)
Laos	LAO	-	-	-	-	1992 (30.4; 34.2)

continued on next page

Table 5: *continued*

Country	Code	1960	1970	1980	1990	1998
Lesotho	LSO	-	-	-	1987 (56.0; 59.9)	1993 (57.9; 63.0) ^a
Luxembourg	LUX	1960 (53.0; 53.0)	-	-	1985 (27.1; 27.9)	1994 (23.5; 29.4) ^b
Madagascar	MDG	-	-	1980 (46.9; 50.7) ^a	-	1993 (43.4; 47.3)
Malaysia	MYS	-	1970 (50.0; 48.9)	1979 (51.0; 49.9)	1989 (48.4; 48.4)	-
Mali	MLI	-	-	-	1989 (36.5; 41.6) ^a	1994 (50.5; 54.3)
Mauritania	MRT	-	-	-	1988 (42.5; 46.4)	1995 (38.9; 42.7)
Mauritius	MUS	-	-	1980 (45.7; 44.6)	1986 (39.6; 43.5)	1991 (36.7; 40.5)
Mexico	MEX	1963 (53.0; 53.0)	1968 (57.7; 56.6)	1984 (50.6; 50.6)	1989 (55.0; 55.0)	1992 (50.3; 54.1)
Mongolia	MNG	-	-	-	-	1995 (33.2; 37.0)
Morocco	MAR	-	-	1984 (39.2; 43.0)	1991 (39.2; 43.0)	1999 (39.5; 43.3)
Mozambique	MOZ	-	-	-	-	1997 (39.6; 44.7) ^a
Namibia	NAM	-	-	-	-	1993 (74.3; 77.1) ^a
Nepal	NPL	-	1977 (53.0; 53.8)	1984 (30.1; 31.9)	-	1996 (36.7; 40.5)
Netherlands	NLD	1962 (42.0; 42.0)	1975 (28.6; 30.4)	1981 (26.7; 28.5)	1991 (29.4; 31.2)	1994 (25.3; 30.7) ^b
New Zealand	NZL	-	1973 (30.1; 29.0)	1980 (34.8; 33.7)	1989 (36.6; 35.5)	1990 (40.2; 39.2)
Nicaragua	NIC	-	-	-	-	1993 (50.3; 54.1)
Niger	NER	1960 (34.0; 34.0)	-	-	1992 (36.1; 39.9)	1995 (50.6; 54.3)
Nigeria	NGA	1959 (51.0; 51.0)	-	1986 (37.0; 40.9)	1992 (41.2; 45.0)	1997 (50.6; 54.4)
Norway	NOR	1962 (37.5; 38.3)	1973 (37.5; 38.3)	1979 (31.2; 31.9)	1990 (33.3; 34.1)	1995 (23.8; 29.2) ^b
Pakistan	PAK	1969 (30.6; 33.3)	1970 (29.9; 32.7)	1979 (32.3; 35.1)	1988 (31.4; 34.2)	1997 (31.2; 35.0)
Panama	PAN	1969 (48.0; 48.0)	1970 (57.0; 55.9)	1980 (47.5; 47.5)	1989 (56.5; 56.5)	1997 (48.5; 52.3)
Papua New Guinea	PNG	-	-	-	-	1997 (50.9; 54.7)
Paraguay	PRY	-	-	-	1991 (39.7; 39.7) ^a	-
Peru	PER	1961 (61.0; 61.0)	-	1981 (49.3; 49.3)	1986 (42.8; 46.6)	1997 (46.2; 43.9) ^a
Philippines	PHL	1961 (49.7; 48.7)	1971 (49.4; 48.3)	1985 (46.1; 45.0)	1988 (44.7; 43.6)	1997 (46.2; 50.0)
Poland	POL	-	-	1980 (24.9; 24.9)	1990 (26.2; 26.2)	1996 (33.7; 37.5)
Portugal	PRT	-	1973 (40.6; 41.3)	1980 (36.8; 37.6)	1990 (36.8; 37.5)	1991 (35.6; 36.4)

continued on next page

Table 5: *continued*

Country	Code	1960	1970	1980	1990	1998
Romania	ROM	-	-	1983 (28.9; 32.7)	1989 (23.4; 24.2)	1994 (28.7; 28.7)
Rwanda	RWA	1960 (56.0; 56.0)	-	-	1991 (53.8; 57.6)	1994 (41.3; 45.1)
Senegal	SEN	-	1968 (60.8; 59.7)	-	1989 (62.9; 66.7)	-
Sierra Leone	SLE	-	1978 (37.0; 35.9)	1980 (40.7; 39.6)	1988 (41.0; 39.9)	-
Singapore	SGP	-	-	-	1993 (62.3; 61.2)	1994 (59.3; 63.1)
South Africa	ZAF	-	-	-	1990 (30.3; 35.7) ^b	1991 (33.0; 31.9)
Spain	ESP	1965 (32.0; 30.9)	1973 (37.1; 36.1)	1980 (34.2; 33.2)	1990 (30.1; 33.9)	1995 (34.4; 38.2)
Sri Lanka	LKA	1963 (47.0; 45.9)	1970 (37.7; 36.7)	1980 (42.0; 40.9)	1990 (32.5; 33.3)	1995 (22.1; 27.5) ^b
Sweden	SWE	1967 (37.9; 36.9)	1975 (31.4; 30.4)	1980 (29.4; 28.3)	-	-
Tanzania	TZA	1964 (54.0; 54.0)	-	-	1991 (59.0; 62.9)	1993 (38.1; 42.0)
Thailand	THA	1962 (41.3; 40.2)	1969 (42.6; 41.6)	1981 (43.1; 42.0)	1990 (48.8; 47.7)	1998 (41.4; 45.2)
Trinidad and Tobago	TTO	1958 (44.6; 44.9)	1971 (51.0; 49.9)	1981 (41.7; 40.7)	-	-
Tunisia	TUN	1965 (42.3; 46.1)	1971 (53.0; 53.0)	1985 (43.4; 47.3) ^a	1990 (40.2; 44.1)	-
Turkey	TUR	1968 (56.0; 54.9)	1973 (61.0; 49.9)	-	1987 (44.1; 43.0)	1994 (41.5; 45.3)
Uganda	UGA	-	-	-	1989 (33.0; 40.4)	1993 (39.2; 43.0)
United Kingdom	GBR	1961 (25.3; 30.7)	1970 (25.1; 20.5)	1980 (24.9; 30.3)	1990 (32.3; 37.7)	1999 (34.5; 39.9) ^b
USA	USA	1960 (34.9; 34.2)	1970 (34.1; 33.4)	1980 (35.2; 34.6)	1990 (37.8; 37.2)	1997 (37.1; 42.6) ^b
Venezuela	VEN	1962 (42.0; 42.0)	1971 (47.7; 47.7)	1981 (42.8; 42.8)	1989 (44.1; 44.1)	-
Vietnam	VNM	-	-	-	1992 (35.7; 39.5) ^a	1998 (36.1; 39.9) ^a
Yemen	YEM	-	-	-	1992 (39.5; 43.3) ^a	1998 (21.8; 25.6) ^a
Zambia	ZMB	1959 (48.0; 48.0)	-	1976 (51.0; 51.8)	1991 (48.3; 51.1) ^a	1996 (49.8; 53.6)
Zimbabwe	ZWE	-	-	-	1990 (56.8; 60.7)	-

Notes: Original Gini coefficients and adjusted Gini coefficients based on gross income per person are in parentheses
 If not otherwise indicated, data are taken from WIID (2000).

^a: Data taken from the World Bank (World Bank, 2000a).

^b: Data are kindly provided by David Jesuit and Tim Smeeding (LIS).

Table 6
Determinants of Gini Coefficients

	(1)		(2)	
Expenditure	-3.85**	(0.39)	-3.57**	(0.38)
Net income	-1.84**	(0.27)	1.38**	(0.48)
Unknown income	1.24	(1.64)	1.39	(1.61)
Household	1.06**	(0.28)	1.14**	(0.27)
Family	0.64	(0.45)	0.70	(0.44)
Unknown reference unit	-1.24	(1.62)	-1.19	(1.60)
Equivalized	-4.65**	(0.30)	-4.35**	(0.29)
Primary source unknown	1.79**	(0.63)	1.88**	(0.62)
No consistent source	-0.39	(0.25)	-0.44	(0.24)
OECD * Net income	-		-4.64**	(0.56)
Intercept	36.08**	(0.27)	35.92**	(0.26)
N	2033		2033	
R ²	0.21		0.23	
Significance levels: * : 5 % ** : 1 %; Standard errors in parentheses.				

Zusammenfassung

In diesem Aufsatz werden Wohlfahrtsmaße, die sowohl das Durchschnittseinkommen als auch die Einkommensverteilung berücksichtigen, für intertemporale Wohlfahrtsvergleiche sowie eine globale Wohlfahrtsanalyse herangezogen. Die Resultate der intertemporalen Analyse anhand dieser Maße zeigen, dass Veränderungen der Wohlfahrt über die Zeit im Durchschnitt sich nicht stark vom Pro-Kopf-Wachstum unterscheiden. So unterschätzt die Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens Wohlfahrtsveränderungen in den 60er und 70er Jahren, und überschätzt sie in den 80er und 90er Jahren. Es verhält sich allerdings anders, wenn einzelne Dekaden betrachtet werden. Dies ist auf einen U-Verlauf der Ungleichheit über die Zeit zurückzuführen. Die globale Analyse, welche auf ca. 81 Prozent der Weltbevölkerung beruht, verdeutlicht, dass die globale Wohlfahrt lediglich halb so groß ist als das durchschnittliche Welteinkommen pro Kopf, wenn die ungleiche Verteilung der Einkommen auch berücksichtigt wird. Allerdings ist die globale Wohlfahrt im Zeitraum 1970-1998 stärker gewachsen als das Welteinkommen, da die globale Ungleichheit etwas abgenommen hat.

Summary

Several well-being measures that combine average income with a measure of inequality to undertake intertemporal and global comparisons of well-being were used. The conclusions emerging from the intertemporal analysis are that the impact of these measures on temporal trends in well-being is relatively small on average, but changing across the decades. In particular, it suggests that changes in well-being were understated in the 1960s and 1970s and overstated in the 1980s and 1990s. Our global analysis covering ca. 81 per cent of the world's population demonstrates that global well-being is at least 50 per cent smaller than world per capita income if the unequal income distribution is also factored in. Conversely, growth in world well-being has been larger than world income growth between 1970 – 1998. Since the inclusion of inequality has an important impact on well-being comparisons, it is of great importance to generate more consistent and intertemporally as well as internationally comparable data on inequality. (JEL I31, D63)

References

- Aghion, P./Williamson, J.* (1999): Growth, Inequality and Globalization, Cambridge University Press, London.
- Ahluwalia, M/Chenery, H.* (1974): The economic framework, in: Chenery, H. et al. (ed.), Redistribution with Growth, Oxford University Press, London.
- Alesina, A./Di Tella, R./MacCulloch, R.* (2002): Inequality and happiness: Are Europeans and Americans different?, mimeo, Harvard University, Cambridge.
- Alesina, A./Rodrik, D.* (1994): Distributive politics and economic growth, Quarterly Journal of Economics, Vol. 109, No. 2, p. 465 – 490.
- Amiel, Y./Creedy, J./Hurn, S.* (1999): Measuring attitudes towards inequality, Scandinavian Journal of Economics, Vol. 101, No. 1, p. 83 – 96.
- Anand, S.* (1993): Inequality between and within nations, mimeo, Center for Population and Development Studies, Harvard University, Cambridge.
- Arrow, K.* (1963): Social Choice and Individual Values, Yale University Press, New Haven.
- Atkinson, A.B.* (1970): On the measurement of inequality, Journal of Economic Theory Vol. 2, No. 3, p. 244 – 263.
- (1997): Bringing income distribution in from the cold, The Economic Journal, Vol. 107, No. 441, p. 297 – 321.
- Atkinson, A.B./Brandolini, A.* (2001): Promise and pitfalls in the use of 'secondary' data-sets: Income inequality in OECD countries as a case study, Journal of Economic Literature, Vol. 39, No. 3, p. 771 – 799.
- Ayala, L./Martinez, R./Ruiz-Huerta, J.* (2001): The impact of unemployment on inequality and poverty in OECD countries, Economics of Transition, Vol. 9, No. 2, p. 417 – 447.

- Banerjee, A. (1997): Policy making in an overconsuming world: Some finger exercises, mimeo, Cambridge.
- Bardhan, A./Klasen, S. (1999): UNDP's gender-related indices: A critical review, World Development, Vol. 27, No. 6, p. 985 – 1010.
- Berry, A./Bourguignon, F./Morrison, C. (1991): Global economic inequality and its trends since 1950", in: Osberg, L./Sharpe, M. E. (ed.), Economic Inequality and Poverty, Inc., Armonk.
- Blackorby, C./Donaldson, D. (1978): Measures of relative equality and their meaning in terms of social welfare, Journal of Economic Theory, Vol. 18, No. 1, p. 59 – 80.
- Blanchflower, D./Oswald, A. (2003): Does inequality reduce happiness? Evidence from the States of the USA from the 1970s to the 1990s, mimeo, Warwick University.
- Clarke, G.R.G. (1995): More evidence on income distribution and growth, Journal of Development Economics, Vol. 47, No. 2, p. 403 – 427.
- Cornia, G.A./Court, J. (2001): Inequality, growth and poverty in the era of liberalization and globalization, UNU/WIDER Policy Brief No. 4.
- Dagum, C. (1990): On the relationship between income inequality measures and social welfare functions, Journal of Econometrics, Vol. 43, No. 1 – 2, p. 91 – 102.
- Deaton, A. (1997): The Analysis of Household Surveys, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Deininger, K./Squire, L. (1996): A new data set measuring income inequality, The World Bank Economic Review, Vol. 10, No. 3, p. 565 – 591.
- (1998): New ways of looking at old issues: Inequality and growth, Journal of Development Economics, Vol. 57, No. 2, p. 259 – 287.
- Dollar, D./Kraay, K. (2002): Growth is good for the poor, Journal of Economic Growth, Vol. 7, No. 3, p. 195 – 225.
- Easterlin, R. (1995): Ill raising the incomes of all increase the happiness of all?, Journal of Economic Behavior and Organisation, Vol. 27, No. 1, p. 35 – 47.
- Forbes, K. (2000): A reassessment of the relationship between inequality and transition, American Economic Review, Vol. 90, No. 4, p. 869 – 887.
- Giles, D.E.A. (2002): Calculating a standard error for the Gini coefficient: Some further results, University of Victoria, Department of Economics, Working Paper EWP0202.
- Gottschalk, P./Smeeding, T. (1997): Cross-National comparisons of earnings and income inequality, Journal of Economic Literature, Vol. 35, No.2, p. 633 – 687.
- (2000): Empirical evidence on income inequality in industrial countries, in: Atkinson, A.B. /Bourguignon, F. (ed.), Handbook of Income Distribution, Vol. 1, p. 261 – 307, Elsevier Science B.V., Amsterdam.
- Graaf, J.D.V. (1957): Theoretical Welfare Economics, Cambridge University Press, London.
- Graham, C./Pettinato, S. (2002): Frustated achievers: Winners, losers and subjective well-being in new market economies, Journal of Development Studies, Vol. 38, No. 4, p. 100 – 140.
- Grün, C./Klasen, S. (2001): Growth, income distribution and well-being in transition countries, Economics of Transition, Vol. 9, No. 2, p. 359 – 394.

- (2003): Growth, inequality, and well-being: Cross-country comparisons, mimeo, University of Munich.
- Heston, A./Summers, R./Aten, B.* (2002): Penn World Table Version 6.1, Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP), <http://pwt.econ.upenn.edu/>.
- Hill, R.J.* (2000): Measuring substitution bias in international comparisons based on additive purchasing power parity methods, *European Economic Review*, Vol. 44, No. 1, p. 145 – 162.
- Hirsch, F.* (1977): *The Social Limits to Growth*, Harvard University Press, Cambridge.
- Jenkins, S.P.* (1997): Trends in real income in Britain: A microeconomic analysis, *Empirical Economics*, Vol. 22, No. 4, p. 483 – 500.
- Klasen, S.* (1994): Growth and well-being: Introducing distribution-weighted growth rates to reevaluate U.S. post-war economic performance, *Review on Income and Wealth*, Vol. 40, No. 3, p. 251 – 272.
- (2002): Low schooling for girls, slower growth for all? Cross-Country evidence on the effect of gender inequality in education on economic development, *World Bank Economic Review*, Vol. 16, No. 3, p. 345 – 373.
- LIS* (2000): Luxembourg Income Study, <http://www.lisproject.org/>.
- Lundberg, M./Squire, L.* (2001): The simultaneous evolution of growth and inequality, mimeo, World Bank, Washington.
- Milanovic, B.* (1998): *Income, Inequality, and Poverty during Transition from Planned to Market Economy*, World Bank, Washington.
- (2002): True world income distribution, 1988 and 1993: First calculation based on household surveys alone, *The Economic Journal*, Vol. 112, No. 476, p. 51 – 92.
- Nordhaus, W./Tobin, J.* (1972): Is growth obsolete?, *Economic Growth*, Fiftieth Anniversary Colloquium V, National Bureau of Economic Research, New York.
- Osberg, L./Sharpe, A.* (2001), “The indeces of economic well-being: An overview”, mimeo, Paper presented at the National Conference on Sustainable Development Indicators, Ottawa, Canada.
- (2002): An index of economic well-being for selected OECD countries, *Review of Income and Wealth* 48(3), 291–316.
- Persson, T./Tabellini, G.* (1994): Is inequality harmful for growth?, *American Economic Review* 84(3), 600–621.
- Quah, D.* (1993): Empirical cross-section dynamics in economic growth, *European Economic Review*, Vol. 37, p. 426 – 436.
- Ravallion, M.* (1997): Good and bad growth: The Human Development Reports, *World Development*, Vol. 25, No. 5, p. 631 – 638.
- (2002): Have we already met the millenium development goal for poverty?, Article published in *The Economic and Political Weekly*, November 16, 2002.
- Rawls, J.* (1971): *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge.
- Reddy, S. G./Pogge, T. W.* (2002): How not to count the poor, mimeo, Columbia University, New York.
- Samuelson, P. A.* (1947): *Foundations of Economic Analysis*, Harvard University Press, Cambridge.

- Schultz, T.P. (1998): Inequality in the distribution of personal incomes in the world: How it is changing and why, Journal of Population Economics, Vol. 11, No. 3, p. 307 – 344.*
- Schwarze, J./Härpfer, M. (2002): Are people inequality averse~ and do they prefer redistribution by the State? Evidence from German Longitudinal Data on life satisfaction”, IZA Discussion Paper No. 430.*
- Sen, A. (1973): Collective Choice and Social Welfare, Harvard University Press, Cambridge.*
- (1982): Real National Income, in: A. Sen (ed.), *Choice and Measurement*, Basil Blackwell, Oxford, p. 388 – 415.
 - (1984): The Welfare Basis of Real Income Comparisons, in: Sen, A. (ed.), *Resources, Values and Development*, Harvard University Press, Cambridge, p. 389 – 551.
 - (1987): *Commodities and Capabilities*, Harvard University Press, Cambridge.
 - (1997): *On Economic Inequality*, Clarendon Press, Oxford.
 - (1999): *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York.
- Stodder, J. (1991): Equity-Efficiency preferences in Poland and the Soviet Union: Order-Reversals under the Atkinson Index, Review of Income and Wealth, Vol. 37, No. 3, p. 287 – 299.*
- UN (1992): Handbook of the International Comparison Programme, Department of Economic and Social Development, Statistical Division, New York.*
- UNDP (1995): Human Development Report 1995, Oxford University Press, Oxford and New York, United Nations Development Programme.*
- (1999): *Human Development Report 1999*, Oxford University Press, Oxford and New York, United Nations Development Programme.
 - (2002): *Human Development Report 2002*, Oxford University Press, Oxford and New York, United Nations Development Programme.
- U.S. Census (2002): Historical Income Tables – Families, U.S. Census Bureau, Tables F-3, F-4, <http://www.ensus.gov/hhes/income/histinc/>.*
- WDI (2002): World Development Indicators 2002, The World Bank, Washington.*
- WIID (2000), “World Income Inequality Database Version 1.0”, World Institute for Development Economics Research, <http://www.wider.unu.edu/wiid/wiid.htm>.*
- World Bank (2002a): Global Poverty Monitoring, The World Bank, Washington, <http://www.worldbank.org/research/povmonitor/>.*
- (2002b): *World Development Report 2002*, Oxford University Press, New York, The World Bank, Washington.

Finanzmarktglobalisierung nach der Asienkrise: Wie können Entwicklungsländer von internationaler Kapitalmobilität profitieren?

Von Harald Sander

A. Einführung

Kaum ein Aspekt des weltweiten wirtschaftlichen Integrationsprozesses wird so kontrovers diskutiert wie die so genannte „Finanzmarktglobalisierung“. Von der Zunahme der globalen Interdependenzen durch grenzüberschreitende Finanzströme erwarten Befürworter eines freien internationalen Kapitalverkehrs erhebliche Wohlfahrtsgewinne für Entwicklungsländer.¹ Kritiker halten dagegen, dass eine Kapitalverkehrsliberalisierung entscheidend für die Entstehung, Auslösung und Verbreitung von Währungskrisen sein kann. So wird insbesondere dem Übergang zu vollständiger Kapitalbilanzkonvertibilität eine wesentliche Mitschuld an der Asienkrise zugewiesen und argumentiert, dass die durch diese bedingten Wohlfahrtsverluste die erhofften positiven Effekte des freien Kapitalverkehrs bei weitem überkompensiert hätten (vgl. z.B. Baghwati 1998, Rodrik 1998, Stiglitz 2002). Empirische Analysen des Zusammenhangs von Kapitalmobilität und Wachstum tragen zum gegenwärtigen Zeitpunkt wenig zur Diskriminierung zwischen diesen Eckpositionen bei. Allerdings zeichnet sich zunehmend Unterstützung für die These ab, dass der archimedische Punkt der Kapitalbilanzkonvertibilität weder in der völligen Abkehr von den globalen Finanzmärkten noch in der sofortigen und vollständigen Liberalisierung liegt. Die Evidenz spricht also tendenziell für einen angemessen sequenzierten Liberalisierungs- und Öffnungsprozess (Fischer 2003, Eichengreen 2003), der die potenziell hohen, aber eher langfristig zu erwartenden Wohlfahrtsgewinne nicht

¹ Der Begriff „Finanzmarktglobalisierung“ („financial globalization“) bezieht sich auf die Zunahme der globalen Interdependenzen durch grenzüberschreitende Finanzströme insgesamt. Der Begriff der „Finanzmarktinintegration“ („financial integration“) bezieht sich auf die (Intensität der) Verflechtungen eines einzelnen Landes mit den internationalen Finanzmärkten (vgl. Prasad/Rogoff/Wei/Kose 2003).

durch kurzfristige krisenbedingte Verluste gefährdet (vgl. z.B. Kaminski/Schmuckler 2003).

Als Beleg für die langfristige Vorteilhaftigkeit des freien Kapitalverkehrs wird oft darauf verwiesen, dass sich alle führenden Industrieländer letztlich für volle Kapitalbilanzkonvertibilität entschieden haben. Obstfeld/Taylor (2002) zeigen, dass die historische Entwicklung hin zu dieser Entscheidung – mit all den historischen Hoch- und Tiefpunkten der internationalen Kapitalmobilität im letzten Jahrhundert – aus der theoretischen Perspektive der so genannten „unmöglichen Trilogie“ von freiem Kapitalverkehr, festen Wechselkursen und geldpolitischer Autonomie gut nachvollziehbar, wenn nicht sogar erklärbar ist. Aus der Sicht dieses Politiktrilemmas kann sich freier Kapitalverkehr nur dann entwickeln, wenn Länder bereit sind, auf eines der beiden letzteren Politikinstrumente zu verzichten. Mit dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen zwischen den großen Industrieländern konnte die Geldpolitik als wesentliches und effizientes Steuerungsinstrument zur Verfolgung binnengesetzlicher Ziele eingesetzt werden. Somit wurde auch politisch der Weg zur Öffnung der Kapitalmärkte geebnet. Wenn sich diese Erkenntnis auf Entwicklungsländer übertragen ließe, dann wäre ein Übergang zu einem flexiblen Wechselkurssystem die logische Konsequenz – zumindest dann, wenn es das (plausible) Ziel der Wirtschaftspolitik ist, durch eine Kapitalverkehrsliberalisierung die internationalen Kapitalmärkte verstärkt zu nutzen, ohne gleichzeitig makroökonomische Steuerungskapazität zu verlieren.

Allerdings trifft diese Option vor Ort oft auf „Fear of Floating“ (Calvo/Reinhardt 2002). Diese Angst vor Wechselkursflexibilität wird in der jüngeren Literatur unter dem Begriff „Original Sin“ (vgl. Eichengreen/Hausmann/Panizza 2002) mit einem fundamentalen Unterschied zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern begründet: Entwicklungsländer sind in der Regel nicht in Lage, auf den internationalen Finanzmärkten Kredite in eigener Währung aufzunehmen. Somit geht deren aktive Nutzung notwendig mit einer Verschuldung in Auslandswährung einher. Eine Abwertung der Inlandswährung führt unter diesen Bedingungen zu einer Verschlechterungen der Bilanzen der wirtschaftlichen Akteure und kann so zu einer kumulativen Abwärtsentwicklung im Sinne multipler Gleichgewichte führen. Ob diese „Balance Sheet-Effekte“ hinreichend ausgeprägt sind, um bei plausiblen Verschuldungsparametern eine Abwertungsangst zu rechtfertigen, ist umstritten (vgl. z.B. Céspedes/Chang/Velasco 2002). Wenn aber im Sinne der Original Sin-Literatur Entwicklungsländer tatsächlich strukturell anders sind, dann werden sie auch anders mit der unmöglichen Trilogie umgehen müssen. Tendenziell erklärt das Argument daher zum einen die eher konservative Position vor Ort in Bezug auf eine Kapitalbilanzliberalisierung und Wechselkursfreigabe. Andererseits eröffnet diese Perspektive sowohl einen neuen Blick auf die Sequenzierungsdiskussion als auch auf die Entwicklung innovativer Politikinstrumente, die Entwicklungslän-

dern eine bessere Nutzung der internationalen Kapitalmärkte ermöglichen könnten. So ist z.B. zu klären, ob und ggf. wie Länder sich zu Schuldner in eigener Währung (eigene international akzeptierte Währung, Dollarisierung bzw. Euroisierung) graduieren können. Wenn dies nicht möglich ist oder (in Bezug auf die Übernahme einer Drittwährung) nicht angestrebt wird, wie lässt sich dann bei partieller oder vollständiger Kapitalbilanzliberalisierung ein gravierender Währungsmismatch in den Bilanzen der Akteure vermeiden, der die Ökonomie besonders verwundbar macht? Und letztlich wäre zu fragen, ob sich die Währungsrisiken nicht auf die internationalen Finanzmärkte (zurück-)verlagern lassen, da diese die Risiken ggf. besser tragen könnten und diesen zugleich erweiterte Möglichkeiten zur Portfoliodiversifikation eröffnen würden. Eine „technische“ Lösung hierzu wurde kürzlich von Eichengreen/ Hausmann (2003) vorgeschlagen.

Vor diesem Hintergrund verfolgt der vorliegende Beitrag drei Ziele: Erstens soll der Stand der traditionellen Diskussion um Nutzen und Kosten der Kapitalbilanzliberalisierung von Entwicklungsländern mit der empirischen Evidenz abgeglichen werden (Kapitel B). Zweitens soll die neuere Literatur innerhalb eines theoretischen Bezugsrahmen so aufgearbeitet werden, dass die Politikoptionen von Ländern anhand weniger Variablen (Trilogien) diskutiert und interpretiert werden können (Kapitel C). Drittens sollen Strategien und Politikinstrumente vorgestellt werden, die Entwicklungsländer besser in die Lage versetzen, von der Finanzmarktglobalisierung zu profitieren (Kapitel D). In Kapitel E werden die Ergebnisse zusammenfassend gewürdigt.

B. Finanzmarktglobalisierung und Wirtschaftswachstum: Empirischer Befund

Die Argumente für die Vorteilhaftigkeit des freien Kapitalverkehrs sind – zumindest theoretisch – für Entwicklungsländer sowohl überzeugender als auch quantitativ bedeutsamer als für Industrieländer. Zunächst wird darauf verwiesen, dass die erheblichen Unterschiede in den relativen Faktorausstattungen zwischen arbeits- und kapitalreichen Ländern mit hohen Differenzen in den Kapitalrenditen einhergehen müssten. Diese sollten daher wohlfahrtssteigernde Zuflüsse von Kapital in relativ unterentwickelte Länder induzieren. So argumentieren Mankiw/Romer/Weil (1992), dass die Grenzproduktivität des Kapitals in Entwicklungsländern dreimal höher sein müsste als in Industrieländern.²

² Mankiw/Romer/Weil (1992) nehmen zur Ableitung dieses Ergebnisses an, dass bei weltweit identischem Anteil des Kapitals am Einkommen (α) und einer Variation der Kapital-Output-Rate (K/Y) zwischen dem Wert Eins für Länder mit niedrigen Ersparnissen und dem Wert Drei für Länder mit hohen Ersparnissen, die Grenzproduktivität des Kapitals ($MPK = \alpha/(K/Y)$) in Entwicklungsländer dreimal so hoch sein müsste wie in

Dies alleine könnte schon ausreichen, einen erheblichen Kapitalstrom in Entwicklungsländer zu lenken und das Wirtschaftswachstum zu beschleunigen.³ Der freie Kapitalverkehr verfügt somit über ein erhebliches Potenzial, zur Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern beizutragen. Ein zweites Argument zugunsten eines freien Kapitalverkehrs betont die disziplinierende Kraft der internationalen Finanzmärkte, die auf nationale Wirtschaftspolitik(-er) Druck ausüben kann, eine solide Geld- und Finanzpolitik zu betreiben und verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Weitere Argumente verweisen auf die Bedeutung des freien Kapitalverkehrs für die Finanzierung des internationalen Handels und damit auf die Unterstützung bei der Realisierung von Handelsgewinnen, auf die Möglichkeit, durch globale finanzielle Diversifizierung Produktions- und Konsumvolatilität zu reduzieren, auf die Eröffnung individueller wirtschaftlicher Freiheitsspielräume (Portfolio-diversifizierung) und auf die administrativen und politischen (Korruption) Kosten von Kapitalverkehrskontrollen. Letztlich wird noch geltend gemacht, dass der freie Kapitalverkehr zur Normalität unter entwickelten Industrieländern gehöre und daher immer auch ein (zumindest langfristiges) Ziel der Politik sein sollte.

Kritiker einer aus ihrer Sicht entweder zu raschen und/oder zu weitgehenden Öffnung der Kapitalmärkte in Entwicklungsländern bezweifeln zum einen die Stichhaltigkeit einiger dieser Argumente. Die beobachtbaren Unterschiede in den Kapitalertragsraten könnten nicht nur auf Kapital-Output-Relationen zurückgeführt werden, sondern ebenso auf Unterschiede in den nationalen Produktionsfunktionen, wie z.B. der totalen Faktorproduktivität, der Produktionselastizität des Kapitals und der Ausstattung mit Humankapital. Darüber hinaus wäre nicht nur die Akkumulation von physischen, sondern gerade auch der Aufbau von Humankapital entscheidend für Konvergenz. Das Argument der Volatilitätsreduktion ist empirisch nicht bestätigt. Insbesondere in den frühen Phasen der Integration sind Länder oft dem Risiko höherer Volatilität ausgesetzt (Prasad/Rogoff/Wei/Kose 2003). Dem Disziplinierungsargument wird vor dem Hintergrund der Asienkrise entgegen gehalten, dass der Markt diese Funktion teils willkürlich und teils erratisch mit Tendenz zur Überreaktion erfülle (Eichengreen 2003) und gelegentlich – im Sinne von Guillermo Calvo – „kleine

Industrieländern. Lucas (1990) argumentiert sogar, dass das Grenzprodukt des Kapitals in Indien bei identischer Cobb-Douglas-Technologie 58-mal höher sein müsste als das Grenzprodukt in den USA. Für eine Diskussion dieser These siehe Mankiw/Romer/Weil (1992) und Eichengreen (2003).

³ Aus wachstumstheoretischer Sicht erfolgt der Anstieg der Wachstumsrate entweder transitorisch im Sinne des Solow-Wachstumsmodells im Zuge der Anpassung an ein neues Steady State-Gleichgewicht mit höherem Pro-Kopf-Einkommensniveau oder im Sinne der neuen Wachstumstheorie über eine permanente Anhebung der Wachstumsrate.

Verbrechen mit großen Strafen“ belege. Ferner wird auf eine inhärente Krisenanfälligkeit von Finanzmärkten (asymmetrische Information etc.) verwiesen. Den von den Befürwortern angeführten Vorteilen eines freien Kapitalverkehrs müssten daher die Kosten einer möglichen (risikogewichteten) Währungskrise gegenüber gestellt werden. So sehen verschiedene Ökonomen wie der ehemalige Chefökonom der Weltbank Joseph Stiglitz (2002), der Marketskeptiker Dani Rodrik (1998) und Freihandelstheoretiker Jagdish Baghwati (1998) daher insbesondere in einer (zu früh eingeführten) Kapitalbilanzkonvertibilität eine wesentliche Ursache für die Asienkrise und deren rasche Ausbreitung über Ansteckungseffekte.

Empirische Analysen des Zusammenhangs von finanzieller Offenheit, Öffnungsstrategie und Wirtschaftswachstum liefern zurzeit noch keine gesicherten eindeutige Ergebnisse (vgl. Sander 2002, Fischer 2003, Prasad/Rogoff/Wei/Kose 2003).⁴ So gelingt es etwa Edison/Levine/Ross/Slok (2002) nicht, eine direkte und statistisch signifikante Relation zwischen finanzieller Offenheit und Wachstum nachzuweisen. Lediglich eine indirekte Beziehung via Investitionen und finanzieller Entwicklung lässt sich etablieren. Die Autoren interpretieren ihre Ergebnisse als Hinweis darauf, dass die positiven Effekte der Finanzmarktglobalisierung auf diese wachstumsfördernden Größen bei einem schlecht sequenzierten und implementierten Öffnungsprozesses durch die Kosten von Währungskrisen überkompensiert werden könnten. Kritisch ist jedoch anzumerken, dass diese Studie Offenheit anhand von Volumenindikatoren (Ströme und Bestände) von internationalen Kapitalbewegungen misst. Diese Indikatoren messen die *de facto* Finanzmarktintegration, sagen aber wenig über die direkten Wirkungen von Politikmaßnahmen aus. Hohe (kumulierte) Kapitalzuflüsse können auch die Folge von (über-) optimistischen Gewinnerwartungen sein, während gleichzeitig erhebliche Kapitalbilanzrestriktion vorliegen, wie es sich am Beispiel Chinas leicht zeigen lässt. Aus wirtschaftspolitischer Sicht kann daher argumentiert werden, dass Studien, die direkt die Wirkung von Kapitalbilanzrestriktionen auf das Wirtschaftswachstum untersuchen (also *de jure* Indikatoren der Finanzmarktintegration verwenden) anwendungsorientiertere Ergebnisse liefern.⁵ So analysiert z.B. Rodrik (1998) für ein Sample von 100 Ländern über die Zeitperiode 1975 bis 1989 den Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und einem Indikator, der die Freiheit von Kapitalverkehrsrestriktionen misst. Allerdings findet auch er keine statistisch signifikante Beziehung zwis-

⁴ Die folgende Übersicht über empirische Arbeiten zur Kapitalbilanzliberalisierung basiert zum Teil auf Sander (2002).

⁵ Prasad/Rogoff/Wei/Kose (2003) bieten eine vergleichende Diskussion der *de facto* und *de jure*-Messung der Finanzmarktintegration. Zwar bestimmt die Politikwahl letztlich Ausmaß und Art der Finanzmarktintegration, aber die Korrelation beider Indikatoren ist imperfect. Die genannten Autoren favorisieren für die Zwecke ihrer Studie allerdings die *de facto*-Messung.

schen finanzieller Offenheit und Wachstum. Rodriks Offenheitsvariable ist dem IMF Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions entnommen und stellt als Null-Eins-Dummy nur eine sehr grobe Maßgröße dar. Quinn (1997) verwendet einen verfeinerten Indikator, der auf zwei Restriktionsmaßgrößen beruht, von denen jede je nach Intensität in Halbpunktschritten einen Wert zwischen Null und Zwei annehmen kann. Der Restriktionsindikator liegt dann zwischen Null und Vier. Mit diesem Indikator findet Quinn einen positiven Zusammenhang zwischen Kapitalbilanzliberalisierung und Wachstum. Diese Studie hat eine Reihe von Nachfolgearbeiten inspiriert. So verwendet etwa Edwards (2000) Quinns Offenheitsindikator und kombiniert ihn mit Rodriks makroökonomischen Kontrollvariablen. Edwards interpretiert seine Ergebnisse dahin gehend, dass sich ein positiver Zusammenhang zwischen freiem Kapitalverkehr und Wachstum erst dann statistisch belegen lässt, wenn das betroffene Land einen gewissen Entwicklungsstand erreicht hat. Arteta/Eichengreen/Wyplosz (2001) stellen diese Schlussfolgerung in Frage. Sie verwenden für ihre Regressionen ebenfalls den Quinn-Indikator, jedoch nun für die drei Teilperioden 1971 – 81, 1982 – 87 und 1988 – 92. Vier Ergebnisse dieser Studie sind hervorzuheben: Erstens lässt sich ein generell positiver Effekt der Öffnung allenfalls für die letzte Teilperiode nachweisen. Dies war die Phase, als die Kapitalströme in Entwicklungsländer nach der Schuldenkrise der 80er Jahre und im Zuge des Brady Plans wieder auflebten. Zweitens ist die Evidenz für einen generell positiven „Entwicklungsstandeffekt“ nur sehr schwach ausgeprägt. Wichtiger erscheint demgegenüber die Bedeutung eines funktionsfähigen Rechtssystems.⁶ Drittens lässt sich ein positiver Öffnungseffekt oft nur dann nachweisen, wenn er in Interaktion mit anderen Offenheitsvariablen untersucht wird. Dies spricht für die Bedeutung einer angemessenen Abfolge des gesamten Öffnungs- und Liberalisierungsprozesses. In der Sequenzierungsdiskussion wird i.d.R. auf die Rolle der Handelsliberalisierung, der Finanzmarktliberalisierung und der Beseitigung von makroökonomischen Ungleichgewichten hingewiesen, die alle vor der Kapitalbilanzöffnung erfolgen sollten. Die Autoren finden keine Evidenz für eine prioritäre Rolle der Finanzmarktliberalisierung, eine nicht sehr ausgeprägte Unterstützung für die These der Bedeutung einer vorgezogenen Handelsliberalisierung, aber starke Hinweise darauf, dass sich positive Wirkungen einer Öffnung der Kapitalbilanz konsistent nur bei Abwesenheit größerer makroökonomischer Ungleichgewichte (gemessen am sog. „black market premium“) nachweisen lassen.

Obwohl man insgesamt feststellen muss, dass die empirische Forschung erst am Anfang steht und noch keine eindeutigen Schlussfolgerungen zulässt, scheint somit dennoch einiges darauf hinzuweisen, dass der archimedische

⁶ Rechtsstaatlichkeit wurde gemessen am „Law and Order Index“ des International Country Risk Guide.

Punkt der Kapitalbilanzkonvertibilität weder in der völligen Abkehr von den globalen Finanzmärkten noch in der sofortigen unbedingten Liberalisierung, sondern in der „messy middle“ (Eichengreen 2003) liegen könnte. So argumentiert auch Stanley Fischer (2003) mit Verweis auf die Erfahrungen der Industrieländer, die heute fast alle offenen Kapitalbilanzen haben, „...that the potential benefits of *well-phased* and *well-sequenced* integration into the global capital market (...) outweigh the cost“.⁷ Demnach sollten Entwicklungsländer also eine vollständige Kapitalbilanzkonvertibilität über eine angemessene Integrationsstrategie anstreben, wobei letztere dann insbesondere in ihrem Verhältnis zu den wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen und zur makroökonomischen Stabilität zu definieren wäre. Allerdings zeigen gerade die Erfahrungen mit der asiatischen Währungskrise, dass diese nicht nur auf schlechte Fundamentaldaten zurückführbar war. Die damit verbundenen Probleme werden im folgenden Kapitel systematisch diskutiert.

C. Finanzmarktglobalisierung und Entwicklungsländer: Unmögliche, gesegnete und ungesegnete Trilogien

I. Die unmögliche Trilogie

Das Wachstum der globalen Finanztransaktionen hat das Wachstum der Güterströme im letzten Jahrzehnt weit übertroffen. Als treibende Kraft gilt neben technologischer Entwicklung und Finanzinnovationen insbesondere ein starker Trend zur Öffnung der Kapitalmärkte sowohl in Industrie- als auch zunehmend in Entwicklungsländern und hier wiederum in den so genannten „Emerging Markets“. Die Finanzmarktglobalisierung hat heute das Ausmaß von Kapitalmobilität überschritten, das zuletzt um 1914 erreicht wurde. Gleichzeitig bleibt heute der Anteil der relativ armen Länder an der Finanzmarktglobalisierung weit hinter den Größenordnungen zu Beginn des letzten Jahrhunderts zurück. Obstfeld und Taylor (2002) argumentieren, dass diese von ihnen konstatierte Entwicklung im Rahmen des Paradigmas des Politiktrilemmas verstanden werden kann.

Nach der so genannten „Impossible Trilogy“ können Länder prinzipiell nur zwei der drei folgenden Politikoptionen gleichzeitig wählen:

- (1) freier grenzüberschreitender Kapitalverkehr,
- (2) Wechselkursbindung,
- (3) eine handlungsfähige, an inländischen Politikzielen ausgerichtete Geldpolitik.

⁷ Hervorhebungen durch den Autor.

Da der Goldstandard eine aktive Geldpolitik definitionsgemäß ausschloss, ließen sich vor dem 1. Weltkrieg stabile Wechselkurse mit globaler Kapitalmobilität kombinieren. Die Verwerfungen der Weltwirtschaftskrise weckten Bedarf nach den Politikinstrumenten „Wechselkurs“ und „Geldpolitik“ und implizierten so Kapitalverkehrsrestriktionen. Das Bretton-Woods-System wiederum stellte Wechselkursstabilität und den keynesianisch inspirierten Wunsch nach aktiver geldpolitischer Steuerung des Wirtschaftsablaufs in den Vordergrund. Konsequenterweise blieb die Kapitalmobilität lange Zeit begrenzt. Erst die zunehmende Freigabe der Wechselkurse nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems erlaubte eine Rekonfiguration der Weltwirtschaft, die gleichzeitig geldpolitische Autonomie und freie Kapitalmobilität ermöglichte.

II. Die unmögliche Trilogie und Währungskrisen in Emerging Markets

In den siebziger Jahren hielten noch fast 90 Prozent aller Entwicklungsländer am System fester Wechselkurse fest. Obwohl dieser Prozentsatz im Zeitablauf stetig abgenommen hat, waren feste Wechselkurse auch bis weit in die neunziger Jahre hinein das beliebteste Wechselkurssystem. Der gleichzeitige Wunsch nach geldpolitischer Diskretion erforderte dann eine mehr oder weniger starke Begrenzung der Kapitalmobilität. Dennoch begannen in den neunziger Jahren insbesondere eine Reihe asiatischer Länder volle Kapitalbilanzkonvertibilität einzuführen, gleichzeitig hielten sie aber am System fester Wechselkurse fest. Der damit verbundene Verlust an monetärer Autonomie stellte sich zunächst nicht als Nachteil dar, da es zu massiven Kapitalzuflüssen kam, die keinen Zuzatzbedarf nach expansiver Politik entstehen ließ. Problematisch war umgekehrt eher die mit dem massiven Kapitalzufluss entstehende Notwendigkeit, inflationale Tendenzen durch Sterilisation einzudämmen – ein Problem, das auf Dauer zu einer realen Aufwertung der Währungen und damit tendenziell zu einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit der südostasiatischen Länder beitrug. Diese Konstellation von festen Wechselkursen und freier Kapitalmobilität eröffnete dann die Möglichkeit von spekulativen Attacken auf die Inlandswährung, die im Jahr 1997 zunächst Thailand und später auch die gesamte Region trafen.

Das Auftreten von Währungskrisen wird traditionell mit schlechter makroökonomischer Politik – exzessive Staatsbudgetdefizite, überexpansive Geldpolitik, hohe Inflation und überbewertete Wechselkurse – assoziiert. Nach der bekannten Typologie von Eichengreen/Rose/Wyplosz (1996) erklären Währungskrisenmodelle der ersten Generation eine Währungsattacke durch das Vorliegen von inkonsistenten Makropolitiken, wie z.B. hohe geldfinanzierte Defizite bei gleichzeitiger Wechselkursfixierung. Eine entsprechende Politikkorrektur ist dann sowohl notwendig als auch hinreichend, um die speulative

Attacke zu beenden. Aus dieser Sicht wäre ein rascher Übergang zur Kapitalbilanzkonvertibilität wünschenswert, da Währungskrisen bereits durch Abbau von makroökonomischen Instabilitäten (insbesondere im Verbund mit stabilen rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen) vermeidbar wären und so eindeutig die Vorteile eines freien Kapitalverkehrs überwiegen würden. Diese Erkenntnis steht sowohl im Einklang mit dem theoretischen Argument der Disziplinierung der Makropolitik durch Kapitalmobilität als auch mit dem empirischen Befund, dass Wachstumsgewinne durch finanzielle Öffnung nur bei vorheriger Beseitigung gravierender makroökonomischer Ungleichgewichte zu erwarten sind. Ob ein Land es dann vorzieht, seinen Wechselkurs oder seine Geldpolitik zu kontrollieren, ist für die Kosten-Nutzen-Abwägung der finanziellen Öffnung dann eher sekundär.

Demgegenüber rücken Währungskrisenmodelle der zweiten Generation einen sich selbst erfüllenden Krisenmechanismus in den Vordergrund. Obstfeld (1994) hat ein solches Modell zur Erklärung der 1992/93er Krise des europäischen Währungssystems vorgeschlagen. In seinem Modell kann eine Währung zu jedem beliebigen Zeitpunkt attackiert werden, wenn der Markt glaubt, dass die Währungsbehörde dieser Attacke nachgibt, um interne Politikziele zu verfolgen. Krisenmodelle der zweiten Generation haben drei wichtige Botschaften: Erstens können Währungskrisen trotz solider makroökonomischer Fundamentaldaten auftreten, zweitens ist der Zeitpunkt der Attacke willkürlich und drittens kann das Auftreten multipler Gleichgewichte nicht ausgeschlossen werden. Als Konsequenz müssen Entwicklungsländer im Sinne der unmöglichen Trilogie dann entweder das Fixkursystem durch Kapitalverkehrskontrollen aufrechterhalten oder bei Beibehaltung der Kapitalmobilität Abwertungen zulassen, bzw. die Wechselkursbindung aufgeben. Der Versuch, feste Paritäten aufrechtzuhalten zu wollen, ist demnach tendenziell *immer* krisenanfällig – aber insbesondere dann, wenn die beteiligten Währungsgebiete asymmetrischen Schocks ausgesetzt sind. Wenn vollständige Kapitalmobilität angestrebt wird, dann weisen Krisenmodelle der 2. Generation den so genannten Ecklösungen eine herausragende Bedeutung zu. Die erste Ecklösung ist ein unverrückbar fixierter Wechselkurs, z.B. durch Bildung einer Währungsunion. Da eine unabhängige Geldpolitik dann als autonomes makroökonomisches Steuerungsinstrument entfällt, sollten die bekannten Anforderungen an eine optimale Währungsunion (Abwesenheit idiosynkratischer Schocks, hoher Verflechtungsgrad der beteiligten Ökonomien, flexible Preise und Löhne, eine handlungsfähige Fiskalpolitik) gegeben sein. Wo dieser Weg nicht gangbar ist, empfehlen sich völlig flexible Wechselkurse als Ecklösung. Diese Option trifft jedoch vor Ort oft auf „Fear of Floating“ (Calvo/Reinhardt 2002), die in neueren Krisenmodellen der „dritten Generation“ eine herausragende Rolle spielen.

Währungskrisenmodelle der „dritten Generation“ stellen sich zwar im Moment noch sehr heterogen dar, betonen aber alle – wie auch die Vorgängergene-

ration – die Möglichkeit von multiplen Gleichgewichten und sich selbst validierenden Krisen. Eine Variante von Modellen stellt Moral Hazard-Probleme durch implizite Regierungsgarantien in den Vordergrund, eine andere analysiert insbesondere die Wechselbeziehung von Banken- und Währungskrisen. Eine dritte, zunehmend an Bedeutung gewinnende Variante betont die krisenverstärkende Rolle von Bilanzeffekten.⁸ Im letzteren Ansatz wird die Rolle einer Auslandsverschuldung in Drittwährung hervorgehoben. Eine erfolgreiche Attacke auf die Inlandswährung führt dann direkt zu einer Erhöhung der in Inlandswährung gemessenen Verschuldung. In der Verschuldungskrise Lateinamerikas, die insbesondere eine Verschuldungskrise der Staaten war, verschlechterten sich durch eine (reale) Abwertung direkt die Staatsfinanzen. In Asien traf die Verschuldung in erster Linie private Akteure und hier vor allem die Banken. Sofern diese keine Gegenpositionen in ausländischer Währung aufgebaut hatten (was die Regel war), führten die oft massiven (realen) Abwertungen zu einer explosionsartigen Erhöhung der Nettoverbindlichkeiten in heimischer Währung. Die Folgen der Bilanzverschlechterung waren Firmen- und Bankenzusammenbrüche. Diese führten zu weiteren nicht bedienten Krediten, die wiederum die Bankenkrise verstärkten. In dieser Weise modelliert z.B. Krugman (1999) ein Währungskrisenmodell der dritten Generation. In diesem Modell beginnt die Währungskrise mit einem Vertrauensverlust, der eine Umkehr der Kapitalbilanzposition impliziert und damit Leistungsbilanzüberschüsse erzwingt. Das damit verbundene Transferproblem erfordert entweder eine reale Abwertung oder eine Rezession. Beide Ereignisse können Firmen- und Bankenzusammenbrüche auslösen, die den anfänglichen Vertrauensverlust ex post validieren. Die Wirtschaft bewegt sich von einem „guten Gleichgewicht“ hin zu einem „schlechten Gleichgewicht“ und „kleine Verbrechen ziehen hohe Strafen“ nach sich. Wenn gleichzeitig über Ansteckungseffekte (contagion) die Krise auf andere Länder überspringt⁹, dann können Währungskrisen auch ohne Probleme in den Fundamentaldaten auftreten. Inzwischen wurden eine Reihe ähnlicher Modelle entwickelt, die sich zwar in den Details der Krisenmechanismen und –konsequenzen unterscheiden, die aber alle die Bedeutung der Verschuldung in Auslandswährung hervorheben (z.B. Aghion/Bacchetta/Banerjee 2000, Céspedes/Chang/Velasco 2002). Entscheidend für die „Verwundbarkeit“ von Volkswirtschaften ist das Vorliegen einer hinreichend hohen Verschuldung in ausländischer Währung. Länder, die unter diesen Bedingungen mit den Wahlmöglichkeiten der unmöglichen Trilogie konfrontiert sind, weisen daher oft eine erhebliche „Fear of

⁸ Die Rolle von Bilanzeffekten als Krisenverstärker ist zwar schon lange in der so genannten neostrukturalistischen Literatur bekannt (Sander 1989, 1990), sie haben aber erst jüngst in modernen (und wesentlich eleganteren) Währungskrisenmodellen Eingang gefunden.

⁹ Eine Überblick über die Contagion-Literatur geben u.a. Claessens/Dornbusch/Park (2001), Pesenti/Tile (2000) und Edwards (2000).

Floating“ auf. Zwar kann geltend gemacht werden, dass gerade flexible Wechselkurse und die damit verbundene explizite Möglichkeit, Währungsverluste zu erleiden, zu einer vorsichtigeren Aufnahme von Krediten in ausländischer Währung und zu intensiveren Hedgingaktivitäten führen werden, aber der Bilanzmechanismus wirkt natürlich immer auch über die bereits vorhandenen akkumulierten Auslandsschulden. So findet etwa Honig (2003) in einer empirischen Studie keine Belege für die These, dass die Wahl des Wechselkursregimes eine (inoffizielle) Dollarisierung statistisch signifikant beeinflusst. Und auch Stanley Fischer (2003: 19) bemerkt:

„... exchange rate flexibility is not sufficient to prevent crises, for a country may nonetheless get into trouble because of market doubts about its ability to service its debts. This is the main cause of the 2002 crisis in Brazil. Even with a flexible exchange rate, excessive indebtedness of either the public or the private sector, and weaknesses in the financial sector, make a country more vulnerable to both, internal and external shocks.“

III. Gesegnete und ungesegnete Trilogien

In der jüngsten Literatur wird das Problem der Verschuldung in Auslandswährung unter dem Begriff „Original Sin“ diskutiert. Nach dieser Literatur liegt einer der strukturell bedeutsamsten Unterschiede zwischen Industrie- und Entwicklungsländern in der Unfähigkeit der letzteren, sich in eigener Währung an den internationalen Finanzmärkten zu verschulden. Hierdurch werden diese Länder anfälliger für Währungskrisen. Die Wahlmöglichkeiten im Rahmen der unmöglichen Trilogie sind dieselben wie für Industrieländer, aber die Folgen können drastischer ausfallen. Daher sind, erstens, die Anforderungen an eine stabilitätsorientierte Makropolitik für Entwicklungsländer wesentlich höher anzusetzen als für Industrieländer. Zweitens kann die Verschuldung in Auslandswährung „Fear of Floating“ in den betroffenen Ländern begründen und somit – drittens – zu einer fundamental anderen Behandlung der „Ursünder“ durch die internationalen Finanzmärkte führen. Mögliche Konsequenzen sind eine tendenziell höhere „Grenzneigung zu Kapitalverkehrskontrollen“ in „Emerging Markets“, strukturell zu geringe Kapitalströme in relativ kapitalarme Länder, eine hohe Volatilität der Finanzströme und ein signifikant höheres Risiko von Kapitalstromumkehrungen.

Die Möglichkeit, sich in eigener Währung zu verschulden, also die Existenz einer eigenen international als Zahlungs- und Wertaufbewahrungsmittel akzeptierten Währung, kann entscheidend für die erfolgreiche Integration in den internationalen Finanzmarkt sein. De la Torre et al. (2002) argumentieren, dass Industrieländer unter einer gesegneten Dreifaltigkeit (blessed trinity) agieren, bestehend aus:

- (1) einer international akzeptierten Währung,
- (2) einem Regime flexibler Wechselkurse,
- (3) verlässlichen Rahmenbedingungen (sound contractual and regulatory environment).

Sie seien daher in der Lage, die Vorteile der Finanzmarktglobalisierung in relativ sicherer Weise auch bei einer hoch anfälligen internationalen Finanzarchitektur zu nutzen. Die Gründe hiefür sind evident. Erstens verschafft eine international akzeptierte Währung Ländern die Möglichkeit, die internationalen Finanzmärkte ohne Übernahme von ungewünschten Währungsrisiken zu nutzen. Zweitens ist die international akzeptierte Währung eine hinreichende Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren der unmöglichen Trilogie, indem sie bei flexiblen Wechselkursen und vollständiger Kapitalmobilität eine autonome Geldpolitik ermöglicht: Eine expansive Geldpolitik führt dann i.d.R. zu einer realen Abwertung und so zu einem wirtschaftsstimulierenden „Expenditure Switching“, ohne gleichzeitig überkompensierende negative Bilanzeffekte auszulösen. Drittens kann die Zentralbank durch Kreditaufnahme in eigener Währung an den internationalen Finanzmärkten ihrer Lender of Last Resort-Funktion für den Bankensektor ohne Inflationssteuer nachkommen. Dies validiert und erhöht jene systemische Stabilität des Finanzsektors, die notwendig ist, um die inländische Währung international attraktiv zu machen.

Demgegenüber sehen De la Torre et al. (2002) Entwicklungsländer unter einer „ungesegneten Dreifaltigkeit“ (unblessed trinity) operieren:

- (1) eine international und oft auch national als Wertaufbewahrungsmittel nicht akzeptierte Währung,
- (2) Angst vor Wechselkursflexibilität,
- (3) instabile Rahmenbedingungen (weak institutional framework).

Die geringe Akzeptanz der Inlandswährung fördert die Verschuldung in Auslandswährung und die mit dieser verbundenen Zahlungsbilanzeffekte führen zu Floatingangst – zumal nun die Zentralbank ihrer Lender of Last Resort-Funktion oft nur durch Inflationierung nachkommen kann. Schwache Institutionen erhöhen dann noch über die mit unvollständiger Information verbundenen Probleme wie Moral Hazard zusätzlich die Verwundbarkeit der Ökonomien. Aus dieser Perspektive wird nicht nur deutlich, dass Länder, die unter den Bedingungen der ungesegneten Trilogie operieren, in ihren Optionen in Bezug auf die unmögliche Trilogie beschränkt sind, sondern auch, dass die „Impossible Trinity“ nicht ausreicht, um die Politikoptionen für eine verbesserte Nutzung der internationalen Kapitalmärkte hinreichend zu beschreiben. Vielmehr ist ergänzend zu fragen, wie sich „Original Sin“ und damit „Fear of Floating“ reduzieren lassen, ob eine „Graduierung zum Schuldner in eigener Währung“ eine gangbare Option für (alle) Entwicklungsländer ist, und wenn nicht,

ob und ggf. welche Möglichkeiten es gibt, Währungsrisiken auf die internationalen Finanzmärkte zu verlagern. Mit anderen Worten: die Politikoptionen für eine angemessene Partizipation der Entwicklungsländer an der Finanzmarktglobalisierung sind vielfältiger als es eine reine Pro-und-Kontra-Debatte um die Kapitalbilanzkonvertibilität suggeriert. Es geht also nicht nur um Rechtstaatlichkeit, stabile Rahmenbedingungen und konsistente Makropolitik. Diese sind notwendige und leider oft nicht vorhandene, aber eben auch nicht immer hinreichende Voraussetzungen für eine von Krisen ungefährdete Integration der Entwicklungsländer in die Weltfinanzmärkte.

D. Politik für eine krisenfreie Integration in den Weltfinanzmärkten

I. Konventionelle Weisheiten

Wenn es das plausible Ziel von Entwicklungsländern ist, die internationalen Kapitalmärkte verstärkt zu nutzen, dann ist eine (zumindest partielle) Kapitalbilanzkonvertibilität unumstritten. Zwar wird das Ausmaß der potentiellen Wohlfahrtsgewinne durch eine weltweite Reallokation des Kapitals debattiert, aber auch Skeptiker werden einen substantiellen Wachstumsbeitrag konzedieren. Gerade die Asienkrise hat aber gezeigt, dass die Wohlfahrtsverluste durch Währungskrisen so erheblich sein können, dass sie ein Vielfaches der zuvor durch Kapitalzuflüsse induzierten Wachstumsgewinne betragen können. Das entscheidende Problem ist es daher, den Öffnungsprozess so zu gestalten, dass Währungskrisen vermieden werden können. Aus den diskutierten empirischen Analysen und den Währungskrisenmodellen der ersten und zweiten Generation folgt eindeutig, dass zunächst die „konventionellen Weisheiten“ die wesentlichen notwendigen Grundbedingungen für eine erfolgreiche Nutzung der Finanzmarktglobalisierung darstellen:

- (1) Rechtstaatlichkeit, verlässliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen und stabile, durchsetzungsfähige Institutionen.
- (2) Abwesenheit von gravierenden makroökonomischen Ungleichgewichten.
- (3) Konsistente Makropolitik unter den Bedingungen von Kapitalmobilität im Sinne der unmöglichen Trilogie.

Bezüglich Punkt 1 und 2 verweist eine neue Studie des Internationalen Währungsfonds auf die inzwischen vorliegende systematische empirische Evidenz, die deren Bedeutung belegt (Prasad/Rogoff/Wei/Kose 2003). Punkt 3 erschließt sich aus der Diskussion der Währungskrisenmodelle. Bedeutsam ist dabei insbesondere, dass es bei einer Wechselkursbindung nicht nur wichtig ist, tatsächliche Inkonsistenzen zu vermeiden, sondern auch eine Antizipation von Wi-

dersprüchen zwischen Wechselkurspolitik und binnengesetzlichen Zielen durch die Finanzmärkte erst gar nicht entstehen zu lassen.

Die Original Sin-Literatur hält dieser Position entgegen, dass eine wesentliche Ursache für die hohe Verwundbarkeit dieser Volkswirtschaften in einer (zu) hohen Verschuldung in Auslandswährung unabhängig von den Laufzeiten der Verschuldung (vgl. Krugman 1999) liegt. Über Währungsmismatch vermittelte Bilanzeffekte können dann hinreichend ausgeprägt sein, um multiple Gleichgewichte und damit „Abwertungsangst“ zu rechtfertigen.¹⁰ Tendenziell erklärt das Argument daher zum einen die eher konservativen Positionen in Entwicklungsländern in Bezug auf eine rasche Kapitalbilanzliberalisierung und eine Wechselkursfreigabe. Andererseits eröffnet es sowohl einen neuen Blick auf Sequenzierungsdiskussion als auch auf die Entwicklung von Politikstrategien, die Entwicklungsländern über eine Reduktion der Krisenanfälligkeit eine bessere Nutzung der internationalen Kapitalmärkte ermöglichen könnten. Konkret geht es also darum, bei partieller oder vollständiger Kapitalbilanzliberalisierung Maßnahmen zu ergreifen, die den Währungsmismatch in den Bilanzen der Akteure in unproblematischen Grenzen halten.

Geht man noch einen Schritt weiter, so ist letztlich aber zu klären, ob und ggf. wie Länder sich zu Schuldern in eigener Währung graduieren könnten. „Erlösung von der Ursünde“ versprechen drei Strategien: (1) Graduierung der eigenen Währung zu einer international akzeptierte Währung, (2) unilaterale Dollarisierung/Euroisierung bzw. der Beitritt zu einem einheitlichen Währungsgebiet mit einer international anerkannten Transaktionswährung und (3) eine Rückverlagerung von Währungsrisiken auf die internationalen Finanzmärkte. Eine „technische Lösung“ wurde hierzu kürzlich von Eichengreen/Hausmann (2003) vorgeschlagen. Die zuvor skizzierten notwendigen Bedingungen für eine krisensichere Integration in die globalen Finanzmärkte sind im Folgenden daher um hinreichende Bedingungen aus dem Blickwinkel der Orginal Sin-Position zu ergänzen.

II. Sequenzierung

Die Diskussion um die zeitliche Abfolge von Liberalisierungsschritten kann in drei Teildebatten aufgegliedert werden. Erstens geht es um die zeitlich Abfolge in der Liberalisierung von Außenhandel, Finanzmärkten und Kapitalbilanz, zweitens um den schrittweisen Abbau von Kapitalverkehrsrestriktionen und drittens um die Frage, wie noch nicht liberalisierte Kapitalverkehrskontrollen durchgeführt werden sollen.

¹⁰ Für eine kritische Diskussion dieser Position siehe auch Céspedes/Chang/Velasco (2002).

Die Öffnung zum internationalen Kapitalmarkt sollte einer breiten Literatur zufolge erst nach Beseitigung von gravierenden Restriktionen von Leistungsbilanztransaktionen erfolgen.¹¹ Insbesondere wenn ein unwirtschaftlicher Importkonkurrenzsektor durch hohe Handelsschranken geschützt wird, kann eine Kapitalbilanzöffnung die ausländischen Kapitalströme in diesen Sektor lenken und wohlfahrtsreduzierende und wachstumshemmende Wirkungen aufweisen. Dies ist das Argument der Theorie des Vereindungswachstums (Brecher/Diaz-Alejandro 1977), welches auch durch die Empirie tendenziell gestützt wird. Ebenso sollte eine Finanzmarktliberalisierung der Kapitalbilanzkonvertibilität voran gehen. Dies haben zum einen die Erfahrungen in den achtziger Jahren gezeigt, als die Einführung von Kapitalmobilität in einigen lateinamerikanischen Ländern bei gleichzeitig regulierten Zinssätzen (financial repression) zu massiver Kapitalflucht geführt hatte. In der Asienkrise zeigte sich, dass implizite (und manchmal auch explizite) staatliche Garantien (unterkapitalisierte) Banken zu extrem risikoreichen Aktivitäten veranlassten, die bei freiem Kapitalverkehr i.d.R. zu einer erheblichen Ausweitung des Währungsmismatch führten. So nahmen z.B. Banken Offshorekredite in Auslandswährung auf, um damit Onshorekredite in Inlandswährung zu finanzieren. Bankenkrisen und Währungskrisen stellten sich in der Asienkrise daher oftmals als zwei Seiten einer Medaille dar (vgl. z.B. Kaminski/Reinhardt 1999). Aus dieser Erfahrung heraus spricht einiges dafür, dass eine Kapitalbilanzöffnung erst im Anschluss an eine angemessene Liberalisierung des Bankensektors erfolgen sollte. Letztere muss aber mit einer soliden Supervision und Regulierung und – wenn nötig – Restrukturierung und Rekapitalisierung des Bankensystems einhergehen.

Bezüglich des schrittweisen Abbaus von Kapitalbilanzrestriktionen wird geltend gemacht, dass zunächst die Direktinvestitionen, dann Portfoliotransaktionen und erst zum Schluss die anderen Kapitaltransaktionen, insbesondere die Offshorekreditaufnahme der Banken liberalisiert werden sollten (Eichengreen 2003). Nach der Asienkrise zeigte sich eindeutig, dass Direktinvestitionen die stabilste Kapitalzuflussquelle für Entwicklungsländer geblieben sind (vgl. IMF 2003) und dass Direktinvestitionen im Falle einer Währungskrise in wesentlich geringerem Maße zur Panikflucht neigen.¹² Gleichwohl zeigt sich in der Praxis, dass viele Länder oft die meisten Kapitalbilanzrestriktionen in Bezug auf Di-

¹¹ Für eine zusammenfassende Darstellung siehe *McKinnon* (1991).

¹² *Eichengreen* (2003) konzediert zwar, dass Investoren einen Anreiz zu Hedgingaktivitäten haben, d.h. auf dem Inlandmarkt Kredite aufnehmen, um die inländischen Finanzaktiva im Falle einer antizipierten Währungskrise zum „shortselling“ zu verwenden. Genau diese Aktivität wird aber durch die Sequenzierung zunächst ausgeschlossen.

rektinvestitionen aufgebaut haben.¹³ Dies ist umso verwunderlicher, als von Direktinvestitionen der höchste Wachstumsbeitrag erwartet wird – zumal der Kapitalstrom oft als Pakettransfer von Kapital, Managementwissen und Technologie einher kommt. Eine besondere Rolle kommt dabei den Direktinvestitionen im finanziellen Sektor zu. Auf der einen Seite sind dabei neben dem Transfer von Technologie und Managementwissen potenziell positive Effekte auf die Regulierung und Überwachung des gesamten Bankenmarktes zu nennen. Ferner kann auf die bessere Kapitalisierung dieser Banken verwiesen werden, die daher auch eher Hochrisikoaktivitäten vermeiden werden. Auf der anderen Seite kann die Öffnung des Bankenmarktes aber den Wettbewerbsdruck für schwache lokale Banken erheblich erhöhen und so auch destabilisierend wirken. Das letztere Argument spricht aber weniger gegen eine Liberalisierung an sich, als vielmehr für die hohe Aufmerksamkeit, die ein Land im Liberalisierungsprozess der Stärkung des nationalen Finanzsystems widmen sollte.

In einem zweiten Schritt könnten nach den Direktinvestitionen die Portfoliotransaktionen liberalisiert werden. Würde man allerdings in Bezug auf eine Weiterführung der Liberalisierung allein mit Volatilitätsdaten argumentieren, so spräche dies eher gegen eine Öffnung dieser Kapitalmärkte. Nach Berechnungen der IMF (2003b) ist für den größten Teil der Volatilität der Kapitalströme in den neunziger Jahren die Abschneidung vieler „Emerging Market Economies“ vom internationalen Emissionsmarkt verantwortlich. Dies sollte aber nicht als Argument zugunsten eines Vorziehens der Offshorekreditaufnahme missverstanden werden. Denn während eine plötzliche Kontraktion des Zugangs zum internationalen Kreditmarkt direkt das nationale Bankensystem destabilisieren kann, wirken sich Portfolioumschichtungen auf den Bond- und Aktienmärkten zunächst nur auf die Preise dieser Aktiva aus.¹⁴ Aufgrund dieser Erfahrung in der Asienkrise – insbesondere unter Berücksichtigung der oftmals vorliegenden Mängel in Regulierung und Überwachung des Bankensystems – hält es auch Eichengreen (2003) für sinnvoll, die Offshorekreditaufnahme durch Banken zuletzt zu liberalisieren.

Diese Sequenzierungsliste sollte aber nicht als Empfehlung zum Mikromanagement der Kapitalbilanzöffnung – mit all den damit assoziierten Problemen einer (in-)effektiven Administration von Kapitalverkehrskontrollen – missverstanden werden. Ohne in diese Diskussion an dieser Stelle weiter eindringen zu wollen, sei mit Eichengreen (2003) darauf verwiesen, dass vieles gegen direkte

¹³ So zeigt eine Studie der Deutschen Bundesbank (2001), dass Ende 1999 in 106 von insgesamt 129 Entwicklungsländern Beschränkungen für Direktinvestitionen bestanden.

¹⁴ Dies ist nicht ohne Probleme, da ein rapider Verfall der Aktivapreise ebenfalls zu Bilanzproblemen führt. Der typische Anstieg von Emerging Market Spreads auf Bonds kann, insbesondere für den Staat, erhebliche zusätzliche Finanzierungskosten verursachen.

Kontrollen aber – bei allen Vorbehalten im Detail – einiges für die Anwendung von marktfreundlichen Instrumenten wie z.B. Kapitalimportzöllen (wie in Chile) spricht.

III. Leben mit der Ursünde: Maßnahmen zur Reduktion des Währungsmismatch

In dem Maße wie es gelingt, die Verschuldung in Auslandswährung zu reduzieren, kann die Floatingangst bei gleichzeitiger Öffnung der Kapitalbilanz reduziert werden. Die Finanzmärkte könnten dann auf die so erhöhte Stabilität der Ökonomien mit vermehrten Kapitalzuflüssen reagieren. Goldstein (2002) schlägt in diesem Sinne ein „Managed Floating Plus“-Programm vor, dass neben einem expliziten „Inflationsziel“ auch „aggressive measures to reduce currency mismatching“ vorschlägt. Diese Maßnahmen zielen vor allem darauf ab, inländische Banken am Eingehen einseitiger Währungsrisiken zu hindern. Hierzu ist – wie zuvor diskutiert – zunächst eine angemessene Sequenzierung der Kapitalbilanzliberalisierung wichtig. Ferner wird geltend gemacht, dass bereits der Übergang zu flexiblen Wechselkursen eine geeignete Maßnahme sei, das Eingehen ungesicherter Währungsrisiken drastisch zu reduzieren. Honig (2003) hält diese Position für empirisch nicht hinreichend bestätigt und verweist stattdessen auf die relativ größere Bedeutung der Glaubwürdigkeit der Wirtschaftspolitik in ihrem Bemühen, langfristig eine eigene stabile Währung zu schaffen. Auf einer tieferen Ebene geht es daher auch und gerade darum, die heimische Währung in ihrer Funktion als Wertaufbewahrungsmittel nachhaltig zu stärken und so zu einer Entwicklung der Finanzmärkte („financial deepening“) beizutragen, die eine langfristige Finanzierung in heimischer Währung ermöglicht und fördert.

De la Torre et al. (2002) schlagen in diesem Sinne vor, dass Länder eine so genannte „Peso-Trilogie“ anstreben sollen, die die Floatingangst durch folgende Maßnahmen bekämpft:

- (1) Setzung von glaubwürdigen Inflationszielen, um die Wertaufbewahrungsfunktion der heimischen Währung zu stärken und das Eingehen von langfristigen Finanzierungsbeziehungen zu fördern.
- (2) Komplementäre Absicherungsmaßnahmen im Sinne von Goldstein (2002) zur Abwehr ungesicherter Währungsrisiken, insbesondere im Bankensektor.
- (3) Maßnahmen zur systematischen Entwicklung eines funktionsfähigen Kapitalmarktes.

Bezüglich der Setzung von Inflationszielen muss jedoch kritisch angemerkt werden, dass eine solche ambitionierte Zielsetzung für einige Länder nicht reali-

sierbar erscheint. Dies gilt insbesondere dann, wenn auf Grund historischer (Inflations-)Erfahrungen die Glaubwürdigkeit der Politik bereits nachhaltig beschädigt wurde. Ferner muss bedacht werden, dass sich Floatingangst durch Inflationsziele allein nicht überwinden lässt, wenn der Staat selbst in hohem Masse in Auslandswährung verschuldet ist. Die Inflation lässt sich dann nur effektiv kontrollieren, wenn gleichzeitig auch der nominale Wechselkurs kontrolliert wird und hohe primäre Budgetüberschüsse Freiräume für eine inflationsneutrale Staatsfinanzierung schaffen. Schließlich verweisen Eichengreen/Hausmann/Panizza (2003) darauf, dass eine hohe Inflationsrate den relativen Anteil von in Dollar denominierten Bonds statistisch nicht signifikant erklären kann. Im Umkehrschluss weckt dieses Ergebnis Zweifel an der Möglichkeit, mit Hilfe von Inflationszielen das Ausmaß von „Original Sin“ zu reduzieren. Dieses Argument spricht aber natürlich nicht gegen eine stabilitätsorientierte Politik. Gerade stabile und prognostizierbare Inflationsraten sind eine wesentlicher Inputfaktor für die Entwicklung eines funktionsfähigen Finanzsystems.

In diesem Sinne haben viele Entwicklungsländer die Entwicklung ihrer Kapitalmärkte zu einem zentralen Politikelement gemacht. So schreibt etwa der Internationale Währungsfonds im Global Financial Stability Report vom September 2003:

„...most emerging markets have adopted measures – or ‚self-insurance policies‘ – to reduce their dependence on international borrowing ... These measures have centered on ... developing local securities and derivatives markets to provide an alternative source of funding for the public and corporate sectors and to facilitate the management of the financial risks associated with periods of high asset price volatility.“ (IMF 2003b: 110 – 111).

Die Liste von Maßnahmen zur Entwicklung von lokalen Finanzmärkten ist lang und deren eingehende Diskussion würde den Rahmen dieses Beitrags bei weitem überschreiten. Daher seien hier nur einige bedeutende Punkte aufgelistet:

- (1) Die Staatsfinanzierung könnte systematisch langfristiger ausgelegt werden, um die Entwicklung des nationalen Bondmarkts zu fördern (De la Torre et al. 2002)
- (2) Indexierung von Finanzkontrakten (z.B. am Konsumentenpreisindex) zur Stimulierung von langfristigen Kreditbeziehungen in Inlandswährung (De la Torre et al. 2002). Eine solche Indexierung wäre insbesondere für Länder mit einer langen Inflationstradition wesentlich. Ein interessantes Beispiel hierfür bietet Chile, wo langfristige Unternehmensschuldverschreibungen an der „Unidad de Fomento“ gebunden sind, einer Recheneinheit, die an den Konsumentenpreisindex gebunden ist. Diese bildet in

Chile eine weit verbreitete Grundlage für Transaktionen und wird von vielen Experten als zentral für die Entwicklung eines langfristigen Finanzmarktes angesehen.¹⁵ Es ist dabei natürlich wichtig, darauf zu achten, dass die Indexierung auf die langfristigen Finanzmärkte konzentriert wird und nicht jene Lohn-Preis-Spiralen erzeugt, die wesentlich zur Inflationsbeschleunigung im Lateinamerika der siebziger Jahre beigetragen hat.

- (3) Direktinvestitionen sind zentral für die Entwicklung von nationalen Finanzmärkten. Untersuchungen zeigen, dass insbesondere multinationale Unternehmen und internationale Finanzinstitute eine wichtige Rolle gespielt haben, wenn es Ländern gelang, sich von der Ursünde „zu erlösen“. Diese Unternehmen fanden es oft aus eigenen Gründen heraus attraktiv, sich in den Währungen ihrer Gastländer zu verschulden. (Eichengreen/ Hausmann/Panizza 2003). Diese Beobachtung stärkt das Argument der Sequenzierungsdiskussion für eine frühe Fokussierung der Kapitalbilanzöffnung auf Direktinvestitionen.
- (4) Eine besondere Rolle bei den Direktinvestitionen kommt dem finanziellen Sektor zu, der direkt zur Entwicklung und Vertiefung der lokalen Finanzmärkte beitragen kann. In diesem Zusammenhang ist die Beobachtung interessant, dass in jüngerer Zeit ausländische Niederlassungen der an die BIZ berichtenden Banken einen immer höheren Anteil ihrer Kredite an Inländer in Inlandswährung statt in Auslandswährung vergeben. Dies deutet darauf hin, dass internationale Banken vom traditionellen „Cross-Border-Lending“ nun via Direktinvestitionen zum „In-Country-Lending“ übergehen (IMF 2003b).
- (5) Es gibt zunehmend Evidenz dafür, dass die relativen Größen einer Volkswirtschaft (gemessen am Bruttoinlandsprodukt) und die Größe des Finanzsystems eine wesentliche Bedeutung bei der Reduzierung der Verschuldung in Auslandswährung haben (Eichengreen/Hausmann/Panizza 2003). Wenn diese Ergebnisse richtig sind, dann spielen regionale Währungsgebiete und Finanzmärkte eine wichtige Rolle bei der Überwindung von Original Sin-Problemen und müssten in diesem Sinne neu und vermutlich wesentlich positiver bewertet werden.
- (6) Letztlich kann noch auf die Rolle von Basel 2 und das lange diskutierte internationale Insolvenzrecht verwiesen werden, die beide zumindest das Problem von exzessiven Kapitalzuflüssen begrenzen und somit indirekt zur Förderung eines lokalen Kapitalmarktes beitragen können.

¹⁵ Vergleiche insbesondere IMF (2003a). Neben der Darstellung findet sich dort auch eine kritische Diskussion der Indexierung als Politikinstrument. Shiller (2003) beschreibt die Entwicklung der Unidad de Fomento detailliert und diskutiert diese als Instrument der Risikostreuung.

Die Reduktion der Probleme der „Ursünder“ erfordert somit eine langfristig ausgelegte Strategie, in deren Zentrum die Entwicklung eines eigenen funktionsfähigen Kapitalmarktes steht. Ob am Ende die Erlösung von der Ursünde stehen könnte, wird nun abschließend diskutiert.

IV. Erlösung von der Ursünde

Der Weg zur Erlösung von der Ursünde ist lang. Einige der Voraussetzungen dazu haben etwa De la Torre et al. (2002) mit ihrer „gesegneten Dreifaltigkeit“ von internationaler Währung, einem Regime flexibler Wechselkurse und verlässlichen Rahmenbedingungen skizziert. Eichengreen/Hausmann/Panizza (2003) zeigen, dass zusätzlich die schiere relative Größe der Volkswirtschaft eine wesentliche Voraussetzung für die Graduierung ist. Als förderlich hat sich auch eine aktive Rolle von ausländischen Akteuren erwiesen, welche die Entwicklung der Finanzmärkte vorantreiben. Ferner waren oft auch historische Zufälle hilfreich bei der Graduierung, wie z.B. der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems im Falle Australiens. Aber selbst wenn diese Voraussetzungen für *alle* Länder vorliegen würden, wäre deren Graduierung unwahrscheinlich. Eichengreen/Hausmann/Panizza (2003) argumentieren, dass es für internationale Investoren abnehmende Grenzerträge der Diversifizierung gibt und diese daher nicht bereit wären, Forderungen in weit über 100 verschiedenen Währungen zu halten. Somit reduziert jedes sich graduierende Land die Graduierungschancen der potenziellen Nachfolger. Daher haben nur wenige ausgewählte Länder die Chance, unter den Bedingungen der gesegneten Dreifaltigkeit zu operieren. Für alle anderen stehen im Prinzip daher nur zwei Graduierungsalternativen zur Wahl: Übernahme einer Drittwährung (Dollarisierung/ Euroisierung) oder Beitritt zu einem Währungsgebiet mit international akzeptierter Währung.

Mit der Übernahme einer internationalen Hartwährung erwerben Länder nur ein Element der „gesegneten Dreifaltigkeit“ und lösen lediglich das Mismatchproblem. Die Notwendigkeit verlässliche Rahmenbedingungen und funktionsfähige Institutionen aufzubauen bleibt. Gleichzeitig ist aber die Geldpolitik nicht unter nationaler Kontrolle. Ob der Nutzen einer „Dollarisierung“ tatsächlich deren Kosten überschreitet, wäre dann z.B. an Hand der Kriterien für ein optimales Währungsgebiet zu prüfen. Diese Debatte soll hier nicht tiefer aufgegriffen werden. Es ist aber klar, dass aus dieser Sicht insbesondere kleine und sehr offene Volkswirtschaften, die im wesentlichen mit dem/der Hartwährungsland/-zone handeln, mit diesem/dieser vorwiegend symmetrischen realen Schocks ausgesetzt sind und bereits einen sehr hohen Grad an informeller Schuldendollarisierung aufweisen, potenzielle Kandidaten für diesen Weg

sind.¹⁶ Insbesondere wenn Länder eine lange Inflationsgeschichte haben und schwache Institutionen den Aufbau einer eigenen stabilen und akzeptierten Währung auch langfristig schwierig machen, wird dieser Weg oft empfohlen (Frankel 1999). In dem Maße wie es zu Abweichungen von den Bedingungen des optimalen Währungsgebietes kommt, steigen die Anforderungen an die nationale Wirtschaftspolitik an. So kann eine durch idiosynkratische Schocks hervorgerufene große reale Wechselkursänderung zu erheblichen Wohlfahrtsverlusten in der Volkswirtschaft führen, die den Nutzen der Dollarisierung bei weitem überschreiten können. Da die Geldpolitik zudem als Instrument nicht zur Verfügung steht und die Zentralbank auf Grund der Dollarisierung ihre Lender of Last Resort-Funktion nicht mit eigener Währung erfüllen kann, sind die Risiken der Dollarisierung hoch. Um diesen zu begegnen, wären ergänzende Schutzmechanismen notwendig. Hierzu zählen neben besonderen Maßnahmen zur Absicherung des Zahlungssystems von dollarisierten Volkswirtschaften¹⁷, insbesondere ein sehr hohes Maß an Nominallohn- und Preisflexibilität und eine äußerst konservative Finanzpolitik, um selbst bei gravierenden negativen Schock noch handlungsfähig zu bleiben.¹⁸ Es ist daher fraglich, ob die meisten Entwicklungsländer diese Kriterien in der Praxis überhaupt erfüllen (können).¹⁹ Die „Dollarisierungskur“ wäre dann schlimmer als die „Ursündenkrankheit“. Dies trifft besonders dann zu, wenn bei einem starken Anstieg der Kosten der Dollarisierung ein Ausstieg aus dem System versucht wird. Die damit verbundenen Outputkosten einer Wirtschaftskrise können diejenigen einer Währungskrise vom Typ der 3. Generation erheblich überschreiten. So argumentiert Fischer (2002), dass nach der argentinischen Erfahrung ein Übergang zu einer harten Wechselkursbindung nicht empfehlenswert sei, sofern nicht ein klar definiertes Endziel damit verbunden ist, wie z.B. die völlige Aufgabe der eigenen Währung durch den Beitritt in eine Währungsunion.

Im Verhältnis zur Dollarisierung fällt die Kosten-Nutzen-Abwägung für den Beitritt in eine gemeinsame Währungszone daher auch positiver aus. Dies ist zum einen eine direkte Folge der endgültigen Aufgabe der eigenen Währung und den damit entfallenden potenziellen Austrittskosten. Zum anderen kann geltend gemacht werden, dass die Kriterien eines optimalen Währungsgebietes selbst endogen und mit der Existenz einer funktionsfähigen Einheitswährung

¹⁶ So empfehlen etwa *De la Torre et al.* (2002) unter diesen Bedingungen die von ihnen so genannte „Dollartrilogie“ als potenziellen Ausweg aus dem Mismatchproblem.

¹⁷ Siehe dazu *De la Torre et al.* (2002).

¹⁸ So argumentiert auch *Fischer* (2003: 19): „Fiscal-sustainability criteria for emerging-market countries have not yet been defined. However, it is likely that the Maastricht 60-percent debt-to-GDP threshold ratio is too high for countries subject to much larger interest-rate and other external shocks than the industrialized countries.“

¹⁹ *De la Torre et al.* (2002) verweisen in diesem Kontext lediglich auf Hongkong.

positiv korreliert sind. So argumentieren Rose und Van Wincoop (2001) in einem kontrovers diskutierten, empirisch untermauerten Beitrag, dass eine einheitliche Währung erhebliche Effekte auf den intraregionalen Handel im Währungsgebiet hat und diesen um mehr als 50 Prozent steigern könnte. In Bezug auf Finanzmärkte wird im europäischen Kontext darauf verwiesen, dass eine einheitliche Währung, die über das Binnenmarktpunktprojekt angestrebte Finanzmarktintegration erst vollende – insbesondere in Bezug auf die Integration des Bankenmarktes (Padoa-Schioppa 2000). Die Gemeinschaftswährung wäre demnach also das „missing link“, welches für das oft beklagte Ausbleiben der von der Cecchini-Studie (Commission of the European Communities 1988) versprochenen Wohlfahrtsgewinne in Höhe eines von 4,5 % des BIP (von denen alleine ungefähr ein Drittel auf das Konto der Finanzmarktintegration gehen sollte) verantwortlich gewesen wäre. Neuere Studien im Auftrag der EU-Kommission versuchen erneut, den Wachstumsbeitrag durch Finanzmarktintegration zu ermitteln. Die Ergebnisse variieren, bewegen sich aber alle in nicht-trivialen Bereichen. Der so genannte Gyllenhammer Report (2002) suggeriert einen Anstieg der jährlichen(!) Wachstumsrate des BIP um 0,5 bis 0,7 Prozent. Giannetti et al. (2002) beziffern den erwarteten Anstieg der jährlichen Wachstumsrate der Wertschöpfung in der verarbeitenden Industrie Europas auf zwischen 0,75 und 0,94 Prozent, und die Schätzung von London Economics et al. (2002) argumentiert einen einmaligen Anstieg des EU BIP um 1,1 Prozent.²⁰ In diesen Studien sind die Wirkungen der Integration auf den Bankenmarkt noch nicht oder nur rudimentär analysiert. Kleimeier/Sander (2003) zeigen, dass die Einführung des Euro bereits erste Effekte auf die Integration der Bankenmärkte hatte. Allerdings wird dieser Effekt im Wesentlichen indirekt über eine schnellere Weitergabe von Geldmarktzinsänderungen an Kreditzinsen – insbesondere für kurzfristige Unternehmenskredite – vermittelt. Insbesondere Länder wie Spanien und Portugal weisen hier den ausgeprägtesten Anstieg des „Pass-Through“ an, der zugleich auch ein wichtiger Indikator der Wettbewerbssituation in diesem Sektor ist (Sander/Kleimeier 2004). Ebenso zeigt sich, dass der Euro ausgeprägte Effekte auf die Wertpapiermärkte hat. Insbesondere Länder mit ehemals schwachen Währungen dürften in besonderem Maße von der Reduktion von länderspezifischen Risikoaufschlägen für staatliche Wertpapiere und vom zum Teil erheblichen Wachstum der Märkte für Unternehmensschuldverschreibungen profitiert haben.

Aus diesen Analyse folgt, dass insbesondere unter den spezifischen Bedingung der Eurozone, Beitritte zum Währungsgebiet in Folge der EU-Osterweiterung ggf. nicht so skeptisch zu beurteilen sind, wie es die „Dollartrilogie“ von De la Torre et al. (2002) nahe legen würde. Eine allgemein positivere Bewer-

²⁰ In dieser Studie blieben allerdings dynamische Wachstumseffekte unberücksichtigt.

tung ist auch dadurch gerechtfertigt, dass in der Eurozone die zweite Säule der „gesegneten Dreifaltigkeit“, die Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen via Implementierung des „Acquis Communautaire“, selbst ein wesentliches Element der EU-Beitrittsverfahren ist. Der größte Vorteil dürfte aber gerade darin liegen, ohne Krisengefahr den regionalen und internationalen Kapitalmarkt nutzen zu können. Diese Vorteile sind natürlich wiederum gegen die Kosten idiosynkratischer Schocks abzuwegen, die – wie bereits zuvor skizziert – erhebliche Anforderungen an beitretende Ökonomien stellen können. Insbesondere müssen aus dieser Sicht die Anforderung der Maastricht Fiskalkriterien eher als unzureichend erscheinen. Die beitrittswilligen Länder wären also gut beraten, gerade der Verbesserung der Staatsfinanzen besondere Beachtung zu schenken, da in diesem Fall die Nettobilanz eines Beitritts sehr positiv ausfallen könnte.

Zum Schluss soll noch auf einen finanztechnischen Vorschlag von Eichengreen und Hausmann (2003) verwiesen werden, der verspricht, all diejenigen Länder von der Ursünde zu erlösen, die sich nicht zum Schuldner in eigener Währung graduieren können und für die weder die Dollarisierung noch der sichere Hafen eines gemeinsamen Währungsgebietes eine gangbare Option sind. Diese Autoren schlagen vor, dass die internationale Gemeinschaft zunächst einen „Emerging-Market Index“ (EMI) entwickeln sollte, der an die Kaufkraftentwicklung in den einbezogenen Ländern gebunden werden sollte. Empirische Analysen zeigen, dass ein solcher Index mit Risiken in den anderen Hauptwährungsgebieten nicht oder sogar (schwach) negativ korreliert sein könnte. Werden nun (z.B. von der Weltbank) Schuldverschreibungen in EMI-Denomination emittiert, so wären diese für internationale Anlegern attraktiv, da sie eine weitere Portfoliodiversifizierung erlauben. EMI-Mitgliedsländer könnten sich dann – unter Nutzung moderner Finanzierungstechniken – in inflationsindexierter eigener Währung indirekt gegenüber dem EMI-Markt verschulden. Inwieweit ein solcher Vorschlag aufgegriffen wird, bleibt zwar abzuwarten, aber a priori spricht wenig gegen eine verstärkte Nutzung der Finanzmärkte für eine bessere und wohlfahrtssteigernde Verteilung von Risiken (vgl. z.B. auch Shiller 2003). Allerdings bezieht sich der Vorschlag lediglich auf eine (verstärkte) Nutzung der internationalen Wertpapiermärkte. Als solches kann er daher auch nur eine teilweise „Erlösung von der Ursünde“ in Aussicht stellen.

E. Schlussfolgerungen

Die Erfahrungen der Entwicklungsländer mit der Finanzmarktglobalisierung sind teilweise durch unerfüllte Erwartungen und teilweise durch bittere Krisenerfahrungen geprägt. Hierdurch steigt die Gefahr, dass Länder sich nicht nur zunehmend von den internationalen Finanzmärkten, sondern auch vom multila-

teralen Handelssystem abwenden könnten. Der damit verbundene Verzicht auf potenzielle Wachstumsgewinne wäre erheblich. Gerade die Lehren aus der Asienkrise zeigen aber, dass es möglich sein kann, die internationalen Finanzmärkte zu nutzen und dennoch die Risiken von Währungskrisen zu reduzieren oder gar zu vermeiden. Dabei wird aber zum einen deutlich, dass es „one size fits all“-Lösungen nicht gibt. Zum anderen zeigt sich, dass die durch die „unmögliche Trilogie“ suggerierte Wahl zwischen den Ecklösungen „völlig flexible Wechselkurs“ oder „harte Wechselkursbindung“ zu kurz greift. Weil die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer regelmäßig in Auslandswährung erfolgt, sind diese Länder gerade dann für Währungskrisen besonders anfällig, wenn sie – wie eigentlich gewünscht – die internationalen Finanzmärkte intensiv nutzten. Es kann aber gezeigt werden, dass diese Verwundbarkeit reduzierbar ist. Entsprechende Maßnahmen und Entwicklungsstrategien müssen natürlich immer auf der Basis verlässlicher rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und einer widerspruchsfreien Makropolitik aufbauen. Während aber für einige Länder der rasche Eintritt in ein Währungsgebiet die richtige Wahl sein kann, ist für andere Länder der Auf- und Ausbau funktionierender Finanzmärkte in eigener Währung von besonderer Bedeutung, während wiederum andere langfristig vielleicht sogar die Graduierung zum Schuldner in eigener Währung anstreben könnten. Darüber hinaus sind auch finanztechnische Lösungen zur Überwindung des Original Sin-Problems denkbar. Die vielleicht wichtigste Lehre aus der Asienkrise ist daher, nach neuen Wegen zu suchen, um unter Vermeidung von gravierenden Wirtschaftskrisen die positiven Kräfte der Finanzmarktglobalisierung gerade für diejenigen zu mobilisieren, die diese am dringendsten brauchen.

Zusammenfassung

Durch die Nutzung der Finanzmarktglobalisierung können Entwicklungsländer erhebliche Wachstumsgewinne erzielen. Die Asienkrise hat aber gezeigt, dass hierdurch zugleich die Krisenanfälligkeit enorm ansteigen kann. Vorteile der Integration in die Weltfinanzmärkte lassen sich daher empirisch (noch) nicht eindeutig belegen. Es lässt sich aber zeigen, dass solide Rahmenbedingungen und makroökonomische Stabilität die notwendigen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration bilden. Diese sind aber nicht hinreichend, da die Krisenanfälligkeit insbesondere durch eine Verschuldung in Fremdwährung verursacht wird. Eine angemessene Sequenzierung der Kapitalmarktoffnung ist daher ebenso wichtig wie Maßnahmen zur Reduzierung des „Währungsmismatch“. Diese hängen von den individuellen Länderbedingungen ab. Für manche Länder könnte „Dollarisierung“ sinnvoll sein, für andere ein Beitritt in ein gemeinsames Währungsgebiet. Einige Länder könnten sich gar zum Schuldner in eigener Währung graduieren. Für Länder, für die diese Optionen nicht in Frage kommen, kommt der Entwicklung der nationalen Kapitalmärkte eine wesentliche Rolle zu. Ferner sind auch in-

ternationale Finanzinnovationen denkbar, um Entwicklungsländern eine bessere Nutzung der Finanzmarktglobalisierung zu ermöglichen.

Summary

By making use of financial globalization developing countries could obtain an enormous growth bonus. However, as the Asian crisis has shown, this may increase vulnerability dramatically. Therefore, the evidence for a beneficial integration into global financial markets is mixed. It can be shown that good governance and a sound macroeconomic framework are necessary conditions for a beneficial integration into global financial markets. They are, however, not sufficient because vulnerability to economic crises is often caused by borrowing in foreign currencies. A well-phased sequencing of the capital account liberalization is therefore as important as measures for reducing “currency mismatch”. The latter ones critically depend on individual country conditions. For a few countries „dollarization“ may be an option, for others joining a currency union. Some countries may even graduate to debtors in own currency. For the remaining countries developing national capital markets is crucial. Moreover, even international financial innovations are possible to allow developing countries to benefit more from financial globalization.

Literaturverzeichnis

- Aghion, P./Bachetta, P./Banerjee, A. (2001), Currency Crises and Monetary Policy in an Economy with Credit Constraints, European Economic Review, Vol. 45, p. 1121 – 1150
- Arteta, C./Eichengreen, B./Wyplosz, Ch. (2001), When Does Capital Account Liberalization Help More Than It Hurts?, in: <http://heiwww.unige.ch/~wyplosz/aew.pdf>, zugegriffen am 26.02.2002
- Baghwati, J. (1998), Why Free Capital Mobility May be Hazardous to Your Health: Lessons from the Latest Financial Crisis, Paper Prepared for the NBER Conference on Capital Controls in Cambridge, MA, November 7, in: http://www.columbia.edu/~jb38/papers/NBER_comments.pdf, zugegriffen am 20.09.2003
- Brecher, R./Diaz-Alejandro, C. (1997), Tariffs, Foreign Capital and Immiserizing Growth, Journal of International Economics, Vol. 7, p. 317 – 322
- Calvo, G./Reinhardt, C. (2002), Fear of Floating, Quarterly Journal of Economics, Vol. 117, p. 379 – 408
- Céspedes, L. F./Chang, R./Velasco, A. (2002), IS-LM-BP in the Pampas, IMF Annual Research Conference, November 7-8
- Claessens, S./Dornbusch, R./Park, Y. C. (2001), Contagion: Why Crises Spread and How This Can Be Stopped, in: Claessens, S./Forbes, K. (eds), International Financial Contagion, Boston, p. 19 – 42

- Commission of the European Communities (1988), European Economy: The Economics of 1992, No. 35, March, Brussels
- De La Torre, A./Yeyati, E.L./Schmuckler, S.L.* (2002), Financial Globalization: Unequal Blessings, International Finance, Vol. 5, p. 335 – 357
- Deutsche Bundesbank (2001), Grenzüberschreitender Kapitalverkehr und die Rolle des Internationalen Währungsfonds, Monatsbericht Juli, S. 15 – 32
- Edison, H./Levine, R./Ricci, L./Slok, T.* (2002) International Integration and Economic Growth, Journal of International Money and Finance, Vol. 21, p. 749 – 776
- Edwards, S.* (2000), Capital Mobility and Economic Performance: Are Emerging Countries Different?, in: <http://www.anderson.ucla.edu/faculty/sebastian.edwards/kiel6.pdf>, zugegriffen am 26.02.2002
- (2000): Contagion, World Economy, Vol. 23, p.873 – 900
- Eichengreen, B.* (2003), Capital Flows and Crises, Cambridge/Mass.
- Eichengreen, B./Hausmann, R.* (2003), Original Sin: The Road to Redemption, in: <http://emlab.berkeley.edu/users/eichengr/research/osroadaug21-03.pdf>, August, zugegriffen am 20.09.2003
- Eichengreen, B./Hausmann, R./Panizza, U.* (2003), The Mystery of Original Sin, in: <http://emlab.berkeley.edu/users/eichengr/research/osmysteryaug21-03.pdf>, August, zugegriffen am 20.09.2003
- (2002), Original Sin: The Pain, the Mystery and the Road to Redemption, Conference "Currency and Maturity Mismatching: Redeeming Debt from Original Sin, Inter-American Development Bank, Washington DC, November 21-22
- Eichengreen, B./Rose, A.K./Wyplosz, C.* (1996), Speculative Attacks on Pegged Exchange Rates. An Empirical Exploration with Special Reference to the European Monetary System, in: Canzoneri, M./Ethier,W./Grilli, V. (eds), The New Transatlantic Economy, Cambridge and New York, p. 191 – 228
- Fischer, St.* (2003), Globalization and its Challenges, American Economic Review Papers and Proceedings, Vol. 93, p. 1 – 30
- Frankel, J.* (1999), No Single Exchange Rate Regime is Right for All Countries or All Times, Essays in International Finance, No. 215, Princeton University, August.
- Giannetti, M./Guiso, L./Jappelli, T./Padula, M./Pagano, M.* (2002), Financial Market Integration, Corporate financing, and Economic Growth, Final Report, European Commission – Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers 179, Brussels, November
- Goldstein, M.* (2002), Managed Floating Plus, Washington DC: Institute for International Economics
- Gyllenhammer Report (2002), The Benefits of a Working European Retail Market for Financial Services, European Financial Services Roundtable: Gyllenhammer sponsored report
- Honig, A.* (2003), Dollarization, Exchange Rate Regimes and Government Myopia, Working Paper, Columbia University, New York, July
- IMF (2001), International Financial Integration and Developing Countries, in: World Economic Outlook, October, 145 - 173
- (2003a), Global Financial Stability Report, Washington DC, March

- (2003b), Global Financial Stability Report, Washington DC, September
- Kaminski, G./Reinhardt, C. (1999), The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems, American Economic Review, Vol. 89, p. 473 – 500
- Kaminski, G.L./Schmuckler, S.L. (2003), Short-Run Pain, Long-Run Gain: The Effects of Financial Liberalization, IMF Working paper WP/03/34, Washington DC
- Kleimeier, S./Sander, H. (2003), European Financial Market Integration: Evidence on the Emergence of a Single Retail Banking Market, in: Hasan, I./Hunter, W.C. (eds.), Research in Banking and Finance, Vol. 3, North Holland, p. 13 – 91
- Krugman, P. (1999), Balance Sheets, the Transfer Problem, and Financial Crises, in: P. Isard/Razin, A./Rose, A.K. (eds), International Finance and International Crises: Essays in Honor of Robert Flood, Jr., International Monetary Fund, Washington DC
- London Economics in Association with PricewaterhouseCoopers and Oxford Economic Forecasting (2002), Quantification of the Macro-economic Impact of Integration of EU Financial Markets, Final Report to the European Commission – Directorate-General for the Internal Market, November
- Lucas, R.E., (1990), Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries? American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 90, p. 92 – 96
- Mankiw, N.G./Romer, D./Weil, D.N. (1992), A Contribution to the Empirics of Economic Growth, Quarterly Journal of Economics, Vol. 107, p. 407 – 438
- McKinnon, R. (1991), The Order of Economic Liberalization: Financial Control in the Transition to a Market Economy, Baltimore
- Mundell, R. (1961), The Theory of Optimum Currency Areas, American Economic Review, Vol. 51, p. 657 – 665
- Obstfeld, M. (1994), The Logic of Currency Crises, Cahiers Economique et Monétaires Vol. 43, p. 189 – 213
- Obstfeld, M. / Taylor, A.M. (2002), Globalization and Capital Markets, NBER Working Paper 8846, March
- Padoa-Schioppa, T. (2000), Is a Euroland Banking System Already Emerging? Lecture at the Société Universitaire Européenne de Recherches Financières, Vienna 29 April, European Central Bank in: <http://www.ecb.int/key/00/sp000429.htm>, zugegriffen am 20.03.2001
- Pesenti, P./Tille, C. (2000), The Economics of Currency Crises and Contagion: An Introduction, Federal Research Board of New York Economic Policy Review, Vol. 6, September, p. 3 – 16
- Prasad, E.S./Rogoff, K./Wei, S./Kose, M. A. (2003), Effects of Financial Globalization on Developing Countries. Some Empirical Evidence, IMF Occasional Paper 220, Washington DC
- Quinn, D.P. (1987), The Correlates of Changes in International Financial Regulation, American Political Science Review, Vol. 91, p. 531 – 551
- Rodrik, D. (1998), Who Needs Capital Account Convertibility?, in: Kenen, P. (ed), Should the IMF Pursue Capital Account Convertibility?, Essays in International Finance, No. 207, Princeton
- Romer, P. (1986), Increasing Returns and Long-run Growth, Journal of Political Economy, Vol. 94, p. 1002 – 1037

Rose, A.K./Van Wincoop, E. (2001), National Money as a Barrier to International Trade: The Real Case for a Currency Union, American Economic Review Papers and Proceedings, Vol. 91, p. 386 – 390

Sander, H. (2002), Openness and Growth: On the Limitations of the Cross-Country Evidence, in: Lang, F.P./Ohr, R. (Hrsg.) Integration, Währung und Wachstum – Dimensionen internationaler Wirtschaftspolitik, Festschrift für Dieter Bender zum 60. Geburtstag, Berlin, S. 291 – 309

- (1989) Strukturalistische Makroökonomik: Kritik der IWF-Stabilisierungstheorie, Jahrbuch für Sozialwissenschaften, 40. Jg., S. 202 – 226
- (1990), "Anpassung mit Wachstum" oder Schuldenerleichterungen? Die theoretischen Grundlagen einer verstärkten Kooperation von IWF und Weltbank, Kredit und Kapital 23. Jg., S. 1 – 29

Sander, H./Kleimeier S. (2004), Convergence in Eurozone Retail Banking? What Interest Rate Pass-Through Tells Us About Monetary Policy Transmission, Journal of International Money and Finance (erschien demnächst)

Shiller, R.J. (2003), The New Financial Order. Risk in the 21st Century, Princeton and Oxford

Stiglitz, J.E. (2002), Globalization and Its Discontents, New York

Institutionen jenseits des Nationalstaats – Das Beispiel des UN Global Compact

Von Jan Wagner*

A. Einleitung

Spätestens seit dem Ende der bipolaren Weltordnung hat sich eine lebhafte Debatte über die zukünftige Ordnung globaler Prozesse entwickelt. Der Krieg der von den USA geführten Allianz gegen den Irak Anfang 2003 hat die Diskussion um globale Regulierung erheblich intensiviert. Zugleich wird eine Vielzahl von existierenden globalen Arrangements, die vor allem zwischen Nationalstaaten getroffen worden sind, zur Disposition gestellt. Hinsichtlich des Ausbaus von Institutionen sind die Auseinandersetzungen um die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs, der andauernde Ratifikationsprozess des Kyoto-Klimaschutzprotokolls sowie zögerliche Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) exemplarisch.

Doch trotz dieser Kontroversen hat sich im Zuge der Zunahme grenzüberschreitender Austauschprozesse die Nachfrage nach einem umfassenderen internationalen institutionellen Handlungsrahmen erhöht. Dies nicht zuletzt deshalb, weil Institutionen strategische Unsicherheit reduzieren, wodurch sich Transaktionskosten verringern. Dabei können die einzelnen Institutionen als „globale öffentliche Güter“ (Global Public Goods – GPG) begriffen werden (Kaul et al. 1999; 2003).

Diese Nachfrage hat bereits seit einigen Jahrzehnten zu einer Vielzahl von Gründungen internationaler Organisationen geführt. Doch nicht allein die Anzahl, sondern auch ihre Bedeutung hat ebenso zugenommen wie die Bandbreite der Themen: Institutionen zur Schaffung von militärischer Sicherheit gehören

* Dieser Beitrag ist entstanden im Rahmen des von der Volkswagen-Stiftung geförderten Projekts „Institutionen jenseits des Nationalstaats“. Der Autor bedankt sich bei der Stiftung für die Finanzierung sowie bei Lorenz Blume, Michael Ebeling, Janina Satzer, Nguyen Quoc Viet sowie insbesondere Stefan Voigt für hilfreiche Kommentare und Anregungen.

genauso dazu wie solche, die zum Zwecke des globalen Umweltschutzes gegründet worden sind. Für die Gestaltung einer globalen ökonomischen Rahmenordnung besitzen vor allem die Bretton-Woods-Organisationen eine herausragende Bedeutung. Entstanden sind aber auch zahlreiche Institutionen mit einer geringen Präzision der Regeln und/oder sanften Sanktionsdrohungen. In der öffentlichen Diskussion aber auch in der Literatur wird hierbei oft die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) als Beispiel genannt, deren institutionelle Grundlage internationale Vereinbarungen über das Arbeitsrecht (z.B. Kernarbeitsnormen) oder über die Ächtung von Kinderarbeit sind. Vielfach wird deshalb Kritik geäußert, wonach Organisationen wie die ILO ineffektive „Schwatzbuden“ (Chatrooms) und damit „zahnlose Tiger“ (vgl. Deutscher Bundestag, 2002) seien.

Um die oben genannten Probleme zu beheben und zugleich die verstärkte Nachfrage zu befriedigen, wird in der Diskussion eine Neuordnung des bestehenden Institutionengefuges gefordert. Häufig wird diese Diskussion allerdings beschränkt auf die Korrektur formeller Institutionen. Diese Diskussion gibt Anlass zu der Annahme, dass es eine Unterversorgung globaler öffentlicher Güter gibt.

In diesem Artikel soll nach den Gründen für diese Situation gesucht werden. Dabei wird die These vertreten, dass ein existierendes Spannungsverhältnis zwischen formellen und informellen Institutionen eine Ursache für die suboptimale Versorgungslage mit GPG ist. Schließlich wird erörtert, ob die Veränderung informeller Institutionen dazu beitragen kann, die Bereitstellung dieser Güter zu verbessern.

In diesem Zusammenhang ist zu untersuchen, welche Bedeutung lockere Zusammenschlüsse einnehmen können, die sogenannte „good practices“ vorantreiben und gemeinhin despektierlich als „Schwatzbuden“ bezeichnet werden. Der UN Global Compact dient hierfür als Beispiel.

Das Papier gliedert sich entsprechend wie folgt: Im nächsten Abschnitt wird eine Begründung für die getroffene Annahme der mangelhaften Versorgung mit GPG geliefert. Darauf wird die Relevanz informeller Institutionen für das gesamte Institutionengefüge hervorgehoben und im dann folgenden Abschnitt wird auf das Verhältnis informeller und formeller Institutionen eingegangen. Der fünfte Abschnitt beschäftigt sich mit dem UN Global Compact, der als ein Versuch zu verstehen ist, die beiden Institutionentypen in ein komplementäres Verhältnis zu setzen. Eine Bewertung wird im sechsten Abschnitt vorgenommen. Abgeschlossen werden die Ausführungen mit einer Zusammenfassung und offenen Fragen.

B. Zur Versorgungslage mit Global Public Goods

Doch zunächst zu der Frage: Warum entstehen Institutionen überhaupt? – Der Aufbau von Institutionen ist eine Reaktion verschiedener Akteure auf wiederholt auftretende Interaktionssituationen mit dem Ziel, durch Strukturierung Transaktionskosten zu senken.¹ Dabei werden variierte Formen der institutionellen Zusammenarbeit gewählt, die in ihren Intensitäten unterschiedlich sind.²

Die Relevanz von Institutionen auf der Ebene jenseits von Nationalstaaten bestimmt sich von zwei Seiten: Einerseits kann der Nationalstaat im klassischen Sinne lediglich als ein Souverän zur Durchsetzung von Regeln und Gesetzen in einem begrenzten Territorium wirken. Die Strukturierung von Interaktionen, die über seine Grenzen hinausgehen, kann er folglich nicht mehr allein und als einziger Besitzer hoheitlicher Gewalt vornehmen und eventuelle Regelverstöße sanktionieren. Insofern macht aus Sicht staatlicher Akteure die zunehmende Bedeutung globaler Aktivitäten supranationale Regelungen notwendig.

Auf der anderen Seite ergeben sich auch für private Akteure Konsequenzen für das Handeln über staatliche Grenzen hinaus, die eine erhöhte Nachfrage nach neuen Arrangements schaffen.

So kann zum Beispiel der Bedarf nach internationalen Streitbeilegungsinstitutionen entstehen, weil unterschiedliche Rechtssysteme zu differierenden Rechtsauffassungen bei der Auslegung von getroffenen Vereinbarungen führen können. Gleches gilt für die Lösung von Problemen durch unvollständige Verträge.

Um diesen neuen Bedarf zu decken, werden globale Institutionen gebildet. Unter Institutionen werden in Anlehnung an Kiwit/Voigt (1995) gemeinhin bekannte Regeln zur Strukturierung wiederholt auftretender Interaktionen verstanden. Werden diese Regeln nicht eingehalten, so ist dies mit einer Sanktionsdrohung verbunden (Institution = Regel + Sanktion).³

Von weitreichender Bedeutung ist nun die Tatsache, dass diese Institutionen Eigenschaften eines öffentlichen Gutes aufweisen.

Unter öffentlichen Gütern sind solche Güter zu verstehen, deren Nutzen keinem Akteur vorenthalten werden kann (Nicht-Exkludierbarkeit) sowie deren Nutzung durch einen Akteur nicht zu Nutzeneinbußen eines anderen Akteurs bei dessen gleichzeitiger Nutzung führt (Nichtrivalität). Öffentliche Güter kön-

¹ Auf die Bedeutung von Transaktionskosten wird hier nicht genauer eingegangen. Es wird aber ihre Existenz unterstellt. Siehe dazu Coase (1937; 1960) grundlegend. In Bezug auf institutionelle Fragen siehe u.a. Williamson (1985; 1996).

² Siehe hierzu Abbott/Snidal (2000).

³ Vgl. auch Ostrom (1986, 5).

nen sowohl von staatlichen als auch von privaten Akteuren produziert und bereitgestellt werden.⁴

Zwei Beispiele hierfür seien genannt: Die Schaffung eines militärischen Verteidigungsbündnisses und ein Selbstverpflichtungsabkommen von Unternehmen zur Reduktion klimaschädlicher Emissionen.

Das Verteidigungsbündnis erhöht die Sicherheit der in diesem Bündnisgebiet lebenden Menschen. Gleichzeitig aber ist davon auszugehen, dass durch die verbesserte Sicherheitslage (kein Krieg mehr zwischen den Partnern der Allianz, geringere Wahrscheinlichkeit eines Angriffes von außen) Staaten profitieren, die sich an diesem Bündnis nicht beteiligen (Nicht-Exkludierbarkeit). Zudem schmälert der Gewinn an zusätzlicher Sicherheit des einen Landes nicht den gleichartigen Gewinn irgendeines anderen Landes (Nichtrivalität).

Beim Umweltabkommen profitieren sowohl diejenigen Akteure, die sich durch ihr Verhalten an den getroffenen Regelungen orientieren, als auch diejenigen, die sich regelkonform verhalten bzw. sich gar nicht an dem Abkommen beteiligt haben. Hinsichtlich des Nutzenkonsums liegt bei diesen Abkommen ebenfalls keine Rivalität vor, denn die Vorteile eines besseren Klimas für den Einen beeinflusst nicht die Vorteilhaftigkeit für irgendeinen Anderen.

Gemäß dem Modell von Samuelson (1954, 1955, 1969) ist die grundlegende Bedingung für die optimale Bereitstellung öffentlicher Güter, dass die Summe der Grenzraten der Substitution zwischen öffentlichen und privaten Gütern der Grenzrate der Transformation dieser Güter entspricht. Der Unterschied zur optimalen Versorgung privater Güter, die bei einer Gleichheit der Grenzrate der Substitution und Grenzrate der Transformation gegeben ist, ist bei genauerer Betrachtung einleuchtend: Der Grenznutzen einer Zusatzeinheit eines öffentlichen Gutes nützt *allen* Gesellschaftsmitgliedern einer Gruppe *gleichermaßen*, während bei privaten Gütern eine Zusatzeinheit *entweder* dem einen Mitglied *oder* einem anderen Mitglied zu Gute kommt.

Obwohl es grundsätzlich möglich ist, eine Lösung für die Suche nach der optimalen Menge öffentlicher Güter zu finden, ist damit noch nicht die Frage beantwortet, wie sie gefunden und schließlich realisiert werden soll.

Um die „Preise“ für ein öffentliches Gut so festzulegen, dass die Summe der Finanzierungsanteile der Summe der marginalen Bewertungen bei gegebener Gesamtnachfrage entspricht, muss der Anbieter diejenigen von der Nutzung ausschließen können, die nicht zahlen. Der Ausschluss von Nutzern ist aber bei öffentlichen Gütern definitionsgemäß nicht möglich. Somit besteht das Problem, dass jeder versuchen wird, als Schwarzfahrer („Free-Rider“) aufzutreten. Im Extremfall führt dies dazu, dass niemand Präferenzen für das öffentliche Gut

⁴ Zur Theorie öffentlicher Güter s. *Musgrave/Musgrave* (1989).

offenbart, obwohl ein Bedarf besteht. Als Konsequenz würde dieses Gut bei freiwilliger Kostenbeteiligung nicht bereitgestellt werden.

Auf nationaler Ebene hat der Staat oftmals die Funktion übernommen, für die Finanzierung und Bereitstellung öffentlicher Güter zu sorgen. Behilflich ist ihm dabei die Möglichkeit, über Zwangsmittel oder die glaubwürdige Androhung dieser, zahlungsunwillige Individuen zu einer Kostenübernahme zu bewegen. Auf globaler Ebene besteht diese Möglichkeit nicht, weshalb sich hier ein verschärftes Free-Rider-Problem ergibt. Insofern wird dem Modell entsprechend an dieser Stelle die für die weitere Argumentation zentrale Annahme getroffen, dass es derzeit eine suboptimale Produktion bzw. Bereitstellung globaler öffentlicher Güter gibt.

C. Relevanz informeller Institutionen

Durch die Beobachtung der historischen Entstehung von Institutionen lässt sich feststellen, dass es sowohl geplante Institutionen als auch aus der Entwicklung einer Gesellschaft heraus gewachsene Institutionen gibt (vgl. Hayek, 1980; North, 1990). Beide Typen sind grundsätzlich dazu in der Lage, durch die Senkung von Transaktionskosten wohlfahrtssteigernd zu wirken. Dies gilt jedoch nicht zwingend für das gesamte Institutionengefüge einer Gesellschaft.

North verdeutlicht dies am Verhältnis von informellen und formellen Regelungen.⁵ Unter informellen Regelungen werden ungeschriebene Verhaltenskodes wie Sitten und Bräuche, aber auch Werte und Normen verstanden, die mittels Nachahmung und Lehre von einer Generation auf die nächste übertragen werden. Formelle Regelungen hingegen sind explizit formulierte Regelungen, wie Verträge oder positives Recht in Form von Gesetzen.⁶ Der Unterschied zwischen den beiden Typen ist ein fließender. Er kann als ein Kontinuum verstanden werden, das von Tabus, Traditionen und Sitten auf der einen Seite hin zu einer geschriebenen Verfassung auf der anderen Seite reicht (vgl. North, 1990; 55).

Quantitativ lässt sich feststellen, dass mit einer zunehmenden Komplexität der Gesellschaft Regeln über die Zeit expliziter wurden, d.h. die Bedeutung formaler Institutionen nahm zu. In Bezug auf globale Prozesse spiegelt sich dies darin wieder, dass formale Institutionen zu einer immer größer werdenden

⁵ Eine Abgrenzung der Institutionen, wonach die Durchsetzungsinstantz als Unterscheidungskriterium gewählt wird (z.B. Voigt 2002) erscheint in diesem Zusammenhang als nicht zweckmäßig, weil bei internationalen Institutionen keine im ursprünglichen Sinne „staatliche“ Instanz im Gegensatz zur „gesellschaftlichen“ existiert.

⁶ Ostrom (1986) erörtert das Konzept formeller Regeln systematisch und teilt diese in weitere (Sub-)Kategorien ein.

Bandbreite von Themen entstanden sind. Qualitativ bedeutet eine zunehmende Formalisierung von Regeln und Sanktionen, dass Regelungslücken und Interpretationsspielräume tendenziell enger werden. Dadurch erhöht sich die Eintrittswahrscheinlichkeit antizipierter Handlungen, wodurch sich Transaktionskosten verringern.

Diese Entwicklung verändert jedoch nicht die besondere Bedeutung gemeinsamer informeller Institutionen gerade bei der Herausbildung eines internationalen Institutionengefuges. Denn informelle Institutionen nehmen eine Schlüsselrolle bei der Herausbildung sowohl geplanter als auch spontan entstandener Institutionen ein.

So bemerkt Hayek (1980; 134) hinsichtlich des Verhältnisses von Gesellschaft und Regeln, dass man sich von der irrgen Vorstellung lösen müsse, dass zuerst eine Gesellschaft bestehen könne, die sich dann Gesetze geben kann.⁷ Denn nur dann, wenn Individuen bereits gewisse gemeinsame Regeln befolgten, könne eine Gruppe von Menschen so zusammenleben, dass sie als Gesellschaft bezeichnet werden darf. Entsprechend leite sich Autorität vom Recht her ab und nicht umgekehrt. Einer Autorität werde deswegen gehorcht, weil durch sie ein Recht durchgesetzt wird, das auf einer weit verbreiteten Meinung beruht und von dem angenommen wird, dass es unabhängig von der Autorität bestehe. „Nicht alles Recht kann daher das Erzeugnis der Gesetzgebung sein; sondern Macht, Gesetze zu geben, setzt die Anerkennung einiger gemeinsamer Regeln voraus“ (Hayek, 1980, 134). Entsprechend ergibt sich für Hayek (1980, 105): „Recht ist älter als Gesetzgebung“.

Weiter bemerkt er, dass sich keine Gruppe auf artikulierte Regeln einigen würde, wenn sie nicht bereits in ihren Meinungen bis zu einem gewissen Grad übereinstimmen würde. Hieraus lässt sich folgern, dass sich das Problem kollektiven Handelns (Olson, 1965) verringert, wenn die handelnden Akteure eine gemeinsame Wertebasis besitzen und/oder in anderen Fällen kollektiven Handelns bereits gemeinsame Strukturen aufgebaut haben.

D. Zum Verhältnis informeller und formeller Institutionen

Das Ausmaß der bereits oben angesprochenen Free-Rider-Problematik wird auch durch das Verhältnis von informellen und formellen Institutionen determiniert.

Entsprechend der von Mancur Olson (1965) formulierten „zero contribution thesis“, leistet eine eigennutzorientierte, rational handelnde Person keinen Beitrag zur Produktion eines Kollektivguts. Dabei wird vorausgesetzt, dass es sich

⁷ Damit grenzt sich *Hayek* von der Position des konstruktivischen Rationalismus ab.

um eine relativ große Gruppe handelt und keine Zwangsmittel existieren, die eine Verhaltensänderung induzieren können.

In diesem Falle, in dem die Akteure trotz unterstellter Rationalität sich nicht zu einer Kooperation zur Produktion eines Kollektivguts zusammenfinden, obwohl diese Kooperation zu einer Pareto-Verbesserung führen würde, handelt es sich um ein n-Personen Gefangenendilemma (Hardin, 1971; 1982).

Konsequenterweise führte diese These zu der Annahme, dass Individuen nicht dazu in der Lage seien, kollektive Handlungsprozesse in Gang zu setzen, weswegen von außen gesetzte Regeln notwendig würden, die die Akteure zu einem in ihrem langfristigen Eigeninteresse liegenden Handeln bewegen (Ostrom, 2000, 137).

Hingegen widerspricht diese These alltäglichen Beobachtungen: Viele Bürger bezahlen ihre Steuern ohne zu betrügen, sie engagieren sich für wohltätige Organisationen oder leisten einen Beitrag zum Umweltschutz. Manche spenden Krankenhäusern kostenlos Blut, obwohl sie dieses auch an Firmen verkaufen könnten. – Hier zeigt sich, dass es Einzelne gibt, die bestimmten Regeln folgen, obwohl das individuelle Nutzenmaximierungskalkül sie anders handeln lassen würde.

Damit soll nicht gesagt werden, dass ein solches Handeln irrational sei. Vielmehr scheinen weitere Aspekte in der Kosten-Nutzen-Analyse von Individuen eine Rolle zu spielen, die in einem begrenzten Modell nicht berücksichtigt worden sind (vgl. North, 1988, 47). Es ist davon auszugehen, dass informelle Institutionen in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen.

Eine Vielzahl von Untersuchungen hat sich mit der Frage beschäftigt, warum sich trotz der Abwesenheit von Zwangsgewalt („coercive power“) immer wieder Menschen organisieren, um öffentliche Güter wie gegenseitigen Schutz vor Risiken, Handelsregeln oder Umweltschutzmaßnahmen zu produzieren (Milgrom, North and Weingast, 1990; Bernstein, 1992; Bromley et al., 1992; Greif, 1993).

In Bezug auf internationale Regulierungen steht dahinter die wichtige Frage, ob eine mit hoheitlichen Kompetenzen ausgestattete Instanz zur Herausbildung eines über den Nationalstaaten stehenden Institutionengefüges notwendig ist.

Taylor (1982; 1987) untersuchte die Bedingungen, unter denen ohne die Existenz von Staaten eine Ordnung aufrechterhalten werden kann. Auch er kommt zu dem Ergebnis, dass das Bestehen von Gemeinschaft (und damit von informellen Institutionen) die entscheidende Voraussetzung für die Existenz einer Sozialordnung in einem (anarchischen) System ohne Hoheitsgewalt ist. Die Einrichtung staatlicher Strukturen, so behauptet Taylor, zerstöre informelle Institutionen als fundamentale Elemente einer Gesellschaft und vernichte – soweit vorhanden – „altruistisches“ Verhalten.

Kritisiert wird dieses Ergebnis allerdings, weil es unbeachtet lässt, dass die hohe Bedeutung sozialer Normen nur für kleinere Gesellschaften unter der Bedingung vollständiger Information aller Beteiligten gelte (North 1992, 17). Hinsichtlich der Betrachtung globaler Prozesse wiegt diese Kritik besonders stark. Denn quer über unterschiedliche Kulturen und Völker hinweg ist es besonders schwierig, Vermutungen zu bilden, welche Werte andere Personen haben und wie diese entsprechend dieser Werte ihre Handlungen ausrichten, sodass ein Kollektivhandeln entsteht.

Es sind unterschiedliche Konstellationen zwischen informellen und formellen Institutionen denkbar, die zu verschiedenen Wohlfahrtseffekten führen können.

Formelle Institutionen können die Wirksamkeit von informellen Institutionen erhöhen bzw. ergänzen. Es ist auch eine Konstellation möglich, bei der beide Institutionentypen sich wechselseitig nicht beeinflussen. Allerdings kann formelles Recht auch Aktionen gestatten, die von informellen Institutionen untersagt werden. Umgekehrt können informelle Institutionen Handlungsmöglichkeiten gestatten, die formelle Regelungen verbieten.⁸ Parlamentsbeschlüsse können eben nicht einfach über mehrere Generationen tradierte Sitten und Werte außer Kraft setzen. Auch die Einflussnahme von informellen Regelungen auf die formale Gesetzgebung ist nicht einfacher. Wirken beide Institutionentypen gegeneinander, so ist die Ordnungsfunktion von Institutionen zu hinterfragen. Denn widersprüchliche Institutionen desorientieren und bringen somit zusätzliche Transaktionskosten hervor. Dies kann sogar für den Fall, dass informelle und formelle Institutionen besonders stark gegensätzlich sind, zu einer Situation führen, in der das Institutionengefüge per Saldo negative Wohlfahrtseffekte hervorbringt.

Was aber passiert, wenn sich die formalen Regeln ändern, während die informellen sich nicht verändern? – Es „baut sich eine anhaltende Spannung zwischen formlosen [...] und den formgebundenen Regeln auf“ (North 1992; 107–8). Entsprechend wird die normative Forderung erhoben, dass formelle und informelle Institutionen in einer komplementären Beziehung zueinander stehen sollen.

Bezogen auf Fragen der Wirtschaftspolitik bedeutet dies, dass die rechtsetzenden Akteure nur solches formale Recht zu setzen haben, welches nach vorheriger Beachtung der informellen Institutionen mit diesen im Einklang steht (vgl. Wegner, 1998).

Doch informelle Institutionen müssen nicht als exogen gegeben angenommen werden. Denn es lässt sich darüber hinaus eine weitere Schlussfolgerung ziehen:

⁸ Zum Verhältnis interner und externer Institutionen siehe *Kiwit/Voigt* (1995).

Eine komplementäre Beziehung zwischen den Institutionen kann – langfristig – auch erreicht werden, wenn informelle Institutionen verändert werden.

Bereits oben wurde angesprochen, dass aktuell auf der internationalen Ebene mehrere Organisationen zur Disposition stehen (Kyoto, Internationaler Strafgerichtshof, Handlungsmonopol der UN etc.). Als ein wesentlicher Faktor hierfür wird in diesem Aufsatz die nicht-komplementäre Beziehung der dahinter stehenden formellen Institutionen zu informellen Institutionen gesehen. Voigt (1999) stellt bereits für konstitutionelle Vorkehrungen fest, dass deren Durchsetzungswahrscheinlichkeit dann umso höher ist, je stärker diese mit den in einer Gesellschaft gültigen informellen Institutionen im Einklang stehen.

Doch wie kann ein gemeinsames Fundament informeller Institutionen geschaffen werden, vor allem wenn es darüber widersprüchliche Auffassungen gibt? In Bezug auf die globale Ebene sollte dabei beachtet werden, dass eine „globale Gesellschaft“ gar nicht oder nur rudimentär vorhanden ist. Allerdings ist – wie bereits angeführt wurde – die Existenz einer Gesellschaft dafür notwendig, um formale Institutionen zu bilden und durchzusetzen. Von daher kommt der Herausbildung eines Rahmens von informellen Institutionen besondere Bedeutung zu.

Genau in diesem Kontext ist die Konstruktion des UN Global Compact zu verstehen, der im folgenden Abschnitt kurz vorgestellt wird.

E. Der UN Global Compact als wertorientierte Plattform

In seiner Rede anlässlich des Weltwirtschaftsforums im Januar 1999 schlug der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, den Aufbau eines „Global Compact“ (GC) unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen (UN) vor. Kern dieses weltweiten Netzwerks sind neun universelle Prinzipien aus den Bereichen Menschenrechte, Arbeitsnormen und Umweltschutz (siehe Abb. 1), deren Unterstützung und Förderung die Beitrittsvoraussetzung für alle Akteure ist.

Konzeptionell soll der GC gemäß Darstellung der UN (UN, 2003) nicht als ein ordnungspolitisches Instrument oder Verhaltenskodex dienen. Vielmehr sei er als eine wertorientierte Plattform zu verstehen, die dem vorgelagert sei. Damit gemeint ist ein Verständigungsprozess mit dem Ziel, Verhaltenskodizes aufzustellen, wobei die grundlegenden Prinzipien bereits als solche zu verstehen sind. Hierbei stehen zwei gleichrangige Ziele im Vordergrund: Einerseits die Förderung von Lernprozessen, um die Umsetzung der neun Prinzipien in die Strategie und Handlungen von Unternehmen voranzutreiben, andererseits die Unterstützung der Zusammenarbeit und der kollektiven Problemlösung unterschiedlicher Akteure.

Die neun Grundprinzipien des Global Compact betreffen die drei Bereiche Menschenrechte, Arbeitsnormen und Umweltschutz.

Menschenrechte

Prinzip 1: Die Wirtschaft wird aufgefordert, den Schutz der internationalen Menschenrechte in ihrem eigenen Einflussbereich zu unterstützen und zu respektieren und

Prinzip 2: sicherzustellen, dass ihr eigenes Unternehmen sich nicht an Menschenrechtsverletzungen beteiligt.

Arbeitsnormen

Prinzip 3: Die Wirtschaft wird aufgefordert, sich für die Wahrung der Vereinigungsfreiheit und die wirksame Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen,

Prinzip 4: die Abschaffung jeder Art von Zwangarbeit,

Prinzip 5: die wirksame Abschaffung der Kinderarbeit und

Prinzip 6: die Beseitigung der Diskriminierung bei Anstellung und Beschäftigung einzusetzen.

Umweltschutz

Prinzip 7: Die Wirtschaft wird aufgefordert, im Umgang mit Umweltproblemen einen vorsorgenden Ansatz zu unterstützen,

Prinzip 8: Schritte zur Förderung einer größeren Verantwortung gegenüber der Umwelt zu ergreifen,

Prinzip 9: auf die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien hinzuwirken.

Quelle: United Nations, Global Compact Office (2003), eigene Übersetzung

Abb. 1: Die neun Prinzipien des Global Compact

Der GC bezieht alle wesentlichen gesellschaftlichen Gruppen ein. Die Regierungen, die als Verfasser der Grundprinzipien für deren Umsetzung in ihrem Machtbereich eintreten, die Unternehmen, deren Handeln gemäß den Prinzipien beeinflusst werden soll, die Arbeitnehmer, die für die tatsächliche Produktion weltweit tätig sind sowie zivilgesellschaftliche Gruppen als Vertreter aller anderen Interessenträger („Stakeholder“) des Globalisierungsprozesses. Die UN als weithin akzeptierter globaler Vermittler soll dieses Vorhaben moderieren.

Um die Ziele des GC zu erreichen, gibt es vier zentrale Arbeitsformen: Dialogforen, Lernforen, Partnerschaftsprojekte und lokale Netzwerke. Somit soll den Firmen, Organisationen der Arbeitnehmer und zivilgesellschaftlichen

Gruppen (CSOs) die Möglichkeit gegeben werden, die von den Regierungen vorgegebenen Grundprinzipien inhaltlich auszufüllen.

Dialogforen

Mit diesem einmal jährlich stattfindenden Forum soll eine Plattform geboten werden, die gegenseitige Verständigungsprozesse unterstützt, um alle beteiligten Akteure zu gemeinsamen Lösungsanstrengungen hinsichtlich globaler Probleme zu bewegen. Dabei sollen sowohl politische Entscheidungen beeinflusst werden als auch konkrete Handlungsanweisungen mit praktischem Nutzen für alle Beteiligten entstehen. Gleichgesinnte Akteure sollen zu einer Zusammenarbeit mobilisiert werden.

Lernforen

Die beteiligten Unternehmen werden dazu angehalten, ihre Maßnahmen zur Verwirklichung der neuen Prinzipien in ihren Berichten zur Corporate Social Responsibility (CSR) darzulegen. Damit wird eine Basis geschaffen, die der Informationsbeschaffung und -verbreitung dient. Zweitens können somit allgemein bestehende Schwierigkeiten und Schwächen identifiziert werden. Schließlich kann so eine Form von Transparenz und Rechenschaft hergestellt werden.

Partnerschaftsprojekte

Mit Hilfe dieser Projekte soll ein Beitrag zu einer verbesserten Verständigung zwischen Unternehmen, vor allem im Bereich Entwicklungszusammenarbeit geleistet werden. Gemäß der Auffassung, dass die unternehmerische Verantwortung über das eigene Geschäftsgebaren hinausgeht (vgl. UN, 2003), werden Unternehmen ermutigt, über das Kerngeschäft hinausgehende Partnerschaftsprojekte zu initiieren. Besonders sollten Entwicklungsprojekte unter Beteiligung anderer Unternehmen, CSOs, Arbeitnehmervertretern und den nationalen Regierungen angestoßen werden.

Lokale Netzwerke

Zur Unterstützung der globalen Aktivitäten des Netzwerks wurden lokale und regionale Netzwerke gegründet. In Deutschland haben sich beispielsweise die den GC unterstützenden Unternehmen in dem informellen Zusammenhang „German Friends of the Global Compact“ zusammengefunden (GTZ, 2003). Unterstützt wird dieses Netzwerk vom Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Im Rahmen von Konferenzen wurde in Deutschland der Austausch aller am GC beteiligten Akteure begonnen.

Der GC besitzt nicht die Fähigkeit, rechtlich bindende Normen und Standards zu setzen. Entsprechend seiner Konstruktion ist seine Unterstützung und Förderung völlig freiwillig. Der Compact soll entsprechend nicht als ein Ersatz für existierende Gesetze gelten.

Es gibt auch weder ein Qualitätssiegel noch irgendeine Beurteilung über die Umsetzungsmaßnahmen der Unternehmen. Hingegen wird durch die breite Veröffentlichung der Unternehmensberichte zur Umsetzung der Prinzipien zu

einem gleichberechtigten und alle Akteure einbeziehenden Nachbearbeitungsprozess („Review-Process“) eingeladen. Durch diese Form von Offenheit und Transparenz verspricht sich das Netzwerk, Geschäftspraktiken im Sinne der neun Prinzipien („good practices“) zu induzieren. Zugleich findet so ein informeller Review-Prozess statt, der über den Reputationsmechanismus Sanktionen gegenüber Defektierern gewährleistet.

Entscheidend für den Erfolg dieser Initiative sind letztlich die Bereitschaft und die Fähigkeit aller Beteiligten, einen Beitrag zu den Zielen und den Lösungen selbst zu leisten. Eine große Beteiligung aller Akteure aus möglichst vielen Ländern und Regionen ist dafür notwendig.

Hinsichtlich der strategischen und institutionellen Position des Compacts schreibt das GC-Office (2003, 6–7):

„The Compact is intended to be an initiative that is complementary to government efforts and regulation. [...] The Compact is not strategically positioned to compete with other voluntary initiatives. Instead it seeks to build on complementaries and to reinforce initiatives which advance the goals of the Compact, assuming that over time, [...] ‘convergence’ will lead to effective global norms that are unique in their universality and legitimacy.“

F. Erfolgsaussichten des Global Compact

In den vorherigen Abschnitten wurde von einer suboptimalen Bereitstellung globaler öffentlicher Güter ausgegangen. Als eine wesentliche Ursache dafür wurde ein nicht-komplementäres Verhältnis zwischen informellen und formellen Institutionen genannt. Der Global Compact stellt einen Rahmen dar, informelle Institutionen als ein Grundstein für eine supranationale Ordnung aufzubauen. Dabei geht es zuerst um die Herausbildung eines weltweit akzeptierten Wertekorridors und zudem um die Schaffung von globalen öffentlichen Gütern.

Erfolgreich kann dieses Vorgehen aber nur dann sein, wenn alle Akteure einen Anreiz haben, sich am Compact zu beteiligen. Dies gilt vor allem für die Gruppe der Unternehmen, die eine Schlüsselposition einnehmen.

Zunächst wird daher geprüft, ob entsprechend der eng gefassten Annahmen des neoklassischen/traditionellen Verhaltensmodells eine Beteiligung der Unternehmen zu erwarten ist. In diesem Modell wird den Akteuren unterstellt, strikte Nutzenmaximierer zu sein. Für sie wäre das Abwagen von Kosten und Nutzen dafür entscheidend, ob sie am Compact teilnehmen. Durch die Bindung an die neun Prinzipien und die Umsetzung in das unternehmerische Handeln würden den Unternehmen Kosten entstehen. Aber selbst für den Fall, dass diese Kosten durch zusätzlichen Nutzen kompensiert werden könnten (z.B. zusätzlicher

Nutzen durch eine saubere Umwelt), ist eine Beteiligung von Unternehmen aufgrund der Free-Rider-Problematik modellgemäß nicht zu erwarten.

Allerdings ist bereits oben dargestellt worden, dass innerhalb des Modells weitere Entscheidungskalküle eine Rolle spielen. So hat die zunehmende Bedeutung von Verbraucherschutzorganisationen dazu beigetragen, dass sich ein Reputationsmechanismus entwickelt hat und sich auf das nutzenmaximierende Verhalten von Unternehmen (und Regierungen) auswirkt. Dieser Reputationsmechanismus kommt deshalb zum Tragen, weil informierte Konsumenten ihre Kaufentscheidung für ein Produkt davon abhängig machen, inwieweit bestimmte Prinzipien eingehalten werden.⁹ Entsprechend wird für die Unternehmen das Wahrnehmen einer „Corporate Social Responsibility“ relevant. Diese stark von Unternehmen geführte Diskussion geht vor allem in die Richtung, eine positive Korrelation zwischen der Einhaltung ethischer Normen und Unternehmenserfolg auszumachen. Busse (2002) untersuchte vor diesem Hintergrund das Verhältnis von ausländischen Direktinvestitionen und grundlegenden Sozialstandards und stellte fest, dass die Investitionstätigkeit transnationaler Konzerne dort größer ist, wo überdurchschnittlich hohe Sozialstandards eingehalten werden.

Doch wie kann darüber hinaus ein institutioneller Rahmen geschaffen werden, der das Verhalten von Unternehmen derart beeinflusst, dass die Nutzenmaximierungskalküle der Anteileigner (Shareholder) möglichst deckungsgleich mit dem gesellschaftlichen Nutzenmaximierungskalkül sind? Hier sollte berücksichtigt werden, dass die Entscheidungsträger in den Unternehmen durchaus ein Gespür für gesellschaftliche Interessen haben, die über den Unternehmensbereich hinausgehen. Im Sinne persönlicher Nutzenmaximierung handeln sie entsprechend so, dass sie als eine wohlwollende Bürgerin und Geschäftsperson wahrgenommen werden (vgl. Reich, 1998, 15).

Dies bietet einen Erklärungsansatz dafür, warum sich Unternehmen aus rationalen Erwägungen gefunden haben, um am Compact teilzunehmen. Sobald sich die ersten Unternehmen („moral first mover“) zur Einhaltung der GC-Prinzipien verpflichtet haben, kann dies gemäß dem Prinzip der Reziprozität dazu führen, dass sich weitere Unternehmen dem Compact anschließen und dieser auf eine breitere Basis gestellt wird.

Obwohl durch den GC nur „good practices“ vorgestellt werden sollen und auf Monitoring-Maßnahmen verzichtet wird, kann trotzdem davon ausgegangen werden, dass *de facto* eine Überprüfung unternehmerischen Verhaltens über die CSR-Berichte erfolgt. Die Vereinbarung, CSR-Berichte zur Umsetzung der Grundprinzipien zu veröffentlichen, schafft einen Rechtfertigungsdruck für Unternehmen. Ein Interesse an diesem Druck haben nicht nur die CSOs, son-

⁹ Die Diskussion um „Ethical Consumerism“ verdeutlicht dies.

dern auch alle beteiligten Unternehmen, weil sie einerseits mit „good practices“ Reputation erwerben können und andererseits für sie ersichtlich wird, ob sie letztlich nicht als „Dussel“ dastehen, wenn alle anderen Unternehmen die Prinzipien nicht umsetzen. Allerdings birgt der fehlende, explizite Überwachungsmechanismus die Gefahr, dass es lediglich nur zu einer „selektiven Umsetzung“ (Hildebrandt, 2003) der Prinzipien des Compact kommt. Ein Verfahren, das dieser Selektion entgegenwirkt, ist nicht erkennbar.

Mit diesen Ausführungen ist aber noch nicht die Frage geklärt, wie sich der GC in Staaten und Unternehmen implementieren lässt, die die neun Prinzipien nicht unterstützen oder durchsetzen wollen, weil dies z.B. den Wegfall komparativer Kostenvorteile in wesentlichen Branchen der Volkswirtschaften zur Folge hätte? Unter der Voraussetzung, dass die Prinzipien des Compact vor allem von ökonomisch starken Ländern unterstützt werden, die als Nachfrager in den Ländern auftreten, die ihre komparativen Vorteile aufgrund der Missachtung von internationalen Arbeitsnormen und Umweltschutzstandards haben, ist folgender Umsetzungsmechanismus vorstellbar: Die Unternehmen, die sich an die Prinzipien des GC gebunden haben, verpflichten sich entsprechend nicht mehr als Nachfrager von Produkten aufzutreten, die unter Bedingungen entstanden sind, die den Prinzipien des Compact zuwiderlaufen.¹⁰ Der ehemals komparative Vorteil verwandelt sich somit zu einem Nachteil. Dies wiederum bewegt Unternehmen und Regierungen in diesen Ländern zum Handeln, um nicht zu großen Schaden durch den Nachfragerückgang zu nehmen. Letztlich könnte es sogar so weit kommen, dass die Abhängigkeiten entsprechender Länder von der Nachfrage auf dem Weltmarkt zu einer Übernahme der Grundprinzipien des GC bewegt werden.

Allerdings wird hier eine bestimmte Marktstruktur vorausgesetzt, die nicht immer real gegeben ist. Das Beispiel des Kaffeehandels zeigt, dass sich aufgrund der oligopolistischen Handelsstruktur „Fair-Trade“-Kaffee nicht durchsetzen und alle anderen Kaffeeprodukte vom Markt vertreiben kann (vgl. u.a. Palm, 2003). Entsprechendes wird auch für andere Handelsprodukte gelten, sodass der skizzierte Umsetzungsmechanismus an Aussagekraft verliert.

Welche Ergebnisse wird nun der Compact hervorbringen? Hinsichtlich des durch den GC in Gang gesetzten Prozesses zur Definition gemeinsamer Werte sollte sich nicht der Illusion hingegeben werden, dass dabei die Interessen aller Beteiligten gleichermaßen Berücksichtigung finden. Denn es ist klar, dass ein „herrschaftsfreier Diskurs“ im Sinne Habermas’ so nicht geführt werden kann. Nicht zuletzt die bisherige Diskussion um „Global Governance“ hat gezeigt,

¹⁰ Entsprechendes Verhalten kann bereits bei vielen multinationalen Unternehmen beobachtet werden. So z.B. bei der Firma Nike, die nunmehr „weiße“ Schuhe herzustellen beabsichtigt.

dass das Resultat oftmals ein Projekt von Hegemonialmächten zur Durchsetzung lediglich ihrer eigenen Interessen ist.¹¹

Gerade aus diesem Grund wird der Compact vor allem von Nichtregierungsorganisationen kritisiert, denn diese befürchten eine starke Dominanz von Wirtschafts- und Unternehmensinteressen (Corpwatch, 2003).

Die Beteiligung deutscher Unternehmen zeigt außerdem, dass vorrangig große Unternehmen ihre Interessen in den Compact mit einbringen wollen. So sind von den 21 deutschen Unternehmen im Global Compact 15 Aktiengesellschaften, wovon zehn wiederum im Deutschen Aktienindex (DAX) gelistet und somit als „Schwergewichte“ in der deutschen Wirtschaft zu bezeichnen sind (Stand: September 2003). Somit besteht vor allem die Gefahr, dass die Interessen dieser Unternehmen dominieren werden und die von kleinen und mittleren Unternehmen – wenn überhaupt – weniger Beachtung finden. Konsequenterweise wird dies zu Schwierigkeiten bei der Akzeptanz und Umsetzung führen.

Abschließend ist noch die Frage zu klären, welche Bedeutung staatliche Akteure in diesem Zusammenhang haben. Können staatliche Akteure überhaupt in den Prozess der Herausbildung informeller Institutionen eingreifen? Wenn ja, welche Rolle sollen sie dabei spielen? Die Herausbildung und der Wandel von informellen Institutionen werden maßgeblich in gesellschaftlichen Bereichen bestimmt, in die von staatlicher Seite nur schwer eingegriffen werden kann. Diese fehlende Eingriffsmöglichkeit schließt aber nicht aus, dass durch staatlches Handeln überhaupt Verhalten induziert werden kann, das auf eine Vereinbarung über informelle Institutionen hinausläuft (vgl. Voigt, 2002, 273). Genau hierin ist die Aufgabe der nationalen Wirtschaftspolitik zu sehen. So müssen beispielsweise formelle Regelungen geschaffen werden, die Kriterien für die Formulierung von CSR-Berichten festlegen. Darüber hat der Staat die Möglichkeit, steuerliche Anreize zu setzen, die Unternehmen aktivieren, an diesem Vereinbarungsprozess teilzunehmen. Schließlich obliegt es den Nationalstaaten durch gesetzgeberische Maßnahmen dafür zu sorgen, dass allgemein akzeptierte informelle Institutionen unterstützt werden.

G. Ausblick

Die vorherigen Abschnitte haben gezeigt, dass die Voraussetzung für die Herausbildung von formellen Institutionen die Existenz einer Basis informeller Institutionen ist. Um die Wirkung formeller Institutionen zu effektivieren, soll-

¹¹ Vgl. Friedrich (2003), der das Konzept des Global Governance als ein hegemoniales Projekt der „transatlantischen Gesellschaft“ ansieht.

ten sie in ein komplementäres Verhältnis zu informellen Institutionen gesetzt werden. Der UN Global Compact ist in diesem Zusammenhang als ein Versuch zu verstehen, hierzu einen Beitrag zu leisten. Inwieweit diese Initiative erfolgreich sein wird, ist zum heutigen Zeitpunkt nicht abschließend zu beurteilen. Allerdings wurde gezeigt, dass es gerade für Unternehmen als Schlüsselakteure durchaus rational sein kann, sich an diesem Vorhaben zu beteiligen.

Für eine abschließende Bewertung und darüber hinaus sind folgende Fragen zu klären:

- Ist es grundsätzlich überhaupt möglich, *intentional* informelle Institutionen aufzubauen? Handelt es sich bei Normen, Sitten und Wertvorstellungen nicht in der übergroßen Mehrheit um historisch gewachsene Regelungen, die – wie Hayek es formulierte – zwar „das Ergebnis menschlichen Handelns, aber nicht notwendigerweise das Ergebnis menschlichen Entwurfs“ sind?
- Hinsichtlich der Ausbreitung des GC ist empirisch zu überprüfen, inwiefern ethisches Konsumverhalten in den entwickelten Industriestaaten die Einhaltung von Arbeits- und Umweltstandards in den anderen Staaten beeinflusst.
- Welche Parallelen bzw. systematischen Unterschiede gibt es zwischen nationalen Selbstverpflichtungserklärungen (SVE) einerseits sowie dem Global Compact und anderen freiwilligen internationalen Arrangements andererseits? Welche Schlussfolgerungen können so aus den SVE für die globale Ebene gezogen werden?
- Schließlich sollte untersucht werden, mit welchen Mechanismen eine möglichste breite Beteiligung am GC erreicht werden kann? Da das Aufstellen von Regeln eines Grundkonsenses bedarf, ist zu analysieren, welches Verfahren angesichts asymmetrischer Machtverteilung zu wählen ist, um diesen Konsens zu erreichen? Gibt es hierbei andere Methoden, die dem multilateralen Vorgehen überlegen sind?

Zusammenfassung

Fasst man internationale Institutionen als globale öffentliche Güter auf, so unterliegen diese den gemeinhin bekannten Problemen bei der Produktion und Bereitstellung öffentlicher Güter. Wegen fehlender Möglichkeiten auf supranationaler Ebene hoheitliche Gewalt auszuüben, wird davon ausgegangen, dass das Verhältnis von informellen und formellen Institutionen ein entscheidendes Kriterium für die Versorgungslage mit globalen öffentlichen Gütern ist. Nur ein bestehendes Fundament informeller Institutionen kann entsprechend komplementäre formelle Institutionen schaffen und letztlich auch durchsetzen. Der UN Global Compact wird dabei als ein Beispiel genommen, um

zu untersuchen, inwieweit globale Netzwerk- und Verständigungsprozesse, verstanden als Prozesse zur Herausbildung informeller Institutionen, erfolgreich wirken können.

Summary

This paper considers international institutions as “global public goods” which leads to the well-known problems we face at the production and provision of public goods. Due to the fact that coercive power cannot be used on the supranational level it is assumed that the relationship between informal and formal institutions is crucial for the provision of global public goods. Just an existing set of informal institutions can provide and enforce complementary formal institutions. The UN Global Compact is taken as an example to scrutinize to what extend networks and dialogues can function as a process to foster the provision of informal institutions successfully.

Literaturverzeichnis

- Abbott, K. W./Snidal (2000): Hard and Soft Law in International Governance; International Organization, Vol. 54, No. 3, p. 421 –56.*
- Bromley, D. W. et al. (Hrsg.) (1992): Making the Commons Work: Theory, Practice and Policy, San Francisco.*
- Buchanan, J. (1975): The Limits of Liberty – Between Anarchy and Leviathan, Chicago.*
- Busse, M. (2002): Do Transnational Corporations Care About Labour Standards?, HWWA Discussion Paper No. 182, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, Hamburg.*
- Coase, R. A. (1937): The Nature of the Firm, *Economica* 4 (November 1937), p. 386 – 405.*
- (1960): The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, p. 1 – 44.
- Deutscher Bundestag (2002): Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderung und Antworten, Drucksache 14/9200; http://www.bundestag.de/gremien/welt/glob_end/downloads.html (Zugriff September 2003).
- Friedrichs, J. (2003): Global Governance as the Hegemonic Project of Transatlantic Civil Society, unpublished paper.*
- Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit und Entwicklung – GTZ (2003): Neue Wege für PPP; www.gtz.de/ppp/global_compact/hintergrund.html (Zugriff: August 2003).
- Hardin, R. (1971): Collective Problems as an Agreeable n-Prisoners’ Dilemma, *Science*, September-October, Vol. 16, p. 472 – 81.*
- (1982): *Collective Action*, Baltimore.
- Hayek, F. A. von (1980): Recht, Gesetzgebung und Freiheit- Band 1: Regeln und Ordnung, München.*

- Hildebrandt, P. M. (2003): Globalization and governance: the UN Global Compact – reflections on the changing nature of international authority, Nord-Süd aktuell, 1. Quartal 2003.*
- Kaul, I. et al. (1999): Global Public Goods, New York.*
- (2003): Providing Global Public Goods, New York.
- Kiwit, D./Voigt, S. (1995): Überlegungen zum institutionellen Wandel unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen, Ordo, Vol. 46, p. 117 – 47.*
- Milgrom, P. R./North, D. C./Weingast B. R. (1992): The Role of Institutions in the Revival of Trade: Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs, Economics and Politics, Vol. 2, No. 1, p. 1 – 23.*
- Montgomery, M. R./Bean, R. (1999): Market failure, government failure, and the private supply of public goods: The case of climate controlled walkway networks, Public Choice, Vol. 99, p. 403 – 37.*
- Musgrave, R. A./Musgrave, P. B. (1989): Public Finance in Theory and Practice, New York, 5. Auflage.*
- North, D. C. (1988): Theorie des institutionellen Wandels, Tübingen.*
- (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge: Cambridge University Press, Deutsche Übersetzung: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen (1988).
- Olson, M. (1965): The Logic of Collective Action, Cambridge.*
- Ostrom, E. (1996): An Agenda for the Study of Institutions, Public Choice, Vol. 48, p. 3 – 25.*
- (2000): Collective Action and the Evolution of Social Norms, Journal of Economic Perspectives, Vol. 14, No. 3, p. 137 – 58.
- Palm, R. (2003): Race to the Bottom oder Race to the Top? Sozialsiegel und Verhaltenskodizes als Mittel zur sozialen Gestaltung der Globalisierung, International Politics and Society (1/2003), Online-Ausgabe unter http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/IPG/IPG3_2001/ARTPALM.HTM (Zugriff September 2003).*
- Reich, R. B. (1998): The New Meaning of Corporate Social Responsibility, California Management Review, Vol. 40, No. 2, p. 8 – 17.*
- Samuelson, P. A. (1954): The Theory of Public Expenditure, Review of Economics and Statistics, Vol. 36, p. 386 – 89*
- (1955): Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditures, Review of Economics and Statistics, Vol. 37, p. 350 – 6.
 - (1969): Pure Theory of Public Expenditures and Taxation, Margolis, J. (Hrsg.), Public Economics, p. 98 – 123.
- Taylor, M. (1982): Community, Anarchy and Liberty, Cambridge.*
- (1987): The Possibility of Cooperation, Cambridge.
- Union of International Associations (Hrsg.) (1995): Yearbook of International Organizations 1995/1996, Vol.3 , Subject Guide and Index, München; 13. Auflage.*

- United Nations, Global Compact Office – UN (2003): How the Global Compact Works, http://www.unglobalcompact.org/irj/servlet/prt/portal/prtrroot/com.sapporals.km.docs/documents/Public_Documents/mission_actors.pdf (Zugriff August 2003).
- Voigt, S. (1999): Explaining Constitutional Change- A positive Economics Approach, Cheltenham.*
- (2002): Institutionenökonomik, München.
- Wegner, G. (1998): Entstaatlichung der Umweltpolitik durch innere Institutionen?, in: Wegner, G./Wieland, J. (Hrsg.): Formelle und informelle Institutionen, Marburg, S. 35 – 68.*
- Williamson, O. (1985): The Economic Institutions of Capitalism, New York.*
- (1996): The Politics and Economics of Redistribution and Efficiency; in: The Mechanisms of Governance, Oxford.

Herausforderungen des Globalisierungsprozesses an die internationale Ordnungspolitik

Von Hermann Sautter

A. Einführung

Das Ergebnis der wachsenden Verflechtung nationaler Güter- und Faktormärkte wird im Wesentlichen von den Institutionen bestimmt¹, die das Marktgeschehen ordnen. Auch das Resultat globaler Interdependenzen, die sich nicht über Märkte vollziehen, ist von der Existenz und Funktionsfähigkeit entsprechender Regelsysteme abhängig. Das gilt beispielsweise für globale Umwelteffekte, die mit der wachsenden Verflechtung der Märkte ebenfalls an Bedeutung gewinnen.

Globale Regelsysteme werden von Niemandem „gesetzt“; sie sind das Ergebnis „spontaner Prozesse“ im Sinne Friedrich von Hayeks. Die Spontaneität institutionenbildender Prozesse schließt aber natürlich nicht aus, dass die daran beteiligten Akteure bestimmte Ziele verfolgen und ihr Handeln bewusst an diesen Zielen ausrichten, in diesem Sinne also „planmäßig“ handeln. „Spontaneität“ im systemischen Sinne ist durchaus kompatibel mit „Planmäßigkeit“ im individuellen Handeln.

Es sei unterstellt, dass die Erhöhung von „Wohlstand“ das dabei verfolgte Ziel sei. Daraus ergeben sich folgende ordnungspolitische Herausforderungen. *Erstens* sind die globalen Interaktionen auf globalen Gütermärkten so zu ordnen, dass sie zu einer effizienten Wohlstandserhöhung mit möglichst breiten

¹ Darunter sei in Übereinstimmung mit der Begrifflichkeit der „Neuen Institutionenökonomik“ folgendes verstanden: „Ein auf ein bestimmtes Zielbündel abgestelltes, für längere Zeit geltendes (insofern „persistentes“) System von Normen, einschließlich ihrer Garantieinstrumente, die den Zweck haben, das individuelle Verhalten der Mitglieder einer Gesellschaft in eine bestimme Richtung zu lenken“ (Richter, 1999, S. 20). Die hier relevante Gesellschaft ist die „Weltgesellschaft“, ihre Mitglieder sind private und staatliche Akteure sowie internationale Organisationen. Der Institutionen-Begriff wird im folgenden synonym zum Begriff „Regelsystem“ gebraucht. Anstelle von „Regelsystem“ kann auch von „Ordnung“ gesprochen werden.

Partizipationschancen führen. *Zweitens* sind Institutionen zu schaffen, die die globalen Interaktionen auf Finanzmärkten so regeln, dass Instabilitäten mit allokativenverzerrender und wohlstandsmindernder Wirkung nach Möglichkeit vermieden werden. *Drittens* besteht ein Bedarf an Institutionen, mit denen grenzüberschreitende Umwelteffekte so geregelt werden können, dass „global public goods“ nach Möglichkeit vermieden bzw. „global public goods“ gesichert werden können.²

Damit ist der ordnungspolitische Handlungsbedarf umrissen, der sich aus der ökonomischen und ökologischen Dimension des Globalisierungsprozesses ergibt.³ Diesem Thema ist der *erste* Teil des vorliegenden Beitrags gewidmet. Der *zweite* Teil geht auf die Möglichkeiten einer internationalen Institutionenbildung ein. Sie hat mit einem typischen „Gefangen-Dilemma“ zu tun. Ein Hegemonialstaat kann durch seine Vorbildwirkung und durch seine Durchsetzungsmacht zur Überwindung eines derartigen Dilemmas beitragen. Im *dritten* Teil wird die These diskutiert, dass die USA, denen als Hegemonialmacht die Entstehung der Weltwirtschaftsordnung der Nachkriegszeit zugeschrieben worden ist, durch ihren gegenwärtig praktizierten Unilateralismus bestehende multilaterale Ordnungssysteme eher untergraben als festigen. Der *vierte* Teil ist der Frage gewidmet, welche Konsequenzen sich daraus für die Europäische Union ergeben.

B. Zum Handlungsbedarf einer internationalen Ordnungspolitik

I. Die Sicherung des privatwirtschaftlichen Leistungswettbewerbs auf Gütermärkten

Die privatwirtschaftliche Interaktion auf globalen Gütermärkten führt dann am ehesten zur allgemeinen Wohlstandserhöhung, wenn sie *wettbewerblich* geregelt ist. Eine entsprechende Ordnung würde allerdings nur unter den Bedingungen einer liberalen Utopie von selbst entstehen. Gäbe es ausschließlich „Minimalstaaten“ im Sinne Nozicks (1974), die sich auf die Sicherung individueller Eigentums- und Freiheitsrechte beschränken und diese Rechte in einheitlicher Weise interpretieren, dann würde sich die Interaktion auf globalen Märkten völlig frei von staatlichen Regulierungen abspielen. Würden darüber hinaus die Produktionstechnologien eine Bildung von Marktmacht ausschließen, so gäbe es auch keine privaten Wettbewerbsbeschränkungen.

² Zu den Begriffen siehe Kaul et. al., 1999.

³ Dies ist natürlich nur ein Teil des entsprechenden Handlungsbedarfs. Mit der Gesamtproblematik einer Ordnung des Globalisierungsprozesses befasst sich der Autor in: „Weltwirtschaftsordnung – die Institutionalisierung des Globalisierungsprozesses“; erscheint demnächst im Verlag Vahlen, München.

Von dieser Utopie sind wir weit entfernt. Ein über das Minimalstaats-Programm hinaus gehendes Mandat der politischen Akteure, unterschiedliche Rechtssysteme und Rechtskulturen, grenzüberschreitende Externalitäten, unvollkommen bestreitbare Märkte usw. machen die Sicherung eines globalen Leistungswettbewerbs zu einer Aufgabe, die das *zielbewusste Handeln* staatlicher und privater Akteure erfordert. Die Staaten sind insbesondere dazu herausgefordert, im Interesse eines weltweiten Leistungswettbewerbs ihre Außenhandelspolitik international vereinbarten Regeln zu unterwerfen, d.h. *Selbst-bindungen* einzugehen.

Im Prinzip leistet dies das WTO-System, das die Nachfolge des im Jahre 1947 gegründeten GATT angetreten hat. Die Mitgliedsstaaten der WTO – inzwischen sind es 148 – übernehmen die Verpflichtung, ihre nationale Außenhandelspolitik, die durchweg mercantilistische Züge trägt, der Disziplin von Wettbewerbsregeln zu unterwerfen. In diesem Sinne kann von einem „*disziplinierten Merkantilismus*“ gesprochen werden (Langhammer, 1999, S. 25). Vom Vertragssystem der WTO als einer „Internationalen Freihandelsordnung“ zu sprechen, wäre jedenfalls verfehlt.

Die *Erfolge* des GATT bzw. der WTO bei dieser Disziplinierung sind unbestreitbar. Zu erwähnen sind insbesondere:

- die Senkung der durchschnittlichen Zollsätze in den 8 Verhandlungsrunden des GATT, die seit 1947 abgeschlossen worden sind (wenn es auch immer noch eine erhebliche Streuung der Zollsätze mit Spitzenzöllen weit über 100% gibt);
- Fortschritte bei der Eindämmung nicht-tarifärer Handelshindernisse;
- die Gründung einer internationalen Organisation (WTO), die das ausdrückliche Mandat besitzt, die Außenhandelspolitik ihrer Mitgliedsstaaten auf ihre Vertragskonformität hin laufend zu überwachen;
- die Verbesserung des Schiedsgerichtsverfahrens, die während der Uruguay-Runde erreicht worden ist.

Nicht zu übersehen sind aber auch die vielen *Schwächen* des Vertragswerkes, von denen hier stichwortartig nur einige erwähnt seien:

- Bestimmte Gütergruppen wurden lange Zeit überhaupt nicht dem vereinbarten Regelwerk unterworfen (Agrargüter, Textilien, Bekleidungsgüter). Die während der Uruguay-Runde beschlossene Einordnung in das Vertragssystem kommt nur sehr schleppend voran, wie die Verhandlungen während der laufenden Doha-Runde zeigen.
- Es gibt nach wie vor „Grauzonen,“ wie beispielsweise die Anti-Dumping-Regelung, die in dem Maße verstärkt für protektionistische Zwecke genutzt wird, wie andere Möglichkeiten zur Verfolgung protektionistischer Ziele durch den Vertrag eingeschränkt werden.

- Die Entwicklungsländer werden systematisch diskriminiert (trotz ihrer formalen Begünstigung in mancher Hinsicht). Ihre Verhandlungsstärke reicht nicht aus, um für Güter- und Dienstleistungsexporte, bei denen sie komparative Vorteile aufweisen, eine stärkere Marktöffnung in den Industriestaaten durchzusetzen. (Umso stärker drängen die Industrieländer auf eine Marktöffnung für Güter, bei denen sie selbst Wettbewerbsvorteile besitzen.)
- Ganz allgemein hat im WTO-System „Pragmatismus“ Vorrang vor „Regeltreue.“ Das bedeutet, dass Selbstbindungen sehr flexibel eingehalten werden. Dies gilt umso mehr, je weniger ein Land bei einer Regelverletzung handelspolitische Sanktionen anderer Länder zu befürchten hat. Das ist vor allem das zweifelhafte „Vorrecht“ der – im Außenhandelstheoretischen Sinne – „großen“ Länder.

Davon abgesehen, gibt es bisher kein konsistentes internationales Regelsystem, das *private* Wettbewerbsbeschränkungen verhindern könnte. Das in der Havanna-Charta des Jahres 1948 – die niemals rechtskräftig wurde – enthaltene wettbewerbspolitische Programm ist also bis heute nicht vollständig eingelöst worden.

Diese Tatsache, wie auch die vielen Schwächen des WTO-Systems, machen deutlich, dass die ordnungspolitische Aufgabe noch keineswegs erfüllt ist, eine *verlässliche* internationale Wettbewerbsordnung zu etablieren. Die Weiterentwicklung der bestehenden Institutionen auf dieses Ziel hin ist eine der großen Herausforderungen des Globalisierungsprozesses.

II. Die Sicherung von „Stabilität“ auf internationalen Finanzmärkten

Der Leistungswettbewerb auf globalen Gütermärkten wird seine wohlstands-erhöhende Funktion umso besser erfüllen können, je weniger die von der Preisstruktur ausgehenden Allokationssignale durch instabile Finanzmärkte verzerrt werden. Volatile Finanzströme und „flow reversals“ können Währungs- und Finanzkrisen auslösen, die sich auf die Gütermärkte auswirken und die zu erheblichen Wohlstandsverlusten führen können. Die letzten zwei Jahrzehnte waren in dieser Hinsicht nicht arm an Beispielen.

Nach einer Untersuchung von Hutchison/Noy (2002) sank in den „emerging markets“ das Sozialprodukt nach Ausbruch einer Währungs- und Finanzkrise um durchschnittlich 5-8% während einer Periode von zwei Jahren. Die Kosten für die Rehabilitierung des inländischen Finanzsektors wurden von Caprio/Klingebiel (1996) im Falle der mexikanischen Tequila-Krise Mitte der 1990er Jahre auf 12-15% des BIP geschätzt. Mit diesen Zahlen ist noch nichts über die „soziale Kosten“ dieser Krisen ausgesagt, die beispielsweise in einer wachsenden Armut, einer rückläufigen Gesundheitsfürsorge und in sinkenden Einschulungsraten für Kinder zum Ausdruck kommen (Lee/Rhee, 1999; World Bank

2000 S. 163f.). Die Einkommensverluste konnten im Falle Asiens wenige Jahre nach der letzten Finanzkrise wieder ausgeglichen werden. Die verlorenen Schuljahre lassen sich nicht so schnell ausgleichen.

Nun ist unbestreitbar, dass die Hauptverantwortung für die Vermeidung solcher Krisen auf *einzelstaatlicher* Ebene liegt. Hier wurde in den krisengeschüttelten Entwicklungs- und Schwellenländern viel versäumt: Es fehlte an einer effizienten Bankenaufsicht, einer hinreichenden Eigenkapitalvorsorge der Banken, an der notwendigen Publizität von Finanzintermediären, an einer realistischen Wechselkurspolitik usw. Es lässt sich aber auch nicht bestreiten, dass der von außen kommende Druck seitens der Industrieländer und internationaler Organisationen viele Entwicklungs- und Schwellenländer zu einer forcierten Liberalisierung veranlasst hat, ohne dass parallel dazu die für eine effiziente Regulierung der Märkte notwendigen Institutionen aufgebaut worden wären. Die entsprach nicht der „Deregulierungs-Euphorie“ der 1990er Jahre, die nicht nur Stiglitz (1999) kritisch kommentiert hat.

Für die Instabilität globaler Finanzmärkte – die außerhalb der EU und der USA sehr viel stärker als Problem wahrgenommen wird als innerhalb dieser Staaten – gibt es also eine *internationale Mitverantwortung*. Sie ist auch insofern gegeben, als es vor allem die Akteure der Industrieländer sind, die das Geschehen auf den internationalen Finanzmärkten bestimmen und die somit Daten für die Entwicklungs- und Schwellenländer setzen. Anders als zur Zeit des Bretton-Woods-Systems sind dies vor allem *private* Akteure und nicht in erster Linie Zentralbanken. Padoa-Schioppa/Saccommanni (1994) sprechen deshalb von einem „Market-Led International Monetary System“ im Unterschied zum „Government-Led International Monetary System,“ das für die Bretton-Woods-Ära kennzeichnend war.

Mit dem wachsenden Einfluss privater Akteure, die in erster Linie gewinnorientiert arbeiten und – anders als Zentralbanken – nicht zur Wahrnehmung einer öffentlichen Funktion verpflichtet sind, haben sich die ordnungspolitischen Herausforderungen erhöht. Das Problem ist, dass die Handlungsfähigkeit *regelsetzender* Akteure nicht in gleicher Weise gewachsen ist. Padoa-Schioppa/Saccommanni (1994, S.265) bringen es auf den Punkt:

„The market-led international monetary system...suffers from a structural weakness, arising from the asymmetry between the globality of financial market and the fragmentation of policy institutions which are based on nation-states – an asymmetry that generates an institutional gap.“

Die Gründung des “Forums für Finanzmarktstabilität” kann als ein Schritt zur Schließung dieser „institutionellen Lücke“ angesehen werden, die in Vorbereitung befindliche Anpassung des „Baseler Akkords“ zur Eigenkapitaldeckung von Banken („Basel II“) stellt einen weiteren Schritt dar. Zu erwähnen sind ferner die Initiativen des IMF zur Erhöhung der Transparenz von geld- und

währungspolitischen Entscheidungen seiner Mitgliedsländer und zur Verbesserung der Qualität von Finanzmarktdaten. Dies sind ohne Zweifel sinnvolle Schritte zur Erhöhung der Stabilität internationaler Finanzmärkte. Dass damit bereits der ordnungspolitische Handlungsbedarf erfüllt wäre, wird wohl niemand behaupten wollen.

III. Internationaler Klimaschutz

Der Globalisierungsprozess hat auch eine ökologische Dimension. Die wachsende Emission von Treibhausgasen und die daraus resultierende Klimaänderung sind ein Beispiel dafür. Die globale Diffusion der irgendwo auf der Erde emittierten Treibhausgase macht die daraus entstehenden Schäden zu einem „global public bad,“ dem sich niemand entziehen kann und das sich auch auf künftige Generationen auswirkt. Die Vermeidung solcher Schäden durch eine Emissionsbegrenzung macht diese – wo immer sie vorgenommen wird – zu einem „global public good“.

Nun sind die damit angesprochenen physikalischen Zusammenhänge umstritten. Insbesondere in den USA werden die Daten, die regelmäßig vom „Intergovernmental Panel on Climate Change“ (IPCC) veröffentlicht werden, als „unseriös“ kritisiert. Es ist deshalb nicht uninteressant, was die Nationale Akademie der Wissenschaften der USA in einer von Präsident G.W. Bush angeforderten Expertise als „gesicherte Erkenntnis“ bezeichnet: (1) Der Anteil der Treibhausgase in der Atmosphäre steigt kontinuierlich und ist gegenwärtig höher als jemals zuvor seit dem Ende der letzten Eiszeit. (2) Ein großer Teil dieser zunehmenden Treibhausgaskonzentration ist auf den Ausstoß von Kohlendioxid zurückzuführen, der durch die Verbrennung fossiler Energieträger entsteht. (3) Es wird stetig wärmer auf der Erde. (4) Es ist wahrscheinlich, dass ein Teil dieser Erwärmung auf die Emission von Kohlendioxid zurückzuführen ist (FAZ vom 17.06.2001, S. 6).

Welche Konsequenzen sich daraus ergeben, ist weniger gesichert, doch es gibt Prognosen des IPCC, die keineswegs unrealistisch sind: ansteigende Meeresspiegel mit einem zunehmenden Überflutungsrisiko in Küstenstaaten, verschlechterte Bedingungen für die landwirtschaftliche Produktion in den halbtrockenen Gebieten der südlichen Hemisphäre, verstärkte Klima-Anomalien.

Daraus ergibt sich vor allem dann ein umweltpolitischer Handlungsbedarf, wenn man das „*Vorsorgeprinzip*“ ernst nimmt, wozu sich die große Mehrheit der Staaten – auch die USA – in der „Rio-Erklärung zur Nachhaltigen Entwicklung“ im Jahre 1992 bereit erklärt haben. Nach diesem Prinzip sollten bei der Gefahr irreversibler Umweltschäden Maßnahmen zu deren Vermeidung nicht erst dann ergriffen werden, wenn über alle relevanten Ursache-Wirkungs-Ketten letzte Gewissheit besteht (die ohnehin nur ex post gegeben wäre).

Mit der Klima-Rahmenkonvention des Jahres 1992 haben die Staaten diesen Handlungsbedarf anerkannt. Seitdem gab es zahlreiche Konferenzen der Vertragsstaaten zur Konkretisierung dieser Konvention. Die wichtigste war die im Jahre 1997 in Kyoto durchgeführte Konferenz, die zur Unterzeichnung des „*Kyoto-Protokolls*“ führte. Um die USA zur Unterzeichnung zu bewegen, wurden die Ziele für eine Emissions-Reduzierung sehr bescheiden formuliert. Inzwischen haben die USA ihre Unterschrift unter das Protokoll wieder zurückgezogen (darauf ist in Abschnitt 3.3. zurückzukommen). Um trotzdem die für eine Inkraftsetzung des Protokolls notwendige Ratifizierungsquote zu erreichen, wurden die angestrebten Ziele noch weiter abgeschwächt.

Dies bedeutet, dass es auch im Falle des Inkrafttretens dieses Protokolls bestenfalls eine *symbolische Klimapolitik* geben würde. Ein effektiver Beitrag zur Vermeidung des „global public bad“ einer wachsenden Treibhausgas-Emission ist kaum zu erwarten. Das ernüchternde Ergebnis nach 10 Jahren internationaler Klimaschutz-Verhandlungen lautet also, dass der ordnungspolitische Handlungsbedarf zur Sicherung eines globalen Kollektivgutes noch weitgehend unerfüllt ist.

Fasst man die Überlegungen dieses ersten Abschnitts *zusammen*, so lässt sich folgendes sagen: Dem aus dem Globalisierungsprozess resultierenden ordnungspolitischen Handlungsbedarf haben die Staaten bisher auf eine sehr selektive Weise entsprochen. Relativ weit gediehen ist die Institutionalisierung des Austausches auf Gütermärkten (wenn hier auch noch deutliche Lücken bestehen). Weniger weit entwickelt sind die Institutionen zur Sicherung der Stabilität internationaler Finanzmärkte, und so gut wie unerledigt ist die Aufgabe, Institutionen zur Sicherung des globalen Kollektivgutes „Klimaschutz“ zu schaffen.

Die Schwierigkeiten bei der Etablierung internationaler Regelsysteme lassen sich auf ein Grundproblem zurückführen: das „Gefangen-Dilemma“, dem alle derartigen Versuche unterliegen. Im folgenden sei auf dieses Problem sowie auf die Möglichkeit eingegangen, es im Rahmen einer Hegemonial-Struktur zu lösen.

C. Das Dilemma internationaler Ordnungspolitik und dessen Überwindung

I. Das Grundproblem: die fehlende Kongruenz von konstitutionellem Interesse und Handlungsinteresse

Jeder Staat profitiert von der Existenz eines Regelsystems, das globale Interaktionen im Interesse einer allgemeinen Wohlstandsmehrung ordnet. Verlässliche Wettbewerbsregeln ermöglichen statische und dynamische Außenhandelsgewinne. Institutionen, die für die Stabilität internationaler Finanzmärkte

sorgen, erleichtern einen wohlstandserhöhenden Allokationsprozess. Verbindliche Regeln zu Begrenzung der Emission von Global-Schadstoffen verhindern umweltbedingte Wohlstandsverluste. Die Etablierung entsprechender Institutionen liegt im „*konstitutionellen Interesse*“ jedes Staates.

Sein aktuelles *Handlungsinteresse* kann davon abweichen. „Große“ Länder können unter der Voraussetzung, dass ihr Beispiel nicht Schule macht, ihren nationalen Wohlstand durch die selektive Verletzung internationaler Wettbewerbsregeln möglicherweise erhöhen. Selbst wenn dies nicht möglich ist, lassen sich auf diese Weise die Wohlstandspositionen einzelner Interessengruppen verbessern. Dies ist auch „kleinen“ Ländern möglich, die nicht damit rechnen können, durch die Verletzung internationaler Wettbewerbsregeln ihre nationale Wohlfahrt zum Nachteil anderer Länder zu verbessern. *Gesamtwirtschaftlich* gesehen schaden sie sich dadurch, aber für einzelne Interessengruppen kann dies durchaus ein Gewinn sein. Partikulare und (im Falle „großer“ Länder) auch gesamtwirtschaftliche Interessen können also Anlass für die Durchbrechung eines Regelsystems sein, an dessen Etablierung und Erhaltung jedes Land ein konstitutionelles Interesse besitzt (so wie bekanntlich der Dieb an Interesse an der Existenz einer Eigentumsordnung hat).

Dasselbe gilt im Falle von Institutionen, die der Bereitstellung *globaler Kollektivgüter* dienen. Die Stabilität internationaler Finanzmärkte ist ein solches Gut. Jedes Land profitiert von der Einhaltung entsprechender Regelsysteme, aber eine im Alleingang vorgenommene Lockerung der Vorschriften für die Eigenkapitaldeckung von Banken verschafft dem inländischen Bankensektor möglicherweise einen internationalen Wettbewerbsvorteil. Der internationale Klimaschutz ist ein anderes Gut dieser Art. Jedes Land gewinnt dadurch, aber es verbessert u.U. seine Situation noch weiter, wenn es als „Trittbrettfahrer“ der Klimaschutzpolitik anderer Länder die Kosten einer eigenen Emissionssenkung vermeidet.

Die spieltheoretische Formulierung dieses Problems ist das „*Gefangenendilemma*“. In strenger Form gilt es nur unter einer Reihe von Bedingungen: die beteiligten „Spieler“ interagieren nur einmal, sie kommunizieren nicht miteinander (können also keine Absprachen treffen), die Kosten des eigenen Beitrags zur Bereitstellung eines öffentlichen Gutes sind höher als der daraus entstehende Nutzen usw.

Die Nennung dieser Bedingungen macht zugleich deutlich, worin die Möglichkeiten einer Überwindung des Dilemmas bestehen. Die beteiligten „Spieler“ – im Falle der Etablierung internationaler Regelsysteme sind dies insbesondere (wenn auch nicht ausschließlich) nationalstaatliche Organe – können möglicherweise auf verschiedenen Ebenen und mehrfach nacheinander interagieren, woraus sich die Möglichkeit einer „tit for tat“-Strategie ergibt, die die Chancen für eine Überwindung des Dilemmas verbessert; es gibt Absprachen,

deren Nicht-Einhaltung im Rahmen einer solchen Strategie bestraft werden kann; der Nutzen des Alleingangs bei der Bereitstellung eines Gutes liegt möglicherweise nicht wesentlich unter den entstehenden Kosten (womit sich der Charakter eines Gutes in Richtung auf ein „privates“ Gut hin verschiebt) usw.

Die Chancen zur Etablierung globaler Institutionen, die den Charakter eines globalen Kollektivgutes haben, können sich auch dadurch erhöhen, dass bei asymmetrischen Beziehungen zwischen den einzelnen Staaten eine Hegemonialmacht die Führungsrolle bei der Institutionenbildung übernimmt. Auf die damit zusammenhängenden Aspekte geht der folgende Abschnitt ein.

II. Globale Institutionenbildung durch einen Hegemon?

Globale Kollektivgüter (wozu auch internationale Regelsysteme zählen) kommen – wenn überhaupt – nur zustande, wenn sich eine globale Führungsmaht dafür einsetzt. Dies ist, auf einen kurzen Nenner gebracht, eine bekannt gewordene These von Kindleberger. Was einen Hegemon dazu veranlassen könnte, ist „prestige, glory...or some combination of the two“ (Kindleberger, 1986, S. 9). Er handelt also keineswegs uneigennützig, aber seine „Wohlfahrtsfunktion“ enthält auch ideelle Werte, die ihn dazu veranlassen können, einen überproportional hohen Anteil der Bereitstellungskosten globaler Kollektivgüter zu tragen. Seine Selbstdisziplin bei der Respektierung internationaler Institutionen besitzt möglicherweise eine Vorbildfunktion für andere Länder. Sein Sanktionspotential ermöglicht ihm zugleich die Anwendung einer wirksamen „tit for tat“-Strategie. Er kann andere Staaten durch Handelsvorteile, Transferzahlungen, eine diplomatische Aufwertung usw. belohnen, die sich seinem Vorbild anschließen, und er besitzt das Potential, kooperationsunwillige Staaten durch die Verweigerung von Handelsvorteilen oder Transferzahlungen und durch eine diplomatische Abwertung zu bestrafen. Mit „sticks and carrots“ kann also ein Hegemonialstaat eine internationale Ordnungsleistung erbringen, die keinem anderen Staat möglich wäre. So weit die These Kindlebergers.

Es ist viel darüber diskutiert worden, ob die *Weltwirtschaftsordnung der Nachkriegszeit* auf diese Weise entstanden ist. Vieles spricht dafür, manches auch dagegen. Die USA als westliche Hegemonialmacht waren die treibende Kraft beim Zustandekommen des GATT und bei den ersten Zollsenkungsrunder nach 1948. Sie haben durch ihre monetäre Disziplin das Bretton-Woods-System gestützt und mehr als zwei Jahrzehnte lang für eine gewisse Stabilität in den internationalen Währungsbeziehungen gesorgt.⁴ Mit ihrer Auslandshilfe

⁴ Der faktisch bestehende \$-Standard im internationalen Währungssystem bot den USA den Vorteil der „seigniorage“, und dies war – worauf Wolf Schäfer in der Diskus-

haben sie andere Staaten zur Beteiligung an einer liberalen Weltwirtschaftsordnung gewonnen. Dass sie die Havanna-Charta als einen groß angelegten Versuch zur Etablierung einer internationalen Wettbewerbsordnung scheitern ließen und dass ihre Macht keineswegs ausreichte, um die geschaffenen Regeln lückenlos durchzusetzen, spricht eher gegen die These, die Weltwirtschaftsordnung der Nachkriegszeit sei das Werk des amerikanischen Hegemons gewesen.

Wie dem auch sei, der Charakter der internationalen Beziehungen hat sich seit 1948 grundlegend gewandelt und daraus ergeben sich Konsequenzen für das ordnungspolitische Potential eines Hegemons. Nicht-staatliche Akteure beeinflussen in wachsendem Maße das internationale Geschehen: multinational tätige Unternehmen im gewerblichen Sektor, international tätige Finanzmarkt-Akteure, Nicht-Regierungsorganisationen mit weltweiter Vernetzung u.a. Die „Staatenwelt“ verändert sich damit in Richtung einer „Gesellschaftswelt“ (Czempiel, 1993); nicht mehr nur Staaten interagieren auf der internationalen Bühne nach dem Muster eines Billardspiels, sondern gesellschaftliche Akteure, die sich der Kontrolle ihrer Staaten teilweise entziehen und damit deren Souveränitätsanspruch unterhöhlen (bildlich gesprochen: die „Billardkugeln“ werden „durchlässig“).

Dies hat zur Folge, dass das institutionenbildende Potential eines Hegemontialstaates nicht mehr das dasselbe ist wie vor fünf Jahrzehnten. Auch wenn die Regierung eines wirtschaftlich und politisch dominierenden Landes entschlossen ist, eine Führungsrolle bei der Etablierung internationaler Regelsysteme zu übernehmen: Ihre Möglichkeiten sind geringer als in der Nachkriegszeit, die Einhaltung solcher Regeln gegenüber den gesellschaftlichen Akteuren machtpolitisch durchzusetzen. In der „Gesellschaftswelt“ läuft die Ausübung von gesetzlichem Zwang nach innen und „harter Macht“ nach außen teilweise ins Leere.⁵

Umso wichtiger sind ökonomische und politische *Anreize*, die *Vorbildfunktion* staatlicher Akteure, ihre *Überzeugungskraft* nach innen und außen und die *Unterstützung*, die staatliche Organe durch ein gleichgerichtetes Verhalten *gesellschaftlicher Akteure* erfahren. In diesem Sinne kann von der „weichen Macht“ (Nye, 2003, S. 29ff.) eines Hegemons gesprochen werden. Wird sie nicht in Übereinstimmung mit dessen „harter Macht“ ausgeübt, dann wird es einer Führungsmacht kaum gelingen, in der „Gesellschaftswelt“ des beginnenden 21. Jhdts. internationale Regelsysteme zu etablieren.

sion hinwies – über die „glory“ und das „prestige“ des Hegemons hinaus ein unmittelbarer ökonomischer Vorteil, den er aus seiner Führungsrolle ziehen konnte.

⁵ Nye, dem hier gefolgt werden soll, versteht unter „harter Macht“ militärische Stärke und ein damit verbundenes politisch-wirtschaftliches Durchsetzungsvermögen (Nye, 2003, S. 24 – 29).

Ausgeschlossen ist es also nicht, dass auch gegenwärtig das ordnungspolitische „Gefangenendilemma“ auf internationaler Ebene durch die „tit for tat“-Strategie einer Führungsmacht überwunden wird, wenn die Voraussetzungen dafür auch diffiziler sind als in den 1940er Jahren. Inwiefern entspricht die gegenwärtige Politik der USA dieser ordnungspolitischen Herausforderung?

D. Der US-amerikanische Unilateralismus und seine Konsequenzen für die Herausforderungen des Globalisierungsprozesses

I. Die US-amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Für die ordnungspolitische Funktion, die die Vereinigten Staaten auf der internationalen Bühne wahrnehmen, ist vor allem die Außenpolitik des Landes entscheidend, so dass man nicht daran vorbeikommt, bei der Diskussion internationaler Ordnungsprobleme einen Blick darauf zu werfen.

In den 1970er Jahren wurde häufig vom „Niedergang“ der USA als weltpolitischer Führungsmacht gesprochen. Seitdem hat sich das Bild grundlegend gewandelt. Dazu hat nicht zuletzt der Zusammenbruch der Sowjetunion beigetragen, der in den Vereinigten Staaten als „Sieg“ des eigenen politischen und wirtschaftlichen Systems verstanden wurde. Im Bewusstsein, die einzige Weltmacht zu sein, tritt das Land seitdem mit dem Anspruch auf, eine „*Neue Weltordnung*“ zu errichten, die nach amerikanischen Visionen geformt ist und die amerikanischen Interessen entspricht. Innenpolitisch wird dieser Führungsanspruch von einer Welle des „Neokonservativismus“ getragen, der sich in der gegenwärtig amtierenden Regierung besonders stark durchgesetzt hat, aber auch schon davor wirksam war.⁶

Diese Entwicklung äußert sich in der Außenpolitik des Landes in Form eines ausgeprägten *Unilateralismus*. Wo immer die Verfolgung nationaler bzw. partikularer Eigeninteressen durch multilaterale Regelsysteme gefährdet wäre, wird deren Entstehung verhindert und bereits bestehende Institutionen werden in diesen Fällen missachtet. Dafür gibt es zahlreiche Beispiele aus neuerer Zeit: der Widerstand gegen die Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs und die systematische Erschwerung seiner Arbeit, nachdem er trotz amerikanischen Widerstandes doch noch zustande gekommen war; die Weigerung zur Ratifizierung der Biodiversitäts-Konvention, weil US-amerikanische Firmen in diesem Vertrag eine Aushöhlung eigener Rechtspositionen sehen; die Nicht-Ratifizierung einer internationalen Konvention zum Verbot biochemischer Waffen, weil dies die militärische Handlungsfähigkeit des Landes einschränken

⁶ Siehe zu diesem Fragenkomplex: Krell, 2003.

würde usw. Die Bereitschaft, Selbstbindungen einzugehen, die der Bereitstellung internationaler Kollektivgüter dienen könnten, ist offenbar sehr gering.

Nun wäre es natürlich naiv, wollte man von einer weltpolitischen Führungsmaht eine selbstlose Außenpolitik im Dienste der Menschheit verlangen, bei der die eigenen Interessen systematisch zurückgestellt werden. Realistischerweise wird man vielmehr davon ausgehen müssen, dass sie einen *selektiven Multilateralismus* pflegt, d.h. multilaterale Vereinbarungen insoweit stützt, als dies mit den wohlverstandenen Eigeninteressen zu vereinbaren ist und unilateral dort vorgeht, wo dies nicht der Fall ist.

Die Frage ist allerdings, wie diese „wohlverstandenen Eigeninteressen“ definiert werden. Manches deutet darauf hin, das die gegenwärtige amerikanische Regierung davon ein sehr enges Verständnis hat und dass sie sehr schnell zu einem unilateralen Vorgehen bereit ist. Vieles spricht auch dafür, dass sie wenig Rücksicht nimmt auf die Nebenwirkungen ihres unilateralen Vorgehens, die in einem internationalen Vertrauensverlust und damit einer Schwächung der „weichen Macht“ des Landes bestehen können. Insgesamt scheint die Sensibilität dafür nicht sehr groß zu sein, dass – mit den Worten des Amerikaners Nye – „ein ausgeprägter Unilateralismus uns schadet“ und dass „der Multilateralismus der bessere Weg ist, unsere langfristigen Ziele zu erreichen“ (Nye, 2003, S. 232).

Vor diesem Hintergrund ist die Frage zu diskutieren, inwieweit die USA auf der internationalen Bühne eine Ordnungsfunktion wahrnehmen, inwieweit sie also dazu beitragen, das „Gefangenendilemma“ bei der Sicherung globaler Kollektivgüter zu überwinden. Sie können das nur, wenn sie vertragliche Selbstbindungen, die sie im nationalen Interesse eingegangen sind, auch dann einhalten, wenn dies den partikularen Interessen einzelner gesellschaftlicher Akteure widerspricht. Eine ordnungsschaffende Rolle werden sie auch nur dann übernehmen können, wenn sie sich erkennbar um einen Ausgleich mit anderen Ländern bemühen und zu neuen Selbstbindungen bereit sind, die auf gemeinsamen Interessen aufzubauen. Schließlich können sie als institutionenbildende Führungsmaht umso eher agieren, je besser es ihnen gelingt, das Vertrauen der staatlichen und nicht-staatlichen Akteure in anderen Ländern zu gewinnen und sie dadurch zu einer regelbildenden Kooperation zu veranlassen.

Die gegenwärtige Außenpolitik des Landes spricht eine andere Sprache. Bestehende internationale Abmachungen werden auf Druck inländischer Interessengruppen gebrochen, die Bereitschaft zu einem Interessenausgleich mit anderen Ländern ist erkennbar gering, das „imperiale“ Auftreten auf der internationalen Bühne erschwert eine Kooperation und fördert ein defekives Verhalten anderer Länder. Kurz: Der rigorose Unilateralismus der weltpolitischen Führungsmaht bietet schlechte Voraussetzungen für eine Weiterentwicklung von Institutionen, die den Globalisierungsprozess ordnen könnten. Die

daraus entstehenden Konsequenzen sollen in den folgenden Abschnitten am Beispiel des WTO-Systems und des internationalen Klimaschutzes diskutiert werden.

II. Das WTO-System unter dem Einfluss des US-amerikanischen Unilateralismus

Die USA gehörten – wie erwähnt – zu den Gründungsstaaten des GATT und sie waren die treibende Kraft bei vielen Liberalisierungsrunden, die das GATT veranstaltet hat. Als „principal supplier“ bei zahlreichen Gütergruppen haben sie dem Welthandel durch eigene Liberalisierungsgespräche immer wieder Impulse gegeben. Ohne ihre Initiativen in der Kennedy-Runde des GATT in den 1960er Jahren wäre die Gemeinsame Außenhandelspolitik der EWG vermutlich protektionistischer ausgefallen.

Doch die Handelspolitik des Landes und sein Beitrag zur Institutionalisierung eines „disziplinierten Merkantilismus“ waren immer schon ambivalent. Freihändlerische Bestrebungen waren gepaart mit protektionistischen, eine multilaterale Vorgehensweise mit einer unilateralen, und es war von der jeweiligen Konstellation innenpolitischer Kräfte abhängig, was sich jeweils durchsetzte.

Ein Beispiel für die latent vorhandene Bereitschaft zu einem unilateralen Vorgehen stellt die berühmt-berüchtigte „Section 301“ des „Trade and Tariff Act“ aus dem Jahre 1974 dar. Sie bietet die Möglichkeit, einen 100%igen „Strafzoll“ auf Importwaren zu erheben, wenn nach Auffassung des „US-Trade Representative“ amerikanische Interessen durch eine „ungerechtfertigte“, „unangemessene“ oder „diskriminierende“ Politik des Exportlandes beeinträchtigt werden. Die Androhung solcher Maßnahmen, die ausdrücklich auch ohne eine Legitimierung durch die WTO durchgeführt werden können (und früher auch ohne einen GATT-Schiedsspruch durchgeführt worden sind), stellt vor allem gegenüber kleineren Handelspartnern ein wirksames Instrument zur Öffnung der Auslandsmärkte für amerikanische Exporteure und Investoren dar.

Wie Bhagwati (1993) in seiner Analyse dieses Instruments gezeigt hat, ist dessen „*kosmopolitische Rechtfertigung*“ nur vorgeschenkt. Sie lautet, ohne die Androhung von Sanktionen gebe es überhaupt keine Bewegung in der internationalen Handelspolitik und ohne „Strafmaßnahmen“ der Führungsmacht würde die „Disziplinlosigkeit“ anderer Länder überhand nehmen. Bhagwati weist demgegenüber darauf hin, dass die USA mit diesem handelspolitischen Instrument selbst zur Disziplinlosigkeit beitragen: Das Reziprozitätsprinzip in seiner vom GATT intendierten Form wird verletzt (es werden keine Liberalisierungsgespräche auf der Basis der Gegenseitigkeit ausgetauscht, sondern einseitige Liberalisierungsschritte der Handelspartner durch eine Sanktionsandrohung

„erzwungen“), die selektive Anwendung von Sanktionen unterhöhlt das Prinzip der Meistbegünstigung, die im GATT vorgenommene „Listenbindung“ von Zollzugeständnissen wird gebrochen (Bhagwati, 1993, S. 30 ff.).

Was der „US-Trade and Tariff Act“ in seiner „Section 301“ und in dessen Erweiterungen („Special 301“ und „Super 301“) vorgezeichnet hat, findet im gegenwärtig praktizierten Unilateralismus seine *konsequente Fortsetzung*. Dabei gehen die Vereinigten Staaten – wie auch in der „Section 301“-Politik – durchaus selektiv vor. Sanktionen werden vor allem gegenüber Ländern angewandt, von deren Gegenmaßnahmen die USA wenig zu befürchten haben. Wo dagegen amerikanische Interessen durch die „Vergeltung“ der Handelspartner in spürbarer Weise gefährdet sein könnten, geht das Land sehr viel vorsichtiger mit seiner Sanktionspolitik um. Das war auch schon in der „Section 301“-Politik so. Es ist kein Zufall, dass hier die EG-Staaten relativ schonend behandelt wurden: „The EC...is studiously not target in super 301 actions, no matter how protectionist, obstructionist or ‚cussed‘ it may be in trade matters“ (Bhagwati, 1993, S. 38).

Beispiele für den „*selektiven Unilateralismus*“ der Gegenwart bieten der Konflikt um Stahlzölle und der Fall US-amerikanischer Agrarsubventionen. Im März 2002 erhöhten die USA auf Drängen der inländischen Stahlproduzenten ihre Zölle auf *Stahlimporte*. Die EU sowie andere Exportländer strengten daraufhin ein Verfahren vor dem „Dispute Settlement Board“ (DSB) der WTO an und bekamen Recht. Sie können damit WTO-konforme „Vergeltungszölle“ auf US-amerikanische Exportwaren erheben. Die Befürchtung, dass US-amerikanische Exporte im Wert von 2,2 Mrd. Dollar auf diese Weise behindert werden könnten, hat die amerikanische Regierung im Dezember 2003 dazu veranlasst, die ursprünglich für 4 Jahre vorgesehenen Zollerhöhungen wieder zurückzunehmen.⁷

⁷ FAZ vom 2.12.2003, S.11. Die Beschwerden stahlverarbeitender Unternehmen allein haben offenbar nicht ausgereicht, um die amerikanische Regierung zu einer Korrektur ihrer Zollpolitik zu bewegen. Nach einer weit verbreiteten Ansicht ist der Widerstand im amerikanischen Kongress gegen weitgehende Vollmachten für den Präsidenten zu Verhandlungen über Freihandelsabkommen durch die Einführung der „Strafzölle“ für Stahlimporte überwunden worden. Das bedeutet: Die Bereitschaft des Kongresses zu Freihandelsabkommen kann offenbar gestärkt werden, wenn ihm die Regierung gleichzeitig signalisiert, dass sie alle Möglichkeiten zu Wettbewerbsbeschränkungen zu nutzen gedenkt, sofern nicht die USA, sondern andere Länder Kostenvorteile besitzen. Deutlicher als in diesem Junktim zwischen Verhandlungsvollmachten für Freihandelsabkommen und „Strafzöllen“ für Stahlimporte könnte der amerikanische Kongress seine mercantilistische Grundhaltung wohl kaum zum Ausdruck bringen. – Zu dem drohenden „Handelskrieg“ zwischen den USA und der EU, der durch die amerikanischen Zollerhöhungen hätte ausgelöst werden können und der „in letzter Minute“ abgewendet wurde, siehe *Senti*, 2002; *Koopmann*, 2002; *Ischinger*, 2002.

Man geht wohl nicht fehl in der Annahme, dass WTO-konforme Gegenmaßnahmen kleinerer Länder die amerikanische Regierung kaum zu einer Überprüfung ihrer Zollpolitik veranlasst hätten. Sie beschreitet den Weg des Unilateralismus unter Verletzung von WTO-Regeln, wenn dies ohne Risiko für die eigenen Exportinteressen möglich ist, lässt sich aber durch Vergeltungsmaßnahmen anderer Länder durchaus disziplinieren.

Das zweite Beispiel bezieht sich auf die amerikanischen *Agrarsubventionen* und es illustriert den Fall, dass die USA konsequent den Weg des Unilateralismus beschreiten, wo sie nicht mit spürbaren Gegenmaßnahmen rechnen müssen. In der Uruguay-Runde des GATT haben die Vertragsparteien die schrittweise Umwandlung nicht-tarifärer Handelsbarrieren für Agrargüter in Zölle vereinbart („Tarifizierung“). Nur „produktionsneutrale“ Agrarsubventionen, die nicht handelsverzerrend wirken, sowie schwach handelsverzerrende Maßnahmen sollten weiterhin erlaubt sein (sog. „green box“ sowie „blue box measures“). Im Mai 2002 hat der amerikanische Kongress die von der Regierung vorgelegte „Farm Bill“ beschlossen, die eine Erhöhung der Agrarsubventionen um annähernd 80 % während eines Zeitraums von 10 Jahren vorsieht. Zu den beschlossenen Maßnahmen gehören produktgebundene „counter cyclical payments“, mit denen die Farmer unabhängiger gemacht werden sollen von der Preisbildung auf Agrarmärkten. Diese wie auch andere der beschlossenen Maßnahmen gehören in die Gruppe der „amber box-measures“, denen eine stark handelsverzerrende Wirkung zukommt und deren schrittweiser Beseitigung die USA in der Uruguay-Runde zugestimmt hatten. Die „Farm Bill“ vom Mai 2002 bedeutet also einen eklatanten Bruch von GATT-Vereinbarungen (siehe dazu Mayrand/Dionne/Paquin, 2003). Die USA betreiben – wie dies ein Teilnehmer an internationalen Agrarverhandlungen ausgedrückt hat – „die Agraraußengeschäfts politik einer Großmacht“, die sich nicht an internationale Regeln hält, wenn dies innenpolitisch nicht opportun erscheint

Anders als im Fall der Stahlzölle sitzt hier die EU gleichsam „mit im Boot“ der amerikanischen Politik. Auch in der EU besteht wenig Neigung zu einer konsequenter Einhaltung früherer GATT-Beschlüsse zu Liberalisierung des Agrarhandels. Es sind vor allem einige Schwellenländer, die darauf drängen. Man geht aber wohl nicht fehl in der Annahme, dass etwaige Sanktionen dieser Länder weder die USA noch die EU zu einer liberaleren Außenhandelspolitik für Agrargüter veranlassen würden.

Daraus folgt: Die USA können ihren unilateralen Kurs der Umgehung und Durchbrechung multilateraler Wettbewerbsregeln ungehindert verfolgen, wo sie keine Vergeltungsmaßnahmen anderer Länder zu befürchten haben, sondern sich eher der expliziten oder impliziten Unterstützung ihrer Politik durch wichtige Welthandelsländer sicher sein können. Die beiden genannten Fälle machen deutlich, dass der Unilateralismus der USA immer dann die Zuverlässigkeit der

internationalen Wettbewerbsregeln unterhöhlt, wenn er nicht durch die handelspolitische „countervailing power“ anderer Länder diszipliniert wird.

III. Konsequenzen des US-amerikanischen Unilateralismus für den Klimaschutz

Ohne die übrigen Unterzeichnerstaaten überhaupt zu konsultieren – also in einem unilateralen Schritt par excellence – hat die gegenwärtige amerikanische Regierung die von ihrer Vorgängerin vollzogene Unterschrift unter das Kyoto-Protokoll im März 2001 zurückgezogen. Damit hat die „Gobal Climate Coalition“ aus Handelskammern, Industrieverbänden, Energieunternehmen usw., die energisch gegen eine Ratifizierung des Protokolls opponiert hatte, ihr Ziel erreicht. Da auf die USA der höchste Länderanteil an der globalen Kohlendioxyd-Emission entfällt (ca. 25 %), dürfte es außerordentlich schwierig sein, überhaupt noch eine Emissionsverringerung herbeizuführen, zumal – wie in Abschnitt A.III. bereits erwähnt – die ohnehin bescheidenen Ziele des Kyoto-Protokolls noch weiter aufgeweicht wurden.

Anstelle einer *absoluten* Senkung der Emissionsmengen, wie sie in Kyoto beschlossen worden ist, streben die USA eine *relative* Emissionsverringerung an. Der Ausstoß an Kohlendioxyd pro 1000 Dollar des realen BIP soll von 870 kg im Jahre 1990 auf 550 kg gesenkt werden. Je höher das Wirtschaftswachstum sein wird, umso eher wird die so angestrebte Entkoppelung von Güterproduktion und Schadstoffemission („Effizienzeffekt“) durch einen „Mengeneffekt“ ausgeglichen. Auch bei Verwirklichung der angestrebten relativen Emissionsverringerung wird die absolute Kohlendioxyd-Emission im Jahre 2012 um 15 % höher sein als im Jahre 1990, wenn die Wirtschaft der USA mit durchschnittlich 3 % p.a. wächst (iwd, 2002, S. 6 f.).

Es ist deshalb nicht übertrieben, wenn man davon spricht, dass die USA durch ihren Alleingang dabei sind, die Sicherung eines globalen Kollektivgutes zu verhindern. Die in den USA geläufige Begründung für die Nicht-Ratifizierung des Kyoto-Protokolls, die hierin vereinbarten Instrumente seien ohnehin wirkungslos, ist nicht ohne Ironie. Es ist im Wesentlichen auf die Politik der USA zurückzuführen, dass die vorgesehenen Instrumente ineffektiv sind. Mit dem durch die eigene Politik geschaffenen Faktum der Unwirksamkeit wird also die Nicht-Ratifizierung des Protokolls „begründet“, obwohl auch nach Meinung US-amerikanischer Autoren „enough is known to justify reducing greenhouse gas emission“ (McKibbin/Wilcoxen, 2002, S. 116).

Für das bisherige Scheitern einer effektiven Klimaschutz-Politik gibt es neben der Lobby-Arbeit von Unternehmen und Unternehmensverbänden⁸ mehrere Gründe. *Erstens* sind die Kosten einer nennenswerten Emissionsverringerung relativ hoch. Ein wirksamer Beitrag zum Klimaschutz würde deutliche Änderungen in den Lebensgewohnheiten des Durchschnittsamerikaners notwendig machen, dessen Pro-Kopf-Energieverbrauch etwa dreimal so hoch ist wie derjenige eines Norwegers.⁹

Zweitens sind diese Kosten mit einiger Sicherheit zu ermitteln, während die Nutzenschätzungen des Klimaschutzes auf einem sehr unsicheren Boden stehen. Diese Nutzen fallen erst in 4 – 7 Jahrzehnten an. Über ihre Höhe und vor allem ihre Verteilung auf die einzelnen Länder lässt sich wenig sagen.

Drittens hat der Klimaschutz mit einem grundsätzlichen Problem zu tun. Die potentiellen Schäden sind hoch, aber das subjektiv wahrgenommene Risiko des Schadenseintritts ist außerordentlich gering. Damit in angemessener Weise umzugehen, scheint die meisten Menschen – und damit auch die Politik – zu überfordern. Vor allem liefern die üblichen Nutzen-Kosten-Analysen auf der Basis der Erwartungsnutzentheorie in solchen Fällen keine unverzerrten Entscheidungshilfen (Shogren, 2002, S. 37).

Diese grundsätzlichen Schwierigkeiten ändern nichts daran, dass im Bereich des Klimaschutzes die Vereinigten Staaten „ihrer Führungsrolle weniger gerecht geworden (sind), als notwendig gewesen wäre“ (Nye, 2003, S. 214). Bei allen Vorbehalten gegen das Kyoto-Protokoll wäre auch ein anderes Vorgehen möglich gewesen: „Hätte die Bush-Regierung ... das Kyoto-Protokoll aus innenpolitischen Gründen nicht abrupt für erledigt erklärt, sondern stattdessen gesagt: ‚Wir werden für die USA eine Energiepolitik ausarbeiten, die den Schadstoffausstoß reduziert, und zugleich mit Euch einen besseren Vertrag aushandeln‘, hätte sein ursprünglich unilateraler Ansatz die multilateralen Interessen wahrscheinlich vorangetrieben“ (a.a.O., S. 236). Doch ein rigoroser Unilateralismus hat die Etablierung eines multilateralen Regelsystems verhindert, mit dem globale Schadstoffemissionen im Sinne einer „nachhaltigen Entwicklung“ begrenzt werden könnten.

Die Überlegungen in Kapitel B führten zu dem Ergebnis, dass grundsätzlich auch zu Beginn des 21. Jhdts. das ordnungspolitische „Gefangenendilemma“ auf internationaler Ebene durch die „tit for tat“-Strategie einer weltpolitischen Führungsmacht überwunden werden konnte. Die Frage war, inwieweit die

⁸ Zur einflussreichen „Global Climate Coalition“ gehören u.a.: Amoco, Texaco, Chevron, Exxon, American Petroleum Institute, General Motors, Ford, United States Chamber of Commerce, American Forest and Paper Association; siehe Missbach, 1999, S. 220.

⁹ World Bank, 2003, S. 177.

gegenwärtige Politik der USA diesen Herausforderungen gerecht wird. Das Ergebnis des Kapitels C lautet: In sehr geringem Maße. Der US-amerikanische Unilateralismus erschwert die Entstehung und die Einhaltung multilateraler Vereinbarungen, die zur Ordnung des Globalisierungsprozesses im Interesse einer allgemeinen Wohlstandserhöhung notwendig wären. Das gilt auf vielen Gebieten. Zwei von ihnen wurden hier herausgegriffen, die Sicherung des Wettbewerbs auf globalen Gütermärkten und der Klimaschutz als einem globalen Kollektivgut.

Wie die Diskussion in Abschnitt C.II gezeigt hat, sind die USA durchaus bereit, ihren Unilateralismus zu zügeln, wenn sie andernfalls mit spürbaren Vergeltungsmaßnahmen anderer Länder bzw. Ländergruppen zu rechnen haben. Die EU ist die einzige Ländergruppe, die zu solchen Maßnahmen in der Lage wäre. Daraus erwächst für sie eine besondere Verantwortung.

E. Herausforderungen an die Europäische Union

Von ihrer Geschichte her verstand sich die EU als eine *regionale*, aber nicht als eine globale Ordnungsmacht. Das beginnt sich zu ändern. Fortschritte im wirtschaftlichen und politischen Einigungsprozess haben ihr ein internationales Gewicht verschafft, das ihr die Übernahme globaler Ordnungsfunktionen geradezu aufdrängt. Auf militärischem Gebiet haben die europäischen Staaten damit begonnen, die hierzu notwendigen Voraussetzungen zu schaffen.

Auch auf anderen Gebieten zeigt sich die EU entschlossen, eine *globale Ordnungsfunktion* zu übernehmen. Der Klimaschutz bietet dafür ein Beispiel. Nach dem faktischen Rückzug der Amerikaner aus den internationalen Verhandlungen haben die Europäer hier eine Führungsrolle übernommen. Die EU ist die erste Ländergruppe, die zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls ein komplexes System für den grenzüberschreitenden Handel mit Emissionszertifikaten ausgearbeitet hat (siehe dazu: Gagelmann/Hansjürgens, 2002; PwC 2002). Es soll im Jahre 2005 in Kraft treten. Die Verweigerungshaltung der USA als dem größten Emittenten von Treibhausgasen stellt freilich den Erfolg dieser Politik ernsthaft in Frage und reduziert sie (vorläufig) auf eine symbolische Funktion. Gleichwohl haben die europäischen Staaten in der Klimapolitik gezeigt, dass sie den amerikanischen Alleingang nicht hinnehmen wollen und dass sie das ihnen Mögliche tun, um die negativen Auswirkungen einer Schadstoffemission zu begrenzen.

Die klimapolitischen Initiativen der EU lassen sich als eine *bewusste* Reaktion auf das US-amerikanische Vorgehen interpretieren. Im Interesse eines multilateralen Regelsystems ist die EU dem amerikanischen Unilateralismus entgegengetreten. Ähnlich ist das Vorgehen der EU im Konflikt um die ameri-

kanischen Stahlzölle zu interpretieren. Die europäischen Staaten verzichteten auf unilaterale Vergeltungsmaßnahmen, die sie ursprünglich vorgesehen hatten (Senti, 2002, S. 125) und strengten ein Verfahren vor dem „Dispute Settlement Board“ der WTO an. Damit haben sie zur Stärkung der WTO beigetragen. Es kommt multilateralen Institutionen zugute, wenn Versuche eines Hegemonialstaates, sie durch Alleingänge auszuhöhlen, auf den Widerstand anderer Länder stoßen. Er muss keineswegs immer aus einer globalen Verantwortung erwachsen, sondern kann sich auch aus der Verfolgung wirtschaftlicher Eigeninteressen ergeben. Der Widerstand gegen das einseitige amerikanische Vorgehen lag schließlich auch im Interesse der europäischen Stahlproduzenten.

Was im Blick auf die Disziplinierung des US-amerikanischen Unilateralismus durch die europäische Politik zutrifft, gilt natürlich auch *umgekehrt*. Europäische Alleingänge zum Schutz von Partikularinteressen können die multilaterale Handelsordnung ebenso unterhöhlen wie ein entsprechendes Vorgehen der USA. Wenn die Vereinigten Staaten in der Verfolgung wirtschaftlicher Eigeninteressen dagegen vorgehen, tragen sie (ungewollt) ebenso zur Stärkung der internationalen Handelsordnung bei wie die EU im Falle des Widerstandes gegen entsprechende Alleingänge der USA.

Diesen Fall illustriert der Streit um die *Bananenmarktordnung* der EU. Der protektionistische Charakter dieses Instruments steht außer Frage. Vor allem südamerikanische Exportländer werden dadurch geschädigt. Eine Klage Equadors, Kolumbiens und Costa Ricas vor dem DSB und die Anwendung von „Vergeltungsmaßnahmen“ dieser Länder gegen die EU hätte wohl kaum zu einer Korrektur der europäischen Bananenmarktpolitik geführt. Dies wurde möglich, weil die USA als Heimatland international tätiger Fruchthandelsgesellschaften die Führungsrolle bei einer Klage vor der WTO übernahm und weil deshalb hinter dieser Klage das Sanktionspotential der USA stand. Nach langwierigen Verhandlungen hat die EU sich bereit erklärt, die Bananenmarktordnung bis zum Jahre 2006 auslaufen zu lassen (Lombino, 2002).

Interessengegensätze der beiden großen Welthandelsakteure können also dafür sorgen, dass deren wettbewerbsverzerrende Alleingänge gezügelt werden. Dies kommt einer wettbewerblichen Ordnung des internationalen Güterverkehrs zugute.

Die *Chancen* zur Festigung multilateraler Ordnungssysteme stehen dagegen *schlecht*, wenn die EU in der Verfolgung ihrer Eigeninteressen nicht in einen Widerspruch zum unilateralen Vorgehen der USA gerät, sondern dieses Vorgehen unterstützt. Dafür steht das Beispiel der Agrarsubventionen. Zur Vorbereitung der Cancún-Konferenz der WTO hatten die USA und die EU ein *gemeinsames* Papier zur Reform des Agrarhandels vorgelegt. Es sah vergleichsweise bescheidene Liberalisierungsschritte und Subventionskürzungen vor. Ein vom WTO-Sekretariat ausgearbeiteter Vorschlag ging darüber hinaus und ver-

sprach Ländern wie Argentinien und Brasilien einen deutlich verbesserten Marktzugang für ihre Agrarexporte. Doch die USA und die EU „sitzen in einem Boot, sobald es darum geht, Forderungen der Dritten Welt in der Doha-Runde abzuwehren“ (FAZ vom 04.09.2003). Es kann unterstellt werden, dass die vom WTO-Sekretariat ausgearbeiteten Vorschläge eher von der Absicht getragen waren, dem Wettbewerbsprinzip im internationalen Handel Geltung zu verschaffen, als dies von den gemeinsamen Vorschlägen der USA und der EU behauptet werden kann. Die „heimliche defensive Entente“ (FAZ vom 04.09.2003) auf transatlantischer Ebene hat also eine Politik verhindert, die den WTO-Prinzipien stärker Rechnung getragen hätte. Das Scheitern der Cancún-Konferenz ist nicht zuletzt auf die unnachgiebige Haltung der Industrieländer in der Frage der Agrarhandelsliberalisierung zurückzuführen. Welche Konsequenzen sich daraus für die Weiterentwicklung der Welthandelsordnung ergeben, ist eine offene Frage.

Nicht anders als für die USA gilt auch für die EU, dass ihre langfristigen Interessen nicht in der Aushöhlung, sondern in der Festigung multilateraler Ordnungsregeln liegt. Sie steht vor der Frage, ob sie zu einer solchen Langfristigkeit ihrer Interessenpolitik bereit ist und die Kraft aufbringt, den Schutz kurzfristiger Partikularinteressen zurückzustellen. Anders wird die EU die globale Ordnungsfunktion kaum wahrnehmen können, die ihr durch ihre Integrationserfolge zugewachsen ist. Als einem „global player“ ist auch sie zu einer Politik herausgefordert, die den ordnungspolitischen Aufgaben des Globalisierungsprozesses gerecht wird.¹⁰

Zusammenfassung

Der Globalisierungsprozess fordert die Ordnungspolitik u.a. dazu heraus, den internationalen Leistungswettbewerb auf den Gütermärkten zu sichern sowie die institutionellen Voraussetzungen für stabile internationale Finanzmärkte und für den Schutz globaler Kollektivgüter zu schaffen. Diesen Herausforderungen ist die Staatenwelt bisher nur in sehr unvollkommener Weise nachgekommen. Der wesentliche Grund dafür ist in der fehlenden Übereinstimmung zwischen dem konstitutionellen Interesse und dem Handlungsinteresse der Staaten zu sehen („Gefangenendilemma“). Eine Hegemonialmacht könnte durch Einsatz ihrer „weichen Macht“ zur Überwindung dieses Dilemmas beitragen. Die USA lassen gegenwärtig nicht erkennen, dass sie dazu bereit sind. Daraus ergeben sich ordnungspolitische Herausforderungen für die EU.

¹⁰ Ob sie dazu die Entschlossenheit aufbringt, ist fraglich. Der „Economist“ ist in dieser Hinsicht skeptisch: „The idea that the EU might exercise enlightened leadership while America is ... distracted is, unfortunately, laughable“; „The Economist“ vom 20.09.2003, S. 14.

Summary

The outcome of globalization depends on the institutions which are governing global interactions. Three challenges for international institution-building are discussed: to facilitate competition on international markets for goods and services, to stabilize international financial markets and to procure for global public goods. All of these fields show institutional weaknesses, the most severe is to be found in the procurement of global public goods (climate change is taken as an example). The underlying problem is some kind of prisoner's dilemma in international institution-building. Following Kindleberger, a hegemonic state could help to overcome this dilemma by exercising its „soft power“. At present, the U.S. are the only hegemon, but their unilateralism rather undermines than strengthens global institutions. The E.U., therefore, is challenged to take its international responsibility more serious.

Literaturverzeichnis

- Bhagwati, J. (1993): Aggressive Unilateralism: An Overview, in: Bhagwati, J./Patrick, H. T., Aggressive Unilateralism. America's 301 Trade Policy and World Trading System, Ann Arbor.*
- Caprio, G./Klingebiel, D. (1996): Bank Insolvencies: Cross-Country Experience, unpublished, Washington, World Bank; zitiert nach: Goldstein, M. (1997): The Case for an International Banking Standard, Institute for International Economics, Policy Analysis in International Economics 47, Washington D.C.S. 4.*
- Czempiel, E.-O. (1993): Weltpolitik im Umbruch, München.*
- FAZ vom 17.06.2001, S. 6: Einig in der Diagnose.*
- vom 2.12.2003, S. 11: Bush will Strafzölle auf Stahl abschaffen.
 - vom 04.09.2003, S. 10: Konrad Mrusek: Beim Handel nicht zerrüttet.
- Gagelmann, F./Hansjürgens, B. (2002): Der neue CO₂-Emissionshandel in der EU, Wirtschaftsdienst 2002/4, S. 226 – 234.*
- Hutchison, M./Noy, I. (2002): Output Costs of Currency and Balance of Payment Crisis in Emerging Markets, Comparative Economic Studies, Vol. 44, No. 2.3, p. 45 – 82.*
- Ischinger, W. (2002): We Have Little to Gain from Trade Disputes, but Very Much to Lose, Intereconomics, May/June 2002, p. 135 – 137.*
- iwd (Institut der Deutschen Wirtschaft): Klimapolitik, der amerikanische Weg, Informationsdienst der Deutschen Wirtschaft, 28/12 vom 21.03.2002, S. 6 – 7.*
- Kaul, I./Grunberg, I./Stern, M. A. (1999): Global Public Goods, New York usw.*
- Kindleberger, C.H. (1986): International Public Goods without International Government, American Economic Review, 76/1, S. 1 – 13.*
- Koopmann, G. (2002): Transatlantic Trade Under Fire, Intereconomics, May/June 2002, p. 127 – 131.*

- Krell, G. (2003): Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht. Der Irak, die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen. Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSKF-Report, 1/2003, Frankfurt/M.*
- Langhammer, R. J. (1999): The WTO and the Millennium Round: Between Standstill and Leapfrog, Kiel Discussion Papers 352, Kiel.*
- Lee, J. W. /Rhee, CH. (1999): Social Impacts of the Asian Crisis: Policy Challenges and Lessons. UNDP Occasioinal Papers 33, New York*
- Lombino, M. (2002): Die Beilegung des Streites um die Bananenmarktordnung, WiST 2002/1, S. 41 – 42.*
- Mayrand, K./Dionne, St./Paquin, M. (2003): The 2002 Farm Bill: Assessing the Potential Impacts of the Harbison Modalities, Bridges (International Centre for Trade and Sustainable Development), 7/4, May 2003, p. 8 – 9.*
- Mckibbin, W./Wilcoxen, P. J. (2002): The Role of Economics in Climate Change Policy, The Journal of Economic Perspectives 16/2, S. 107 – 130.*
- Missbach, A. (1999): Internationale Klimapolitik: Weltinnenpolitik oder Innenpolitik der USA? in: Hein, W./Fuchs, P. (Hrsg.): Globalisierung und ökologische Krise, Schriften des Deutschen Übersee-Instituts, Hamburg Nr. 43, Hamburg, S. 195 – 230.*
- Nozick, R. (1974): Anarchy, State and Utopia, Oxford.*
- Nye, J.S. (2003): Das Paradox der amerikanischen Macht, Hamburg (Original: The Paradox of American Power. Why the world's only superpower can't go it alone, New York).*
- Padoa-Schioppa, T./Saccomanni, F. (1994): Managing an Market-Led Global Financial System, in: Kenen, P.B. (Ed.): Managing the World Economy Fifty Years After Bretton Woods, Washington D.C. , p. 235 – 267.*
- PwC (Deutsche Revisions Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) (2002): Klima im Handel. Unternehmerische Perspektive im Klimaschutz (<http://www.pwcglobal.com.de>, Zugriff 15.03.2002).*
- Richter, R. (1999): Von der Aktion zur Interaktion: Der Sinn von Institutionen, in: Korff, W. et. al. (Hrsg.): Handbuch der Wirtschaftsethik, Band 2, Gütersloh, S. 17 – 38.*
- Senti, R. (2002): Issues Surrounding the US-EU Steel Conflict, Intereconomics, May/June 2002, p. 124 – 127.*
- Shogren, J. (2002): Integrating the Environment into the World Economic Order: International Environmental Agreements for Global Environmental Systems. Paper presented at the Kiel Week Conference „Global Governance – An Architecture for the World Economy“, June 24 – 25, 2002.*
- Stiglitz, J. E. (1999): Reforming the Global Economic Architecture. Lessons from Recent Crisis, in: The Journal of Finance, 54/2, p. 1508 – 1521.*
- The Economist vom 20.09.2003, S. 13 – 14: Cancún's charming outcome.
- World Bank (2000): World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty, Washington D.C.
- (2003): World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World, Washington D.C.

Autorenverzeichnis

Dr. Axel Dreher, University of Exeter, School of Business and Economics, Streatham Court, Rennes Drive, EX4 4PU, Exeter, United Kingdom

Dipl.-Vw. Carola Grün, Seminar für empirische Wirtschaftsforschung, Institut für Volkswirtschaftslehre, Ludwig-Maximilian-Universität München, Ludwigstr. 28, 80539 München

Dipl.-Vw. Thomas Hemmelgarn, Seminar für Finanzwissenschaft, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Köln, Meister-Eckehart-Str. 11, 50931 Köln

Prof. Dr. Stephan Klasen, Lehrstuhl für Volkswirtschaftstheorie und Entwicklungsökonomik, Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen

Dipl.-Vw. M.A. Phil. Ingmar Kumpmann, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insb. Wirtschaftspolitik, Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen

Prof. Dr. Renate Ohr, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insb. Wirtschaftspolitik, Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen

Prof. Dr. Harald Sander, Fachbereich Wirtschaft, Fachhochschule Köln, Claudiusstr. 1, 50678 Köln

Prof. em. Dr. Hermann Sautter, Lehrstuhl für Volkswirtschaftstheorie und Entwicklungsökonomik, Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen

Prof. Dr. Wolf Schäfer, Institut für Theoretische Volkswirtschaftslehre, Universität der Bundeswehr, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg

Prof. Dr. Friedrich Leopold Sell, Institut für Volkswirtschaftslehre, Universität der Bundeswehr, Werner-Heisenberg-Weg 39, 85579 Neubiberg

Dipl.-Vw. Jan Wagner, Fachgebiet Allgemeine Wirtschaftspolitik, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Universität Kassel, Nora-Platiel-Str. 4, 34109 Kassel

PD Dr. Welf Werner, John F. Kennedy-Institut für Nordamerikastudien, Freie Universität Berlin, Lansstr. 7 – 9, 14195 Berlin