

## Mehr Zentralisierung oder mehr Systemwettbewerb für die EU-Wirtschaftspolitik?

**WIM KÖSTERS:**

### **Systemwettbewerb erzwingt effiziente Lösungen – Zentralisierung entfaltet exzessive Eigendynamik**

In der Vergangenheit galt Wirtschaftspolitik, insbesondere Ordnungspolitik als rein nationale Angelegenheit. Im Schutze von tarifären und nicht-tarifären Barrieren für den Handel von Gütern und Dienstleistungen, nicht voll konvertiblen Währungen und dazu noch technisch bedingten hohen Transaktionskosten war der Gestaltungsspielraum in der nationalen Wirtschaftspolitik groß. Entsprechend unterschiedlich konnten zunächst die Konzeptionen von Land zu Land sein (z. B. Planifikation in Frankreich und Soziale Marktwirtschaft in Deutschland). Der weltweite, nicht auf die EU beschränkte stärkere Systemwettbewerb und die zunehmende Supranationalisierung wirtschaftspolitischer Entscheidungen im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses haben vor allem in den letzten ein bis zwei Dekaden zu einer deutlichen Verringerung nationaler Gestaltungsmöglichkeiten und zu einer stärkeren internationalen Konvergenz der Wirtschaftsordnungen geführt.

Dabei sollte stets bedacht werden, daß beide Entwicklungen erst ermöglicht wurden durch die politischen Entscheidungen zur Liberalisierung des Welthandels und der Kapitalströme besonders in den bisher acht GATT-Runden sowie zur Schaffung des europäischen Binnenmarktes und der Europäischen Währungsunion. Allerdings kamen diese Vereinbarungen wohl eher durch eine »List der Vernunft« (Hegel) zustande. Denn heute beurteilen sie viele Politiker skeptisch bis ablehnend, weil sie sich über die Konsequenzen nicht voll im klaren waren: Durch den stärkeren Systemwettbewerb im Rahmen der Globalisierung, insbesondere durch die international hoch integrierten Kapitalmärkte werden die nationalen

Wirtschaftspolitiken laufend überwacht und – wie die jüngsten Entwicklungen in Ostasien, Rußland und Lateinamerika zeigen – Fehler zwar nicht immer sofort aber schließlich doch hart sanktioniert. Dieselben, die sonntags ein Loblied der europäischen Integration, speziell des Binnenmarktes und der Währungsunion singen und in den Parlamenten vehement für ihre schnelle Realisierung plädiert haben, klagen alltags über die Folgen des gestiegenen Standortwettbewerbs in Europa und versuchen, ihn über Harmonisierungsmaßnahmen wieder einzudämmen bzw. auszuschalten. Es sollte aber allen Beteiligten klar sein, daß man die stärkere weltweite Integration der Märkte und den einmal erreichten Stand der europäischen Einigung nicht einfach wieder rückgängig machen kann. Nicht eine defensive Strategie ist geboten, sondern vielmehr eine offensive, die darauf setzt, die sich gerade auch für Deutschland bietenden Chancen durch adäquate Anpassungen in der nationalen Wirtschaftspolitik zu nutzen.

Die europäische Integration mit Binnenmarkt und Währungsunion wird nur dann bei den Bürgern Europas langfristig und dauerhaft Akzeptanz finden, wenn sie auch ökonomisch zu einem Erfolg wird. Dazu müssen zunächst die Implikationen des neuen europäischen wirtschaftspolitischen Rahmens der Bevölkerung vermittelt und muß deutlich gemacht werden, daß, wenn die vertraglichen Vereinbarungen ernst genommen werden, sie auf mehr Systemwettbewerb hinauslaufen, auf den sich die nationale Wirtschaftspolitik im Interesse der Wohlfahrt des Landes einzustellen hat. Bei garantierter Freizügigkeit von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital, bei dem sie durch den endgültigen Wegfall des Wechselkursrisikos in der EWU soeben noch weiter gesteigert worden ist, wird ein deutlich höheres Maß an Standortwettbewerb ermöglicht als zuvor.

Die Unternehmen im Euro-Raum werden bei ihren Entscheidungen über Investitionen und Ansiedlung von Firmensitzen durch den Wettbewerb auf den Produkt- und Faktormärkten in immer stärkerem Maße gezwungen, nach den für sie günstigsten Standortbedingungen zu suchen. Dabei werden gerade auch die durch die unterschiedlichen nationalen Steuersysteme, Sozialversicherungssysteme, öffentlichen Verwaltungssysteme, Arbeitsmarktsysteme und sonstige Regulierungen gesetzten Anreize und Belastungen eine wesentliche Rolle spielen. Die politische Antwort darauf kann nicht mehr Zentralisierung durch Harmonisierung von Steuersätzen etc. sein, um dadurch den Institutionenwettbewerb wieder einzudämmen. Zum einen dürften dafür die Mehrheiten in der EU sowieso nicht zu finden sein, da Mitgliedsländer mit niedrigen Sätzen sowie Regulierungsniveaus und solche, die schon Steuerreformen etc. durchgeführt haben und dadurch gegenüber den Nachzügler (vor allem Deutschland und Frankreich) Standortvorteile gewonnen haben, nicht ohne weiteres bereit sein werden, diese wieder aufzugeben. Zum anderen könnte auf diesem Wege nur der Systemwettbewerb in der EU, nicht aber der gegenüber dem Rest der Welt (im Rahmen der Globalisierung) zurückgedrängt werden. Die Einschränkung des Standortwettbewerbs in der EU zum Zwecke der Erhaltung ineffizienter nationaler Regulierungen (Binnenprotektion) birgt die Gefahr, daß mit der gleichen Intention versucht werden könnte, die Außenprotektion gegenüber Drittländern zu erhöhen. Dies alles aber würde an die Wurzeln unseres Wohlstands gehen, der ganz wesentlich auf die Nutzung der Vorteile internationaler Arbeitsteilung gegründet ist. Die politische Antwort auf die durch den Binnenmarkt und die Währungsunion geschaffenen Herausforderungen kann daher nur ein Zulassen des Systemwettbewerbs und eine möglichst schnelle Anpassung der nationalen Wirtschaftspolitik sein. Daher ist gerade nicht die Harmonisierung der Sätze der direkten Steuern geboten, sondern vielmehr eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen, damit so bei mehr Transparenz der Wettbewerb über die Setzung der Steuersätze desto effizienter werden kann. Der oft gefürchtete »race to the bottom« und damit die mangelnde Finanzierbarkeit notwendiger Staatsausgaben wird nicht stattfinden,

solange die Träger der Wirtschaftspolitik den Investoren die Vorteile des mit den Steuereinnahmen geschaffenen Infrastrukturkapitals etc. überzeugend vermitteln können.

Mit einer Ausschaltung des Systemwettbewerbs durch stärkere Harmonisierung ist auch eine Zentralisierung der Produktion öffentlicher Güter verbunden. Bei von Land zu Land unterschiedlichen Präferenzen sinkt dadurch aber die Zustimmung zu diesen Lösungen beim Wähler, was sich negativ auf die Akzeptanz der europäischen Integration insgesamt auswirken kann. Zentralisierung setzt immer die Kenntnis der optimalen Lösung durch die politischen Entscheidungsträger voraus, während ein funktionierender Systemwettbewerb das Finden einer solchen auf dezentralem Wege ermöglicht. Aus ökonomischer Sicht legen alle diese Argumente nahe, in der EU zunächst einmal auf Systemwettbewerb zu setzen.

Es gibt jedoch auch ökonomische Gründe für eine Zentralisierung wirtschaftspolitischer Entscheidungen, die dann greifen, wenn der Wettbewerb auf den politischen Märkten versagt. Auf Europa bezogen wäre das der Fall, wenn durch rein nationale Wirtschaftspolitik die Integration der Märkte in der EU behindert wird oder diese externe Effekte in anderen Mitgliedsländern hervorruft oder steigende Skalenerträge bei der Produktion öffentlicher Güter nicht ausgeschöpft werden können.

Dies sind jedoch nur notwendige, keineswegs aber auch hinreichende Bedingungen für eine sinnvolle Supranationalisierung. Denn zum einen gibt es bei externen Effekten und steigenden Skalenerträgen in der Produktion öffentlicher Güter Alternativen zur Zentralisierung der Wirtschaftspolitik, und zum anderen müssen die dadurch entstehenden zusätzlichen Risiken für Politikversagen berücksichtigt werden. Wegen des oft beklagten Demokratiedefizits auf europäischer Ebene, der für Wähler unübersichtlichen Entscheidungsverfahren im Ministerrat sowie der fehlenden gemeinschaftseigenen Verwaltung (und des Gefalles in der Qualität der für die Administration europäischer Programme zuständigen nationalen Verwaltungen) sind nämlich die diskretionären Handlungsspielräume für Politiker größer als in der nationalen Wirtschaftspolitik.

Wendet man die zuvor genannten ökonomischen Kriterien strikt an zur Prüfung der

Effizienz der in den Verträgen (einschließlich Maastricht) vorgesehenen wirtschaftspolitischen Kompetenzverteilung zwischen europäischer und nationaler Ebene, so dürfte in einer Reihe von Bereichen der optimale Grad der politischen Integration schon überschritten worden sein. Dies trifft nach Meinung der meisten Ökonomen sicherlich für die Agrar- und Regionalpolitik, aber auch für die geplante Harmonisierung in der Sozialpolitik zu. Über weitere Politikbereiche besteht unter Ökonomen keine Einigkeit und damit auch nicht über den optimalen Grad der Zentralisierung. Bei der tatsächlichen Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene spielten aber ökonomische Effizienzgesichtspunkte kaum eine Rolle, sondern es waren vielmehr allgemeinpolitische Überlegungen ausschlaggebend.

Es gibt eine Reihe von Anzeichen, die für eine zunehmende Zentralisierung seit Gründung der EGKS sprechen, was die föderale Balance in der EU gefährden könnte. Betrachtet man die Entwicklung vom EWG-Vertrag über die Einheitliche Europäische Akte bis hin zum Maastrichter Vertrag, so sind immer mehr Kompetenzen von den Mitgliedsstaaten auf die europäische Ebene verlagert worden. Dies geschah stets im Zusammenwirken und mit Billigung der Mitgliedsstaaten entweder in der offenen Form vertraglicher Abmachungen oder schleichend. Der Maastrichter Vertrag hat schließlich über die Schaffung einer Währungsunion hinaus nicht nur die schon bestehenden Kompetenzen der EU, wie z. B. im Bereich der Sozialpolitik erweitert, sondern auch eine Reihe neuer Gemeinschaftsaufgaben geschaffen, wie aus Art. 3 EGV hervorgeht. Dieser wurde gegenüber dem Art. 3 EWGV erweitert um Visapolitik, Industriepolitik, transeuropäische Netze, Gesundheitsschutz, Bildung und Kultur, Entwicklungszusammenarbeit, Verbraucherschutz, sowie Energie, Katastrophenschutz und Fremdenverkehr. Dies hat zur Folge, daß der EU nicht wie bisher vor allem Befugnisse gegeben werden, um das Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen, sondern ihr auch Kompetenzen für Regelungen und Interventionen allgemeinpolitischer Natur zur Verfolgung eigener Ziele zugestanden werden. Man kann dies als einen ersten, wenn auch kleinen Einstieg in eine Politische Union werten.

Kritikern, die auf diese Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen besorgt hinweisen, wird gern zur Beruhigung entgegengehalten, daß das in Art. 3 EGV niedergelegte Subsidiaritätsprinzip eine zu starke Zentralisierung verhindere. Es ist allerdings auf solche Kompetenzen beschränkt, bei denen die Gemeinschaft nicht die ausschließliche Zuständigkeit besitzt, obwohl das Subsidiaritätsprinzip bisher in der Praxis auch bei den Gemeinschaftsaufgaben angewendet wird. Mit Verweis auf den Vertrag könnte dies zurückgenommen werden, so daß dann die Zentralisierung sogar zunehmen würde.

Der gravierendste Einwand dagegen, daß das Subsidiaritätsprinzip eine wirksame Barriere gegen eine weitere Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene bilden könnte, ist jedoch seine mangelnde Justiziabilität. Da das Subsidiaritätsprinzip kein inhaltliches Kriterium für eine sachgerechte Kompetenzverteilung liefert, ist es auch kaum einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich.

Angesichts der in der Öffentlichkeit immer wieder geäußerten und oft durch den Maastrichter Vertrag hervorgerufenen Furcht vor einem zu stark steigenden Grad der Zentralisierung in der EU, der zu einem bürokratischen europäischen Superstaat führen und die Mitgliedsstaaten ihrer staatlichen Substanz berauben könne, muß zunächst festgestellt werden: Die Zentralisierung politischer Entscheidungen in der EU ist gegenwärtig noch weit geringer als z. B. in den großen Mitgliedsstaaten und in den USA. So beläuft sich der Personalbestand der gesamten EU auf nur etwa 7% desjenigen der deutschen Bundesverwaltung. Auch für die nächste Zukunft sind keine dramatischen Änderungen des Zentralisierungsgrades in der EU zu erwarten, der auch dann noch weit hinter dem der USA zurückbleiben dürfte.

Gleichwohl lassen sich schon jetzt Fehlentwicklungen beobachten, auf die zuvor hingewiesen wurde. Da eine übermäßige Politikintegration die Akzeptanz der europäischen Integration und damit auch ihre vorwiegend aus der Marktintegration folgenden positiven Wohlfahrtseffekte gefährden könnte, muß schon heute reagiert werden: Eine Überprüfung und Reform der bisher gewachsenen Kompetenzverteilung ist ebenso notwendig wie die sorgfältige weitere Beobachtung der Dynamik der Zentralisierung. Die Erstel-

lung eines Kompetenzkataloges, der für mehr Transparenz sorgt, ist ein erster Schritt. Auf seiner Grundlage lassen sich leichter Fehlentwicklungen aufdecken und konkrete Reformschritte planen, bei denen die zuvor genannten ökonomischen Effizienzkriterien für eine Zentralisierung und das Subsidiaritätsprinzip wesentlich stärker beachtet werden müßten. Hierdurch könnte für eine klare und effiziente Zuteilung wirtschaftspolitischer Kompetenzen an die verschiedenen Ebenen gesorgt werden.

Wegen der zuvor aufgezeigten Dynamik ist die Verhinderung einer zu starken Supranationalisierung jedoch als eine Daueraufgabe anzusehen. In dieser Hinsicht ist es wichtig, die Anziehungskraft der europäischen Ebene nicht unnötig zu steigern. Hierzu sind einige bedenkenswerte Vorschläge von Ökonomen gemacht worden (Vaubel, Bernholz u. a.). So sollten die Gehälter und Arbeitsbedingungen für Mitglieder und Mitarbeiter der Europäischen Kommission nicht so attraktiv gestaltet werden, wie das bisher der Fall ist. Zudem sollte die Wiederwahl und Wiederernennung von Mitgliedern der Kommission und des Europäischen Parlaments sowie Richtern am EuGH ausgeschlossen werden, damit sich kein zentralistisches Eigeninteresse entwickeln kann. Ferner sollte das Wachstum des EU-Haushalts wirksam begrenzt werden. Die Gemeinschaft sollte keine Steuererhebungscompetenz bzw. Steuerhoheit erhalten und ihre Ausgaben nach dem Äquivalenzprinzip finanzieren. Schließlich wird ein Austrittsrecht für die Mitgliedsstaaten gefordert, wenn sich die betreffende Bevölkerung mehrheitlich dafür entscheiden sollte. Eine Umsetzung der Vorschläge würde z. T. weitreichende Vertragsänderungen erforderlich machen. Sie sind daher wohl politisch schwer durchsetzbar. Es bleibt zu hoffen, daß von ihnen genügend realisiert werden kann, um ineffiziente Supranationalisierungen politischer Entscheidungen in Zukunft zu verhindern und damit die föderale Balance in der EU zu halten. ◀

**ROLAND VAUBEL:**

### **Kein Grund für zentrale Standards – nationale Präferenzen weiterhin durchsetzbar**

Die überlegene Effizienz der Wettbewerbswirtschaft ist allgemein anerkannt. Sie macht den zu verteilenden Wohlstands-Kuchen groß. Daß auch der politische Wettbewerb effizient ist, erscheint uns ebenfalls selbstverständlich, soweit es um den Wettbewerb zwischen den Parteien und in den Parteien geht. Politischer Wettbewerb ist – wie der wirtschaftliche Wettbewerb – gleichbedeutend mit Wahlfreiheit. Er ist eine Voraussetzung für Demokratie. Dem Sozialstaat widerspricht er nicht. Noch nicht so weit verbreitet ist jedoch die Einsicht, daß diese Überlegungen analog für den politischen Wettbewerb zwischen den Regierungen verschiedener Länder gelten. Denn Regierungen sind Anbieter öffentlicher Güter und Transfers und sollten – wie alle Anbieter – einem möglichst starken Wettbewerbsdruck ausgesetzt sein.

Eine besonders weitreichende Form des politischen Wettbewerbs ist der »Systemwettbewerb«, wie wir ihn zum Beispiel in diesem Jahrhundert zwischen den kommunistischen Staaten des Ostens und den westlichen Demokratien erlebt haben. Hier ging es nicht um Einzelheiten der Wirtschaftspolitik, sondern ums Grundsätzliche. Trotzdem war es natürlich kein Wettbewerb zwischen »Systemen«, sondern zwischen politischen Akteuren, d.h. Individuen oder Institutionen. Der Systemwettbewerb hat den westlichen Demokratien recht gegeben. Auch der Integrationsprozess in Westeuropa hat Elemente des Systemwettbewerbs: die anfangs noch weitgehend merkantilistischen Vorstellungen der französischen Politiker konkurrierten mit der marktwirtschaftlichen Konzeption der Deutschen. Auch hier hat sich – jedenfalls bis Maastricht – eher die Marktintegration, das Wettbewerbsmodell, durchgesetzt.

Das Wichtigste am politischen Wettbewerb ist, daß er – wie der Wettbewerb in der Wirtschaft – Vergleiche ermöglicht. Die Bürger können zwischen Parteien, Regierungen und sogar Wirtschaftsordnungen (Institutionen) vergleichen. Sie brauchen keine theoretischen Überlegungen anzustellen, was wohl die beste Lösung ihrer Probleme wäre. Die Vielzahl der konkurrierenden experi-

mente erlaubt es ihnen, die überlegene Lösung an ihren Früchten zu erkennen. Der Vergleich der Resultate versetzt die Bürger überhaupt erst in die Lage, eine wirksame demokratische Kontrolle auszuüben.

Schon Kant hat 1784 darauf hingewiesen, daß die Willkür der Fürsten durch den politischen Wettbewerb in Schach gehalten wurde. Die »innere Kultur« der Staaten und der Sieg der Aufklärung seien dem Wettbewerb der Fürsten zu verdanken.<sup>1</sup> In der neueren wirtschaftsgeschichtlichen Literatur wird betont, daß sich der wissenschaftlich-technische Fortschritt und die moderne Industriegesellschaft vor allem deshalb in Europa – und nicht in Großreichen wie China oder Indien – entwickelte, weil die intellektuellen Eliten und verfolgte Minderheiten leichter ausweichen und die Bürger besser vergleichen konnten.<sup>2</sup> Es ist kein Zufall, daß sich Freiheit und Demokratie zuerst in Europa und den dreizehn Gründerstaaten der USA durchsetzten.

Wenn sich Europa jetzt für die Zentralisierung und damit gegen den politischen Wettbewerb entscheidet, so gibt es sein historisches Erfolgsmodell auf und optiert für das asiatische Modell. Die neue politische Kaste heißt »Eurokratie«.<sup>3</sup>

In der Europäischen Union wird die Zentralisierung verharmlosend »politische Integration« genannt. Daß Zentralisierung mit einem Verlust von Demokratie verbunden ist, zeigt die Geschichte der europäischen Integration geradezu exemplarisch. Betrieben wird der Zentralisierungsprozeß vor allem von denjenigen, die der demokratischen Kontrolle entgehen wollen – den Regierungen und ihren Bürokratien. Entstanden ist ein Europa der Exekutive. Selbst für die Gesetzgebung sind in erster Linie die Regierungen (der Rat) und die europäische Bürokratie (die Kommission) zuständig. Die Kommission besitzt sogar ein Vorschlagsmonopol. Über die europäische Gesetzgebung kann die Exekutive die Kontrollrechte der Parlamente außer Kraft setzen. Als zum Beispiel der Bundesrat 1992 gegen die von der Regierung geplante Mehrwertsteuererhöhung Front machte, hatte der Finanzminister die Möglichkeit, sein Ziel ohne jegliche parlamentarische Kontrolle über eine europäische Steuerrichtlinie zu erreichen.<sup>4</sup>

Für die Bürger ist der Brüsseler Gesetzgebungsprozeß schwer verständlich. Das liegt nicht nur an den Sprachbarrieren und den größeren

Entfernungen, sondern auch an der mangelnden Transparenz des Entscheidungsprozesses. Denn die Beratungen des Rates und der Kommission sind nicht öffentlich. Meist werden noch nicht einmal die Abstimmungsergebnisse veröffentlicht. Hunderte von Ausschüssen und Verbänden wirken an der Gesetzgebung mit. In keinem der Mitgliedsstaaten ist die Gesetzgebung so lobbylastig wie in Brüssel.<sup>5</sup> Eine geradezu unglaubliche Unkenntnis der europäischen Institutionen verraten die regelmäßigen Meinungsumfragen.<sup>6</sup>

Die Entdemokratisierung beruht nicht nur auf Konstruktionsfehlern des europäischen Hauses, die man hätte vermeiden können. Sie ist zum Teil ein systemimmanentes Merkmal internationaler politischer Integration. Schon allein die enorme Sprachvielfalt der Union verhindert, daß gemeinsame europäische Medien und eine europäische öffentliche Meinung entstehen können.<sup>7</sup> Es fehlt ein Diskussionsforum, in dem die Interessenkonflikte in einer für den Bürger verständlichen Weise ausgetragen werden können. Das Europa-Parlament kann dies nicht leisten. Außerdem ist es selbst an politischer Zentralisierung interessiert, weil sie ihm einen Zuwachs an Kompetenzen und Macht beschert.

1. Immanuel Kant, »Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht«, in: Kurt Rossmann (Hg.), *Deutsche Geschichtsphilosophie von Lessing bis Jaspers*, Birsfelden-Basel 1959, S. 58 f.

2. Einen Überblick über die neuere Literatur bieten Peter Bernholz, Manfred E. Streit, Roland Vaubel, »Introduction and Overview«, in: dies. (Hg.), *Political Competition, Innovation and Growth: A Historical Analysis*, Berlin etc. 1998, S. 3 ff.

3. Vgl. Konrad Adam, *Die Republik dankt ab: Deutschland vor der europäischen Versuchung*, Berlin 1997, S. 237.

4. Die Einzelheiten schildert Hans Schauer, *Europa der Vernunft: Kritische Anmerkungen nach Maastricht*, Bonn 1993, S. 27.

5. Zu dieser Schlußfolgerung kommen S.A. Andersen und K.A. Eliasson, »European Community Lobbying«, *European Journal of Political Research* 20, 1991, S. 173-187.

6. So ergab eine Umfrage des Eurobarometers aus dem Jahr 1993, daß 33 Prozent der Befragten das Europäische Parlament für das entscheidende Gesetzgebungsorgan hielten. Außerdem wurde nach der Anzahl der Mitgliedsstaaten, der Hauptstadt der Gemeinschaft und dem Namen des Kommissionspräsidenten gefragt. Nur acht Prozent der Befragten konnte alle vier Fragen richtig beantworten.

7. Vgl. auch Dieter Grimm, »Which Constitution for Europe?« in: Horst Siebert (Hg.), *Quo Vadis Europe?* Tübingen 1997, S. 8 f.

Die politische Integration oder Zentralisierung Europas schwächt also den politischen Wettbewerb und damit die Demokratie. Ist sie trotzdem notwendig, nämlich – wie neuerdings einige meinen – um den Sozialstaat zu retten? Stehen wir vor einem Dilemma? Müssen wir zwischen Demokratie und Sozialstaat wählen?

Die Gefahr, die einige an die Wand malen, heißt »Sozialdumping«. Doch schon der Begriff ist unsinnig. Unter »Dumping« verstehen die Ökonomen, daß jemand seine Produkte im Ausland billiger als im eigenen Land anbietet (Preisdiskriminierung) oder vorübergehend unter Kosten verkauft, um eine Monopolstellung zu erringen. Daß die Arbeitsstunde in Portugal weniger als in Deutschland kostet, hat aber nichts mit Preisdiskriminierung oder einer Monopolisierungsstrategie zu tun. Es liegt daran, daß der Produktionsfaktor Arbeit in Portugal relativ zu Kapital reichlicher und weniger produktiv ist.

Natürlich sind nicht nur die Löhne, sondern auch die Sozialstandards in Portugal niedriger. Denn Sozialstandards sind mit Kosten verbunden, und die Bereitschaft, diese Kosten zu tragen, hängt vom Entwicklungsniveau ab. Bezeichnet man die Kosten der Sozialstandards als »Soziallohn« und den Rest des Lohnes als »Geldlohn«, so muß die Summe aus Soziallohn und Geldlohn der Arbeitsproduktivität entsprechen. Wird in Portugal der Soziallohn – zum Beispiel durch europäische Sozialstandards – erhöht, so müssen die portugiesischen Arbeitnehmer auf Geldlohn verzichten. Da ihr Geldlohn sowieso niedriger als der deutsche ist, sind sie nicht an deutschen Sozialstandards interessiert. Der damit verbundene Lohnverzicht ist ihnen zu hoch. Wer den weniger entwickelten Mitgliedsländern über europäische Richtlinien deutsche Sozialstandards aufzwingt, bekämpft daher nicht »Sozialdumping«, sondern verhält sich unsolidarisch.<sup>8</sup>

Ist aber nicht zu befürchten, daß die zunehmende Integration der Märkte in Europa und der Welt den deutschen Sozialstaat unterminiert? Zwingt nicht der zunehmende internationale Wettbewerb – die vielzitierte »Globalisierung« – Deutschland dazu, Sozialleistungen und Sozialstandards abzubauen, um seine Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten oder wiederzugewinnen? Hilft dagegen nicht einzig und allein eine internationale

Zentralisierung oder Abstimmung der Sozialpolitik – zum Beispiel auf europäischer Ebene?

Wer so fragt, übersieht, daß die internationale Wettbewerbsfähigkeit unserer Arbeitsplätze von den gesamten Arbeitskosten abhängt und daß der »Soziallohn« nur ein Teil davon ist. Das Gewicht der sozialen Komponente muß von den Wünschen der Arbeitnehmer abhängen. Wenn der Soziallohn heute das gewünschte Niveau hat, kann die internationale Wettbewerbsfähigkeit kein Grund sein, ihn abzusenken. Dann muß der Geldlohn die volle Last der Anpassung tragen.<sup>9</sup> Wenn dagegen nicht das Niveau, sondern das Gewicht des Soziallohns (im Gesamtlohn) konstant gehalten werden soll, muß sich Lohnzurückhaltung auch auf den Soziallohn beziehen.<sup>10</sup>

Die Hauptschwierigkeit besteht darin herauszufinden, welche Soziallohnkomponente die einzelnen Arbeitnehmer überhaupt wünschen. Deshalb muß der Umbau des Sozialstaates vor allem darin bestehen, dem einzelnen im sozialen Bereich mehr Wahlmöglichkeiten einzuräumen – sowohl

8. Eine Reihe von Beispielen liefern Thomas Schuster und Roland Vaubel, »Europäische Sozialpolitik«, in: Renate Ohr (Hg.), *Europäische Integration*, Stuttgart etc. 1996, S. 173-199.

9. Aus dem gleichen Grund führt internationaler Wettbewerb bei einer vernünftigen Zuordnung der wirtschaftspolitischen Instrumente und Ziele auch nicht zu »Umwelt-Dumping«. Der Umweltschutz muß den Umweltpräferenzen der Bürger entsprechen. Dafür, daß der internationale Wettbewerb mit Vollbeschäftigung einhergeht, sind die Tarifpartner zuständig. Die Zahlungsbereitschaft der Bürger für saubere Umwelt hängt allerdings von ihrem Einkommen ab.

10. Was die steuerfinanzierten Sozialleistungen und generell die staatliche Umverteilung über das Steuersystem angeht, zeigen Lars P. Feld, Gebhard Kirchgässner und Marcel R. Savioz, daß eine »race to the bottom« nicht zu beobachten ist und daß der Verzicht auf eine Zentralisierung der Steuer- und Sozialpolitik tatsächlich keineswegs zu einer ungleichmäßigeren Einkommensverteilung führen muß: »Institutioneller Wettbewerb in der Europäischen Union: Das Ende des Sozialstaates?« in: Eckart Knappe, Albrecht Winkler (Hg.), *Sozialstaat im Umbruch: Herausforderungen an die deutsche Sozialpolitik*, Frankfurt/M., New York 1997, S. 17-45. Insbesondere die Annahme, daß Unterschiede in der Steuer- und Sozialpolitik erhebliche Wanderungen auslösen, erweist sich als weltfremd.

bei der Sozialversicherung als auch bei den Sozialstandards.<sup>11</sup>

Die notwendigen sozialpolitischen Innovationen werden desto eher gelingen, je größer die Vielfalt der Experimente ist. Nicht eine europäische Zentralisierung, sondern eine Individualisierung und Dezentralisierung der Entscheidungen tut not. Man kann es auch Emanzipation nennen. ◀

#### **ARNE HEISE:**

### **Koordinierte Haushaltspolitik zur Stabilisierung des Wirtschaftswachstums, Harmonisierung von Sozialstandards und Steuersätzen gegen Unterbietungskonkurrenz**

**M**it der zunehmenden Globalisierung, offensichtlicher aber mit der fortschreitenden europäischen Integration hat seit geraumer Zeit die Diskussion eingesetzt, ob die nationalstaatliche Politikfähigkeit an (internationale) Grenzen gestoßen sei. Kann es sich der Nationalstaat künftig leisten, sozialstaatliche Systeme, Arbeitsmarktregulierungen und Ziele nach den Präferenzen der nationalen Akteure auszurichten oder erzwingt die internationale Konkurrenz eine Systemkonvergenz und die nationale Politikimpotenz? Oder bedarf es vielleicht supranationaler Regulierungen und Institutionen, die an die Stellen ihrer (vorgeblich) ohnmächtigen nationalen Pendanten treten?

### **Koordinierte Stabilisierungspolitik gegen Trittbrettfahrertum und Steuerungunschärfe**

Sowohl der Maastrichter Vertrag über die Europäische Union als auch seine Ergänzung auf dem Amsterdamer EU-Ratsgipfel 1997 bekennen sich zu einer Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsländer der Europäischen Union. Obwohl in den genannten Verträgen nicht klar ausgeführt ist, was unter »Wirt-

11. Zahlreiche Vorschläge in diese Richtung enthält mein Buch *Sozialpolitik für mündige Bürger: Optionen für eine Reform*, Baden-Baden 1990.

schaftspolitik« im einzelnen zu verstehen ist, geht es primär um makroökonomische Stabilisierungspolitik, die im wesentlichen, da die Geldpolitik mit dem Übergang in die Europäische Währungsunion ab 1999 zwangsläufig vereinheitlicht ist, öffentliche Haushaltspolitik meint. Im »Stabilitäts- und Wachstumspakt« (SWP) verpflichten sich die Mitgliedstaaten nicht nur zur Einhaltung eines maximalen Haushaltsdefizites von 3% des Bruttoinlandsproduktes (BIP), sondern auch zum Grundsatz des ausgeglichenen Haushaltes. Im Rahmen eines »Verfahrens bei übermäßigem Defizit« ist klar geregelt, unter welchen Bedingungen und in welchem Zeitraum eine Sanktion gegen den Mitgliedstaat auszusprechen ist, der ein »übermäßiges Defizit« aufweist. Damit haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union für eine regelgebundene »Gleichberechtigungsmethode« der Koordinierung entschieden. Für eine »Hegemonialmethode«, bei der ein Land eine tonangebende, regelsetzende Rolle übernimmt, fehlte verständlicherweise die politische Legitimation, für die »Supranationalitätsmethode«, bei der Gemeinschaftsorgane benötigt werden, die in der Richtlinienkompetenz über den Nationalstaaten stehen, fehlte die Bereitschaft zum Souveränitätsverzicht.<sup>1</sup>

Die Reaktionen auf die Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der EU fallen naturgemäß sehr unterschiedlich aus. Der neoliberale Mainstream feiert einerseits die Festschreibung der »klassischen Haushaltsregel« als Rückkehr zu einer vernünftigen Budgetpolitik, stimmt aber andererseits reflexartig in die Kritik an koordinierten wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen ein, weil eine politische Koordinierung nicht ausreichend Raum für eine marktliche Koordinierung – also die Konkurrenz der nationalen Wirtschaftspolitiken – lasse und mit einer ausdrücklichen Erwähnung in den Vertragstexten eine Verantwortlichkeit auf europäischer Ebene entstehen könnte, die besser auf nationaler Ebene verbliebe.<sup>2</sup> So erstaunlich es klingt, daß gerade der

1. Zu den verschiedenen Methoden der Koordinierung siehe W. Maening, *Internationale Transmission und Koordinierung der Wirtschaftspolitik*, Berlin 1990, S. 107 ff.

2. A. Wolter/R.H. Hasse, »Gemeinsame Beschäftigungspolitik: Überfällig oder überflüssig?«, in: *Wirtschaftsdienst*, Heft 7, 1997, S. 386-389.

neoliberale Mainstream die nationale Verantwortung einklagt (Subsidiaritätsprinzip), andererseits ständig die nationalen Handlungsgrenzen in der globalen Welt beschwört, so verständlich wird diese Position, wenn Wirtschaftspolitik nach neoliberaler Verständnis im wesentlichen als Ordnungspolitik im Sinne der Deregulierung vermachter Märkte verstanden wird.

Jene Ökonomen, die eine Interventionsnotwendigkeit des Staates zur Stabilisierung des Wirtschaftswachstums und damit auch zur Beschäftigungssicherung akzeptieren (sehr grob könnte man von »Keynesianern« sprechen), loben die Koordinierungsverpflichtung der Maastrichter und Amsterdamer Vertragswerke. Sie führen dafür zwei wesentliche Begründungen an:

- ▶ Koordinierung beseitigt das Problem des Trittbrettfahrerverhaltens (Nutzung der Effekte einer wirtschaftspolitischen Maßnahme, ohne etwas dazu beitragen zu müssen) und verhindert damit eine Situation der gegenseitigen Blockade (Gefangenen-Dilemma). Damit führt internationale Koordinierung zur allgemeinen Wohlfahrtssteigerung.
- ▶ Wirtschaftspolitik nach dem Ziel-Mittel-Ansatz setzt voraus, daß die Instrumente den nationalen Wirtschaftssubjekten eindeutig zugeordnet werden können, um eine deterministische Zielerreichung zu gewährleisten. Mit der zunehmenden Globalisierung entsteht eine Steuerungsunschärfe (Maßnahmen berühren auch internationale Wirtschaftssubjekte: »Spillover-Effekte« oder »Exit-Optionen«), die nur durch eine Koordinierung von Wirtschaftspolitik reduziert werden kann.

So klar also die Notwendigkeit der Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der EU zu sein scheint, so häufig werden auch die Probleme benannt:<sup>3</sup>

*Erstens:* Koordinierung setzt voraus, daß gemeinsame wirtschaftspolitische Ziele verfolgt werden. Zwar ist die Stabilisierung von Wachstum und Beschäftigung ein Ziel, auf das man sich schnell einigen kann, doch mag die Abweichung von diesem Ziel und mithin die erforderliche Wirtschaftspolitik nicht in allen Ländern der EU gleichermaßen ausfallen. Mit der Vereinheitlichung der Geldpolitik in der Europäischen Währungsunion dürfte es allerdings zu einer weiteren Harmonisierung zumindest der konjunkturellen Entwicklung in der EU kommen, und auch

die Anfälligkeit für länderspezifische Schocks ist zumindest für die Kernländer der E(W)U nicht sehr ausgeprägt. Schließlich haben alle EU-Mitgliedstaaten gleichermaßen (wenn auch nicht in gleichem Ausmaß) mit Massenarbeitslosigkeit und Wachstumsproblemen zu kämpfen.

*Zweitens:* Eine unterschiedliche Problemwahrnehmung – haben wir es tatsächlich mit unfreiwilliger Arbeitslosigkeit zu tun oder handelt es sich bei der hohen Arbeitslosigkeit in Europa vielmehr um freiwillige Arbeitslosigkeit, wie es der moderne Monetarismus behauptet? – führt (fast) zwangsläufig zu unterschiedlicher Zielsetzung und Mittelwahl.<sup>4</sup> Eine Koordinierung wäre kaum denkbar oder müßte zu suboptimaler Politikabstimmung führen.

*Drittens:* Selbst bei Einigkeit über die Wahrnehmung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung muß noch lange keine Einigkeit über das anzuwendende Instrumentarium bestehen – so hat die konservative Regierung in Großbritannien in den 80er Jahren eine deutlich konsequentere Politik der Deregulierung betrieben als die konservativ-liberale Regierung in der Bundesrepublik. Und auch die Bereitschaft zum Einsatz expansiver, makroökonomischer Maßnahmen scheint bei der linken Regierung in Frankreich ausgeprägter zu sein als in Großbritannien unter »New Labour«.

Diese Koordinierungsprobleme können am besten bei hierarchischer oder supranationaler Koordinierung überwunden werden – Wege, die im Prozeß der europäischen Integration bislang nicht beschritten wurden und, so die einfache Prognose, auch in absehbarer Zukunft nicht offenstehen. Es verbleibt dann nur die Hoffnung, durch Anreize koordiniertes Verhalten zu fördern. Der »Stabilitäts- und Wachstumspakt« favorisiert in Verbindung mit dem »Verfahren bei übermäßigem Defizit« des Maastrichter Vertrages ein Koordinierungsverfahren mit Hilfe negativer

3. K.W. Rothschild, »Internationale Koordinierung der Wirtschaftspolitik«, in: *Konjunkturpolitik*, 36. Jg., Heft 2/3, 1990, S.15-39; J. Scheide/St. Sinn, »How Strong Is the Case for International Coordination?«, in: J.A. Dorn/W.A. Niskanen (Hrsg.), *Dollars, Deficits and Trade*, Boston u. a., 1989.

4. J.A. Frankel/K. Rockett, »International Macroeconomic Policy Coordination. When Policymakers Do Not Agree on the True Model«, in: *American Economic Review*, Vol. 78, 1988, S. 318-340.

Anreize, d. h. von Sanktionen bei nicht-konformem Verhalten.

So schlüssig sich dieses Koordinierungsverfahren auch herleiten läßt, so problematisch sind die konkreten Koordinierungsziele: ein über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichenes öffentliches Budget und die Verhinderung selbst zeitweiliger Defizite von mehr als 3% des nationalen BIP. Damit wird einerseits eine Verschuldungsregel festgeschrieben, die kaum als optimal bezeichnet werden kann: weder ergibt sie sich zwangsläufig aus dem Postulat der Durchhaltbarkeit von Finanzpolitik noch dürfte sie die Wachstumskräfte der Wirtschaft optimal unterstützen. Andererseits wird auch die (koordinierte) Einschränkung der »automatischen Konjunkturstabilisatoren« bewirkt, was ein zusätzliches Instabilitätspotential beinhaltet. Schließlich lassen diese Koordinierungsinhalte keinen Raum für eine ökonomisch sinnvolle Differenzierung zwischen konjunkturellem (laufendes Budget) und strukturellem Defizit (Kapital-Budget).

Eine sinnvolle Koordinierungsregel in der EU muß also eine Regelbindung für das Kapital-Budget (z. B. systematisch orientiert an der »Investitionslücke« des jeweiligen EU-Mitgliedstaates oder pragmatisch orientiert an der Festlegung einer Zielgröße der öffentlichen Investitionsquote) und das laufende Budget (z. B. orientiert an einer nachhaltigen Gesamtverschuldung) vorsehen. Grundsätzlich könnte die Sanktionierung für das Koordinierungsverfahren des laufenden Budgets ähnlich aussehen wie im SWP, während die Einhaltung der Koordinierung des Kapital-Budgets z. B. über die Kreditvergabepolitik der Europäischen Investitionsbank (EIB) unterstützt werden könnte.

In Bezug auf das Koordinierungsziel muß die EU noch eine Kurskorrektur vornehmen, soll der europäische Integrationsprozeß die Wachstumskräfte nicht unnötig beschneiden. Die Nationalstaaten verlorlen bei all dem keineswegs an Bedeutung, sondern würden sich neben der Zieldefinition und dem Instrumenteneinsatz auch noch für die Koordinierungsleistung verantwortlich zeigen.

## Gemeinsame Standards gegen Sozialdumping und Steuererosion

Soll die Bereitstellung öffentlicher Güter im wirtschaftlich vereinten Europa in nationaler Verantwortung und nach den Präferenzen der nationalen Akteure erfolgen, so muß sichergestellt sein, daß keine Form von europäischem Marktversagen zu erwarten ist. Genau dies ist aber nicht der Fall:

In einem einheitlichen Währungsraum wie der Europäischen Währungsunion (EWU), in der die Bereitstellung des öffentlichen Gutes »soziale Sicherheit« direkt (durch die Finanzierung der Sozialpolitik über die Lohnnebenkosten wie im sogenannten Bismarck-System) oder indirekt (durch die Finanzierung der Sozialpolitik über das allgemeine Steueraufkommen wie im sogenannten Beveridge-System) die Wettbewerbsfähigkeit nationaler Akteure beeinflußt, besteht die Gefahr eines »Sozialdumpings«.<sup>5</sup> Anders als in durch flexible Wechselkurse miteinander verbundenen nationalen Währungsgebieten können nationale Teilwirtschaften eines gemeinsamen Währungsraums die Ausgestaltung und Finanzierung ihres Sozialsystems nicht mehr nach eigenen Präferenzen ausrichten, sondern werden durch den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaftsakteure eingeschränkt. Hier liegt also eine klare »Externalität« vor, die ohne Harmonisierung zu einer Unterversorgung mit sozialer Sicherheit führen müßte. In diesem Sinne ist dann auch die Verwendung des Begriffs »Dumping« gerechtfertigt, weil die »sozialen Kosten« (die aus der Bereitstellung von öffentlichen Gütern erwachsen) der Produktion aus Wettbewerbsgründen – und eben nicht als Ausdruck der Präferenzen der nationalen Akteure hinsichtlich ihres Versorgungsbedarfs mit dem öffentlichen Gut »soziale Sicherheit« – unterlaufen werden. Diese Entwicklung pervertiert die Vorstellung von marktlichem Wettbewerb als Entdeckungsverfahren der effizientesten Versorgungsmethode.

Allerdings lassen die sehr heterogenen, in der jeweiligen kulturellen Einbettung gewachsenen nationalen Institutionen einen hohen Grad an Pfadabhängigkeit erwarten. Auch mag die insti-

5. A. Heise, *Europäische Sozialpolitik – Eine Einschätzung aus gewerkschaftlicher Sicht*, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 1998.

tutionelle Harmonisierung eine dynamische Ineffizienz nahelegen.<sup>6</sup> In diesem Fall wäre nicht für die institutionelle Harmonisierung der Sozialpolitik im Sinne einer Sozialversicherungsunion zu plädieren, sondern für eine europäische Harmonisierung, die die Differenzen in den nationalen Institutionengefügen akzeptiert und den institutionellen Wettbewerb im Sinne einer »best practice« erlaubt. Konkret kann die europäische Bereitstellung des öffentlichen Gutes »soziale Sicherheit«, die weder die großen realwirtschaftlichen Produktivitäts-, Kosten- und Einkommensunterschiede in der EWU übersieht noch die Gefahr des Sozialdumpings mißachtet, nur darauf hinauslaufen, die Sozialleistungsquoten aneinander zu binden. Als Referenzmodelle hierfür sind die »Sozialschlinge« bzw. das »Korridormodell« hinlänglich beschrieben.<sup>7</sup> Indem man sich innerhalb der E(W)U auf ein oder mehrere Bandbreiten der Sozialausgaben als Anteil an der nationalen Wertschöpfung einigt, können die – noch sehr unterschiedlichen – nationalen Leistungsfähigkeiten mit institutionellem Wettbewerb kombiniert und gleichzeitig eine wettbewerbszentrierte Unterversorgung mit sozialer Sicherheit vermieden werden.

Wenn die Stabilisierungs- und Sozialpolitik behandelt werden, kann die Fiskalpolitik nicht unerwähnt bleiben, bildet sie doch deren finanzielle Grundlage. Bereits im EG-Vertrag von 1986 wird die Harmonisierung der indirekten Steuern angemahnt, soweit dies der Vollendung des EU-Binnenmarktes dienlich ist. Mit der Europäischen Währungsunion und der weiteren kapitalseitigen europäischen Integration wird auch eine Koordinierung der direkten Besteuerung immer wichtiger: Mit der Fixierung der Wechselkurse in der EWU erhält die direkte Besteuerung unmittelbaren Einfluß auf die Wettbewerbsfähigkeit der besteuerten nationalen (oder regionalen) Einheit. Mit zunehmenden internen Verrechnungsmöglichkeiten stehen multinationalen Unternehmen in erhöhtem Maße Möglichkeiten offen, Gewinne dort auszuweisen, wo die Besteuerung am niedrigsten ist. Damit aber wird die Selbstbestimmung der Besteuerung nach nationalen Präferenzstrukturen unmöglich, ein Steurdumping die kaum vermeidliche Folge.<sup>8</sup> Die Parallelen zur Sozialpolitik sind offensichtlich.

Eine Koordinierung der EU-weiten Besteue-

rung ist deshalb notwendig, um die Effizienz der Steuersysteme (im Sinne der maximalen Wohlfahrtssteigerung) zu bewahren. Diese Effizienz kann nicht durch EU-weiten Wettbewerb um die niedrigsten Steuersätze gewährleistet werden, sondern allenfalls durch den nationalen (partei-) politischen Wettbewerb um die effizientere Steuer(re-)form.

Die Bereitstellung öffentlicher Güter wird auch zukünftig in nationaler Verantwortung verbleiben, doch zeigt sich, daß ein einheitlicher Währungsraum eine Harmonisierung der europäischen Fiskal- und Sozialpolitik erzwingt. Es bedarf deshalb nach der neoliberal dominierten Phase der »negativen Integration« endlich weiterer Schritte der »positiven Integration«.<sup>9</sup> ◀

6. Th. Schuster/R. Vaubel, »Europäische Sozialpolitik«, in: R. Ohr (Hrsg.), *Europäische Integration*, Stuttgart, 1996.

7. K. Busch, »Das Korridormodell: ein Konzept zur Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr. 2, 1998, S. 147-156.

8. Ob es tatsächlich bei steuerlichem Wettbewerb zu einem Dumping-Prozess kommt, ist in der Literatur heftig umstritten. Entscheidend ist, ob das »Äquivalenz-Prinzip«, also die Einheit von Besteuerung und Bereitstellung öffentlicher Güter, aufrecht erhalten werden kann. Meine Einschätzung ist aus den oben genannten Gründen sehr skeptisch. Die zusätzlichen Gefahren eines unerwünschten Besteuerungsmix (der die immobilen Faktoren höher besteuert), zunehmender Steuerungerechtigkeit und der damit verbundenen Untergrabung der Steuermoral wird allerdings kaum bestritten; vgl. G. Larbig, »Perspektiven des europäischen Steuerwettbewerbs«, in: *Wirtschaftsdienst*, Heft 12, 1998, S. 743-749 und Heinemann in dieser Ausgabe von *Internationale Politik und Gesellschaft*.

9. F.W. Scharpf, »Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States«, in: G. Marks, F.W. Scharpf et al., *Governance in the European Union*, London, 1996.