

**Globalisierung als Beschränkung
der Handlungsmöglichkeiten
nationalstaatlicher Politik**

Fritz W. Scharpf
97/1

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Lothringer Str. 78
D-50677 Köln
Germany

Telephone 0221 / 33605-0
Fax 0221 / 33605-55
E-Mail info@mpi-fg-koeln.mpg.de
Home Page <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de>

MPIfG Discussion Paper 97 / 1
ISSN 0944-2073
November 1997

Abstract

The paper begins with a welfare-theoretic proposition: Systems competition is likely to weaken the territorially limited power of the state vis-à-vis internationally mobile capital, firms and consumers. Even if these changes should unambiguously benefit consumer interests, interests depending on the regulatory and taxing powers of the state may suffer. Since the overall effect of systems competition is not distributionally neutral, it cannot be said to be Pareto superior and it is unclear whether it is superior to the status quo in Kaldor-Hicks terms.

Empirically, however, the extent to which state power is actually diminished by systems competition seems to vary greatly. The paper therefore proposes a two-dimensional theoretical structure to identify areas of greater or lesser concern. The first dimension distinguishes the types of objects that states might find themselves forced to compete about, namely mobile consumer demand in the world market for goods and services, mobile capital for investment in production facilities, and mobile tax bases. The second dimension distinguishes different types of state action that might be more or less vulnerable to international competition, namely product and process regulations, taxes on consumption, taxes on immobile sources of income, and taxes on mobile sources of income.

Zusammenfassung

Der Aufsatz beginnt mit einer wohlfahrtstheoretischen Vorüberlegung. Der Systemwettbewerb schwächt die territorial begrenzte Macht des Staates gegenüber mobilem Kapital, mobilen Unternehmen und mobilen Konsumenten. Selbst wenn dadurch die Verbraucherinteressen uneingeschränkt begünstigt würden, könnten die Interessen geschädigt werden, deren Befriedigung bisher von der Regelungs- und Steuerkompetenz des Territorialstaates abhängig war. Da also der Gesamteffekt des Systemwettbewerbs nicht verteilungsneutral ist, können die Veränderungen gegenüber dem Status quo nicht Pareto-effizient sein, und es ist auch nicht sicher, daß sie Kaldor-effizient sein müssen.

Empirisch allerdings scheint die Wirkung des Systemwettbewerbs auf die nationalstaatliche Handlungsfähigkeit stark zu variieren. Der Aufsatz schlägt deshalb ein zweidimensionales, theoretisch begründetes Analyseraster vor, mit dessen Hilfe Hypothesen über die stärkere oder schwächere Wirkung des Systemwettbewerbs formuliert werden können. Die erste Dimension unterscheidet unterschiedliche Objekte, um die Staaten gegeneinander konkurrieren – nämlich um mobile Verbrauchernachfrage auf den Weltmärkten für Güter und Dienstleistungen; um mobiles Investitionskapital zur Schaffung von Produktionsstätten und Arbeitsplätzen; und schließlich um mobile Steuerquellen.

In der zweiten Dimension wird zwischen unterschiedlichen Arten des staatlichen Handelns differenziert, die unter den Bedingungen des Systemwettbewerbs in höherem oder geringerem Maße durch den internationalen Standortwettbewerb unter Druck geraten – nämlich produktbezogene und anlagenbezogene Regulierung, Verbrauchssteuern, und Steuern auf mobile Einkommensquellen.

Inhalt

1	Normative Vorüberlegungen	5
1.1	Staatsfunktionen	5
1.2	Neoliberale Kritik	7
1.3	Systemwettbewerb als Gefangenendilemma	10
1.4	Systemwettbewerb als strategischer Vorteil im Verteilungskampf	12
1.5	Probleme der Empirie und der positiven Theorie	13
2	Um wen oder was konkurrieren die Systeme?	14
2.1	Konkurrenz um international mobile Nachfrage	15
2.2	Konkurrenz um mobile Direktinvestitionen	16
2.3	Konkurrenz um mobile Steuerquellen	17
3	Welche Regelungen sind wie betroffen?	19
3.1	Regulative Politik	19
3.2	Steuerpolitik	24
4	Resümee	27
	Literatur	30

1 Normative Vorüberlegungen

Ehe ich mit der Diskussion meines eigentlichen Themas, der erwartbaren Wirkung des Wettbewerbs staatlicher Regulierungssysteme in einer entgrenzten Ökonomie auf die Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit territorial begrenzter politischer Systeme, beginne, erscheint es mir nützlich, die normativen Prämissen offenzulegen, die mich dazu bringen, dieses Thema überhaupt als Problem zu betrachten.

1.1 Staatsfunktionen

Mein (normativ-individualistischer) Ausgangspunkt ist der einer (zugegebenermaßen vormodernen) Wohlfahrtstheorie, derzufolge die Leistungen einer (politischen) Ökonomie nach deren Eignung zur Steigerung des aggregierten Nutzens der Mitglieder eines Gemeinwesens bewertet werden – und zwar eines Nutzens, in dessen Definition alle Bedürfnisse dieser Individuen und nicht nur deren Interesse am Konsum handelbarer privater Güter eingehen. Positiv impliziert dies die Vermutung, daß ein Bereich wohlfahrtssteigernder Leistungen existiert, die weder durch individuelles Handeln, noch vom Markt, sondern nur durch kollektives Handeln erbracht werden können. Da überdies die Grenzen für freiwillig-gemeinsames Handeln in modernen Gesellschaften verhältnismäßig eng gezogen sind (Baron 1997), wird weiter vermutet, daß eine Reihe wichtiger und gemeinsamer Interessen nur von einem mit Monopolgewalt ausgestatteten kollektiven Handlungssystem – kurz, vom Staat – befriedigt werden können.

An dieser Vermutung haben auch neuere Entwicklungen der institutionellen Ökonomie nichts geändert. Zwar hat die Public-Choice-Schule die staatsgläubige Naivität der älteren Finanzwissenschaft zu Recht kritisiert, aber sie hat damit doch nur die zweite Seite des Doppelproblems wiederentdeckt, das seit zweieinhalb Jahrtausenden von der Politikwissenschaft behandelt wird: Wie nämlich der Staat einerseits in Stand gesetzt werden kann, das Gemeinwohl wirksam zu fördern, und wie andererseits die Akteure, die für den Staat handeln, daran gehindert werden können, die Machtmittel des Kollektivs zum eigenen Nutzen oder für andere gemeinwohlschädliche Zwecke zu mißbrauchen.

Freilich ignoriert die Public-Choice-Schule, nachdem sie die Möglichkeiten des Machtmißbrauchs entdeckt hat, nun die erste Seite des doppelten Problems. Sie hat, wie ich an anderer Stelle gezeigt habe (Scharpf 1997), die naive Staatsgläubigkeit der alten Finanzwissenschaft durch ein theoretisch ebenso naives Totalmißtrauen ersetzt, das – zum politischen Programm erhoben – die Erfüllung not-

wendiger Staatsfunktionen vereiteln müßte. Die gleiche einseitige Sicht erklärt den Enthusiasmus, mit dem die institutionalistische Ökonomie den „Systemwettbewerb“ feiert, der in einer globalisierten oder jedenfalls europäisierten Ökonomie die territorial begrenzten Staaten zur Konkurrenz um international mobiles Anlagekapital zwingt.

In einer Marktwirtschaft ist der Wettbewerb insoweit wohlfahrtssteigernd, wie er die Produzenten untereinander einem Gefangenendilemma aussetzt, das sie zwingt, die Effizienz der Produktion zu steigern und ihr Angebot am Nutzen der Konsumenten privater Güter zu orientieren. Aber diese wichtige – wenngleich im Hinblick auf die Gesamtbedingungen individueller Wohlfahrt immerhin begrenzte – Funktion kann der Wettbewerb der Produzenten nicht aus sich selbst heraus erfüllen. Sie bedarf zumindest der Definition, Zuordnung und Durchsetzung von Eigentumsrechten und Vertragspflichten – also eines sanktionsbewehrten Zivil- und Strafrechts. Darüber hinaus ist die Effizienz der Versorgung mit privaten Gütern abhängig von der Normierung und Durchsetzung von *marktschaffenden und markterhaltenden* Regelungen, die der ubiquitären Tendenz zur Monopolbildung, Wettbewerbsbeschränkung und Wettbewerbsverzerrung entgegenwirken. Wenn man von faktisch eng begrenzten Ausnahmen absieht (Tullock 1985; Milgrom et al. 1990; Eggertsson 1993), dann sind auch diese Voraussetzungen eines funktionsfähigen Marktes auf den Staat angewiesen.

Aber selbst wenn die Wettbewerbsordnung gesichert ist, optimiert der Markt nur das Angebot privater Güter und die effiziente Nutzung der mit Knappheitspreisen gehandelten Produktionsfaktoren. Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht folgen daraus drei Defizite:

1. Unter Wettbewerbsdruck werden Produktionsfaktoren verschleudert, die als natürliche oder kulturelle „Gemeinschaftsgüter“ zwar den individuellen Nutzen mehren, aber keinen (oder keinen ihrer sozialen Wertschätzung entsprechenden) Marktpreis haben,¹ – mit der Folge, daß gerade die Steigerung marktwirtschaftlicher Effizienz wohlfahrtsmindernd wirken kann.
2. Beim Produktionsfaktor Arbeit dagegen kann der Marktwettbewerb trotz der Existenz von Knappheitspreisen eine Steigerung der Gesamtwohlfahrt nicht garantieren. Der Grund liegt in der prinzipiellen Inkongruenz zwischen der wohlfahrtstheoretischen Prämisse, die das (ungeteilte) Individuum als Benefiziar der Ökonomie behandelt, und einer Form des Marktwettbewerbs, die das Individuum nur in seiner Verbraucherrolle begünstigt, aber die gleiche Person

1 Und denen wegen hoher Transaktionskosten auch nicht durch die (staatliche!) Zuordnung von Eigentumsrechten zu angemessenen Marktpreisen verholfen werden könnte.

in der Arbeitnehmerrolle nur als einen im Interesse der Konsumenten zu minimierenden Kostenfaktor behandelt. Auch hier kann also die Steigerung der marktwirtschaftlichen Effizienz, wenn sie für die Arbeitnehmer Überausbeutung, Arbeitslosigkeit oder Einkommensverluste zur Folge hat, per Saldo Wohlfahrtsverluste erzeugen.

3. Schließlich kann auch der optimal funktionsfähige Markt für private Güter Verteilungswirkungen erzeugen, die nach normativen Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit² keineswegs vertretbar wären.

Diese prinzipiellen Defizite auch optimal funktionierender Marktwirtschaften werden in allen sozial integrierten und politisch legitimierten demokratischen Verfassungsstaaten durch staatliche Interventionen in höherem oder geringerem Maße kompensiert. Überall erstrecken sich die Aufgaben des Staates deshalb auch auf die Normierung und Durchsetzung *marktbeschränkender* Regeln zum Schutz natürlicher und kultureller Gemeinschaftsgüter und zur Regelung der Arbeitsbeziehungen. Und überall gibt es *marktkorrigierende* Interventionen, welche die Verteilungsfolgen der Marktwirtschaft unter Kriterien der sozialen Gerechtigkeit verändern sollen. Zumindest in den westeuropäischen Sozialstaaten gehören dazu mindestens der gesicherte Zugang zum Bildungs- und Gesundheitswesen und der Schutz gegen Verarmung bei Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit und im Alter.

1.2 Neoliberale Kritik

Nach der katastrophalen Weltwirtschaftskrise der frühen dreißiger Jahre und dem darauf folgenden Zweiten Weltkrieg haben sich diese Korrekturen des „Kapitalismus ohne Adjektive“ in den westlichen Demokratien unter dem Schutz von Grenzkontrollen und – auf der internationalen Ebene – eines „embedded liberalism“ (Ruggie 1982) entfalten können, der die Internationalisierung der Märkte zunächst nur langsam und unter Respektierung nationalwirtschaftlicher Schutzbedürfnisse vorantrieb. Diese Vorsicht erschien der neoliberalen politischen Öko-

2 Daß diese Kriterien einer „werturteilsfreien“ wissenschaftlichen Definition nicht zugänglich sind, ist trivial, aber ändert nichts an ihrer Unvermeidbarkeit (Suranovic 1997). Der relevante Bezugsrahmen von Verteilungsnormen ist einerseits der universalistische Diskurs der (Kantianischen) Moraltheorie, andererseits die „kommunitaristischen“ Diskurse über gemeinsame Werte in der jeweiligen, historisch einmaligen Gesellschaft. Der Versuch der modernen Wohlfahrtsökonomie, durch den Rückzug auf das Pareto-Kriterium explizite Werturteile zu vermeiden, erscheint dagegen – wofern er nicht mit dem striktesten Verzicht auf jede praktische Empfehlung einhergeht (was aber nirgendwo der Fall ist) – als Ausdruck einer impliziten Präferenz für ungleiche Verteilung (Scharpf 1997).

nomie verfehlt, und sie bewertet deshalb die seit den achtziger Jahren erreichten, geradezu revolutionären Erfolge in der Liberalisierung des Weltmarktes und insbesondere des europäischen Binnenmarktes uneingeschränkt positiv. Die Begründung liefern, so scheint es, vor allem zwei Argumente:

Zum einen, so wird unterstellt, wachsen mit der Ausweitung der Staatsfunktionen auch die Gefahren eines Mißbrauchs der Staatsgewalt – Hayek selbst hatte ja, der historischen Entwicklung uneinholbar vorausseilend, schon in den Plänen für den britischen Wohlfahrtsstaat der Nachkriegszeit den „Weg in die Knechtschaft“ gesehen (Hayek 1944), und auch die Public-Choice-Theorie hat in der Analyse des Staatsversagens ihr zentrales Thema gefunden. Der Hypertrophie des Staates werden jedoch Grenzen gesetzt, wenn mit der Öffnung der ökonomischen Grenzen die Abwanderungskosten sinken und die Adressaten in die Lage versetzt werden, sich staatlicher Machtausübung zu entziehen. Der daraus folgende Systemwettbewerb wird, so hofft man, den Staat disziplinieren und die Inhaber der Staatsgewalt am Mißbrauch ihrer Befugnisse hindern.

Die rapide Selbstauflösung der DDR und der anderen Staaten des „real-existierenden Sozialismus“ nach der Öffnung der Berliner Mauer verschafft dem Argument empirischen Kredit. In der Tat hätten weder das Nazi-Regime noch die kommunistischen Diktaturen bei offenen Grenzen bestehen können. Demgegenüber sollte man freilich nicht vergessen, daß in real-existierenden demokratischen Verfassungsstaaten die Bürger statt mit den Füßen mit den Stimmzetteln abstimmen können, und daß die Funktionen der Machtkontrolle statt durch die Systemkonkurrenz durch die Parteienkonkurrenz, die Gewaltenteilung, die Grundrechte und den Rechtsstaat erfüllt werden. Diese Sicherungen werden von der Public-Choice-Theorie – aus theoretisch unzureichenden Gründen (Scharpf 1997, Kap. 7 und 8) – für prinzipiell unzulänglich gehalten. Aber wenn die dort unterstellten Prämissen zuträfen, dann könnte auch die Systemkonkurrenz nichts helfen: Machthaber, die konsequent den eigenen *privaten* Vorteil suchen, würden ihre schweizerischen Nummernkonten auch dann weiter auffüllen, wenn die heimische Wirtschaft durch Abwanderung Schaden leidet. Vorteilhafte Wirkungen der Systemkonkurrenz lassen sich also überhaupt nur dann schlüssig behaupten, wenn man unterstellt, daß die demokratischen Mechanismen funktionieren und daß die politischen Akteure im Prinzip gemeinwohlorientiert handeln wollen und können.³ Kurz: die bloße Möglichkeit, daß die Staatsmacht mißbraucht werden könnte, ist kein guter Grund, um allein deshalb ihre zusätzliche Beschränkung durch den ökonomischen Systemwettbewerb für normativ wünschenswert zu halten.

3 Das soll nicht heißen, daß die politische Korruption ausgerottet wäre (Mény 1996), aber im Vergleich zur Lage in absoluten Monarchien oder totalitären Regimes hat sie im demokratischen Verfassungsstaat doch so sehr an Bedeutung verloren, daß damit allein eine prinzipielle Staats-Aversion nicht zu begründen wäre.

Eine ganz andere Frage ist es, ob die erweiterten Staatsfunktionen auch effektiv und effizient erfüllt werden können. So behauptet etwa die hayekianische politische Ökonomie die prinzipielle Ineffizienz marktkorrigierender Interventionen, die auf lokale Information angewiesen wären, die sie weder gewinnen noch verarbeiten könnten (Hayek 1945; Streit 1993). Gegenüber sozialistischen Zentralplanungs-Phantasien sind dies gewiß durchschlagende Einwände – die freilich nicht besagen, daß deshalb auch die heute in Betracht gezogenen Interventionsformen (etwa die Einführung von Ökosteuern) notwendigerweise ihre intendierte Wirkung verfehlen müßten. Gravierender, weil schwerer zu korrigieren, erscheinen dagegen die Risiken, die sich bei einer Ausweitung der Staatsfunktionen aus der begrenzten Handlungsfähigkeit der staatlichen Politik ergeben. Wenn der Staat bestimmte Aufgaben überhaupt übernommen hat, aber dann auf veränderte Anforderungen nicht reagieren kann, dann können die zu erwartenden Wohlfahrtsverluste jedenfalls nicht kurzfristig durch andere gesellschaftliche Mechanismen kompensiert werden.

Die Gefahr ist deshalb naheliegend, weil in den neueren konstitutionellen Demokratien die institutionellen Vorkehrungen gegen den Mißbrauch der Staatsmacht spätestens seit ihrer Kanonisierung in den *Federalist Papers* (Cooke 1961) im Prinzip immer auch auf *checks and balances* hinauslaufen, d.h. auf eine Verteilung der Macht auf mehrere Positionen mit voneinander unabhängigen Legitimationsgrundlagen, deren Inhaber bei wichtigen Entscheidungen zusammenwirken müssen.⁴ Die Folge ist einerseits eine Vermehrung von Vetopositionen, die politische Innovationen generell erschwert (Scharpf 1988; Tsebelis 1995), andererseits eine Vermehrung der Zugangs- und Einflußmöglichkeiten von gesellschaftlichen Interessengruppen und *distributional coalitions* (Olson 1982). Deren Einfluß erweist sich insbesondere dann als schädlich, wenn veränderte externe Bedingungen die Änderung oder gar Abschaffung einmal institutionalisierter politischer Programme erfordern würde. Kurz: Bei einer Ausweitung der Staatsfunktionen müssen die Fälle von „Politikversagen“ an Zahl und Bedeutung zunehmen, wenn nicht zugleich die informationellen und konsensualen Voraussetzungen politischer Handlungsfähigkeit verbessert werden. Die neoliberale politische Ökonomie freilich, die wegen ihrer Fixierung auf die Risiken des Machtmißbrauchs diese Konsequenz nicht akzeptieren kann, reagiert auf reales oder befürchtetes Politikversagen statt dessen mit der immer gleichen Forderung nach dem Abbau von Staatsfunktionen.

4 Dies gilt am wenigsten für die aus historisch älteren Wurzeln entwickelten angelsächsischen Demokratien. Das britische Westminster-Modell oder sein neuseeländischer Ableger erlauben einem entschlossenen Regierungschef oder einer ideologisch homogenen „policy conspiracy“ (Wallis 1997) die Durchsetzung radikaler Veränderungen, die in politischen Systemen mit stärker ausgeprägter horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, Mehrparteiensystemen oder korporatistischen Strukturen kaum konsensfähig wären.

1.3 Systemwettbewerb als Gefangenendilemma

Wenn man dagegen marktbeschränkende und marktkorrigierende Staatsfunktionen aus wohlfahrtstheoretischer Sicht positiv bewertet und die Sicherungen des demokratischen Verfassungsstaats gegen Machtmißbrauch im Prinzip für wirksam hält (und Wohlfahrtsrisiken eher von der zu geringen Handlungsfähigkeit demokratischer Staaten befürchtet), dann würde man eher erwarten, daß der Systemwettbewerb die Gefahren des Politikversagens noch verschärfen wird. Dagegen wird allerdings eingewandt, daß man doch auch in der Politik von dem als „Entdeckungsverfahren“ im hayekianischen Sinn verstandenen Wettbewerb die Entdeckung und Ausbreitung neuer und besserer Lösungen erwarten sollte (z.B., Streit / Mussler 1995; 1995a; Streit 1996). Die Frage ist freilich: Besser für wen?

Im spieltheoretischen Sinne ist der Wettbewerb ja nichts weiter⁵ als ein Arrangement, das die Konkurrenten in ein Gefangenendilemma zwingt, das freilich – ebenso wie dies in der namensgebenden Legende der Fall ist – mindestens als ein (asymmetrisches) Drei-Personen-Spiel verstanden werden muß. Gut ist das Ergebnis dieses Spiels bekanntermaßen nur für den Sheriff, aber gewiß nicht für die beiden gefangenen Gangster. Dementsprechend muß man, wo immer das Lob des Wettbewerbs gesungen wird, auch fragen, wem dabei jeweils die Rolle des Sheriffs zugedacht wird. Beim Wettbewerb zwischen den Unternehmen sollen die Verbraucher privater Güter die begünstigten Dritten sein – und wenn man die Verluste bei den Produzenten nicht rechnet, oder sie im Vergleich dazu für geringer hält, wird man darin einen utilitaristischen Wohlfahrtsgewinn sehen. Für den Staat als Anbieter von Kollektivgütern hat sich in demokratischen Verfassungsstaaten mit der Institutionalisierung des Parteienwettbewerbs um Wählerstimmen ein vergleichbarer Mechanismus ausgebildet, dem unter einschränkenden aber nicht unrealistischen (Scharpf 1997) Bedingungen ebenfalls wohlfahrtssteigernde Wirkung zugeschrieben werden kann (Mueller 1989). Allerdings wird dieser Wohlfahrtseffekt untergraben, wenn statt der das ganze Staatsvolk repräsentierenden Wählerschaft „distributional coalitions“ Einfluß auf das Staatshandeln gewinnen und so ihre Partialinteressen auf Kosten des Ganzen durchsetzen können (Olson 1982).

Was bedeutet es nun, wenn im Hinblick auf die Kontrolle des Staatshandelns der Wettbewerb der Parteien um Wählerstimmen durch den Systemwettbewerb zwischen den Territorialstaaten ergänzt oder verdrängt wird? Wenn alle Individuen

5 Der Punkt würde eine ausführlichere Diskussion rechtfertigen. Das „Entdeckungsverfahren“ betont die von der Hoffnung auf Monopolrenten getriebene Suche der Produzenten nach besseren oder kostengünstigeren Angeboten; das Gefangenendilemma beschreibt den Mechanismus, durch den Monopolrenten zugunsten der Konsumenten wieder wegkonkurrenziert werden.

vollkommen mobil wären, dann würde nach dem Tiebout-Modell (1956) die „Abstimmung mit den Füßen“ in jedem Territorium Bürger mit einheitlichen Steuer- / Leistungspräferenzen zusammenführen und auf diese Weise eine insgesamt optimale Versorgung mit Kollektivgütern gewährleisten. Aber bei der ökonomischen Globalisierung und dem daraus folgenden Systemwettbewerb geht es ja nicht in erster Linie um die Wanderung der Staatsbürger, sondern allenfalls um die Mobilität der Anbieter von Arbeitskraft und Dienstleistungen. Vor allem aber geht es um die auch ohne Änderung des Wohnsitzes erreichbare höhere Mobilität von Eigentumstiteln in der Form von Konsumausgaben, Direktinvestitionen und Finanzanlagen.

Wenn also der Systemwettbewerb die Nationalstaaten in ein Gefangenendilemma zwingt, dann kommt die Rolle des Sheriffs den Verbrauchern zugute, deren Nachfrage nach privaten Gütern sich nun auf ausländische ebenso wie auf inländische Produkte richten kann; sie kommt den Unternehmen zugute, die nun auch im Ausland produzieren können, ohne dadurch den Zugang zum heimischen Markt zu gefährden; sie kommt Kapitalbesitzern zugute, die nun ohne Beschränkung zwischen Direkt- und Portfolio-Investitionen im Ausland oder im Inland wählen können; und sie kommt schließlich jenen Arbeitnehmern zugute, die auch im Ausland Arbeit finden können. Freilich sind die Mobilitätschancen sehr ungleich verteilt. Kapital ist mobiler als Arbeit, Finanzkapital mobiler als Realkapital und Konsumnachfrage mobiler als die Produktion. Überdies können multinationale Unternehmen ihre Produktion leichter verlagern als mittelständische Firmen; der fünfundzwanzigjährige Informatiker findet eher einen Job im Ausland als die fünfzigjährige Geschichtslehrerin; und die Nachfrage nach Industrieprodukten ist eher mobil als die Nachfrage nach Wohnraum oder Kindergartenplätzen.

In der Marktwirtschaft impliziert höhere Mobilität nicht nur einen Zuwachs an externen Optionen, sondern auch erhöhte Verhandlungsmacht gegenüber Partnern, deren Optionen sich nicht vermehrt haben (Emerson 1962). Die Wirkungen der Globalisierung sind also keineswegs pareto-effizient, sondern sie müssen die *terms of trade* zwischen mobilen und immobilen Marktteilnehmern, insbesondere also zwischen Kapital und Arbeit, nachhaltig verändern. Im Verhältnis zur staatlichen Politik dagegen eröffnet die höhere Mobilität die Chance, sich belastenden staatlichen Regelungen und Abgaben durch Abwanderung zu entziehen oder vorteilhaftere staatliche Leistungen durch Zuwanderung zu gewinnen. Systemwettbewerb erscheint dann als aktive Reaktion der Staaten auf die „Arbitrage“ der mobilen Faktoren (Streit 1996): Um sie im Land zu halten oder ins Land zu ziehen, sollen die geltenden Regelungen zu ihren Gunsten modifiziert werden.

1.4 Systemwettbewerb als strategischer Vorteil im Verteilungskampf

Solange das Gefangenendilemma in Kraft bleibt, können freilich die Staaten im Systemwettbewerb nur temporäre Vorteile gewinnen, die alsbald wieder wegkonkurrenziert werden. Dauerhaft bleibt lediglich der Einflußgewinn der mobilen Interessen, deren „Voice“ im politischen Prozeß durch die Existenz der „Exit“-Option verstärkt wird (Hirschman 1970). Dieser Effekt ist unabhängig von dem Wähleranteil, der Organisationsstärke oder auch nur der Organisierbarkeit dieser Interessen, sondern allein ihrem objektiv vorhandenen und von allen anderen Beteiligten antizipierten Drohpotential geschuldet.⁶ Deshalb können die mobilen Interessen (die im Verband der Staatsbürger eine kleine Minderheit bleiben) im Sinne Olsons als eine ganz besonders durchsetzungsfähige *distributional coalition* qualifiziert werden. Freilich richtet sich deren Interesse nicht in erster Linie darauf, den Marktwettbewerb zu beschränken, sondern hier geht es vor allem um die Freistellung von Regeln der marktbeschränkenden und marktkorrigierenden Politik, die in den europäischen Sozialstaaten seit der Großen Depression der dreißiger Jahre durchgesetzt worden waren. Zu erwarten sind – *ceteris paribus* – etwa die folgenden Wirkungen:

- als Folge positiver Skaleneffekte und des intensiveren internationalen Wettbewerbs zwischen den Unternehmen ein kostengünstigeres Angebot auf den Märkten für private Güter;
- als Folge des verschärften internationalen Wettbewerbs der Unternehmen häufigere und tiefergehende sektorale und regionale Strukturkrisen;
- als Folge der Strukturkrisen ein verschärfter Standortwettbewerb zwischen den Staaten um mobile Produktionsfaktoren;
- als Folge des Standortwettbewerbs eine stärkere Konzentration der staatlichen Politik auf wirtschaftsdienliche Vorleistungen und Subventionen und eine abnehmende Bereitschaft zur Belastung von Unternehmen und Kapitaleinkommen durch Regulierung und Steuern.

Insgesamt wird man also einerseits mit Vorteilen für die Konsumenten privater Güter rechnen können, andererseits mit Nachteilen für die Interessen, die durch marktbeschränkende und marktkorrigierende Staatsleistungen begünstigt werden, und schließlich mit Umverteilungseffekten zugunsten der Kapitaleinkom-

⁶ Es geht deshalb auch nicht lediglich um die Verstärkung einer Vetoposition. Vielmehr steht hinter den *politischen* Forderungen, die im Namen mobiler Interessen vorgetragen werden, die Drohung mit (oder Warnung vor) *individuellen* Reaktionen, deren kumulative Wirkung die Lage der nicht-mobilen Bevölkerung gegenüber dem Status quo verschlechtern würde.

men und zum Nachteil der Arbeitseinkommen. Daß diese Veränderungen nicht pareto-effizient sein können, liegt auf der Hand. Wenn sie dennoch von der neoliberalen Theorie des Systemwettbewerbs uneingeschränkt begrüßt werden, dann mag dies an deren normativ-theoretischem Desinteresse für Fragen der Verteilungsgerechtigkeit⁷ und einer generellen Geringschätzung der wohlfahrtstheoretischen Bedeutung marktbeschränkender und marktkorrigierender Staatsfunktionen liegen. Wer diese Prämissen nicht teilt, wird die Wohlfahrtseffekte des Systemwettbewerbs im Ganzen skeptischer einschätzen. Um so wichtiger wird dann freilich die empirische und positiv-theoretische Frage nach dem tatsächlichen Auftreten und der Reichweite der erwarteten Wirkungen.

1.5 Probleme der Empirie und der positiven Theorie

In der Literatur werden die Wirkungen des Systemwettbewerbs auf der nationalen Ebene zumeist im Zusammenhang mit der Wünschbarkeit und Möglichkeit supranationaler (europäischer) Re-Regulierung und ohne klare Trennung von normativen und positiven Fragen behandelt. In dieser Gemengelage lassen sich wohl gewisse Muster ausmachen (Genschel 1997) – die neoliberalen Befürworter des Systemwettbewerbs, die auch die Wünschbarkeit von supranationalen Regelungen verneinen, tendieren dazu, die tatsächliche Wirkung für nationalstaatliche Handlungsmöglichkeiten als wenig einschränkend darzustellen (Mestmäcker 1994; Streit/Mussler 1995a; Streit 1996), wohingegen interventionsfreundlichere Autoren die nationale Politik einem fast unwiderstehlichen Zwang zur Deregulierung und Steuer- und Kostenentlastung mobiler Produktionsfaktoren ausgesetzt sehen (S. Sinn 1993; H.-W. Sinn 1996; Streeck 1997). Soweit schließlich empirische Daten überhaupt vorgelegt werden, erscheint der Befund durchaus uneindeutig (McKenzie/Lee 1991; Steinmo 1994; Vogel 1995; Feld/Kirchgässner 1995; Garrett 1995; Swank 1996; Genschel/Plümper 1997).

Wie also weiter verfahren, da ja selbstverständlich die alle Zweifelsfragen empirisch beantwortenden Untersuchungsergebnisse nicht vorgelegt werden können? In solchen Situationen, die für die Sozialwissenschaften ja durchaus charakteristisch sind (Scharpf 1997), lohnt sich ein Seitenblick auf die Pragmatik der Juristen, die seit Jahrtausenden den vernünftigen Umgang mit widersprüchlichen

⁷ Hayeks Position in dieser Frage scheint mir auf einem Kurzschluß zu beruhen: Weil Fragen der Verteilungsgerechtigkeit nicht wissenschaftlich entscheidbar sind, müssen staatliche Interventionen zur Korrektur der Marktverteilung als Willkürherrschaft disqualifiziert werden (Hayek 1944, 109-112). Die Möglichkeit, daß rechtsstaatliche Sicherungen, Parteienkonkurrenz und öffentliche Diskurse gerade auch die politische Entscheidung von Verteilungsfragen disziplinieren könnten (Habermas 1992), hat in der hayekianischen Literatur offenbar keinen Stellenwert.

Rechtsbehauptungen und unklaren Beweislagen haben üben müssen, und die dafür in erster Linie drei Techniken entwickelt haben: die Distinktion zur Klärung des potentiellen Anwendungsbereichs einer Rechtsnorm (einer theoretischen Proposition), die Schlüssigkeitsprüfung zur Eliminierung rechtlich unbegründeter Forderungen (theoretisch nicht begründbarer Hypothesen) und schließlich Beweislastregeln zur Klärung der Schlußfolgerungen, die bei nicht vollständig aufzuklärenden Sachverhalten (uneinheitlichen empirischen Befunden) gezogen werden sollen. Hier geht es um die analoge Anwendung der ersten beiden Techniken.

Wenn die Deregulierungs-Hypothese durch empirische Untersuchungen zwar manchmal, aber keineswegs immer bestätigt wird, dann liegt es nahe, den gegenständlichen Anwendungsbereich des der Hypothese zugrunde liegenden Modells näher zu spezifizieren und durch theoretisch begründbare Distinktionen zu strukturieren. Unterläßt man dies, und arbeitet statt dessen mit übergeneralisierten Hypothesen, dann müßte man ja nach Popper die Hypothese insgesamt als falsifiziert ansehen und könnte im übrigen über die beobachteten Sachverhalte wissenschaftlich nichts sagen. Für die auf praktische Nutzenanwendung angewiesenen Juristen wäre dies eine absurde Vorgehensweise, die auch in den Sozialwissenschaften wenig für sich hat. Aber welche Distinktionen könnten helfen, das Gemenge uneinheitlicher Befunde in theoretisch begründbare, und also vermutlich empirisch homogenere Klassen zu sortieren? Ich denke, daß dafür einerseits Unterscheidungen zwischen unterschiedlichen Gegenständen des Systemwettbewerbs und andererseits Unterscheidungen zwischen unterschiedlichen Arten von staatlichen Interventionen nützlich sein werden.

2 Um wen oder was konkurrieren die Systeme?

Wenn Staaten sich unter der Bedingung offener Grenzen zur Standortkonkurrenz gegeneinander gezwungen sehen, dann kann es dabei sowohl um die Abwehr unerwünschter Zuwanderung als auch um die Verhinderung unerwünschter Abwanderung gehen. Beispiele für den ersten Fall sind Flüchtlingsströme, Armutswanderung und der Sozial-, Abtreibungs- oder Drogentourismus, die durch unterschiedlich großzügige oder repressive nationale Regelungen beeinflusst werden können. Sie werden hier nicht näher betrachtet.

Im zweiten Fall geht es darum, eine für das jeweilige Territorium und seine Bewohner wohlfahrtsmindernde Abwanderung zu vermeiden. Dieses Problem verschärfte sich in dem Maße, wie der Nationalstaat seit Mitte der siebziger Jahre die

effektive Kontrolle über seine ökonomischen Außengrenzen (wieder) verloren hat. Es ist heute zum zentralen Thema der Diskussion über die Folgen der Globalisierung geworden. Aber es stellt sich für unterschiedliche Objekte, um die Staaten konkurrieren können, in höchst unterschiedlicher Weise. Um die Analyse nicht zu sehr zu komplizieren, unterscheide ich hier zwischen der Konkurrenz um international mobile *Nachfrage*, um international mobile *Direktinvestitionen* und um international mobile *Steuerquellen*. Für jede dieser Arten von internationalem Wettbewerb kann man charakteristische Politiken angeben, welche die Attraktivität des Standorts entweder erhöhen oder senken.

2.1 Konkurrenz um international mobile Nachfrage

Wenn von Standortkonkurrenz die Rede ist, ist damit zumeist die Wettbewerbsfähigkeit nationaler Anbieter auf den internationalen Absatzmärkten gemeint. Zwar trifft es zu, daß dort nicht Staaten, sondern Unternehmen gegeneinander konkurrieren. Aber deren Erfolg oder Mißerfolg bestimmt auch die Sicherheit vorhandener Arbeitsplätze und die Entwicklung der Staatsfinanzen. Deshalb werden auch die Staaten zu einer vom Wettbewerb der Unternehmen abgeleiteten Standortkonkurrenz gegeneinander gezwungen. Entschieden wird sie durch die Kaufentscheidungen der Verbraucher, die in der internationalisierten Ökonomie zwischen Produkten wählen können, die an unterschiedlichen Standorten unter unterschiedlichen Produktionsbedingungen hergestellt wurden.

Maßgeblich für die Entscheidung der Verbraucher ist einerseits die Attraktivität und Qualität der Produkte und andererseits deren Preis. Dieser wird sowohl vom Wechselkurs als auch von den Stückkosten der Produktion bestimmt. Diese wiederum werden negativ beeinflusst durch Löhne, Lohnnebenkosten, Kapitalkosten, Regulierungskosten und die auf Produktionsfaktoren entfallenden Steuern; sie werden positiv beeinflusst durch kooperative Arbeitsbeziehungen, qualifizierte Arbeitskräfte, hochwertige Forschungs-, Entwicklungs- und Dienstleistungskapazitäten und leistungsfähige Verkehrs- und Kommunikationssysteme. Die meisten dieser negativen und positiven Faktoren können direkt oder indirekt durch die staatliche Politik beeinflusst werden.

Die Liste der wettbewerbsrelevanten Standortfaktoren zeigt jedoch, daß die angemessene staatliche Reaktion auf verschärften Systemwettbewerb sich keineswegs darauf beschränken muß, die lokalen Produktionskosten durch Steuerentlastung, Deregulierung und Abwertung zu senken – also sich auf ein „race to the bottom“ einzulassen, bei dem die Verteidigung von Marktanteilen am Ende durch Wohlfahrtsverluste erkaufte wird. Erfolg im Systemwettbewerb kann auch durch die Sicherung und Verbesserung jener Standortbedingungen erreicht wer-

den, die hohe Faktorproduktivität und Innovationsfähigkeit begünstigen. Deren praktische Bedeutung sollte nicht unterschätzt werden – oder wie sonst will man die trotz aller Klagen über die in Deutschland viel zu hohen Lohnkosten, Regulierungskosten und Abgaben immer wiederkehrenden Exportrekorde der deutschen Wirtschaft erklären?

Eben deshalb kann man als Folge des verschärften Wettbewerbs auf den Märkten für Güter und Dienstleistungen mit durchaus unterschiedlichen nationalen Reaktionen rechnen: Gewiß sind Länder mit sehr ungünstigen Voraussetzungen – wie das etwa in Großbritannien am Ende der siebziger Jahre der Fall war – in erster Linie darauf angewiesen, mit einer Kostensenkungs- und Deregulierungspolitik Marktanteile zu gewinnen, aber andere Länder haben auch bei verschärftem Wettbewerb die Wahl zwischen der britischen Low-Cost-Strategie und einer weiteren Verbesserung ihrer Standortbedingungen, die hohe Produktivität, Produktqualität und Innovationsfähigkeit begünstigen. Schon wegen dieser – pfadabhängigen – Wahlmöglichkeiten kann also bei international vergleichenden Untersuchungen kein einheitlicher empirischer Befund erwartet werden.

2.2 Konkurrenz um mobile Direktinvestitionen

Die mittelfristige Wettbewerbsfähigkeit des Produktionsstandorts wird freilich durch die aktuelle Wettbewerbsfähigkeit der Produkte keineswegs gesichert. Sie hängt vielmehr von privaten Investitionen ab, welche die Produktionskapazitäten erhalten, verbessern und erweitern. Gewiß sind dafür auch die soeben erörterten Faktoren von Bedeutung: Wo die Produkte nicht wettbewerbsfähig wären, werden normalerweise⁸ auch die Investitionen fehlen. Aber das allein reicht nicht, weil es den Investoren ja nicht um die Attraktivität der Produkte, sondern um die Nettorendite des eingesetzten Kapitals geht. Diese setzt zwar Gewinne als notwendige Bedingung voraus (und hängt insoweit von Produktionskosten, Produktivität und Absatzchancen ab), aber den letzten Ausschlag geben schließlich die auf die erwirtschafteten Gewinne erhobenen Steuern. Dabei wird der für Investitionsentscheidungen maßgebliche Vergleichsmaßstab nicht nur durch die Nettorenditen definiert, die mit Direktinvestitionen im Ausland zu erzielen wären, sondern auch durch die Erträge von Finanzanlagen, die von nationalen Steuersystemen weniger leicht erfaßt werden können. Deshalb ist es auch keineswegs paradox, daß Großunternehmen, die mit ihrer Inlandsproduktion nicht nur Ab-

8 Innerstaatlich kann dieser Zusammenhang allerdings durch die Steuergesetzgebung außer Kraft gesetzt werden. Bei hohen Steuersätzen können Abschreibungsregeln das Kapital gezielt in verlustbringende – also wohlfahrtsschädliche – Investitionen lenken.

satz- und Exportrekorde, sondern auch Milliarden Gewinne erzielen, diese dennoch nicht für Erweiterungsinvestitionen im Inland einsetzen.

Da von den heutigen Anlageinvestitionen die künftigen Arbeitsplätze und Wachstumschancen abhängen, können die Staaten auch dieser Variante der Standortkonkurrenz nicht ausweichen. Freilich sind hier ihre Möglichkeiten viel enger begrenzt als bei der Konkurrenz um Marktanteile. Maßnahmen, welche die Produktivität steigern oder die Produktionskosten senken, können – bei funktionierendem Wettbewerb – die durchschnittlichen *Gewinne vor Steuern* nur in engen Grenzen erhöhen. Das gleiche gilt für die Wirkung einer unterbewerteten Währung. Damit mag man vielleicht ertragsschwache Unternehmen über die Rentabilitätsschwelle heben, aber man könnte nicht überdurchschnittliche Renditen in Aussicht stellen. Wenn also Direktinvestitionen zum wichtigen Objekt der Standortkonkurrenz werden, dann muß die staatliche Politik sich auf die Erhöhung der *Gewinne nach Steuern* konzentrieren. Sofern andere Staaten nicht gleichziehen, kann dies durch Senkung der gewinnabhängigen Steuern erreicht werden⁹ – und wenn andere darin vorangehen, dann zwingt der Standortwettbewerb zum Nachvollzug. Hier ist also die Wahrscheinlichkeit besonders groß, daß der Standortwettbewerb zu einem „race to the bottom“ ausartet.¹⁰

2.3 Konkurrenz um mobile Steuerquellen

Schließlich konkurrieren die Staaten um die besonders mobilen Steuerquellen, in erster Linie also um die Einkommen aus Finanzanlagen, aber auch um die Arbeitseinkommen von international mobilen Arbeitnehmern und Selbständigen.¹¹ Dabei geht es nicht um die Sicherung oder Schaffung von Arbeitsplätzen¹² oder um Wirtschaftswachstum, sondern allein um den Ertrag von Steuern und Abgaben auf bestimmte Arten von Einkommen, Vermögen und Transaktionen. Dieser vermindert sich in dem Maße, wie die internationale Mobilität es den Steuer-

9 Die Senkung der gewinnunabhängigen Steuern, die zur (vorübergehenden) Erhaltung von Arbeitsplätzen in Unternehmen, die keine Gewinne erzielen, nützlich sein mag, wird also die Investitionsneigung profitabler Unternehmen nicht erhöhen.

10 Falls international operierende Unternehmen die Möglichkeit haben, den steuerrechtlich relevanten Entstehungsort ihrer Gewinne zu beeinflussen, braucht es nicht einmal die staatliche Politik, um zur Anpassung der Gewinnsteuern nach unten zu kommen.

11 Wenn die EU, wie früher beabsichtigt, zum Ursprungsland-Prinzip überginge, würde auch die Mehrwertsteuer dazu gehören (Ratzinger 1997).

12 Unter bestimmten Bedingungen könnte freilich die Steuerflucht hochqualifizierter Fachkräfte auch die Beschäftigungschancen weniger mobiler „Ko-Produzenten“ vermindern.

pflichtigen erleichtert, bestimmte Sachverhalte entweder überhaupt der Besteuerung zu entziehen, oder sie in Länder mit niedrigeren Steuersätzen zu verlagern. Solange es an internationalen Vereinbarungen über Kontrollmitteilungen fehlt, werden beide Möglichkeiten durch die garantierte Freizügigkeit, Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit und die Beseitigung aller Kapitalverkehrskontrollen erheblich begünstigt. In einer solchen Konstellation sehen sich alle Länder in der Versuchung, ihre eigenen Steuersätze zu senken, um damit mobile Steuerquellen aus anderen Ländern anzulocken oder jedenfalls die weitere Erosion der eigenen Steuerbasis zu stoppen. Im Ergebnis würde dadurch in allen Ländern der Beitrag mobiler Steuerquellen zum allgemeinen Steueraufkommen unter das andernfalls mögliche und angestrebte Niveau gesenkt.¹³

In der Literatur wird der internationale Steuerwettbewerb üblicherweise als Gefangenendilemma analysiert, was jedoch in der Theorie und unter Bedingungen des iterierten Spiels durchaus eine „kooperative“ Lösung erwarten ließe. Die Tatsache, daß es bisher nicht zu internationalen, und noch nicht einmal zu europäischen Vereinbarungen über die Besteuerung von mobilen Einkommensquellen gekommen ist, deutet also darauf hin, daß es sich bei dieser Form des Steuerwettbewerbs jedenfalls nicht um ein *symmetrisches* Gefangenendilemma handelt (Dehejia/Genschel 1997; Genschel/Plümper 1997). Dafür gibt es zwei Gründe: Sehr kleine Länder können hoffen, durch Kapitalzuflüsse ihre Steuerbasis so sehr zu vergrößern, daß auch bei niedrigen Steuersätzen noch Mehreinnahmen anfallen, während bei großen Ländern die drohenden Einnahmeverluste der Steuersenkung eine Grenze setzen.¹⁴ Der zweite Grund ergibt sich daraus, daß es auch hier nicht allen Ländern ausschließlich um Steuereinnahmen geht. Wo – wie etwa in der Londoner City – den Finanzdienstleistungen eine erhebliche Bedeutung für Wertschöpfung, Beschäftigung und Leistungsbilanz zukommt, da kann die Verteidigung dieses Produktionszweiges durchaus Vorrang vor dem Interesse an höheren Zinssteuern haben.

Zusammenfassend kann zunächst festgehalten werden, daß die bisherigen Überlegungen nichts an der theoretisch begründeten Erwartung geändert haben, daß die Internationalisierung der Ökonomie und der Systemwettbewerb zwischen den Staaten *ceteris paribus* die mobilen Akteure und die Besitzer mobiler Produktionsfaktoren begünstigen und die Handlungsmöglichkeiten der Staaten beschrän-

13 Ob dieser Verlust dann durch die höhere Ausschöpfung immobilier Steuerquellen – insbesondere der Lohnsteuer, der Verbrauchssteuern und der Sozialabgaben – kompensiert werden kann, oder ob er zu Ausgabenkürzungen und höherer Staatsverschuldung führt, ist damit selbstverständlich noch nicht vorentschieden, sondern hängt von den noch zu erörternden politischen Konstellationen ab.

14 Sofern die Vergünstigung nicht auf Ausländer beschränkt werden kann, müßten die niedrigen Steuersätze ja auch auf Einkünfte angewandt werden, die – aus welchen Gründen auch immer – für die Versuchungen der Steuerflucht nicht anfällig wären.

ken werde. Aber in welchem Maße und auf welche Weise diese generelle Tendenz sich tatsächlich manifestiert, das wird wesentlich davon bestimmt, ob es im konkreten Fall um die Wettbewerbsfähigkeit der im eigenen Land hergestellten Produkte, um die Attraktivität des Standorts für Direktinvestitionen oder schließlich um die Erhaltung oder Attraktion von Steuerquellen geht. Schon wegen dieser Unterschiedlichkeit wäre es höchst unwahrscheinlich, daß empirische Untersuchungen quer über die Bereiche hinweg einheitliche Befunde liefern könnten. Hinzu kommt ein zweiter Satz notwendiger Distinktionen, welche die Tatsache reflektieren, daß unterschiedliche Arten von staatlichen Regelungen die unterschiedlichen Arten des Systemwettbewerbs in höchst unterschiedlichem Maße tangieren.

3 Welche Regelungen sind wie betroffen?

Wenn man den Normalbestand nationalstaatlicher Handlungsmöglichkeiten der Nachkriegsjahrzehnte als Vergleichsmaßstab wählt, dann wurde von der Internationalisierung der Ökonomie in den siebziger Jahren zuerst die Möglichkeit betroffen, mit den geldpolitischen und fiskalpolitischen Instrumenten der keynesianischen Globalsteuerung die Vollbeschäftigung zu sichern (Scharpf 1987). Dieser Bereich soll hier außer Betracht bleiben. Die weitere Diskussion beschränkt sich also auf marktbeschränkende und marktkorrigierende Interventionen, die mit den Mitteln der regulativen Politik und der Steuerpolitik verfolgt werden.

3.1 Regulative Politik

Die Frage, ob die Marktintegration die regulative Politik der Einzelstaaten beschränke, ist für den Binnenmarkt der Vereinigten Staaten seit längerem diskutiert worden. So ist etwa für die Zeit vor der „New Deal Revolution“ des amerikanischen Verfassungsrechts (die erst eine Bundeskompetenz zur Wirtschaftsregulierung etablierte) gezeigt worden, daß die rechtlich zuständigen¹⁵ Einzelstaaten auch unter „progressiven“ Mehrheiten sich durch den zwischenstaatlichen Wettbewerb gehindert sahen, ein Verbot der Kinderarbeit oder Regelungen zum Arbeitsschutz einzuführen (Graebner 1977). In der neueren amerikanischen Lite-

15 Vor 1937 wurde überdies auch die rechtliche Zuständigkeit durch die „negative commerce clause“ Rechtsprechung des Supreme Court eingeschränkt, die (ebenso wie die „negative Integration“ in der Europäischen Gemeinschaft - Scharpf 1996) den Einzelstaaten marktbeschränkende und marktkorrigierende Regulierungen untersagte, soweit diese als Eingriff in die Freiheit des „interstate commerce“ gewertet werden konnten (Ehmke 1961).

ratur wird über die fortdauernde Virulenz des Problems unter den Stichworten „Delaware Effect“ (Cary 1974) und „California Effect“ (Vogel 1995) kontrovers diskutiert. Das erste impliziert ein „race to the bottom“, benannt nach der Konzentration von Firmensitzen großer Gesellschaften in dem Staat mit dem laxesten Gesellschaftsrecht; das zweite beschreibt ein „race to the top“, benannt nach der Übernahme der besonders strikten kalifornischen Auto-Abgasgrenzwerte durch andere Staaten und den Bundesgesetzgeber.

Aber welche theoretisch schlüssigen Distinktionen könnten diese unterschiedlichen empirischen Befunde erklären? In der Literatur zum Umweltschutz wurde dafür die Unterscheidung zwischen „produktbezogenen“ und „prozeßbezogenen“ Regulierungen eingeführt (Rehbinder/Stewart 1984), die sich zwar in der empirischen Forschung nicht als völlig trennscharf erwiesen hat, aber doch zur weiteren Orientierung dienen kann. Bei den *produktbezogenen* Regelungen handelt es sich entweder um „koordinative Standards“, welche die Kompatibilität zwischen unterschiedlichen Produkten sichern sollen, oder um „regulative Standards“ zum Schutz der Benutzer oder der Umwelt (Schmidt/Werle 1994). *Prozeß- oder anlagenbezogene* Regelungen betreffen dagegen die Bedingungen, unter denen Produkte hergestellt werden dürfen – also etwa Vorschriften über Sicherheit und Umweltschutz im Produktionsprozeß, aber auch die Regelung von Arbeitszeiten, Urlaub, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder der Betriebs- und Unternehmensverfassung. Von den zitierten amerikanischen Beispielen würde man also die kalifornischen Abgasnormen zu den produktbezogenen, das Gesellschaftsrecht des Staates Delaware und das Verbot von Kinderarbeit zu den prozeßbezogenen Regelungen rechnen.

Produktbezogene Regelungen

Bei den produktbezogenen „*koordinativen Standards*“ geht den Staaten durch Internationalisierung nicht viel an Kompetenzen verloren, weil ja auch im nationalen Rahmen die Definition technischer Standards typischerweise der (allerdings vom Staat unterstützten und beeinflussten) korporativen Selbstregelung überlassen bleibt (Voelzkow 1996). Allenfalls könnte die internationale Durchsetzung der national bereits etablierten Normen der einheimischen Industrie einen gewissen Wettbewerbsvorteil bringen, während bei der Durchsetzung fremder Standards möglicherweise erhebliche Anpassungskosten anfallen. Wenn es nicht zu explizit vereinbarten Standards kommt, ist damit zu rechnen, daß sich international entweder die Standards technischer führender Unternehmen oder die des Landes mit dem größten Nachfragepotential durchsetzen werden. Jedenfalls ist aber, da die Orientierung an koordinativen Standards im eigenen Interesse der Unternehmen liegt, mit einem „race to the bottom“ oder einer generellen Tendenz zur Deregulierung nicht zu rechnen.

Bei den „*regulativen Standards*“ ist weiterhin nach dem Schutzzweck der Normen zu unterscheiden. Soweit diese der *Sicherheit* oder dem *Nutzen des Verbrauchers* dienen, gibt es in der Tat die von der neoliberalen Theorie generell postulierte Möglichkeit, daß der Systemwettbewerb die sachlich bessere nationale Regelung selektiert. Voraussetzung dafür ist freilich, daß die Kunden die ihnen vom Staat zugedachten Wohltaten zu schätzen wissen,¹⁶ und daß sie dafür den möglicherweise höheren Preis des qualitativ höherwertigen Produkts zu zahlen bereit sind.¹⁷ Wo dies der Fall ist, da kann es nicht nur zur Persistenz nationaler Regelungen im internationalen Wettbewerb kommen, sondern sogar zur internationalen Diffusion besonders anspruchsvoller Standards, also zum „*race to the top*“. Beispiele dafür sind etwa die rasche Übernahme der im „Basle Accord“ von 1988 vereinbarten Kriterien zur Bewertung der Bonität von Banken auch durch Länder, die an dem Abkommen nicht beteiligt waren (Kapstein 1994; Genschel/Plümper 1997), oder die Anpassung an die strikten amerikanischen Insider-Trading-Regeln bei der Reform des zuvor viel laxeren deutschen Börsenrechts (Lütz 1997). Freilich ging es in beiden Beispielfällen um die Rücksichtnahme auf besonders gut informierte und durchsetzungsfähige „Kunden“ (nämlich auf die Partnerbanken im Interbank-Lending und auf amerikanische institutionelle Anleger), so daß der Anwendungsbereich des Mechanismus eher begrenzt sein dürfte.

Jedenfalls wird damit gerade nicht der Fall erklärt, der dem „California Effect“ seinen Namen gegeben hat: Die kalifornischen Abgas-Vorschriften haben den Kaufpreis von Neuwagen erhöht, ohne dem Käufer einen individuellen Vorteil zu bringen. Für egoistisch-rationale Konsumenten in anderen Staaten gab es also gewiß keinen Grund, nun vermehrt Autos kaufen zu wollen, die dem kalifornischen Standard entsprechen. Entscheidend war statt dessen, daß Kalifornien Anfang der siebziger Jahre durch ein Bundesgesetz ermächtigt worden war, verbindliche eigene Standards zu beschließen und diesen nicht entsprechende Modelle von der Zulassung auszuschließen. Insofern waren also die Regeln des freien Warenverkehrs im amerikanischen Binnenmarkt und damit *auch die Bedingungen des Systemwettbewerbs außer Kraft gesetzt*. Der Rest entspricht einer simplen ökonomischen Logik: Da Kalifornien damals über eine nennenswerte eigene Autoindustrie nicht verfügte, brauchte es auf die Wettbewerbsfähigkeit lokaler Firmen

16 So hat sich das nach deutschem Reinheitsgebot gebraute Bier auch nach der vom EuGH erzwungenen Öffnung der Märkte weiter behaupten können, während die im *Cassis-Urteil* gescheiterte Regelung des Mindest-Alkoholgehalts von Likören von den Verbrauchern offenbar nicht honoriert worden ist.

17 Wenn beide Voraussetzungen erfüllt sind, könnte man freilich auch fragen, wozu es dann überhaupt der nationalen Regelung bedarf. Der mögliche Grund läge in Informationsasymmetrien, welche eine Variante des Marktversagens (den „*market for lemons*“ - Akerlof 1970) zur Folge haben, die durch den „Zertifizierungseffekt“ staatlicher Regulierung überwunden werden könnte.

nicht Rücksicht zu nehmen. Zugleich war der kalifornische Markt so groß und für die Autohersteller so attraktiv, daß diese gezwungen waren, auch Modelle nach kalifornischer Norm herzustellen, die aber anderswo nicht abgesetzt werden konnten – mit der Folge, daß schließlich die Industrie selbst sich für bundeseinheitliche Normen auf dem kalifornischen Niveau einsetzte, um die frühere Skalen-Effizienz wiederzugewinnen (Vogel 1995).

Mit dem gleichen Effekt kann man überall dort rechnen, wo nationale Regeln zum Schutz von Leben, Gesundheit, Umwelt und anderen Werten unter den geltenden Freihandels-Regimes vom Verbot nicht-tarifärer Handelshindernisse ausgenommen werden. Dies gilt für Artikel XX des GATT-Vertrages ebenso wie für Artikel 36 des EG-Vertrages. Wo diese Ausnahmen Platz greifen, da wird der Systemwettbewerb jedenfalls für Staaten mit einem attraktiven Binnenmarkt ausgeschaltet. Von ihnen hängt es dann ab, ob die anpassungsbereiten Anbieter in kleineren Staaten sich an höheren (wie im California-Fall) oder an niedrigeren Standards orientieren werden.¹⁸

Prozeßbezogene Regelungen

Anders die prozeßbezogenen Regelungen, die – wenn man von den bisher keineswegs sehr erfolgreichen Diskussionen über die Abwehr von „Ökodumping“ und „Sozialdumping“ in der WTO einmal absieht – nach geltendem europäischen und internationalen Recht eine Beschränkung des freien Verkehrs von Waren und Dienstleistungen nicht rechtfertigen können. Spanischer Stahl kann also nicht deswegen ausgesperrt werden, weil die SO₂-Emissionen der dortigen Hochöfen über den Grenzwerten der deutschen Großfeuerungsanlagen-Verordnung liegen. Ebenso wenig kann man hier für die Selektion der optimalen Lösung im Systemwettbewerb auf egoistisch-rationale Verbraucher rechnen. Diese werden preisgünstigere Computer aus amerikanischer Produktion kaum deshalb meiden, weil dort der deutsche Kündigungsschutz nicht gilt.

Ceteris paribus kann man deshalb damit rechnen, daß der Systemwettbewerb bei prozeßbezogenen Regulierungen einen ökonomischen Anreiz zur kompetitiven Absenkung der Regulierungskosten ausüben wird. Dies gilt im Prinzip für den prozeß- und anlagenbezogenen Umweltschutz ebenso wie für den Arbeitsschutz und für alle arbeits- und sozialpolitischen Regelungen, die im Ergebnis (oder in

18 Beispielsweise hat Japan sich in den fünfziger Jahren für die technisch rückständige amerikanische Fernsehnorm entschieden, um seiner Industrie den Zugang zum amerikanischen Markt zu erschließen, während in Deutschland und Frankreich die technisch überlegenen PAL- bzw. SECAM-Normen die Industrie in begrenzte Marktnischen lockte.

der Perzeption der Investoren)¹⁹ die Produktion verteuern, ohne die Attraktivität der Produkte zu verbessern. Damit allein sind freilich die Ergebnisse im einzelnen Fall noch nicht zu prognostizieren – weil einerseits der Anteil der Regulierungskosten an den gesamten Produktionskosten (und damit der ökonomische Druck) von Produkt zu Produkt erheblich variiert, und weil andererseits der ökonomische Druck sich im politischen Prozeß nicht automatisch durchsetzt, sondern auf mehr oder minder starken politischen Widerstand treffen kann.

Deshalb erscheint es durchaus plausibel, wenn Vogel (1997) die Persistenz einmal beschlossener Umweltnormen damit erklärt, daß hier die Regulierungskosten relativ gering und der ökonomische Druck schwach seien. Umgekehrt erklärt Pierson (1994) die relativ geringen Erfolge des von Reagan und Thatcher angestrebten Sozialabbaus mit dem antizipierten Widerstand wichtiger Gruppen in der Wählerschaft. Ein anderes Beispiel haben im vergangenen Jahr die deutschen Gewerkschaften mit ihrer tarifpolitischen Revision der gesetzlichen Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall geliefert. Die nationale Politik kann also dem Druck des Systemwettbewerbs unter näher zu bestimmenden Bedingungen durchaus auch widerstehen – was freilich nichts daran ändert, daß dafür ein ökonomischer Preis bezahlt werden muß, entweder durch Lohnverzichte oder durch Abwertung und hohe Inflationsraten oder durch steigende Staatsverschuldung, und daß dieser Preis sich am Ende auch politisch als zu hoch erweisen kann.²⁰

Kurz, man kann zwar gute Gründe dafür anführen, daß Prozeßregulierungen für den Deregulierungsdruck des Systemwettbewerbs anfälliger sein werden als Produktregulierungen, aber dieser Druck variiert von Branche zu Branche, und ebenso variiert der politische Widerstand gegen Deregulierung und Sozialabbau von Politikfeld zu Politikfeld und von Land zu Land so stark, daß die empirischen Befunde notwendigerweise uneinheitlich ausfallen müssen (Golub 1996; Eichener 1997; Pollack 1997; Vogel 1997). Selbst wenn also jeder Einzelfall für sich eine überzeugende theoretische Erklärung finden kann, spricht alles gegen die Entdeckung von unbesehen generalisierbaren empirischen Regelmäßigkeiten.

19 Je mehr Einfluß die Kapitalanleger auf das Unternehmen gewinnen, desto weniger können Investitionsentscheidungen die tatsächlichen Bedingungen der Produktion berücksichtigen, und desto mehr Gewicht gewinnen dann „harte“ Daten über die Kosten einzelner Produktionsfaktoren im Vergleich zu den „weichen“ Informationen über die Faktoren, welche die Produktivität des Betriebs bestimmen. Für die Arbeitnehmer bedeutet dies wiederum, daß Kooperation sich um so weniger lohnt, je mehr das Management unter externe Kontrolle gerät – eine Abwärtsspirale, die einmal in Gang gekommen kaum noch zu stoppen ist.

20 Garrett (1995) hat gezeigt, daß sozialdemokratisch regierte Länder in den achtziger Jahren ihre auf Vollbeschäftigung gerichtete Finanzpolitik trotz der Internationalisierung der Kapitalmärkte fortsetzen konnten. Aber jedenfalls in Schweden und Finnland war diese Politik in den neunziger Jahren nicht mehr durchzuhalten.

3.2 Steuerpolitik

Uneinheitlich erscheinen auch die empirischen Befunde zur Steuerpolitik, wobei die für den internationalen und intertemporalen Vergleich verfügbaren OECD-Daten ebenso wie die verfügbaren vergleichenden Untersuchungen in ihrer Aussagekraft vor allem deshalb begrenzt erscheinen, weil sie gerade die aus theoretischer Sicht maßgebliche Unterscheidung zwischen international mobilen und nicht mobilen Steuerquellen kaum abzubilden erlauben. So hat beispielsweise Swank (1996) in einer ökonometrischen Untersuchung, die zeigen soll, daß die Liberalisierung der Kapitalmärkte die steuerliche Belastung der Unternehmen nicht verminderte, die Körperschaftssteuern mit den Sozialabgaben als „taxes on capital“ zusammengefaßt, wobei jene im Durchschnitt der OECD-Länder zwischen 1965 und 1993 annähernd konstant geblieben, diese aber kräftig gestiegen waren. Eine solche Beweisführung verkennt, daß Sozialabgaben auf den immobilien Faktor Arbeit, Körperschaftssteuern aber auf die viel mobilere Kapitalrendite zugreifen. Es gibt also keinen theoretisch plausiblen Grund für die Vermutung, daß die Liberalisierung der Kapitalmärkte die Sozialabgaben hätte senken sollen.²¹ Auch hier müssen deshalb theoretisch fundierte Distinktionen und Schlüssigkeitsprüfungen jeder Empirie vorausgehen. Ich unterscheide deshalb zwischen Verbrauchssteuern und Benutzungsgebühren, Steuern auf nicht mobile Einkommen, Steuern auf Gewinne und Steuern auf Einkommen aus Finanzanlagen.

Verbrauchssteuern und Benutzungsgebühren

Die Verbrauchssteuern, insbesondere, wenn sie in der Form der Mehrwertsteuer erhoben werden und wenn das Bestimmungsland-Prinzip beibehalten wird, sind verhältnismäßig robust gegenüber dem Druck des Systemwettbewerbs. Ihre Steuerbasis ist der Konsum der Inländer im Inland, ohne daß es darauf ankäme, ob das konsumierte Produkt im Inland oder im Ausland hergestellt wurde. Deshalb hat der Anteil der allgemeinen Verbrauchssteuern am gesamten Steueraufkommen im Durchschnitt der OECD-Länder zwischen 1965 und 1994 von 11,9% auf 17,4% zugenommen (OECD 1996, Table 29), obwohl ihnen (ohne starke Differenzierung nach Produktklassen) eine regressive Verteilungswirkung zugeschrieben wird. Ähnlich robust gegenüber einer möglichen Abwanderung sind selbstverständlich

21 In der aktuellen politischen Diskussion werden freilich die Lohnnebenkosten als Belastung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sehr hoch gehandelt. Ökonomisch erscheint dies ziemlich unsinnig (Härtel 1997). Die Sozialabgaben haben gegenüber anderen Arbeitskosten keine eigenständige Bedeutung, sondern werden wie diese entweder auf die Preise überwältet oder sie vermindern, wenn die Überwälzung wegen des internationalen Wettbewerbs nicht möglich ist, die Nettolöhne der Arbeitnehmer.

auch Benutzergebühren, die für die Inanspruchnahme von öffentlicher Infrastruktur und öffentlichen Dienstleistungen erhoben werden. In beiden Fällen ist eine Beschränkung der nationalen Handlungsmöglichkeiten allenfalls vom steigenden politischen Widerstand gegen Steuern und Abgaben (und von der Steuerhinterziehung), nicht aber als unmittelbare Folge der Globalisierung und des Systemwettbewerbs zu erwarten.

Steuern auf immobile Einkommen

Im Prinzip läßt sich das Gleiche auch über die Besteuerung immobilier Einkommen, insbesondere also die Arbeitseinkommen sagen. Bei regulärer Beschäftigung werden diese von der Lohnsteuer und den Sozialabgaben so gut wie vollständig erfaßt, und die Option der Auswanderung in Länder mit niedrigeren Steuersätzen stellt sich zwar für Spitzensportler, Künstler und manche Finanzdienstleister, hat aber für normale Arbeitnehmer kaum eine Bedeutung. So hat der Anteil der Lohnsteuer am gesamten Steueraufkommen in der Bundesrepublik²² zwischen 1965 und 1994 von 11,5% auf 20,4% zugenommen (OECD 1996, Table 46). Im gleichen Zeitraum stieg im Durchschnitt der OECD-Länder der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge am Steueraufkommen von 18,0% auf 25,9% - und in Deutschland sogar von 26,8% auf 39,1% (OECD 1996, Table 15). Die Tendenz zur Verlagerung von Finanzierungslasten auf die international kaum mobilen Arbeitseinkommen ist also sehr ausgeprägt. Im Gegensatz dazu hat der Anteil der Vermögenssteuern (die sowohl immobile als auch mobile Objekte betreffen) im Durchschnitt der OECD-Länder von 7,8% auf 5,2%, in Deutschland sogar von 5,8% auf 2,8% abgenommen (OECD 1996, Table 23).

Steuern auf Kapitaleinkommen

Von theoretischer Bedeutung wäre hier die Unterscheidung zwischen Steuern auf die Erträge von produktiven *Realanlagen* und auf die Erträge von *Finanzanlagen*. Aus der Sicht des Staates sind diese allein als Steuerquelle von Interesse, während jene auch das Wachstumspotential der Wirtschaft und die Beschäftigung bestimmen. Wenn also die Steuersätze ohne Rücksicht auf mögliche Kapitalflucht und damit auf den internationalen Systemwettbewerb festgesetzt werden könnten, müßten die Erträge von Realanlagen niedrig und die von Finanzanlagen hoch besteuert werden. Mit der Internationalisierung der Kapitalmärkte verändern sich jedoch die Kalküle: Finanzanlagen sind mobiler und können sich der nationalen Besteuerung leichter entziehen als Realanlagen, die, einmal investiert, nur unter Inkaufnahme von hohen Verlusten oder überhaupt nicht ins Ausland transferiert werden könnten. Bei kurzfristiger Orientierung (wie sie unter dem Druck leerer

22 Die Lohnsteuern werden nicht für alle OECD-Staaten separat ausgewiesen.

Kassen erwartet werden kann) müßte deshalb die effektive Besteuerung der Zinserträge und Spekulationsgewinne von Finanzanlagen im Vergleich zur Besteuerung von Unternehmensgewinnen abnehmen.

Soweit die Theorie. Aber leider wird die Unterscheidung zwischen Real- und Finanzanlagen in den Datensammlungen zum Steueraufkommen der OECD-Staaten nicht repräsentiert, und selbst die Unterscheidung zwischen Steuern auf Kapitaleinkommen und auf Arbeitseinkommen läßt sich nicht trennscharf durchführen. Immerhin läßt sich zeigen, daß im Durchschnitt der OECD-Staaten zwischen 1965 und 1994 zwar der Anteil aller Einkommensteuern (einschließlich der Lohnsteuer) am Gesamtaufkommen (mit 34,6% bzw. 35,4%) annähernd konstant blieb, daß aber im gleichen Zeitraum der Beitrag der Körperschaftssteuern von 8,9% auf 7,5% zurückging²³ (OECD 1996, Table 13). In der Bundesrepublik (wo, wie zuvor erwähnt, zwischen 1964 und 1994 der Anteil der Lohnsteuern von 11,5% auf 20,4% gestiegen war) fiel in der gleichen Periode der Anteil der veranlagten Einkommensteuer (also der Steuern auf Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen der Individuen und Personalgesellschaften) von 10,2% auf 1,9%, und der Anteil der Steuern auf die Gewinne von Kapitalgesellschaften (in erster Linie also der Körperschaftsteuer) von 7,8% auf 2,9% (OECD 1996, Table 46). Obwohl die verfügbaren Daten also die theoretisch besonders interessanten Unterscheidungen nicht reflektieren, zeigen sie doch insgesamt eine Tendenz zur Entlastung der Kapitaleinkommen und zur stärkeren Belastung der Arbeitseinkommen, die den theoretisch begründeten Erwartungen zur Auswirkung des Systemwettbewerbs zu entsprechen scheint.

Daß diese Tendenz nicht stärker und eindeutiger sichtbar wird, liegt nicht allein an der wenig geeigneten Datenbasis. Ebenso wie bei der Umweltpolitik und bei der Sozialpolitik gibt es auch in der Steuerpolitik politischen Widerstand gegen die einseitige Entlastung der Kapitaleinkommen, die in ihrer sozialen Wirkung ja auf eine deutliche Umverteilung zugunsten der Bezieher höherer und höchster Einkommen hinauslaufen müßte. Die ökonomisch vielleicht gebotene Anpassung muß also in verteilungspolitischen Auseinandersetzungen durchgesetzt werden, deren Ausgang nicht nur durch die unterschiedlichen Kräfteverhältnisse der politischen Lager, sondern auch durch unterschiedliche (und ihrerseits interessenbestimmte) Einschätzungen der ökonomischen Lage beeinflusst werden. Es ist deshalb auch nicht weiter verwunderlich, daß sozialdemokratisch regierte Länder in den achtziger Jahren ihre bisherige Finanz- und Steuerpolitik zunächst fortsetzten (Garrett 1995).

23 In einigen wenigen Ländern ist zwischen 1965 und 1994 der Anteil der Körperschaftssteuern am Gesamtaufkommen sogar gestiegen - in Italien von 6,9% auf 8,9%. In Norwegen von 3,8% auf 8,4% und in Großbritannien von 7,1% auf 8,0%.

Überdies ist auch der ökonomische Preis, der im Falle der Nicht-Anpassung tatsächlich zu bezahlen wäre, von einer Reihe kontingenter Faktoren abhängig. Auch wenn die internationale Mobilität durch Liberalisierung und den Abbau aller Kapitalverkehrskontrollen erleichtert wird, wird es weiterhin erhebliche Unterschiede in der Mobilitätsbereitschaft des Kapitals geben. Länder wie Dänemark mit einer überwiegend mittelständischen, aber durch Spezialisierung auch sehr exportstarken Industriestruktur sind durch Kapitalflucht wenig bedroht – weniger jedenfalls als etwa Schweden oder Deutschland, wo multinationale Großunternehmen eine erhebliche Rolle spielen, die ihre Produktion ohne Schwierigkeit verlagern können. Wenn die nationale Politik auf solche Unterschiede reagiert, dann wären auch aus diesem Grund im internationalen Vergleich einheitliche empirische Befunde keineswegs zu erwarten.

4 Resümee

Das Ergebnis der bisherigen Überlegungen läßt sich in der folgenden Tabelle zusammenfassen. Sie repräsentiert in den Spalten die Unterscheidung unterschiedlicher Objekte des Systemwettbewerbs, in den Zeilen die soeben diskutierten Unterscheidungen unterschiedlicher Arten von nationalen Regelungen. Die Eintragungen in den einzelnen Zellen sollen besagen, ob im internationalen Vergleich anspruchsvolle Regelungen oder hohe Steuersätze sich unter den Bedingungen des Systemwettbewerbs im Hinblick auf die Nachfrage nach einheimischen Produkten, auf die Direktinvestitionen oder auf das Steueraufkommen schädlich oder nützlich auswirken werden.

Die Tabelle soll zeigen, daß eine ganze Reihe von Regelungen auch unter den Bedingungen des Systemwettbewerbs von der nationalen Politik ohne ökonomische Risiken aufrecht erhalten oder sogar verschärft werden können. Hierzu gehören in erster Linie die produktbezogenen Regulierungen, jedenfalls sofern sie auch unter den Regeln des Freihandels als nicht-tarifäre Handelshindernisse erlaubt bleiben. Da sie jedoch effektive Handelshindernisse darstellen, müssen gerade die am freien Handel interessierten Kräfte sich hier für die Harmonisierung von Produktstandards auf der internationalen Ebene einsetzen, wobei die Verhandlungsposition der an anspruchsvollen Standards interessierten Länder im allgemeinen recht stark ist.

Ökonomisch unschädlich erscheinen auch die Verbrauchssteuern, jedenfalls unter der Geltung des Bestimmungsland-Prinzips, und die Steuern auf immobile Einkommen, insbesondere die Lohnsteuer. Die vergleichende Steuerstatistik zeigt auch, daß die tatsächliche Steuerpolitik sich schon seit einiger Zeit an eben dieser

Tabelle 1 Wahrscheinliche Wirkungen des Systemwettbewerbs

Arten der Regelung	Gegenstand des Wettbewerbs		
	Nachfrage	Direktinvestitionen	Steueraufkommen
<i>Produktbezogen</i>			
koordinativ	nützlich	neutral	neutral
regulativ	nützlich/neutral	neutral	neutral
<i>Prozeßbezogen</i>			
Umweltschutz	schädlich/neutral	schädlich/neutral	schädlich
Sozialpolitik	schädlich	schädlich	schädlich
<i>Steuern auf</i>			
Verbrauch	neutral	neutral	nützlich
immobiler Einkommen	neutral	neutral	nützlich
Kapitaleinkommen	neutral	sehr schädlich	schädlich

Einsicht orientiert. Höhere Steuern auf Kapitaleinkünfte dagegen würden zwar nicht die aktuelle Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gefährden, wohl aber die für Beschäftigung und Wachstum in der Zukunft maßgebliche Investitionsneigung. Außerdem würde die zu erwartende Kapitalflucht auch das gegenwärtige Steueraufkommen negativ beeinflussen.

Bleiben die prozeß- oder anlagenbezogenen Regulierungen im Umweltschutz und der weite Bereich der sozialpolitisch oder arbeitspolitisch motivierten Regulierungen. Auch sie wirken sich in dem Maße ökonomisch schädlich aus, wie sie die Kosten der Produktion im Inland und damit auch die künftig zu erwartenden Gewinne reduzieren, und damit sowohl die aktuelle Wettbewerbsfähigkeit als auch die Investitionsneigung und die Kapitalbewegungen negativ beeinflussen. Allerdings gibt es in beiden Bereichen erhebliche Unterschiede sowohl im relativen Gewicht der auferlegten Kosten als auch in der Intensität des politischen Widerstandes gegen die aus ökonomischen Gründen geforderte Deregulierung.

Für die Forschung folgt daraus, daß man auch weiterhin einheitliche empirische Befunde nicht erwarten darf, und daß alle Versuche, die empirische Varianz zu erklären, die theoretisch relevanten Unterschiede in den Konstellationen und die hohe Kontingenz mancher Erklärungsfaktoren berücksichtigen müssen. Für die praktische Politik heißt dies zugleich, daß sie sich von generellen Hypothesen zur Wirksamkeit oder Wirkungslosigkeit der Globalisierung weder verschrecken noch beruhigen lassen sollte. Zwar muß die Wirkung auf den Standortwettbewerb nun bei fast allen innenpolitischen Entscheidungen berücksichtigt werden, aber diese Wirkung ist keineswegs überall die gleiche. Eine Faustregel freilich läßt sich aus den hier vorgetragenen Überlegungen immerhin ableiten: Wenn es

schon aus guten Gründen notwendig ist, marktbeschränkende und marktkorrigierende Regelungen im Umweltschutz und in der Sozialpolitik aufrechtzuerhalten, durch welche die Produktionskosten erhöht werden, dann kann nicht gleichzeitig eine hohe Besteuerung der dennoch erwirtschafteten Gewinne durchgehalten werden. Hochkostenländer sind auf überdurchschnittlich gewinnträchtige Produktionszweige angewiesen, und sie müssen deshalb ihre verteilungspolitischen Ziele mit anderen Mitteln als durch Gewinnsteuern verfolgen.

Literatur

- Baron, Jonathan, 1997: Political Action versus Voluntarism in Social Dilemmas and Aid for the Needy. In: *Rationality and Society* 9, 307–326.
- Cary, William L., 1974: Federalism and Corporate Law. Reflections on Delaware. In: *Yale Law Journal* 83, 663–705.
- Cooke, Jacob E. (Hrsg.), 1961: *The Federalist*. Cleveland: Meridian Books.
- Dehejia, Vivek H./ Philipp Genschel, 1997: Tax Competition in the European Union. Discussion Paper. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (im Erscheinen).
- Eggertsson, Thráinn, 1993: The Economics of Institutions: Avoiding the Open-Field Syndrome and the Perils of Path Dependence. In: *Acta Sociologica* 36, 223–237.
- Ehmke, Horst, 1961: *Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung*. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Emerson, Richard M., 1962: Power-Dependence Relations. In: *American Sociological Review* 27, 31–41.
- Feld, Lars P./ Gebhard Kirchgässner, 1995: Fiskalischer Wettbewerb in der EU: Wird der Wohlfahrtsstaat zusammenbrechen? In: *Wirtschaftsdienst* 1995 / X, 562–568.
- Garrett, Geoffrey, 1995: Capital Mobility, Trade, and the Domestic Politics of Economic Policy. In: *International Organization* 49, 657–687.
- Genschel, Philipp, 1997: Markt und Staat in Europa. Manuskript. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (im Erscheinen).
- Genschel, Philipp / Thomas Plümper, 1997: Regulatory Competition and International Cooperation. In: *Journal of European Public Policy* 4, Special Edition. Forthcoming.
- Graebner, William, 1977: Federalism in the Progressive Era: A Structural Interpretation of Reform. In: *Journal of American History* 64, 331–357.
- Habermas, Jürgen, 1992: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Härtel, Hans-Hagen 1997: Fehlsteuerung durch Lohnnebenkosten. In: *Wirtschaftsdienst* 77, 370–371.
- Hayek, Friedrich A., 1944: *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hayek, Friedrich A., 1945: The Use of Knowledge in Society. In: *American Economic Review* 35, 519–530.
- Hirschman, Albert O., 1970: *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kaldor, Nicholas, 1939: Welfare Propositions of Economics and Inter-Personal Comparisons of Utility. In: *Economic Journal* 49, 549–552.
- Lütz, Susanne, 1997: Die Rückkehr des Nationalstaats? Kapitalmarktregulierung im Zeichen der Internationalisierung von Finanzmärkten. In: *Politische Vierteljahresschrift* 38, 475–497.
- McKenzie, Richard / David Lee, 1991: *Quicksilver Capital. How the Rapid Movement of Wealth Has Changed the World*. New York: Free Press.

- Mény, Yves, 1996: Politics, Corruption and Democracy. The 1995 Stein Rokkan Lecture. In: *European Journal of Political Research* 30, 111–123.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim, 1994: Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union. In: Rolf H. Hasse / Josef Molsberger / Christian Watrin (Hrsg.), *Ordnung in Freiheit. Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag*. Stuttgart: Gustav Fischer, 263–292.
- Milgrom, Paul R. / Douglass C. North / Barry R. Weingast, 1990: The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs. In: *Economics and Politics* 2, 1–23.
- Mueller, Dennis C., 1989: *Public Choice II. A Revised Edition of Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur, 1982: *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Ratzinger, Jürgen, 1997: Perspektiven für die Umsatzbesteuerung in der Europäischen Union. In: *Wirtschaftsdienst* 77, 464–471.
- Rehbinder, Eckard / Richard Stewart, 1984: *Environmental Protection Policy. Integration Through Law. Europe and the American Federal Experience, Vol. 2*. Berlin: de Gruyter.
- Ruggie, John Gerard, 1982: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. In: *International Organization* 36, 379–415.
- Scharpf, Fritz W., 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Scharpf, Fritz W., 1988: The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. In: *Public Administration* 66, 239–278.
- Scharpf, Fritz W., 1996: Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In: Gary Marks / Fritz W. Scharpf / Philippe C. Schmitter / Wolfgang Streeck, *Governing the European Union*. London: Sage, 15–39.
- Scharpf, Fritz W. 1997: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview.
- Schmidt, Susanne K. / Raymund Werle, 1994: Koordination und Evolution. Technische Standards im Prozeß der Entwicklung technischer Systeme. In: Werner Rammert / Gotthard Bechmann (Hrsg.), *Technik und Gesellschaft: Jahrbuch 7*. Frankfurt a.M.: Campus, 95–126.
- Sinn, Hans-Werner, 1996: *The Subsidiarity Principle and Market Failure in Systems Competition. CES Working Paper No. 103*. Munich: Center for Economic Studies.
- Sinn, Stefan, 1993: The Taming of Leviathan. Competition Among Governments. In: *Constitutional Political Economy* 3, 177–221.
- Steinmo, Sven, 1994: The End of Redistribution? International Pressures and Domestic Policy Choices. In: *Challenge November–December 1994*, 9–17.
- Streeck, Wolfgang, 1997: Industrial Citizenship under Regime Competition. The Case of the European Works Councils. In: *Journal of European Public Policy*, Special Edition. Forthcoming.
- Streit, Manfred E., 1993: Cognition, Competition, and Catallaxy. In: *Constitutional Political Economy* 4, 223–262.
- Streit, Manfred E., 1996: Systemwettbewerb und europäische Integration. In: Felix A. Zimmermann et al. (Hrsg.), *Ordnungspolitische Aspekte der europäischen Integration* –

- Freiburgs Botschaft für ein offenes Europa*. 1. Freiburger Wirtschaftssymposium. Baden-Baden: Nomos, 11-22.
- Streit, Manfred E. / Werner Mussler, 1995: The Economic Constitution of the European Community: From 'Rome' to 'Maastricht'. In: *European Law Journal* 1, 5-30.
- Streit, Manfred E. / Werner Mussler, 1995a: *Wettbewerb der Systeme zur Verwirklichung des Binnenmarktprogramms*. Diskussionsbeitrag 03/95. Jena: Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen.
- Suranovic, Steven 1997: Why Economists Should Study Fairness. In: *Challenge* 40, 109-124.
- Swank, Duane, 1996: Funding the Welfare State: Globalization and the Taxation of Business in Advanced Market Economies. Ms. Marquette University. In: *Political Studies*. Forthcoming.
- Tiebout, Charles M., 1956: A Pure Theory of Local Expenditures. In: *Journal of Political Economy* 64, 416-424.
- Tsebelis, George, 1995: Decision Making in Political Systems: Comparison of Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism. In: *British Journal of Political Science* 25, 289-325.
- Tullock, Gordon, 1985: Adam Smith and the Prisoners' Dilemma. In: *Quarterly Journal of Economics* C, Supplement, 1073-1081.
- Vogel, David, 1995: *Trading Up. Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wallis, Joe, 1997: Conspiracy and the Policy Process. A Case Study of the New Zealand Experiment. In: *Journal of Public Policy* 17, 1-30.