

Bernhard Külp (Hrsg.)

Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit

- Sonderdruck -

Band 56 der Schriftenreihe des Instituts für Allgemeine
Wirtschaftsforschung der Albert-Ludwigs-Universität
Freiburg i. Br.

Rudolf Haufe Verlag • Freiburg i. Br.

ISBN 3-448-03454-1

Best.-Nr. 09.42

© Rudolf Haufe Verlag, Freiburg i. Br. 1996

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Einband-Entwurf: Manfred Stark, Freiburg i. Br.

Satz: Satzrechenzentrum kühn & weyh Software GmbH, Freiburg i. Br.

Druck: F. X. Stückle, 77955 Ettenheim

Sozialpolitik und Standortwettbewerb

Die ordnungspolitische Perspektive

Chrysostomos Mantzavinos und Viktor Vanberg

Inhalt

- 1 Einleitung
- 2 Sozialpolitik als nationalstaatliche Ordnungsentscheidung
- 3 Die Europäische Union als supranationaler Ordnungsrahmen
- 4 Das Spannungsverhältnis zwischen nationaler Sozialpolitik und europäischer Freizügigkeitsordnung
- 5 Möglichkeiten der politischen Reaktion
- 6 Europäische Verfassungswahl und Sozialpolitik
- 7 Schlußfolgerungen

Literaturverzeichnis

1 Einleitung

Anliegen dieses Beitrages ist es, zu untersuchen, welche Auswirkungen von einem Standortwettbewerb auf nationale Sozialpolitiken ausgehen und welche Möglichkeiten für die Gestaltung nationaler Sozialpolitik unter diesen Bedingungen existieren. Dabei wird die europäische Union als Beispielfall behandelt, da mit der Vollendung des gemeinsamen Marktes und der damit

einhergehenden Erleichterung von Faktorwanderungen zwischen den Mitgliedstaaten ein verschärfter Standortwettbewerb verbunden ist.

Die hier vorzutragende Analyse geht von der Perspektive der Verfassungsökonomie oder "Constitutional Political Economy" (z.B. *Buchanan*, 1991) aus. Grundlegend für diese Perspektive ist die Unterscheidung zwischen zwei verschiedenen Ebenen von Entscheidungen oder Wahlhandlungen. Auf der Ebene der Regelordnung geht es um **konstitutionelle** Entscheidungen, d.h. um Entscheidungen **zwischen** Regeln, die von der Wahl von Strategien **innerhalb** von Regeln auf der Ebene der Handlungsordnung, d.h. von den **sub-konstitutionellen** Entscheidungen klar zu trennen sind. Die konstitutionellen Entscheidungen definieren die Spielregeln oder den Ordnungsrahmen, innerhalb dessen die "Spieler" ihre (konstitutionell begrenzten) Strategien wählen können.

Im Sinne der genannten Perspektive wird hier die Frage der Sozialpolitik auf der konstitutionellen Ebene untersucht, als ein Problem der Gestaltung des Ordnungsrahmens eines Gemeinwesens. Zunächst werden wir Sozialpolitik als nationalstaatliche Ordnungsentscheidung diskutieren und kurz auf inhärente Probleme moderner Demokratien eingehen (Abschnitt 2). Im Anschluß daran wird die Rolle der Europäischen Union als supranationaler Regel- und Rahmenseiter beleuchtet (Abschnitt 3), und es wird das Spannungsverhältnis zwischen nationaler Sozialpolitik und fortschreitender Integration untersucht (Abschnitt 4). Abschnitt 5 behandelt mögliche Reaktionen der Politik auf dieses Spannungsverhältnis, und Abschnitt 6 diskutiert die europäische Verfassungswahl adäquater sozialpolitischer Regelungen. Die Gedanken werden dann im letzten Abschnitt zusammengefaßt (Abschnitt 7).

2 Sozialpolitik als nationalstaatliche Ordnungsentscheidung

In modernen Demokratien wird Sozialpolitik gemeinhin als eine notwendige Ergänzung zu einer auf marktwirtschaftlichen Prinzipien basierenden Wirtschaftsordnung angesehen. Mit Sozialpolitik sind dabei üblicherweise Maßnahmen gemeint, die darauf gerichtet sind, gewisse Lebensrisiken abzusichern oder die Lebenslage als schutzbedürftig betrachteter Personen und Gruppen zu verbessern (vgl. *Engelhardt* 1995, S. 9f., und *Lampert* 1990,

S.11f.). Soziale Gerechtigkeit wird dabei in der Regel als das Leitziel angegeben, das Regierungen als Träger der Sozialpolitik zu verwirklichen haben. Die Demokratiekritik *Hayeks* (1979, Kap. 1) und der Public-Choice Theorie (z.B. *Buchanan/Tullock* 1962, *Brennan/Buchanan* 1985, Kap. 3) haben darauf aufmerksam gemacht, daß die Vorstellung vom Staat als wohlwollendem Sachwalter des Allgemeinwohls ein Trugbild ist. Die unzureichende Gewaltentrennung, die Logik des Wahlzyklus und die leichtere Organisierbarkeit der Interessen kleinerer Gruppen (vgl. *Olson* 1965) führen dazu, daß sich Politiker in der Regel um Mehrheitsbildungen mit kurzfristigem Horizont bemühen. Da Demokratie "ein Grundsatz über das Verfahren [darstellt], in dem bestimmt wird, was als Gesetz zu gelten hat" (*Hayek* 1960/1971, S. 125f.), beschäftigen sich Politiker vornehmlich mit dem Zustandekommen mehrheitsfähiger Gesetze.¹ Dabei werden Forderungen von Interessengruppen befriedigt, die Wahlstimmen sichern und die Wiederwahlschancen erhöhen. Die kumulative Befriedigung von partikularen Interessen gut organisierbarer Gruppen führt allmählich zu einer Privilegienordnung. Ergebnis der angedeuteten Dynamik demokratischer Politik ist das **Wachstum** der **Staatsaufgaben**² und damit auch der **Staatsausgaben**. Sozialpolitische Forderungen gehen in die Programmatik politischer Parteien ein, um die Unterstützung von Gruppeninteressen zu sichern. Da die öffentliche Meinung die "soziale" Rolle des Staates weitgehend legitimiert³ und da große Gruppen, wie die Konsumenten und die Steuerzahler, schwer zu organisieren sind, lassen sich auch Privilegien jeder Art unter dem Deckmantel der Sozialpolitik verbergen. Der verfassungsmäßig nur unzureichend gezügelte

1 Die Auffassung, daß die Demokratie eher als Methode denn als ein Ideal zu betrachten ist, wird relativ früh von *Schumpeter* vertreten: "Die Demokratie ist eine politische Methode, das heißt: eine gewisse Art institutioneller Ordnung, um zu politischen - legislativen und administrativen - Entscheidungen zu gelangen, und daher unfähig, selbst ein Ziel zu sein, unabhängig davon, welche Entscheidungen sie unter gegebenen historischen Verhältnissen hervorbringt. Und dies muß der Ausgangspunkt für jeden Versuch einer Definition sein" (*Schumpeter* 1942/1950, S. 384).

2 Im Sinne der Unterscheidung von *Buchanan* (1975, S. 68-70) zwischen "protective state" und "productive state" findet ein fortdauerndes Wachstum von staatlich finanzierten (und meist auch staatlich produzierten) Gütern und Dienstleistungen statt.

3 Das hat *Eucken* frühzeitig erkannt: "Paradoxe Weise wird aber gerade dieser heutige Staat je mehr er sich dem Prinzip der Amoral verschreibt, von vielen Menschen als ein Wesen angesehen, dem fast unbeschränkte Aufgaben übertragen werden können, als ob er der unabhängige und wohlwollende Vater seiner Bürger wäre" (*Eucken* 1952, S. 330).

politische Prozeß moderner Demokratien führt so zum Wohlfahrtsstaat, in dem die Sozialpolitik von maßgeblicher Bedeutung ist.

Für unsere Fragestellung wichtig ist der Umstand, daß sozialpolitische Maßnahmen auch wenn sie oft einen „punktuell-ungrundsätzlichen“ Charakter besitzen⁴, **immer auf der Regelebene getroffen werden**. Die Träger der Sozialpolitik verändern mit ihren Entscheidungen den Ordnungsrahmen, innerhalb dessen der Wirtschaftsprozess stattfinden kann. Jedes Mal, wenn ein neues Gesetz mit sozialpolitischem Inhalt verabschiedet wird, werden die Spielregeln für wirtschaftliches Handeln neu definiert, werden die Handlungsrestriktionen für die Akteure neu festgelegt, und damit wird auch eine jeweils andere Form der Interaktion der betroffenen Individuen hervorgebracht. Aufgrund der sozialpolitisch motivierten Änderung der Regelordnung verändert sich entsprechend die resultierende Handlungsordnung.⁵

Im Falle nationaler Jurisdiktionen, wie den Mitgliedsstaaten der europäischen Union, ist somit Sozialpolitik als nationalstaatliche Ordnungsentcheidung zu verstehen. Es liegt im Ermessen der jeweiligen Gesetzgebungsmehrheit, diejenigen sozialpolitischen Regulierungen zu erlassen, die ihren Vorstellungen und Interessen am ehesten entsprechen. Die Bürger der betreffenden Jurisdiktion können zunächst durch „Widerspruch“ oder „voice“ (*Hirschman* 1970), also mittels ihrer Wahlstimme auf solche Gesetzgebung reagieren und somit die „Güte“ der angebotenen Sozialpolitik beurteilen⁶. Wahlen und Referenda innerhalb nationaler Jurisdiktionen sind die direkten Reaktionsmöglichkeiten der Bürger auf die (sozial-)politischen Maßnahmen der nationalen Regierungen.

4 Über den oft punktuellen Charakter der Wirtschaftspolitik vgl. z.B. *Eucken*: „Aber: So falsch es wäre, den historischen Moment mit seinen besonderen Machtkonstellationen und Inponderabilien zu vernachlässigen, so gefährlich wäre es, auf grundsätzliche Überlegungen zu verzichten und in den verhängnisvollen Fehler der Vergangenheit mit ihrer punktuell-ungrundsätzlichen Wirtschaftspolitik zurückzufallen. Wer da meint, man könne Handelspolitik, Preispolitik, Patentpolitik, Agrarpolitik und überhaupt Wirtschaftspolitik punktuell und unter den Eindrücken des Tages treiben, irrt - wie wir wissen - völlig“ (*Eucken* 1952, S. 251).

5 Zur Beziehung zwischen Regelordnung und Handlungsordnung siehe z.B. *Hayek* 1969, S. 161-198.

6 Von den bekannten Problemen der rationalen Unwissenheit der Bürger und der Tatsache, daß Sozialpolitik nur einen Teil des angebotenen Bündels von politischen „Gütern“ darstellt, wollen wir hier abstrahieren. Vgl. dazu *Aranson* (1989/1990) und *Vanberg* (1994a, Kap. 11).

3 Die Europäische Union als supranationaler Ordnungsrahmen

Die Entwicklung der Europäischen Integration - ausgehend von den Römischen Verträgen bis zum Vertrag zur Europäischen Union - ist von einer Verlagerung der Regulierungskompetenz von den Nationalstaaten auf die europäische Ebene gekennzeichnet. Die Organe der Europäischen Union sind durch die jeweils geltenden Verträge legitimiert, Regelungen zu erlassen, die einen zwingenden Charakter für die Mitgliedstaaten besitzen können. Faktisch bedeutet dies, daß die Europäische Union konstitutionelle Entscheidungen treffen kann, die gegenüber der nationalen Gesetzgebung Vorrang haben. Es existiert also de facto eine höhere Ebene der Regelwahl, auf der Spielregeln für die nationalen Regierungen erlassen und durchgesetzt werden können.

Mit der Vollendung des Binnenmarktes ist der Einfluß der Regelsetzung auf europäischer Ebene besonders sichtbar geworden. Der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital (Art. 7a EG-Vertrag) bedeutet die Aufhebung aller politisch bedingten Mobilitätsbarrieren zwischen den Nationalstaaten. Die konstitutionellen Entscheidungen auf europäischer Ebene haben die Mobilität der Produktionsfaktoren erhöht und somit die Voraussetzungen für einen verstärkten Wettbewerb zwischen den nationalen Jurisdiktionen geschaffen.⁷ Da keine formellen Barrieren für die Mobilität von Ressourcen, z.B. Arbeit und Kapital, mehr existieren,⁸ hat sich der Standortwettbewerb erheblich intensiviert. Jurisdiktionen konkurrieren un-

7 *Streit/Mussler* (1995, S. 83): "In der Union bestehen die Voraussetzungen für Systemwettbewerb seit langem, da die Gewährleistung der Grundfreiheiten schon als das ordnungsökonomische Kernanliegen des EWG-Vertrages gelten kann".

8 Seit dem 1.1.1994 ist der Kapitalverkehr in der Europäischen Union vollkommen liberalisiert worden. Auch steht es jedem Arbeitnehmer aus einem Mitgliedstaat frei, in einem anderen Staat eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Wie *Demmer* bemerkt: "Es besteht in solchen Fällen grundsätzlich ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung, die zugleich den Zugang zu dem Sozialleistungssystem des Aufnahmelandes eröffnet. Die Ausnahme bilden Unionsbürger, die um eine Aufenthaltserlaubnis ersuchen, aber weder Erwerbstätigkeit nachweisen können, noch genügend Mittel besitzen, um nicht die Lohnersatzleistungen des Aufnahmelandes in Anspruch nehmen zu müssen; ihnen kann der Aufenthalt verweigert werden. Hingegen haben Wanderarbeitnehmer, die nach der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis arbeitslos werden, die Berechtigung, für die Dauer ihres Aufenthaltsrechts Lohnersatzleistungen zu beziehen" (*Demmer* 1994, S. 51).

tereinander um knappe, mobile Ressourcen und für die Entscheidungsträger stellt sich die Notwendigkeit, auf diese Wettbewerbsbedingungen zu reagieren.

Die angesprochenen Entwicklungen im Rahmen der EU sind freilich keineswegs die einzige Ursache für den vielbeschworenen zunehmenden Standortwettbewerb. Vielfältige Wandlungen in der Weltwirtschaft, die man kurz als „Globalisierung der Märkte“ umschreiben kann, haben generell zu verschärftem Standortwettbewerb geführt. Eine treibende Kraft der Vernetzung der Weltmärkte und somit auch der europäischen Teilmärkte ist die **technologische Entwicklung**. Der technische Fortschritt vor allem in den Informations- und Kommunikationstechnologien sowie im Transportwesen erleichtern die internationale Aufgliederung von Produktionsverfahren und den Kapitalverkehr.⁹ Auch politische und kulturelle Faktoren sind von Bedeutung. Obwohl Europa weiterhin durch seine kulturelle Diversität geprägt ist, ist doch im Vergleich zur Vergangenheit ein Trend hin zu größerer **kultureller Homogenität** sichtbar geworden. Neben den technologischen Gründen für erhöhte Mobilität der Produktionsfaktoren trägt auch die zunehmende kulturelle Homogenisierung zu verstärktem Wettbewerb von Jurisdiktionen und Standorten bei.

Die angesprochenen Mobilitätsbedingungen bedeuten, daß den Bürgern der nationalen Jurisdiktionen neben der voice-Option zunehmend auch die exit-Option zur Verfügung steht, um ihre Präferenzen für alternative Ordnungen zur Geltung zu bringen. Ist Widerspruch im Falle hoher Mobilitätsbarrieren die hauptsächliche Reaktionsmöglichkeit der Bürger einer nationalen Jurisdiktion, kommt mit der weitgehenden Aufhebung von Mobilitätsbarrieren die Abwanderung als relevante Möglichkeit hinzu. Niedrige Mobilitätsbar-

9 *Gundlach/Klodi/Lunghammer/Soltwedel* (1995, S. 11): "Vielleicht noch wichtiger waren die technologischen Fortschritte in den Informations- und Kommunikationstechnologien, die vielfältige neue Möglichkeiten zur kostengünstigen und effizienten Organisation und Überwachung weltweiter Produktionsprozesse geschaffen haben. Heute ist aufgrund neuer Technologien und sinkender Transportkosten eine geographische Zerlegung von Produktionsprozessen und damit eine Verlagerung von Produktionszweigen in weltweitem Maßstab möglich. Die Produktion eines Automobils mit deutscher Technik an einem spanischen Produktionsstandort mit italienischem Produktdesign für den amerikanischen Markt bereitet heute keine grundsätzlichen Schwierigkeiten mehr, da der dazu nötige ständige Informationsfluß immer leichter zu realisieren ist. Entsprechende räumliche Entkoppelungen von technologischer Entwicklung, Fertigung und Marketing sind in vielen anderen Branchen zu beobachten."

rieren bedeuten niedrige Abwanderungskosten für Kapital und Arbeit und somit erhöhte Wettbewerbsintensität zwischen Regierungen als Anbieter institutioneller Infrastruktur. Die erhöhte Freiheit, mit der die Bürger nationaler Jurisdiktionen als Eigner der Produktionsfaktoren gemäß ihren Präferenzen ihr Kapital anlegen und ihre Arbeitsleistungen anbieten können, bedeutet, daß die nationalen Parteien mit einem erhöhten Sanktionspotential der Bürger rechnen müssen.

Die obigen Überlegungen gelten natürlich auch für den hier interessierenden Bereich der Sozialpolitik. Niedrigere Abwanderungskosten von Kapital und Arbeit innerhalb der Europäischen Union bedeuten größere Möglichkeit für den Einsatz von Ressourcen in der Jurisdiktion, die attraktivere institutionelle - und somit auch sozialpolitische - Regelungen anbietet - was immer von den Ressourceneignern als „attraktiver“ bewertet wird. Die Migration von Produktionsfaktoren als Ausfluß europäischer konstitutioneller Regelungen (und technologiebedingter Mobilität) schafft die Voraussetzungen für einen Wettbewerb der Sozialsysteme und somit auch für ihre effektivere Bewertung durch die Bürger.

4 Das Spannungsverhältnis zwischen nationaler Sozialpolitik und europäischer Freizügigkeitsordnung

Der Status quo in den EU Mitgliedstaaten bezüglich der Sozialpolitik ist durch ein grundlegendes Spannungsverhältnis charakterisiert. Einerseits liegt die Sozialpolitik weiterhin in der Jurisdiktion nationaler Regierungen und unterliegt damit der Dynamik nationaler Politik, in der es Interessengruppen zu befriedigen und politische Macht zu erlangen oder zu behalten gilt. Andererseits ist jeder Mitgliedstaat an die konstitutionellen Entscheidungen auf EU-Ebene gebunden und damit gezwungen, ihre Auswirkungen zu akzeptieren. Da die Vollendung des Binnenmarktes, wie oben bemerkt, einen verstärkten Wettbewerb der Sozialsysteme zur Folge hat, wird der sozialpolitische Handlungsspielraum der nationalen Regierungen zunehmend eingeschränkt. Ja, die Freizügigkeiten für wirtschaftliche Betätigung über nationale Grenzen hinweg, die der europäische Binnenmarkt sichern soll, geraten z.T. in direkten Konflikt mit nationalen sozialpolitischen Regelungen. Das wesentliche Kennzeichen des Status quo ist somit der zunehmende wettbewerbliche Druck auf die nationale Sozialpolitik.

Der Abbau von Mobilitätsbarrieren und die Verminderung der Abwanderungskosten, die sich vor allem in einer außerordentlichen Kapitalmobilität widerspiegeln, haben nationalen Regierungen wettbewerbliche Beschränkungen auferlegt (vgl. *Vanberg* 1994b, S. 24), die sich disziplinierend auf nationale Politikoptionen auswirken, auch im Bereich der Sozialpolitik. Der Ausweitung des Sozialstaates, die wegen der erwähnten Dynamik des demokratischen Prozesses auf nationaler Ebene kaum wirksame Grenzen zu finden schien, werden nun durch die Abwanderung von Produktionsfaktoren spürbar Grenzen gesetzt.

Die erhöhten Mobilitätschancen bedeuten für Bürger die **Möglichkeit** einer **Bewertung** der nationalen Sozialpolitiken nicht nur durch die Stimmabgabe in politischen Entscheidungsprozessen, sondern auch durch die separate Entscheidung über die eigene Standortwahl. Die Konsequenzen sozialpolitischer Regelungen auf die nationale Standortqualität werden dadurch unmittelbar sichtbar. Für jedes Land, das am internationalen Handel teilnehmen will, ist zwar eine indirekte Bewertung der inländischen Sozialpolitik bei den Kaufentscheidungen des Auslandes insofern immer vorhanden, als diese sich auf die Herstellungskosten und damit auf die Preise der exportierten Güter auswirkt. Bei freier Faktorbewegung ist jedoch ein noch unmittelbarer Sanktionsmechanismus und damit eine direktere Verhaltenskontrolle der Politiker gegeben.

Angesichts des Spannungsverhältnisses zwischen nationalstaatlicher Kompetenz im Bereich der Sozialpolitik und den wettbewerblichen Beschränkungen, die der europäische Binnenmarkt nationaler Sozialpolitik setzt, stellt sich die Frage nach den möglichen politischen Reaktionen auf diese Situation. Welche faktischen Möglichkeiten der politischen Reaktion auf die Untergrabung ihrer sozialpolitischen Regulierungskompetenz stehen den nationalen Regierungen zur Verfügung?

5 Möglichkeiten der politischen Reaktion

Die erleichterte Ressourcenmobilität und der dadurch induzierte Standortwettbewerb haben den Entscheidungsspielraum der nationalen Regierungen im sozialpolitischen Bereich eingeengt. Geht man davon aus, daß Politiker daran interessiert sind, politische Macht zu erhalten und auszuweiten, dann ist anzunehmen, daß sie bestrebt sein werden, eine Machtverminderung durch Standortkonkurrenz zu verhindern. Prinzipiell sind vier Möglichkeiten

der politischen Reaktion denkbar: a) Protektionismus auf nationaler Ebene, b) Verlagerung der sozialpolitischen Regulierungskompetenz auf die europäische Ebene, c) Akzeptanz des Wettbewerbs zwischen nationalen Sozialpolitiken im Rahmen einer auf europäischer Ebene zu vereinbarenden Wettbewerbsordnung und d) Einführung europäischer Mindeststandards bei ansonsten weiterbestehender nationaler Regulierungskompetenz.

Zu a): Da es vor allem die Abwanderungsmöglichkeiten der Bürger bzw. ihrer Produktionsfaktoren sind, die den wettbewerblichen Druck auf die nationale Politik verursachen, könnte protektionistisches Verhalten eine naheliegende Reaktion sein, um nationale Regulierungsmacht wiederherzustellen. Praktisch würde dies bedeuten, daß die nationalen Regierungen die Faktormärkte wieder abschotten und Mobilitätsbarrieren errichten würden. Aufgrund der bindenden Teilnahme der Mitgliedstaaten an der Europäischen Union und der unterzeichneten Verträge würde die Wahl dieses protektionistischen Auswegs jedoch eine Verletzung bestehender vertraglicher Verpflichtungen bedeuten. Abgesehen von möglichen Grauzonen, die einen gewissen Spielraum für protektionistische Maßnahmen eröffnen mögen, kommt dieser Weg für eine grundsätzliche Lösung des hier zur Diskussion stehenden Konfliktes nicht in Betracht.

Zu b): Die zweite Möglichkeit politischer Reaktion auf den externen Wettbewerbsdruck wäre die bewußte Verlagerung der sozialpolitischen Regulierungskompetenz auf die EU-Ebene. Aus Sicht der Politiker läge der Vorteil dieser Lösung darin, daß zwar nationale Kompetenz aufgegeben wird, daß die in Frage stehende Regulierungskompetenz aber in der politischen Sphäre bleibt und Sozialpolitik somit weiterhin politischer Kontrolle unterliegt. Da nationale Regierungen auf der EU-Ebene Mitbestimmungsrecht besitzen, bliebe ihr Einfluß auf eine gemeinsame Sozialpolitik erhalten. Unabhängig davon wie die Entscheidungsregel in Fragen der gemeinsamen Sozialpolitik konkret aussehen würde, hätten nationale Regierungen zumindest einige Mitbestimmungsmöglichkeiten, die sie im Rahmen des nationalen politischen Prozesses zu ihrem Vorteil nutzen könnten.

Regulierungen auf europäischer Ebene werden sowohl von nationalen Regierungen als auch von den relevanten Interessengruppen im Vergleich zu einer wettbewerblichen Lösung bevorzugt. Da von der Kommission vorgeschlagene Regulierungsmaßnahmen vom Rat ohne die Zustimmung der nationalen Parlamente verabschiedet werden können, lassen sich sozialpolitische Maßnahmen auf europäischer Ebene leichter durchsetzen. Stimmt der

Rat einer Direktive zu, sind die nationalen Parlamente daran gebunden. Wie *Vaubel* treffend bemerkt: "Whoever thought that, in a parliamentary democracy, governments are controlled by their parliaments should note that, in the European Community, the national ministers assembled in Brussels jointly control their parliaments" (*Vaubel* 1995a, S. 117). Für Interessengruppen ist die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene aus drei Gründen attraktiv. Erstens können Lobby-Aktivitäten leichter bei einer zentralen Regulierungsinstanz vorgenommen werden als bei mehreren nationalen Instanzen. Zweitens ist die Informationsasymmetrie zwischen den Bürgern und den europäischen Organen größer.¹⁰ Drittens begünstigt das demokratische Defizit der Europäischen Union die Tätigkeit von Interessengruppen, da der Einfluß der Bürger, auf deren Kosten die in Frage stehenden Privilegien erteilt werden, kleiner ist.¹¹

Diese Möglichkeit der Verlagerung sozialpolitischer Regulierungsmacht auf die europäische Ebene ist – ganz im Sinne der Interessenlage der Politiker und der Interessengruppen – tatsächlich weitgehend in Anspruch genommen worden. Die Geschichte der Entwicklung der europäischen Sozialpolitik belegt dies (vgl. *Berlé* 1993). Obwohl der EWG-Vertrag von 1958 die Kompetenzen für eine Sozialpolitik weitgehend bei den Mitgliedstaaten beläßt, haben die beiden umfassenden Vertragsrevisionen, EEA (1986) und EU (1992) zu einer Ausweitung der sozialpolitischen Kompetenzen der Kommission und des Ministerrates geführt. Die Einheitliche Europäische Akte

10 *Vaubel* (1995a, S. 116): "James Madison, in his Federalist Paper No. 10 argued that centralisation would reduce the influence of pressure groups because, in a larger state, they would tend to block each other. However this optimistic prediction was not borne out by the facts, neither in the United States nor in Europe. It is only true for «local factions» with heterogenous interests. Interest groups which have similar interests all over the union benefit from centralisation because they have to lobby only one instead of a dozen or more governments and because centralisation raises the cost of political information for the individual consumer and taxpayer at whose expense they obtain their favours."

11 *Vaubel* (1995a, S. 117): "The democratic deficit of the European Community favours interest groups because it weakens the influence of those who have to pay: the voters. [...] Ceteris paribus, interest groups are least influential in a direct democracy (the Swiss case not withstanding). They are more influential with parliamentarians and even more so with ministers. They are most influential with bureaucrats who do not even face a re-election constraint. Among the European institutions, the weight of the bureaucracy (the Commission) is greater than in any member state. The Commission even participates in the legislative process: it has a monopoly of legislative initiative and determines the required quorum in the Council."

(EEA) beinhaltet zum ersten Mal als explizites Ziel der Gemeinschaft den "wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt" (Art. 130a-130e). Neben der Verantwortung der Gemeinschaft für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz wird der Kommission die Aufgabe anvertraut, den **Dialog** zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene zu fördern (Art. 118b). Die "Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte" von 1989, obwohl ohne bindenden Charakter, ist ebenfalls Ausdruck des politischen Willens, den zukünftigen Stellenwert der Europäischen Sozialpolitik zu unterstreichen (vgl. *Demmer* 1994, S. 13).

Mit dem "Abkommen über die Sozialpolitik" und dem "Protokoll über die Sozialpolitik", die dem EU-Vertrag von Maastricht beigelegt worden sind, ist ein weiterer Schritt in Richtung gemeinsamer Sozialpolitik vorgenommen worden.¹² Wichtig dabei ist, daß auf einigen Gebieten eine qualifizierte Mehrheit bei sozialpolitischen Entscheidungen ausreicht;¹³ somit können sozialpolitische Regulierungen leichter beschlossen werden. Außerdem wird im "Abkommen über die Sozialpolitik" die Rolle der Kommission als Vermittler zwischen den Sozialpartnern explizit betont, wodurch der Einfluß von Interessengruppen wesentlich erleichtert und institutionalisiert wird.¹⁴

Diese obige Skizze der Entwicklung der europäischen Sozialpolitik sollte deutlich werden lassen, daß die zweite Möglichkeit der politischen Reaktion auf den Konflikt zwischen nationaler sozialpolitischer Regulierungskompetenz und den aus den Freizügigkeiten des gemeinsamen Marktes resultieren-

12 Da die britische Regierung sich vehement gegen eine gemeinsame Sozialpolitik ausgesprochen hatte, wurde in der Vertragsrevision von Maastricht keine direkte Erweiterung der gemeinschaftlichen Regulierungskompetenzen im sozialpolitischen Bereich vorgenommen. Das Abkommen und das Protokoll sind jedoch von den übrigen Mitgliedstaaten angenommen und ratifiziert worden. In Art. 1 des "Abkommens über die Sozialpolitik" werden die folgenden Ziele genannt: Die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, ein angemessener sozialer Schutz, der soziale Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.

13 Diese Bereiche werden in Artikel 2 des Abkommens aufgelistet und beinhalten: die Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer; die Arbeitsbedingungen; die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer; die Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und die Gleichbehandlung am Arbeitsmarkt; sowie die berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen.

14 *Demmer* (1994, S. 22) spricht sogar von korporativistischen Strukturen, die sich verfestigen könnten.

den wettbewerblichen Zwängen durchaus genutzt worden ist und wird. Nationale Regierungen betätigen sich im Ministerrat im sozialpolitischen Bereich und versuchen sich dort die sozialpolitische Regulierungsmacht zu sichern, die ihnen der Wettbewerbsprozeß zwischen Sozialsystemen zu entziehen droht.

Zu c): Die dritte Möglichkeit der politischen Reaktion besteht darin, sich mit der neuen Situation, die der Standortwettbewerb geschaffen hat, abzufinden und sich dem Wettbewerb zwischen nationalen Sozialsystemen zu stellen. Für die nationalen Regierungen würde diese Wettbewerbslösung eine faktische Verminderung ihrer Regulierungsmacht bedeuten. Einen solchen Wettbewerb zwischen nationalen Sozialsystemen zu akzeptieren, würde nicht bedeuten, daß es auf europäischer Ebene keinerlei Regelungsbedarf gäbe. Da Wettbewerb stets **innerhalb von Regeln** stattfindet, müßte auch der Wettbewerb zwischen den Sozialsystemen unter Regeln erfolgen. Das heißt, auch in diesem Fall stellt sich das Problem der Vereinbarung eines geeigneten **Wettbewerbsrahmens**. Die nationalen Regierungen hätten sich darüber zu verständigen, unter welchen allgemein verbindlichen Regeln der Wettbewerb der Sozialsysteme ablaufen soll. Die ordnungspolitische Aufgabe der Aufstellung und Durchsetzung eines solchen allgemeinen Regelrahmens für den Wettbewerb könnte etwa Organen der Europäischen Union übertragen werden. Unter einem solchen Szenario würde sich die Rolle der europäischen Organe im Bereich der Sozialpolitik darauf beschränken, Ordnungspolitik für den Regelwettbewerb in sozialpolitischen Fragen zwischen den Mitgliedsländern zu betreiben. Mit anderen Worten, die europäischen Organe würden keinerlei inhaltliche Entscheidungen zu sozialpolitischen Fragen treffen, sondern lediglich Verfahrensregeln erlassen, die den Rahmen für den Wettbewerb zwischen den nationalen Sozialpolitiken definieren.

Die wettbewerbliche Lösung würde auf effektive Verminderung der Gestaltungsmacht nationaler Regierungen im sozialpolitischen Bereich hinauslaufen. Sozialpolitische Regulierungskompetenz würde nicht auf europäische Ebene verlagert, sondern **den Zwängen eines unpersönlichen Wettbewerbsprozesses unterworfen**. Die Regulierungskompetenz würde weiterhin bei den nationalen Regierungen bleiben, aber sie wäre den Sanktionen eines Systemwettbewerbs ausgesetzt.

Daß Politiker sich für die wettbewerbliche Lösung entscheiden könnten, erscheint im Lichte der Public-Choice-Theorie recht unwahrscheinlich. Der Verzicht auf politische Macht zugunsten eines unpersönlichen und politisch

nicht kontrollierbaren Wettbewerbsprozesses kann von den Inhabern dieser Macht nicht ohne weiteres erwartet werden. Andererseits war es freilich die Zustimmung zum Maastricht-Vertrag und zur europäischen Freizügigkeitsordnung - die zumindest in gewissem Maße - dazu geführt hat, daß Wettbewerbskräfte freigesetzt worden sind. Nachdem man die konstitutionelle Entscheidung zur Errichtung einer europäischen Ordnung getroffen hat, können die Resultate dieser Entscheidung (d.h. die freie Mobilität von Arbeit und Kapital) nicht im Nachhinein wieder aufgehoben werden, ohne den Geist der ursprünglichen Verfassungsvereinbarung zu verletzen.

Zu d): Die vierte Variante möglicher politischer Reaktion bestünde in einer Mischlösung zwischen gemeinsamer europäischer Sozialpolitik und einem Wettbewerb der nationalen Sozialsysteme. Praktisch würde dies die Einführung von für alle Mitgliedsstaaten verbindlichen Mindeststandards bedeuten, die auf europäischer Ebene festzulegen wären, während es oberhalb dieser Mindeststandards einen Wettbewerb zwischen den nationalen Sozialsystemen geben würde. Diese Lösung wäre so etwas wie ein Zwitter zwischen wettbewerblichen Prinzipien und einer Vorabharmonisierung nationaler Sozialpolitiken. Je niedriger die Mindeststandards angesetzt würden, um so stärker wäre das wettbewerbliche Element. Mit zunehmender Anhebung würde sich diese Lösung der Vollharmonisierung annähern.

Daß diese Möglichkeit eine realistische Alternative darstellt, zeigt die bisherige Entwicklung der europäischen Sozialpolitik. In Art. 118a der Einheitlichen Europäischen Akte wird explizit auf "Mindestvorschriften" abgestellt, die zudem "schrittweise anzuwenden sind". Mit anderen Worten, auf europäischer Ebene soll ein Mindestniveau festgelegt werden, oberhalb dessen es den nationalen Regierungen überlassen bleibt, zusätzliche Sozialstandards einzuführen. An der Festlegung von Mindestvorschriften ist beispielhaft zu erkennen, wie sich das Spannungsverhältnis zwischen nationaler Sozialpolitik und europäischer Freizügigkeit faktisch auswirkt.

6 Europäische Verfassungswahl und Sozialpolitik

Die oben diskutierten vier Alternativen decken die theoretisch denkbaren Varianten ab. Faktisch kommt die erste Variante, die protektionistische Lösung aufgrund der fortgeschrittenen europäischen Integration nicht mehr in Betracht. Deshalb kann sie hier im Weiteren vernachlässigt werden. Was die verbleibenden Möglichkeiten anbelangt, also eine gemeinsame europäische

Sozialpolitik, Wettbewerb der Sozialsysteme und die Einführung von sozialen Mindeststandards, so sind sie alle ansatzweise in den europäischen Verträgen erkennbar, ohne daß ihre theoretische Klärung und normative Fundierung systematische Aufmerksamkeit gefunden zu haben scheinen. Nachdem wir in den vorherigen Abschnitten Überlegungen zur theoretischen Klärung vorgetragen haben, wollen wir nunmehr der Frage nachgehen, welches Kriterium hier als normativer Maßstab in Betracht kommen könnte.

Zunächst ist daran zu erinnern, daß wir hier die Frage der Gestaltung der Sozialpolitik in Europa als eine **konstitutionelle** Frage behandeln. Es geht darum zu entscheiden, welche Regeln auf dem Gebiet der Sozialpolitik gelten sollen. Anders gesagt, es geht darum, für den Bereich der Sozialpolitik die Regeln zu bewerten, innerhalb derer der sozioökonomische Prozeß abläuft. Im Hinblick auf eine solche Bewertung von Regeln erscheint eine Trennung des "ökonomischen" vom "sozialen" oder "moralischen" Standpunkt sowohl künstlich als auch unnötig.¹⁵

Als Referenzmodell für die normative Beurteilung sozialpolitischer Regeln übernehmen wir hier die vertragstheoretisch-konstitutionalistische Perspektive von *Buchanan*.¹⁶ In demokratischen Gemeinwesen handeln Politiker als Agenten der Bürger als dem Prinzipal, dem Letztsouverän. Kriterium für die Güte von Politik und der politischen Ordnung ist demgemäß deren Ausrichtung an den Interessen des Prinzipals, der Bürger. Für den uns interessierenden Bereich bedeutet dies, daß auch die sozialpolitischen Regeln an den Präferenzen der Bürger zu messen sind. Das relevante Bewertungskriterium ist letztlich die Zustimmung der Bürger zu den Regeln, die die Sozialpolitik in Europa bestimmen. Für eine an diesem Kriterium orientierte Ordnungsökonomie oder Verfassungsökonomie ist dementsprechend die Frage zentral, wie die im vorhergehenden unterschiedenen Varianten eines europäischen sozialpolitischen Szenarios aus der Perspektive der Bürger der Mitgliedstaaten zu bewerten sind. In anschaulicherer Form kann man diese Frage auch so ausdrücken: Welche Argumente bezüglich der Funktions- oder Wirkeigenschaften der zur Debatte stehenden Alternativen sollte eine verfassungsgebende Versammlung bedenken, die den Auftrag hätte, im Namen

15 Vgl. z.B. den ansonsten sehr lesenswerten Beitrag von *Paqué* (1989), der zwischen einer wohlfahrtsökonomischen und einer sozialetischen Bewertung unterscheidet.

16 Vgl. z.B. *Buchanan* (1975), *Brennan/Buchanan* (1985), *Buchanan* (1991) sowie auch *Vanberg* (1994a).

der Bürger der europäischen Mitgliedsstaaten die Regeln zu wählen, nach denen in Europa Sozialpolitik geordnet sein sollte? Die Aufgabe der Ordnungs- oder Verfassungsökonomie könnte man im Sinne einer solchen Metapher auch so umschreiben, daß sie eine solche Verfassungsversammlung berät, daß sie also das ist, was Adam Smith einst als „science of the legislator“ umschrieben hat.

Welche Argumente wären also relevant für eine europäische verfassungsgebende Versammlung, die im Interesse der Bürger liegende Regeln der Sozialpolitik zu wählen hätte? Welches sind die dabei zu bedenkenden Funktionseigenschaften der drei möglichen Szenarien auf sozialpolitischem Gebiet?

Was zunächst den Fall einer zentralen gemeinsamen Sozialpolitik anbelangt, so sind folgende Auswirkungen einer vollharmonisierten europäischen Politik zu erwarten:

1. Wenn in allen Mitgliedstaaten dieselben sozialpolitischen Regelungen gelten, wird es keinen Grund für sozialpolitisches Arbitrageverhalten geben, d.h. Unterschiede in den Sozialsystemen spielen bei der Entscheidung über die Standortwahl für Investitionen, Arbeitsangebot und Wohnen keine Rolle. Probleme wie sie mit dem Schlagwort vom „Sozialtourismus“ oder mit ähnlichen Begriffen umschrieben werden, könnten nicht auftreten. Für den Standortwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten würde Sozialpolitik nicht länger als relevanter Standortfaktor in Betracht kommen.
2. Das Problem mangelnder Information über die verschiedenen Sozialsysteme würde entfallen (vgl. *Demmer* 1994, S. 106) und in dieser Hinsicht würden mithin die Transaktionskosten bei Direktinvestitionen und bei Arbeitsaufnahme in einem anderen Mitgliedstaat sinken. Dies wiederum würde tendenziell die Mobilität der Produktionsfaktoren erhöhen und damit zu einem erhöhten Wettbewerb zwischen den nationalstaatlichen Systemen (allerdings nicht der Sozialsysteme) führen. Freilich dürfte die in Frage stehende Senkung der Transaktionskosten nicht sehr hoch ausfallen, sodaß die Erhöhung der Wettbewerbsintensität der Systeme in ihrem Ausmaß nicht überschätzt werden sollte.
3. Im Falle einer zentralisierten, einheitlichen Sozialpolitik dürfte die Tendenz bestehen, eher das Niveau der Hochstandardländer als das der Niedrigstandardländer zum gemeinsamen Standard zu machen. Dafür sprechen drei Gründe. Erstens, Regierungen von Hochstandardländern wer-

den bestrebt sein, einen unpopulären nationalen Abbau bis dato gewährter Sozialleistungen zu vermeiden, da sich dies ungünstig auf ihre Wiederwahlchancen auswirken dürfte (vgl. *Demmer* 1994, S. 106). Zweitens, Interessengruppen und Regierungen aus hochregulierten Ländern haben ein Interesse, ihre nationalen Standards als europäische Norm durchzusetzen, um so die Anpassungskosten ihrer ausländischen Konkurrenten zu erhöhen (vgl. *Streit/Mussler* 1995, S. 82f.).¹⁷ Drittens, der Widerstand von Niedrigstandardländern könnte dadurch abgebaut werden, daß Kompensationsmöglichkeiten in Form von direkten monetären Transfers von den Hochstandardländern vereinbart werden. Auf diese Weise könnten die hochregulierten Länder den Wettbewerbsdruck von Niedrigstandardländern innerhalb der EU vermeiden, allerdings mit der Konsequenz, daß deren Wettbewerbsposition gegenüber Nicht-EU-Ländern geschwächt würde.

Aus den genannten Gründen dürfte eine gemeinsame europäische Sozialpolitik aller Wahrscheinlichkeit nach eine Hochstandardpolitik sein. Deshalb werden wir im folgenden nur die Auswirkungen einer solchen Sozialpolitik untersuchen und den sehr unwahrscheinlichen Fall einer gemeinsamen Niedrigstandardpolitik außer Betracht lassen.

4. Kurzfristig dürfte das hohe Niveau sozialer Sicherheit dem vielbeschwo- renen sozialen Frieden in allen Mitgliedsländern dienen. Der Beitrag einer gemeinsamen Sozialpolitik zum sozialen Frieden in Europa darf jedoch nicht überschätzt werden, da auch in Niedrigstandardländern keine akuten Anzeichen sozialpolitisch bedingter sozialer Spannungen erkennbar sind. Im übrigen sind den kurzfristigen Effekten die längerfristigen Auswirkungen erhöhter Soziallasten auf dem Arbeitsmarkt entgegenzuhalten.
5. Der Haupteffekt einer einheitlichen europäischen Sozialpolitik auf hohem Niveau besteht in der direkten Erhöhung der Arbeitskosten in Niedrigstandardländern, da der Teil des Bruttolohnes, der von der Sozialversicherung abhängt, steigen wird. Bei tariflicher Lohnrigidität kann das

17 *Vaubel* (1995a, S. 119): "It is easy to explain why the governments and producer groups of the highly regulated member countries prefer more regulation in the less regulated member states. In the past, their policies have been constrained by the low level of regulation in the other member states, and the completion of the internal market was bound to render this constraint more binding. Faced by increasing competition, they have resorted to the «strategy of raising rival's costs»."

Lohnniveau nicht gesenkt werden, um die Kosten des Sozialstaates *ex post* zu kompensieren (vgl. Paqué 1989, S. 115). Und bei einer Erhöhung des Lohnniveaus bei begrenzter Mobilität der Arbeitskräfte ist mit einer erhöhten Arbeitslosigkeit zu rechnen. Als Konsequenz der Verteuerung der Arbeit wird dieser Produktionsfaktor durch den Produktionsfaktor Kapital allmählich substituiert. Da niedrigere Arbeitskosten nur noch in geringerem Maße ein Standortfaktor der Niedrigstandardländer sein werden, wird sich die Standortqualität verschlechtern und es wird schwieriger sein, ausländisches Kapital und technisches Wissen anzuziehen. Dies würde sich wiederum hemmend auf die Wachstumsmöglichkeiten dieser Länder auswirken. Der geschilderte Effekt würde noch verstärkt werden, sollte der institutionalisierte Dialog zwischen den Sozialpartnern zu Manteltarifverträgen mit europaweiter Geltung führen.

6. Um trotz erwartbarer wachstumshemmender Auswirkungen erhöhter Sozialstandards, die Zustimmung der Niedrigstandardländer zu gewinnen, wären die Hochstandardländer aller Wahrscheinlichkeit nach bereit, direkte Finanztransfers zur Kompensation zu leisten: Allerdings dürften die langfristigen Perspektiven eines solchen Arrangements für alle Beteiligten wenig attraktiv sein. Die für solche Transferzahlungen erforderlichen Beträge dürften extrem hoch und auf Dauer kaum finanzierbar sein.¹⁸ Überdies dürfte eine solche Regelung die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Mitgliedstaaten gegenüber nicht-europäischen Standorten weiter beeinträchtigen und Kräfte für eine protektionistische Abschottung der „Festung Europa“ mobilisieren, mit für alle Beteiligten verhängnisvollen Wohlstandseffekten (vgl. Mayer 1989, S. 363).
7. Bei jedem zentralistischen Ansatz, und somit auch im Fall einer gemeinsamen Sozialpolitik, sind die Kosten eines Mißerfolges nicht auf ein Land begrenzt, sondern erstrecken sich auf ganz Europa. Als Informations- und Sanktionsmechanismus für das Ausmaß und die Qualität der sozialpoliti-

18 Vgl. *Ordnungspolitische Bericht 1996 des Vorstandes der Ludwig-Erhard-Stiftung*, S. 6: "Wer fordert, soziale Differenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten über Transferzahlung zu reduzieren, muß bedenken, daß die erforderlichen Summen nicht zu finanzieren wären. Abgesehen davon wecken Transfers Begehrlichkeiten und schaffen Präzedenzfälle. Um unterschiedliche Lebensverhältnisse anzupassen, müssen die Zahlungen auf immer weitere Tatbestände ausgedehnt werden. Das jeweils erreichte Niveau muß dann auch den Transferzahlungen bei der Erweiterung der Europäischen Union um mittel- und osteuropäische Staaten zugrunde gelegt werden".

schen Regulierungen bliebe dann nur der internationale Standortwettbewerb mit der EU als Wettbewerbseinheit. Die Sanktionen des globalen Wettbewerbs würden die einheitliche europäische Sozialpolitik insgesamt betreffen, und eine **Schadensbegrenzung** wäre **unmöglich**.

Soweit die Bilanz für den Fall zentralisierter Sozialpolitik. Wie sieht die entsprechende Bilanz für die Alternativlösung eines Wettbewerbs zwischen den Sozialsystemen aus? Folgende Wirkungen sind von einem solchen Wettbewerb zu erwarten:

1. Wenn man davon ausgeht, daß die entsprechenden Präferenzen der Bürger in der europäischen Union unterschiedlich sind, dann können diese nur von einer dezentralen Sozialpolitik angemessen befriedigt werden. Eine Politikintegration im Sinne einer einheitlichen europäischen Sozialpolitik¹⁹ wird der Diversität der Präferenzen nicht gerecht und zeigt sich blind gegenüber geographisch, kulturell und sozioökonomisch bedingten Unterschieden. Der Vorzug eines Wettbewerbs der Sozialsysteme wäre, daß er eine Berücksichtigung unterschiedlicher Bürgerpräferenzen ermöglicht und fördert.
2. Die Dezentralisation des Angebots sozialpolitischer Regelungen und der Wettbewerb der Sozialsysteme fördern die individuelle Wahlmöglichkeit, da jedem Bürger einer Jurisdiktion, zusätzlich zur nationalen Sozialpolitik, auch sozialpolitische Regelungen anderer Jurisdiktionen als wählbare Optionen zugänglich sind (wobei die genauen Modalitäten natürlich von den Wettbewerbsregeln abhängig wären).
3. Eine der wichtigsten Einsichten der Theorie des Systemwettbewerbs ist,²⁰ daß ein Wettbewerb zwischen Systemen den politischen Akteuren Restriktionen auferlegt und ihren Handlungsspielraum in einer Weise ein-

19 Vaubel macht auf die Unterschiede zwischen Politikintegration und Marktintegration aufmerksam: "In the European context, centralisation is called political integration. It has to be distinguished from market integration. While competition is increased by market integration, it is stifled by political integration. Market integration respects, and is guided by, differences in preferences but political integration ignores and suppresses them. That is why political integration, unlike market integration, can easily go too far. Integration is a weasel word that is easily abused: The positive connotation of market integration is automatically transferred to political integration and the liberalisation of markets is used as a pretext for the centralisation of policies even though it will restrict competition and threaten individual liberty" (Vaubel 1995b, S. 13).

20 Vgl. z.B. Dye (1990), Siebert (1990), Siebert/Koop (1990), Kenyon/Kincaid (1991), Prosi (1991), Sinn (1992), Vihanto (1992), Vanberg/Kerber (1994), Mussler/Wohlge-muth (1995), Streit/Mussler (1995).

engt, die sie zu einer stärkeren Rücksichtnahme auf die Intentionen und Präferenzen der Bürger veranlassen (vgl. *Streit/Mussler* 1995, S. 79). Was der **intra**jurisdiktionelle Wettbewerb zwischen Parteien um Regierungsmacht nur sehr unvollkommen zu leisten vermag, kann mit Hilfe eines **inter**jurisdiktionellen Wettbewerbs zwischen Regierungen erreicht werden: die Entmachtung und Machtbegrenzung der Politik und Bürokratie, die „Zähmung des Leviathan“ (vgl. *Sinn* 1992).²¹

4. Ein Wettbewerb zwischen nationalen Sozialpolitikern ist im evolutori-schen Sinne als ein Prozeß von andauernden Innovationen und Imitationen zu verstehen (vgl. *Vanberg/Kerber* 1994). Der Wettbewerb zwischen den Sozialpolitikern der nationalen Regierungen bietet einen Raum für **parallele Experimente**. Alternative Problemlösungen zu sozialpolitischen Fragen können simultan ausprobiert werden und somit können die Bürger die Funktionseigenschaften alternativer sozialpolitischer Arrangements mehr oder weniger direkt vergleichen (vgl. *Vanberg* 1994, S. 30).

Neue sozialpolitische Regelungen werden permanent angeboten und als Hypothesen über die entsprechenden Bürgerpräferenzen einem Selektionsprozeß ausgesetzt. Erfolgreiche institutionelle Innovationen werden mobile Produktionsfaktoren von anderen Jurisdiktionen anziehen. Die dadurch bewirkte Wohlfahrtssteigerung in der betreffenden Jurisdiktion erhöht die Wiederwahlchance der Regierung, die damit für ihre **politische Innovation** belohnt wird. Um der Tendenz zur Abwanderung von Produktionsfaktoren entgegenzuwirken, sind die Regierungen der anderen Jurisdiktionen gezwungen, erfolgreiche sozialpolitische Innovationen zu imitieren. Es wird somit zu einem Prozeß der Diffusion von institutionellen Innovationen kommen, der durch die inhärenten Anreize des Wettbewerbs in Gang gesetzt und gehalten wird. Dieser Prozeß läßt sich mit dem

21 *Dye* (1990, S. 14, 19): "Matching public policy to citizen preferences is the essence of responsive government. Competitive elections and political parties were designed to achieve this goal. But decentralized government is also a way to match citizen preferences with public policies. [...] Democracy itself, with competing parties and periodic free elections, is a powerful inducement to policy responsiveness, at least to majority policy preferences, even in a monopoly government. But if multiple governments are both democratic and competitive, citizens have two separate mechanisms to help achieve congruence between their preferences and public policy. If people can "vote with their feet", as well as cast ballots in contested elections, they have two separate potential responses to policies they do not like."

marktlichen Wettbewerbsprozeß vergleichen, wenn auch die Sanktionen und Anreize beim Systemwettbewerb nur einen mittelbaren Charakter besitzen und es eher zu Friktionen kommt.²²

5. Wettbewerb zwischen sozialpolitischen Regelsystemen kann, muß aber nicht zu einer Harmonisierung führen. Wettbewerbliche Ex-post-Harmonisierung ist nicht vergleichbar mit politischer "Ex-ante-Harmonisierung" (*Streit/Mussler* 1995, S. 79).²³ Der Wettbewerb ist als ein evolutorischer Prozeß zu verstehen (*Kerber* 1994), der ständig neues Wissen hervorbringt und diffundiert und er führt daher zu keinem konkret voraus-sagbaren Ergebnis (*Mantzavinos* 1994). Der Wettbewerb im allgemeinen und somit auch der Wettbewerb der Sozialsysteme ist ein genuin offener Prozeß. Diese prozessuale Offenheit bedeutet, daß er mit Gleichgewichtsvorstellungen unvereinbar ist. In dem Maße, in dem er Regierungen reagibel gegenüber den Interessen der Bürger macht, kann er, in Abhängigkeit von den Bürgerpräferenzen, ebenso zur Vielfalt von alternativen sozialpolitischen Regelungen führen, wie auch zu einer Konvergenz der Sozialsysteme.²⁴
6. Aus den obigen Überlegungen ergibt sich auch eine Antwort auf das oft hervorgebrachte Argument, daß ein Regulierungswettbewerb zu einem „race-to-the-bottom“ führen müsse, daß Regierungen sich gegenseitig auf das niedrigste Regulierungsniveau herunterkonkurrieren würden. Die Behauptung, daß Systemwettbewerb zwischen den sozialen Systemen zu einer generellen Verminderung der Sozialstandards führe, übersieht die

22 *Hayek* war der erste, der auf das evolutorische Potential eines wissenschaftenden Wettbewerbs der Institutionen aufmerksam gemacht hat. Für eine ausführliche Diskussion dieser Problematik vgl. *Vanberg* (1992) und *Vanberg* (1995).

23 Dem Harmonisierungsargument, wie es z.B. von *Siebert* (1990) vorgebracht wird, liegt ein neoklassisches Wettbewerbsverständnis zugrunde. Vgl. z.B. auch *Demmer* (1994), S. 69: "Die von den nationalen Regierungen bereitgestellten politischen Güter erfahren mit der Imitation erfolgreicher Institutionen eine Ex-post-Harmonisierung. Die ehemals sehr heterogenen politischen und sozialen Systeme nähern sich mit dem Ausmaß der Diffusion des institutionellen Wissens an". Wenn sich die Bürgerpräferenzen unterscheiden, führt jedoch die Diffusion des institutionellen Wissens zu keiner Harmonisierung. Zu dieser Problematik vgl. auch *Mussler/Wohlgemuth* (1995, S. 18f.).

24 *Vanberg* (1994b, S. 30): "In gleicher Weise kann der Wettbewerb zwischen Regierungen zu einer de facto "Harmonisierung" institutionell-konstitutioneller Regelungen in bestimmten Bereichen führen, als eine Folge der von den Bürgern zum Ausdruck gebrachten Präferenzen, und in solchen Fällen wäre die Abwesenheit von Experimentierfreude und Vielfalt [...] kein Indikator für eine Vernachlässigung von Bürgerinteressen".

Bedeutung, die geeignete Wettbewerbsregeln für die Sicherung der Reagibilität gegenüber den Bürgerinteressen haben. Im Rahmen solcher Regeln wird sich der Wettbewerb als offener evolutorischer Prozeß in Abhängigkeit von den Bürgerinteressen entfalten, dessen Ergebnisse sich nicht nach dem einfachen Strickmuster der Formel vom „race-to-the-bottom“ voraussagen lassen.²⁵

7. Der Vollständigkeit halber sei hier kurz auf das vielzitierte Argument eingegangen, daß es bei der Konkurrenz aus Niedrigstandardländern um „Sozialdumping“ gegenüber den Hochstandardländern gehe. Da im üblichen Sprachgebrauch mit Dumping ein Angebot zu einem Preis gemeint ist, der entweder unter den Produktionskosten oder unter dem Preis liegt, der im Exportland selbst bezahlt werden muß, liegt dem Begriff des „Sozialdumping“ eine semantische Verwirrung zugrunde. Daß die Lohnkosten in Niedrigstandardländern niedriger sind, ist ein Ausfluß der allgemeinen wirtschaftlichen Situation und vor allem des relativen Überflusses des Produktionsfaktors Arbeit im Vergleich zu Kapital. Niedrige Arbeitskosten sind daher nichts weiter als der Standortvorteil dieser Länder, ebenso wie etwa hohes technisches Wissen oder eine gute Infrastruktur Standortvorteile von Hochstandardländern sein mögen.²⁶
8. Die unter dem Stichwort des Sozialdumping geführte Debatte um die Fairneß des Wettbewerbs verweist wieder auf die zentrale Bedeutung der Frage nach den Regeln, unter welchen der Wettbewerb der Sozialsysteme stattzufinden hätte. Einen geeigneten Verfassungs- oder Ordnungsrahmen für den Wettbewerb zwischen Sozialpolitiken zu finden und aufrechtzuerhalten wäre Angelegenheit einer entsprechenden „institutionellen Ordnungspolitik“ (vgl. *Vanberg* 1994b). Das europäische Organ, dem diese Aufgabe zufallen würde, hätte sicherzustellen, daß alle Mitgliedstaaten die vereinbarten Spielregeln für das Spiel „Wettbewerb der sozialen Si-

25 Vgl. *Streit/Mussler* (1995, S. 98): „Vielmehr ist auch denkbar, daß - wohl vor allem in Ländern mit hohem Pro-Kopf-Einkommen - seitens der Bürger eine Nachfrage nach hoher Regulierung besteht und die Politiker einen positiven Anreiz haben, ein entsprechendes Regulierungsniveau beizubehalten“. Vgl. auch die hohen Korrelationskoeffizienten zwischen BIP pro Kopf und sozialen Arrangements in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten, die in *Vaubel* angegeben sind und die belegen, daß: „[...] the demand for security and leisure in the European Community is clearly dependent on income“ (*Vaubel* 1995a, S. 114).

26 Ausführlicher zu Sozialdumping vgl. z.B. *Paqué* (1989), *Kotios/Schäfers* (1990), *Bertold* (1993), *Vaubel* (1995a) und *Demmer* (1994, S. 92f.).

cherungssysteme" respektieren. Es wäre also lediglich für das **Verfahren** und nicht für das **Ergebnis** des Wettbewerbs verantwortlich.

Nach der Erörterung der zentralisierten und der wettbewerblichen Lösung bleibt die Alternative der Festlegung von Mindeststandards auf europäischem Niveau zu erörtern. Dieses institutionelle Arrangement würde, wie bereits gesagt, auf eine Mischlösung zwischen gemeinsamer europäischer Sozialpolitik und Wettbewerbsordnung der Sozialsysteme hinauslaufen. Was zu dieser Variante zu sagen wäre, ist bereits weitgehend in den obigen Ausführungen angesprochen worden. Um unnötige Wiederholungen zu vermeiden, wollen wir hier lediglich auf den folgenden Punkt aufmerksam machen:

Mindeststandards bedeuten, daß für alle sozialpolitischen Wettbewerbsparameter ein allgemeinverbindliches Mindestniveau festgelegt würde. Es ist zu erwarten, daß ein solches Verfahren de facto dazu tendiert auf Vorab-Harmonisierung hinauszulaufen. Wenn die Entscheidung, was als "mindest" zu gelten hat, laufender Anpassung auf europäischer Ebene unterliegt, wird bei jeder kritischen wirtschaftlichen Lage der inhärente Anreiz bestehen, neu zu verhandeln und neue Bestimmungen zu treffen. Dies würde nicht nur eine Tendenz zur ständigen Heraufsetzung der 'Mindestniveaus' bewirken, es würde auch bedeuten, daß der Inhalt des Wettbewerbs immer neu bestimmt würde, mit den bekannten Folgeproblemen, die jedem Interventionismus anhaften.

7 **Schlußfolgerungen**

Hauptanliegen unseres Beitrages war es, die Auswirkungen des Standortwettbewerbs auf nationale Sozialpolitiken zu untersuchen und alternative Verfassungswahlmöglichkeiten zu diskutieren. Die vorgebrachten Argumente zielten darauf ab, einen Teilaspekt eines umfassenderen Fragenkomplexes zu erläutern. Das allgemeinere Problem, das im Hintergrund der hier vorgetragenen Überlegungen steht, ist die Frage der Auswirkungen, die die weltweite Globalisierung der Märkte und die damit verbundene Verschärfung des Standortwettbewerbs für den Handlungsspielraum nationaler Regierungen und supranationaler Organisationen haben. Die Globalisierung der Märkte und die Intensivierung des Wettbewerbs haben vor allem zwei Konsequenzen. Sie führen, einerseits, zu einer erhöhten Arbeitsteilung und verstärktem Innovationsdruck, was wiederum wirtschaftliches Wachstum

und verbesserte Befriedigung der Konsumentenwünsche aller Beteiligten bedeutet. Die Beteiligung an diesem Wettbewerb ist jedoch, andererseits, mit Kosten verbunden, die dieselben Personen, die als Konsumenten profitieren, treffen, vor allem in ihrer Rolle als Produzenten, in der Form größerer Unsicherheit der Arbeitsplätze, der Entwertung ihres Kapitals u.ä.

Der Politologe *John Kincaid* (1993, 1994), eine Autorität auf dem Gebiet des Föderalismus, hat dieses Dilemma als Konflikt zwischen "consumer-ship" und "citizenship" beschrieben: Die meisten Personen wünschen einerseits, als Konsumenten, von dem Angebot an Gütern und Dienstleistungen zu profitieren, die ein offener Weltmarkt zu bieten vermag. Auf der anderen Seite wünschen sie sich jedoch auch die soziale Eingebundenheit, wie sie die aus der Rolle als Bürger eines sich selbst bestimmenden politischen Gemeinwesens erwächst. Beide Wünsche stehen jedoch in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander.

Dieses Spannungsverhältnis zwischen "citizenship" und "consumership" ist letztlich nicht aufhebbar, da es in widersprüchlichen Wünschen des einzelnen Menschen wurzelt. Aber der Interessenkonflikt läßt sich doch abmildern. Auf der politischen Ebene manifestiert sich dieser Konflikt als das Problem Regeln zu finden und zu vereinbaren, die sowohl den Interessen jeder Person als "globaler Konsument" als auch ihren Interessen als "Bürger" Rechnung trägt. Die Rolle der Ordnungspolitik besteht darin, aufzuzeigen, welche konsensfähige Regeln geeignet sein könnten, zwischen beiden Arten von Interessen einen akzeptablen Ausgleich zu finden.²⁷ Sozialpolitische Regeln sind dabei nur ein Teil eines umfassenderen Regelwerkes.

27 Über diese Problematik, speziell in bezug auf das Subsidiaritätsprinzip als europäisches Verfassungsprinzip vgl. *Vanberg* (1996).

Literaturverzeichnis

- Aranson, P. (1989/1990)
Rational Ignorance in Politics, Economics and Law,
in: *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, Vol. 1, S. 25-42
- Berié, H. (1993)
Europäische Sozialpolitik. Von Messina bis
Maastricht, in: Kleinhenz, G. (Hrsg.): *Soziale Integration in Europa I*, Schriften des Vereins für
Socialpolitik N.F. Bd. 222/I, Berlin
- Berthold, N. (1993)
Sozialunion in Europa, Tübingen
- Brennan, G. u.
Buchanan, J. M. (1985)
The Reason of Rules, Cambridge
- Buchanan J. M. (1975)
The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan, Chicago
- Buchanan J. M. (1991)
The Economics and Ethics of Constitutional Order,
Ann Arbor
- Buchanan, J. u.
Tullock, G. (1962)
The Calculus of Consent, Ann Arbor
- Demmer, M. (1994)
Europäische Sozialpolitik im Spannungsfeld zwischen institutionellem Wettbewerb und institutioneller Integration, Köln

- Dye, T. R. (1990)
American Federalism - Competition Among Governments, Lexington
- Engelhardt, W. W. (1995)
Grundsätzliche und aktuelle Aspekte der Sicherung, Subsidiarität und Sozialpolitik, in: Kleinhenz, G. (Hrsg.): *Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft*, Festschrift zum 65. Geburtstag für Prof. Dr. Heinz Lampert, Berlin, S. 3-28
- Eucken, W. (1952)
Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen
- Gundlach, E. u. Klodt, H. u. Langhammer, R. u. Soltwedel, R. (1995)
Fairneß im Standortwettbewerb? Auf dem Weg zur internationalen Ordnungspolitik, Kieler Diskussionspapiere 254
- Hayek, F. A. von (1969)
Freiburger Studien, Tübingen
- Hayek, F. A. von (1971)
Die Verfassung der Freiheit, Tübingen
- Hayek, F. A. von (1973)
Law, Legislation and Liberty, Rules and Order, Vol. I, London
- Hayek, F. A. von (1979)
Law, Legislation and Liberty, Vol. III, *The Political Order of a Free People*, London
- Hirschman, A. (1970)
Exit, Voice and Loyalty, Cambridge/Mass.

- Kenyon, D. A. u. (1991)
Kincaid, J. (Hrsg.) *Competition among States and Local Governments*,
Washington, D.C
- Kerber, W. (1994)
*Evolutorischer Wettbewerb. Zu den theoretischen
und institutionellen Grundlagen der Wettbe-
werbsordnung*, unveröffentlichte Habilitationsschrift
- Kincaid, J. (1993)
Consumerism versus citizenship: is there wiggle
room for local regulation in the global economy?,
in: Hocking, B. (Hrsg.): *Foreign Relations and Fe-
deral States*, London und New York, S. 27-47
- Kincaid, J. (1994)
Economic Union and Federal Diversity: Should a
Coca-Cola Bottle Carry 51 Health Warnings and, If
So, in What Language?, in: Mullins, A., Saunders,
C. (Hrsg.): *Economic Union in Federal Systems*,
Sydney, S. 37-68
- Kotios, A. u. (1990)
Schäfers, M. The Social Dimension and Cohesion: Complemen-
tary or Contradictory?, in: *Intereconomics*, Vol. 25,
S. 140-146
- Lampert, H. (1990)
Notwendigkeit, Aufgaben und Grundzüge einer
Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Thiemeyer, Th.
(Hrsg.): *Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik*,
Schriften des Vereins für Socialpolitik. N.F., Bd.
193, Berlin, S. 9-71

- Ludwig-Erhard-Stiftung (1996)
Ordnungspolitischer Bericht: Die Europäische Union. Erweiterung und Vertiefung zwischen Subsidiarität und Harmonisierung
- Mantzavinos, Ch. (1994)
Wettbewerbstheorie. Eine kritische Auseinandersetzung, Berlin
- Mayer, O. G. (1989): Zur sozialen Dimension des Europäischen Binnenmarktes, in: Mayer, O. G., Scharrer, H.-E. und Schmahl, H.-J. (Hrsg.): *Der Europäische Binnenmarkt - Perspektiven und Probleme*, Hamburg, S. 341-377
- Mussler, W. u. Wohlgemuth, M. (1995)
Institutionen im Wettbewerb - Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, in: Oberender, P., Streit, M. (Hrsg.): *Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß*, Baden-Baden, S. 9-45
- Olson, M. (1965)
The Logic of Collective Action, Cambridge/Mass.
- Paqué, K.-H. (1989)
Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes-Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik, in: *Die Weltwirtschaft*, Heft 1, S. 112-123
- Prosi, G. (1991)
Europäische Integration durch Wettbewerb? Eine politisch-ökonomische Analyse, in: Radnitzky, G., Bouillon, H. (Hrsg.): *Ordnungstheorie und Ordnungspolitik*, Berlin u.a., S. 119-135

- Schumpeter, J. A. (1942/1950)
Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Tübingen
- Siebert, H. (1990)
The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?, in: Siebert, H. (Hrsg.): *The Completion of the Internal Market*, Tübingen, S. 53-75
- Siebert, H. u. Koop, M. (1990)
Institutional Competition: A Concept for Europe?, in: *Außenwirtschaft*, 45. Jg., S. 439-462
- Sinn, S. (1992)
The Taming of Leviathan: Competition among Governments, in: *Constitutional Political Economy*, Vol. 3, No. 2, S. 177-196
- Streit, M. u. Mussler, W. (1995)
Wettbewerb der Systeme und das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union, in: Gerken, L. (Hrsg.): *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung*, Berlin u.a., S. 75-107
- Vanberg, V. J. (1992)
Innovation, Cultural Evolution, and Economic Growth, in: Witt, U. (Hrsg.): *Explaining Process and Change. Approaches to Evolutionary Economics*, Ann Arbor, S. 105-121
- Vanberg, V. J. (1994a)
Rules and Choice in Economics, London and New York

- Vanberg, V. J. (1994b)
Wettbewerb in Markt und Politik - Anregungen für die Verfassung Europas, Sankt Augustin
- Vanberg, V. J. (1995)
Kulturelle Evolution und die Gestaltung von Regeln, Tübingen
- Vanberg, V. J. (1996)
Subsidiarity, Responsive Government and Individual Liberty, unveröffentlichtes Manuskript
- Vanberg, V. J. u. Kerber, W. (1994)
Institutional Competition Among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, in: *Constitutional Political Economy*, Vol. 5, S. 193-219
- Vaubel, R. (1995a)
Social Regulation and Market Integration: A Critique and Public-Choice-Analysis of the Social Chapter, in: *Außenwirtschaft*, 50. Jg. Heft I, S. 111-132
- Vaubel, R. (1995b)
The Centralisation of Western Europe, Institute of Economic Affairs, Hobart Paper 127, London
- Vihanto, M. (1992)
Competition Between Local Governments as a Discovery Procedure, in: *JITE, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Bd. 148, S. 411-436