Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 310

Voraussetzungen für grundlegende institutionelle Reformen

Von

Thomas Apolte, Herbert Brücker, Lars P. Feld, Carsten Herrmann-Pillath, Jens Hölscher, Helmut Leipold, Martin Leschke, Hans G. Nutzinger, Jan Schnellenbach, Wolfram Schrettl, Philipp J. H. Schröder, Margot Schüller, Stefan Voigt, Uwe Vollmer, Paul J. J. Welfens

Herausgegeben von

Thomas Eger

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 310

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 310

Voraussetzungen für grundlegende institutionelle Reformen

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Voraussetzungen für grundlegende institutionelle Reformen

Von

Thomas Apolte, Herbert Brücker, Lars P. Feld, Carsten Herrmann-Pillath, Jens Hölscher, Helmut Leipold, Martin Leschke, Hans G. Nutzinger, Jan Schnellenbach, Wolfram Schrettl, Philipp J. H. Schröder, Margot Schüller, Stefan Voigt, Uwe Vollmer, Paul J. J. Welfens

Herausgegeben von

Thomas Eger

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 2006 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-12062-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

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

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

Der Ausschuss für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik des Vereins für Socialpolitik hielt seine 36. Jahrestagung vom 26. bis 28. September 2004 in Berlin zum Rahmenthema „Voraussetzungen für grundlegende institutionelle Reformen“. Der vorliegende Sammelband enthält die überarbeiteten Fassungen aller Referate sowie die schriftlichen Ausarbeitungen der Korreferate.

Besonderen Dank schulde ich Katharina Greszczuk, Björn Schallock und Sina Imhof (Universität Hamburg) sowie Heike Frank (Verlag Duncker & Humblot) für ihre zuverlässige Unterstützung bei der Erstellung der endgültigen Druckvorlagen.

Hamburg, im September 2005 *Thomas Eger*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

Von *Thomas Eger,* Hamburg 9

Grundlegende Institutionenreformen im Spannungsverhältnis zwischen ideellen und materiellen Einflussfaktoren

Referat von *Helmut Leipold,* Marburg 15

Korreferat von *Hans G. Nutzinger,* Kassel 49

Reformverzögerung: Eine Theorie und drei Beispiele

Referat von *Philipp J. H. Schröder,* Aarhus 55

Korreferat von *Thomas Apolte,* Münster 73

Demokratische Strukturen und Einbindung in internationale Netze als Voraussetzung für politische Reformen

Referat von *Lars P. Feld* und *Jan Schnellenbach,* Marburg 77

Korreferat von *Martin Leschke,* Bayreuth 115

Wirtschaftsreformen, fiskalische Konsolidierung und Konjunkturverlauf

Referat von *Uwe Vollmer,* Leipzig 119

Korreferat von *Jens Hölscher,* Brighton 147

Die WTO: ein internationaler Markt für Marktzutrittsrechte. Institutionenökonomische Grundlagen und Implikationen für die Politikanalyse

Referat von *Carsten Herrmann-Pillath,* Witten / Herdecke 149

Korreferat von *Stefan Voigt,* Kassel 189

Die Europäische Union als Reformkraft im ‚Größeren Europa'

Referat von *Wolfram Schrettl,* Berlin 193

Korreferat von *Margot Schüller,* Hamburg 207

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Instabilitäten und Wachstumsschwäche in Euroland: Institutionelle Aspekte und Perspektiven der Neuen Politischen Ökonomie

Referat von *Paul J. J. Welfens,* Wuppertal 211

Korreferat von *Herbert Brücker,* Berlin 255

Zu den Autoren 265

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einleitung

Von *Thomas Eger,* Hamburg

Obwohl in Deutschland ein breiter Konsens darüber besteht, dass grundlegende institutionelle Reformen dringend erforderlich sind, um die seit vielen Jahren bestehenden Arbeitsmarktprobleme sowie die Probleme der Alterssicherung und Gesundheitsversorgung in den Griff zu bekommen, und obwohl inzwischen zahlreiche Reformvorschläge auf dem Tisch liegen, kann man bis zum heutigen Zeitpunkt nicht behaupten, dass man der Lösung dieser Probleme spürbar näher gekommen wäre. Diese betrübliche Situation hat die Autoren des vorliegenden Sammelbandes dazu veranlasst, sich aus verschiedenen Perspektiven der Frage zu widmen, welche Umstände die Durchsetzung grundlegender institutioneller Reformen in einem Land im allgemeinen begünstigen oder behindern.

Sind es eher interne Konstellationen in dem entsprechenden Land oder externe Faktoren, welche die Reformchancen positiv oder negativ beeinflussen? Benötigen wir mehr „Schumpetersche Politiker", die über Visionen und klare Konzepte verfügen, zu strategischem Denken in der Lage und dabei ebenso glaubwürdig wie konfliktfähig sind (*Heiniger* et al. 2004)? Besteht in der Existenz von „Vetospielern", wie beispielsweise organisierten Interessengruppen oder einer zweiten Kammer bei der Gesetzgebung, und deren Verteidigung des Status quo ein grundlegendes Reformhindernis? Oder tragen möglicherweise gerade diese „Vetospieler" dazu bei, dass nur solche Reformen durchgesetzt werden können, die auch allen davon Betroffenen eine Verbesserung in Aussicht stellen? Welche Rolle spielt der Wettbewerb zwischen den Jurisdiktionen (*Sinn* 2003)? Wird durch einen derartigen Wettbewerb der Druck auf reformunwillige Regierungen erhöht, sinnvolle Reformen auch gegen innere Widerstände durchzusetzen? Oder wird durch interjurisdiktionellen Wettbewerb die Fähigkeit von reformwilligen Regierungen, sinnvolle Reformen durchzusetzen, untergraben und ein „race-to-the-bottom" eingeleitet – wie manche Autoren befürchten? Welche Rolle als Reformmotor oder Reformhindernis spielt externer Druck seitens der Europäischen Union, des Internationalen Währungsfonds oder der Weltbank auf die nationalen Regierungen? Welche Rolle spielt die Einbindung der Staaten in internationale Netze wie beispielsweise in die Mechanismen der WTO? Schließlich stellt sich ganz allgemein auch die Frage, auf welche Weise und in welchem Maß neben diesen und anderen materiellen Faktoren auch *ideelle* Faktoren, d. h. die Art und Weise, wie die Welt von der Bevölkerung wahrgenommen und interpretiert wird, die Wahrscheinlichkeit der Durchsetzung grundlegender institutioneller Reformen beeinflussen. Bahnbrechend war

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hier die vor etwa 100 Jahren erschienene Arbeit Max Webers zur protestantischen Ethik und zum „Geist“ des Kapitalismus (1904 – 1905). Inzwischen finden aber auch in den späteren institutionenökonomischen Arbeiten von Douglas North ideelle Faktoren in Form von „(culturally determined) mental models“ zunehmend Beachtung (*North* 1990).

Helmut Leipold (Marburg) verbindet in seinem Beitrag „Grundlegende Institutionenreformen im Spannungsverhältnis zwischen ideellen und materiellen Einflussfaktoren“ die aktuelle institutionenökonomische Diskussion über die Bedeutung materiell-ökonomischer und ideeller Erklärungsfaktoren des institutionellen Wandels mit wichtigen Vorarbeiten aus dem 19. Jahrhundert. Im Vergleich mit der einseitig idealistisch begründeten Staatsapotheose Hegels und des einseitig materialistisch begründeten Staatsverständnisses von Marx sieht Leipold insbesondere im Forschungsprogramm Max Webers, der dem komplexen Wechselverhältnis zwischen Ideen und Interessen mittels geschichts- und kulturvergleichender Studien auf die Spur kommen wollte, einen nützlichen Anknüpfungspunkt für die gegenwärtige Diskussion. Sein Ansatz einer kulturvergleichend konzipierten Institutionenökonomik betont die Rolle bindungsbedürftiger Institutionen als „Moralgut“ sowie die individuellen Antriebe, die moralischen Bindungen einzuhalten, und greift letztlich die bereits von Müller-Armack formulierte These wieder auf, dass ein grundlegender institutioneller Wandel erst dann Tiefen- und Breitenwirkung entfaltet, wenn eine Wandlung des zentralen Weltbildes vorangegangen ist. Dieser Grundgedanke wird anhand zweier Beispiele verdeutlicht: dem Übergang von Jäger-Sammler-Gesellschaften zu frühen hierarchisch-teilspezialisierten Gesellschaftsformen, wo die egalitäre und holistische durch eine theokratische Weltsicht abgelöst wurde, sowie dem „europäischen Sonderweg“, der sich durch Rechts- und Verfassungsstaat, industrielle Revolution und wissenschaftliche Welterkenntnis charakterisieren lässt und für den das calvinistische Gottesbild die entscheidende ideelle Voraussetzung bot.

In seinem Kommentar teilt Hans G. Nutzinger (Kassel) die Auffassung Leipolds, dass ein Defizit der neueren Theorie des institutionellen Wandels in der Tradition von North darin besteht, dass eine eingehende Auseinandersetzung mit den Ideen Max Webers bisher nicht stattgefunden hat. Diskussionsbedarf sieht Nutzinger allerdings noch im Hinblick auf die – weitgehend von Leipold übernommene – Weber-These über den Zusammenhang zwischen „protestantischer Ethik“ und dem „Geist des Kapitalismus“. Insbesondere bestehen – so Nutzinger – Zweifel daran, dass der Calvinismus letztlich in seiner Eigenschaft als Minderheitenreligion wirtschaftlich erfolgreich war.

Philipp J. H. Schröder (Aarhus) untersucht in seinem Beitrag „Reformverzögerung: Eine Theorie und drei Beispiele“ anhand eines einfachen spieltheoretischen Modells die Frage, warum in vielen Ländern grundlegende wirtschaftspolitische Reformen verzögert werden, obwohl alle Beteiligten durch diese Reformen besser gestellt werden könnten. Danach besteht die Ursache für den Reformstau darin, dass alle Beteiligten versuchen, ihren Anteil an den Kosten der Reform zu mini-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mieren. Die resultierende Spielstruktur hat die Merkmale eines Abnutzungs- oder Zermürbungskrieges. Unabhängig von der Wahl des Gleichgewichtskriteriums folgt aus dem Modell, dass die Wahrscheinlichkeit einer Reform steigt bzw. die Dauer der Reformverzögerung abnimmt, wenn die Auszahlung an den „Gewinner" (d. h. hier an den Spieler, der erfolgreich wartet, um dem anderen Spieler mit dem Löwenanteil der Reformkosten zu belasten) sinkt, die Auszahlung an den „Verlierer" steigt, die Kosten des Status quo steigen und die Wahrscheinlichkeit, dass sich das Zeitfenster für die Reform schließt, steigt. Hieraus ergeben sich die folgenden Ansatzpunkte für externe Akteure wie IWF, Weltbank oder EU, durch Konditionalität der gewährten Unterstützungen die Wahrscheinlichkeit grundlegender Reformen in den betroffenen Ländern zu erhöhen: Besteuerung der (relativen) Reformgewinner, Kompensation der (relativen) Reformverlierer, Entwicklung eines fairen Reformprogramms, Setzen von klaren Fristen, Vermeidung von Erleichterungen des Status quo, d. h. einer Reduzierung der Kosten des nicht-reformierten Zustands. Anhand von drei Beispielen (Sanierung Insider-privatisierter Unternehmen, Reformverzögerungen im föderalen System und Mitgliedschaft in der WTO) erläutert Schröder noch einmal seine allgemeinen Schlussfolgerungen.

In seinem Kommentar setzt sich Thomas Apolte (Münster) mit drei Punkten kritisch auseinander. Zum einen scheint ihm die Annahme einer exogenen Wahrscheinlichkeit, mit der sich das Zeitfenster für die Reform schließt, etwas gekünstelt. Zweitens erkennt er zwar an, dass die Ergebnisse der spieltheoretischen Analyse robust sind; er hält sie aber auch für wenig überraschend, sondern notwendig aus der angenommenen Struktur der Auszahlungen folgend. Drittens sieht Apolte praktische Probleme bei der Anwendung der aus dem Modell abgeleiteten Politikempfehlungen: Das betrifft einerseits den Vorschlag, die relativen Reformgewinner zu besteuern und die relativen Reformverlierer zu kompensieren, was voraussetzt, dass ex ante bekannt ist, wer sich ex post als Gewinner bzw. Verlierer herausstellen wird. Andererseits wirft Apolte die Frage auf, wer in der Praxis die Macht hat, glaubwürdig zu drohen, dass sich das Zeitfenster für eine mögliche Reform bald schließen wird.

Lars P. Feld und Jan Schnellenbach (Marburg) analysieren in ihrem Beitrag „Demokratische Strukturen und Einbindung in internationale Netze als Voraussetzung für politische Reformen" am Beispiel des arbeitsrechtlichen Kündigungsschutzes, inwiefern verschiedene politische Systeme mit unterschiedlichen verfassungsrechtlich definierten Vetopositionen die Chancen grundlegender wirtschaftspolitischer Reformen beeinflussen und welche Rolle dabei dem interjurisdiktionellen Wettbewerb zukommt. Letztlich kommen Feld und Schnellenbach zu dem Ergebnis, dass erfolgreiche Reformen vornehmlich aufgrund ihrer Verankerung in der und Unterstützung durch die Bevölkerung zustande kommen. Im einzelnen werden insbesondere der Einfluss von direkter versus repräsentativer Demokratie, präsidialer versus parlamentarischer Demokratie, Mehrheits- versus Verhältniswahlrecht und zentraler versus dezentraler Entscheidungsfindung auf die Reformfähigkeit eines Landes untersucht. Es werden mehrere Hypothesen abgeleitet und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

anhand neuerer Daten zur Arbeitsmarktregulierung in 12 EU-Ländern empirisch getestet. Dabei zeigt sich, dass stärkere verfassungsrechtliche Beschränkungen mit einem schärferen Kündigungsschutz einhergehen und dass der interjurisdiktionelle Wettbewerb eher mit einer Verringerung des Kündigungsschutzes verbunden ist.

In seinem Kommentar wirft Martin Leschke (Bayreuth) zwei Fragen auf. Zum einen bezweifelt er, ob Arbeitsmarktreformen tatsächlich als Hilfsindikator für grundlegende politische Reformen im allgemeinen angesehen werden können. Ein Vergleich der Länderrangfolgen entsprechend der Indikatoren zur Arbeitsmarktregulierung mit zwei Teilindikatoren des „Economic Freedom of the World Index" („Staat" und „Regulierung") zeigt, dass die verschiedenen Indikatoren nur schwach miteinander korreliert sind. Zum anderen diskutiert Leschke, ob die EU tatsächlich als eine Art Netzwerk, das als Reformmotor wirkt, betrachtet werden kann, und gibt hierzu unter Hinweis auf die zum Teil inkompatiblen Elemente der Lissabon-Strategie eine eher skeptische Einschätzung.

Uwe Vollmer (Leipzig) widmet sich in seinem Beitrag „Wirtschaftsreformen, fiskalische Konsolidierung und Konjunkturverlauf" der Frage, ob eine Konsolidierung des Staatshaushalts eine notwendige Bedingung für erfolgreiche Reformen darstellt. In einem ersten Schritt wird untersucht, ob die orthodoxe Keynesianische Sicht, wonach öffentliche Haushaltsdefizite expansiv wirken (und damit die Durchführung grundlegender Reformen erleichtern könnten), angesichts des heutigen Standes theoretischer Forschung und empirischer Befunde aufrechterhalten werden kann. Die Theorie zeigt, dass bei rationalen Erwartungen (anders als bei statischen Erwartungen) nicht-keynesianische Übertragungskanäle entstehen, die einen positiven Einfluss restriktiver Fiskalpolitik auf das Wirtschaftswachstum ermöglichen. Empirische Untersuchungen zur Fiskalpolitik in den Mitgliedsländern der EU im Zeitraum 1970 bis 2002 machen deutlich, dass erfolgreiche Haushaltskonsolidierungen, welche die Gesamtverschuldung nachhaltig und signifikant verringern, mit großer Wahrscheinlichkeit expansiv auf das Wirtschaftswachstum wirken. Eine Simulationsstudie zur Situation in Deutschland offenbart, dass Ausgabenkürzungen langfristig (nicht-keynesianische) expansive Effekte erwarten lassen. Unter diesem Gesichtspunkt sind die gegenwärtigen Hartz-Reformen fehlspezifiziert, da sie eher ausgabensteigernd wirken und zusammen mit anderen Ursachen für ein weiter wachsendes Haushaltsdefizit sorgen. In seinem Kommentar hält Jens Hölscher (Brighton) Vollmers Warnung vor einer prozyklischen Fiskalpolitik berechtigt, vermisst allerdings das Aufzeigen von Alternativen.

Carsten Herrmann-Pillath (Witten / Herdecke) stellt in seinem Beitrag „Die WTO: ein internationaler Markt für Marktzutrittsrechte. Institutionenökonomische Grundlagen und Implikationen für die Politikanalyse" der herrschenden Meinung, die GATT und WTO als kollektive Arrangements zur Liberalisierung des Welthandels ansieht, eine revisionistische Sicht gegenüber, welche die WTO als einen spezifischen Markt interpretiert, auf dem Länder Marktzutrittsrechte austauschen. Die Vermischung der zwei Ebenen des Welthandels, nämlich der nachgelagerten Ebene des grenzüberschreitenden Austauschs von Rechten an Gütern zwischen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den Marktakteuren mit der vorgelagerten Ebene des Austauschs von Marktzutrittsrechten zwischen den Regierungen, führt – so Herrmann-Pillath – zu falschen Effizienzkriterien und letztlich zu einer Fehlinterpretation der Funktionsweise der Welthandelsordnung. Aus normativer Sicht sei die Handelspolitik insbesondere daran zu werten, inwieweit sie dazu beitrage, Kommunikationskosten zu senken und einen möglichst hohen Grad der Inklusion von Interessen zu erreichen.

Stefan Voigt (Kassel) bezweifelt in seinem Kommentar die Behauptung Herrmann-Pillaths, dass das Phänomen der Marktzutrittsrechte in der Literatur bisher nicht explizit analysiert worden sei, und untermauert diese Zweifel durch Hinweis auf die zahlreichen Fundstellen zu diesem Begriff im Internet. Allgemein erläutert Voigt anhand mehrerer Beispiele, warum ihm aus dem Beitrag nicht ersichtlich geworden ist, worin tatsächlich die postulierte „neue Sicht der Dinge“ besteht.

In seinem Beitrag „Die Europäische Union als Reformkraft im ‚Größeren Europa‘“ setzt sich Wolfram Schrettl (Berlin) mit den Maßnahmen der Europäischen Kommission zur „Europäischen Nachbarschaftspolitik“ auseinander, die darauf abzielen, auch jenseits der durch die Osterweiterung entstandenen neuen Grenzen Stabilität und Wohlstand zu schaffen. Zu diesem Zweck sollen die neuen Nachbarn dazu veranlasst werden, so weit wie möglich den acquis communautaire zu übernehmen. Der Anreiz hierzu soll durch das Angebot an die neuen Nachbarn geschaffen werden, sich als Nicht-Mitgliedstaaten an möglichst vielen EU-Aktivitäten zu beteiligen, ohne jedoch an den formalen Entscheidungsprozessen mitwirken zu können. Schrettl befürchtet, dass diese Politik ungewollte Rückwirkungen in der Zukunft haben wird: Zum einen würden die betroffenen Länder als Beitrittskandidaten aufgebaut, mit der Folge, dass es für die EU immer schwieriger werde, einen zukünftigen Antrag auf Mitgliedschaft abzulehnen. Zum anderen entstünde bei den neuen Nachbarn ein starker Anreiz, auf anderen Wegen auf die Entscheidungsprozesse der Gemeinschaft Einfluss zu nehmen. Das beträfe insbesondere Russland, das die Energieversorgung als „bargaining chip“ einsetzen könne.

Margot Schüller (Hamburg) bietet in ihrem Kommentar eine ergänzende Perspektive an, die erklären könnte, warum ein gewisser Automatismus des Übergangs von der „Europäischen Nachbarschaftspolitik“ zum EU-Beitritt erkennbar ist. Unter den Bedingungen eines unvollständig spezifizierten und durchsetzbaren europäischen Primärrechts – welches beispielsweise nicht definiert, was ein europäischer Staat ist – macht Schüller anhand eines Prinzipal-Agenten-Modells deutlich, dass eine Tendenz zur Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten als Folge des rational-eigennützigen Verhaltens der europäischen Politiker und Bürokraten entsteht.

Paul J. J. Welfens (Wuppertal) geht in seinem Beitrag „Instabilitäten und Wachstumsschwäche in Euroland: Institutionelle Aspekte und Perspektiven der Neuen Politischen Ökonomie“ der Frage nach, warum die drei großen „Euroländer“ Deutschland, Frankreich und Italien seit etwa fünfzehn Jahren durch makroökonomische Instabilitäten und Wachstumsschwäche gekennzeichnet sind und damit spürbar hinter die wirtschaftlich erfolgreicheren angelsächsischen und skan-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dinavischen Länder sowie die Niederlande zurückgefallen sind. Dabei werden insbesondere Zusammenhänge zur Alterung der Bevölkerung, zur mangelnden Glaubwürdigkeit des Stabilitäts- und Wachstumspakts, zur Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie, zu den aktuellen und beabsichtigten Erweiterungen der EU sowie zum Verfall des „institutionellen Kapitals" in Deutschland hergestellt.

In seinem sehr kritischen Kommentar bemängelt Herbert Brücker, Berlin, dass sich der Beitrag weder auf einen kohärenten theoretischen Rahmen noch auf eine fundierte empirische Analyse stützt. Nach einer Diskussion einiger wichtiger, von Welfens vorgebrachter Argumente kommt Brücker zu dem Ergebnis, dass Instabilitäten und Wachstumsschwäche in den Kernländern der Eurozone letztlich nicht zufriedenstellend durch den Beitrag erklärt werden konnten.

Literatur

Heiniger, Y. / *Straubhaar,* Th. / *Rentsch,* H. / *Flückiger,* S. / *Held,* Th. (2004): Ökonomik der Reform. Wege zu mehr Wachstum in Deutschland, Zürich.

North, D. C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge.

Sinn, H. W. (2003): The New Systems Competition, Oxford.

Weber, M. (1904 – 1905): Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus, in: Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik, Bd. XX und XXI.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grundlegende Institutionenreformen im Spannungsverhältnis zwischen ideellen und materiellen Einflussfaktoren

Von *Helmut Leipold,* Marburg

A. Einleitung

Die Erforschung des wirtschaftlichen und des institutionellen Wandels bildet nach *D. C. North* (1999, S. 58) in der Ökonomie „… das am meisten vernachlässigte Gebiet". Verantwortlich dafür sei das nach wie vor dominierende statische Gleichgewichtsdenken, das die Ökonomen in einer Welt des dynamischen Wandels häufig zu falschen und wahrscheinlich deshalb auch oft erfolglosen Rezepten für die Politik verleite. *North* selbst hat weltweit anerkannte Beiträge zur Theorie des institutionellen und wirtschaftlichen Wandels beigesteuert, wobei er sich im Laufe seiner Theorieentwicklung überhaupt erst über die Existenz des hier interessierenden Spannungsverhältnisses zwischen ideellen und materiellen Einflussfaktoren bewusst wurde. Er musste im Rahmen seiner historisch breit angelegten Studien des wirtschaftlichen Wandels die Grenzen des ökonomischen Erklärungsansatzes erkennen und somit den Einfluss ideeller Faktoren anerkennen. Sein Denkwandel kulminiert in der Einsicht, dass „ideas matter" (*North* 1994, S. 362; *Denzau / North* 1994, S. 3).

Für Kenner der europäischen und speziell der deutschen Wirtschafts- und Gesellschaftstheorien mutet diese Einsicht als eine Neuerfindung des Rades an, denn hier haben die Auseinandersetzungen zwischen ideellen und materiellen Determinanten des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels eine lange Tradition. Deshalb scheint es geboten, diese Tradition anhand ausgewählter Theorieansätze zunächst kurz vorzustellen und zu würdigen (Kap. B.). Die Übersicht über konkurrierende Erklärungen des institutionellen Wandels soll zugleich als Anleitung für eine eigenständige Erklärung des Wechselverhältnisses zwischen ideellen und materiellen Faktoren des Wandels dienen (Kap. C.). In den beiden abschließenden Kapiteln soll die Relevanz der verschiedenen Erklärungen am Beispiel der beiden grundlegenden institutionellen Revolutionen der Menschheitsgeschichte überprüft werden (Kap. D. und E.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Ausgewählte Erklärungsansätze des institutionellen Wandels

I. Die idealistische Geschichtsphilosophie von G. W. F. Hegel

Das neuzeitliche Spannungsverhältnis zwischen idealistischen und materialistischen Philosophien bzw. Theorien des gesellschaftlichen Wandels ist untrennbar mit den Namen *Hegel* und *Marx* verbunden. Die spekulative Geschichtsphilosophie von *Hegel* ist hier nur insofern von Belang, als sie das Vorbild sowohl für die nachfolgenden idealistischen als auch ungewollt für die materialistischen Entwicklungstheorien geliefert hat. *Popper* (1980, S. 36) erkennt daher in ihm zu Recht „. . . die Quelle des gesamten zeitgenössischen Historizismus." *Hegel*s ungeheurer Einfluss gründet sich auf seinen Anspruch, alle geistigen und sozialen Wandlungen aus dem einen Prinzip der dialektischen Selbstentfaltung des Geistes erklären zu können. Der Geist, der *Hegel*s Verständnis der Vernunft ist, verkörpere sich in Begriffen und Ideen. Begriff steht dabei für einen konkreten Gedanken und Idee für den Begriff, der sich selber verwirklicht (vgl. *Hegel* 1959, S. 97 ff.). Freilich handelt es sich dabei um vage Kategorien. Verantwortlich dafür ist die Annahme, dass Vernunft, Ideen oder Geist historische, also wandelbare Kategorien seien. Von daher verstehen sich die eher spekulativen Behauptungen von *Hegel* (1959, S. 100 ff.; 1964b, S. 182 ff.), dass sich die Wirklichkeit immer in Abhängigkeit von den Ideen gestalte, dass alles Wirkliche eine Idee sei oder dass jede Idee sich erst zu dem machen müsse, was sie sei oder was sie sein will. Jedenfalls befindet sich die Wirklichkeit nach *Hegel* auf einem Weg zur ständigen Höherentwicklung. Sein Entwicklungsgesetz ist also das Gesetz des Fortschritts, das freilich den Regeln der Dialektik unterliege. Jede Entwicklungsstufe gehe aus geistigen und sozialen Widersprüchlichkeiten (Thesis und Antithesis) des vorhergehenden Zustandes hervor und hebe in der Synthesis sowohl die überkommenen Eigenschaften als auch die vorteilhaften Eigenschaften im doppelten Wortsinn der Beseitigung und der Bewahrung für die Gegenwart auf, womit die Gegenwart zugleich auf einen höheren, besseren Zustand hinaufgehoben werde (vgl. *Hegel* 1964b, S. 148 f.*)*. Bezogen auf den institutionellen Wandel, war Hegel also ein dezidierter Fortschrittsoptimist.

Überspitzt interpretiert, kann man ihn als idealistischen Vordenker der in der aktuellen Institutionenökonomik immer noch verbreiteten These bezeichnen, wonach der institutionelle Wandel von rationalen Kalkülen bestimmt werde. Bei *Hegel* (1964a, S. 33) liest sich die naive Effizienzthese in der philosophisch formulierten Version in seiner in der Vorrede der Rechtsphilosophie gegebenen Fassung: „Was vernünftig ist, das ist wirklich; und was wirklich ist, das ist vernünftig." Diese These mag als normative Legitimation bestehender Verhältnisse erscheinen. Ihre Verwandtschaft mit der naiven Effizienzthese der Institutionenökonomik ist jedoch unübersehbar. So weist *Borchardt* (1977, S. 154) darauf hin, dass die These, wonach der institutionelle Wandel in der Wirtschaftsgeschichte stets von rationalen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Interessenkalkülen geleitet gewesen sei, auf die Unterstellung hinauslaufe, „... daß alles, was einmal bestanden hat, im ökonomischen Sinne auch ‚vernünftig' war, und alles was sich änderte, ‚unvernünftig' geworden ist."

Freilich unterscheiden sich die Begründungen. Wird im ökonomischen Erklärungsansatz der institutionelle Wandel auf das Wirken des rationalen, kostenminimierenden Interessenkalküls zurückgeführt, so ist es bei *Hegel* die dialektische Selbstentfaltung des objektiven Geistes, der den grundlegenden Institutionen eines Volkes ihr spezifisches Gepräge verleihe. Der Geist werde objektiv, indem er sich durch die Schaffung und die gemeinsame Anerkennung von Ideen, also von Weltsichten, Wertesystemen oder Bewusstseinsformen innerhalb eines Volkes ausbreite. Bei *Hegel* gerät das Wirken des objektiven Geistes zur platten Apologie der preußischen Staatsmonarchie seines Brotherrn König Friedrich Wilhelm III. Er deklariert in seiner Rechtsphilosophie den Staat „... als Geist eines Volkes, zugleich als das alles seine Verhältnisse durchdringende Gesetz," als „... die Wirklichkeit der sittlichen Idee," als „... die göttliche Idee" und schließlich als „... Gang Gottes durch die Welt" (vgl. *Hegel* 1964a, § 257, § 274, § 331). Der bürgerlichen Gesellschaft, die *Hegel* (1964a, § 182) zwischen der Familie und dem Staat als eigenständiges Teilsystem anerkennt, spricht er die Fähigkeit zur Selbstorganisation ab. Ihre Entfaltung setze vielmehr „... den Staat voraus, den sie als Selbständiger vor sich haben muß, um zu bestehen." Die Aussage von *Hegel* (1964a, § 274), dass jedes Volk die Staatsverfassung und die Institutionen habe, die ihm angemessen seien und die zu ihrem Volksgeist gehörten, lässt sich dahingehend interpretieren, dass jede Gesellschaft auch ihre je eigene Staats- und Gesellschaftsphilosophie hat oder verdient, und zwar diejenige, die dem vorherrschenden Denken der Bürger entspricht. Nur so lässt sich der enorme und ungebrochene Einfluss der *Hegel*schen Philosophie auf das staatsrechtliche und ökonomische Denken nachfolgender Generationen von Theorieschulen verstehen, in denen die Ordnung von Gesellschaft und Wirtschaft als die vorrangige Aufgabe des sittlich überhöht gedachten Staates vorgestellt wird. Darauf wird noch einzugehen sein.

Die im dialektischen Entwicklungsdenken von *Hegel* angelegte Ambivalenz musste Gegenentwürfe provozieren. Denn einerseits sollte die dialektische Selbstentfaltung des Geistes auch eine Höherentwicklung der realen Verhältnisse hervorbringen, womit sich andererseits die von *Hegel* vorgenommene Überhöhung des preußischen Obrigkeitsstaates als Krönung der Entwicklung nicht vereinbaren ließ. Daneben drängte sich eine Umkehrung der These vom Primat des Geistes bei der Entwicklung des Seins auf.

II. Der Historische Materialismus von K. Marx

Die Umkehrung leitete *L. Feuerbach* ein, der als der eigentliche Begründer der materialistischen Philosophie des 19. Jahrhunderts zu bezeichnen ist. Er setzte an die Stelle des Geistes die materielle Welt und speziell den sinnlichen und endlichen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Menschen. Das Vorhaben von *Hegel,* die Bewegung des Seins aus dem Wirken ideeller Faktoren abzuleiten, impliziere die Annahme des Wirkens eines übernatürlichen, damit letztlich göttlichen Prinzips, weshalb die *Hegel*sche Philosophie nichts anderes als eine verwandelte Theologie sei. Die *Feuerbach*sche Religions- und Hegelkritik wollte also den Menschen als geschichts- und gesellschaftsbestimmendes Wesen zurechtrücken.

Diese Intention hat *Marx* aufgenommen und zur materialistischen Geschichtsphilosophie weiterentwickelt. Er übernimmt von *Feuerbach* den naturalistischen Humanismus, der es ihm ermöglicht, die idealistische Entwicklungsdeutung von *Hegel* zu überwinden, seine dialektische Methode aber gleichwohl beizubehalten. Er sieht seine Aufgabe darin, die Bewegungsgesetze der realen Verhältnisse zu enthüllen, unter denen die Menschen ihr Sein und ihr Leben gestalten, und dies sind für ihn vor allem die Formen der Produktion und der Arbeit. Im Nachwort zur zweiten Auflage des Kapitals hat *Marx* (1972b, S. 27) seine Umkehrung der *Hegel*schen Methode und Philosophie klargestellt: „Meine dialektische Methode ist der Grundlage nach von der Hegelschen nicht nur verschieden, sondern ihr direktes Gegenteil. Für Hegel ist der Denkprozeß, den er sogar unter dem Namen Idee in ein selbständiges Subjekt verwandelt, der Demiurg des Wirklichen … Bei mir ist umgekehrt das Ideelle nichts andres als das im Menschenkopf umgesetzte und übersetzte Materielle.“ Den die materialistische Entwicklungstheorie prägenden Grundgedanken eines dialektischen Zusammenhangs zwischen der Entwicklung der Produktivkräfte und den Produktionsverhältnissen hat *Marx* (1972a, S. 15) in klassischer Form im Vorwort zur „Kritik der Politischen Ökonomie“ zusammengefasst: „Meine Untersuchung mündete in dem Ergebnis, daß Rechtsverhältnisse wie Staatsformen weder aus sich selbst zu begreifen sind noch aus der sogenannten Entwicklung des menschlichen Geistes, sondern vielmehr in den materiellen Lebensverhältnissen wurzeln … Die Produktionsweise des materiellen Lebens bedingt den sozialen, politischen und geistigen Lebensprozeß überhaupt. Es ist nicht das Bewußtsein der Menschen, das ihr Sein, sondern umgekehrt ihr gesellschaftliches Sein, das ihr Bewußtsein bestimmt. Auf einer bestimmten Stufe ihrer Entwicklung geraten die materiellen Produktivkräfte in Widerspruch mit den vorhandenen Produktionsverhältnissen … Es tritt dann eine Epoche sozialer Revolution ein.“ Die Implikationen dieser Grundannahmen für den gesellschaftlichen und institutionellen Wandel sind eindeutig. Er wird von ökonomischen Interessen und Kalkülen, konkret von den Interessen der jeweils herrschenden Klassen und von den dadurch induzierten Klassenkämpfen bestimmt, die sich je nach dem Entwicklungsstand der Produktivkräfte in der revolutionären Umwälzung der Produktionsverhältnisse entladen. Gemäß dieser Basisannahme wird der Wandel der grundlegenden Gesellschaftsformationen und deren Institutionen zu erklären versucht.

Beispielhaft dafür sei die von *F. Engels* (1972, S. 295) präsentierte Staatstheorie angeführt: „Da der Staat entstanden ist aus dem Bedürfnis, Klassengegensätze im Zaum zu halten, da er aber gleichzeitig mitten im Konflikt dieser Klassen entstanden ist, so ist er in der Regel Staat der mächtigsten, ökonomisch herrschenden

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Klasse, die vermittelst seiner auch politisch herrschende Klasse wird und so neue Mittel erwirbt zur Niederschlagung und Ausbeutung der unterdrückten Klasse. So war der antike Staat vor allem Staat der Sklavenbesitzer zur Niederhaltung der Sklaven, wie der Feudalstaat Organ des Adels zur Niederhaltung der leibeignen und hörigen Bauern und der moderne Repräsentationsstaat Werkzeug der Ausbeutung der Lohnarbeit durch das Kapital." Die materialistisch begründete Staatstheorie von *Engels* zeigt zugleich – analog zum idealistischen Staatsverständnis von *Hegel* –, zu welch verhängnisvollen normativen Schlussfolgerungen angeblich wissenschaftlich fundierte Theorien des gesellschaftlichen und institutionellen Wandels verführen können. Weil der Staat seit seinen Anfängen als Instrument der herrschenden Klassen zur Ausbeutung der besitzlosen und produzierenden Klassen verstanden wird, muss er wieder verschwinden, wenn klassenlose Produktions- und Eigentumsverhältnisse geschaffen werden. Er wird dann nach *Engels* (1972, S. 296) ins „... Museum der Altertümer, neben das Spinnrad und die bronzene Axt" versetzt. Zutreffender wäre es, sowohl die einseitig idealistisch begründete *Hegel*sche Staatsapotheose als auch das einseitig materialistisch begründete Staatsverständnis von *Marx* und *Engels* ins dogmentheoretische Museum einflussreicher, wenngleich offensichtlich defizitärer Institutionentheorien zu versetzen.

Auf die schon früh einsetzende Kritik der materialistischen Geschichtstheorie hat *Engels* selbst noch reagiert. In seinem Brief an *J. Bloch* im Jahre 1890 schreibt *Engels* (*Marx / Engels* 1953, S. 502): „Nach materialistischer Geschichtsauffassung ist das in letzter Instanz bestimmende Moment in der Geschichte die Produktion und Reproduktion des wirklichen Lebens ... Die ökonomische Lage ist die Basis, aber die verschiedenen Momente des Überbaus ... bestimmen in vielen Fällen vorwiegend deren Form. Es ist eine Wechselwirkung aller dieser Möglichkeiten." Das beim gereiften *Engels* angesprochene Wechselverhältnis von ideellen und materiell-ökonomischen Einflussfaktoren der gesellschaftlichen Entwicklung hat dann *Max Weber* als zentrales Objekt seines Forschungsprogramms aufgegriffen.

III. Das Wechselverhältnis von Ideen und Interessen bei Max Weber

Max Weber gilt als der weltweit renommierteste Antipode des Historischen Materialismus von *Marx.* Verantwortlich dafür ist vor allem seine Studie über „Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus". Hier erkennt *Weber* (1972) in dem *Luther*schen Verständnis des Berufs als Ruf Gottes zur tätigen Arbeit und in der mit der calvinistischen Prädestinationslehre verbundenen Erwählungs- und Heilsungewissheit der Gläubigen die maßgeblichen ideellen Antriebe für die Entfaltung des rationalen neuzeitlichen Wirtschaftsgeistes. Vor allem diese Ungewissheit sei von den Gläubigen dahingehend gedeutet worden, dass sie sich in ihrer gesamten, gottgefälligen Lebensführung zu bewähren hätten, wodurch ungewollt die kapitalistische Wirtschaftsweise und die dazugehörenden Institutionen entstanden seien. Marxistisch interpretiert, wären danach die maßgeblichen Entstehungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bedingungen des Kapitalismus im ideellen, religiösen Überbau zu verorten. *Weber* (1972, S. 205 f.) war sich seiner brisanten Umkehrung der kausalen Entstehungsbedingungen durchaus bewusst. In den Schlussbemerkungen seiner Studie betont er, dass es nicht seine Absicht sei, an die Stelle einer einseitig materialistischen eine ebenso einseitige spiritualistische, also ideelle Kultur- und Geschichtsdeutung zu setzen. Beide Erklärungsdeutungen seien gleichberechtigt und erhellend, sofern sie als Vorarbeiten für eine umfassendere Erklärung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung verstanden werden. Er akzeptierte also weder eine reine ideelle Überbau- noch eine reine materielle Basiserklärung. Ihm ging es vielmehr darum, dem komplexen Wechselverhältnis zwischen Ideen und Interessen im Wege geschichts- und kulturvergleichender Studien auf die Spur zu kommen.

Dieses Forschungsinteresse hat er dann in seinen Studien zur Wirtschaftsethik der Weltreligionen in wahrhaft umfassender, wenn auch eher unsystematischer Form verfolgt. Das Fazit seiner Vergleichsstudien hat *Weber* (1991, S. 11) in seiner Einleitung zu diesen Studien auf den Punkt gebracht: „Interessen (materielle und ideelle), nicht: Ideen beherrschen unmittelbar das Handeln der Menschen. Aber: die ‚Weltbilder', welche durch die ‚Ideen' geschaffen wurden, haben sehr oft als Weichensteller die Bahnen bestimmt, in denen die Dynamik der Interessen das Handeln fortbewegte." Dieses bei *Weber* eher beiläufig geäußerte Verständnis des Wechselverhältnisses zwischen Ideen und Interessen, also zwischen ideellen und materiellen Einflussfaktoren grundlegender Institutionenreformen, gilt es zu präzisieren.

Ideen sind nach *Weber* kulturell gewachsene und geteilte Vorstellungen der Menschen über die wesentlichen Bedingungen ihrer Existenz. Sie erwachsen aus dem Bedürfnis der Menschen als kulturbegabte Wesen, eine Antwort auf grundlegende Sinnfragen des Woher, des Wie und des Wohin ihrer Existenz zu geben. Ideen sind also kulturell konstruierte und deshalb divergierende Weltbilder, die sowohl kognitive als auch normative Elemente enthalten. In dem Maße, in dem sie verinnerlicht und alltäglich gelebt werden, bilden sie einen festen Bestandteil des ideellen Unterbaus der Lebensführung und beeinflussen auf diese Weise auch den materiellen Unterbau, also vor allem die ökonomischen Antriebe und Interessen.

Jedenfalls sollte das Bild von den Ideen als Weichenstellern für die Dynamik der Interessen nicht dahingehend gedeutet werden, dass die Bahnen und Richtungen der Interessen in der Geschichte jemals bewusst gesetzt oder anvisiert worden seien. Die Ideenentwicklung folge vielmehr einer Eigenlogik, die *Weber* im Wege der geschichts- und kulturvergleichenden Rekonstruktion der Rationalisierung der Ideen zu erfassen trachtete. Wie *Weber* (1976, S. 16) selbst konzediert, ist Rationalisierung ein vieldeutiger Begriff. Im weitesten Verständnis ist damit die Emanzipation der Vernunft von magischen und eingelebten Gewohnheiten und heiligen Glaubensvorstellungen, mithin also die Entzauberung der Weltsicht gemeint. Die eigentlichen Wegbereiter dafür waren die großen, zeitüberdauernden Religionen, die eine geistige Durcharbeitung der ewig interessierenden Sinnzusammenhänge der Welt und damit der menschlichen Existenz geleistet haben. Aufgrund der alltäglichen Erfahrungen der Menschen mit den weltlichen Irrationalitäten galt es, die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskrepanz zwischen der unterstellten Vollkommenheit Gottes oder der Götter und der Unvollkommenheit der Welt rational zu bewältigen. Dazu mussten die tradierten Weltbilder und die damit verbundenen ganzheitlichen Glaubensvorstellungen überprüft, zerlegt und neu systematisiert und geordnet werden. Die Rationalisierung konnte sich dabei in verschiedenen Bereichen und auf mehreren Pfaden abspielen, von denen sich einige als Sackgassen erwiesen, die nicht weiterführten. Welche ideellen Pfade gewählt wurden, hing von den historischen Umständen und deren Verkettung und hierbei insbesondere von dem Wirken intellektueller Eliten und Schichten ab.

Um die Eigenlogik der Rationalisierung zu verdeutlichen, bietet sich das Bild eines sich verzweigenden Stammbaums an (vgl. *Tenbruck* 1975, S. 687 f.). Weil diverse Gabelungen möglich waren und bis heute sind, musste es auch zu divergierenden und irreversiblen gesellschaftlichen Entwicklungen kommen. Eine wichtige Gabelung in der Religionsentwicklung sah *Weber* im Übergang vom Polytheismus zum Monotheismus, weil hier die Sinn- und Weltzusammenhänge nach einem einheitlichen Prinzip geordnet und erklärt werden mussten. Eine entwicklungsträchtige Version des Gottes- und Weltbildes bestand darin, die Welt und damit auch die Menschen als Geschöpfe Gottes zu sehen, deren Unvollkommenheiten der menschlichen Schwäche geschuldet seien. Um Gottes Wille nach einer besseren und gerechten Ordnung zu genügen, sahen sich die Menschen verpflichtet, diesem Anspruch durch bewusstes und aktives Handeln und Gestalten gerecht zu werden. Die Idee der aktiven Weltbeherrschung entstand zuerst in der jüdischen Religion, über die sie dann durch die Übernahme des Alten Testaments als Teil der göttlichen Offenbarung auch Bestandteil des Christentums wurde und im asketischen Protestantismus den entwicklungsbestimmenden Abschluss fand. Wie *Weber* in seinen Studien über den Hinduismus und den Buddhismus zeigte, begünstigten dagegen andere Gottes- und Weltbilder eher eine passive, weltablehnende Interessenhaltung, die wiederum ursächlich die langfristige ideelle und wirtschaftliche Stagnation begründete.

Die Begabung und das Bedürfnis nach Rationalisierung der menschlichen Lebensbedingungen erachtete *Weber* als universale Konstanten, weshalb er in der ideell motivierten Rationalisierung den entscheidenden Stellhebel für die Wege und Formen sah, welche die praktische Rationalisierung in Gestalt der gesellschaftlichen Ordnungen und der alltäglichen Lebensführung einschlagen konnte. Die ideelle und die materiell-praktische Rationalisierung standen und stehen also in einem komplexen, historisch kontingenten Bedingungsverhältnis, das sich aufgrund der „Verkettung der Umstände“ auch verschieden entwickeln konnte, ja musste. *Weber* lieferte damit ein universalgeschichtlich begründetes Verständnis der Ideen- und Institutionenentwicklung, wie es später *D. C. North* ohne Kenntnisnahme von *Weber* als Pfadabhängigkeit des institutionellen Wandels wiederentdeckte und publik machte.

Weber hat aus der Einsicht der historischen und kulturellen Bedingtheit der Rationalität eigenständige, ja eigenwillige methodische Konsequenzen gezogen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die hier nur angedeutet werden können. Das eigentliche Erkenntnisziel der Sozialwissenschaften einschließlich der Wirtschaftswissenschaften sah er im Verstehen und Erklären des Individuellen der sozialen Wirklichkeit, des geschichtlichen „So-und-nicht-anders-Gewordenseins“ (*Weber* 1922a, S. 170 f.). Im Unterschied zu den Naturwissenschaften, die auf die Erkenntnis des Generellen, also der allgemein geltenden Gesetzmäßigkeiten zielen, sollen sich die Sozialwissenschaften auf die theoretische Erkenntnis der individuellen Eigenarten und Verhältnisse der Wirklichkeit in typologischer und vergleichender Perspektive konzentrieren. Von daher erklärt sich auch seine Wertschätzung des Idealtypus als besonderes Erkenntnisinstrument der Sozialwissenschaften. Er versteht Idealtypen als gedankliche Konstrukte zur Identifizierung und Vergleichung historisch und kulturell spezifischer Kausalzusammenhänge. Weil sie durch die einseitige Steigerung bestimmter Elemente der Realität und der ebenso einseitigen kausalen Verbindung von Einflussfaktoren gewonnen werden, seien sie keine Abbilder realer Verhältnisse und deren Gesetzmäßigkeiten. Sie können aber als Mittel zur Gewinnung allgemeiner Aussagen dienen, deren eigentlichen heuristischen Zweck *Weber* jedoch auf ihre Funktion als Hilfsmittel zur Erkenntnis individuell verschiedener historischer und sozialer Verhältnisse reduzierte.

*Weber*s Forschungsprogramm lässt sich erst vor dem Hintergrund der methodischen Positionen und Auseinandersetzungen seiner Zeit würdigen. Deren erster Schwerpunkt bildete das Spannungsverhältnis zwischen der angemessenen Berücksichtigung der historisch-individuellen Besonderheiten des wirtschaftlichen Geschehens einerseits, worauf die Vertreter der Historischen Schule insistierten, und dem Anspruch der abstrakt-theoretischen Erklärung andererseits, wie er von den Vertretern der klassischen bzw. österreichischen Schulrichtung eingefordert wurde. Methodisch ging es dabei um die Besonderheiten der ideographischen, auf die Erfassung des Individuellen ausgerichteten Methode und der auf die Erfassung des Generellen zielenden nomothetischen Methode. Erst von daher ist das *Weber*sche Verständnis der Idealtypen als heuristisches Erkenntnisinstrument nachvollziehbar, indem diese als Bindeglied zwischen den Anforderungen der ideographischen und nomothetischen Methode fungieren. Folgerichtig musste er auch die Lehrsätze der klassischen Wirtschaftstheorie als idealtypische Konstruktionen bewerten. Das zweite Problem bildete das Spannungsverhältnis zwischen den idealistischen und den materialistischen Gesellschaftstheorien. *Weber* versuchte dieses Spannungsverhältnis dadurch zu entkrampfen, indem er die Defizite einer rein ideellen als auch einer rein materiellen Erklärung der gesellschaftlichen und institutionellen Entwicklung thematisierte und es als komplexes und historisch kontingentes Wechselverhältnis interpretierte. Der materialistischen Gesellschaftstheorie von *Marx* konnte er deshalb ebenfalls nur den Status einer idealtypischen Konstruktion zubilligen (vgl. *Schluchter* 1988, S. 64 ff.).

Seine in der frühen Protestantismusstudie angelegte einseitige ideelle Erklärung des okzidentalen Kapitalismus aus religiösen Wurzeln hat er aufgrund seiner breitangelegten kulturellen und religionssoziologischen Vergleichsstudien relativiert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Weber (1914, S. VII) gelangte zur Einsicht, dass die „... Entfaltung der Wirtschaft vor allem als eine besondere Teilerscheinung der allgemeinen Rationalisierung des Lebens begriffen werden müsse“. Er erachtete die Entstehung des modernen Kapitalismus als folgerichtiges, wenngleich unintendiertes Beiprodukt der gleichlaufenden Rationalisierung des Handelns und der Institutionen in anderen gesellschaftlichen Teilbereichen. Die maßgeblichen Entwicklungsbedingungen dafür sah er im Staat mit seinen geschriebenen Verfassungs- und Bürgerrechten und in dessen Verwaltung durch ein Fachbeamtentum, in dem von Fachjuristen geschaffenen rationalen Recht, in der systematischen Erforschung der Wirklichkeit durch die Wissenschaften und der wirtschaftlichen Anwendung der Erkenntnisse in modernen Techniken sowie in der Existenz freier und gleicher Bürger mit einem religiös geprägten Ethos der Lebensführung. Wenn nun beim späten *Weber* (1924, S. 270) das religiös geprägte Ethos der Lebensführung nur noch als ein Kausalfaktor neben anderen erscheint, sollte nicht vergessen werden, dass er die Entstehung der rationalen Ordnung von Staat, Recht, Wirtschaft oder Wissenschaft ursprünglich als das unintendierte Resultat der religiösen Rationalisierung erachtete.

Freilich war sich *Weber* über die schwindende Ordnungskraft der Religion und deren Verdrängung durch außerreligiöse Ideensysteme in der jüngeren Geschichte bewusst. Eine Antwort auf die Frage, welche Weltbilder aus dem Wechselverhältnis von den zu seiner Zeit vorherrschenden Ideen und Interessen, also von Ideologien und politischen sowie wirtschaftlichen Machtinteressen sich herausbilden und durchsetzen werden oder können, gibt er nicht (vgl. dazu *Tenbruck* 1975, S. 695; *Schluchter* 1980, S. 33 f.). Es ist anzunehmen, dass er seiner aufgrund umfassender geschichtlicher und kultureller Vergleichstudien gewonnenen Einsicht treu geblieben wäre, dass – um mit *Engels* zu sprechen – Ideen und die dadurch geprägten Weltbilder das in ‚letzter Instanz bestimmende Moment‘ der geschichtlichen und institutionellen Entwicklung waren, sind und bleiben werden. Jedenfalls ist der ungebrochene kultur- und entwicklungsbestimmende Einfluss der Religionen auch im 21. Jahrhundert kaum zu leugnen (vgl. etwa *Huntington* 1996).

IV. Die Theorie des institutionellen Wandels von D. C. North

Die Theorie der institutionellen und wirtschaftlichen Entwicklung von *North* ist interessant, weil seine eigene Theorieentwicklung das Spannungsverhältnis zwischen ideellen und materiellen Einflussfaktoren paradigmatisch widerspiegelt. *North* hat weltweit Anerkennung gefunden, weil er als einer der ersten Wirtschaftshistoriker die Theorie der Eigentumsrechte zusammen mit der Kategorie der institutionenabhängigen Transaktionskosten auf die Wirtschaftsgeschichte angewendet hat. Konkret ging es ihm in seinen frühen Studien um die Anwendung der These, dass die Wahl und der Wandel von Institutionen vom Kriterium der Minimierung der Transaktionskosten bzw. der Maximierung des Nettoertrags der Gütertransaktionen bestimmt werden. Diese Effizienzthese macht auch in abgewandelter

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Form den Kern der Property Rights-Theorie aus, wonach die Wahl der Eigentumsrechte vom Bestreben der Individuen bestimmt wird, sich die Erträge ihrer Aktivitäten möglichst ungeschmälert anzueignen, womit sich die These verbindet, dass die Struktur und insbesondere der Exklusivitätsgrad der Eigentumsrechte die Allokation und die Nutzung der Güter in systematischer Weise beeinflussen. *H. Demsetz* (1967), einer der Begründer dieses Theorieansatzes, hat die zuletzt genannte These am Beispiel der Indianerstämme Nordamerikas zu Beginn des 18. Jahrhunderts illustriert, die sich als Folge der gestiegenen Nachfrage nach Biberpelzen auf die Biberjagd spezialisierten. Weil es dadurch zur Überjagung der Biber gekommen sei, lag die Privatisierung der Biberbestände als effiziente Lösung nahe. An dieser ökonomischen Interpretation sind allein schon deshalb Zweifel angebracht, weil das Privateigentum an Jagdbeständen im Weltbild der Indianerstämme eher als eine fremde Idee empfunden werden mußte. Wie *McManus* (1972) nachgewiesen hat, wurde die Privatisierung der Jagdgebiete und -bestände tatsächlich nicht von den Indianern, sondern von den Pelzhändlern betrieben. Die Kenntnis kulturspezifischer Weltbilder und Ideen kann also vor vorschnellen ökonomischen Erklärungen schützen.

Diese Lektion mußte auch *North* erfahren. Seine erste große, zusammen mit *R. Thomas* verfasste Arbeit über den Aufstieg der westlichen Welt sollte sich aufgrund der nachfolgenden Kritik als einseitig ökonomistische bzw. materialistische Geschichtsdeutung erweisen. Die als „new economic history" deklarierte Analyse holt historisch weit aus. Sie beginnt mit der Erklärung der neolithischen Revolution, also mit dem Übergang der Jäger- und Sammlergesellschaften hin zu den sesshaften Ackerbaugesellschaften, der von den Autoren als erste ökonomische Revolution bezeichnet wird (vgl. *North / Thomas* 1973). Wie selbst der reife *North* (1988, S. 93) insistiert, war dieser Übergang deshalb eine Revolution, weil er „... für den Menschen eine ganz grundlegende Verschiebung der Anreizstruktur bewirkte. Die Anreizänderung ist in der Verschiedenheit der Eigentumsrechte in den beiden Systemen begründet. Wenn die Subsistenzmittel im Gemeineigentum stehen, so gibt es wenig Anreiz zum Erlernen einer besseren Technik oder zum Erwerb größeren Wissens. Im Gegenteil: Exklusive Eigentumsrechte, die dem Eigentümer etwas einbringen, bieten einen unmittelbaren Anreiz zur Erhöhung von Effizienz und Produktivität."

Auch der Aufstieg und der Niedergang der nachfolgenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen, so der antiken Welt und nachfolgend der feudalen Ordnung in Europa bis hin zum Aufstieg der kapitalistischen Ordnung, werden durchgängig als ökonomisch effiziente Anpassung der Institutionen und insbesondere der Eigentumsrechte an veränderte Knappheitsrelationen der Güter und der damit einhergehenden veränderten Preis- und Kostenrelationen interpretiert. So werden auch die vielfältigen Arbeitsleistungen und Abgaben der abhängigen Bauernschaft gegenüber den Feudalherren als rational vereinbartes „sharing arrangement", also als Tauschgeschäft der abhängigen Bauern mit den Feudalherren für die von diesen gewährleistete Sicherheit von Leben und Besitz gedeutet. Auch hier bleibt die im

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mittelalterlichen Weltbild angelegte Vorstellung einer ständisch abgestuften Sozialordnung mit angestammten Rechten und Pflichten der einzelnen Stände außer Betracht. Das Unterfangen, die feudalen wie auch andere historische Verhältnisse nachträglich ökonomisch zu rationalisieren, ist daher zu Recht als modernistische bzw. rationalistische Fehldeutung kritisiert worden (vgl. *Kahan* 1973; *Fenoaltea* 1975). Daneben wurde eingewendet, dass die Annahme der rationalen Wahl von Institutionen gemäß dem Transaktionskostenkalkül methodisch nur dann plausibel sei, wenn es um die Wahl zwischen gegebenen Institutionen mit gegebenen und berechenbaren Transaktionskosten gehe. Der rationale Wahlhandelskalkül versage jedoch bei der Erklärung der Entstehung neuer Institutionen, weil hier die Opportunitätskosten alternativer Institutionen schlicht nicht bekannt seien (vgl. dazu *Herrmann-Pillath* 1991). Dieser methodische Einwand markiert sicherlich auf einfache Weise die Grenzen aller rationalistischen oder ökonomistischen Erklärungen des institutionellen Wandels und verweist unmissverständlich auf den Einfluss ideeller Faktoren. Wäre der gesellschaftliche Wandel stets nach rationalen Kriterien verlaufen, hätte das auch zur allmählichen Angleichung der realen Verhältnisse und insbesondere der Institutionen führen müssen. Die Erklärung des Wandels wäre dann, wie *Max Weber* (1922b, S. 227) bereits früh erkannte, „unendlich erleichtert." Die geschichtliche Realität zeichnet sich jedoch durch eine Vielfalt der sozialen und institutionellen Verhältnisse selbst innerhalb benachbarter regionaler und historischer Räume aus.

Die in den breitangelegten historischen Vergleichstudien gewonnene Einsicht in die raum- zeitspezifischen Unterschiede des institutionellen und wirtschaftlichen Wandels und insbesondere in die langfristige Persistenz ineffizienter Institutionen musste daher auch früher oder später *North* dazu führen, seine Ausgangsthese der rationalen und effizienten Institutionenwahl zu modifizieren. Die Wende vom frühen zum reifen *North* und die damit verbundene unterschiedliche Gewichtung materiell-ökonomischer und ideeller Einflussfaktoren des Wandels wird zuerst in dem 1981 veröffentlichten Buch „Structure and Change in Economic History" offensichtlich und in den nachfolgenden Arbeiten dann weiterentwickelt. Die modifizierte Erklärung des Wandels zeigt sich bei *North* (1995, S. 8) in folgender Einsicht: „Modification of the rationality assumption means that ideas, dogmas, prejudices, and ideologies matter … And specifically it means that we must incorporate into our analysis the belief systems that the actors hold that determine the choices they make. And that brings us to time and human learning." Die Modifikationen der Theorie des institutionellen Wandels können hier nur angedeutet werden (vgl. ausführlicher *Leipold* 1998; 2000). Sie bestehen erstens in der stärkeren Gewichtung des staatlichen Einflusses auf die Institutionenentwicklung, zweitens in der Aufwertung des Einflusses von Organisationen, damit des kollektiven Handelns gegenüber dem individuellen Handeln, und drittens in einer Theorie des ideellen Wandels als maßgeblichen Einflussfaktor des pfadabhängigen Wandels der Institutionen.

Die Theorie über die Funktion und den Einfluss des Staates von *North* (1988, S. 20 ff.) ist einfach und nach neoklassischem Muster gestrickt. Der Staat erweist

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich in seiner Funktion als Rechtsschutzstaat als vorteilhafte Einrichtung zur Ausweitung unpersönlicher Tauschprozesse. Die ökonomischen Vorteile resultieren aus den steigenden Skalenerträgen und d. h. den sinkenden Kosten einer zentralen Schutzinstanz, die mittels des Monopols der physischen Gewaltanwendung Recht und Ordnung sichert und notfalls erzwingt. Der Staat wird also als natürliches Monopol modelliert, das als überparteiische Instanz die Eigentumsrechte der Wirtschaftssubjekte potentiell zu den kostengünstigsten Bedingungen sichern kann. Andererseits verführte und verführt bis heute das staatliche Gewaltmonopol die eigeninteressierten Herrscher zum Missbrauch der Monopolmacht.

Die neoklassische Staatstheorie, die stark von der Theorie der Rentensuche inspiriert ist, nutzt *North* (1988, S. 148 ff.; 1992, S. 122 ff.) dazu, um die divergenten Entwicklungen in der frühen Neuzeit in den Niederlanden und England sowie in Frankreich und Spanien zu erklären. In den Niederlanden und in England gelang es ab dem 16. Jahrhundert aufgrund eher zufälliger Umstände, effiziente Eigentumsrechte zu etablieren, die in die industrielle Revolution ausmündeten. Dagegen wurden die institutionelle und wirtschaftliche Entwicklung im absolutistischen Frankreich und Spanien vom unersättlichen Finanzhunger der Monarchen und der monopolistischen Regulierung der Wirtschaft geprägt und gehemmt. In den hier nur grob skizzierten historischen Vergleichsstudien wird die These vom Primat der Politik für den institutionellen Wandel deutlich. An dieser These hält *North* (1992, S. 167) fest, indem er unterstreicht, dass man effiziente Institutionen nur in einem Staatswesen erhält, das eingebaute Anreize zur Schaffung und Sicherung effizienter Eigentumsrechte hat. Die Frage, wie solche Anreize auszusehen haben und wie man sie aufgrund welcher Einflussfaktoren erhält, bleibt jedoch offen. Verantwortlich dafür ist seine ökonomische Staatstheorie, in der *North* den Staat als „deus ex machina“ einführt und als rationale und potentiell unparteiische Instanz modelliert.

Neben dem Staat erfahren auch die Organisationen eine Aufwertung als maßgebliche Einflussfaktoren. Den institutionellen Wandel begreift *North* (1992, S. 87 ff.) als das Resultat des raum- und zeitspezifisch divergenten Zusammenspiels von Organisationen und Institutionen. Institutionen definieren die Spielregeln des Zusammenspiels, wobei insbesondere die gewachsenen informalen Regeln wichtige und allzuoft unterschätzte Restriktionen für angemessene oder unzulässige Verhaltensweisen vorgeben. Organisationen sind die für den institutionellen Wandel maßgeblichen Akteure oder Spieler. Sie bestehen aus Individuen, die gemeinsame Ziele anstreben und deshalb kooperieren. Dazu zählen politische Parteien, wirtschaftliche Verbände, Unternehmen, Vereine, religiöse Organisationen und sonstige nichtstaatliche Interessenverbände. Deren Streben nach bestmöglicher Realisierung der je eigenen Ziele führt in einer Welt knapper Güter zum Wettbewerb, der wiederum die Lern-, Anpassungs- und Leistungsbereitschaft stimuliert. Die Intensität des Wettbewerbs hängt von der Beschaffenheit des Regelwerkes ab. Der Wettbewerb zwischen den Organisationen um politische Machtpositionen, um Gefolgschaft, Marktanteile oder Gewinne bewirkt auch einen Wettbewerb

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Regelsysteme. Überkommene Regeln werden durch neue Regeln ersetzt. Die Änderungen werden neben der regelabhängigen Wettbewerbsintensität von der ideen- und wissensabhängigen Wahrnehmung neuer Gelegenheiten beeinflusst.

Damit ist der Einfluss der ideellen Faktoren angesprochen, deren wirkmächtige Kraft als Weichensteller in der Gesellschafts- und Wirtschaftsgeschichte *North,* wenn auch nur zögerlich anerkennen musste. Anfänglich versuchte *North* (1988, S. 50), den Einfluss der Ideen oder Ideologien noch rein ökonomisch zu erklären: „Ideologie ist eine Sparmaßnahme: Mit ihrer Hilfe richtet sich der einzelne in seiner Umwelt ein; sie liefert ihm eine ‚Weltanschauung', so daß sein Entscheidungsprozess vereinfacht wird… Der einzelne verändert seinen ideologischen Standpunkt, wenn seine Erfahrung mit seiner Ideologie nicht vereinbar ist." Dieses doch simple Verständnis der Ideologie, das *North* mutmaßlich *A. Downs* verdankt, hat er allmählich verfeinert und mittels der Kategorie der mentalen oder kognitiven Modelle der Weltsicht zu präzisieren versucht. *North* (1994; vgl. auch *Denzau/North* 1994) will mit Hilfe der kognitiven (mentalen) Modelle die raum- und zeitspezifischen Beschränkungen des Rationalverhaltens erfassen. Er interpretiert diese Modelle als ein Mixtum erstens des jeweiligen kulturellen Erbes, zweitens der lokalen Probleme und des Wissens von Raum und Zeit und drittens des zugänglichen nichtlokalen allgemeinen Wissens. Das kulturelle Erbe umfasst die gewachsenen Werte und Sitten und die davon geprägten kulturellen Regeln, die generationenübergreifend durch kollektives Lernen weitergegeben werden. Das Verständnis des kulturellen Erbes und dessen Entwicklung im Wege erfolgsgeleiteter Erfahrungs- und Lernprozesse ist eindeutig dem *Hayek*ianischen Verständnis der kulturellen Regelevolution verpflichtet. Das kulturell erworbene und weitergegebene Wissen in Verbindung mit dem lokalen und dem zugänglichen allgemeinen Wissen ergeben zusammen subjektive Wissensmodelle, wobei die raum- und zeitabhängig divergente Zusammensetzung der Wissensquellen nach *North* sich in verschiedenen Entscheidungen und Verhaltensweisen der Individuen widerspiegelt. Er konzediert zwar, dass unzulängliche Mentalmodelle bei korrekter Rückkoppelung der Entscheidungsfolgen revidiert werden, so dass sich die Entscheidungen von Individuen mit identischer Nutzenfunktion, losgelöst von der Raum- und Zeitgebundenheit, annähern können. Sie können sich jedoch auch zu relativ starren Glaubenssystemen (belief systems) verfestigen, die letztlich den ideellen Wandel behindern und somit die Persistenz ineffizienter Institutionensysteme begründen. Die Grade der Offenheit für Lernprozesse oder aber der Starrheit der mentalen Modelle bestimmen daher in letzter Instanz den institutionellen und wirtschaftlichen Wandel, der deshalb stets und zuerst als pfadabhängiger Wandel zu begreifen ist.

Pfadabhängigkeit bedeutet ja die einfache Einsicht, dass historische und oft zufällige Bedingungen aktuelle Entscheidungen und damit auch zukünftige Entwicklungen präformieren (vgl. *Leipold* 1996). Diese Eigenart gilt auch und gerade für den institutionellen Wandel, bei dem die gewachsenen und geltenden Regeln die Objekte der Veränderungen sind. Der gegebene Regelbestand engt also die Möglichkeiten der potentiellen Änderungen ein und verbindet diese mit der Vergangen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

heit. Die Starrheit bzw. die Offenheit der mentalen Modelle gegenüber Regeländerungen bestimmen die Zukunft des institutionellen Wandels. Die historische Gebundenheit der Regelgeltung und -befolgung ist der eigentliche Grund dafür, dass umfassende oder gar revolutionäre Veränderungen eines Regelsystems eher geschichtliche Ausnahmen geblieben sind. Die wenigen Revolutionen waren deshalb selten so revolutionär wie erhofft.

North (1994, S. 365) konzediert zwar, dass das Phänomen der Pfadabhängigkeit in der Theorie des institutionellen Wandels bisher noch weitgehend ungeklärt sei. Gleichwohl sieht er in der Kultur und in deren pfadabhängiger Geltung den Schlüssel für ein angemessenes Verstehen und Erklären der Vielfalt der politischen und wirtschaftlichen Ordnungen und der davon abhängigen Verschiedenheit der wirtschaftlichen Entwicklung.

Die hier nur skizzierte Modifikation des institutionenökonomischen Erklärungsansatzes durch *North* ist ein Lehrstück für die Pfadabhängigkeit der Theorieentwicklung und damit indirekt der Ideenentwicklung. Aufgrund der Einsicht, dass Ideen von Belang sind, hat *North* theoretische Pfade wiederentdeckt, die schon in früheren Theorien eingeschlagen und kultiviert worden sind. Das Spannungsverhältnis zwischen ideellen und materiellen Einflussfaktoren des geschichtlichen Wandels macht ja den eigentlichen Problemkern der großen Antinomie der Nationalökonomie aus, wie es *Eucken* (1950, S. 15 ff.) bezeichnet hat. Gemeint ist damit das Spannungsverhältnis zwischen den ideenabhängigen historischen Besonderheiten und Unterschieden des institutionellen und wirtschaftlichen Wandels und der Möglichkeit der abstrakt-theoretischen, also der rationalen Erklärung. *North* hat für diese Antinomie, die ja auch das Forschungsprogramm von *Max Weber* geprägt hat, eine eigenständige Lösung geliefert. Im Lichte der früheren Theorien und insbesondere der Theorie von *Max Weber* ist die Originalität des *North*schen Entwurfs jedoch eher als bescheiden einzuschätzen. Seine modifizierte Erklärung bleibt immer noch stark dem einfachen ökonomischen Erklärungsansatz verhaftet. Von daher erklärt sich auch seine eher kritische und nur beiläufig geäußerte Einschätzung von *Max Weber,* die sich nur auf dessen frühe Protestantismusstudie bezieht. In seiner Arbeit „The Paradox of the West" konzediert *North* (1993, S. 7 f.) zwar den Einfluss religiöser Werte auf den wirtschaftlichen Aufstieg der westlichen Welt, kritisiert jedoch die *Weber*sche Erklärung als eher spekulative Erklärung. Das eigentliche Augenmerk sollte nicht darauf gerichtet werden, wie religiöse Normen das wirtschaftliche Verhalten motivieren, sondern darauf, in welchem Maße die Glaubenssysteme wirtschaftlich-technische Lern- und Wandlungsprozesse begünstigen oder aber behindern. Seine Forderung, sich auf die Transmission von religiösen oder ideologischen Ideen und Überzeugungen via Lernprozesse auf das Wirtschaftsleben zu konzentrieren, ist sicherlich akzeptabel. Dabei besteht jedoch die Gefahr, dass das *Weber*sche Interesse an dem ethischen Gehalt einzelner religiöser Weltbilder und dessen Umsetzung in die persönliche Ethik und über diese in die alltägliche Lebensführung vernachlässigt wird. Von daher erklärt sich die Schwäche, dass die religiösen und ideologischen Weltbilder

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und deren Einfluss auf den gesellschaftlichen und institutionellen Wandel bei *North* bisher noch ein weitgehend „unbeschriebenes Blatt“ bleiben (so *Herrmann-Pillath* 1992, S. 511).

Gemessen an *Max Weber* bleibt die Theorie des institutionellen Wandels von *North* eher oberflächlich. Sie vermag zwar partiell den kontinuierlichen institutionellen und wirtschaftlichen Wandel in entwickelten Industriegesellschaften zu erklären. Sie genügt jedoch nicht dem eigenen Anspruch, eine allgemeine, universal gültige Theorie des institutionellen und wirtschaftlichen Wandels offerieren zu wollen.

Aus der Übersicht über einige Erklärungsansätze des gesellschaftlichen und institutionellen Wandels sollte deutlich werden, dass sich das dabei stellende Spannungsverhältnis zwischen ideellen und materiellen Einflussfaktoren weder mittels einer reinen Überbauerklärung à la *Hegel* noch mit einer reinen Unterbauerklärung à la *Marx* auflösen lässt. Vielmehr ist das komplexe Wechselverhältnis zwischen beiden Einflussgrößen zu klären, wofür *Max Weber* und *North* richtungsweisende Erklärungsmuster geliefert haben, die im folgenden noch durch einige eigenständige Überlegungen ergänzt werden sollen.

C. Der Erklärungsansatz einer kulturvergleichend konzipierten Institutionenökonomik

Aus ökonomischer Perspektive liegt es nahe, das Verhältnis zwischen ideell-institutionellen und materiell-ökonomischen Faktoren als relatives Knappheitsproblem zu analysieren. Dazu ist zunächst zu klären, welche Merkmale Institutionen als ökonomische, also als knappe Güter auszeichnen und welcher entwicklungsbestimmende Einfluss den Ideen oder aber den materiellen Interessen bei der Entstehung und Entwicklung der Institutionen beizumessen ist. Damit verbindet sich die These, dass sich das hier interessierende Spannungsverhältnis zwischen ideellen und materiellen Einflussfaktoren des institutionellen Wandels erst dann klären lässt, wenn das ursächliche ökonomische Knappheitsproblem auf der Ebene der Institutionen verortet wird.

Mit *Max Weber* ist davon auszugehen, dass Interessen und nicht Ideen unmittelbar das Handeln der Menschen bestimmen. Damit Interessen in friedfertige und produktive Bahnen gelenkt und wechselseitige Tausch- und Kooperationsvorteile erzielt werden können, sind sie zu koordinieren und d. h. zu aktivieren und zugleich zu beschränken. Damit ist die grundlegende Funktion der Institutionen angesprochen.

Nach dem in den verschiedenen institutionenökonomischen Ansätzen vorherrschenden Verständnis verkörpert eine Institution eine Regel (bzw. Regelmenge) in zwischenmenschlichen Beziehungen, die erstens bestimmte Verhaltensweisen gebietet oder verbietet, die also den Raum des zulässigen Verhaltens beschränkt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und so Beziehungen ordnet, die zweitens entweder unintendiert entstanden ist oder bewusst gesetzt bzw. vereinbart wird und die drittens entweder gewohnheits- bzw. überzeugungsbedingt verlässlich befolgt oder aber durch spezielle Autoritäten auf Grundlage von Institutionen zweiter und höherer Ordnung notfalls durch Zwang zur Geltung gebracht wird. Institutionen verleihen sozialen Interessen und Beziehungen eine Regelmäßigkeit, wodurch mehr oder weniger verlässliche Erwartungen über Verhaltensweisen der Mitmenschen gebildet und Vertrauensbeziehungen möglich werden können.

Die nachfolgend vorgestellte, spieltheoretisch inspirierte Institutionentypologie unterscheidet zwischen selbstbindenden und bindungsbedürftigen Institutionen. Als Kriterium dafür liegen die Grade der Konvergenz bzw. der Rivalität von Interessen in sozialen Beziehungen zugrunde, die ja Reflex der relativen Knappheiten sozial begehrter Güter (Ämter, Sexualpartner, Privilegien, Dienste u. a. Güter) sind (vgl. *Leipold* 2000; 2003a).

In konfliktarmen und deshalb sozial unproblematischen Interessenbeziehungen fallen die Einigung auf gemeinsame Regeln und deren wechselseitige Befolgung relativ einfach aus. Weil sie selbstinteressiert befolgt werden, seien sie als *selbstbindende Institutionen* bezeichnet. Klassische Beispiele sind Konventionen, also Sitten, Gebräuche, Rituale und andere kulturspezifische Gewohnheiten. Ökonomisch sind selbstbindende Institutionen als ein Netzwerkgut zu interpretieren, dessen Nutzen bekanntlich auch von der Zahl der Nutzer mitbestimmt wird. Konventionen entstehen meist spontan und zufällig und entwickeln sich pfadabhängig.

Davon unterscheiden sich konfliktträchtige und deshalb sozial problematische Interessenbeziehungen, wie sie sich spieltheoretisch durch mixed-motive-games und in klassischer Form durch das Gefangenendilemmaspiel modellieren lassen. Bei diesen Beziehungen fallen die Einigung auf und die Befolgung von Regeln deshalb schwer, weil die für alle Beteiligten potentiell vorteilhafteste Regel den Verzicht auf die individuell bestmögliche Alternative verlangt. Es sind also Beschränkungen oder Bindungen des Selbstinteresses gefragt, weshalb dieser Regeltyp als *bindungsbedürftige Institution* bezeichnet wird. Der Verzicht auf die situativ häufig vorhandene bestmögliche Vorteilsnahme setzt moralische Bindungen voraus. Hierbei wird dem abstrakten Moralverständnis gefolgt, wie es *Mackie* (1981, S. 133) auf den Punkt gebracht hat. Er definiert Moral als „. . . ein System von Verhaltensregeln besonderer Art, nämlich von solchen, deren Hauptaufgabe die Wahrung der Interessen anderer ist und die sich für den Handelnden als Beschränkungen seiner natürlichen Neigungen oder spontanen Handlungswünsche darstellen.“

Gemäß diesem formalen Moralverständnis lassen sich bindungsbedürftige Institutionen als ein Moralgut, mithin als ein ökonomisches Gut sui generis, spezifizieren. Der individuelle Nutzen bezüglich der Geltung einer Regel bzw. einer Regelmenge gestaltet sich – neben der anreizkompatiblen Qualität der Regel – nach Maßgabe folgender Variablen:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– erstens des Vorteils aufgrund der wechselseitig regelgemäßen Abwicklung der Kooperation mit Partnern, wobei der individuell erzielbare Vorteil von der verläßlichen Regelbefolgung der anderen abhängt,
– zweitens des möglichen Sondervorteils, der durch die isolierte individuelle Missachtung der geltenden Regel erzielt werden kann, vorausgesetzt die anderen Partner verhalten sich kooperativ, also regelgemäß,
– drittens des zusätzlichen Sondervorteils, der dadurch erzielbar ist, dass die Regel eine machtbedingte ungleiche Behandlung der Kooperationspartner vorsieht, indem sie der einen Seite einen Vorteil gewährt, der zu Lasten der anderen Seite geht.

Übersetzt in das Rentenkonzept, das ja ein Maß für den Zusatznutzen bzw. -ertrag einer Entscheidung gegenüber der nächstbesten Alternative liefert, sollen die drei unterschiedenen Nutzen- bzw. Vorteilskomponenten

– erstens als Kooperationsrente,
– zweitens als Defektionsrente und
– drittens als machtbedingte Statusrente bezeichnet werden.

Aus dem Verständnis der bindungsbedürftigen Institutionen als ein Moralgut und damit als ein knappes Gut besonderer Art leitet sich die elementare Frage ab, welche Antriebe die Individuen angesichts der vertrackten Anreize dazu befähigen, sich auf moralische Bindungen einzulassen und sie verläßlich einzuhalten. Ich kann nur drei Quellen moralischen Verhaltens erkennen: Erstens die genetisch, freilich schwach angelegten natürlichen Anlagen, also die sogenannten moralischen Gefühle (emotio). Zweitens der rational nicht begründbare Glaube (credo) an transzendente Wesenheiten (Geister, Ahnen, Götter, Gott) mit einer eigenmächtigen, entweder genealogisch übermittelten, meist jedoch ideell offenbarten Ordnungs- und Kontrollfunktion der individuellen oder sozialen Verhältnisse; der geistige Zwilling des religiösen Glaubens bilden die von säkularen Ordnungsentwürfen oder Ideologien gespeisten und rationalen Argumenten nur bedingt zugänglichen Überzeugungen, weshalb sie kategorial dem Glauben zugeordnet werden sollen. Es bleibt drittens die dem Menschen eigene Vernunft (ratio), die dazu befähigt, die individuellen und sozialen Folgen alternativer Regelarrangements abzuwägen und sich für sozial vorteilhafte Regeln zu entscheiden und sie in rechtlich verbindlicher Form zu kodifizieren und notfalls durch gesonderte Einrichtungen zu erzwingen.

Die originären Ordnungsfaktoren, also die moralischen Gefühle, der religiöse Glauben bzw. die ideologischen Überzeugungen und die kritische Vernunft, liefern die Kriterien für die Unterscheidung der bindungsbedürftigen Institutionen in

– emotional gebundene Institutionen,
– religiös gebundene Institutionen,
– ideologisch gebundene Institutionen und
– vernunftrechtlich gebundene Institutionen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es handelt sich bei dieser Typologie um reine bzw. ideale Typen, zwischen denen in der realen Welt eigenständige Verbindungen bestehen.

Das historisch gewachsene Gefüge dieser bindungsbedürftigen Institutionen macht den institutionellen Kern einer jeden Kultur aus. Die produktive Regelung konfliktträchtiger Interessenbeziehungen ist deshalb zeit- und raumunabhängig ein problematisches Unterfangen, weil es Beschränkungen der Selbstinteressen und die angemessene Anerkenntnis der Interessen anderer Individuen voraussetzt. Verlangt sind moralische Bindungen, deren Geltung stets und überall prekär ist, weshalb Moral und damit auch die Regelgeltung knappe Güter sind. Die verläßliche Regelbefolgung setzt wiederum gemeinsam geteilte moralische Ideen und Werte voraus. Diese Ideen und Werte sind mit Ausnahme der moralischen Gefühle nicht vorgegeben. Sie sind vielmehr zu erfinden und zu institutionalisieren, worin die Funktion der Ideen als Weichensteller der kulturellen und institutionellen Eigenentwicklungen begründet liegt.

Mit *Max Weber* lassen sich Ideen und speziell moralische Ideen als das Resultat der inneren Nötigung der Menschen verstehen, ihre Welt zu deuten, zu ordnen und zu bewerten. Aus dieser inneren Nötigung entstanden die Weltbilder bzw. die mentalen Modelle der Weltsicht, deren kulturspezifische Ausprägung die jeweilige Wahrnehmung und Bewertung der Welt bestimmten und bis heute bestimmen. Wahrnehmung meint ja ursprünglich etwas für wahr oder aber für falsch nehmen, so wie den Begriffen der Bedeutung oder der Weltansicht das weltbildabhängige Deuten bzw. Sehen der Welt zugrunde liegt. Nebenbei sei bemerkt, dass bei dem heute weltweit vorherrschenden kognitiven Verständnis der Kultur als selbstgesponnenes Sinn- und Bedeutungsgewebe, das die Menschen raum- und zeitspezifisch gestrickt und in das sie sich dann nicht selten ungewollt verstrickt haben, der Bezug zu *Max Weber* unübersehbar ist (vgl. *Geertz* 1991, ferner *Leipold* 2003a). Bei der institutionenökonomischen Erklärung des kulturellen und damit des ideellen Einflusses des institutionellen Wandels sollte das Augenmerk daher vorrangig auf die Entwicklung der moralischen Ideen innerhalb kultureller Weltbilder gerichtet werden. In den moralisch-ethischen Ideen und Werten ist also der für die Instutionenökonomik relevante Ausschnitt aus der unendlichen Vielgestaltigkeit einzelner Kulturen und der sie konstituierenden kognitiven Modelle der Weltsicht zu vermuten (vgl. auch *Weber* 1922a, S. 180). Denn wenn bindungsbedürftige Institutionen Moralgüter sui generis verkörpern, dann sind in den kulturell verschiedenen Entwicklungen der moralischen Ideen und in deren praktischer Umsetzung die entscheidenden Weichensteller der kulturell divergenten Institutionenentwicklungen zu vermuten.

Diese These soll abschließend am Beispiel der beiden grundlegenden Institutionenreformen der Menschheitsgeschichte ansatzweise illustriert werden. Die Ausführungen verstehen sich zugleich als Korrektur materialistischer und rationalistischer Fehlinterpretationen des institutionellen Wandels, wie sie etwa *Engels* in der angeführten Theorie der Staatsentstehung und *North* in seiner Erklärung der ersten wirtschaftlichen Revolution geliefert haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Am Anfang steht erstens der revolutionäre Übergang von den kleinen, egalitär strukturierten und unspezialisiert wirtschaftenden Gemeinschaften hin zu hierarchisch-teilspezialiert strukturierten Gemeinschaftsformen. Er vollzog sich zuerst in den frühen Häuptlingstümern vor ca. sieben Jahrtausenden, aus denen allmählich die archaischen Staatsgebilde erwuchsen, die dann in ihren verschiedenen und zumeist willkürlichen Herrschaftsformen bis hin zur Neuzeit das Schicksal des Großteils der Menschheit bestimmen sollten (D.). Am Beginn der Neuzeit steht zweitens der ebenso revolutionäre Übergang von den hierarchisch-teilspezialisierten Gesellschaften hin zu funktional spezialisierten und rechtsstaatlich, also vernunftrechtlich verfassten Gesellschafts- und Staatformen, der in den verschiedenen amerikanischen Verfassungsdeklariationen und in den von der französischen Revolution inspirierten europäischen Verfassungen die frühen konstitutionellen Verankerungen fand (E.).

Die sich dabei aufdrängende und ja im Mittelpunkt aller seriösen Gesellschaftstheorien stehende Frage nach dem Primat ideeller oder aber materieller Faktoren des institutionellen Wandels wird hier zugunsten des Primats ideeller Faktoren beantwortet. Es gilt also, die von *A. Müller-Armack* (1981, S. 94) in aller Klarheit formulierte These zu bestätigen, „… daß alle politischen und wirtschaftlichen Wandlungen erst dann Tiefen- und Breitenwirkung zu entfalten vermögen, wenn ihnen eine Wandlung des zentralen Weltbildes einer Zeit vorausgegangen ist.“ Die Veränderung der materiellen Bedingungen und der damit verbundenen Interessen haben den Menschen zwar stets neuartige Probleme beschert. Insofern ist in den veränderten materiellen Bedingungen ein maßgeblicher Auslöser aller institutionellen Wandlungen zu vermuten. Die konkreten institutionellen Problemlösungen waren und sind jedoch ideell bestimmt (vgl. auch *Gellner* 1990, S. 19). Friedfertige und produktive Lösungen der materiell bedingten Ordnungsprobleme konnten also nur dann und dort erfolgreich gefunden werden, wann und wo es gelang, tradierte und eingelebte Weltansichten und der davon abhängigen Institutionen und d. h. ja der alltäglichen Verhaltensmuster ideell zu modifizieren. Diese These soll zunächst am Beispiel der ersten institutionellen Revolution belegt werden, wie sie sich durch die Einführung der frühen hierarchisch-teilspezialisierten Gesellschaftsformen vollzogen hat.

D. Ideelle Weichenstellungen der ersten institutionellen Revolution

Von ihrer genetischen Ausstattung sind die Menschen offensichtlich für das Zusammenleben in kleinen, egalitären und unspezialisierten Gemeinschaftsformen angelegt, in denen sie in der längsten Zeit ihrer Geschichte tatsächlich auch lebten und kooperierten (vgl. *Sahlins* 1976; *Service* 1979). Die Kooperation in und zwischen den Gruppen stand ganz unter der Dominanz emotional-verwandtschaftlich gebundener Regelwerke, deren charakteristisches Grundmuster in den nach der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verwandtschaftlichen Nähe abgestuften Prinzipien der Reziprozität bestand. Wie der Ethnologe *Kohl (*1993, S 35) feststellt, beruht der universal dominante Einfluss der Verwandtschaft als originärer Ordnungsfaktor auf der schlichten biologischen Tatsache, dass jeder Mensch aus der Vereinigung zweier anderer Menschen hervorgehe, womit zugleich auch elementare moralische Bindungen und Gefühle zwischen den Partnern und Generationen verbunden waren und sind. Zu den egalitären und verwandtschaftlich gebundenen Regeln gehörte die ideelle Vorstellung einer Einheit der übernatürlichen, der natürlichen und der sozialen Welt, die sämtlich von jenen Regeln beherrscht wurden, die auch das soziale Zusammenleben bestimmten. Damit verband sich die Vorstellung, dass die verschiedenen Bereiche der Natur und des sozialen Zusammenlebens von je eigenen übernatürlichen Wesen (Gottheiten, Geister) bewohnt und beeinflusst seien. Jede Gottheit walte autonom mit gleicher Autorität wie die anderen Gottheiten. Die Regeln der egalitären Sozialordnung wurden also auch auf die übernatürliche Ordnung übertragen. Die Beziehungen zu den Gottheiten wurden primär durch gemeinsame rituelle Kontakte hergestellt.

Viele Studien deuten darauf hin, dass den übernatürlichen Mächten in den frühen nomadisierenden Gesellschaften keine moralstiftende Ordnungskraft zugeschrieben werden kann (vgl. *Service* 1979; *Wesel* 1985). Die Vorstellungen über das Gute und Böse waren emotional-verwandtschaftlicher Natur und entsprachen den familiären Tugenden der Liebe, Großzügigkeit, Freundschaft, der reziproken Kooperation, aber auch der Rivalität. Der Einklang zwischen den Menschen und den Gottheiten galt als gesichert, wenn die Menschen im alltäglichen Leben sich an die geltenden Regeln und Tabus hielten. Die Naturreligionen waren eng mit der Sozialordnung und deren Regeln verbunden. Es spricht also vieles für die Ansicht von *Durkheim* (1981), dass sich die frühen Gesellschaften in Form der Religionen letzten Endes Altäre zur Verehrung und zur Festigung des je eigenen Gruppenzusammenhalts errichtet hätten.

Das Regelwerk blieb über lange Zeiträume weitgehend gleich und den einfachen Vorstellungen der Einheit von Natur- und Sozialordnung, von Verwandtschafts-, Religions- und Gemeinschaftsordnung verhaftet. Es dominierte die holistische Weltsicht, in der die Trennung und Teilung zwischen Natur und Gesellschaft, zwischen privater und öffentlicher Sphäre, zwischen Gefühlen, Überzeugungen und Vernunft, folglich auch zwischen Moral und Recht oder zwischen informalen und formalen Regeln fremde Vorstellungen blieben. Der holistischen Weltsicht ermangelte es an der Einsicht, dass durch Spezialisierung und Teilung der Tätigkeiten und der damit entsprechenden Regeln des Zusammenlebens wechselseitige Spezialisierungs- und Kooperationsvorteile erzielt werden könnten.

Das emotional gebundene Regelwerk war imstande, ein relativ friedfertiges Zusammenleben in und zwischen den Gruppen zu begründen und die Versuchungen zur Erzielung von defektions- und machtbedingten Statusrenten in Schach zu halten. Die Reichweite des so begründeten wechselseitigen Vertrauens war jedoch begrenzt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der vor ca. 12.000 Jahren vereinzelt und zufällig erfolgte Übergang zum Ackerbau und zur Viehzucht und die damit einhergehende Sesshaftigkeit und Bevölkerungszunahme stellten die Menschen vor neue Ordnungsprobleme, für deren Lösung sie eine lange Zeit benötigten. Die verwandtschaftlich gebundenen Regelwerke blieben dennoch über Jahrtausende dominant, wurden aber an die neuen Verhältnisse angepaßt. Aus den kleinen Gruppen entstanden vereinzelt segmentäre Stammesgesellschaften, die noch ganz nach dem Grundmuster der egalitär-unspezialisierten Gesellschaftsform organisiert waren. Der wohl zuerst in Mesopotamien vollzogene Übergang zum Ackerbau und das in dieser Region gegebene reichhaltige Angebot an Tieren und Pflanzen war vermutlich der ursprüngliche Anreiz für die Sesshaftigkeit, weil es die Jagd und das Sammeln im engeren Umkreis der festen Siedlungen erlaubte und als Folge das Bevölkerungswachstum begünstigte (vgl. *Diamond* 1998, S. 333 ff.; *Service* 1977). Es entstanden einzelne Siedlungen und Dörfer, die sich aufgrund der Verwandtschaftsbeziehungen mit benachbarten Ansiedelungen zum Sippen- und Stammesverband ausformten. Das emotional gebundene Regelwerk der Verwandtschaft blieb das tragende Fundament der sozialen Ordnung. Von daher ist die oben (S. 24 f.) angeführte Erklärung der ersten wirtschaftlichen Revolution von *North* als modernistische Fehldeutung zu bewerten.

Die erste institutionelle Revolution erfolgte erst sehr viel später in den frühen Häuptlingstümern, die um 5 500 v. Chr. zuerst in Vorderasien und dann Jahrtausende danach in Ostasien und in Mittel- und Südamerika entstanden. Revolutionär waren die vertikale Schichtung der zuvor egalitären Struktur der Familienlinien und Segmente und die Herausbildung vererbbarer Führungspositionen. Die Häuptlingstümer kannten jedoch keine formale zentrale Autorität, die das Gewaltmonopol beanspruchte und durch einen formalen Verwaltungsapparat durchsetzte.

In der Anfangszeit der ja nur vereinzelt betriebenen Landwirtschaft und Sesshaftigkeit vor ca. 12 000 – 13 000 Jahren wird die Zahl der Weltbevölkerung auf ca. 7,5 Millionen Menschen geschätzt. Bis 1000 v. Chr. stieg diese Zahl auf 100 Millionen an (vgl. *Carneiro* 1978, S. 213). Dieses Wachstum war in den sesshaften Siedlungen mit einem Anstieg der autonomen Dörfer und deren durchschnittlicher Einwohnerzahl verbunden. Einzelne nach dem Muster der segmentären Stammesgesellschaft organisierten Gemeinwesen konnten tausend bis zu zehntausend Mitglieder umfassen. Mit der zunehmenden Bevölkerungsdichte und der einhergehenden Auflösung der verwandtschaftlichen Bande waren soziale Konflikte innerhalb und zwischen den Segmenten geradezu vorprogrammiert. Die Menschen waren in ihrer Geschichte erstmals mit der Herausforderung konfrontiert, mit Fremden zu kooperieren und Konflikte nicht mehr gemäß den Regeln der verwandtschaftlichen Schlichtung und Reziprozität beilegen zu können.

Die dadurch bedingten komplexeren sozialen Zusammenhänge lassen sich durch einfache Rechenbeispiele veranschaulichen. Leben 10 Individuen zusammen, so sind 45 direkte Beziehungen zwischen ihnen möglich (10 multipliziert mit 9 divi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diert durch 2). Bei 50 Personen erhöht sich die Zahl der möglichen Beziehungen auf 1 225 und bei 2 000 Personen gar auf 1 999 000. Einigen sich 10 Individuen auf die Einrichtung einer Zentralinstanz, der sie sich unterordnen, so reduziert sich die Zahl der möglichen direkten Beziehungen auf 9 und bei 50 Individuen auf 49 Beziehungen. Durch die Errichtung mehrstufiger Hierarchien lässt sich zwar nicht die Zahl der direkten Beziehungen, wohl aber der Zeitaufwand reduzieren, da Beziehungen nun auch zeitlich parallel abgewickelt werden können (vgl. *Hallpike* 1988, S. 237 ff.; *Diamond* 1998, S. 350 ff.).

Der offensichtliche Vorzug der Hierarchie bestand und besteht also in der Reduktion der Beziehungsvielfalt, ökonomisch formuliert, in der Einsparung von Transaktionskosten. Die aus der institutionenökonomischen Perspektive naheliegende Schlussfolgerung, Häuptlingstümer als effiziente, weil transaktionskostensparende Reaktion auf die veränderten wirtschaftlichen und demographischen Bedingungen zu erklären, ist jedoch als einseitige Erklärung zu bewerten. Denn bei dieser Erklärung bleiben die Fragen unbeantwortet, weshalb Häuptlingstümer trotz regional weitgehend gleicher wirtschaftlicher und demographischer, also materieller Bedingungen nur vereinzelt entstehen konnten und weshalb sie sich trotz gleichbleibender Bedingungen häufig genug nur kurzfristig behaupten konnten und sich meist in die tradierten Regelmuster segmentärer Gesellschaften mit informellen Anführern zurückentwickelten. Wie *Diamond* (1998, S. 344) lapidar feststellt, folgten auf 1000 Bemühungen, zentralisierte Gemeinwesen zu errichten, 999 Auflösungen (vgl. zur Kritik auch *Breuer* 1990, S. 51 ff.).

Der Übergang von den egalitären hin zu den hierarchisch geordneten Gemeinschaftsformen vollzog sich nur dort, wo es gelang, die egalitäre und holistische Weltsicht zu modifizieren. Dieser Wandel wurde durch die kulturspezifischen Glaubenssysteme, also durch ideelle Ordnungsfaktoren bewirkt und legitimiert, indem den Häuptlingen und ihren Familienlinien über die Vermittlung ihrer Ahnen eine engere Beziehung zu den lokal verehrten Geistern und Gottheiten zugeschrieben wurde. Die Ahnen der führenden Familienlinien galten als besonders enge Verwandte der verehrten Gottheiten und konnten so in der Hierarchie der übernatürlichen Welt schneller aufsteigen (vgl. *Breuer* 1990, S. 52 f.). Die Heilsvermittlung wurde also als genealogisch vermittelte, abgestufte Beziehung gedacht, womit die Religion als eigenständiger Ordnungsfaktor entdeckt und zur Legitimation der sozialen Hierarchie genutzt wurde.

Damit waren die ideellen Weichen für das Aufkommen der archaischen Staaten gestellt, wie sie um 3500 v. Chr. zuerst in Mesopotamien und dann 1000 Jahre später in Asien und anderen Teilen der Welt sporadisch entstanden. Die Erhöhung der Inhaber des staatlichen Gewaltmonopols und dessen Ahnenreihe zu direkten Verwandten oder Abkömmlingen der verehrten Gottheiten erlaubte es, dass die Anführer der Staatsgebilde als legitime Vertreter der Götter gegenüber den Untertanen auftreten und von diesen akzeptiert werden konnten. Die frühen protostaatlichen Gebilde waren fast ausnahmslos Theokratien. Die staatlichen und religiösen Führer repräsentierten eine neue Ordnungsinstanz, die neuartige Regeln des Zu-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sammenlebens setzen und mittels des Gewaltmonopols durchsetzen konnten (vgl. *Breuer* 1998, S. 38 ff.). Die revolutionäre Umwälzung der tradierten gesellschaftlichen Regelteilung begünstigte zweifellos auch die Entwicklung der wirtschaftlichen Arbeitsteilung.

Es bildeten sich Spezialisten für herrschende und anordnende und für geistig-religiöse Tätigkeiten heraus, die in enger Allianz die Produzenten, also primär die Bauern und daneben die Handwerker, beherrschten. Die primäre Aufgabe der Priesterkaste bestand darin, die Herrschaftsordnung als götter- oder gottgefällige Sozialordnung religiös zu legitimieren. In dem Maße, in dem das gelang, konnte die Religion die tradierte egalitäre und unspezialisierte Weltsicht in eine hierarchische, vertikal spezialisierte und wohlgeordnete Weltsicht umwandeln, die über lange Zeit das Denken und Verhalten der Menschen und damit die Regeln des Zusammenlebens bestimmen sollte.

Die erste institutionelle Revolution soll nur insoweit interessieren, weil sich hier der Einfluss ideell-religiöser Faktoren auf die institutionelle und wirtschaftliche Entwicklung zeigen lässt. Die Allianz von staatlicher und religiöser Herrschaft konnte ein neues gesellschaftliches Regelgefüge etablieren, das die erweiterte Kooperation ermöglichte, freilich zum hohen Preis der Unterdrückung und Ungleichbehandlung der Menschen. Der Ethnologe *Harris* (1990, S. 92) hat den Wandel in drastischer Form wie folgt formuliert: „Unter der Vormundschaft des Staates lernten Menschen erstmals, wie man sich verbeugt, buckelt, auf dem Bauch rutscht, kniet und Kratzfüße macht. In vieler Hinsicht war der Aufstieg des Staates der Abstieg der Menschheit aus der Freiheit in die Knechtschaft."

Das Streben nach Erzielung von Defektionsrenten bei Transaktionen etwa zwischen Bauern, Handwerkern oder Händlern konnte durch autoritär gesetzte und kontrollierte Regeln begrenzt werden. Die hierarchische Schichtung der Gesellschaft schuf jedoch ungeahnte Möglichkeiten für die Erlangung machtbedingter Statusrenten zugunsten der herrschenden Krieger- und Priesterkasten und indirekt zugunsten der von ihnen privilegierten Gefolgschaft.

Damit ist das institutionelle Dilemma zweiter und höherer Ordnung angesprochen, das zeit- und raumunabhängig mit der Einrichtung von staatlichen oder sonstigen Metainstitutionen verbunden war und bis heute ist, mit deren Hilfe die Geltung von Institutionen erster Ordnung kontrolliert und notfalls erzwungen werden soll. Die Kontrolle des staatlichen Gewaltmonopols und die Vermeidung machtbedingter Statusrenten waren und sind noch schwieriger als die Auflösung institutioneller Dilemmata erster Ordnung.

Dazu ist ein Blick auf die Geschichte der frühen despotischen Imperien aufschlussreich (vgl. *Andreski* 1964; *Wesson* 1967; *Leipold* 1997). Sie sind Paradebeispiele dafür, zu welchen Ergebnissen die spontane institutionelle Entwicklung führen und sich verfestigen kann. Mit mehr oder weniger großen Abwandlungen repräsentieren die despotischen Imperien in der menschlichen Geschichte fatalerweise keine nebensächlichen Verirrungen, sondern eher das Normalmuster der in-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stitutionellen Entwicklung. Wie *Jones* (1991, S. 257) bemerkt, markiert Europa die bemerkenswerte Abweichung. Von daher lohnt es sich, den ideellen Weichenstellungen des europäischen Sonderwegs in der gebotenen Kürze nachzugehen.

E. Ideelle Weichenstellungen der zweiten institutionellen Revolution

Mit etwas Phantasie lässt sich vorstellen, dass die institutionelle Entwicklung in Europa einem Muster analog dem soeben dargestellten hätte folgen können. Danach wäre es normal gewesen, wenn sich aus den segmentären Stammesgesellschaften allmählich Häuptlings- oder Herzogtümer und aus diesen archaische Staaten gebildet hätten, die im Wege der Unterwerfung zu einigen wenigen West- oder Ostreichen oder gar zu einem europäischen Imperium verschmolzen wären. Der oder die Herrscher in Gestalt des Kaisers oder Zaren hätten zugleich die weltliche und religiöse Autorität nach dem Muster des Cäsaropapismus vereinigt. Ebenso zwangsläufig wäre dann die Entstehung einer einheitlichen Religion, Herrschaftsideologie, Sprache, Kultur und willfährigen Wissenschaft gewesen. Die herrschaftskonforme Wirtschaftsordnung wäre eine staatlich organisierte Zwangswirtschaft gewesen mit der Landwirtschaft als dominantem Sektor und mit einem Gewerbe, das hauptsächlich Prestige- und Militärgüter produziert hätte.

Zufälligerweise hat Europa einen anderen Weg eingeschlagen. Er führte über lange Strecken und viele Irrwege schließlich zum demokratischen Rechts- und Verfassungsstaat mit gleichen individuellen Grundrechten, zur industriellen Revolution und über diese zum wirtschaftlichen Wohlstand und zur systematischen wissenschaftlichen Welterkenntnis, damit zur Modifikation des hierarchisch-teilspezialisierten Weltbildes zum funktional-hochspezialisierten Weltbild. Damit sind stichwortartig die drei großen Beiträge genannt, die Europa zur Weltzivilisation beigesteuert hat und die zu Recht als das europäische Wunder gewürdigt worden sind *(vgl. Jones* 1991). Die Herausbildung des Rechts- und Verfassungsstaates bildet zweifellos die evolutorisch wichtigste Neuerung und Abweichung vom üblichen institutionellen Entwicklungsweg. Ohne die Zähmung des potentiell despotischen Ungeheuers Leviathan wären die rechtlichen, kulturellen, wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Leistungen kaum denkbar gewesen.

Das provoziert mit *Jones* (1991, S. 166) die Frage, wie und weshalb es den Europäern gelingen konnte, „... der lähmenden Ausbeutung durch ihre eigenen Herrscher“ zu entgehen. Darauf gibt es verschiedene Antworten. Gemeinsam ist der Verweis auf das Erbe des griechischen freien Denkens sowie des römischen Rechts, auf die feudale Tradition wechselseitig verläßlicher Versprechen zwischen Lehnsherren und Vasallen, auf die Trennung von weltlicher und kirchlicher Macht und auf die Tradition sich selbst regierender Städte des Mittelalters (vgl. *Brunner* 1956, S. 13 ff.). Bei dieser Auflistung der sicherlich gewichtigen Sonderfaktoren bleiben einige Fragen offen. So war erstens das antike griechische und römische

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erbe im oströmischen Reich lebendiger als in Westeuropa. Gleichwohl nahm die Entwicklung dort einen anderen Pfad hin zu einer Staats- und Rechtsordnung cäsaropapistischen Zuschnitts, der später dann auch die institutionelle Entwicklung im orthodoxen Osteuropa prägte und bis heute prägt (vgl. *Leipold* 2003a, S. 35 ff.).

Zweitens lassen sich feudale Sozialstrukturen mitsamt der ihnen zugrunde liegenden hierarchischen Weltansicht auch in anderen Kulturen nachweisen, wo sie sich zumeist in zentralisierte und hierarchisch abgestufte Herrschaftssysteme modifizierten und verfestigten. Die Abweichung von diesem Normalweg und das Einschlagen des europäischen Sonderweges setzten also eine Wandlung des Weltbildes voraus. Die dafür verantwortlichen Weichenstellungen sollen hier in der gebotenen Kürze aufgezeigt werden.

Eine erste wichtige Weichenstellung für die Entfaltung der Zivilgesellschaft war die Trennung zwischen staatlicher und kirchlicher Macht im Gefolge des Investiturstreits zwischen Kaiser *Heinrich* IV. und Papst *Gregor* VII. im 11. und 12. Jahrhundert. Der Jurist *Berman* (1991, S. 810) hat die Konsequenzen der päpstlichen Revolution mit dem Bild einer institutionellen Atomexplosion auf den Punkt gebracht, welche die Christenheit in die Kirche als ein rechtlich autonomes Gebilde und in die weltliche Herrschaft als das andere und zunehmend rivalisierende Gebilde aufspaltete.

Als zweite und wichtigste Weichenstellung für den europäischen Sonderweg ist die Reformation zu bewerten, weil sie das Denken des feudal und ständisch geordneten Spätmittelalters wie auch die überkommenen institutionellen Bindungen erschütterte. Folgende Grundideen sind hervorzuheben. Gemeinsam war allen protestantischen Bewegungen der Widerstand gegen die mächtige römische Kirchenorganisation, die sich als legitime Anstalt verstand, das Heil der Gläubigen gegenüber Gott zu vermitteln. Stattdessen wurden Glaube und Heil zur individuellen Angelegenheit deklariert. Jedes Individuum sollte zuerst sein eigener Seelsorger sein und das Heil im unmittelbaren Kontakt mit Gott sowie in einer gottgefälligen Lebensführung suchen. Im Einklang damit wurde die Gleichrangigkeit aller Gläubigen ungeachtet ihres Standes betont. Ebenso wichtig war die Forderung nach selbständiger Verwaltung der Glaubensgemeinden. Der Aufwertung der Individuen und Gemeinden entsprach eine Abwertung der kirchlichen und weltlichen Hierarchien mit ihren tradierten Statusrenten. Schließlich ist die Aufwertung der profanen, alltäglichen Berufe und Tätigkeiten hervorzuheben. Nach dem Berufsverständnis von *Luther* ruft Gott alle Menschen zur Arbeit und zur selbstverantwortlichen Lebensführung, weshalb sie zu gottgefälligen Pflichten erhöht wurden. Dabei sollte freilich die von diversen katholischen Mönchsorden geprägte Arbeitsethik nicht übersehen werden. Die protestantischen Postulate der selbstverantwortlichen Seelsorge, der tatkräftigen Arbeit, der moralischen Aufrichtigkeit, des aktiven Engagements in der Gemeinde und die Infragestellung überkommener Hierarchien und Sonderrechte schufen fast alle Vorbedingungen für die Entfaltung der neuzeitlichen zivilen Gesellschaft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tatsächlich wurde das Potential dafür unterschiedlich ausgeschöpft. Paradoxerweise und unintendiert bahnte der *Calvin*ismus als eher fundamentalistisch einzustufender Protestantismus den Weg für eine selbstvertrauende Bürgergesellschaft anglo-amerikanischen Musters, während das *Luther*tum ebenfalls ungewollt die Entstehung einer staatsvertrauenden Bürgergesellschaft kontinentaleuropäischen Musters begünstigte.

Paradox ist diese Entwicklung, weil die Lehre von *Calvin* wenig originell war (vgl. zum folgenden *Troeltsch* 1994; *Weber* 1972; *Müller-Armack* 1981; *Oberman* 2003). Seine wesentliche Inspiration über den wahren Glauben bezog er dank der Anregung von *Luther* aus dem Römerbrief von *Paulus. Calvin* lehnte das Vorhaben der scholastischen Philosophie ab, Gottes Willen mit dem Verstand ergründen zu wollen. Gott habe sich aus Mitleid mit den begrenzten Verstandeskapazitäten der Menschen in der Heiligen Schrift offenbart, die alle wahren Gesetze der Welt enthalte. Weil die Menschen diese Gesetze ständig mißachteten, seien sie sündig und deshalb unwürdig für das Seelenheil geworden. Im Wissen über diese Sündhaftigkeit habe Gott schon zu Urzeiten bestimmt, wer des Seelenheils teilhaftig werde und wem es verwehrt bleibe. Auch dieser Ratschluss sei jedoch unergründlich, man könne ihn glauben und ansonsten durch ein gottgefälliges Leben bestätigen. Jedenfalls gelte die göttliche Gnade, losgelöst vom sozialen Status der Geschöpfe. Angesichts dieser Unergründbarkeit bleibe dem Menschen nur der Gehorsam gegenüber den göttlichen Gesetzen, verbunden mit dem Glauben, zum Kreis der Auserwählten zu gehören.

Die von *Calvin* verkündete Glaubenslehre war rigoros, zugleich aber ambivalent. In ihrem normativen Gehalt enthält sie sowohl fatalistische als auch leistungsförderliche, fundamentalistische, sowohl freiheitsförderliche sowie elitäre als auch egalitäre Züge, kurz: also sowohl irrationale als auch rationale Elemente. Aufgrund dieser Ambivalenzen war sie offen für dogmatische Auslegungen, die später in Abhängigkeit von der sozialen Stellung der Bekennerkreise und der politischen Umstände auch verschieden ausfielen und ungewollte Wirkungen zeitigten. Im nachhinein sollten die leistungs- und freiheitsförderlichen Antriebe die Oberhand gewinnen und einen maßgeblichen Impuls für das Aufkommen der neuzeitlichen Welt bewirken.

Die leistungsförderlichen Antriebe des Calvinismus und seiner puritanischen Sektenabkömmlinge hat *Max Weber* in seiner vieldiskutierten Arbeit über die protestantische Ethik und den kapitalistischen Wirtschaftsgeist herausgestellt, deren Kerngehalt bereits erläutert wurde (S. 19 f.). Die freiheitsförderlichen Antriebe des Calvinismus sind in seinen Entstehungsbedingungen und in den Umständen seiner Ausbreitung angelegt. In den meisten europäischen Ländern konnte er sich erst allmählich ausbreiten, indem er Teile des Adels, der Bürgerschaft und der Bauernschaft erfasste. Die calvinistischen Gefolgschaften und Gemeinden blieben jedoch häufig Minderheiten, so z. B. in Frankreich, in England, am Niederrhein und anfänglich in den Niederlanden, die sich in einer eher feindlich gesinnten Umwelt behaupten mussten (vgl. *Troeltsch* 1994, S. 709; *Müller-Armack* 1981, S. 109 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Unterschied zum Luthertum, das sich in einigen Regionen Deutschlands und im Norden Europas im Wege der Unterstützung und Dekretierung durch die weltlichen Herrschaften ausbreitete, mussten sich die calvinistischen Glaubensgemeinden gegen die staatliche Herrschaft durchsetzen. Diese Gemeinden entwickelten sich daher als neue Gegenmacht zu den Obrigkeiten und als Keimzellen für das kritische und selbstverantwortliche Engagement der Bürger. Die Obrigkeiten in den staatskirchlich verfassten Gemeinwesen konnten das kritische protestantische Potential absorbieren, indem sie die protestantische Elite in die Staatsverwaltung integrierten. Gerade die Staatslaufbahn blieb der calvinistischen Elite zumeist versperrt. Sie musste sich aus purem Überlebensinteresse außerhalb des Staates betätigen, worin wahrscheinlich die wichtigste Bedingung für die frühen wirtschaftlichen Erfolge des Calvinismus zu vermuten ist. Zusätzlich zu den von *Max Weber* betonten inneren Antrieben der puritanischen Leistungsethik gilt es also die äußeren Herrschaftsverhältnisse zu berücksichtigen. Sie lenkten das Leistungsstreben machtbedingt in wirtschaftliche Bahnen und gaben den Unternehmern oder Handwerkern nicht nur Überlebens- und Entfaltungsmöglichkeiten, sondern zugleich auch ein Bewusstsein für wirtschaftlichen Erfolg. Dadurch entstanden zuerst in Holland und in England neue Formen des privatwirtschaftlichen Engagements, also privat organisierte Manufakturbetriebe, Banken, Versicherungs-, Handels- und Kolonialgesellschaften. Ihrer Entfaltung standen hier die überkommenen Systeme der wirtschaftlichen Begünstigung und Beschränkung in Form staatlich abgesicherter Monopole und ständischer Privilegien entgegen. Deren Existenz musste den Widerstand der puritanisch geprägten und wirtschaftlich aufsteigenden Schichten provozieren, die sich somit ungewollt zum Wegbereiter einer liberalen Staats- und Wirtschaftsordnung entwickelten.

Der elementare Antrieb dafür erwuchs aus dem Postulat der Gewissens- und Glaubensfreiheit. Dessen frühe Begründung schufen jene hugenottischen Intellektuellen, die der blutigen Bartholomäusnacht und ihren Verfolgungen im Jahre 1572 entkommen und nach Genf flüchten konnten. Sie entwickelten ein neues kritisches Naturrechtsdenken, das die staats- und rechtstheoretischen Konzeptionen von *Grotius, Althusius, Hobbes, Locke* bis hin zu *Rousseau* beeinflussen sollte. Aus dem Postulat nach religiöser Freiheit entstanden schließlich die Postulate nach politischer und wirtschaftlicher Freiheit, wie sie zuerst durch den englischen Liberalismus und dann durch die französische Philosophie der Aufklärung aufgenommen und umfassender legitimiert wurden. Das kritische Naturrecht verkörperte im Unterschied zum alten Naturrecht der Scholastik einen rechtlichen Protestantismus, der alle überkommenen Sonderrechte negierte. Es deklarierte das Recht auf Gewissensfreiheit zum höchsten und heiligsten Recht, das jeglicher staatlichen oder sonstigen Bevormundung entzogen sei. Die Gewissensfreiheit wurde also als Vernunftfreiheit gedeutet, die das Wesen des Menschseins ausmache. Damit war der Weg für das Aufkommen des Liberalismus und dessen Freiheitsverständnis gebahnt (vgl. *Jellinek* 1919). Bevor die liberalen Postulate in einer breiteren Öffentlichkeit Gehör finden konnten, bedurfte es also einer langandauernden intellektu-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ellen Vorarbeit. Es galt zunächst die traditionale Weltsicht einer gottgewollten hierarchischen Welt- und Sozialordnung zu erschüttern und ihr einen neuen Entwurf einer menschenwürdigen Ordnung gegenüberzustellen. Auch bei diesem Vorhaben sollte sich die calvinistische Glaubenslehre als maßgeblicher Katalysator erweisen. Indem sie kirchliche und weltliche Autoritäten und überkommene Dogmen entthronisierte, ebnete sie den Weg für das systematische und vernunftrechtliche Denken. So wie sich das Gewissen der Menschen unvermittelt vor Gott zu verantworten habe, so solle auch die Wissenschaft direkt zur Welt, also zur Natur und zur Gesellschaft, vordringen und deren Gesetze erschließen.

Das Vorhaben, eine neue Sozialordnung zu begründen, setzte also zunächst eine modifizierte Weltsicht voraus, wofür das calvinistische Gottesbild die entscheidende Voraussetzung bot. Wie angedeutet, dachte *Calvin* Gott als fernes, seiner Schöpfungsordnung entrücktes und unerforschliches Wesen. Er habe die Welt zwar geschaffen, ihre Entwicklung aufgrund des Wissens um die Unvollkommenheit seiner Geschöpfe aber sich selbst überlassen. Damit konnte die Herstellung einer gottgefälligen Ordnung letztlich dem Glauben und dem gottgefälligen Leben der Menschen anheimgestellt werden. Die Nichterkennbarkeit Gottes schuf also einen Freiraum für die Erkennbarkeit und Gestaltbarkeit der Realität.

Der maßgebliche Unterschied gegenüber der traditionalen Weltsicht ist darin zu sehen, dass die göttlich vorbestimmte und die reale Welt- und Sozialordnung nicht länger als Identität gesehen wurden. Die Einsicht in die Divergenz zwischen göttlicher und weltlicher Ordnung war zwar auch den Vertretern der scholastischen Philosophie nicht fremd, sie wurde jedoch als temporäres Übel gedeutet. Im Vordergrund stand das Bemühen, die prinzipielle Einheit von gottgewollter und weltlicher Ordnung rational zu begründen und zu legitimieren. Der Glaube an Gott sei die Voraussetzung für das wahre Verständnis der Welt. Die Philosophie verstand sich deshalb als Magd der Theologie, deren Vorrang nie bestritten wurde, weshalb auch der empirischen Überprüfung der rationalen Thesen keine Bedeutung zugeschrieben wurde. Die Vorstellung einer prinzipiellen Einheit von normativer, weil gottgewollter Ordnung und realer, weil in letzter Instanz gottgelenkten Ordnung macht die Essenz aller traditionalen, die hierarchisch-ständischen Sozialverhältnisse legitimierenden Weltbilder aus. Sie bestimmte in je eigenständiger Form das Denken der klassischen griechischen Philosophie, der scholastischen Philosophie oder der islamischen Philosophie (vgl. *Burckhardt* 1994; *Gurjewitsch* 1994; *Leipold* 2001). Natürlich gab es immer wieder kritische Einwendungen zur Widerlegung dieser Einheit. Sie mußten scheitern, weil sie selbst einer religiösen Legitimierung entbehrten, die erst eine denk- und verhaltensbestimmende Modifikation der Weltansicht der gläubigen Individuen und damit der Denkweisen und der Lebensführung zu bewirken vermag. Die calvinistische Idee eines weltentrückten Gottes und einer sich selbst überlassenen Welt- und Sozialordnung bot eine solche religiöse Legitimation und eröffnete damit eine Modifikation der Weltsicht. Sie schuf die geistigen Antriebe, die reale Welt- und Sozialordnung durch den Gebrauch der Vernunft zu erforschen und in Richtung einer gerechteren Ordnung zu verändern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das primäre Erkenntnisinteresse der calvinistisch inspirierten Wissenschaftler war zunächst nicht auf die Erforschung der Natur und der wirtschaftlich-technischen Anwendung des Wissens, sondern vielmehr auf die Erforschung gesellschaftlicher Verhältnisse und deren Veränderung gerichtet. Die Schaffung einer gerechten Gesellschaftsordnung geriet also zum eigentlichen Aktionsfeld der frühen philosophischen, juristischen und später der ökonomischen Denkschulen. Von daher erklärt sich, weshalb diese Wissenschaften zuerst in Holland und dann in England im späten 16. und im 17. Jahrhundert aufblühten und die wissenschaftliche Grundlage für eine neue liberale Weltsicht liefern sollten.

Die Details der wegbereitenden Denker und Denkschulen können hier nicht aufgezeigt werden. Die bahnbrechenden Ideen wurden von der englischen einschließlich der schottischen Staats-, Rechts-, Moral- und Wirtschaftsphilosophie formuliert, die dann die geistesgeschichtliche Entwicklung im kontinentalen Europa prägen und in den konstitutionell verankerten Menschen- und Freiheitsrechten der amerikanischen und französischen Revolution ihren Niederschlag und vorläufigen Abschluß finden sollten. Diese Konstitutionen sind die institutionellen Zeugnisse für die revolutionäre Wende des Denkens hin zur neuzeitlichen, funktional differenzierten und spezialisierten Weltansicht, deren Dreh- und Angelpunkt in der Emanzipation der Vernunft vom Glauben zu sehen ist. Die Entdeckung und Nutzung der Vernunft als autonomer Ordnungsfaktor waren möglich, weil zuvor die jenseitige und diesseitige Welt und dann in der diesseitigen Welt kirchliche und weltliche Herrschaft, Moral und Recht voneinander getrennt, aber gleichwohl als autonome Bereiche mit je eigenen und begrenzten Funktionen akzeptiert wurden. Damit war die Einsicht verbunden, dass die Ordnung der diesseitigen Welt nicht mehr länger an transzendenten Vorgaben oder Wahrheiten, sondern an der Freiheit und Gleichheit der Menschen zu orientieren sei. Die Hauptfunktion von Staat und Recht ist dann gemäß dem Verständnis von *I. Kant* darin zu sehen, die individuelle Freiheit nach Maßgabe der Zusammenstimmung und der produktiven Zusammenarbeit mit der Freiheit aller durch allgemeine, abstrakte Gesetze oder Regeln zu beschränken und zu sichern. Institutionen, die diesem Geist verpflichtet sind, verkörpern daher die Essenz rational, also vernunftrechtlich gebundener Institutionen (vgl. *Böckenförde* 1976, S. 66 ff.). Diese Qualifikation können sie erst dann erhalten und verdienen, wenn zuvor Glaube und Vernunft, Moral und Recht und damit Kirche als Verwalter des Glaubens und Staat als Verwalter des Rechts als getrennte Institutionen mit je eigenen Funktionen gesehen und akzeptiert werden. Diese neue revolutionäre Weltansicht musste jedoch zuvor mühselig vorgedacht und dann erkämpft werden. Sie bildet die eigentliche ideelle Grundlage der neuzeitlichen Gesellschafts- und Wirtschaftsformen und deren Institutionen. *Maine* (1997) hat den neuzeitlichen Wandel treffend mit der Formel des Übergangs vom Status zum Vertrag auf den Punkt gebracht. Darin ist der eigentliche Ursprung für die Entfaltung des Kapitalismus zu vermuten.

Wie *Max Weber* (1924, S 174 ff.) nicht müde wurde zu betonen, findet man fast alle Motive, Organisations- und Marktformen des Kapitalismus in vielen vorkapi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

talistischen Epochen. Die Entfaltung der hochspezialisierten, unternehmerisch organisierten Produktions- und Tauschwirtschaft stieß jedoch auf traditionale, religiöse, ständische und nicht zuletzt ideelle Schranken, die zwischen den vertikal abgestuften Ständen und sozialen Schichten existierten. Erst deren Überwindung schuf die ideellen und institutionellen Grundlagen für die Entfaltung der neuzeitlichen Wirtschaftsweise und deren Institutionen.

F. Schlussbemerkungen

In diesem Beitrag sollte am Beispiel ausgewählter Theorieansätze und deren historischer Anwendung daran erinnert werden, dass das hier interessierende Spannungsverhältnis zwischen ideellen und materiellen Einflussfaktoren des institutionellen und wirtschaftlichen Wandels eine lange theoretische Vorgeschichte hat, die in den neueren institutionenökonomischen Theorien entweder negiert wird oder deren Einsichten erst wieder mühsam entdeckt werden mussten. Die Theorie des institutionellen Wandels von *North* und deren werkimmanente Verbesserung liefert dafür ein anschauliches Beispiel. Viele seiner Erklärungsvariablen und Thesen, dass z. B. Ideen, Kultur, Geschichte und damit informale Institutionen und deren pfadabhängige Entwicklung für den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel von Belang seien, sind alle schon und oft auch plausibler vorgedacht worden. Von daher scheint die Empfehlung einer intensiveren Beschäftigung mit den methodischen und empirischen Vorzügen und Defiziten der religionssoziologischen, kulturvergleichenden, wirtschaftshistorischen Theorieansätze ein erfolgsträchtiges, weil ideen- und kostensparendes Vorhaben zu sein. Jedenfalls werden diese Theorien in den aktuell verbreiteten Lehrbüchern zur Institutionenökonomie nur marginal zur Kenntnis genommen. Das vorrangige Augenmerk der dort präsentierten Theorien ist ganz auf die Analyse moderner, ausdifferenzierter Marktwirtschaften westlichen Musters und damit auf die einseitige Analyse materiell-ökonomischer Einflussfaktoren des institutionellen Wandels gerichtet. Die Fokussierung auf Gesellschafts- und Wirtschaftssysteme westlichen Musters und auf die hier geltenden ökonomischen Einflussvariablen und Kalküle hat zweifellos ihre Berechtigung. In diesem Beitrag sollten nur einige Einseitigkeiten aufgezeigt werden. Denn selbst innerhalb einzelner Länder, die zum westlichen Kulturkreis gehören, sind die historisch gewachsenen ideellen Vorstellungen darüber, wie eine produktive und gerechte Gesellschaft geordnet und demgemäß auch reformiert werden sollte, sehr unterschiedlich. Beispielhaft seien hier nur die unterschiedlichen Muster in den Vereinigten Staaten von Amerika und in Deutschland genannt. Überspitzt formuliert, wird in Amerika der Staat als gesellschaftliche Veranstaltung, in Deutschland dagegen die Gesellschaft als staatliche Veranstaltung begriffen, weshalb man Amerika als selbstvertrauende und Deutschland als staatsvertrauende Bürgergesellschaft charakterisieren kann (zu den ideellen Wurzeln vgl. *Leipold* 2000; 2003b). Grundlegende Reformen des überregulierten deutschen Sozialstaates setzen deshalb zuerst eine ideelle Neuorientierung bei der breiten Bevölkerungsmehrheit voraus.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wie durch alltägliche Erfahrungen jedem unvoreingenommenen Beobachter des Weltgeschehens – aktuell am deutlichsten im Verlauf der Ereignisse im Irak – vor Augen geführt wird, weisen die ideellen Weltansichten über die Ordnung und Reform von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft aus einer interkulturellen Perspektive besehen noch sehr viel markantere Unterschiede auf. Auch im 21. Jahrhundert werden einzelne Kulturen und Länder sich durch unterschiedliche Denk- und Institutionenmuster auszeichnen. Denn so lange die ideellen Weltbilder interkulturell verschieden bleiben, solange werden die Bereitschaft und Durchsetzbarkeit von wirtschaftlichen und erst recht von grundlegenden Institutionenreformen in Staat und Gesellschaft verschieden zu veranschlagen sein. Für die Institutionenökonomik verbindet sich damit die Forderung nach einer systematischeren Erforschung des Wechselverhältnisses zwischen ideellen und ökonomisch-materiellen Einflussfaktoren des institutionellen und wirtschaftlichen Wandels. Diese Forderung läuft auf einen Ausbau der Institutionenökonomie hin zu einer kulturvergleichend konzipierten Institutionenökonomik hinaus.

Literatur

Andreski, S. (1964): Oriental Despotism or Agrarian Bureaucracy, in: Derselbe, The Uses of Comparative Sociology, Berkeley (Los Angeles), S. 163 – 174.

Berman, H. J. (1991): Recht und Revolution. Die Bildung der westlichen Rechtstradition, Frankfurt am Main.

Böckenförde, E.-W. (1976): Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs, in: Derselbe, Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staaatstheorie und zum Verfassungssrecht, Frankfurt am Main, S. 65 – 92.

Borchardt, K.(1977): Der „Property-Rights-Ansatz“ in der Wirtschaftsgeschichte – Zeichen für eine systematische Neuorientierung des Fachs?, in: J. Kocka (Hg.), Theorien in der Praxis des Historikers, Göttingen, S. 140 – 156.

Breuer, S. (1990): Der archaische Staat. Zur Soziologie charismatischer Herrschaft, Berlin.

Breuer, S. (1998): Der Staat. Entstehung, Typen, Organisationsformen, Reinbek (Hamburg).

Brunner, O. (1956): Neue Wege der Sozialgeschichte, Göttingen.

Burckhardt, M. (1994): Metamorphosen von Raum und Zeit. Eine Geschichte der Wahrnehmung, Frankfurt am Main / New York.

Carneiro, R. L. (1978): Political Expansion as an Expression of the Principal of Competitive Exclusion, in: R. Cohen and E. R. Service (eds.), Origins of the State, Philadelphia, S. 205 – 223.

Demsetz, H.(1967): Toward a Theory of Property Rights, in: American Economic Review, Vol. 57, S. 347 – 359.

Denzau, A. T. / *North,* D. C. (1994): Shared Mental Models. Ideologies and Traditions, in: Kyklos, Vol. 47, S. 3 – 31.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diamond, J. (1998): Arm und Reich. Die Schicksale menschlicher Gesellschaften, Frankfurt am Main.

Durkheim, E. (1981): Die elementaren Formen des religiösen Lebens, Frankfurt am Main.

Engels, F. (1972): Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staats, in: K. Marx / F. Engels, Ausgewählte Schriften in zwei Bänden, Bd. II, Berlin, S. 155 – 301.

Eucken, W. (1950): Die Grundlagen der Nationalökonomie, 6. Aufl., Berlin / Göttingen / Heidelberg 1990.

Fenoaltea, S. (1975): The Rise and Fall of a Theoretical Model: The Manorial System, in: Journal of Economic History, Vol. 35, S. 386 – 409.

Geertz, C. (1991): Dichte Beschreibung. Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme, 2. Aufl., Frankfurt am Main.

Gellner, E. (1990): Pflug, Schwert und Buch. Grundlinien der Menschheitsgeschichte, Stuttgart.

Gurjewitsch, A. (1994): Das Individuum im Europäischen Mittelalter, München.

Hallpike, C. R. (1988): The Principles of Social Evolution, Oxford.

Harris, M. (1990): Kannibalen und Könige. Die Wachstumsgrenzen der Hochkulturen, Stuttgart.

Hegel, G. W. F. (1959): Einleitung in die Geschichte der Philosophie, Berlin.

Hegel, G. W. F. (1964a): Grundlinien der Philosophie der Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaften im Grundrisse, 4. Aufl., Stuttgart / Bad Canstatt.

Hegel, G. W. F. (1964b): Phänomenologie des Geistes, 4. Aufl., Stuttgart / Bad Canstatt.

Herrmann-Pillath, C. (1991), Der Vergleich von Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen: Wirtschaftsphilosophische und methodologische Betrachtungen zur Zukunft eines ordnungstheoretischen Forschungsprogramms, in: ORDO, Bd. 42, S. 15 – 68.

Herrmann-Pillath, C. (1992), Die ökonomische Theorie der Geschichte, in: ORDO, Bd. 43, S. 503 – 513.

Huntington, S.P. (1996): Der Kampf der Kulturen. The Clash of Civilizations. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, München / Wien.

Jellinek, G. (1919): Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. Ein Beitrag zur modernen Verfassungsgeschichte, München / Leipzig.

Jones, E. L. (1991), Das Wunder Europa. Umwelt, Wirtschaft und Geopolitik in der Geschichte Europas und Asiens, Tübingen.

Kahan, A. (1973): Notes on Serfdom in Western and Eastern Europe, in: Journal of Economic History, Vol. 33, S. 86 – 99.

Kohl, K.-H. (1993): Ethnologie-Die Wissenschaft vom kulturell Fremden, München.

Leipold, H. (1996): Zur Pfadabhängigkeit der institutionellen Entwicklung, in: D. Cassel (Hg.), Entstehung und Wettbewerb von Systemen, Berlin, S. 93 – 115.

Leipold, H. (1997): Der Zusammenhang zwischen der Entstehung und dem Wettbewerb von Ordnungen, in: K. von Delhaes und U. Fehl (Hg.), Dimensionen des Wettbewerbs, Stuttgart, S. 397 – 427.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Leipold, H. (1998): Die große Antinomie der Nationalökonomie: Versuch einer Standortbestimmung, in: ORDO, Bd. 49, S. 15 – 42.

Leipold, H. (2000): Die kulturelle Einbettung der Wirtschaftsordnungen: Bürgergesellschaft versus Sozialstaatsgesellschaft, in: B. Wentzel und D. Wentzel (Hg.), Wirtschaftlicher Systemvergleich Deutschland – USA, Stuttgart, S. 1 – 52.

Leipold, H. (2001): Islam, institutioneller Wandel und wirtschaftliche Entwicklung, Studien zur Ordnungsökonomik, Nr. 27, Stuttgart.

Leipold, H. (2003a): Kulturelle Determinanten der wirtschaftlichen Entwicklung, in: H.-H. Höhmann und H. Pleines (Hg.), Wirtschaftspolitik in Osteuropa zwischen ökonomischer Kultur, Institutionenbildung und Akteursverhalten. Russland, Polen und Tschechische Republik in Vergleich, Bremen, S. 14 – 41.

Leipold, H. (2003b): Funktionen und Formen der Zivilgesellschaft, in: Chr. Meier, H. Pleines und H-H. Schröder (Hg.), Ökonomie – Kultur – Politik. Transformationsprozesse in Osteuropa, Bremen, S. 82 – 107.

Mackie, J.L. (1981): Ethik. Auf der Suche nach dem Richtigen und Falschen, Stuttgart.

Maine, H.S. (1997): Das alte Recht: sein Zusammenhang mit der Frühgeschichte der Gesellschaft und sein Verhältnis zu modernen Ideen, Baden-Baden.

Marx, K. (1972a): Zur Kritik der Politischen Ökonomie, Erstes Heft, Berlin.

Marx, K. (1972b): Das Kapital, 1. Bd., Berlin.

Marx, K. / *Engels,* F. (1953): Ausgewählte Briefe, Berlin.

McManus, J. (1972): An Economic Analysis of Indian Behavior in the North American Fur Trade, in: Journal of Economic History, Vol. 32, S. 36 – 53.

Müller-Armack, A. (1981): Genealogie der Wirtschaftsstile, in: Derselbe, Religion und Wirtschaft. Geistesgeschichtliche Hintergründe unserer europäischen Lebensform, 3. unveränderte Auflage, Bern / Stuttgart, S. 46 – 244.

North, D. C. (1988): Theorie des institutionellen Wandels, Tübingen 1988.

North, D. C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen.

North, D. C. (1993): The Paradox of the West, http: // econwpa.wustl.edu:80 / eps / eh / papers / 9309 / 9309005.pdf.

North, D. C. (1994), Economic Performance through Time, in: American Economic Review, Vol. 84, S. 359 – 368.

North, D. C. (1995): The Adam Smith Address: Economic Theory in a Dynamic Economic World, in: Business Economics, Vol. 30, S. 7 – 12.

North, D. C. (1999): Hayeks Beitrag zum Verständnis des Prozesses wirtschaftlichen Wandels, in: V. Vanberg (Hg.), Freiheit, Wettbewerb und Wirtschaftsordnung. Hommage zum 100. Geburtstag von Friedrich A. von Hayek, Freiburg i. Br. / Berlin / München, S. 57 – 78.

North, D. C. / *Thomas,* R. P. (1973): The Rise of the Western World: A New Economic History, Cambridge.

Oberman, H. A. (2003): Zwei Reformationen. Luther und Calvin, Alte und Neue Welt, Berlin.

Popper, K. R. (1980): Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Bd. II, Falsche Propheten. Hegel, Marx und die Folgen, 6. Auflage, Tübingen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sahlins, M. D. (1976), Stone Age Economics, London.

Schluchter, W. (1980): Rationalismus der Weltbeherrschung. Studien zu Max Weber, Frankfurt am Main.

Schluchter, W. (1988): Religion und Lebensführung. Bd. 1: Studien zu Max Webers Kultur- und Werttheorie, Frankfurt am Main.

Service, E. R. (1977): Ursprünge des Staates und der Zivilisation. Der Prozeß der kulturellen Evolution, Frankfurt am Main.

Service, E. R. (1979): The Hunters, 2. Aufl., Englewood Cliffs (New Jersey).

Tenbruck, F. H.(1975): Das Werk Max Webers, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Bd. 27, S. 663 – 702.

Troeltsch, E. (1994): Die Soziallehren der christlichen Kirchen und Gruppen. Neudruck der Ausgabe Tübingen 1912, Teilband II, Tübingen.

Weber, M. (1914): Vorwort, in: Derselbe, Grundriss der Sozialökonomik, 1. Abs. Wirtschaft und Wirtschaftswissenschaften, Tübingen, S. VII – IX.

Weber, M. (1922a): Die Objektivität sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis, in: Derselbe, Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, Tübingen, S. 146 – 214.

Weber, M. (1922b): Kritische Studien auf dem Gebiet der kulturwissenschaftlichen Logik, in: Derselbe, Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, Tübingen, S. 215 – 290.

Weber, M. (1924): Wirtschaftsgeschichte, 2. Auflage, München und Leipzig.

Weber, M. (1972): Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie, Bd. I, Tübingen.

Weber, M. (1976): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. rev. Auflage, Tübingen.

Weber, M. (1991): Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen. Konfuzianismus und Taoismus. Schriften 1915 – 1920, Tübingen.

Wesel, U. (1985): Frühformen des Rechts in vorstaatlichen Gesellschaften, Frankfurt am Main.

Wesson, R. G. (1967), The Imperial Order, Berkeley (Los Angeles).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Korreferat zum Referat von Helmut Leipold

Grundlegende Institutionenreformen im Spannungsverhältnis zwischen ideellen und materiellen Einflussfaktoren

Von *Hans G. Nutzinger,* Kassel

A. Vorbemerkung

Helmut Leipold legt einen außerordentlich kenntnisreichen und ausgewogenen Beitrag zu seiner Thematik vor, der besonders auch davon profitiert, dass er sich auf die profunde Kenntnis von und die intensive Auseinandersetzung mit wichtigen deutschsprachigen Vorarbeiten aus dem 19. Jahrhundert (insbesondere von *G. W. F. Hegel* sowie von *Karl Marx* und *Friedrich Engels*) und vor allem auf den für den Wechselbezug zwischen ideellen und materiellen Einflussfaktoren fundamentalen Beitrag von *Max Weber,* insbesondere dessen Studie „Die protestantische Ethik und der ‚Geist' des Kapitalismus", stützen kann – eine im gegenwärtigen institutionenökonomischen Diskurs äußerst knappe und daher besonders wertvolle Ressource. *Helmut Leipold* zeigt hier sehr deutlich auf, wie sich wesentliche Elemente dieser Überlegungen in der Theorie des institutionellen Wandels bei *Douglas C. North* „wiederfinden", ohne dass eine eingehende Auseinandersetzung mit und eine unmittelbare Rezeption von *Weber*schen Ideen bei *North* und anderen Theoretikern des institutionellen Wandels stattgefunden hätte. In gewisser Weise gilt hier in Erweiterung eines bekannten Satzes die Feststellung: „Originalität ist ein Mangel an Literatur- und Sprachkenntnis".

Ich kann *Helmut Leipold* nur uneingeschränkt beipflichten, wenn er eine bisher meines Wissens so noch nicht gesehene Verwandtschaft zwischen *Hegel*s Vorrede zu seinen „Grundlinien der Philosophie des Rechts" (mit der pointierten Gleichsetzung von „Vernünftigen" und „Wirklichen") und der naiven Effizienzthese der modernen Institutionenökonomik aufzeigt. Der extreme Idealismus von Hegel in dieser Frage wird von ihm mit aller wünschenswerter Klarheit herausgearbeitet. Sehr verdienstvoll ist auch Leipolds Relativierung eines monokausalen – und vor allem in der ehemaligen Sowjetunion dogmatisierten – „Historischen Materialismus" bei *Marx,* die er richtig mit der Person und interessanten brieflichen Äußerungen von *Friedrich Engels* in Verbindung bringt und inhaltlich belegt. Man könnte hier sogar auf *Karl Marx* selbst hinweisen, der auch in seinem Hauptwerk, dem ersten Band des „Kapital" (MEW 23, Kap. 8), bei der Untersuchung des „Normalarbeitstages" einen überhistorischen, also nicht einfach auf bestehende Produk-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionsverhältnisse zurückführbaren Gerechtigkeitsbegriff zugrunde legt; Marx berücksichtigt nämlich hier nicht nur die „moralischen Elemente“, die er in die Reproduktionskosten der Ware Arbeitskraft und damit in ihren Wert eingehen lässt, sondern er rekurriert überdies bei seiner Bestimmung der „gesellschaftlich notwendigen Arbeitszeit“ nicht einfach auf die kapitalistische Konkurrenz, und bezieht sich vielmehr auf ein abstraktes „vernünftiges Arbeitsmaß“ und einen „normalen, der Menschennatur angemessenen Umsatz von Lebenssubstanz in Bewegung“ (MEW 23, S. 549). Wenn also Marx bei der Diskussion des Normalarbeitstages den Kapitalismus nicht nur an seinen eigenen Funktionsnotwendigkeiten misst, sondern auch an einem abstrakteren, möglicher Weise diese Produktionsweise transzendierenden Kriterium der Angemessenheit, dann können Ideen auch bei Marx selbst nicht einfach als Ausfluss materieller Produktionsverhältnisse betrachtet werden, wie er dies natürlich in seinem von Leipold zitierten Vorwort zur „Kritik der politischen Ökonomie“ zumindest nahe legt und wie wie dies dann später im sowjetamtlichen „Historischen Materialismus“ („Histomat“) dogmatisiert wurde.

Auch die Darstellung des Wechselverhältnisses von Ideen und Interessen bei *Max Weber* finde ich ausgesprochen instruktiv, und ich bin dem Autor dankbar, dass er in seiner hier vorliegenden Überarbeitung einige von mir angeregte Modifikationen aufgenommen hat. Einige andere Anregungen von mir zu *Weber*s vieldiskutierten Calvinismusthese, die *Helmut Leipold* nicht aufgegriffen hat, will ich im folgenden Abschnitt nochmals anführen, nicht so sehr als Kritik an tatsächlichen oder auch nur vermeintlichen Mängeln seines Beitrags, sondern vor allem als Hinweis für künftige Forschungen und Überlegungen, die für ihn und andere Sozial- und Kulturwissenschaftler in diesem Themenfeld hilfreich und weiterführend sein dürften. Ich beschränke mich dabei auf jene Gesichtspunkte meines mündlichen Korreferats auf der Ausschusstagung, die ich auch jetzt noch nach Lektüre der hier vorliegenden Überarbeitung seines Referates und einer erneuten Reflexion meiner damaligen Überlegungen für eine weiterhin für untersuchungs- und ggf. modifikationsbedürftig halte.

B. Ein paar kritische Anmerkungen zu Kapitalismus und „Calvinismus“

1. Die nun gerade hundertjährige Debatte um die *Weber*-These über den Zusammenhang von „protestantischer Ethik und ‚Geist‘ des Kapitalismus“ hat inzwischen eine umfangreiche Literatur hervorgerufen, die allerdings vorwiegend religionssoziologischer und religionswissenschaftlicher Art ist und mir bisher noch nicht hinreichend durch (kirchen-)historische und ökonomische Forschungen abgesichert erscheint; dies ist jedenfalls mein Eindruck von einer Expertentagung zu dieser Thematik in Heidelberg im Frühjahr 2004, an der ich als Gast teilnehmen durfte. Ohne dass ich professioneller Wirtschafts- oder Kirchenhistoriker wäre und ohne dass ich mich auf eine detaillierten Kenntnis der einschlägigen Literatur

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

berufen könnte, habe ich doch aus der gelegentlichen Beschäftigung mit der Thematik und insbesondere auch aus den Diskussionen der Heidelberger Jubiläumstagung von 2004 aus Anlass des Ersterscheinens dieser Studie1904/05 ein wenig den Eindruck gewonnen, dass im Nachgang zu der äußerst anregenden These von *Max Weber* sehr viel „virtuelle Kirchengeschichte" entstanden ist, deren Verknüpfung mit der *Weber*-These mir oft enger zu sein scheint als mit der damaligen und auch heutigen theologischen Diskussion und der sie begleitendenden seelsorgerlichen und lebensweltlichen Praxis sowie der ohnehin nur schwer quantifizierbaren realwirtschaftlichen Entwicklung (zumal es ja damals eine vergleichende Sozialproduktsrechnung noch nicht einmal in Ansätzen gab). Hier sehe ich ein deutliches Defizit bisheriger und ein nicht minder deutliches Desiderat künftiger Forschung.

2. *Helmut Leipold* ist, wie bereits oben bemerkt, einigen von mir in diesem Zusammenhang genannten Zweifeln (vermutlich aus Zeitmangel) nicht weiter nachgegangen; die wichtigsten erscheinen hier nun als Kritik am Beitrag von *Helmut Leipold,* der sich natürlich seinerseits darauf berufen kann, dass er nur die vorherrschende Literaturmeinung zur Thematik wiedergibt und dass die einzelnen von mir genannten Bedenken für seine zentralen Thesen nicht von entscheidender Bedeutung sind. Dem würde ich zwar grundsätzlich zustimmen, aber angesichts der von mir immer wieder in ganz unterschiedlichen Konstellationen wahrgenommenen inflationären Verwendung des Calvinismus-Begriffs, der oft recht undifferenziert, z. B. im Hinblick auf vermutete Gemeinsamkeiten zwischen den von *Calvin* und *Zwingli* begründeten Glaubensrichtungen innerhalb der reformierten Kirche(n), manchmal fast wie ein „deus ex machina", in allerlei verschiedenartigen Kontexten als Erklärungsfaktor bemüht wird und nach meiner Befürchtung mehr zur Entstehung einer „virtuellen Kirchengeschichte" als zur Klärung religionssoziologischer Zusammenhänge, beiträgt, möchte ich jetzt doch ein paar detailliertere Kritikpunkte beispielhaft benennen.

Helmut Leipold folgt der üblichen Darstellung, wonach die calvinistischen Glaubensgemeinden meist Minderheiten blieben, die „sich daher als neue Gegenmacht zu den Obrigkeiten und als Keimzellen für das kritische und selbstverantwortliche Engagement der Bürger" entwickeln mussten. Diese Minderheitsthese ist für mich deswegen nicht überzeugend, weil man in vielen Regionen der Schweiz und Deutschlands, in denen der reformierte Glaube (nicht selten ausgeprägt calvinistischer Observanz) Staatsreligion war, ganz ähnliche Belege wirtschaftlicher Prosperität vorfindet wie in den Gebieten, auf welche die an *Weber* anknüpfende Diskussion sich recht einseitig fokussiert, nämlich jene Regionen, in denen der Calvinismus tatsächlich über lange Zeit hinweg oder sogar auf Dauer Minderheitsreligion war.

Wenn hier in der Frage einer wirtschaftich erfolgreichen Minderheitenreligion eine d*ifferentia specifica* des Calvinismus zu sehen wäre, so müsste sich dieser Unterschied zwischen Mehrheits- und Minderheitsreligion auch in den statisti-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schen Daten niederschlagen. Hierfür kenne ich jedoch keine Befunde, und auch Leipold präsentiert keine entsprechenden Belege; es mag sie geben, aber man wäre dann interessiert, sie zu kennen. In den gerade wirtschaftlich besonders prosperierenden Niederlanden entwickelte sich der Calvinismus schon im 16. Jahrhundert rasch hin zu einer Art Staatsreligion, und es ist zumindest sprachlich ungeschickt, wenn Leipold zur Stützung seiner Minderheitenthese sagt, die calvinistischen Gemeinden in den Niederlanden seien „anfänglich Minderheiten geblieben". Gerade für die Herausbildung der Niederlande vom „Burgundischen Reichskreis" hin zu einem unabhängiger Staat, für die Trennung von Spanien und später vom Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation, war der Calvinismus eine wichtige Triebquelle als Abgrenzungsmerkmal gegenüber der römisch-katholischen Kirche, aber auch dem deutschen Luthertum, die beide über keine ausgeprägt obrigkeitskritische Tradition verfügten. Die wichtige identitätsstiftende Rolle des Calvinismus wird am deutlichsten in der Person des *Wilhelm von Oranien-Nassau* (1533 – 1584), der als Führer des niederländischen Unabhängigkeitskampfes und späterer Statthalter der Republik aus staatspolitischen, nicht etwa religiösen Gründen 1573 zum calvinistischen Glauben übertrat. Es erscheint mir angesichts dieses Zeitablaufs doch ziemlich fraglich, wenn man – bei aller berechtigten Anerkenntnis lokaler Autonomie und regionaler Varietät in den „Generalstaaten" – gerade für den Fall der Niederlande das Merkmal der „Minderheitsreligion" als besonders prägend hervorheben wollte. Vielmehr könnte man mit weitaus mehr Plausibilität gerade umgekehrt sagen, dass die Herausbildung der auch wirtschaftlich prosperierenden Niederlande sehr eng mit dem Übergang des Calvinismus von einer Minderheiten- zu einer Mehrheitsreligion verbunden war.

3. So weit es das Heilige Reich Deutscher Nation betrifft, breitete sich die reformierte Konfession nach dem Prinzip des *„cuius regio, eius religio"* („wes das Land, des der Glaube") genau so wie das lutherische Glaubensbekenntnis über die Landesfürsten aus, denen oft die Funktion eines „Notbischofs", nicht selten sogar die eines „summus episcopus" (eines „höchsten Bischofs") zukam. Reformierte Landesherren, gleichviel ob calvinistischer oder zwinglianischer Prägung, setzten ihre Religion als Landesfürsten genauso nach dem Territorialprinzip durch wie ihre entfernteren fürstlichen Glaubensverwandten lutherischer Observanz. In den lutherisch geprägten Herrschaftsgebieten mussten sich die reformierten Gläubigen als Minderheitsgemeinden konstituieren, aber das galt umgekehrt auch für die lutherischen Gemeinden in den reformierten Territorien des Reiches. Ein plastisches Beispiel dafür ist die reformierte Kurpfalz, deren Herrscher mehrfach zwischen Luthertum und reformiertem Glauben hin und herwechselten, ohne dass dieser Bekenntniswechsel nach den mir bekannten Befunden wesentliche Konsequenzen für die wirtschaftliche Entwicklung gehabt hätte. Gerade unter dem Kurfürsten *Friedrich III.*, dem Frommen, der von 1559 – 1576 regierte, wurde in der Pfalz ein für die Folgezeit prägendes Staatswesen nach dem Vorbild Calvins eingerichtet, in dem gerade umgekehrt die Lutheraner bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts nur Anhänger einer geduldeten Minderheitsreligion waren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ganz generell wurde der religiöse Konflikt zwischen Lutheranern und Reformierten (zwinglianischer oder calvinistischer Prägung) erst sehr spät, in der Regel im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts, überwunden, in dem es zu meist landesherrlich verfügten „Unionen" zwischen den verschiedenen protestantischen Glaubensrichtungen kam. Insofern ist es irreführend, wenn das Landeskirchentum in Deutschland mit dem Luthertum identifiziert wird, wie das hier auch wieder *Leipold* tut. Das Beispiel der „Preußischen Union" zwischen Reformierten und Lutheranern ist dafür besonders plastisch, denn sie wurde von dem reformiert geprägten König Friedrich Wilhelm im Jahre 1817 initiiert und diente dem Zweck, die verschiedenen lutherischen und reformierten Landesteile unter einer einheitlichen preußischen Staatskirche auch in religiöser Hinsicht zusammenzuführen. Dem folgten weitere zumeist landesherrlich angestoßene Kirchenunionen zwischen Reformierten und Lutheranern.

4. Ein weiterer Hinweis für künftige Forschungen: *Helmut Leipold* verweist richtig auf die calvinistische Prädestinationslehre und die lutherische Auffassung von „Beruf als Berufung" als zwei, wenn auch durchaus unterschiedliche, Quellen der religiösen Aufwertung der profanen, alltäglichen Berufe und Tätigkeiten durch die Reformation; *Max Weber* selbst gibt schon in seiner Kapitalismusstudie von 1904 diese beiden ideengeschichtlichen Quellen an. *Helmut Leipold* scheint allerdings – anders als *Weber* – die positive Funktion von Luthers Berufsbegriff für wirtschaftliche Entwicklung hoch einzuschätzen (und ich habe den Eindruck, dass diese positive Sicht mit den historischen Befunden durchaus verträglich ist). *Max Weber* selbst dagegen hebt deutlicher die traditionalistischen und damit aus seiner Sicht der wirtschaftlichen Entwicklung weniger förderlichen Aspekte des lutherischen Berufsbegriffs hervor. Dieser von *Weber* pointiert hervorgehobenen Ambivalenz des lutherischen Berufsbegriffs im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung sollte nach meinen Eindruck in der Forschung noch ein größeres Gewicht beigemessen werden, insbesondere im Hinblick auf die Frage, inwieweit sich das traditionalistische Element des lutherischen Berufsbegriffs im Vergleich zu dem *Max Weber* herausgearbeiteten positiven Wirkungen der calvinistischen Prädestinationslehre tatsächlich als eher entwicklungshemmend bestätigt hat.

5. Mein letzter Gesichtspunkt ist durchaus nicht als Kritik an dem Beitrag von *Helmut Leipold* zu verstehen, aber doch als Hinweis für eine moderne ideen- und realgeschichtliche Betrachtung der kapitalistischen Entwicklung vor allem in Mitteleuropa: Gerade im 18. Jahrhundert hatte als Folge des Humanismus und des Kameralismus, aber auch der erzwungenen Koexistenz verschiedener religiöser Bekenntnisse im Heiligen Reich Deutscher Nation, eine Weiterentwicklung des Katholizismus im Hinblick auf die katholischen Landesherren, insbesondere in Österreich und Bayern, stattgefunden. In dem als kirchenkritisch empfundenen „Josephinismus" des Habsburgers Joseph II sind deutliche Züge einer bewussten Modernisierungspolitik auch katholisch geprägter Landesherren zu erkennen. Inwieweit hierfür auch innerkatholische religiöse Weiterentwicklungen, wie etwa eine spätere positive Bewertung der „Werkgerechtigkeit" nicht nur im Hinblick auf

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

religiöse Werke, wie im Mittelalter, sondern auch auf die Werke des Alltags, von Bedeutung gewesen sind, kann ich in keiner Weise beantworten. Aber ich habe den Eindruck, dass zum vollen Verständnis der wirtschaftlichen Entwicklung, gerade in Mitteleuropa, auch eine genauere Fokussierung der ideen- und realgeschichtlichen Entwicklung in den katholisch geprägten Herrschaftsgebieten von Bedeutung ist, die ja ihrerseits von den protestantischen Nachbarterritorien nicht unbeeinflusst blieben und *vice versa.* Hier sind aus meiner Sicht Theologen, Historiker und modere Institutionenökonomen in gleicher Weise zur disziplinären Weiterarbeit und zur interdisziplinären Zusammenarbeit aufgefordert. Die Calvinismus-These von *Weber* kann hier nur ein erster Einstieg sein; die von ihm dabei angesprochenen Fragen der Interaktion von Ideen und materiellen Bedingungen sind aber zu wichtig, als dass man sie den *Weber*-Spezialisten überlassen dürfte.

Literatur

(soweit nicht schon im Hauptreferat enthalten)

Marx, Karl (1867): Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Bd. 1: Die Produktion des Kapitals. In: Marx-Engels-Werke, Bd. 23, Berlin: Dietz-Verlag 1956 ff.

Nutzinger, Hans G. (1983): Gerechtigkeit bei Marx und Mill. In: Ökonomie und Gesellschaft, Jahrbuch 2: Wohlfahrt und Gerechtigkeit. Frankfurt am Main / New York: Campus, S. 118 – 140.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Reformverzögerung: Eine Theorie und drei Beispiele

Von *Philipp J. H. Schröder,* Aarhus[1]

A. Einleitung

In diesem Ausatz wird das Phänomen des Reformstaus untersucht. Den Ausgangspunkt der Untersuchung bildet die Beobachtung, dass wirtschaftspolitische Reformen in vielen Ländern verzögert werden oder ganz scheitern, obwohl alle Beteiligten besser gestellt werden oder zumindest die betroffenen Volkswirtschaften insgesamt von den Reformen profitieren. Beispiele sind der Abbau von chronischen Defiziten der öffentlichen Haushalte und der Rentenversicherungsysteme, die langfristig unverzichtbar sind, wenn es nicht zum Zusammenbruch der öffentlichen Finanzen und der Sozialsysteme kommen soll. Weitere Beispiele sind Reformen eines durch rasch anwachsende Kosten gefährdeten Gesundheitssystems oder von Arbeitsmarktinstitutionen in Volkswirtschaften mit hoher struktureller Arbeitslosigkeit. Für alle diese Beispiele gilt, dass Reformen durch den Widerstand sozioökonomischer Interessensgruppen verschoben oder gefährdet werden, obwohl die meisten Beteiligten die übergeordnete Notwendigkeit einer Reform anerkennen.

Zu analytischen Zwecken ist es sinnvoll, zwischen zwei grundlegenden Typen des Reformstaus zu unterscheiden. In Ermangelung besserer Begriffe werden diese beiden Typen hier Reformverzögerung und Reformblockade genannt. Als Reformverzögerung wird hier eine Situation definiert, in der eine Reform verschleppt oder verspätet durchgeführt wird, obwohl alle Beteiligten unter dem Status quo leiden und durch eine Reform besser gestellt würden. Es handelt sich also um Reformen, die das Pareto-Kriterium erfüllen. Warum scheitern fiskalpolitische Stabilisierungsmaßnahmen, obwohl sie alle Beteiligten, einschließlich derjenigen, die eine erhöhte Steuerlast zu tragen haben, besser stellen, am Widerstand einzelner sozioökonomischer Interessensgruppen (*Alesina / Drazen,* 1991)? Oder warum wird ein öffentliches Gut, das jedes einzelne Individuum anbieten könnte, nicht oder nur verzögert angeboten, obwohl alle Beteiligten einschließlich des Anbieters von seiner Bereitstellung profitieren würden (*Bliss / Nabuff,* 1984)?

---

[1] Aarhus School of Business, Fuglesangs Allé 4, DK-8210 Aarhus V, Dänemark, Tel.: +45 89486392, Fax: +45 89486125, psc@asb.dk. Der Autor dankt den Teilnehmern der Jahrestagung dieses Ausschußes in Berlin 2004 für ihre Kommentare, insbesondere Thomas Apolte und Herbert Brücker verdanke ich viele wertvolle Anregungen. Der Autor ist natürlich für alle verbleibenden Fehler und Auslassungen verantwortlich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Situation der Reformverzögerung unterscheidet sich von Interessenskonflikten, in denen die Volkswirtschaft insgesamt aus der Perspektive eines wie auch immer definierten Gemeinwohls durch die Reform besser gestellt wird, einzelne Individuen oder Interessensgruppen jedoch die Reform blockieren, weil sie durch sie schlechter gestellt werden. In dieser Situation, die hier als Reformblockade definiert wird, erfüllt das Reformprogramm nicht das Pareto-Kriterium. Ein Beispiel ist die Blockade von Arbeitsmarktreformen, die zu einer erhöhten Beschäftigung von Arbeitslosen führen würden, durch Unternehmensinsider, deren Löhne als Folge der Arbeitsmarktreformen sinken würden. Natürlich lassen sich in der Praxis nicht alle Reformen der einen oder anderen Gruppe zuordnen und auch die Frage, ob eine Reform dem Gemeinwohl dient, lässt sich aufgrund beschränkter Informationen der betroffenen Akteure wie auch unseres beschränkten Wissens über die volkswirtschaftliche Zusammenhänge häufig nicht eindeutig beantworten.[2]

Auch wird in dem vorliegenden Aufsatz nicht geklärt ob die Situation der Reformverzögerung ein empierisch häufiges Phänomen ist, es wird lediglich behauptet, dass Reformverzögerung eine von mehreren möglichen Ursachen für den Reformstau sein kann.

Die beiden Phänome der Reformverzögerung und der Reformblockade werden hier mit Hilfe eines einfachen spieltheoretischen Modells analysiert. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Frage, inwieweit Reformverzögerungen und -blockaden durch Kompensationen, Steuern oder durch externen Druck auf die betroffenen Agenten aufgelöst werden können. Die Analyse geht von dem Grundgedanken aus, dass ein internes Machtgleichgewicht einen Bias zugunsten des Status quo erzeugen kann. Formal sind beide Spieler, z. B. Regierungs- und Oppositionsparteien oder unterschiedliche Interessensgruppen, in der Lage den Status quo aufrecht zu erhalten. Einzelne Interessensgruppen müssen nachgeben um ein bestimmtes Reformprogramm zu aktivieren und sind deshalb versucht, die Hauptkosten der Reform durch Verzögerungstaktik auf andere Gruppen zu verteilen. *Alesina / Drazen* (1991) charakterisieren die Situation wie folgt:

> „. . . even though it is agreed that stabilization requires a change in fiscal policy to eliminate budget deficits, there may be disagreement about how the burden of the policy change is to be shared. When socioeconomic groups perceive the possibility of shifting this burden elsewhere, each group may attempt to wait the others out.“
>
> (*Alesina / Drazen,* 1991, S. 1171)

Die Situation des Machtgleichgewichts kann zum einen aus der Notwendigkeit bestimmter Aktionen von Agenten oder Gruppen von Agenten für die Reform ergeben, die diese verweigern können. Beispielsweise ist bei vielen umweltpolitischen Maßnahmen die Kooperation der Betroffenen notwendig, damit die Reform ihre Ziele erreicht (Abfalltrennung). Zum anderen entsteht ein Machtgleichgewicht

[2] So wird der Zusammenhang zwischen Lohn und Beschäftigung nicht nur von verschiedenen makroökonomischen Schulen unterschiedlich gesehen, er hängt auch von dem jeweiligen volkswirtschaftlichen Kontext ab.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

häufig aus den Spielregeln demokratisch verfasster Systeme, in denen spezifische Interessensgruppen Parteien bei Wahlen die notwendige Unterstützung verweigern können, die für einen Wahlerfolg notwendig ist. Der Widerstand der Gewerkschaften gegen die Arbeitsmarktreformen der sozialdemokratisch geführten Bundesregierung in Deutschland ist sicher das aktuellste Beispiel, zahlreiche andere Beispiele wie etwa die erfolgreiche Verteidigung der Agrarsubventionen durch Bauernverbände, die traditionell ein wichtiges Klientel konservativer Parteien stellen, lassen sich hier aufführen.

Der vorliegende Beitrag formalisiert dieses Phänomen der Verzögerung und untersucht die Effekte der Symmetrie (Fairness) in Reformprogrammen, der Kompensation und Besteuerung von relativen Verlieren und Gewinnern. Schließlich wird untersucht, ob externer Druck – beispielsweise durch den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die Europäische Union (EU) – die Überwindung von Reformverzögerungen unterstützen kann. Ziel der Analyse ist es, den gemeinsamen Nenner von unterschiedlichen Episoden der Reformverzögerung zu isolieren und ein generelles Spiel der Reformverzögerung zu entwickeln. Dieses Spiel der Reformverzögerung wird dann auf einzelne Beispiele von wirtschaftspolitischen Reformmaßnahmen angewendet. Die Untersuchung zeigt, dass externer Druck in unterschiedlichen Situationen zu unterschiedlichen Konsequenzen im Reformspiel führt. Unter anderem führt die Analyse zu dem überraschenden Ergebnis, dass im Rahmen des Modells eine Besteuerung (reduzierter „payoff“) des Reformgewinners immer den Zeitpunkt der Durchführung der Reform beschleunigt.

Die theoretische Analyse stützt sich auf ein dynamische Variante eines einfachen Spiels mit zwei Spielern und einer allgemeinen „payoff“-Funktion.[3] Während das Spiel der Reformblockade direkt aus dieser einfachen Spezifizierung folgt, ist der Aufbau des Spiels der Reformverzögerung komplexer. Untersucht werden zwei Gleichgewichtskonzepte – ein symmetrisches Gleichgewicht mit gemischten Strategien und ein symmetrisches NashGleichgewicht mit unvollständiger Information. Interessanterweise lässt sich jedoch zeigen, dass die qualitativen Effekte unter beiden Gleichgewichtskonzepten identisch sind. Es lassen sich folglich robuste Schlussfolgerungen aus dem Modell ableiten.

Das Problem der Reformverzögerung und -blockade ist bereits vielfach in der Literatur untersucht worden. *Perotti* (1998) kommt im Bereich der Geld- und Fiskalpolitik zu dem Ergebnis, dass die Konditionalität externer Akteure wie der Weltbank und des IWF positive Effekte für die Durchführung nationaler Reformprogramme hat. *Heineman* (2000) untersucht eine verwandte Fragestellung im Hinblick auf die Kriterien von Maastricht, bei denen externer Druck auf nationale

[3] Dieser theoretische Ansatz knüpft an Arbeiten zum „war of attrition“ von *Bliss / Nalebuff* (1984), *Alesina / Drazen* (1991), *Hendricks / Weiss / Wilson* (1988), *Bilodeo / Slivinsky* (1996), *Heinemann* (2000) aber auch *Fearon* (1998), der einen verwandten verhandlungstheoretischen Ansatz verfolgt, an.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Akteure (Finanzpolitik der Mitgliedsstaaten) ausgeübt wird. *Brücker / Schröder* (2003) analysieren die Effekte der Kopenhagen Kriterien (externer Druck) für die Bekämpfung von weichen Budgetschranken (interne Reformen) in den Kandidatenländern zur EU.

Während sich diese Arbeiten mehr mit dem grundlegenden Problem der Reformblockade als mit dem Problem der Verzögerung von Reformen befassen, verfolgen zwei andere Richtungen in der theoretischen Literatur eine ähnliche Fragestellung wie der vorliegende Beitrag. Das Phänomen der Verzögerung ist jüngst von *Bester / Konrad* (2004) für Konfliktsituationen untersucht worden, in denen eine ‚Entscheidungsschlacht' erst mit einer gewissen Verspätung stattfindet, obwohl alle Agenten über die Kampfstärke und ihre Entwicklung über die Zeit von allen Beteiligten vollständig informiert sind. Insbesondere analysieren *Bester / Konrad* (2004) Situationen mit einem ‚second mover advantage' nicht ungleich der Lage des Reformgewinners in der vorliegenden Arbeit. Allerdings stützt sich die vorliegende Arbeit auf einen anderen Spielaufbau. Anknüpfend an die Arbeit von *Bliss / Nalebuff* (1984) wird hier ein Wartespiel verwendet, in dem die beteiligten Agenten versuchen durch Abwarten ihre Kosten – beispielsweise für die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes – zu reduzieren bzw. auf andere Agenten abzuwälzen. Anwendungen dieser Modelle finden sich auch bei der Analyse von Verzögerungsstrategien in Verhandlungsspielen, vgl. z. B. *Schweizer* (1989), *Fearon* (1998).

Der weitere Beitrag ist wie folgt gegliedert: In Abschnitt 2 wird das theoretische Modell präsentiert und sowohl die Situation der Reformblockade wie auch die komplexere Situation der Reformverzögerung untersucht. In diesem Abschnitt werden auch die Effekte von Kompensationen, Besteuerung und externem Druck analysiert. In Abschnitt 3 werden die Modellergebnisse am Beispiel einzelner Reformepisoden illustriert. Schließlich werden in Abschnitt 4 die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst und Politikempfehlungen diskutiert.

B. Ein Modell der Reformverzögerung

I. Einführung in das Modell

Die Durchsetzung eines Reformprogramms wird hier als ein Spiel zwischen zwei Agenten, i und j, modelliert. Beiden Spielern stehen zwei Strategien zur Verfügung, eine *passive* Strategie und eine aktive Strategie: Wählt ein Spieler die aktive Strategie, löst er das Reformprogramm aus, wählt ein Spieler die passive Strategie, muss der Gegenspieler die aktive Strategie wählen, damit die Reform zustande kommt. Wählt keiner der beiden Spieler die aktive Strategie, wird der Status quo aufrechterhalten. Die Kosten der Reform für den jeweiligen Spieler hängen von der Wahl seiner Strategie ab. So können die Kosten einer erfolgreichen Reform für einen Spieler, der die aktive Strategie wählt, sehr viel höher sein, als für einen Spieler der die passive Strategie wählt. Die Konsequenzen unterschied-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

licher Kosten und Erträge von Reformen werden weiter unten analysiert. Das Spiel ist in diskreter Zeit mit unendlichem Horizont modelliert. Dies bedeutet, dass wenn einer der beiden Spieler die aktive Strategie wählt, das Spiel endet und der Gegenwartswert der jeweiligen Reformerträge über den unendlichen Zeithorizont ausgezahlt wird. Zur Vereinfachung wird angenommen, dass das Spiel die Form alternierender Angebote („alternating offer") hat, so dass der Fall, in dem beide Spieler gleichzeitig die aktive Strategie wählen, ausgeschlossen ist.

Die allgemeine Form der Auszahlungen sieht dann wie in Tabelle 1 beschrieben aus, wobei $\alpha_k, \theta_k > 0 \; \forall \; k = i, j$ gilt. Die Auszahlungen der einzelnen Akteure sind wie folgt definiert: $-\theta$ ist der pro Zeiteinheit erfahrene Verlust im Status quo (keine Reform). α ist der pro Zeiteinheit erfahrene Nutzen wenn der Agent die passive Strategie wählt, die Reform aber durch den Einsatz des anderen Spielers stattfindet. Dies ist der Nutzen des Gewinners, die Auszahlung findet für den unendlichen Zeithorizont statt. Schließlich ist β der pro Zeiteinheit erfahrene Nutzen des aktiven Agenten, also des Agenten der die Reformverantwortung übernimmt (der Verlierer). Auch seine Erträge werden für den unendlichen Zeithorizont ausgezahlt. Zusammenfassend ist zu diesem Spiel zu sagen, dass jeder der Spieler das Reform Problem lösen kann, die jeweiligen Reformprogramme und Reformkosten können jedoch unterschiedlich sein, d. h. $\alpha_i \neq \alpha_j, \beta_i \neq \beta_j$ und $\theta_i \neq \theta_j$.

Tabelle 1

Das allgemeine Reformspiel (Auszahlungen: *i, j*)

		Strategie Spieler *j*	
		passiv	aktiv
Strategie Spieler *i*	passiv	$-\theta_i, -\theta_j$	α_i, β_j
	aktiv	β_i, α_j	$-/-$

Aus dieser einfachen Struktur lassen sich schon die erste Erkenntnisse ableiten. Durch die Beschränkungen der Parameter gilt $\alpha_k > -\theta_k \; \forall \; k = i, j$ so dass jeder der Spieler die Durchführung von Reformen durch den anderen Spieler befürwortet. Ein Beispiel: bei einem Defizit der öffentlichen Haushalte, befürwortet jede sozioökonomische Gruppe eine höhere Steuerlast (oder niedrigere Ausgaben) für die andere sozioökonomische Gruppe um das Budgetdefizit zu schließen. Mit anderen Worten, es geht beim Gewinnen oder Verlieren des Reformspiels nicht darum, wer die Reformen durchführt oder initiiert, sondern wer die Kosten der Reform trägt. Unter diesen Vorraussetzungen, hat die Positionierung des Parameter $\beta_k (k = i, j)$ entscheidenden Einfluss auf das dargestellte Problem. Betrachtet man den Fall in dem $\beta_k < -\theta_k$, dann ist Agent k absolut reformunwillig, weil die Durchführung der Reform (k verfolgt die aktive Strategie) ihn schlechter stellt als die Beibehaltung des Status quo. D. h. diese Reform wäre eine Pareto-Verschlechterung für k. Diese Überlegung führt uns zum ersten Ergebnis:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lemma 1. *Ein Agent k mit $\beta_k < -\theta_k$ ist Reformgegner. Eine Situation der Reformblockade ergibt sich wenn $\beta_k < -\theta_k \; \forall \; k = i, j$.*

Im Unterschied zu dieser Situation beschreibt $\beta_k > \alpha_k$ einen Agenten, der durch das Übernehmen der Reformverantwortung (aktive Strategie) besser gestellt ist als in einer Situation, in der er die passive Strategie wählt und der Gegenspieler die Reformverantwortung übernimmt. Folglich maximiert k durch die unverzügliche Wahl der aktiven Strategie seinen Nutzen, d. h. das Reformproblem wird sofort gelöst.[4]

Somit gilt:

Lemma 2. *Bei der Parameterkonstellation $\beta_k > \alpha_k$ ist k reformwillig. Ein Spieler mit $\beta_k > \alpha_k$ führt sein Reformprogramm unmittelbar durch.*

Die in Lemma 2 beschriebene Situation ist zu vergleichen mit der in diesem Band von *Schrettl* (2005) durchgeführten Untesuchung des Reformeifers. Schließlich kann sich die Pareterkonstellation $-\theta_k < \beta_k < \alpha_k$ ergeben. In dieser Situation würde ein Agent k zwar lieber die Reform selbst durchführen als für immer im Status quo zu verbleiben, er ist jedoch am besten gestellt, wenn der andere Spieler die Reformverantwortung übernimmt, während er selbst die passive Strategie wählt. In dieser Konstellation trägt derjenige Spieler, der die aktive Strategie verfolgt, einen überproportionalen Anteil der Reformkosten und erreicht folglich einen geringern Nutzen als sein passiver Gegenspieler, der damit zum Gewinner des Spiels wird. Es ist genau diese Situation, die – im obigen Zitat von *Alesina / Drazen* (1991) – das Abwarten bzw. das Verzögern zu einer rationalen Entscheidung beider Agent macht. Es gilt:

Lemma 3. *Ein Agent k mit $-\theta_k < \beta_k < \alpha_k$ ist bedingter Reformbeführworter. Eine Situation der Reformverzögerung ergibt sich, wenn $-\theta_k < \beta_k < \alpha_k \; \forall \; k = i, j$.*

Die Situationen, die durch Lemma 1 und Lemma 2 beschrieben werden, haben triviale Lösungen. Für die weitere Analyse wird deshalb unterstellt, dass die Parameterkonstellation, wie sie in Lemma 3 beschrieben wird, zutrifft.

II. Das Reformverzögerungsspiel

Um eine einfache Spezifikation der Reformverzögerungs-Situation zu erhalten, unterstellen wir für die weitere Analyse Symmetrie zwischen den beiden Agenten, d. h. dass die Kosten der aktiven und passiven Strategie für beide Agenten gleich sind, d. h. dass $\alpha_i = \alpha_j$ und $\beta_i = \beta_j$, aber die Auszahlungen im Status quo und

[4] Ein Beispiel: *Bliss / Nalebuff* (1984) beschreiben eine Situation, in der ein öffentliches Gut, nämlich die Rettung einer ertrinkenden Person, von mehreren potentielle Rettern (Zuschauern) bereitgestellt werden kann. In dieser Situation findet dann keinerlei Verzögerung statt, wenn der Nutzen das Retters den der passiven Zuschauer einer erfolgreichen Rettung übersteigt, d. h. der Nutzen aller Zuschauer beträgt in der Zeit, in der keine Rettung stattfindet, $-\theta$.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

damit die Erträge der Reform unterschiedlich sein können. Für die Lösung des Modells im symmetrischen Nash-Gleichgewicht mit unvollständiger Information wird angenommen, dass θ_i und θ_j aus eineruniformen Verteilungsfunktion $[0, \bar{\theta}]$ stammen, die öffentliches Wissen ist, die einzelne Realisierung von θ aber privates Wissen (private Information) des jeweiligen Agenten ist. Demgenüber wird für die Lösung in dem Spiel mit symmetischen und gemischten Strategien angenommen, dass $\theta_i = \theta_j > 0$.

Tabelle 2

Das Reformverzögerungsspiel (Auszahlungen: *i, j*)

		Strategie Spieler *j*	
		passiv	aktiv
Strategie Spieler *i*	passiv	$-\theta_i, -\theta_j$	α, β
	aktiv	β, α	$-/-$

Die revidierte Tabelle der Auszahlungen sieht jetzt wie in Tabelle 2 beschrieben aus, wobei $\alpha > \beta > 0$ und für $\theta_i, \theta_j \in [0, \bar{\theta}]$ gilt, d. h. die Bedingungen aus Lemma 3 sind erfüllt. In dieser Konstellation ist Warten (Reformverzögerung) individuell rational, nicht weil eine Reform des Status quo dem Agenten schadet, sondern viel mehr weil er möchte, dass der gegnerische Agent die Last der Reform schultert. D. h. es gibt zwei denkbare Reformwege, die beide zum Reformerfolg führen, die aber die Reformkosten unterschiedlich verteilen.

Um die Situation des Abwartens, bzw. des Wartens auf ein Nachgeben des Gegners, modellieren zu können, werden die Erträge, die in späteren Perioden realisiert werden, mit der für beide Spieler identischen Zeitpräferenzrate $\rho > 0$ abdiskontiert. Ferner wird angenommen, dass das Spiel mit der Wahrscheinlichkeit $0 < \phi < 1$ nach jeder Periode endet und beide Spieler für immer im Status quo verharren müssen. Mit anderen Worten, ϕ beschreibt das Risiko, dass sich das bestehende Zeitfenster für eine Reform („window of opportunity“) schließen kann.[5]

Aus diesen beiden Annahmen ergibt sich der Diskontfaktor

$$\delta = \frac{1 - \phi}{1 + \rho}\ , \tag{1}$$

wobei $(1 - \phi)$ die Wahrscheinlichkeit bezeichnet, dass eine weitere Spielrunde in der nächsten Periode stattfindet. Warten ist also mit Kosten verbunden. Dennoch sind die Spieler Willens, eine gewisse Zeit zu warten, in der Hoffnung, der jeweilige Gegenspieler möge aufgeben und einen überproportionalen Anteil an den Kosten der Reform übernehmen. Mit anderen Worten, Reformstau entsteht hier

[5] Außerdem reduziert der Parameter ϕ die Bedeutung der unrealistischen Annahme eines unendlich wiederholen Spiels mit unendlich lebenden Agenten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht, weil es absolute Verlierer und damit absolute Gegner von Reformen gibt, sondern die Reform wird verzögert, weil beide Spieler versuchen ihren Anteil an den Kosten der Reform zu minimieren.

Diese Form des „Abnutzungs-“ oder „Zermürbungskriegs“ hat ein Vielzahl von Nash-Gleichgewichten, z. B. wenn Spieler *i* eine passive Strategie wählt, unabhängig von allen andern Einflüssen, ist für Spieler *j* die beste Antwort die Wahl einer aktiven Strategie. Wir sehen jedoch hier von derartigen asymmetrischen Gleichgewichten ab und untersuchen stattdessen, einem Konsens in der Literatur folgend, symmetrischen Gleichgewichte. Zum einem untersuchen wir Gleichgewichte mit symmetrischen und gemischten Strategien der Agenten, die vollständig über die Parameterkonstellationen informiert sind, zum anderen Nash-Gleichgewichte mit symmetrischen Strategien und unvollständiger Information. Während die Lösung von Gleichgewichten mit symmetrischen und gemischten Strategien aus einer Vielzahl von Anwendungen bekannt sind, wird das symmetrische Nash-Gleichgewicht mit unvollständiger Information aufgrund seiner Eleganz der Interpretation insbesondere für die Lösung der hier behandelten Wartespiele angewendet. Im letzten Fall gilt, dass das Spiel zu Gunsten desjenigen Spielers ausgeht, der bereit ist am längsten zu Warten, d. h. solange, bis auch der Gegenspieler das von ihm favorisierte Ergebnis akzeptiert.[6]

1. Gleichgewichtslösungen mit symmetrischen und gemischten Strategien

Für die Lösung mit gemischten Strategien benutzen wir die vereinfachende Annahme $\theta_i = \theta_j = \theta \in [0, \bar{\theta}]$ Die Lösung muss von der Form sein, dass beide Spieler die gleiche gemischte Strategie annehmen. D. h. beide Spieler wählen in jeder Runde mit einer konstante Wahrscheinlichkeit *p* die aktive Strategie unter der Nebenbedingung, dass der Gegenspieler in der vorausgehenden Runde nicht schon die aktive Strategie gewählt und folglich das Spiel beendet hat. Die Auszahlung der aktiven Strategie in der laufenden Periode beträgt in jeder Spielrunde $V_i^{aktiv} = \beta$. Die Auszahlung der passiven Strategie beträgt für die laufende Periode:

$$V_i^{passiv} = p\alpha + (1+p)(-\theta + \delta V_i^{aktiv}) \ , \tag{2}$$

wobei *p* die für beide Spieler identische Wahrscheinlichkeit des Aufgebens ist. Mit anderen Worten, V_i^{passiv} ist das Produkt aus der Wahrscheinlichkeit, dass der gegnerische Spieler aufgibt, mit der Auszahlung im Reformfall, plus dem Produkt aus der Gegenwahrscheinlichkeit, dass der Gegenspieler auch die passive Strategie wählt und somit das Spiel fortgesetzt wird, mit der Auszahlung im Status quo plus dem abdiskontierten Wert der Option eine weitere Runde passiv spielen zu können.

[6] Vgl. *Alesina / Drazen* (1991) und *Bliss / Nalebuff* (1984). *Hendricks* et al. (1988) untersuchen Varianten solcher Spiele mit vollständiger Information.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gleichung (2) lässt sich nach $V_i^{passiv} = \frac{p\alpha - (1-p)\theta}{1-\delta(1-p)}$ auflösen. Durch Gleichsetzen von V_i^{passiv} und V_i^{aktiv} ergibt sich schließlich die im Gleichgewicht geltende Wahrscheinlichkeit p^*:

$$p^* = \frac{\beta - \delta\beta - \theta}{\alpha - \delta\beta + \theta} \tag{3}$$

Der Wert p^* gibt also die Wahrscheinlichkeit an, mit der ein Spieler in der gegenwärtigen Spielrunde die aktive Strategie wählt, d. h. die Reformverantwortung übernimmt und das Spiel somit endet. Die entsprechende Gegenwahrscheinlichkeit, dass ein Spieler in einer runde die passive Strategie wählt und das Risiko des weiteren Wartens eingeht, ist $(1-p^*) = \frac{\alpha - \beta}{\alpha - \delta\beta + \theta}$. Gleichung 3 und die entsprechende Gegenwahrscheinlichkeit bestimmt somit den zu erwartenden Wert der Dauer der Reformverzögerung. Ein höheres p^* bedeutet eine geringere Reformverzögerung, d. h. Beschleunigung von Reformen. Damit sind für die qualitative Analyse die Reaktionen von p^* auf die verschiedenen Parameter von Bedeutung. Formal:

Proposition 1. *Im Gleichgewicht mit symmetrischen und gemischten Strategien des Reformverzögerungsspiels steigt die Wahrscheinlichkeit p^*, mit der einer der beiden Spieler i, j die aktive Strategie wählt, bzw. verkürzt sich die Dauer der Verzögerung, wenn:*

i) die Auszahlung an den Gewinner (spielt passiv), α, fällt;

ii) die Auszahlung an den Verlierer (spielt aktiv), β, steigt;

iii) die Kosten des Status quo, $\bar{\theta}$, zunehmen;

iv) die Wahrscheinlichkeit, mit der das Spiel endet, ϕ, steigt.[7]

Die der Proposition zugrunde liegenden Ableitungen von (3) sind im Anhang aufgeführt. Aus Proposition 1 ergeben sich einige politische Schlußfolgerungen für die Lösung des Problems der Reformverzögerung, die in den Abschnitten 3 und 4 im Detail diskutiert werden. Erstens, fairere Reformprogramme, d. h. Reformen, in denen Lasten gleichmäßiger verteilt sind, sind schneller durchzuführen (vgl. Proposition 1 *i* und *ii,* die beide den Unterschied zwischen den Auszahlungen an den Gewinner und Verlierer verringern).[8] Zweitens sind Maßnahmen, die die Situation im Status quo erleichtern, nicht förderlich für schnelle Reformen. Drittens beschleunigt die Wahrscheinlichkeit, dass das Reformfenster geschlossen wird, die Reformen.

[7] Eine Erhöhung von ϕ entspricht einer Reduktion des Diskontfaktors δ.

[8] Im Grenzfall gilt $\alpha \to \beta \Rightarrow p^* \to 1$, d. h. schon in der ersten Spielrunde wird einer der beiden Spieler die aktive Strategie wählen, so dass das Reformprogramm ohne Verzögerung angenommen wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Nash-Gleichgewicht mit symmetrischen Strategien und unvollständiger Information

Für die Lösung im Nash-Gleichgewicht mit symmetrischen Strategien und unvollständiger Information benutzen wir die Annahme, dass θ_i und $-\theta_j$ aus einer uniformen Verteilungsfunktion $[0, \bar{\theta}]$ stammen, die öffentliches Wissen ist, die Realisierung der einzelnen Parameterwerte von θ aber privates Wissen der jeweiligen Agenten ist (s. o.). Das heißt, wir haben jetzt heterogene Spieler, die unterschiedlich hohe Kosten durch eine Verzögerung der Reform (im Status quo) haben. Es ist leicht zu erkennen, dass der Spieler mitden höheren Kosten im Status quo eher geneigt ist, eine aktive Strategie zu wählen. Es herrscht jedoch Ungewissheit darüber, welcher der beiden Spieler das höhere θ hat. Allerdings ist im symmetrischen Nash-Gleichgewicht mit unvollständiger Information das Verhalten der beiden Agenten im Hinblick auf ein Aufgeben identisch. Formal gesehen ist das Gleichgewicht dadurch definiert, dass beide Spieler die gleiche Funktion des Aufgebens $T(\theta)$ anwenden („concession function"). Diese Funktion bestimmt den Zeitpunkt des Aufgebens, d. h. des Wechsels von der passiven zur aktiven Strategie des einzelnen Spielers in Abhängigkeit von dem individuell gezogenem θ. Die Lösung ist ein Nash-Gleichgewicht, wenn für Spieler j die Funktion $T(.)$ eine optimale Aufgebestrategie ist, unter der Bedingung, dass Spieler i auch die Regel $T(.)$ für seine Strategie zugrunde legt.[9] Dem entsprechend ist der erwartete Zeitpunkt, an dem der Gegner Reformen durchführt, $T\left(\frac{\bar{\theta}}{2}\right)$ Ferner ist $T(\bar{\theta}) = 0$, d. h. wenn ein Spieler die höchsten möglichen Kosten im Status quo hat, weißer, dass kein anderer Spieler mehr an Reformen interessiert ist als er selbst. Folglich führt er die Reform unmittelbar (Zeitpunkt 0) durch.

In Anschluß an die Ergebnisse von *Bliss / Nalebuff* (1984) und *Allessina / Drazen* (1991) ist die Funktion $T(.)$ implizit über die maximale Dauer des Abwartens der Agenten beschrieben. In anderen Worten, die grundlegende Idee, die hinter dieser Form des „Abnutzungskriegs" steht, ist, dass derjenige Spieler gewinnt, der durch eine Demonstration seiner Fähigkeit zu warten beweisen kann, dass er bereit ist, länger zu warten als sein Gegenspieler.[10] Der andere Spieler kann, nachdem er die Fähigkeit des Widersachers länger abzuwarten erkannt hat, seinen Ertrag nur durch eine sofortige Aufgabe maximieren (vgl. *Bliss / Nalebuff,* 1984; *Alesina / Drazen,* 1991; *Hendricks* et al., 1988).

Diese Eigenschaften des Spiels mit symmetrischen Strategien und unvollständiger Information impliziert, dass sich für eine Lösung Verzögerungen ergeben, weil durch Warten zusätzliche Informationen gewonnen werden können, die wiederum den Ausgang des Spiels beeinflussen (*Alesina / Drazen,* 1991).[11] Für die weitere

---

[9] Vgl. *Bliss / Nalebuff* (1984).

[10] Aufgrund unvollständiger Information muss diese Fähigkeit tatsächlich demonstriert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Analyse bestimmen wir deshalb zunächst die maximalen Zeit, die die Spieler bereit sind zu warten. Die maximale Wartezeit definiert die Funktion $T(.)$ und somit die zu erwartende Dauer der Reformverzögerung. Höhere maximale Wartezeiten führen zu einer längeren Verzögerung. Wir untersuchen deshalb, ähnlich wie in Abschnitt 2.2.1, wie diese maximal Wartezeit (d. h. die Dauer der Reformerzögerung) auf die verschiedenen Parameter reagiert.

Die maximale Bereitschaft eines Spielers (hier Spieler i) zu warten wird bestimmt, indem der Wert des Gewinnens zur Zeit $\bar{t}_i$ und der Wert der sofortigen Aufgabe gleichgesetzt werden:

$$-\frac{\delta\theta_i}{1-\delta}(1-\delta^{\bar{t}_i})+\frac{\delta\alpha}{1-\delta}\delta^{\bar{t}_i}=\frac{\delta\beta}{1-\delta} \tag{4}$$

Die rechte Seite der Gleichung ist die Auszahlungen bei einer sofortigen Aufgabe, d. h. wenn der Spieler die Kosten der aktiven Strategie selbst übernimmt. Auf der linken Seite der Gleichung steht der Gegenwartswert, den der Spieler erhält, wenn der Gegner die Kosten der aktiven Strategie zum Zeitpunkt $\bar{t}_i$ trägt.

Ausgehend von Gleichung (4) kann dann die Gleichung für die maximale Wartezeit $(\bar{t}_i)$ gelöst werden:

$$\bar{t}_i=\frac{\ln\left(\frac{(\beta+\delta)\theta_i}{\delta(\alpha+\theta_i)}\right)}{\ln(\delta)} \tag{5}$$

Die maximale Wartezeit für j folgt dem gleichen Prinzip. Damit erhalten wir folgende Ergebnisse:

Proposition 2. *Im Nash-Gleichgewicht mit symmetrischen Strategien und unvollständiger Information des Reformverzögerungsspiels nimmt die erwartete Dauer der Reformverzögerung bzw. der maximalen Wartezeit* t_k *der beiden Spieler i, j ab, wenn:*

i) *die Auszahlung an den Gewinner (spielt passiv),* α*, fällt;*

ii) *die Auszahlung an den Verlierer (spielt aktiv),* β*, steigt;*

iii) *die Kosten des Status quo,* $\bar{\theta}$*, zunehmen;*

iv) *die Wahrscheinlichkeit, mit der das Spiel endet,* ϕ*, steigt.*[12]

Die Proposition 2 zugrunde liegenden Ableitungen von (5) sind im Anhang aufgeführt. Proposition 2 ist qualitativ vollkommen identisch mit Proposition 1, d. h. die Parameter des Modells haben die gleichen Effekte und es ergeben sich folglich

[11] Im Gegensatz hierzu war die Ursache der Verzögerung in der Lösung mit symmetrischen und gemischten Strategien, dass die Wahrscheinlichkeit, dass einer der beiden Spieler in einer Spielrunde aufgibt, geringer als 1 ist.

[12] Eine Erhöhung von ϕ entspricht einer Reduktion des Diskontfaktors δ.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unabhängig von der Wahl des Gleichgewichtskriteriums die gleichen politischen Schlussfolgerungen. Damit können wir folgendes Ergebnis festhalten:

Korollar 1. *Die Effekte von Änderungen in den exogenen Parametern, d. h. der Auszahlung des passiven Spielers, α, der Auszahlung des aktiven Spielers, β, der Kosten des nicht-reformierten Status quo, die durch $\bar{\theta}$ determiniertwerden, und der Zeitpräferenzrate, δ, (beeinflussbar durch die Wahrscheinlichkeit, dass das Reformspiel exogen beendet wird, ϕ), für die Dauer der Reformverzögerung haben in der Gleichgewichtslösung mit symmetrischen und gemischten Strategien und der Lösung des Nash-Gleichgewichtes mit symmetrischen Strategien und unvollständiger Information identische Vorzeichen.*

Das bemerkenswerte an diesem Resultat ist, dass die beiden Gleichgewichtskonzepte in der spieltheoretischen Literatur mit sehr unterschiedlichen Intuitionen und Motivationen eingesetzt werden, aber dennoch für die hier zentrale Frage der Reformverzögerung zu qualitativ identischen Ergebnissen führen. Dies spricht dafür, dass die hier abgeleiteten Ergebnisse vergleichsweise robust, d. h. unabhängig von der Wahl des formalen Modellrahmens sind.

C. Diskussion und Beispiele

Zusammenfassend können wir folgende Ergebnisse und Schlussfolgerungen festhalten: Erstens dürfte eine Besteuerung des Reformgewinners die zu erwartetende Verzögerung des Reformprozesses verringern, weil die Anreize des (potentiellen) Reformverlierers zur Verzögerung des Reformprozesses sinken. Zweitens, können erhöhte Auszahlungen an diejenigen, die die Reform aktiv vorantreiben und damit die höheren Kosten der Reform tragen müssen, ebenfalls die Verzögerung der Reform verkürzen. Drittens, sind fairere Reformprogramme, d. h. Reformen die die Erträge und Kosten gleichmäßiger auf die beteiligten Agenten verteilen, schneller durchzuführen. Viertens sind Manahmen die die Situation im Status quo erleichtern, nicht förderlich für schnellere Reformen. Im Gegenteil, durch die Verringerung des Reformdrucks werden die Reformen zusätzlich verzögert. Somit dürfte beispielsweise die teilweise Entschuldung von in Zahlunkschwierigkeiten gelangten Länder („souvereign indebness“) oder ein Zahlungsaufschub die Reformen dort verzögern. Fünftens, kann ein begrenztes „window of opportunity“, d. h. ein begenztes Zeitfenster für Reformen, den Reformprozess beschleunigen.

Für externe Akteure, die – wie beispielsweise der IWF, die Weltbank oder die EU – durch Konditionalität Reformen in einzelnen Ländern fördern wollen, ergeben sich somit fünf mögliche Ansatzpunkte:[13]

[13] Mit extern sind hier dritte Akteure gemeint, also nicht *i* und *j*, sondern Akteure, die vielleicht von den Handlungen von *i* und *j* betroffen sind, die aber nicht in der Lage sind, selbst aktiv an dem Spiel teilzunehmen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- die Besteuerung des Reformgewinners (Reduzieren von α);
- die Kompensation des Reformverlierers (Erhöhen von β);
- die Entwicklung / Bereitstellung eines faireren Reformprogramms (Reduzierung der Differenz zwischen α und β);
- das Setzen einer Zeitfrist für die Durchführung von Reformen (erhöhtes ϕ);
- die globale Bestrafung für beide Spieler in der nichtreformierte Situation (erhöhtes $\bar{\theta}$).

I. Drei Beispiele der Reformverzögerung

Um die Ergebnisse der Analyse zu illustrieren, werden hier drei Beispiele für Reformverzögerungen vorgestellt, die sich in dem verwendeten Modellrahmen analysieren lassen:[14]

1. Sanierung von „insider"-privatisierten Unternehmen

Die Sanierung von ehemals staatlichen Unternehmen, die im Zuge der Privatisierung an Unternehmensinsider veräußert wurden, kann in den Strukturen des Reformverzögerungsspiels betrachtet werden. Spätes oder auch unzureichendes Sanieren von Unternehmen ist in einer Vielzahl von Transformationsländern beobachtet und analysiert worden (vgl. *Djankov / Murrell,* 2002, für eine Übersicht). Es gibt eine Vielzahl von Erklärungsansätzen, die von mangelndem Know-how, den Konsequenzen verschiedener Privatisierungsmethoden bis hin zu den fiskalpolitischen Voraussetzungen und Konsequenzen für eine Umstrukturierung reichen (vgl. z. B. *Roland / Sekkat,* 2000; *Schröder,* 2001; *Aghion / Blanchard,* 1998).

Das Phänomen der verschleppten und unzureichenden Sanierung kann aber auch als Reformverzögerung interpretiert werden. Stark vereinfacht, kann das Sanierungsdilemma in einer Insider-privatisierten Firma wie folgt betrachtet werden: Es gibt zwei Beschäftigte, *i* und *j,* die gleichzeitig die beiden Aktionäre der Firma sind. Nicht sanieren (Status quo) hat die Folge, dass beide Beschäftigte in der Firma verbleiben, die Firma aber Verluste macht. Sie kann deshalb keine Dividende und nur einen geringen Lohn bezahlen. Die Auszahlungen an *i* und *j* betragen $-\theta_i$ und $-\theta_j$. Die erfolgreiche Sanierung der Firma erfordert die Entlassung eines der beiden Beschäftigten, allerdings wird die Firma nach der Sanierung profitabel und

[14] Die Bekämpfung von weichen Budgetschranken, die im Rahmen eines früheren Referates in diesem Ausschuss untersucht wurde (vgl. *Brücker / Schröder,* 2003), ist ein weiteres Beispiel, das der Struktur des hier ausgeführten Modells folgt. Dort werden insbesondere die positiven Effekte eines begrenzten Zeitfensters für Reformen (Risiko nicht in die EU aufgenommen zu werden) und der externen Konditionalität für die Lösung des Stabilisierungs-Konfliktes zwischen Firmen und Regierung in den Beitrittsländern analysiert; siehe auch *Brücker / Schröder / Weise* (2005).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kann Dividenden an beide Aktionäre auszahlen. Der in der Firma verbleibende Beschäftigte würde in diesem Fall die Auszahlung α, d. h. Lohn und Dividende, erhalten, der aus der Firma ausscheidende Arbeitnehmer β Der Wert von β ergibt sich aus der Dividende plus dem Produkt aus der Wahrscheinlichkeit, eine neue Beschäftigung zu finden mit dem erwarteten Lohn in einem anderen Unternehmen. Schließlich nehmen wir an, dass die nicht sanierte Firma in jeder Periode mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit bankrott geht, und dadurch die beiden Arbeiter im Status quo verharren müssen.

Mit dieser extrem vereinfachten Beschreibung, lassen sich natürlich keine präzisen Analysen durchführen, es ergeben sich aber aus unserem Modell einige interessante Schlussfolgerungen. Von besonderem Interesse ist der Parameter β, der mit günstigeren Arbeitsmarktbedingungen steigt, so dass die Wahrscheinlichkeit einer schnelleren Sanierung zunimmt. Bessere Jobmöglichkeiten erhöhen die Bereitschaft, ein hartes Umstrukturieren in der eigenen Firma zu akzeptieren. Andererseits, führen weiche Budgetschranken, d. h. die Bereitschaft des Staates unprofitable Unternehmen ex post durch Zuwendungen am Leben zu erhalten, nicht nur zu verringerten Kosten des Status quo (geringes), sondern auch zu einem geringeren ϕ, d. h. einer größeren Chance bei passivem Verhalten in späteren Runden des Spiels gewinnen zu können. Beides verzögert den Sanierungsprozess.

2. Reformverzögerungen in föderalen Systemen

Die in Deutschland zu beobachtenden Konflikte zwischen Bundesregierung und Bundesrat über grundlegende Reformen und die mit ihnen einhergehenden Reformverzögerungen können ebenfalls in dem oben entwickelten Modellrahmen untersucht werden. Beispiele sind Reformen der Hochschule oder auch der Kinderbetreuung, in denen Bund und Länder über die Aufteilung der Reformkosten streiten. Nehmen wir an, dass sich Bund und Länder (weitgehend) einig über die Notwendigkeit von Reformen des Hochschulsystems und der Kinderbetreuung sind. Folglich erfüllen diese Reformen das Pareto-Kriterium, so dass $-\theta < \beta < \alpha$, d. h. wir haben eine Situation der Reformverzögerung und nicht der Reformblockade. Auch wenn die Reform der Hochschulsystems und der Kinderbetreuung weitgehend in der Kompetenz der Länder liegt, so kann der Bund doch durch Bereitstellung finanzieller Ressourcen erheblich zum Reformerfolg beitragen. Durch ein Verharren im Status quo, d. h. Ablehnung der Übernahme des Reformprogramms, können umgekehrt die Länder versuchen größere Zuwendungen des Bundes zu erreichen, d. h. ihre Auszahlung von β auf α zu steigern. Allerdings erhalten beide Seiten bei der Fortsetzung des Status quo die geringere Auszahlung $-\theta$.

Aus dieser Perspektive ergeben sich wiederum einige interessante Schlussfolgerungen aus unserem Modell: Erstens ergibt sich die Reformverzögerung aus dem Umstand, dass nicht eindeutig geklärt ist, wer die finanziellen Lasten der Reformprogramme zu tragen hat. Wenn der Bund durch konstitutionelle Regeln sich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

glaubwürdig daran binden könnte, dass er Reformprogramme der Länder (und Kommunen) nicht finanziell unterstützt, würde die Ursache der Reformverzögerung aufgelöst. Dies ist praktisch allerdings schwer vorstellbar. Zweitens, folgt aus der Analyse dass Kofinanzierungsarrangements, die die finanziellen Lasten der Reformen gleichmäßig auf die beiden Akteure verteilen, d. h. α reduzieren und β erhöhen, den Reformprozess beschleunigen können. Schließlich kann externer Druck oder externe Bestrafung, beispielsweise die Offenlegung des Bildungsrückstandes durch die OECD in der PISA-Studie, den Reformprozess beschleunigen.

3. Mitgliedschaft in der WTO

Betrachten wir folgenden Fall: Die Exportwirtschaft eines Landes ohne WTO-Mitgliedschaft ist vergleichsweise hohen Handelsbarrieren ausgesetzt und leidet folglich unter dem Status quo $(-\theta)$. Um die Mitgliedschaft in der WTO zu erreichen, müssen jedoch die Zölle in vielen, aber nicht allen geschützten Bereichen reduziert werden. Im einfachsten Fall eines Landes mit zwei Exportsektoren nehmen wir an, dass einer der beiden Sektoren den Status eines „sensitiven“ Sektors und somit die Auszahlung α erreichen kann, während der andere Sektor die Auszahlung β erhält, d. h. Zugang zu anderen Märkten, aber auch erhöhte Konkurrenz aus dem Ausland. Welcher Sektor das Prädikat „sensitiv“ erhält ist Gegenstand eines Aushandelungsprozesses und nicht ex ante definiert. Schließlich gibt der Faktor ϕ das Risiko an, dass die Verhandlungen über den WTO-Beitritt scheitern und das Land dauerhaft keine Mitgliedschaft erreichen kann. In diesem Fall erreichen beide Sektoren nur die Auszahlung $-\theta$.

In dieser sehr vereinfachten Betrachtung ergeben sich wiederum einige interessante Interpretationen der Strategien im Rahmen unseres Reformverzögerungsspiels. Erstens, das Problem der Reformverzögerung ergibt sich hier aus dem Umstand, dass einer der beiden Sektoren das Prädikat „sensitiv“ erreichen kann. Diese Unterscheidung führt dazu, dass $\alpha > \beta$, d. h. sie schafft eine Asymmetrie, die Anreize für Verzögerungen generiert. Zweitens, durch den Charakter der WTO ist ϕ nahe Null, d. h. die Tür für Verhandlungen bleibt offen. Beides führt zu Verzögerungen. Anderseits gibt es einige Eigenschaften in der Konstruktion der WTO-Regeln die Reformen beschleunigen: Nach den Regeln der WTO müssen Konzessionen über die Zeit abgebaut werden, so dass der Wert von α und damit der Anreiz für Reformverzögerungen sinkt. Auch die Regel der Reziprozität, die nur Ländern mit voller Mitgliedschaft alle Vergünstigungen der WTO einräumt, erhöht θ und damit die Wahrscheinlichkeit von Reformen.

Umgekehrt reduzieren bilaterale Handelsabkommen oder präferentielle Handelsabkommen zwischen Untergruppen von Ländern den Wert von θ, wodurch wiederum die Anreize für eine Reformverzögerung steigen. Interessanterweise sind präferentielle Handelsabkommen unter den Regeln der WTO nur erlaubt, wenn die betroffene Region anstrebt, die Binnenzölle (fast) vollständig aufzu-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

heben. Dies würde in unserem Beispiel implizieren, dass $\alpha = \beta$ gilt. Mit anderen Worten, auch wenn Regionalismus auf der einen Seite zu einem reduzierten θ und mithin zu einer Verzögerung multilateraler Handelsabkommen führt, bewirkt er auf der anderen Seite eine Beschleunigung der Reformen innerhalb der Freihandelszone, weil der Abstand zwischen α und β reduziert wird.

D. Schlussfolgerungen

In diesem Beitrag wurde das Phänomen des Reformstaus aus theoretischer Perspektive untersucht. Der Analyse liegt die Unterscheidung zwischen Reformblockaden, in denen es absolute Verlierer einer Reform gibt, und Reformverzögerung, wo alle beteiligten sozioökonomischen Gruppen von einer Reformierung des Status quo (auch wenn sie selber die Hauptkosten der Reform tragen) profitieren, zu Grunde. Im letzteren Fall sind alle Beteiligten grundsätzlich an einer Reform des Status quo interessiert. Gleichwohl entsteht eine Reformverzögerung, weil ein internes Machtgleichgewicht einen Bias zu Gunsten des Status quo erzeugen kann. Dies ist darauf zurückzuführen, dass alle Beteiligten einen möglichst großen Anteil der Reformkosten auf die Gegenseite abzuwälzen versuchen. Damit dies gelingt, setzen die Akteure eine Verzögerungstaktik ein, die die Gegenseite zum Nachgeben zwingen soll. Diese Form der Verzögerung ist individuell rational, aber gesamtwirtschaftlich unerwünscht.

Das spieltheoretische Modell formalisiert zunächst die Situation der Reformblockade um dann die Situation der Reformverzögerung präzise zu definieren. Für Reformblockaden ergeben sich triviale Lösungen, d. h. die Verlierer einer Reform werden die Reform dauerhaft blockieren, wenn sie nicht kompensiert werden. Der interessantere Fall der Reformverzögerung wird mit Hilfe von zwei Gleichgewichtskonzepten – einem Gleichgewicht mit gemischten und symmetrischen Strategien sowie vollkommener Information, und einem Nash-Gleichgewicht mit symmetrischen Strategien und unvollkommener Information – untersucht. Beide Konzepte finden in der Literatur breite Anwendung. Obwohl sich die Annahmen beider Modelle deutlich unterscheiden, kommt die formale Analyse in diesem Beitrag interessanterweise zu dem Ergebnis, dass die qualitativen Ergebnisse vollkommen identisch sind. Dies spricht dafür, dass die Schlussfolgerungen vergleichsweise robust, d. h. nicht allein abhängig von einem spezifischen Modellrahmen sind.

Die qualitativen Schlussfolgerungen der Analyse können wie folgt zusammengefasst werden: in einer Situation der Reformverzögerung führt (i) ein größerer Unterschied zwischen den Auszahlungen an die Gewinner und Verlierer des Spiels, (ii) eine Verringerung der Kosten des unreformierten Status quo, (iii) eine Verlängerung des Zeitfensters für Reformen zu einer Verlängerung der Reformverzögerung. Daraus ergeben sich wiederum einige interessante Implikationen für externe Akteure oder konstitutionelle Regeln, die Einfluss auf die Struktur des Reform-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

spiels nehmen: Je fairer der Reformvorschlag, d. h. je gleichmäßiger die Kosten und Erträge der Reform verteilt sind, desto schneller kommt eine Reform zustande. Dies impliziert, dass durch eine Besteuerung der Reformgewinner oder eine Kompensation der Reformverlierer die Durchsetzung einer Reform beschleunigt werde kann. Auch durch das Setzen von harten Deadlines, etwa in Verhandlungen um eine Aufnahme in die EU oder die WTO, können Reformen beschleunigt werden. Schließlich führen Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der Lage im unreformierten Status quo gerichtet sind, etwa der Zahlungsaufschub für Länder mit hoher Verschuldung, zu einer weiteren Verzögerung der Reformen.

Am Beispiel der Sanierung von Unternehmen durch Insider, von Konflikten zwischen verschiedenen Ebenen eines föderalen Systems über die Finanzierung von Reformen und zwischen verschiedenen Sektoren einer Volkswirtschaft bei der Liberalisierung des Handels lässt sich zeigen, dass sich die Ergebnisse der Analyse auf eine Vielzahl von wirtschaftspolitischen Problemen anwenden lassen.

Appendix

Die den Propositionen zugrunde liegenden Ableitungen von (3) und (5) sind:

$$\frac{\partial p^*}{\partial \alpha} = -\frac{\beta - \beta\,\delta + \theta}{(\alpha - \beta\,\delta + \theta)^2} < 0$$

$$\frac{\partial p^*}{\partial \beta} = \frac{\alpha - \alpha\,\delta + \theta}{(\alpha - \beta\,\delta + \theta)^2} > 0$$

$$\frac{\partial p^*}{\partial \theta} = \frac{\alpha - \beta}{(\alpha - \beta\,\delta + \theta)^2} > 0$$

$$\frac{\partial p^*}{\partial \delta} = \frac{\beta(\beta - \alpha)}{(\alpha - \beta\,\delta + \theta)^2} < 0$$

$$\frac{\partial \bar{t}_k}{\partial \alpha} = -\frac{1}{(\alpha + \theta_i)\,\ln(\delta)} > 0$$

$$\frac{\partial \bar{t}_k}{\partial \beta} = \frac{1}{(\beta + \delta)\,\ln(\delta)} < 0$$

$$\frac{\partial \bar{t}_k}{\partial \theta_i} = \frac{\alpha}{\theta_i(\alpha + \theta_i)\,\ln(\delta)} < 0$$

$$\frac{\partial \bar{t}_k}{\partial \delta} = \frac{\frac{\ln(\delta)}{\beta+\delta} - \frac{\ln\left(\frac{(\beta+\delta)\theta_i}{\alpha+\theta_i}\right)}{\delta}}{\ln(\delta)^2} > 0$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literatur

Aghion, P. / *Blanchard,* O. (1998): On Privatisation Methods in Eastern Europe and their Implications, in: Economics of Transition, Bd. 6(1), S. 87 – 99.

Alesina, A. / *Drazen,* A. (1991): Why are Stabilisations Delayed?, in: American Economic Review, Bd. 81 (5), S. 1170 – 1188.

Bester, H. / *Konrad,* K. (2004): Delay in Contests, in: European Economic Review, Bd. 48, S. 1169 – 1178.

Bilodeau, M. / *Slivinski,* A. (1996): Toilet cleaning and department chairing: Volunteering a public service, in: Journal of Public Economics, Bd. 59, S. 299 – 308.

Bliss, C. / *Nalebuff,* B. (1984): Dragon-slaying und ballroom dancing: The private supply of a public good, in: Journal of Public Economics, Bd. 25, S. 1 – 12.

Brücker, H. / *Schröder,* P. J. H. (2003): Externe Konditionalität und weiche Budgetschranken: Eine Theoretische und Empirische Analyse am Beispiel der EU-Osterweiterung, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 298, S. 129 – 158.

Brücker, H. / *Schröder,* P. J. H. / *Weise,* C. (2005): Can EU Conditionality Remedy Soft Budget Constraints in Transition Countries, in: Journal of Comparative Economics, Bd. 33(2), S. 371 – 386.

Djankov, S. / *Murrell,* P. (2002): Enterprise restructuring in transition: A quantitative survey, in: Journal of Economic Literature, Bd. 40(3), S. 739 – 92.

Fearon, James, D. (1998): Bargaining, Enforcement, and International Cooperation, in: International Organization, Bd. 52(2), S. 269 – 305.

Heinemann, F. (2000): Strategic Lessons from the Maastricht Criteria, in: Kredit und Kapital, Bd. 33(4), S. 455 – 467.

Hendricks, K. / *Weiss,* A. / *Wilson,* C. (1988): The war of attrition in continuous time with complete information, in: International Economic Review, Bd. 29, S. 663 – 680.

Perotti, E. (1998): Inertial credit and opportunistic arrears in transition, in: European Economic Review, Bd. 42, S. 1703 – 1725.

Roland, G. / *Sekkat,* K. (2000): Managerial career concerns, privatization and restructuring in transition economies, in: European Economic Review, Bd. 44(10), S. 1857 – 1872.

Schröder, P. J. H. (2001): On the speed and boundaries of structural adjustment when fiscal policy is tight, in: Economic Systems, Bd. 25, S. 345 – 364.

Schweizer, U. (1989): Litigation and settlement under two-sided incomplete information, in: Review of economic Studies, Bd. 56, S. 163 – 177.

Shleifer, A. / *Vishny,* R. (1994): Politicians und Firms, in: Quarterly Journal of Economics, Bd. 109(4), S. 995 – 1025.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Korreferat zu dem Beitrag von Philipp J. H. Schröder

Reformverzögerung: Eine Theorie und drei Beispiele

Von *Thomas Apolte,* Münster

Philipp J. H. Schröder präsentiert in seinem Papier ein Modell, mit dem er zeigt, dass einzelne Akteure im Falle einer *Pareto*-verbessernden Reform einen Anreiz haben können, diese Reform zu verzögern. Hierzu unterscheidet er die Begriffe „Reformblockade" auf der einen Seite und „Reformverzögerung" auf der anderen. Eine Reformblockade beinhaltet eine dauerhafte Resistenz gegen geplante Reformen, was nur zu erklären ist, wenn diejenigen, die diese Blockade betreiben, von der Reform strikt schlechter gestellt werden. Von der Reformblockade unterscheidet *Schröder* die Reformverzögerung. Eine solche ist in einem spezifischen spieltheoretisch erfassbaren Kontext zu erwarten, sofern bestimmte Spieler von der Reform zwar eine Verbesserung ihrer Wohlfahrt erwarten können, diese Verbesserung im Falle eines Zuwartens aber noch vergrößert werden kann. Der Autor spricht in diesem Zusammenhang von einer „bedingten Reformwilligkeit."

Die Grundstruktur des Modells liegt durch folgende mögliche Auszahlungen einer Person k grundsätzlich schon auf der Hand:

$$-\theta_k < \beta_k < \alpha_k \ ,$$

wobei θ_k die Kosten der Beibehaltung des Status Quo angibt und β_k die Auszahlung für k, wenn er einer Reform zustimmt und dabei auch die Kosten der Reform anteilig trägt. Schließlich ist α_k die Auszahlung für den Fall, dass Person k der Reform nicht aktiv zustimmt und daher zwar den Nutzen der Reform genießt, sich aber nicht an ihren Kosten beteiligt.

Zusätzlich zu diesen Auszahlungen wird nun einerseits eine Diskontrate δ eingeführt, die impliziert, dass das Zuwarten der Akteure mit Kosten verbunden ist. Schließlich wird eine Wahrscheinlichkeit ϕ definiert, zu der sich nach einer abgeschlossenen Spielrunde das Zeitfenster für eine mögliche Reform verschließt und der Status Quo vor der Reform dauerhaft bestehen bleibt. Mit der Wahrscheinlichkeit $(1-\phi)$ wird das Spiel daher in einer weiteren Runde fortgesetzt, in der jeder Spieler erneut darüber entscheidet, ob er der Reform zustimmen wird oder nicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Diskontrate sowie der Wahrscheinlichkeit ϕ, mit der sich das Zeitfenster der Reform für immer schließt, bedarf es, um jene Spielstruktur zu erzeugen, auf die es dem Verfasser schließlich ankommt. Wie so oft werden solche Annahmen auch hier weniger deshalb getroffen, weil sich damit ein Stück der relevanten Realität einfangen lässt, sondern weil die Modellstruktur es verlangt. Bei hochabstrakten Modellen ist dies grundsätzlich unvermeidbar und unter gewissen Bedingungen auch akzeptabel. Problematisch wird es indes an der Stelle, an der konstitutive Elemente von Entscheidungsstrukturen eingeführt werden, die den in der realen Welt vorfindbaren Struktur bestimmenden Elementen widersprechen. Im Falle der Diskontrate ist dies grundsätzlich unproblematisch. Es ist vollständig realistisch anzunehmen, dass Zuwarten Kosten verursacht. Was die Wahrscheinlichkeit ϕ betrifft, mit der sich das Zeitfenster schließt, so scheint die sich dahinter verbergende Annahme allerdings nicht unproblematisch zu sein. Mir ist kaum eine Reform bekannt, die nicht grundsätzlich auch zu späteren Zeitpunkten jederzeit durchführbar sein sollte. Sicher mag man sich bestimmte polit-ökonomische Konstellationen vorstellen, die es für die Zukunft als unwahrscheinlich erscheinen lassen, dass sich ein bestimmtes Reformprojekt dann noch durchsetzen lässt. Wenn das aber so gemeint wäre, dann müsste die Wahrscheinlichkeit ϕ modellendogen bestimmt und nicht den Akteuren exogen vorgegeben werden. Es mag zunächst einmal dahingestellt bleiben, ob eine daraus resultierende Struktur handhabbar bleibt und ob sie vielleicht sogar zu ähnlichen Ergebnissen führt, so dass sich die Annahme der Exogenität letztlich als unproblematisch erweist. Ohne eine Prüfung verbleibt indes der Eindruck, dass die Annahmen etwas gekünzelt auf die gewünschte Spielstruktur „getrimmt“ sind.

Philipp Schröder unterscheidet im Anschluss zwei Varianten seines Modells. Im ersten Fall sind alle Auszahlungen im Zustand des Status Quo identisch und den Akteuren bekannt. Dieser Fall ist relativ einfach zu handhaben. Im zweiten, formal aufwändigeren Fall können die Auszahlungen unterschiedlich sein, und sie sind den jeweiligen Spielgegnern nicht bekannt. Dieser zweite Fall konstituiert die spieltheoretische Standardstruktur des Abnutzungskrieges (*war of attrition*). In diesem Spiel entstehen einerseits Kosten für die Spieler, wenn Sie sich zunächst für eine abwartende Strategie entscheiden. Dies folgt aus der Annahme einer positiven Diskontrate, die – wie schon erwähnt – unproblematisch ist. Andererseits können die Spieler durch das Zuwarten nach Ablauf einer jeden Runde zusätzliche Informationen gewinnen, weil alle Akteure durch die Wahl ihrer Strategie in jeder Spielrunde Informationen über ihr Verhalten preisgeben. Allerdings existiert immer die Gefahr, dass das Spiel nach Abschluss der jeweiligen Runde endgültig endet und damit – im Rahmen der vorliegenden Variante des Spieles – jede künftige Reformchance vertan ist.

Die Ergebnisse sind für beide Varianten des Modells identisch. Die Reformverzögerung nimmt zu:

- mit zunehmender Auszahlung für den Fall, dass man selbst die passive, der Gegner hingegen die aktive Strategie wählt;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- mit abnehmender Auszahlung für den Fall, dass man selbst die aktive Strategie wählt;
- mit abnehmenden Kosten der Beibehaltung des Status Quo;
- mit abnehmender Wahrscheinlichkeit, dass sich nach Abschluss einer Spielrunde das Zeitfenster schließt.

Der Verfasser betont, dass sich diese Ergebnisse gegenüber Variationen des Gleichgewichtskonzepts robust verhalten, so dass sie nicht als das Resultat eines zufällig gewählten Gleichgewichtskonzepts angesehen werden müssen. Dem ist sicherlich zuzustimmen. Allerdings: So überraschend sind die Ergebnisse im Grunde nicht. Denn sie geben doch recht genau das wieder, was man bei der angenommenen Reihung der Auszahlungen $(-\theta_k < \beta_k < \alpha_k)$ vermutet hätte.

Neben den modelltheoretischen Überlegungen sind schließlich auch die Anwendungen interessant, die *Philipp Schröder* im Anschluss an die Präsentation seines Modells liefert. Auch hierzu lässt sich freilich die eine oder andere kritische Anmerkung anbringen. Wenn er beispielsweise anregt, die relativen Reformgewinner zu besteuern und die relativen Reformverlierer zu kompensieren, so ist dies formal zwar nicht zu beanstanden. Doch dürfte in der Praxis jedwede Kenntnis darüber fehlen, wer sich – *ex post* betrachtet – in welchem Maße als Gewinner oder Verlierer herausstellen wird. Problemtisch dürfte auch die Implikation sein, dass es die Reformverzögerung verkleinern wird, wenn die Wahrscheinlichkeit steigt, dass sich das Zeitfenster für eine mögliche Reform bald schließen wird. Denn wer hätte schon die nötige Macht, um eine glaubwürdige Drohung auszusprechen, wonach eine Reform für alle Zeiten aus dem Spektrum möglicher Reformen verschwindet, wenn sie jetzt nicht wahrgenommen wird? Und sofern irgendjemand diese Macht besitzen sollte: Wer könnte eine solche Drohung verantworten, wo ihre Glaubwürdigkeit es doch erfordert, dass man das Zeitfenster im Falle des Falles in der Tat für alle Zeiten schließt?

Überaus interessant ist indes die Implikation, wonach die Politik mit einer Anhebung der Kosten des Status Quo die Attraktivität des Zuwartens herabsetzen und auf diese Weise den Reformprozess beschleunigen kann. Eine solche – fast schon perfide – Strategie erinnert an die gelegentlich zu hörende These, wonach alles erst einmal schlimmer kommen müsse, bis die nötige Reformbereitschaft erzeugt ist. So betrachtet könnte man der bundesdeutschen Wirtschaftspolitik der vergangenen Jahrzehnte geradezu saubere Arbeit bescheinigen, wenn sie neben den Kosten des Status Quo nicht auch die Kosten möglicher Reformen in die Höhe getrieben hätte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Demokratische Strukturen und Einbindung in internationale Netze als Voraussetzung für politische Reformen

Von *Lars P. Feld* und *Jan Schnellenbach,* Marburg

A. Einleitung

Selten sind sich Ökonomen unterschiedlicher Ausrichtungen im Inland wie im Ausland so einig wie in diesem Fall: Deutschland benötigt dringend wirtschaftspolitische Reformen. Guter Rat, was zu tun ist, findet sich in kaum überschaubarem Maße. *Sinn* (2003) fragt etwa, ob Deutschland noch zu retten sei und legt einen Entwurf zur Rettung vor. *Zimmermann* (2003) gibt Vorschläge von unterschiedlichen Ökonomen in einem Band mit dem Aufruf *„Reformen jetzt! So geht es in Deutschland wieder aufwärts“* heraus. *Breyer* et al. (2004) fordern eine Reform der sozialen Sicherung. Zwei, genauer besehen, Heidelberger Entwürfe für grundlegende Steuerreformen von *Rose* (2003) und von *Kirchhof* (2001, 2003) liegen mittlerweile vor. Nicht unerwähnt bleiben darf der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der jedes Jahr Reformvorschläge unterbreitet, oder die Wissenschaftlichen Beiräte beim Bundesministerium der Finanzen und beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, die sich ebenfalls regelmäßig zu Wort melden. Schließlich macht sich auch der Kronberger Kreis immer wieder von Neuem daran, wirtschaftspolitische Reformen zu fordern und zu formulieren.

Erstaunlich wenig wird davon bislang umgesetzt. Die Agenda 2010 der Bundesregierung bleibt deutlich hinter den Vorschlägen namhafter Ökonomen zurück. Und, ganz ehrlich: Sind diese Vorschläge, zumindest prinzipiell, nicht hinlänglich aus früheren Expertisen, Gutachten und Stellungnahmen bekannt? So mahnt der Sachverständigenrat spätestens seit den 1970er Jahren eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes an. Die *Deregulierungskommission* (1991) hat vor mehr als einem Dutzend Jahren konkrete Vorschläge für eine solche Flexibilisierung vorgelegt. So viel anders sind die Vorschläge von *Sinn* (2003) nicht. Was beispielhaft für den Arbeitsmarkt angedeutet wird, gilt *mutatis mutandis* für die Steuerpolitik. Der Befund ist eindeutig: Reformen haben in Deutschland wenig Aussicht auf eine Realisierung. Dies führt zuweilen dazu, dass in der Ökonomie kritische Stimmen zur Politikberatung laut werden und die Sinnhaftigkeit der Beratungsgremien in Frage gestellt wird (*Cassel* 2001). Weiterer Ausdruck der veränderten Einschätzung wirt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaftspolitischer Politikberatung insbesondere durch jüngere Ökonomen sind die Schwierigkeiten, die namhafte Wirtschaftsforschungsinstitute bei der Wiederbesetzung ihres Präsidiums zuletzt hatten.

Einen radikaleren Schluss ziehen hingegen *Heiniger* et al. (2004). Mit dem Instrumentarium der Neuen Politischen Ökonomie weisen sie zurecht darauf hin, dass polit-ökonomische Mechanismen, anders gewendet: die falschen Anreize für Politiker, Bürokraten, Interessengruppen und Bürger, für den fehlenden Reformeifer verantwortlich sind. Interessengruppen halten an den Privilegien fest, die ihnen in Form protektionistischer Eingriffe gewährt werden. Da die zukünftigen Erträge wirtschaftspolitischer Reformen für die Bürger sehr unsicher sind, neigen diese eher zum Bewährten. Die Bürokratie hat keine Anreize, von sich aus Veränderungen anzustoßen, da dadurch möglicherweise Privilegien verloren gehen. Politiker weichen vor dem Widerstand von Interessengruppen zurück, weil sie um ihre Wiederwahl fürchten. Das Zusammenspiel zwischen den Verhinderern und den Zögerlichen führt zu Reformblockaden und dadurch zu einem schwachen Wirtschaftswachstum.

Eine Schlüsselrolle kommt in diesem Konzert politischer Kräfte den Repräsentanten in Regierung und Parlament zu. *Heiniger* et al. (2004) fordern von ihnen mehr Mut im Reformprozess. Die Scheu, auch unpopuläre Entscheidungen zu treffen, müsse abgelegt werden. *Straubhaar* (2003) wünscht sich Schumpetersche Politiker und schließt daran eine machiavellistische Forderung an:[1] Institutionen, die Vetomöglichkeiten für Interessengruppen schaffen oder *checks and balances* in das politische System einführen, sollten weniger restriktiv ausgestaltet oder gar abgeschafft werden. Für Deutschland bedeute dies eine starke Reduktion der Befugnisse des Bundesrats und des Bundesverfassungsgerichts, für die Schweiz eine Abschaffung des fakultativen Referendums.

Zunächst scheint die Logik dieser Argumente bestechend: Wenn aus Gründen der politischen Ökonomie Reformen unterbleiben, so können vornehmlich Veränderungen der politischen Spielregeln für reformfreundliche Anreize der Akteure in der Tagespolitik sorgen. Ein kursorischer Blick in andere OECD-Länder legt scheinbar nahe, dass politische Führung (also die Existenz Schumpeterscher Politiker) vermeintlich ausschlaggebend für erfolgreiche Reformen ist. Das Paradebeispiel ist die ehemalige britische Premierministerin Thatcher, die ihre liberale Wirtschaftspolitik gegen den massiven Widerstand der englischen Gewerkschaften in den 1980er Jahren durchsetzte. Zusammen mit dem kürzlich verstorbenen damaligen amerikanischen Präsidenten Reagan leitete sie damit eine neue konservative Ära ein. In einer gründlichen Analyse belegen *Castanheira* et al. (2004) jedoch

[1] *Niccolò Machiavelli* weist in seinem Werk ‚Il Principe' 1532 darauf hin, dass Strukturreformen nur sehr schwierig durchzusetzen sind, weil Politiker, die eine neue Ordnung einführen wollen, sich diejenigen zum Feind machen, denen die alte Ordnung nützt, während diejenigen, die von einer neuen Ordnung profitieren könnten, die Reformer nur halbherzig unterstützen (*Heilemann* 2001).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eindrücklich, dass die Reduktion auf politische Führung unzureichend ist. Reformen seien vielmehr das Ergebnis ganz unterschiedlicher Konstellationen in den verschiedenen Ländern, die erfolgreich Reformen durchführten oder an Reformvorhaben scheiterten. Die Auswirkungen institutioneller Unterschiede zwischen den Ländern auf die Wahrscheinlichkeit, eine Reform durchzuführen, seien nicht eindeutig. Dieses Autorenteam rät daher zu Vorsicht und Sorgfalt bei der Durchführung institutioneller Reformen.

Diese kontroversen Argumente der zwei jüngsten und umfassendsten Studien zu diesem Themenkomplex werfen die Frage auf, was von institutionellen Reformen vor dem Hintergrund wissenschaftlich gesicherter Erkenntnisse zu halten ist. Sollen institutionelle Veränderungen durchgeführt werden, um eine höhere Reformfähigkeit Deutschlands herbeizuführen oder ist es notwendig, günstigere Momente für die wirtschaftspolitischen Reformen abzuwarten? Besteht vielleicht ein Kommunikationsproblem zwischen den politischen Eliten und der Bevölkerung, wenn Reformen durch letztere abgelehnt werden? Bevor man zu Verfassungsänderungen greift, sollten diese Fragen geklärt sein. Verfassungsänderungen sind nämlich nicht ohne Kosten zu haben. Es müssen gute Gründe vorliegen, das Grundgesetz zu ändern. Mehr noch: Im klassisch liberalen Verständnis dienen Verfassungen dazu, den durch schlechte, missgünstige oder inkompetente Regierungen möglicherweise verursachten Schaden für die Bürger gering zu halten. *Checks and Balances* erfüllen die Funktion, den politischen Wettbewerb zwischen einzelnen Machtzentren so zu stärken, dass sich die Politik in ihren Entscheidungen an den Bedürfnissen der Bürger ausrichtet. Die von den Befürwortern von Verfassungsänderungen zur Erhöhung der Reformfähigkeit oft kritisierte Stärkung von Veto-Positionen ist geradezu gewollt, um Machtmissbrauch zu verhindern. Den Zielkonflikt zwischen der Forderung, notwendige politische Reformen durchzusetzen, dabei aber nicht die schützende Funktion von Verfassungen auszuhöhlen, gilt es daher aufzulösen.

Dazu ist es notwendig herauszufinden, wie grundlegende wirtschaftspolitische Reformen, die hier synonym mit wirtschaftspolitischen Innovationen gesetzt werden, zustande kommen und im politischen Prozess umgesetzt werden. Zum Verständnis von politischen Innovationen ist es erforderlich, den Auslöser einer Reformdiskussion festzustellen. Diese werden häufig durch Krisen ausgelöst, weil der Widerstand gegen Veränderungen dann geringer wird, bzw. die Kosten des ‚Weiter so' durch die potentiellen Erträge bei einer veränderten Politik überkompensiert werden. Manchmal wirkt jedoch auch der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften Wunder, wenn sich herausstellt, dass die sich in einem (internationalen) Netzwerk befindenden Mitbewerber um die Gunst knapper Ressourcen bessere Lösungen für wirtschaftspolitische Probleme finden. Zuweilen helfen externe Eingriffe, etwa durch die EU oder, im Fall von weniger entwickelten Ländern, den Internationalen Währungsfonds oder die Weltbank, Reformen einzuleiten. In diesem Beitrag geht es vor diesem Hintergrund darum, inwiefern unterschiedliche politische Systeme zu Unterschieden in der Häufigkeit politischer Innovationen führen und welche Rolle dabei dem internationalen Wettbewerb zukommt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ausgehend von einer eher skeptischen Sicht der Bedeutung politischer Führung werden Vorklärungen hinsichtlich der Entstehung und Fortsetzung politischer Innovationen vorgenommen (*Abschnitt B*). Eine vergleichende Betrachtung der Reformintensität in unterschiedlichen Verfassungswirklichkeiten, insbesondere die Unterschiede von direkt- vs. repräsentativ-demokratischen Staaten, Präsidial- und parlamentarischen Demokratien sowie zentralisierten und dezentralisierten Politiksystemen, ist Gegenstand von *Abschnitt C.* Die Bedeutung internationaler Netze und des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedern dieser Netze wird in *Abschnitt D* diskutiert. In *Abschnitt E* wird ein ökonometrisches Modell zur Überprüfung der Reformfähigkeit unterschiedlicher Verfassungssysteme und dem Einfluss des Wettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften auf die Reformhäufigkeit verschiedener Länder entwickelt. Die in *Abschnitt F* präsentierten empirischen Ergebnisse zu Reformwahrscheinlichkeiten in der Arbeitsmarktpolitik für 12 EU-Länder im Zeitraum von 1970 bis 1996 beziehen sich auf den Kündigungsschutz als wesentlichem Element einer Flexibilisierung des Arbeitsmarkts (*Feld* 2001, 2002). Für empirische Zwecke werden Politikinnovationen entsprechend der am stärksten akzeptierten Definition in der Politikwissenschaft verstanden (*Walker* 1969, *Smith* 2001): als Programme oder Politiken, die neu für eine Gebietskörperschaft sind, die sie einführt, unabhängig davon, wie alt diese Politiken tatsächlich sind oder wie groß die Zahl derjenigen Gebietskörperschaften ist, die bereits ähnliche Politiken vorweisen können.[2] Abschließende Bemerkungen folgen in *Abschnitt G.*

B. Einige Vorklärungen zu politischer Innovation und Reform[3]

Die als ausschlaggebend für Reformen erachtete politische Führung geht auf die Theorie der Innovation in der Tradition von Schumpeter zurück, bei der auf die persönlichen Eigenschaften von Unternehmern abgestellt wird (*Schumpeter* 1912). Im Zentrum steht hierbei eine psychologische Theorie der Unternehmung, die auf intrinsischer Motivation von Individuen beruht. Auch wenn externe Anreize, wie sie durch die Marktstruktur entstehen, bedeutsam für Innovationen sind, bleiben persönliche Eigenschaften der Unternehmer in den Schumpeterschen Ansätzen ausschlaggebend, während intrinsische Motivation in der neoklassischen Innovations-

[2] Eine Innovation ist daher eine Politik, ein Programm, ein Gesetz oder eine Regulierung, die oder das für eine betrachtete Gebietskörperschaft neu ist. Der Begriff Innovation ist somit nicht auf eine für die gesamte Stichprobe von Gebietskörperschaften absolut neue Politik beschränkt. Eine Gebietskörperschaft innoviert aus ihrer Sicht hingegen auch, wenn sie Politiken imitiert. Dies macht insbesondere auch deshalb Sinn, weil eine vollständige Kopie einer Politik im Imitationsprozess eher selten erfolgt. Typischerweise passen Gebietskörperschaften eine neue Politik, die sie sich bei anderen abgeschaut haben, an die spezifischen Bedingungen zu Hause an. Dies entspricht der Schumpeterschen Unterscheidung zwischen Erfindung und Innovation, wobei nur Erfindung als tatsächliche Schaffung von Neuheiten verstanden wird.

[3] Zur Theorie politischer Reformen siehe ausführlicher *Feld* und *Schnellenbach* (2004).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ökonomie in den Hintergrund rückt (*Dasgupta* und *Stiglitz* 1980, *Kihlstrom* und *Laffont* 1979, *Lucas* 1978). Der Schumpetersche Politiker wird jedoch als unabdingbar für politische Innovationen angesehen (*Wohlgemuth* 2000, *Heiniger* et al. 2004).

Im klassisch liberalen Verständnis ist politische Führung hingegen eher suspekt.[4] Wenn die Annahme eines wohlwollenden Diktators richtig wäre, dann wäre die Forderung nach Schumpeterschen Politikern genau so wie Forderungen nach Gewaltenteilung überflüssig. Politiker würden einfach das Notwendige tun, um die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt zu maximieren (*Kirchgässner* 2002). Wenn Politiker in Regierung und Parlament jedoch eigennützig handeln, so ist politische Führung eher problematisch, denn es ist nicht zu erwarten, dass Führungspersönlichkeiten in der Politik vornehmlich das Wohl der Bürger im Auge haben. Vielmehr sollten Verfassungen dann so ausgestaltet sein, dass schlechte, missgünstige und inkompetente Regierungen möglichst wenig Schaden anrichten können, denn *„The passions of men will not conform to the dictates of reason and justice without constraint"* (*Hamilton*, Federalist No. 15, zitiert nach *Hamilton, Madison* und *Jay* 1787 / 1788, S. 110).

Dieser traditionelle Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie wird in jüngerer Zeit von *Frey* (1997) und *Besley* (2004) in Frage gestellt. Frey argumentiert, dass Verfassungen, die den Entscheidungsspielraum von politischen Akteuren zu stark einengen, negative Auswirkungen auf ihre intrinsische Motivation haben können: *A constitution for knaves crowds out civic virtues.* Während Frey dabei jedoch die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürger im Auge hat, geht Besley auf die Gestaltungsmöglichkeiten von Regierungen ein. Er sieht das Grundproblem der politischen Ökonomie nicht in dem moralischen Risiko, dass Regierungen sich nach der Wahl nicht am Wohle der Bürger, sondern an durch Eigennutz informierten Zielen orientieren. Entscheidend sei vielmehr, die richtige Selektion von Akteuren in politische Ämter vorzunehmen. Zu starke verfassungsrechtliche Restriktionen führten zu einer adversen Selektion. Demnach sollen Verfassungen einerseits so ausgestaltet sein, dass politische Unternehmer – Schumpetersche Politiker – zum Zuge kommen, die neue politische Lösungen ausprobieren. Andererseits soll aber auch keine absolute Machtposition entstehen.

Völlig vernachlässigt bei diesen Diskussionen um die Rolle politischer Führung wird ihre Interaktion mit der Gefolgschaft. Führung kann sich nur auswirken, wenn ihr in die festgelegte Richtung gefolgt wird. Dies gilt für das Management unternehmerischer und politischer Prozesse gleichermaßen. Unter welchen Bedingungen und aus welchen Gründen Menschen einer Führungspersönlichkeit folgen, findet bislang in der politischen Ökonomie jedoch kaum Berücksichtigung. Unter Organisationstheoretikern ist unumstritten, dass Führung die Kunst der Motivation anderer ist (*Kellerman* 2004). Führung hat zwei Seiten, nämlich einerseits außergewöhnliches Talent der Führungsperson zur Lösung schwieriger Probleme, und andererseits die Fähigkeit, eine Gefolgschaft mitzuziehen. *Maccoby* (2004) erklärt

[4] Siehe dazu *Hume* (1741), *Popper* (1945) und *Buchanan* (1975).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diese beiden Seiten derselben Gleichung mit psychologischen Ansätzen und greift dabei auf die Freudsche Transferenz zurück. Danach übertragen Menschen ihre Erfahrungen und Gefühle aus früheren Beziehungen auf aktuelle Zusammenhänge und Personen. Beispielsweise vertrauen Arbeitnehmer bei Familienunternehmen stärker darauf, dass ihre Vorgesetzten väterliche Fürsorge für die Angestellten entwickeln, und erhöhen dann ihre Produktivität. Erfolgreiche Führung besteht darin, solche Übertragungsmechanismen auszunutzen. Dies ist jedoch kein leichtes Unterfangen, da Transferenz durchaus auch negativer Art sein kann, etwa wenn eine erhoffte Beförderung ausbleibt und sich der Arbeitnehmer auf eine Weise zurückgesetzt fühlt, wie sie ihm in der Familie als ungerechtfertigte Bevorzugung von Geschwistern widerfahren ist.

Emotionale Faktoren spielen daher für das Zusammenspiel von Führungspersonen und ihrer Gefolgschaft eine bedeutende Rolle. Dass diese Emotionalität ausgenutzt werden kann, ist aus Diktaturen und Demokratien hinlänglich bekannt. Ob man sich vor dem Hintergrund dieser Zusammenhänge zur Durchführung grundlegender wirtschaftspolitischer Reformen vornehmlich auf politische Führung verlassen möchte, sei dahin gestellt: *„If all relationships are colored by transference, how can you ever know if your followers' relationships with you are real? The short answer is that you can't."* (*Maccoby* 2004, S. 84). Eine bedeutsame Implikation dieser psychologischen Forschung lässt sich jedoch herausstellen: Erfolgreiche Führung ist in der Regel auf die Gefolgschaft der Geführten angewiesen. Im Hinblick auf die Rolle politischer Führung im Reformprozess bedeutet dies, dass Reformen kaum erfolgreich gegen die Bürger durchgesetzt werden können. Selbst M. Thatcher wusste eine Mehrheit der britischen Bevölkerung hinter sich als sie sich mit den Gewerkschaften anlegte.[5]

Zu einem ähnlichen Resultat gelangen *Castanheira* et al. (2004) in ihrer Analyse erfolgreicher und gescheiterter wirtschaftspolitischer Reformen in OECD-Ländern. Ihre Lesart der Fallstudien verdeutlicht die Bedeutung der Einbindung der Bürger in den Reformprozess. So war im Falle Dänemarks nicht politische Führung ausschlaggebend für den Erfolg der zwischen 1994 und 1999 durchgeführten Reformen, sondern: *„Overall, the Danish experience is one example of social disciplining and social integration efforts."* (*Castanheira* et al. 2004, S. 66).[6] Ähnliches lässt sich für den holländischen Reformprozess feststellen, der ohne das Wasenaar-Abkommen von 1982 nicht möglich gewesen wäre.[7]

Die Einbindung der Bürger in den Reformprozess erfordert es, ihre Unsicherheit im Hinblick auf die erzielbaren Vorteile zu überwinden. Der Nutzen einer politischen Reform, welcher der Bevölkerung zumeist allgemein zugute kommt, ist in

---

[5] Siehe dazu *Kavanagh* und *Seldon* (1989) und *Strätling* (2000).

[6] Siehe zu dänischen Reformen *Döhrn, Heilemann* und *Schäfer* (1998, 1999), *Green-Pedersen* (2001).

[7] Zum holländischen „Beschäftigungswunder" siehe *Becker* (1998) und *Den Butter* und *Mosch* (2003).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Regel unsicher, während die Kosten, die in Form verlorener Privilegien von Interessengruppen konzentriert anfallen, leicht abschätzbar sind. Dies führt zu einer Persistenz des Status quo im Reformprozess (*Fernandez* und *Rodrik* 1991, *Saint-Paul* 2000, Kap. 7, *Ciccone* 2004). Erfolgreiche Reformen finden daher zumeist auch mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung statt (*Drazen* 1996), um Rückhalt für die Reformen in der Bevölkerung zu erhalten. *Fernandez* und *Rodrik* (1991) argumentieren, dass radikale Reformen in einer solchen Situation erfolgversprechend sind, weil sie weniger leicht rückgängig gemacht werden können. *Dewatripont* und *Roland* (1995) und *Wei* (1997) plädieren hingegen für graduelle Reformen, weil sie Politikexperimente ermöglichen, die mit ex ante geringeren Kosten verbunden sind.

Angesichts der Probleme, die sich aufgrund der Verteilung von Nutzen und Kosten von Reformen über die Zeit und der damit verbundenen Unsicherheit der Bürger ergeben, ist es plausibel, dass Reformen zumeist nur in Krisensituationen in Gang gesetzt werden können (*Heinemann* 2004). *Bates* und *Krueger* (1993) weisen darauf hin, dass Reformen in Zeiten zufriedenstellender Wachstumsraten kaum stattfinden. Eine wirtschaftliche Krise reduziert hingegen den Wert der Politik im Status quo, was einer Erhöhung des erwarteten Nettonutzens einer Reform entspricht (*Rodrik* 1994, *Schnellenbach* 2004). Die Widerstände von Interessengruppen, die im Status quo Renten abschöpfen und sich daher gegen Veränderungen wehren, können in der Krise leichter überwunden werden (*Krueger* 1993).

Obwohl es häufig Krisen sind, die Reformen auslösen, erklärt dies noch nicht, warum sich die Reaktionen auf Krisen in verschiedenen Ländern unterscheiden (*Rodrik* 1996). Institutionelle Unterschiede dürften dafür verantwortlich sein, dass manche Länder schneller auf ökonomische Krisen reagieren. Institutionen lassen sich aber offensichtlich nicht darauf reduzieren, inwiefern sie Vetomöglichkeiten für Interessengruppen bieten, ihre Renten gegen Wettbewerb zu schützen (*Tsebelis* 1995, 2002). Die Frage ist vielmehr, welche Institutionen es ermöglichen, die Bürger in den Reformprozess einzubinden. Zudem könnte bedeutsam sein, inwiefern unterschiedliche Institutionen zu Selektionsprozessen in der Politik führen, die ein günstiges Umfeld für Reformen herbeiführen.

C. Demokratische Strukturen und Reformfähigkeit[8]

Die potentiellen Auswirkungen unterschiedlicher Verfassungsregeln auf den Reformprozess lassen sich am ehesten in einer vergleichenden Perspektive ausloten, wenn Typen demokratischer Entscheidungsprozesse einander gegenübergestellt werden. Im folgenden werden die Unterschiede zwischen direkter und repräsentativer Demokratie, Präsidial- und parlamentarischer Demokratie sowie zentraler und dezentraler Entscheidungsfindung diskutiert.

[8] Dieser Abschnitt lehnt sich an *Feld* und *Schnellenbach* (2004) an.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Direkte versus repräsentative Demokratie

Institutionen der direkten Demokratie werden normalerweise als Mechanismen zur Durchsetzung der Präferenzen der Bürger im politischen Prozess verstanden (*Kirchgässner*, *Feld* und *Savioz* 1999). Ein (obligatorisches oder fakultatives) Referendum wirkt als selektives Vetoinstrument zur Kontrolle der politisch Verantwortlichen, wenn die von ihnen vorgeschlagene Politik zu sehr von den Bürgerwünschen abweicht. Im Reformprozess können Interessengruppen, die durch die Reform die ihnen gewährten Privilegien verlieren, sich mit Hilfe eines Referendums gegen die Reformpolitik wehren. Das Referendum scheint ihnen ein zusätzliches Forum zur Opposition zu bieten. Da Kosten und Nutzen zeitlich unterschiedlich verteilt, die Nutzen aber mit größerer Unsicherheit behaftet sind und verschiedene Gruppierungen in der Bevölkerung in unterschiedlicher Intensität bei der Reform gewinnen oder verlieren, besteht die Gefahr, dass die Bürger sich in einem Referendum gegen eine Reform entscheiden. In der Tat kann es dadurch zu einer Verlangsamung des Reformprozesses kommen.

Die Widerstände partikularer Interessen gegen Reformen bestehen jedoch auch in rein repräsentativ-demokratischen Systemen. Auch dort nutzen Interessengruppen die zur Verfügung stehenden Foren, um sich gegen eine von ihnen abgelehnte Politik zu wehren. In repräsentativ-demokratischen Systemen sind es andere Instrumente der Gewaltenteilung, die extensiv eingesetzt werden. So hat sich in den USA seit einiger Zeit ein System des *divided government* ergeben, bei welchem dem Präsidenten einer bestimmten Partei häufig eine Mehrheit der anderen Partei zumindest in einer der beiden Kammern des Kongresses gegenübersteht. Haben die Bürger sich in einer Präsidentschaftswahl für einen Demokraten entschieden, wählen sie in den Zwischenwahlen zumeist die Republikaner. Dieses Abstimmungsmuster ist seit Bestehen der USA empirisch gut belegt (*Alesina* und *Rosenthal* 1995). Wird ein Präsident in den Zwischenwahlen bestätigt, so liegen zumeist außergewöhnliche Einflussfaktoren, wie etwa Kriege, vor. Zuletzt gelang dies George Bush aufgrund seines Kriegs gegen den Terrorismus. Andere Formen des *divided government* finden sich in parlamentarischen Systemen. So wird der deutsche Bundesrat seit Bestehen der Bundesrepublik in immer stärkerem Maße dazu eingesetzt, die ideologischen Ausschläge der Politik der Bundesregierung abzuschwächen. Im unitarischen Frankreich finden sich ähnliche Tendenzen in Form der *cohabitation.* In den nordischen Staaten sticht eher die hohe Zahl der Minderheitsregierungen ins Auge.

Die Bürger nutzen die ihnen zur Verfügung stehenden Institutionen offenbar, um eine an ihren Wünschen ausgerichtete Politik durchzusetzen. Hätte eine gewählte Regierung zwischen den Wahlzeitpunkten zu viel Spielraum, ihre ideologischen Ziele zu verfolgen, wäre die Gefahr zu groß, dass an den Bürgerwünschen vorbei regiert würde. Das einzige repräsentativ-demokratische System, in welchem die Regierung ihre politischen und ideologischen Vorstellungen weitgehend umsetzen kann, ist das britische Westminster-System. Da dort während einer Legislaturperi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ode tatsächlich nur geringfügige Möglichkeiten bestehen, ideologische Ausschläge in der Politik abzuschwächen, schwingt das Pendel nach einem Regierungswechsel öfter in die andere Richtung. Die damit verbundene Ideologisierung der Politik dürfte jedoch eher schädlich sein. Beleg dafür sind die häufigen Wechsel von Privatisierungen und Verstaatlichungen in Großbritannien bis zur Amtszeit von M. Thatcher, die mit starken wirtschaftlichen Nachteilen verbunden waren. Eine zu stark ideologisierte Politik widerspricht nicht nur dem demokratischen Ideal von an den Wünschen des Medianwählers orientierten Entscheidungen, sondern birgt auch ein größeres Potential politischen Protests.

Ob eine Referendumsdemokratie reformfeindlicher als eine reine repräsentative Demokratie ist, hängt auch davon ab, ob sich Interessengruppen in der direkten Demokratie leichter durchsetzen können. So könnte man sich vorstellen, dass finanzstarke Interessengruppen gute Möglichkeiten haben, ein Referendum zu ihren Gunsten zu entscheiden. In einer neueren Übersicht fassen *Lupia* und *Matsusaka* (2004) die existierende Evidenz zusammen:[9] Finanziell potente Gruppierungen können aufgrund ihrer finanziellen Stärke eine Vorlage eher zu Fall bringen als finanzschwache Gruppierungen. Sie vermögen es aber nicht, mit dem Einsatz finanzieller Ressourcen eine Entscheidung zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Diese Evidenz ist kompatibel mit derjenigen zur Informationsvermittlung in der direkten Demokratie, wonach Bürger eher gegen eine Vorlage stimmen, wenn sie verunsichert über die sich entgegenstehenden Argumente sind (*Bowler* und *Donovan* 1998, S. 168).

Direkt-demokratische Entscheidungsmechanismen erfüllen neben ihrer Kontrollfunktion aber auch eine Informationsfunktion. Die Politiker in Parlament und Regierung kennen das von den Bürgern gewünschte Niveau an öffentlichen Leistungen nicht. Die Präferenzen der Bürger sind unbekannt. Selbst wenn sie nicht ihren eigenen Ausgabenpräferenzen, denjenigen ihrer Partei oder ihrer Klientel folgen wollen, treffen sie aufgrund ungenügender Information möglicherweise falsche Entscheidungen. Interessengruppen versuchen, diesen Informationsnachteil der politischen Entscheidungsträger auszunutzen (*Matsusaka* und *McCarty* 2001), indem sie diesen gegenüber behaupten, dass die politische Position eines Verbandes den Bürgerwünschen eher entspricht als eine Gesetzesvorlage der Regierung. Die mit dieser Täuschung einher gehende Drohung mit einer Volksabstimmung führt zu einer Änderung der Gesetzesvorlage im parlamentarischen Prozess, weil die Politiker über die wahren politischen Vorstellungen der Bürger verunsichert sind. Ein Referendum führt dazu, dass dieser Informationsrückstand der Politiker behoben wird. *Matsusaka* (1992) argumentiert, dass direkt-demokratische Entscheidungsprozesse u. a. auch diesen Zweck haben und führt empirische Evidenz über kalifornische Referenden an, die tendenziell eher bei verteilungsrelevanten Entscheidungen als zu prozeduralen bzw. administrativen Fragen stattfanden.

---

[9] *Garrett* (1999), *Gerber* (1999), *Garrett* und *Gerber* (2001) und *Gerber* und *Phillips* (2004) sind die Quellen mit der umfangreichsten Evidenz. Siehe dazu auch *Kirchgässner*, *Feld* und *Savioz* (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sieht man zunächst von einem Westminster-System als Typus der repräsentativen Demokratie ab, so bestehen bei der Durchführung von Reformen eher keine Vorzüge der parlamentarischen oder der Präsidialdemokratie gegenüber einer Referendumsdemokratie. Sowohl die parlamentarischen Demokratien kontinentaleuropäischer Prägung als auch die amerikanische Präsidialdemokratie verfügen über eine Vielzahl von *Checks and Balances,* die in ähnlicher Weise wie das Referendum Vetomöglichkeiten für Reformgegner zur Verfügung stellen. Im Gegensatz zu diesen repräsentativ-demokratischen Systemen erfordert eine Volksabstimmung es jedoch, von Beginn an die Bürger in den Reformprozess einzubinden. Regierung und Parlament erhalten somit relativ schnell eine Rückkoppelung, welche Elemente eines Reformprozesses von den Bürgern mitgetragen werden und welche nicht. Unsicherheiten über die Präferenzen der Bürger werden reduziert. Die Bürger stellen ihrerseits im Abstimmungsprozess fest, wie notwendig Reformen sind. Akzeptieren sie unterschiedliche Reformschritte, so steht die Reform auf breiteren Schultern. Sie wirkt nachhaltiger und wird nicht bei nächstbester Gelegenheit wieder umgekehrt. Ein besonderer Nachteil eines Referendums ist die mögliche Verunsicherung der Bürger über die potentiellen Erträge einer solchen Reform. Sie führt dazu, dass eine Vorlage eher abgelehnt wird. Ein besonderer Vorteil eines Referendums ist die geringere Ideologisierung der Politik. Am Ende werden Sachentscheidungen getroffen.

Direkte Volksrechte in ihrer Gesamtheit als reformfeindlich anzusehen, ist zudem überzogen und undifferenziert. Von ihrer Konstruktion her sind (Gesetzes- oder Verfassungs-) Initiativen auf politische Innovation ausgelegt. Sie sollen es den Bürgern ermöglichen, neue politische Vorhaben in die Diskussion einzubringen, die bislang von der politischen Klasse vernachlässigt wurden. Sie ermöglichen den Bürgern, die politische Tagesordnung selbst zu bestimmen und auf diese Weise ihre eigene Politik zu machen. Dadurch können bestehende Verteilungskoalitionen im Parlament aufgebrochen werden (*Besley* und *Coate* 2002). Ähnliches ließe sich über spezifische Instrumente der direkten Demokratie wie das Finanzreferendum feststellen, das neue Ausgabenprojekte unter den Zustimmungsvorbehalt durch die Bürger stellt, wenn ein bestimmtes Finanzvolumen überschritten wird (*Feld* 2004). Diese Argumente lassen sich durch *Hypothese 1* zusammenfassen:

Hypothese 1: *Der Einfluss eines Referendums auf politische Reformen ist theoretisch unbestimmt. Im Vergleich zur repräsentativen Demokratie ergibt sich eine geringere Reformhäufigkeit im Vergleich zum Westminster-System, aber nicht im Vergleich zu den parlamentarischen Demokratien kontinentaleuropäischer Prägung oder zur amerikanischen Präsidialdemokratie. Die (Gesetzes- oder Verfassungs-) Initiative erhöht hingegen die Wahrscheinlichkeit von Reformen.*

Da in den OECD-Ländern weder Referenden noch Initiativen hinreichend häufig auf der Ebene des Zentralstaats eingesetzt werden, lässt sich *Hypothese 1* nicht ohne weiteres empirisch überprüfen. Man ist daher bislang auf Fallstudien ange-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wiesen, um Hinweise auf die Gültigkeit dieser Argumente zu erhalten. Diese Fallstudien sind jedoch selektiv und vermögen allenfalls illustrative Evidenz zu liefern. Dennoch ergeben sich interessante Einsichten insbesondere in den häufig als Beleg für politische Führung angeführten amerikanischen Fällen.

Ein gutes Beispiel für die innovierende Wirkung der Initiative ist die kalifornische Proposition 13 aus dem Jahr 1978, welche die Steuerzahlerrevolten in den USA einleitete (*Matsusaka* 2004, Chap. 7). Bereits 1968 wurde die erste Initiative zur Reduktion der Steuerbelastung in Kalifornien lanciert und vom damaligen Gouverneur Reagan erfolgreich bekämpft. Nur fünf Jahre später gehörte Reagan zu den Initianten der Proposition 1, einer von Milton Friedman mitverfassten Steuersenkungsinitiative, die von den Kaliforniern knapp verworfen wurde. Reagan war politischer Unternehmer genug, die Steuerzahlerrevolten für seine bundespolitischen Ambitionen zu nutzen. Seine politische Führung bestand darin, die Aversion der Bürger gegen die staatliche Bürokratie und die politische Klasse in eine klassisch liberale Politik umzumünzen. Dies geschah ohne jegliche Änderung der stark ausgeprägten *Checks and Balances* auf Bundesebene.[10] Die politische Klasse in Washington hatte die Wünsche der Bürger falsch eingeschätzt und wurde von Reagan durch seine Reaktion auf eine Volksinitiative gezwungen, Rücksicht darauf zu nehmen.

Die Initiative lässt sich aber auch von der Exekutive als Drohung einsetzen, um Reformen gegen den Widerstand des Parlamentes durchzusetzen. Auch hier ist ein (aktuelleres) kalifornisches Beispiel interessant. Gouverneur Schwarzenegger gelang es im Jahr 2004, eine wichtige Deregulierung der Kompensationsregelung bei Arbeitsunfällen von Arbeitnehmern gegen anfängliche Widerstände des Parlaments durchzusetzen. Die alte Regelung war durch höhere Kosten und geringere Auszahlungen an die Arbeitnehmer als bei vergleichbaren Systemen in anderen Bundesstaaten charakterisiert. Eine Reform wurde bislang vom Parlament verhindert. Schwarzenegger drohte mit einer Gesetzesinitiative, die zu noch ungünstigeren Ergebnissen aus Sicht des Parlaments geführt hätte als sein im Parlament eingebrachter Gesetzentwurf, so dass das Parlament schließlich diesem ursprünglichen Gesetzesentwurf zustimmte.[11] Auch hier erleichterte die direkte Demokratie es der Exekutive, politische Führung zu zeigen, und erhöhte damit die Reformfähigkeit.

Zusätzlich zu diesen beiden Beispielen stützt *Matsusaka* (2004) mit einer Fülle empirischer Analysen und empirischen Materials für die USA die Vermutung,

---

[10] Die schwache Stellung des amerikanischen Präsidenten belegt folgendes Zitat: *„… an American president can make few appointments without the consent of Congress, his direction of the military can be proscribed by statute, he plays no role in amending the Constitution or even for that matter in the impeachment of federal officials, his veto of legislation can be overridden, his authority to introduce legislation that the Congress must consider derives only from convention and subsequent statute, he is not anointed ‚defender of the Constitution' or of the ‚constitutional order', and he holds no formal authority to act except in pursuit of and as authorized by the law"* (*Filippov, Ordeshook* und *Shvetsova* 2004, S. 239).

[11] Siehe dazu *Schwarzeneggers neuer Streich, Neue Zürcher Zeitung*, 20. April 2004, S. 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dass Institutionen der direkten Demokratie nicht einfach auf ihre Rolle als Vetoinstrumente reduziert werden können. Wenn die Regierung und Parlamentarier nicht auf neu erwachsende Bedürfnisse der Bürger reagierten, gelang es diesen, mit Hilfe der Initiative Neuerungen durchzusetzen. Ähnliches lässt sich auch für die Schweiz feststellen.

Indes wird dort die reformverhindernde Rolle des Referendums eher in den Mittelpunkt gerückt als die innovationserhöhende Wirkung der Initiative. In der Tat ist die Schweiz der letzte Staat in der OECD, in welchem modernere Systeme der Renten- und Arbeitslosenversicherung und eine obligatorische Krankenversicherung eingesetzt wurden, ganz zu schweigen von der Zurückhaltung der männlichen Eidgenossen, das Frauenstimmrecht einzuführen. Zumindest in bezug auf die Sozialpolitik wird die Schweiz zuweilen durchaus wegen der geringeren Anfälligkeit ihrer Sozialsysteme beneidet. Politische Innovationen müssen sich daher nicht immer positiv auswirken. Unzweifelhaft erwies sich das Referendum in diesen Fällen jedoch als hinderlich für die Reformen. Dagegen können Ergebnisse anderer Abstimmungen über Reformen gestellt werden, die mit Belastungen der Bürger einher gingen und von diesen mit getragen wurden. So haben die Schweizer Bürger am 7. März 1993 eine Erhöhung der Mineralölsteuer auf Benzin gutgeheißen. Noch im gleichen Jahr vollzogen sie den Systemwechsel von der Warenumsatzsteuer zur Mehrwertsteuer, und sie stimmten gleichzeitig einer Erhöhung des Steuersatzes zu. Im Jahr 1998 wurde nicht nur am 29. November das revidierte Arbeitsgesetz angenommen, am gleichen Tag wurde auch der Finanzierung der ‚Neuen Eisenbahn Alpentransversale (NEAT)' zugestimmt. Am 27. September 1998 war bereits der Bundesbeschluss über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe angenommen worden.

Am 28. November 2004 stimmten die Schweizer Bürger schließlich zwei wichtigen Abstimmungsvorlagen überraschend deutlich zu. Der Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde von 64,4 Prozent der abgegebenen Stimmen (bei einer Stimmbeteiligung von 35,6 Prozent) und einer Mehrheit von 23 (Halb-)Kantonen angenommen. Mit dem NFA und der neuen Aufgabenteilung wird der Schweizer Föderalismus grundlegend reformiert und es werden eine Reihe von heute bestehenden Defiziten behoben. Vergleicht man dies mit den Schwierigkeiten, eine Föderalismusreform in Deutschland durchzuführen, so kann diese Entscheidung nur als sehr bedeutsam eingeschätzt werden. Zudem stimmten die Schweizer am gleichen Tag dem Bundesgesetz über die Forschung an embryonalen Stammzellen mit 66,4 Prozent der abgegebenen Stimmen (bei einer Stimmbeteiligung von 36,2 Prozent) zu. Sie erklärten sich dadurch mit einem der fortschrittlichsten, aber dennoch ethisch ausgewogenen Stammzellenforschungsrecht in den OECD-Ländern einverstanden. Entgegen allgemeiner Folklore sind die Stimmbürger offensichtlich bereit, Belastungen zu tragen und sich auf Neues einzustellen, wenn sie die Notwendigkeit und den Sinn solcher Maßnahmen einsehen (*Kirchgässner*, *Feld* und *Savioz* 1999). Es gibt somit auch Abstimmungsergebnisse, die für die Reform-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fähigkeit der Schweiz sprechen. Aufgrund des bislang vorliegenden empirischen Evidenz kann *Hypothese 1* jedenfalls nicht verworfen werden.

II. Präsidial- versus parlamentarische Demokratie

Bislang werden unterschiedliche Typen der repräsentativen Demokratie nur unzureichend unterschieden. Es stellt sich aber die Frage, wie sich Unterschiede in der Organisation repräsentativ-demokratischer Systeme auf politische Innovationen auswirken. Diese Unterschiede lassen sich am einfachsten anhand der Gegensätze zwischen Präsidial- und parlamentarischer Demokratie sowie zwischen Mehrheits- und Verhältniswahlrecht analysieren. *Persson* und *Tabellini* (1999, 2003) legen empirische Evidenz für Unterschiede in den öffentlichen Finanzen dieser Idealtypen repäsentativer Demokratie vor. Insbesondere führt eine stärkere Gewaltenteilung zu geringerer Staatstätigkeit, vor allem aber zu weniger allgemeiner Umverteilung (*Persson et al.* 2000), weil im Präsidialsystem eine geringere Notwendigkeit zur Aufrechterhaltung stabiler Mehrheiten im Parlament besteht als in der parlamentarischen Demokratie. Da sich Regierungen in der parlamentarischen Demokratie in der Regel auf stabile Mehrheiten im Parlament verlassen müssen, findet eine breitere Umverteilung von Ressourcen zur Regierungsmehrheit statt.

Auf den ersten Blick scheinen politische Innovationen daher in der Präsidialdemokratie leichter möglich, weil die Interessen der Parlamentsmehrheit nicht notwendigerweise berücksichtigt werden müssen. Dieses Argument greift jedoch zu kurz, da Präsidialsysteme eine Vielzahl von Vetomöglichkeiten des Parlamentes vorsehen (*Filippov*, *Ordeshook* und *Shvetsova* 2004, S. 239). Dies wird offenbar, wenn erneut die Möglichkeit des *divided government* ins Blickfeld gerückt wird. Die fehlende Erfordernis legislativer Kohäsion in der Präsidialdemokratie wirkt im Gegenteil sogar nachteilig. Selbst wenn die Präsidialpartei eine Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses hat, brauchen ihre Abgeordneten nicht die Vorlagen des Präsidenten anzunehmen, da dadurch die Regierung nicht in Gefahr gerät.

Eine parlamentarische Demokratie hat zudem Vorteile im Hinblick auf die Durchsetzung politischer Reformen, weil sie die Gefahr des Regierungswechsels als Argument einsetzen kann, um das Parlament zu disziplinieren. Mit Hilfe des Fraktionszwangs und der starken Rolle der Parteien bei der Sicherung politischer Karrieren der Abgeordneten können diese zum Erhalt der notwendigen Regierungsmehrheit im Parlament bewogen werden. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Karrieremöglichkeiten, die Parteien ihren Abgeordneten offerieren. Einerseits kann einem / r Abgeordneten gedroht werden, ihn oder sie bei der nächsten Runde von ‚Beförderungen' nicht zu berücksichtigen oder gar der politischen Karriere ein Ende zu setzen, wenn ihm oder ihr kein sicherer Listenplatz angeboten wird. Andererseits setzt die Möglichkeit, sich auf vordere Listenplätze zu verbessern, positive Anreize zu parteikonformem Verhalten. Noch deutlicher werden diese Anreize, wenn eine Sachabstimmung mit der Vertrauensfrage kombiniert wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alles in allem hindert dies die Abgeordneten daran, Reformvorschläge zu verhindern, solange die Wiederwahlchancen der Regierung nicht zu stark reduziert werden bzw. die Abgeordneten nicht um ihre Wiederwahl fürchten müssen.

Der letztgenannte Aspekt ist vor allem in Systemen mit Mehrheitswahlrecht bedeutsam. Da das Mehrheitswahlrecht in der Regel Zwei-Parteien-Systeme hervorbringt, sinkt die Zahl der Veto-Spieler im Parlament (*Tsebelis* 1995, 2002). Politische Innovationen können aufgrund dieses Aspekts des Mehrheitswahlrechts weniger leicht als in Systemen mit Verhältniswahlrecht und Koalitionsregierungen blockiert werden. So dürfte das Mehrheitswahlrecht vor allem dafür verantwortlich sein, dass Reformen im britischen Westminster-System leichter möglich scheinen. Indes zwingt das Mehrheitswahlrecht dazu, stärker auf die Bedürfnisse der Bürger in spezifischen bedeutsamen Wahlkreisen einzugehen. Dadurch erfolgt mehr Umverteilung in spezifische Wahlkreise und eine geringere Bereitstellung öffentlicher Güter im Mehrheitswahlrecht (*Persson* und *Tabellini* 1999, 2003). Ob dies zu höherer oder zu geringerer Reformbereitschaft führt, hängt von der Reformfreude bedeutsamer Wahlkreise bzw. davon ab, ob die Nachteile der Reformen diese Wahlkreise weniger stark treffen. Die Bedeutung eines Wahlkreises ergibt sich aus den sozio-demographischen Faktoren, die Bürger zu Wählern bestimmter Parteien machen. Es sind die Wechselwähler, die ‚Wechselwahlkreise', die ‚swing states', die in diesem System umworben sind. Diese Überlegungen führen zu

Hypothese 2: *Reformen treten in Systemen mit weniger Vetospielern mit höherer Wahrscheinlichkeit auf. Präsidialsysteme sind daher ceteris paribus weniger reformfreundlich als parlamentarische Demokratien, während das Mehrheitswahlrecht reformfreundlicher als das Verhältniswahlrecht ist.*

III. Zentrale versus dezentrale Entscheidungsfindung

Während zuvor von horizontaler Gewaltenteilung die Rede war, scheint vertikale Gewaltenteilung nicht minder bedeutsam für Reformhindernisse zu sein. *Besley* und *Coate* (2003) verweisen auf die Bedeutung des föderalen Staatsaufbaus für die Gewaltenteilung in einem Staat. Die Umsetzung des föderalen Gedankens auf Bundesebene führt in aller Regel dazu, dass eine weitere Vetomöglichkeit im politischen Entscheidungsprozess hinzutritt, die politische Innovationen weniger wahrscheinlich werden lässt. In Deutschland wird dem Bundesrat genau dies, nämlich die Blockade von Reformen auf Bundesebene, vorgeworfen (*Heiniger et al.* 2004). Ähnliche Argumente lassen sich für den amerikanischen Senat und für den Schweizer Ständerat bzw. das Ständemehr bei Verfassungsreferenden und -initiativen finden.

Andererseits erhöht die dezentrale Leistungserstellung und Finanzierung die Innovationsfähigkeit des öffentlichen Sektors, weil es dadurch möglich wird, mit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

neuen staatlichen Lösungen für wirtschaftliche Probleme dezentral zu experimentieren. Die Hemmschwelle zur Durchführung von Reformen wird herabgesetzt, weil das Scheitern von Politikexperimenten mit geringeren Kosten als bei zentralstaatlichen Reformen verbunden ist. Louis Brandeis, Richter am Obersten Bundesgericht der USA behauptete bereits 1932: *„It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous state may, if its citizens choose, serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country"* (zitiert nach *Oates* 1999). Die erfolgreichen Lösungsansätze setzen sich durch, weil sie von anderen Gebietskörperschaften imitiert werden. Der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften wird somit quasi zu einem Entdeckungsverfahren, das den Fortschritt im öffentlichen Sektor beflügelt (*Kerber* 1998, *Feld* und *Schnellenbach* 2004a). *Oates* (1999) spricht in diesem Zusammenhang auch von ‚*laboratory federalism*' und verweist darauf, dass die Reform der amerikanischen Sozialhilfe von 1996 aus diesem Grund eine Rückverlagerung von Kompetenzen von der Bundesebene auf die Ebene der Bundesstaaten vornahm (*Inman* und *Rubinfeld* 1997, *Feld* und *Schnellenbach* 2004a).

Wie politische Innovationen in einem dezentral organisierten Staat diffundieren ist allerdings umstritten. Unter dem Stichwort des Vergleichswettbewerbs (*yardstick competition*) existieren eine Reihe von Arbeiten, die untersuchen, ob Informationsexternalitäten alleine in einem dezentralen Rahmen schon ausreichen, um die Finanzpolitik zu beeinflussen (*Salmon* 1987, *Besley* und *Case* 1995, *Feld*, *Josselin* und *Rocaboy* 2002, 2003, *Benz* 2004, *Reulier* und *Rocaboy* 2004).[12] *Besley* und *Case* (1995) legen Evidenz dafür vor, dass Amtsinhaber in U.S.-Bundesstaaten nach Steuererhöhungen mit größerer Wahrscheinlichkeit abgewählt wurden, wenn in den Nachbarstaaten die Steuersätze unverändert blieben. Andererseits haben weitere erklärende Variablen, wie etwa die Arbeitslosenquote, keinen signifikanten Einfluss auf die Wahlentscheidung. Die Wähler scheinen Information über die Wirtschaftspolitik in anderen Gebietskörperschaften eher selektiv wahrzunehmen. *Bosch* und *Solé-Ollé* (2004) berichten Evidenz für spanische Gemeinden, wonach Erhöhungen der Steuersätze zu einer geringeren Wiederwahlwahrscheinlichkeit lokaler Amtsinhaber führen. *Heyndels* und *Ashworth* (2003) zeigen für belgische Gemeinden, wie Politiker Informationen über Steuersätze in

[12] In der Literatur wird zudem auf empirische Evidenz verwiesen, die auf einen signifikanten Zusammenhang zwischen fiskalpolitischen Instrumenten, wie etwa Steuersätzen, einer Gebietskörperschaft und den fiskalpolitischen Instrumenten anderer Gebietskörperschaften hindeutet. Diese Evidenz liegt vor für die U.S.-Bundesstaaten und Gemeinden (*Ladd* 1992, *Case* 1993, *Brueckner* und *Saavedra* 2001), für Kanada (*Brett* und *Pinske* 2000, *Hayashi* und *Boadway* 2000), für belgische Gemeinden (*Heyndels* und *Vuchelen* 1998), die deutsche Gewerbesteuer (*Büttner* 1999, 2001), Schweizer Kantone (*Feld* und *Reulier* 2001), französische Regionen und Départements (*Feld*, *Josselin* und *Rocaboy* 2003, *Leprince*, *Madiès* und *Paty* 2003), italienische Städte (*Bordignon*, *Cerniglia* und *Revelli* 2003), spanische (*Solé-Ollé* 2003) und holländische Gemeinden (*Allers* und *Elhorst* 2004). Die räumliche Korrelation von Steuersätzen ist jedoch kein hinreichender Beleg für Vergleichswettbewerb, da die Rückkoppelung zum politischen Prozess damit noch nicht belegt ist (*Revelli* 2004).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nachbargemeinden filtern: Amtsinhaber orientieren sich an hohen, Oppositionelle an niedrigen Steuersätzen angrenzender Gemeinden.[13]

Die innovationsfördernde Wirkung des Vergleichswettbewerbs ist ebenfalls umstritten. Die Wirkung politischer Reformen ist mit Unsicherheiten behaftet. Politische Unternehmer sind in aller Regel risikoscheu und versuchen, ihre Wiederwahl durch weniger Aufsehen erregende Politik zu erreichen. Aus diesem Grund haben Regierungen Anreize, sich abwartend zu verhalten, statt sich mit neuen Lösungen zu profilieren und die sich ex post als überlegen erweisenden Lösungen zu imitieren bzw. auf ihre Bedürfnisse zu adaptieren. Es entsteht ein Trittbrettfahrerproblem (*Rose-Ackerman* 1980). Zudem bieten Politikinnovationen im föderalen Staat eigennützigen Politikern auch die Möglichkeit, sich persönliche Vorteile zu verschaffen und als Resultat der Unsicherheit von Politikinnovationen herauszustellen (*Kotsogiannis* und *Schwager* 2001). Schließlich sind die Anreize der Bürger, sich über Politik zu informieren, sehr gering, so dass eher Skepsis angebracht ist, ob sie die Politiker zu Reformen anhalten. Aber dennoch dürfte das Ausmaß an politischen Innovationen bei dezentraler Leistungserstellung und -finanzierung höher als bei zentralstaatlicher sein (*Schnellenbach* 2004a). Bei zunehmender Mobilität verstärken sich zudem die (moderaten) positiven Effekte des fiskalischen Wettbewerbs auf das Ausmaß an politischen Innovationen.

Auch für den Zusammenhang von Föderalismus und politischer Innovation lässt sich bereits empirische Evidenz finden. *Widmer* und *Rieder* (2003) belegen die Diffusion kantonaler Verwaltungsreformen durch einen Vergleichswettbewerb zwischen den Schweizer Kantonen. Nach *Ladner* und *Steiner* (2003) führt dies auf der Schweizer lokalen Ebene lediglich zu einer mäßigen Konvergenz der Lösungen. Es dominiert eine Vielfalt der Lösungsansätze durch die Adaption der Gemeinden an ihre jeweiligen Verhältnisse und Präferenzen. *Vatter* und *Wälti* (2003) weisen darauf hin, dass der Schweizer Föderalismus unter dem Strich eher kein Hemmschuh für Reformen in der Schweiz darstellt. *Ashworth*, *Geys* und *Heyndels* (2003) befassen sich mit den Bestimmungsfaktoren von Innovationen in der Struktur der Besteuerung durch die Einführung neuer Steuern in flämischen Gemeinden. Sie stellen fest, dass Politikinnovationen um so wahrscheinlicher sind, je mehr Nachbargemeinden vergleichbare neue Steuern eingeführt haben. Politikinnovationen sind hingegen in Wahljahren und im Falle stark fragmentierter Regierungen unwahrscheinlich. *Rincke* (2004) berichtet ähnliche Nachbarschaftseffekte in seiner Studie über Innovationen in der Schulpolitik von U.S.-Bundesstaaten. In einer experimentellen Studie analysieren *Tyran* und *Sausgruber* (2003) ebenfalls die Einführung neuer Steuern, die den Charakter von Pigou-Steuern haben und externe Effekte internalisieren. Auch in diesem Experiment spielt die Information über die Einführung von Innovationen in anderen Staaten eine Rolle.

---

[13] *Salmon* (1987) und *Breton* (1996) weisen darauf hin, dass Vergleichswettbewerb auch vertikal wirken kann. Siehe dazu die Evidenz von *Besley* und *Rosen* (1998) und *Goodspeed* und *Leprince* (2004).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn Faktorwanderungen als zusätzlicher Externalitäten generierender Mechanismus zu diesen Informationsexternalitäten hinzutreten, dann können Faktorwanderungen zwischen mehr und weniger effizienten Gebietskörperschaften als endogene Quelle von Krisen interpretiert werden, die ihrerseits eine Nachfrage nach politischen Reformen auslösen (*Schnellenbach* 2004a). *Langset* und *Rattsø* (2004) berichten Evidenz für norwegische Gemeinden, dass Mobilität die Wahrscheinlichkeit von Politikinnovationen signifikant erhöht. Und selbst wenn diese Nachfrage nach Politikinnovationen nicht in der relativ effizienteren Region aufkommen sollte, so hat das allgemeine Argument Bestand, dass dezentralisierte politische Entscheidungsprozesse zusätzliche Anreize setzen, mit neuen Politiken zu experimentieren. Zusammengefasst lässt sich daher feststellen

Hypothese 3: *Bei hinreichender Heterogenität von Gebietskörperschaften experimentiert eine Gebietskörperschaft mit relativ zentralisierten Entscheidungsprozessen weniger stark mit Politikinnovationen als eine Gebietskörperschaft mit relativ dezentralisierter Entscheidungsfindung und autonomen nachgeordneten Gebietskörperschaften.*

D. Einbindung in internationale Netze und politische Reform

Die zuvor für das Ausmaß an Politikinnovation in Bundes- und Einheitsstaaten dargelegten Argumente haben für den internationalen Wettbewerb zwischen Staaten Gültigkeit. Auch auf der internationalen Ebene können Informationsexternalitäten, ähnlich dem Vergleichswettbewerb im Föderalstaat, auftreten. In der Tat berichten *Besley, Griffith* und *Klemm* (2001), *Devereux, Lockwood* und *Redoano* (2001) und *Redoano* (2003) empirische Evidenz, die für eine internationale Interdependenz der Steuerpolitik in der EU und der OECD spricht. Ob eine positive räumliche Korrelation von Steuersätzen zwischen Staaten jedoch bereits hinreichend für Vergleichswettbewerb oder Steuerwettbewerb ist, darf bezweifelt werden. Bislang ist es jedenfalls nicht gelungen, Rückkoppelungen zwischen räumlicher Interdependenz und dem politischen System nachzuweisen. Dennoch kann ein gewisses Maß an Vergleichswettbewerb als wahrscheinlich gelten. Zumeist schauen sich Regierungen der Staaten, die Reformen beabsichtigen, die politischen Lösungen der mit ihnen konkurrierenden oder der mit ihnen vergleichbaren Staaten an, um Anhaltspunkte für eigene Reformen zu finden. Dies führt zur Wahrnehmung sog. Modellstaaten in der öffentlichen Diskussion. Nahezu jede Reformpolitik wird als erfolgreich angesehen, wenn die eigene Reformpolitik stecken bleibt.

Auch der internationale Standortwettbewerb, der auf Faktorwanderungen anstelle von Informationsexternalitäten beruht, dürfte dem fiskalischen Wettbewerb in Föderalstaaten ähnlich sein. Eine erhöhte Wanderungsbereitschaft von Kapital und Arbeit führt im internationalen Kontext dazu, dass sich politische Entscheidungsträger anstrengen, mobile Faktoren zu halten oder zu attrahieren. Wandern gute

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Steuerzahler ab, so wird dies als negativ empfunden, zuweilen als Krise wahrgenommen. Dies führt ganz in Analogie zum föderalstaatlichen Wettbewerb zu einer stärkeren Nachfrage nach politischen Innovationen und zu einer höheren Bereitschaft, das Bewährte zu verändern.

Auf internationaler Ebene kommt jedoch ein wichtiger Aspekt hinzu, der für den Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften weniger charakteristisch ist. Wenn es die Wettbewerbssituation erlaubt, richten sich im Standortwettbewerb stehende Gebietskörperschaften in ihrer Situation ein, ohne weiterhin viel verändern zu wollen. Die Reformbereitschaft sinkt, wenn die wirtschaftliche Situation der Staaten zufriedenstellend ist. In diesem Fall kann die Einbindung in internationale Netze dazu beitragen, dass die Reformbereitschaft nicht erlahmt. Die Zusammenarbeit von Staaten auf internationaler Ebene führt dazu, dass die dazu gewählte internationale Organisation, die als Forum zur Zusammenarbeit dient, als externer Durchsetzungsmechanismus fungiert. Die EU dürfte nach Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte als ein solcher externer Reformmotor gedient haben. Je intensiver die Zusammenarbeit in diesen Foren jedoch ist, um so stärker werden die Bestrebungen der Staaten zur Kollusion. Die Länder wehren sich nicht nur vermehrt gegen den Einfluss der internationalen Organisation, die zu Reformen mahnt, sondern sie versuchen zudem, die heilsame Wirkung des internationalen Standortwettbewerbs durch Harmonisierung abzuschwächen. Diese Überlegungen führen zu

Hypothese 4: *Der internationale Standortwettbewerb erhöht die Reformwahrscheinlichkeit aufgrund von Informationsexternalitäten und Faktorwanderungen. Die Einbindung in internationale Organisationen kann zu einer Erhöhung der Reformtätigkeit führen, wenn diese als exogener Reformmotor fungiert. Sie kann aber auch Reformen verhindern, wenn sie zu einem Forum zur Kollusion über die Harmonisierungsbestrebungen der Staaten wird.*

E. Ein ökonometrischer Ansatz zur Erklärung der Arbeitsmarktregulierung

Da Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt zentral für die wirtschaftlichen Probleme Europas sind, steht die Arbeitsmarktregulierung als Indikator für die Reformbereitschaft von Staaten im Mittelpunkt der folgenden empirischen Analyse. Manche Autoren, etwa *Siebert* (1997), behaupten, insbesondere der staatliche Kündigungsschutz führe zu einer hohen Persistenz der Arbeitslosigkeit. Strenge Kündigungsschutzvorschriften erhöhen die Kosten von Entlassungen in der Rezession, so dass zunächst weniger Arbeitnehmer entlassen werden. Dies führt jedoch nur zu einer zeitlichen Verschiebung der Entlassungen. Bei länger anhaltenden wirtschaftlichen Schwächephasen finden diese dennoch statt. In der Erholungsphase zögern die Unternehmen in Ländern mit schärferem Kündigungsschutz Einstellungen hinaus,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bis sie hinreichend sicher über die Stärke des Aufschwungs sind, weil sie die hohen Fixkosten der Beschäftigung fürchten, die durch Kündigungsschutz entstehen. Für sich genommen muss der Kündigungsschutz somit nicht nachteilig für die Beschäftigung sein, sondern könnte lediglich zu einer Glättung der Arbeitslosigkeit über den Konjunkturzyklus führen (*Addison* und *Teixeira* 2001). In tiefen Rezessionen gilt dies hingegen nicht, weil Arbeitnehmer dann aufgrund des Kündigungsschutzes länger arbeitslos bleiben und sich ihr Humankapital während dessen entwertet. Es kommt zu struktureller Arbeitslosigkeit. *Blanchard* und *Wolfers* (2000) legen empirische Evidenz für den ungünstigen Einfluss von Kündigungsschutzregelungen auf die Beschäftigung auf dem europäischen Kontinent relativ zu angelsächsischen Ländern vor.

Im Gegensatz zum Einfluss auf Beschäftigung und Wirtschaftswachstum sind die Bestimmungsfaktoren des Kündigungsschutzes bislang kaum untersucht worden. *Saint-Paul* (2000) analysiert die politische Ökonomie des Kündigungsschutzes in einem theoretischen Ansatz. Ausgehend von der Insider-Outsider Theorie der Beschäftigung, argumentiert er, dass Insider überhöhte Löhne bei schärferem Kündigungsschutz leichter durchsetzen könnten und deshalb im politischen Prozess Einfluss nähmen. Reformen auf dem Arbeitsmarkt würden blockiert, wenn dieses Rentenstreben im Gesetzgebungsprozess Erfolg hat. Dies ist um so wahrscheinlicher, je höher die Anzahl der Vetospieler ist. Kündigungsschutz muss jedoch nicht ein Ergebnis von Interessengruppeneinfluss sein. *Agell* (1999, 2002) argumentiert, dass Arbeitsmarktinstitutionen den Beschäftigten eine Versicherung gegen strukturelle Veränderungen der Arbeitsnachfrage bieten, die am Markt nicht versichert werden könnten. Dies unterstützt *Rodriks* (1998) Behauptung, dass offenere Volkswirtschaften in stärkerem Maße eine Versicherung gegen Entlassungsrisiken nachfragten. Die von der Globalisierung am meisten bedrohten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt lassen sich ihre Zustimmung zur Marktöffnung daher durch einen Ausbau des Sozialstaats oder durch eine höhere rechtliche Arbeitsplatzsicherheit kompensieren. Kaum einer dieser Autoren versucht jedoch die sich daraus ergebenden Hypothesen in einem ökonometrischen Ansatz empirisch zu überprüfen.

Eine empirische Untersuchung der Bestimmungsfaktoren des Kündigungsschutzes hat hauptsächlich mit dem Problem zu kämpfen, dass die Datenlage sehr ungünstig ist. Die meisten Autoren greifen auf die von der OECD (1994, 1999) zusammengestellten Indikatoren zurück. Diese variieren jedoch kaum über die Zeit, sondern liegen nur jeweils für einen Durchschnitt zum Ende der 1980er und 1990er Jahre für die OECD-Länder vor. Diese Indikatoren messen die Regulierung des Kündigungsschutzes bei Einzelverträgen und Massenentlassungen, der befristeten Beschäftigungsverhältnisse und der Teilzeitarbeit. Daneben liefert *Lazear* (1990) jährliche Daten ausgewählter Aspekte des Kündigungsschutzes bei Einzelverträgen in OECD-Ländern zwischen 1956 und 1984. Dabei handelt es sich um Abfindungszahlungen und die gesetzliche Kündigungsfrist, während Kündigungsschutz bei Einzelverträgen und bei Massenentlassungen, Teilzeitarbeit oder befristete Ar-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beitsverträge nicht unterschieden werden. *Blanchard* und *Wolfers* (2000) erhalten eine zeitliche Variation, weil sie die Daten von Lazear für die 1970er Jahre verwenden. *Nicoletti et al.* (2001) konstruieren zeitlich variierende Indikatoren der Arbeitsmarktregulierungen für 19 OECD-Länder, indem sie die Rechtsänderungen und Reformen zwischen 1990 und 1998 in den OECD-Indikatoren genau dokumentieren. Allerdings ist die dadurch verfügbare Zeitperiode zu kurz, um den Einfluss verfassungsrechtlicher Institutionen auf den Kündigungsschutz zu untersuchen: Beide verändern sich nur in größeren Zeitabständen.

Tabelle 1

Vergleich der Indikatoren der Arbeitsmarktregulierung, 12 EU-Mitgliedsländer

	Lazear (1990)	OECD (1999)			Eigene Indikatoren		
	1956 – 84	Ende 1980er	Ende 1990er	Gewichtet Ende 1990er	Durchschnitt 1970 – 84	1985 – 91	1992 – 97
Belgien	10	13	13	16	6.27	10.75	11
Deutschland	11	14	18	20	8.91	10.54	10.78
Dänemark	14	7	8	8	8.27	7.5	6.22
Frankreich	15	10	21	21	8.8	11.25	12.28
Griechenland	16	16	24	24	11.56	12.17	12.33
Italien	19	18	23	23	12.91	13	12.5
Irland	1	4	4	5	4.84	7	7.78
Luxemburg	–	–	–	–	3.82	4.5	9.28
Niederlande	9	11	14	13	11.91	11.29	11.44
Portugal	13	19	25	26	4.22	7.71	9.56
Spanien	17	17	22	22	5	13.46	10.94
U.K.	7	2	2	2	4.47	6	5.56
Mittelwert	12.14	10.71	14.14	14.71	8.79	10.05	9.97
Median	11	11	14	16	8.80	10.75	11
Maximum	19	18	23	23	12.91	13	12.50
Minimum	7	2	2	2	4.47	6	5.56
Standardabw.	4.10	5.15	7.38	7.61	2.95	2.43	2.86

Anmerkungen: ‚–‘: Nicht verfügbar.

Quelle: OECD (1999), p. 67 und eigene Berechnungen. *Lazear*s Index wird für den Durchschnitt von 1956 bis 1984 angegeben. Die eigenen Indikatoren sind die Rangsummen der Regulierungen des Kündigungsschutzes bei Einzelverträgen und Massenentlassungen, befristeter Arbeitsverträge und der Leiharbeit im Durchschnitt der entsprechenden Perioden, um Vergleichbarkeit herzustellen.

Aus diesem Grund werden in diesem Beitrag die Daten von *Feld* (2001, 2002) verwendet. Sie enthalten Informationen über Regulierungen des Kündigungsschut-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zes bei Einzelverträgen und bei Massenentlassung, befristete Arbeitsverträge, Teilzeitarbeit, Leiharbeit und die Arbeitszeit für die 12 EU-Länder Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Spanien und das Vereinigte Königreich für die Periode von 1970 bis 1996 auf jährlicher Basis.[14] Grundlage der Indikatoren sind etwa 600 Gesetze und Verordnungen, wobei gesetzliche Regelungen, nicht aber die von der Rechtsprechung oder von Tarifverträgen festgelegten Arbeitsmarktregulierungen berücksichtigt werden. Die verwendeten Indikatoren reflektieren somit eher Mindeststandards, die in der Regel durch die Rechtsprechung und die Tarifvertragsparteien in den verschiedenen Ländern noch ergänzt werden. Der Vorteil einer Beschränkung auf die gesetzlichen Regelungen liegt in ihrer Allgemeinverbindlichkeit für alle Arbeitnehmer. Dies ist insbesondere in Ländern von Bedeutung, in denen Arbeitsmarktregulierungen vornehmlich von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden festgelegt werden, aber der Organisationsgrad relativ gering ist.

Die hier verwendeten Indikatoren messen Unterschiede im Kündigungsschutz auf einer ordinalen Skala von 0 bis 9 wobei die Kodierung ‚0' das gesetzlich nicht Geregelte widerspiegelt und die ‚9' das gesetzlich Verbotene darstellt. Steigt der Wert der Kodierung über ‚5', den mittleren Skalenwert, an, so bedeutet das, dass die gesetzliche Regelung schärfer und damit restriktiver wird. Kodierungen unterhalb dieses Wertes bedeuten somit eine weniger restriktive Regulierung. Der mittlere Skalenwert entspricht EU-Richtlinien oder ILO-Vorgaben. Dabei werden Abweichungen nach oben oder unten entsprechend kodiert. Beispielsweise wird bei der Regulierung des Kündigungsschutzes zunächst festgestellt, ob und in welchem Ausmaß das betreffende Land die Vorgaben der EU-Richtlinien von 1975 und 1992 umgesetzt hat. Zudem wird ein gleiche Behandlung von Arbeitern und Angestellten, Konsultations- und Informationspflichten des Betriebsrates, Abfindungszahlungen, die gesetzliche Kündigungsfrist und die Sozialplanpflicht berücksichtigt. Die in *Tabelle 1* enthaltenen Indikatoren verdeutlichen, dass das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark relativ liberale Arbeitsmarktregulierungen besitzen, während Deutschland, Frankreich und Belgien einen sehr restriktiven Kündigungsschutz haben. Den schärfsten Kündigungsschutz findet man jedoch in Italien, Spanien und Griechenland.

Für Kenner des Arbeitsrechts ist die Reihenfolge der Länder nicht überraschend. Die Reihenfolgen unterscheiden zwischen den einzelnen vorliegenden Indikatoren kaum. Dabei geben *Lazear* (1990) und die OECD (1994, 1999) im Gegensatz zu den hier verwendeten eigenen Indikatoren Rangpunkte an, so dass die ‚1' für das Land mit der geringsten und höhere Werte für eine schärfere Regulierung des Arbeitsmarktes stehen. Bei beiden Messungen bedeuten höhere Indexwerte jedoch schärfere Arbeitsmarktregulierungen. Unterschiede zwischen den einzelnen Indikatoren ergeben sich vor allem aufgrund der Berücksichtigung zeitlicher Entwicklungen. Die 1970er Jahre waren dabei vornehmlich eine Zeitperiode steigender

[14] Siehe zur Kodierung und Berechnung der Indizes *Feld* (2001, 2002).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitsmarktregulierung. Die Deregulierungsdiskussion in den 1980er und 1990er Jahren findet sich ebenfalls, wenn auch nur geringfügig, in den Daten wieder. So erfolgen Deregulierungen des Kündigungsschutzes bei Einzelverträgen in Portugal in den Jahren 1983, 1988 und 1990 und in Frankreich im Jahr 1986. Der Kündigungsschutz bei Massenentlassungen wurde in den Niederlanden 1985 und 1990 abgeschwächt. Befristete Arbeitsverträge wurden in Italien, Teilzeitarbeit in Belgien und Spanien sowie die Arbeitszeitregulierung in Frankreich dereguliert. Die meisten Veränderungen sind jedoch nur moderat und werden zuweilen durch kompensierende Verschärfungen der Regulierungen in späteren Phasen abgelöst. Beispiele dafür sind etwa die Re-Regulierung der Arbeitszeit in Frankreich in jüngerer Zeit oder die Regulierung des Kündigungsschutzes bei Einzelentlassungen in Deutschland nach dem Regierungswechsel zur rot-grünen Koalition 1998 / 99.

Obwohl keine grundlegenden Umwälzungen der Arbeitsmarktregulierungen in diesen 12 EU-Ländern stattfinden, lassen sich die beobachteten Veränderungen der verwendeten Indikatoren als inkrementelle Reformen interpretieren. Dies entspricht der üblichen Definition von politischen Innovationen als Neuerungen in der beobachteten Gebietskörperschaft unabhängig davon, ob ähnliche Regelungen in anderen Ländern bereits eingeführt oder geändert wurden. Für die 1970er Jahre stellen Verschärfungen des Kündigungsschutzes politische Innovationen in diesem Sinne dar. In den 1980er Jahren ist die Deregulierung des Arbeitsmarktes als Reform zu begreifen. Auf Basis dieser Überlegungen lässt sich folgendes ökonometrisches Modell formulieren:

$$EPL_{it} = \alpha_1 + \beta_1 HVP_{it} + \gamma_1 VVP_{it} + \delta_1 X_{it} + \varepsilon_{it} \ . \tag{1}$$

EPL_{it} steht dabei für den Index des Arbeitsmarktregulierung, HVP_{it} ist ein Vektor von Variablen zur Erfassung der Bedeutung von Vetopositionen auf horizontaler Ebene. VVP_{it} erfasst die Bedeutung von Vetopositionen auf vertikaler Ebene und X_{it} ist ein Vektor ökonomischer, sozio-demographischer und politischer Kontrollvariablen. α, β, γ, δ sind die geschätzten Parameter, während ε den Störterm darstellt. Dieses Modell wird mit jährlichen Daten für den Zeitraum von 1970 bis 1996 geschätzt. Das Subskript $i = 1, \ldots, 12$ zeigt die EU-Mitgliedsländer und $t = 1970, \ldots, 1996$ die jeweiligen Jahre an.

Die Bedeutung von Institutionen zur Bereitstellung von horizontalen und vertikalen Vetopositionen wird durch Variablen aus dem von *Beck* et al. (2001) und *Keefer* und *Stasavage* (2003) zusammengestellten Datensatz gemessen. Gemäß den zuvor genannten theoretischen Argumenten dürften parlamentarische Demokratien und Demokratien mit Mehrheitswahlrecht eine höhere Reformfähigkeit besitzen, weil ihre Verfassungen eine geringere Zahl von Vetopositionen ermöglichen. Präsidialsysteme und Systeme mit Verhältniswahlrecht hätten demgemäß schärfere Arbeitsmarktregulierungen. Eine genauere Betrachtung der vorliegenden Daten verdeutlicht jedoch, dass unter den 12 EU-Mitgliedsländern in der verwendeten Stichprobe lediglich Frankreich als Präsidialdemokratie angesehen werden

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

darf, während Frankreich (bis 1985) und Großbritannien das Mehrheitswahlrecht anwenden. Da die verwendeten Hilfsvariablen für parlamentarische Demokratien und Verhältniswahlrecht daher lediglich als länderspezifische fixe Effekte angesehen werden könnten, wird eine zusätzliche Variable zur Messung des Ausmaßes an Gewaltenteilung berücksichtigt. Diese ordinal skalierte Variable reicht von 1 bis 10, wobei höhere Indexwerte auch stärkere *Checks and Balances* anzeigen. Gemäß der Theorie der Vetospieler dürften stärkere *Checks and Balances* die Anzahl an Vetospielern erhöhen und etwa den Gewerkschaften erlauben, strikte Arbeitsmarktregulierungen gegen Reformen zu verteidigen. Diese Variable dürfte daher positiv mit dem Indikator der Arbeitsmarktregulierung assoziiert sein.

Die Existenz von vertikalen Vetopositionen wird durch das Ausmaß an fiskalischer Autonomie nachgeordneter Gebietskörperschaften gemessen. Diese Variable dient als Näherungsgröße für den Einfluss dezentraler Entscheidungsfindung auf politische Innovationen. Während der Föderalismus auf Bundesebene die Anzahl an Vetospielern erhöht, insbesondere wenn eine zweite Kammer des Parlamentes existiert, und damit die politische Innovation behindert, steigen die Anreize für politische Reformen aufgrund des Systemwettbewerbs zwischen den nachgeordneten Gebietskörperschaften. Das letztgenannte Argument ist vornehmlich auf den Steuerwettbewerb bezogen, der Gebietskörperschaften dazu zwingt, mit neuen politischen Lösungen zu experimentieren. Um dieses Argument zu überprüfen wird hier vornehmlich auf die fiskalische Autonomie nachgeordneter Gebietskörperschaften als Indikator für die Existenz von fiskalischem Wettbewerb abgestellt. Gemäß *Hypothese 3* dürfte dieser Einfluss des fiskalischen Wettbewerbs in hinreichend heterogenen Gebietskörperschaften anzutreffen sein. Die Heterogenität eines Landes wird durch seine ethnische und linguistische Fragmentierung erfasst. Da beide in den meisten EU-Ländern wenig ausgeprägt sind, wird zudem die politische Fragmentierung der Regierung, entweder als Koalitionsregierung oder als Regierung mit verschiedenen Flügeln derselben Partei(en), als Maß für die Heterogenität verwendet.

Zudem werden die Perioden, in denen Diktatoren in Griechenland, Portugal und Spanien an der Macht waren, in Form einer Hilfsvariable gemessen, die als Kontrollvariable für politische Führung angesehen werden könnte. Eine Variable für die Offenheit im internationalen Handel und verzögerte Werte für den durchschnittlichen Index der Arbeitsmarktregulierung der benachbarten Länder dienen als Indikatoren für die Einbindung eines Landes in den internationalen Wettbewerb. Die Offenheit eines Landes wird wie bei *Rodrik* (1998) durch die Summe der Exporte und Importe in Prozent des BIP gemessen. Ist seine Vermutung korrekt, so fragen durch die Globalisierung benachteiligte Gruppen eine Versicherung gegen die mit einer Öffnung der Märkte verbundenen Risiken nach. Eine größere Offenheit ist dann mit einer schärferen Arbeitsmarktregulierung verbunden.

Die Verwendung der durchschnittlichen Schärfe der Arbeitsmarktregulierung in benachbarten Staaten als Indikator für die Intensität des internationalen Regulierungswettbewerbs ist der empirischen Analyse des Steuerwettbewerbs nach-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

empfunden (*Feld* und *Reulier* 2001). Je weniger streng die Arbeitsmarktregulierung in den Staaten ist, mit denen ein Land in Wettbewerb um mobile Faktoren steht, um so höher sind die Anreize für dieses Land, seinen Arbeitsmarkt zu deregulieren. Es wird daher ein positiver Zusammenhang zwischen der Arbeitsmarktregulierung eines Landes und seinen Wettbewerbern erwartet. Als weitere Kontrollvariablen werden das reale BIP pro Kopf und die Arbeitslosenquote als Indikatoren ökonomischer Krisen verwendet. Zudem wird für die staatlichen Konsumausgaben (in Prozent des BIP) und die Bevölkerungsgröße eines Landes kontrolliert.

Gemäß *Ashworth*, *Geys* und *Heyndels* (2003) dürfte ein diskretes Verweildauermodell unter Verwendung von Maximum-Likelihood Verfahren zu konsistenten Schätzern des Einflusses der erklärenden Variablen auf die Reformen am Arbeitsmarkt führen. Bei dieser Methode bleibt eine einzelne Beobachtung so lange in der Stichprobe, bis die Politikinnovation, in diesem Fall eine Veränderung im Indikator der Arbeitsmarktregulierung, auftritt und wird danach aus der Stichprobe entfernt. Dieses Verfahren erfordert eine große Zahl an Beobachtungen, um konsistente Schätzergebnisse zu erhalten. Da die hier verwendete Stichprobe lediglich aus 12 EU-Ländern besteht, kann diese Methode aufgrund einer zu geringen Zahl an Beobachtungen nicht angewendet werden. *Ashworth*, *Geys* und *Heyndels* (2003) weisen aber darauf hin, dass ein traditionelles Ordered-Logit-Modell, geschätzt mit Maximum-Likelihood-Verfahren, nahe an ein diskretes Verweildauermodell bei kleinen Stichproben herankommt. Aus diesem Grund wird hier ein Ordered-Logit-Modell vorgeschlagen.

Ein weiteres ökonometrisches Problem stellt die simultane Beziehung zwischen der Schärfe der Arbeitsmarktregulierung in Land i zum Zeitpunkt t und seinen Nachbarn zum gleichen Zeitpunkt dar. Sowohl im Falle eines Ordered-Logit-Modells als auch eines diskreten Verweildauermodells lässt sich dieses Endogenitätsproblem nicht adäquat mit Instrumentenschätzern lösen. Daher werden verzögerte Werte der durchschnittlichen Regulierungen der Nachbarn in den Schätzungen verwendet. Zudem beschränke ich mich in der Analyse auf die Regulierungen des Kündigungsschutzes bei Einzelverträgen und Massenentlassungen. Subsidiäre Regulierungen für befristete Arbeitsverträge, Leiharbeit oder Teilzeitarbeit verändern das Gesamtbild gemäß den vorliegenden Ergebnissen nicht. Daher wird zunächst ein Gesamtindex des Kündigungsschutzes und danach werden die beiden Einzelindizes für den Kündigungsschutz bei Einzelverträgen und bei Massenentlassungen analysiert.

F. Empirische Ergebnisse

Die Schätzergebnisse dieser Modelle sind in *Tabelle 2* enthalten. Das postulierte Modell erklärt den Kündigungsschutz in EU-Ländern gemäß dem Pseudo R^2 und der Likelihood-Ratio-Test-Statistik relativ gut. Lediglich der Index des Kündi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gungsschutzes bei Massenentlassungen wird durch das Modell etwas weniger gut erklärt. Die Hypothese, dass das vorgeschlagene Modell den Kündigungsschutz in den EU-Ländern nicht erklärt, wird jedoch gemäß der LR-Teststatistik auf dem ein Prozent Niveau verworfen. Ganz allgemein haben die verwendeten Variablen einen konsistenten Einfluss über die Schätzgleichungen hinweg.

Das bedeutendste Ergebnis stellt dasjenige zu horizontalen und vertikalen Vetopositionen dar. Erwartungsgemäß hat weder die Hilfsvariable für parlamentarische Demokratie noch diejenige für das Verhältniswahlrecht einen signifikanten Einfluss auf die Stärke des Kündigungsschutzes bei Einzelverträgen und Massenentlassungen. Hingegen hat der Indikator für das Ausmaß an Gewaltenteilung einen positiven Einfluss auf den Kündigungsschutz und ist zumindest auf dem 10 Prozent Niveau marginal signifikant. Je höher das Ausmaß an Gewaltenteilung, um so eher haben Vetospieler die Möglichkeit, einen Einfluss auf die Arbeitsmarktregulierung zu nehmen. Im Fall der Arbeitsmarktregulierung dürften verstärkte *Checks and Balances* mit der erfolgreichen Blockade einer Deregulierung des Arbeitsmarkts einher gehen. *Hypothese 2* kann somit nicht verworfen werden. Dennoch findet sich keine eindeutige Evidenz dafür, dass parlamentarische Demokratien oder Systeme mit Verhältniswahlrecht reformfeindlich sind. Dies ist aufgrund der geringen Varianz der entsprechenden Indikatoren über die EU-Länder aber nicht verwunderlich.

Im Gegensatz zu den horizontalen Vetomöglichkeiten, zeigen die Ergebnisse zur dezentralen Entscheidungsfindung, gemessen durch das Ausmaß an fiskalischer Autonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften, dass Föderalismus nicht unbedingt zu Hemmnissen bei der Arbeitsmarktreform führen muss. Gemäß den Schätzergebnissen aus *Tabelle 2* hat fiskalische Autonomie nachgeordneter Gebietskörperschaften keinen signifikanten Einfluss auf den Gesamtindex des Kündigungsschutzes und auf den Index des Kündigungsschutz bei Einzelverträgen. Die Sozialplanpflicht ist in stärker dezentralisierten Entscheidungsprozessen in der Finanzpolitik weniger stark ausgeprägt. Der geschätzte Koeffizient ist jedoch nur marginal signifikant auf dem 10 Prozent Niveau. Dieser Zusammenhang macht durchaus Sinn, da Sozialpläne zuweilen in einem Bündel mit Abfindungszahlungen der Arbeitgeber, Subventionen regionaler Gebietskörperschaften und zentralstaatlicher Institutionen geschnürt werden. Beispielsweise wurden in Deutschland Sozialpläne in altindustriellen Regionen in einer ähnlichen Weise mit Subventionen der Länder und speziellen Arrangements der Bundesanstalt für Arbeit verknüpft. Wenn die Länder ein Hebesatzrecht hätten und zudem weniger implizite Rechte auf ein Bail-Out durch Bundeszuweisungen hätten, wäre es schwieriger, solche Sozialpläne zwischen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und dem Staat zu schnüren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Ordered Logit Modell des Kündigungsschutzes, 12 EU-Mitgliedsländer, 1971 – 1996, Gepoolte Zeitreihen-Querschnittsdaten

Erklärende Variablen	Gesamtindex des Kündigungs-schutzes	Gesamtindex des Kündigungs-schutzes	Index des Kündigungs-schutzes bei Einzel-verträgen	Index des Kündigungs-schutzes bei Einzel-verträgen	Index des Kündigungs-schutzes bei Massen-entlassung (Sozialplan-pflicht)	Index des Kündigungs-schutzes bei Massen-entlassung (Sozialplan-pflicht)
Parlamentarische Demokratie	0.387 (1.48)	0.384 (1.47)	–0.397 (1.58)	–0.391 (1.55)	0.070 (0.26)	0.101 (0.38)
Verhältniswahlrecht	–1.072 (1.35)	–1.070 (1.34)	–0.102 (0.15)	–0.106 (0.16)	0.116 (0.15)	0.126 (0.16)
Indikator für das Ausmaß an Gewaltenteilung	0.284** (2.85)	0.282** (2.79)	0.242* (2.52)	0.246* (2.52)	0.157 (1.59)	0.173(*) (1.72)
Indikator für Ausmaß an fiskalischer Autonomie nachgeordneter Gebiets-körperschaften	0.004 (0.01)	0.011 (0.02)	0.326 (0.86)	0.317 (0.84)	–0.639(*) (1.72)	–0.705(*) (1.87)
Diktatur	2.161** (3.29)	2.166** (3.29)	1.712* (2.35)	1.714* (2.36)	0.743 (0.96)	0.723 (0.96)
Ethnische Heterogenität	–3.335** (3.25)	–3.358** (3.24)	–7.769** (6.93)	–7.726** (6.80)	–4.533** (4.75)	–4.198** (4.22)
Politische Fragmentierung der Regierung	–	0.028 (0.16)	–	–0.049 (0.26)	–	–0.234 (1.29)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verzögerter Index des Kündigungs-schutzes bei Einzelverträgen im Durchschnitt benachbarter Länder	–1.599** (8.60)	–1.602** (8.55)	-0.001 (0.02)	-0.002 (0.03)	–	–
Verzögerter Index des Kündigungs-schutzes bei Massenentlassung im Durchschnitt benachbarter Länder	1.480** (9.28)	1.483** (9.21)	–	–	0.165** (2.69)	0.159* (2.57)
Offenheit (Exporte plus Importe) (in % des BIP)	1.294** (2.67)	1.282** (2.62)	3.899** (7.23)	3.920** (7.19)	–0.293 (0.59)	–0.191 (0.38)
Reales BIP pro Kopf	–0.002 (0.06)	–0.003 (0.07)	–0.092** (2.84)	–0.090** (2.83)	0.028 (0.93)	0.030 (0.96)
Arbeitslosenquote (in %)	0.106** (2.78)	0.106** (2.78)	0.301** (7.32)	0.300** (7.29)	0.181** (4.90)	0.177** (4.74)
Staatliche Konsumausgaben (in % des BIP)	–0.069 (1.34)	–0.071 (1.35)	–0.055 (1.05)	–0.054 (1.00)	–0.146** (2.88)	–0.132* (2.53)
Bevölkerung (in Millionen)	0.046** (5.69)	0.046** (5.69)	0.056** (6.61)	0.056** (6.62)	0.006 (0.77)	0.006 (0.86)
Pseudo-R^2	0.146	0.146	0.148	0.148	0.079	0.080
Log-Likelihood	–607.91	–607.90	–464.67	–464.63	–485.15	–484.30
LR Teststatistik	207.91**	207.94**	161.21**	161.27**	82.76**	84.46**

Anmerkungen: In der Tabelle werden unter den geschätzten Koeffizienten die *z*-Statistiken in Klammern angegeben. **, * und (*) bedeuten Signifikanz auf dem 1, 5 bzw. 10 Prozent-Niveau. Die Pseudo-R^2 und LR-Statistik stellen Gütemaße für das Gesamtmodell dar.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine Voraussetzung für einen Einfluss der fiskalischen Autonomie nachgeordneter Gebietskörperschaften auf politische Innovationen ist eine hinreichende Heterogenität der Gebietskörperschaften. Die Ergebnisse in *Tabelle 2* verdeutlichen, dass ethnische und linguistische Fragmentierung einen signifikant negativen Einfluss auf die Stärke der Kündigungsschutzregeln in den EU-Ländern hat. Je höher die ethnische und linguistische Fragmentierung, um so weniger scharf ist der Kündigungsschutz. Politische Fragmentierung spielt hingegen keine Rolle. Auf Basis dieser Ergebnisse kann *Hypothese 3* nicht verworfen werden.

Auch die Schätzungen für die Kontrollvariablen folgen einem interessanten Muster. Erstens ist die Erfahrung europäischer Staaten mit Diktaturen nicht nur im Hinblick auf die Menschenrechte, sondern auch im Hinblick auf die Arbeitsmarktregulierung eher negativ einzuschätzen. In den Phasen in den 1970er Jahren, in denen Griechenland, Portugal und Spanien von Diktatoren regiert wurden, ist der Kündigungsschutz bei Einzelverträgen signifikant höher. Das sagt noch nichts über die Rechtssicherheit solcher Regulierungen aus, ist aber dennoch bemerkenswert.

Etwas erstaunlicher ist der Einfluss des internationalen Regulierungswettbewerbs auf den Kündigungsschutz. Obwohl es im Fall des Gesamtindexes des Kündigungsschutzes so scheint, als ob zwei gegenläufige Effekte zu beobachten seien, stellt sich heraus, dass letztlich nur der signifikant positive Effekt der Sozialplanpflicht im Durchschnitt der Nachbarn in den individuellen Gleichungen bestehen bleibt. Dieser positive Zusammenhang entspricht den Vermutungen aus *Hypothese 4,* wonach Informationsexternalitäten oder Faktorwanderungen zu einem positiven Zusammenhang zwischen der Regulierung eines Landes und der Regulierung seiner Nachbarn führen. Wenn ein benachbarter Staat seinen Kündigungsschutz bei Massenentlassungen lockert, reduziert das betrachtete Land seine Regulierungen in diesem Bereich ebenfalls. Der für den Kündigungsschutz bei Einzelverträgen ausgewiesene negative Effekt der durchschnittlichen nachbarschaftlichen Regulierungsintensität auf den Gesamtindex des Kündigungsschutzes, der in der Einzelgleichung nicht mehr signifikant ist, deutet hingegen auf einfache Spillover-Effekte hin: Je höher die Regulierung des Arbeitsmarktes bei den Wettbewerbern ist, um so weniger stark muss ein Land seine Regulierungen ausgestalten, da die Unternehmen weniger Abwanderungsoptionen haben.

Die Offenheit eines Landes hat den erwarteten positiven Einfluss auf die Stärke des Kündigungsschutzes, sowohl wenn er durch den Gesamtindex als auch wenn er durch den Index bei Einzelverträgen gemessen wird. Der geschätzte Effekt ist auf dem 1 Prozent Niveau signifikant von Null verschieden. Dies gilt hingegen nicht für den Kündigungsschutz bei Massenentlassungen, der auf keinem konventionellen Niveau signifikant ist. Diese Ergebnisse stützen die Überlegungen von *Rodrik* (1998) und *Agell* (2002), dass Arbeitsmarktregulierungen eine Versicherung gegen adverse Ergebnisse der Globalisierung darstellen.

Die Schätzergebnisse für die verbleibenden Kontrollvariablen sind intuitiv verständlich: Staaten mit einem höheren BIP pro Kopf haben signifikant niedrigere

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitsmarktregulierungen. Arbeitslosigkeit erhöht die Nachfrage nach Kündigungsschutz. Staatliche Konsumausgaben, insbesondere die damit einher gehende höhere Beschäftigung im öffentlichen Dienst, dienen partiell als Substitut für schärfere Regelungen der Sozialplanpflicht. Kleinere Staaten haben tendenziell einen geringeren Kündigungsschutz.

G. Schlussbemerkungen

Ausgehend von einer skeptischen Sicht der Rolle der politischen Führung in der Durchführung wirtschaftspolitischer Reformen stehen in diesem Beitrag Unterschiede in den staatlichen Verfassungsregeln sowie die Einbindung der Länder in internationale Netzwerke im Mittelpunkt der Betrachtung. Die bei manchen Autoren anzutreffende starke Betonung der Rolle politischer Führung für den Reformprozess dürfte bei genauerem Hinsehen sowohl theoretisch als auch empirisch nicht haltbar sein. Diese Sicht negiert die Funktion von Verfassungen als Geflecht von Restriktionen inkompetenter, schlechter und missgünstiger Herrscher, die willens und fähig sind, ihren Bürgern großen Schaden zuzufügen. Dieser potentielle Schaden ist zu hoch, als dass man zum Zwecke wirtschaftspolitischer Reformen diese Restriktionen aufheben oder auch nur merklich abschwächen könnte. Zudem ist die instrumentelle Rolle der politischen Führung bei Reformen auch empirisch nicht haltbar. Es zeigt sich vielmehr, dass erfolgreiche Reformen vornehmlich aufgrund ihrer Verankerung in der und Unterstützung durch die Bevölkerung zustande kamen. Eine Ausnahme stellt allenfalls der britische Reformprozess unter Margaret Thatcher dar. Aber selbst sie wusste weite Teile der Bevölkerung bei ihrem Konflikt mit den Gewerkschaften hinter sich. Politische Führung zeichnet sich vielmehr dadurch aus, dass sie ihre Gefolgschaft findet und andere motiviert, das Richtige zu tun. Dies ist eher bei klaren Verfassungsbeschränkungen als bei deren Abbau möglich.

Interessanter als diese allgemeinen Schlussfolgerungen sind aber die relativen Reformanreize bei unterschiedlichen Verfassungsregimen. Auf der Grundlage der Theorie der Vetospieler dürften Präsidialsysteme weniger reformfreundlich als parlamentarische Demokratien sein, während das Mehrheitswahlrecht politische Innovationen in stärkerem Maße als das Verhältniswahlrecht erlaubt. Im Vergleich direkter und repräsentativer Demokratie lässt sich feststellen, dass Gesetzes- oder Verfassungsinitiativen politische Innovationen eher befördern sollten, wohingegen das Referendum eher als Vetoinstrument gegen Reformen eingesetzt werden kann. Ob letzteres tatsächlich zu weniger politischer Innovation in der direkten im Vergleich zur repräsentativen Demokratie führt, hängt jedoch davon ab, wie bedeutsam die Einbindung der Bürger in den Reformprozess ist. Reformen in Referendumsdemokratien erzwingen eine stärkere Einbindung der Bürger und führen somit zu nachhaltigeren Reformen. Auf eine ähnliche Weise stehen sich Argumente bei zentralisierter und dezentralisierter Entscheidungsfindung gegenüber. Einer-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

seits bietet etwa eine zweite Kammer des Parlaments auf Bundesebene verbesserte Vetomöglichkeiten und sollte daher zu weniger Reformen führen. Andererseits setzt der Wettbewerb zwischen nachgeordneten Gebietskörperschaften starke Anreize zur politischen Innovation. Schließlich gibt es Parallelen zwischen dem Wettbewerb nachgeordneter Gebietskörperschaften und dem internationalen Standortwettbewerb im Hinblick auf die Reformbereitschaft von Ländern. Je stärker der Druck durch Faktorwanderungen im internationalen Wettbewerb oder je stärker die Informationsexternalitäten im internationalen Vergleichswettbewerb, um so höher ist die Bereitschaft zur politischen Innovation. Die Einbindung in internationale Organisationen ist hingegen eher ambivalent einzuschätzen. So ermöglicht die EU beispielsweise eine externe Durchsetzung von Deregulierungsprozessen, aber bietet auch ein politisches Forum zur Harmonisierung von Rechtsvorschriften und damit zur Kollusion gegen starken Systemwettbewerb.

Eine empirische Analyse der Arbeitsmarktregulierung in 12 EU Mitgliedsländern von 1970 bis 1996 verdeutlicht, dass ein stärkeres Ausmaß an *Checks and Balances* hinderlich für eine Deregulierung des Arbeitsmarktes ist, während die fiskalische Autonomie nachgeordneter Gebietskörperschaften allenfalls zu einem geringeren Kündigungsschutz bei Massenentlassungen führt, ansonsten jedoch keinen signifikanten Einfluss hat. Zudem hat der Regulierungswettbewerb den erwarteten dämpfenden Effekt auf die Sozialplanpflicht, während die internationale Offenheit eines Landes mit einer höheren Arbeitsmarktregulierung einhergeht. Auf Basis des vorliegenden Datensatzes ist es leider nicht möglich, den Effekt der Instrumente der direkten Demokratie auf die Reformbereitschaft von Staaten formal zu untersuchen. Die vorliegende anekdotische Evidenz liefert jedoch keinen hinreichenden Beleg für eine geringere Reformfreude in direkten Demokratien.

Vergleicht man nun die unterschiedlichen Einflussfaktoren, so deuten die Ergebnisse an, dass institutionelle und politische Faktoren von ähnlicher Bedeutung wie der internationale Wettbewerb bei der Durchsetzung politischer Reformen sind. Während das geeignete institutionelle Umfeld und das durch den internationalen Wettbewerb transportierte Bewusstsein für die Notwendigkeit von Reformen zusammenkommen müssen, um im Reformprozess erfolgreich zu sein, dürften beide dennoch nicht hinreichend sein. Unabhängig vom jeweiligen institutionellen Regime deutet vieles darauf hin, dass ohne die Einbindung der Bürger und ihr Verständnis für die Sinnhaftigkeit von Reformen keine erfolgreiche Reformpolitik möglich ist. Vielleicht kann dem internationalen Wettbewerb aus diesem Grunde eher eine Führungsrolle bei der Durchführung von Reformen zuerkannt werden. Die Notwendigkeit, etwas zu unternehmen, wird um so deutlicher, je mehr Firmen ihre Arbeitsplätze ins Ausland verlagern. Damit wird die Bedeutung des Erhalts eines funktionsfähigen internationalen Wettbewerbs offenbar.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literatur

Addison, J. T. / *Teixeira,* P. (2001): The Economics of Employment Protection, IZA Discussion Paper No. 381, October 2001.

Agell, J. (1999): On the Benefits from Rigid Labour Markets: Norms, Market Failures, and Social Insurance, Economic Journal 109: F143-F164.

Agell, J. (2002): On the Determinants of Labour Market Institutions: Rent-Sharing vs. Social Insurance, German Economic Review 3: 107 – 135.

Alesina, A. / *Rosenthal,* H. (1995): Partisan Politics, Divided Government, and the Economy, Cambridge: Cambridge University Press.

Allers, M. / *Elhorst,* P. (2004): Tax Mimicking and Biased Yardstick Competition in the Netherlands, mimeo, University of Groningen.

Ashworth, J. / *Geys,* B. / *Heyndels,* B. (2003): Political Fragmentation and Tax Innovations: The Case of Environmental Taxes in Flemish Municipalities, mimeo, Vrije Universiteit Brussel.

Bates, R. / *Krueger,* A. O. (1993): Generalizations Arising from the Country Studies, in R. Bates and A. O. Krueger (eds.), Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform, Oxford: Basil Blackwell.

Beck, T. / *Clarke,* G. / *Groff,* A. / *Keefer,* P. / *Walsh,* P. (2001): New Tools in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions, World Bank Economic Review 15: 165 – 176.

Becker, U. (1998): Beschäftigungswunderland Niederlande? Aus Politik und Zeitgeschichte B11 / 98: 12 – 21.

Benz, A. (2004): Leistungswettbewerbe in der regionalen Raumentwicklungspolitik, DISP 157, 40. Jg., 2 / 2004, 4 – 10.

Besley, T. (2004): Principled Agents: Motivation and Incentives in Politics, Oxford: Oxford University Press, im Erscheinen.

Besley, T. / *Case,* A. C. (1995): Incumbent Behaviour, Vote-Seeking, Tax-Setting and Yardstick Competition, American Economic Review 84: 394 – 414.

Besley, T. / *Coate,* S. (2002): Issue Unbundling via Citizens' Initiatives, mimeo, London School of Economics.

Besley, T. / *Coate,* S. (2003): Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis, Journal of Public Economics 87: 2611 – 2637.

Besley, T. / *Rosen,* H. S. (1998): Vertical Externalities in Tax Setting: Evidence from Gasoline and Cigarettes, Journal of Public Economics 70: 383 – 398.

Besley, T. / *Griffith,* R. / *Klemm,* A. (2001): Empirical Evidence on Fiscal Interdependence in OECD Countries, mimeo, London School of Economics.

Blanchard, O. / *Wolfers,* J. (2000): The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence, Economic Journal 110: C1-C33.

Bordignon, M. / *Cerniglia,* F. / *Revelli,* F. (2003): In Search of Yardstick Competition: A Spatial Analysis of Italian Municipality Property Tax Setting, Journal of Urban Economics 54: 199 – 217.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bosch, N. / *Solé-Ollé,* A. (2004): Yardstick Competition and the Political Costs of Raising Taxes: An Empirical Analysis of Spanish Municipalities Taking into Account the Political Context, mimeo, University of Barcelona.

Bowler, S. / *Donovan,* T. (1998): Demanding Choices: Opinion, Voting and Direct Democracy, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Breton, A. (1996): Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance, Cambridge: Cambridge University Press.

Brett, C. / *Pinske,* J. (2000): The Determinants of Municipal Tax Rates in British Columbia, Canadian Journal of Economics 33: 695 – 714.

Breyer, F. / *Franz,* W. / *Homburg,* S. / *Schnabel,* R. / *Wille,* E. (2004): Reform der sozialen Sicherung, Berlin: Springer.

Brueckner, J. K. / *Saavedra,* L. A. (2001): Do Local Governments Engage in Strategic Property Tax Competition?, National Tax Journal 54: 203 – 229.

Buchanan, J. M. (1975): The Limits of Liberty, Chicago: University of Chicago Press.

Büttner, T. (1999): Determinants of Tax Rates in Local Capital Income Taxation: A Theoretical Model and Evidence from Germany, Finanzarchiv N.F. 56: 363 – 388.

Büttner, T. (2001): Local Business Taxation and Competition for Capital: The Choice of the Tax Rate, Regional Science and Urban Economics 31: 215 – 245.

Case, A. C. (1993): Interstate Tax Competition after TRA86, Journal of Policy Analysis and Management 12: 136 – 148.

Cassel, S. (2001): Politikberatung und Politikerberatung: Eine institutionenökonomische Analyse der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik, Bern: Haupt.

Castanheira, M. / *Galasso,* V. / *Carcillo,* S. / *Nicoletti,* G. / *Perotti,* E. / *Tsyganok,* L. (2004): How to Gain Political Support for Reforms?, mimeo, Fondazione Rodolfo DeBenedetti, Bocconi University, Mailand.

Ciccone, A. (2004): Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty: Comment, American Economic Review 94: 785 – 795.

Dasgupta, P. / *Stiglitz,* J. (1980): Industrial Structure and the Nature of Economic Activity, Economic Journal 90: 266 – 293.

Den Butter, F. A. G. / *Mosch,* R. H. J. (2003): The Dutch Miracle: Institutions, Networks, and Trust, Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) 159: 362 – 391.

Deregulierungskommission (1991): Marktöffnung und Wettbewerb, Stuttgart: C.E. Poeschel.

Devereux, M. P. / *Lockwood,* B. / *Redoano,* M. (2001): Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?, mimeo, University of Warwick.

Dewatripont, M. / *Roland,* G. (1995): The Design of Reform Packages under Uncertainty, American Economic Review 85: 1207 – 1223.

Döhrn, R. / *Heilemann,* U. / *Schäfer,* G. (1998): Ein dänisches „Beschäftigungswunder“?, Mitteilungen der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2 / 98: 312 – 323.

Döhrn, R. / *Heilemann,* U. / *Schäfer,* G. (1999): Dänemark – Ein „Beschäftigungswunder“?, WiSt 9: 456 – 461.

Drazen, A. (1996): The Political Economy of Delayed Reform, Policy Reform 1: 25 – 46.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Feld, L. P. (2001): Institutioneller Wettbewerb und Arbeitsmarktinstitutionen in Europa, in: T. Apolte und U. Vollmer (eds.): Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme unter Reformdruck, Stuttgart: Lucius & Lucius, 289 – 317.

Feld, L. P. (2002): Growth, Unemployment, Investment, and Employment Protection Legislation: Panel Evidence for the EU-12 from 1970 to 1996, mimeo, University of St. Gallen.

Feld, L. P. (2004): Ein Finanzreferendum auf Bundesebene – Chancen, Risiken und Ausgestaltung, Gutachten zuhanden der Kommission für Konjunkturfragen (KfK) im Rahmen ihres Jahresberichts 2004, mimeo, Philipps-Universität Marburg.

Feld, L. P. / *Reulier,* E. (2001): Strategic Tax Competition in Switzerland: Evidence from a Panel of the Swiss Cantons, mimeo, Universität St. Gallen.

Feld, L. P. / *Schnellenbach,* J. (2004): Political Institutions and Policy Innovations: Theoretical Thoughts and Evidence on Labor Market Regulation, mimeo, Philipps-Universität Marburg.

Feld, L. P. / *Schnellenbach,* J. (2004a): Begünstigt fiskalischer Wettbewerb die Politikinnovation und -diffusion? Theoretische Anmerkungen und erste Befunde aus Fallstudien, in: C. A. und S. Schaltegger (eds.): Perspektiven der Schweizer Wirtschaftspolitik, Zürich: vdf, 259 – 277.

Feld, L. P. / *Josselin,* J.-M. / *Rocaboy,* Y. (2002): Le mimétisme fiscal: une application aux Régions françaises, Economie et Prévision 156: 43 – 49.

Feld, L. P. / *Josselin,* J.-M. / *Rocaboy,* Y. (2003): Tax Mimicking Among Regional Jurisdictions, in: A. Marciano und J.-M. Josselin (eds.): From Economic to Legal Competition: New Perspectives on Law and Institutions in Europe, Cheltenham: Edward Elgar, 105 – 119.

Fernandez, R. / *Rodrik,* D. (1991): Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty, American Economic Review 81: 1146 – 1155.

Filippov, M. / *Ordeshook,* P. C. / *Shvetsova,* O. (2004): Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions, Cambridge: Cambridge University Press.

Frey, B. S. (1997): A Constitution for Knaves Crowds Out Civic Virtues, Economic Journal 107: 1043 – 1053.

Garrett, E. (1999): Money, Agenda Setting, and Direct Democracy, Texas Law Review 77: 1845 – 1890.

Garrett, E. / *Gerber,* E. R. (2001): Money in the Initiative and Referendum Process: Evidence of its Effects and Prospects for Reform, in: M. D. Waters (ed.): The Battle over Citizen Lawmaking, Durham: Carolina Academic Press, 73 – 96.

Gerber, E. R. (1999): The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation, Princeton: Princeton University Press 1999.

Gerber, E. R. / *Phillips,* J. H. (2004): Direct Democracy and Land Use Policy: Exchanging Public Goods for Development Rights, Urban Studies 41: 463 – 479.

Goodspeed, T. J. / *Leprince,* M. (2004): Vertical Capital Tax Reaction Functions: Evidence from Sub-National Governments in France, mimeo, Hunter College, New York.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Green-Pedersen, C. (2001): Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the Danish Miracle, MPIfG Discussion Paper 01 – 1, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Hamilton, A. / *Madison,* J. / *Jay,* J. (1787 / 1788): The Federalist Papers, wiederabgedruckt in: Bantam Books, New York 1982.

Hayashi, M. / *Boadway,* R. (2000): An Empirical Analysis of Intergovernmental Tax Interaction: The Case of Business Income Taxes in Canada, Canadian Journal of Economics 34: 481 – 503.

Heilemann, S. (2001): Widerstände gegen Wirtschaftsreformen lassen sich aufweichen: Warum das ‚machiavellistische Dilemma' in Russland verhängnisvoller ist als in China, Neue Zürcher Zeitung Nr. 149 vom 30. Juni / 1. Juli 2001, S. 29.

Heinemann, F. (2004): Explaining Reform Deadlocks, ZEW Discussion Paper No. 04 – 39, Mannheim: ZEW.

Heiniger, Y. / *Straubhaar,* T. / *Rentsch,* H. / *Flückiger,* S. / *Held,* T. (2004): Ökonomik der Reform. Wege zu mehr Wachstum in Deutschland (in der Schweiz): Zürich: Orell Füssli.

Heyndels, B. / *Ashworth,* J. (2003): Self-Serving Bias in Tax Perceptions: Federalism as a Source of Political Instability, Kyklos 56: 47 – 68.

Heyndels, B. / *Vuchelen,* J. (1998): Tax Mimicking among Belgian Municipalities, National Tax Journal 51: 89 – 101.

Hume, D. (1741): That Politics May Be Reduced to a Science, in: Essays: Moral, Political and Literary, wiederabgedruckt in: Liberty Classics, Indianapolis 1985, S. 14 – 31.

Inman, R. P. / *Rubinfeld,* D. L. (1997): Rethinking Federalism, Journal of Economic Perspectives 11 (4): 43 – 64.

Kavanagh, D. / *Seldon,* A. (1989) (eds.): The Thatcher Effect: A Decade of Change, Oxford: Oxford University Press.

Keefer, P. / *Stasavage,* D. (2003): The Limits of Delegation: Veto Players, Central Bank Independence and the Credibility of Monetary Policy, American Political Science Review 93: 407 – 423.

Kellerman, B. (2004): Bad Leadership: What It Is, How It Happens, Why It Matters, Cambridge: Harvard Business School Press.

Kerber, W. (1998): Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 17: 199 – 230.

Kihlstrom, R. E. / *Laffont,* J.-J. (1979): A General Equilibrium Theory of Firm Formation Based on Risk Aversion, Journal of Political Economy 87: 719 – 748.

Kirchgässner, G. (2002): On the Role of Heroes in Political and Economic Processes, Kyklos 55: 179 – 196.

Kirchgässner, G. / *Feld,* L. P. / *Savioz,* M. R. (1999): Die direkte Demokratie: Modern erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel / München: Helbing und Lichtenhahn / Vahlen.

Kirchhof, P. (2001): Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes, Heidelberg: C.F. Müller.

Kirchhof, P. (2003): Das EStGB – ein Vorschlag zur Reform des Ertragsteuerrechts, Deutsches Steuerrecht 41 (37): 1* – 16*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kotsogiannis, C. / *Schwager,* R. (2001): Policy Uncertainty and Policy Innovation, mimeo, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW): Mannheim.

Krueger, A. O. (1993): Virtuous and Vicious Cycles in Economic Development, American Economic Review (Papers & Proceedings) 83: 351 – 355.

Ladd, H. F. (1992): Mimicking of Local Tax Burdens among Neighboring Counties, Public Finance Quarterly 20: 450 – 467.

Ladner, A. / *Steiner,* R. (2003): Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Konvergenz oder Divergenz?, Swiss Political Science Review 9: 233 – 259.

Langset, B. / *Rattsø,* J. (2004): Fiscal Competition and Competition Reform: Empirical Evidence of the Incentive Effect of Household and Firm Mobility, mimeo, Norwegian University of Science and Technology, Trondheim.

Lazear, E. P. (1990): Job Security Provisions and Employment, Quarterly Journal of Economics 105: 699 – 726.

Leprince, M. / *Madiès,* T. / *Paty,* S. (2003): Interactions fiscales horizontales et verticales: Un test sur données départementales, mimeo, Université de Lille.

Lucas, R. E. (1978): On the Size Distribution of Business Firms, Bell Journal of Economics 9: 508 – 523.

Lupia, A. / *Matsusaka,* J. G. (2004): Direct Democracy: New Approaches to Old Questions, Annual Review of Political Science 7: 463 – 482.

Maccoby, M. (2004): Why People Follow the Leader: The Power of Transference, Harvard Business Review 2004: 76 – 85.

Matsusaka, J. G. (1992): Economics of Direct Legislation, Quarterly Journal of Economics 107: 541 – 571.

Matsusaka, J. (2004): For the Many or the Few: The Initiative Process, Public Policy and American Democracy, Chicago: University of Chicago Press.

Matsusaka, J. G. / *McCarty,* N. M. (2001): Political Resource Allocation: Benefits and Costs of Voter Initiatives, Journal of Law, Economics, and Organization 17: 413 – 448.

Nicoletti, G. / *Haffner,* R. C. G. / *Nickell,* St / *Scarpetta,* St. / *Zoega,* G. (2001): European Integration, Liberalization, and Labor-Market Performance, in: G. Bertola, T. Boeri und G. Nicoletti (eds.): Welfare and Employment in a United Europe, Cambridge: MIT Press, 147 – 235.

Oates, W. E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature 37: 1120 – 1149.

OECD (1994): The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies, Paris: OECD.

OECD (1999): Employment Outlook, June 1999, Paris: OECD.

Persson, T. / *Tabellini,* G. (1999): The Size and Scope of Government. Comparative Politics with Rational Politicians, European Economic Review 43: 699 – 735.

Persson, T. / Tabellini, G. (2003): The Economic Effects of Constitutions, Cambridge: MIT Press.

Persson, T. / *Tabellini,* G. / *Roland,* G. (2000): Comparative Politics and Public Finance, Journal of Political Economy 108: 1121 – 1161.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Popper, K. (1945): The Open Society and Its Enemies, Vol. I: The Spell of Plato, London: Routledge.

Redoano, M. (2004): Fiscal Interactions Among European Countries, mimeo, University of Warwick.

Reulier, E. / *Rocaboy,* Y. (2004): Finite-Lived Politicians and Yardstick Competition, mimeo, Université de Rennes.

Revelli, F. (2004): On Spatial Public Finance Empirics, mimeo, University of Torino.

Rincke, J. (2004): Spatial Patterns in the Diffusion of Policy Innovations – Evidence from Charter School Legislation in the US, mimeo, Universität Mannheim.

Rodrik, D. (1994): The Rush to Free Trade in the Developing World: Why So Late? Why Now? Will it Last?, in S. Haggard und S. B. Webb (eds.): Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment, New York: Oxford University Press.

Rodrik, D. (1996): Understanding Economic Policy Reform, Journal of Economic Literature 34: 9 – 41.

Rodrik, D. (1998): Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?, Journal of Political Economy 106: 997 – 1032.

Rose, M. (2003): Vom Steuerchaos zur Einfachsteuer, Stuttgart: Schäffer-Pöschel.

Rose-Ackerman, S. (1980): Risk-Taking and Re-Election: Does Federalism Promote Innovation?, Journal of Legal Studies 9: 593 – 616.

Saint-Paul, G. (2000): The Political Economy of Labour Market Institutions, Oxford: Oxford University Press.

Salmon, P. (1987): Decentralization as an Incentive Scheme, Oxford Review of Economic Policy 3: 24 – 43.

Schnellenbach, J. (2004): Learning from Decentralised Policy: The Demand Side, paper presented at the Royal Economic Society 2004 annual conference at Swansea (UK).

Schnellenbach, J. (2004a): Dezentrale Finanzpolitik und Modellunsicherheit, Tübingen: Mohr Siebeck.

Schumpeter, J. A. (1912): Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Leipzig: Duncker & Humblot.

Siebert, H. (1997): Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe, Journal of Economic Perspectives 11: 37 – 54.

Sinn, H.-W. (2003): Ist Deutschland noch zu retten?, München: Econ Verlag.

Smith, J.D. (2001): Horizontal and Vertical Federalism: The Diffusion of Legislative Policy Innovations in the American States, mimeo, University of North Texas.

Solé-Ollé, A. (2003): Electoral Accountability and Tax Mimicking: The Effects of Electoral Margins, Coalition Government and Ideology, European Journal of Political Economy 19: 685 – 713.

Strätling, R. (2000): Die Aktiengesellschaft in Großbritannien im Wandel der Wirtschaftspolitik: Ein Beitrag zur Pfadabhängigkeit der Unternehmensordnung, Stuttgart: Lucius & Lucius.

Straubhaar, T. (2003): Gesucht: ein Schumpeter'scher Politiker: Wachstum als Ziel der neuen Legislatur in der Schweiz, Neue Zürcher Zeitung Nr. 302 vom 30. Dezember 2003, S. 23.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tsebelis, G. (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, British Journal of Political Science 25: 289 – 325.

Tsebelis, G. (2002): Veto Players: How Political Institutions Work, Princeton: Princeton University Press.

Tyran, J.-R. / *Sausgruber,* R. (2003): The Diffusion of Policy Innovations: An Experimental Investigation, mimeo, Universität St. Gallen.

Vatter, A. / *Wälti,* S. (2003): Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive – Der Umgang mit Reformhindernissen, Swiss Political Science Review 9: 1 – 25.

Walker, J. L. (1969): The Diffusion of Innovation among the American States, American Political Science Review 63: 880 – 899.

Wei, S.-J. (1997): Gradualism versus Big Bang: Speed and Sustainability of Reforms, Canadian Journal of Economics 30: 1234 – 1247.

Widmer, T. / *Rieder,* S. (2003): Schweizer Kantone im institutionellen Wandel. Ein Beitrag zur Beschreibung und Erklärung institutioneller Reformen, Swiss Political Science Review 9: 201 – 232.

Wohlgemuth, M. (2000): Political Entrepreneurship and Bidding for Political Monopoly, Journal of Evolutionary Economics 10: 273 – 295.

Zimmermann, K. F. (Hrsg.) (2003): Reformen jetzt! So geht es in Deutschland wieder aufwärts, Wiesbaden: Gabler.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Korreferat zum Beitrag von Lars P. Feld und Jan Schnellenbach

Demokratische Strukturen und Einbindung in internationale Netze als Voraussetzung für politische Reformen

Von *Martin Leschke,* Bayreuth

Herr Feld und Herr Schnellenbach legen einen sehr interessanten Beitrag zu einer wichtigen Fragestellung vor: Welchen Einfluss haben demokratische Strukturen, also die qua Verfassung festgelegten Spielregeln bzw. Anreizstrukturen, auf die Reformfreudigkeit der entscheidungsberechtigten Politiker, und welche Rolle spielt diesbezüglich die Einbindung in internationale Netze? In gut nachvollziehbarer Form werden mittels einer argumentativen Analyse Hypothesen abgeleitet, die gegen Ende des Beitrags empirisch getestet werden. Sowohl die empirische Vorgehensweise als auch die Ergebnisse erscheinen plausibel. Auf der Basis der Ausführungen von Feld / Schnellenbach möchte ich im Folgenden zwei Fragen untersuchen: erstens die Frage, ob Arbeitsmarktreformen tatsächlich als Hilfsindikator für politische Reformen angesehen werden können, und zweitens die Frage, ob die Europäische Union als eine Art Netzwerk, welches als Reformmotor fungiert, angesehen werden kann.

Zur Beantwortung der ersten Frage soll zuerst die Darstellung in der Tabelle 1 des Feld / Schnellenbach-Aufsatzes in Erinnerung gerufen werden. Dort führen die Autoren verschiedene Indikatoren zur Arbeitsmarktregulierung auf. Nimmt man als Reformindikator die Veränderung des Feld-Arbeitsmarktindikators, so fällt auf, dass im Durchschnitt die Arbeitsmarktregulierung seit den 70er / Mitte 80er Jahren bis Mitte der 80er / Anfang 90er Jahre zunahm, während sie dann hin zu den 90er Jahren wieder abnahm. Diese Entwicklung kann man mit Veränderungen anderer Politikindikatoren vergleichen. Folgt man einem Beitrag von Herz und Vogel (2005), so könnte man hierzu z. B. die Veränderung verschiedener Teilindikatoren des „Economic Freedom of the World Index“ des Fraser Instituts (EFWI) heranziehen. Betrachtet man für dieselben Länder und ähnliche Zeiträume die Bereiche „Staat“ (Size of Government: Expenditure, Taxis and Enterprises) und „Regulierung“ (Regulation of Credit, Labor, and Business), so ergibt sich für den zweiten Reformzeitraum das in Tabelle 1 (auf der folgenden Seite) dargestellte Bild.

Bereits ein Blick auf einen Vergleich der Indikatoren und der entsprechenden Länderrankings führt zu der Vermutung, dass diese nur sehr wenig miteinander zu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tun haben. Bildet man die entsprechenden Korrelationskoeffizienten (R), so bestätigt sich die Intuition. Die Spalten 1 und 3 (2 und 4) weisen einen Korrelationskoeffizienten von $R = 0{,}52$ ($R = 0$) auf, wobei das relativ hohe R nur auf den Ausreißer Luxemburg zurückzuführen ist. Die Spalten 1 und 5 (2 und 6) weisen einen Korrelationskoeffizienten von $R = 0{,}36$ ($R = 0{,}37$) auf. Die beiden Fraser-Indikatoren (Spalten 3 und 5 bzw. 4 und 6) weisen einen Korrelationskoeffizienten von $R = 0{,}40$ bzw. $R = 0{,}26$ auf. Damit zeigt sich, dass der Beitrag von Feld / Schnellenbach im Grunde nicht Einflussfaktoren politischer Reformen in den entwickelten Staaten untersucht, sondern speziell Arbeitsmarktreformen in den entwickelten Staaten. Einen allgemein akzeptierten Reformindikator für OECD-Staaten zu entwickeln, ist mithin ein noch nicht gelöstes Problem. Angesichts der Wichtigkeit der Thematik wäre es tatsächlich wünschenswert, wenn hier bald Erfolge erzielt würden. Ein solcher Indikator kann sicherlich nicht nur ein Problemfeld (z. B. den Arbeitsmarkt) umfassen, sondern muss die Regulierung aus mehreren Bereichen und ggf. auch Makroquoten (wie Verschuldungs- oder Staatsquoten) einbeziehen.

Tabelle 1

Reformindikatoren im Vergleich

Länder	1 ΔFeld 85 – 91 bis 92 – 97	2 Rangfolge der Länder	3 ΔStaat 85 – 90 bis 90 – 95	4 Rangfolge der Länder	5 ΔRegulierung 85 – 90 bis 90 – 95	6 Rangfolge der Länder
Belgien	–0,25	8	0,20	7	0,35	7
Deutschland	–0,24	7	0,05	8	0,45	5
Dänemark	1,28	2	0,00	10	0,95	1
Frankreich	–1,03	10	0,05	8	–0,35	12
Griechenland	–0,16	6	1,00	1	0,25	8
Italien	0,50	3	0,35	6	–0,05	10
Irland	–0,78	9	0,75	2	0,75	4
Luxemburg	–4,78	12	–1,50	12	–0,05	10
Niederlande	–0,15	5	0,50	5	0,80	3
Portugal	–1,85	11	0,65	3	0,40	6
Spanien	2,52	1	0,00	10	0,25	8
U.K.	0,44	4	0,65	3	0,85	2

Datenquellen: Spalte 1 – *Feld / Schnellenbach,* in diesem Band; Spalten 3 und 5 – Fraser Institute (2004 Dataset auf der Internetseite http: // www.freetheworld.com / release.html).

ΔStaat umfasst „Size of Government: Expenditure, Taxis and Enterprises“.

ΔRegulierung umfasst „Regulation of Credit, Labor, and Business“.

Die Spalten 2, 4 und 6 stellen Länderrangfolgen auf der Basis der Werte der Spalten 1, 3 und 5 dar.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hinsichtlich der Beantwortung der zweiten Frage – der Rolle der EU als zukünftiger Reformmotor – soll in der gebotenen Kürze auf die Lissabonstrategie eingegangen werden. Im Frühjahr 2000 gaben die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union in Lissabon den EU-Bürgern das Versprechen, alles zu tun, d. h. alle erdenklichen Politikmaßnahmen zu ergreifen, um die EU innerhalb von 10 Jahren zu dem weltweit „stärksten" Wirtschaftsraum zu machen. Dies soll(te) durch eine deutliche Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit unter Beachtung ökologischer Ziele erreicht werden. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde eine Agenda verabredet, die folgende Kernpunkte vorsieht:

– Reformierung der Steuer- und Sozialsysteme, um mehr Anreize für Beschäftigung zu schaffen;
– Förderung der Integration vor allem auch älterer Arbeitnehmer in die Arbeitsprozesse (um das Demographieproblem zu entschärfen);
– Stärkung des sozialen Zusammenhalts durch Bekämpfung von Armut, Gleichstellung von Mann und Frau und verstärkte Kinderbetreuungsangebote;
– Vollendung des Binnenmarktes durch Vereinfachung der Rechtssetzung und der Steuersysteme und Reduzierung des Verwaltungsaufwands;
– Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch Förderung von Innovationen, d. h. Erhöhung der staatlichen F&E-Ausgaben auf mindestens 3 % des BIPs.

Obschon das Oberziel, bis zum Jahr 2010 der wettbewerbsfähigste Wirtschaftsraum der Welt zu sein, aus heutiger Sicht für die EU unerreichbar erscheint, haben die Staats- und Regierungschefs den Lissabon-Gedanken bei ihrem Frühjahrstreffen am 26. März 2004 in Brüssel wieder belebt. Doch das Resultat dieser Neubelebung ist ernüchternd. Der verabschiedete Bericht weist viel zu vage auf Politikschwächen und notwendige Reformmaßnahmen hin. Er ist geprägt – wie die ganze Lissabonstrategie – von einer Mischung aus Wachstums- und Sozialpolitik, aus Ordnungs- und Interventionspolitik, ohne klare Prioritäten zu setzen, ohne eine Konzeption vorzulegen. Diese Konzeptionslosigkeit führt zu zahlreichen Freiheitsgraden bei der Umsetzung der Lissabonstrategie in konkrete Politikmaßnahmen. So kann ein Land einen nicht geringen Beitrag im Rahmen der Lissabonstrategie leisten, indem es seine F&E-Förderpolitik vorantreibt, Frauenquotengesetze erlässt, den Umweltschutz mit teuren Instrumenten (wie der Ökosteuer) vorantreibt und die Armut durch laxe Gewährung von Sozialhilfe als Existenzminimum bekämpft. Lediglich das Wachstums- und Beschäftigungsziel werden dann verfehlt. Aber diesen Problemen kann man schließlich dann auch noch mit einem verstärkten Interventionismus zu Leibe rücken. Von der Pleite bedrohte Großunternehmen erhalten Subventionen (der Fall Holzmann in Deutschland), und / oder es werden Bestrebungen eingeleitet, strategische Marktpositionen in Europa schnell zu besetzen (dominante Position Frankreichs in der Pharmaindustrie und in der Energieversorgung). Wenn das noch nicht hilft, kann man, um nachhaltig Wachstum zu fördern, Eliteuniversitäten herauspicken und mit Fördermitteln beglücken (neuerdings auch eine deutsche Idee).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese knappen Ausführungen belegen bereits deutlich, dass die Frage, ob in Zukunft von der Europäischen Union Wachstumsimpulse für die Mitgliedstaaten zu erwarten sind, nicht unbedingt mit „ja“ beantwortet werden kann. Es ist durchaus möglich, die Lissabon-Strategie zu einer eher wettbewerbsfeindlichen Politik verkommen zu lassen, die Geld kostet, aber eben nicht nachhaltig Wachstum und Beschäftigung fördert. Betrachtet man zusätzlich die Aufweichung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, so wird schnell klar, dass auch von der Makroseite mehr und mehr die Anreize für die Nationalstaaten schwinden, Strukturdefizite zu beseitigen und Staatsquoten zurückzufahren. Dies alles soll nicht vergangene Erfolge der Europäischen Union schmälern, es soll jedoch deutlich machen, dass Politikberatung, Politik und Verfassungsrestriktionen (die Spielregeln für die politischen Agenten) in den Nationalstaaten auch in Zukunft darüber entscheiden, ob ein Land erfolgreiche Reformen zur Stärkung der Marktkräfte, des Wachstums und der Beschäftigung einsetzt oder nicht. Diesbezüglich auf erfolgreiche Anstöße von der EU-Ebene in ihrer Eigenschaft als internationales Netz und Politikkoordinator zu hoffen, wäre sicherlich blauäugig.

Literatur

Feld, L. / *Schnellenbach,* J. (2005): Demokratische Strukturen und Einbindung in internationale Netze als Voraussetzung für politische Reformen, in diesem Band.

Herz, B. / *Vogel,* L. (2005): Bestimmungsgründe marktorientierter Reformen: eine empirische Analyse, in: Wolf Schäfer (Hrsg.), Institutionelle Grundlagen effizienter Wirtschaftspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, 304, Berlin, S. 25 – 49.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wirtschaftsreformen, fiskalische Konsolidierung und Konjunkturverlauf

Von *Uwe Vollmer**, Leipzig

A. Inhalt und Umsetzung der Reformagenda in Deutschland

Am 22. Februar 2002 kündigte Bundeskanzler *Gerhard Schröder* die Gründung einer unabhängigen Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" an, die unter dem Vorsitz des ehemaligen VW-Managers *Peter Hartz* Konzepte zur Reform der Bundesanstalt für Arbeit (BA) und der Arbeitsmarktpolitik erarbeitete. Sie legte am 17. August desselben Jahres ihren Abschlussbericht vor. Wenige Monate später, am 29. Oktober 2002, informierte der Bundeskanzler über die Gründung einer weiteren Reformkommission unter Vorsitz von *Bert Rürup,* die angesichts steigender Sozialbeiträge Vorschläge zur Reform der Sozialversicherungssysteme erarbeitete und am 28. August 2003 ihren Abschlussbericht abgab. Am 14. März 2003 schließlich stellte der Bundeskanzler vor dem Deutschen Bundestag die „Agenda 2010" vor, und im Mai 2003 einigten sich die Spitzen der rot-grünen Koalition auf die Eckpunkte einer Gesundheitsreform, die im September 2003 mit den Stimmen der Koalition und der CDU / CSU beschlossen wurde.

Die Umsetzung der Reformvorschläge der *Hartz*-Kommission erfolgte in vier Stufen („*Hartz* I – IV"), deren letzte Anfang 2005 in Kraft getreten ist. Die erste Stufe umfasste die Gründung von Personal Service Agenturen (PSA) zur Neuregelung der Leiharbeit. Sie beinhaltete zudem die Abkoppelung des Arbeitslosengelds und der Arbeitslosenhilfe von der Lohnentwicklung sowie die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien und die Umkehrung der Beweislast bei Nichtannahme von Arbeitsplatzangeboten. Die zweite Stufe sah die Neuregelung von Minijobs vor (d. h. von Jobs mit abgabenfreier Grundzone von monatlich 400 EUR und eine Gleitzone mit linear steigenden Abgaben bis zu einem Einkommen von monatlich 800 EUR) und beinhaltete die Aufhebung der Regelungen für Scheinselbstständigkeit sowie die Zulassung von „Ich-AG" und „Familien-AG" als neue Formen der Existenzgründung. Die dritte Stufe umfasste den Umbau der BA zur „Bundesagentur für Arbeit", die Arbeitslose effizienter und schneller vermitteln und sich um Langzeitarbeitslose und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger kümmern sollte. Die vierte Stufe schließlich beinhaltete die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe

* Ich danke Herrn Dipl.-Vw. *Achim Hauck* für wertvolle Hinweise, insbesondere bei der Anfertigung des Anhangs.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Sozialhilfe zum „Arbeitslosengeld II“ (ALG II), dessen Höhe der bisherigen Sozialhilfe entspricht, die Neuregelung der Zumutbarkeit sowie eine Vermögensanrechnung für Empfänger des ALG II (mit Ausnahmen von Rücklagen zur Altersvorsorge).

Ergänzend zu den *Hartz*-Vorschlägen hatte sich der Deutsche Bundestag im September 2003 auf die Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes ab 2006 auf zwölf Monate (ab 55 Jahre auf 18 Monate) sowie auf die Reform des Kündigungsschutzes verständigt. Zudem beschloss der Bundestag im Mai 2004 das Gesetz zur Ausbildungsumlage, wonach Betriebe mit mehr als zehn Beschäftigten, die nicht oder zu wenig ausbilden, in einen Fonds einzahlen müssen, aus dem Ausbildungsplätze finanziert werden, es sei denn, die Gesamtheit der Unternehmen stellt ausreichend viele Lehrstellen bereit oder die Wirtschaft schließt einen verbindlichen Ausbildungspakt ab.

Das Konzept der *Rürup*-Kommission zur Reform der Rentenversicherung sieht vor, ab dem Jahr 2011 das gesetzliche Renteneintrittsalter in kleinen Schritten von jährlich einem Monat von 65 auf 67 Jahre anzuheben; dabei soll die Möglichkeit eines vorgezogenen Rentenbezugs unter Inkaufnahme von Abschlägen erhalten bleiben, wobei der Beginn des vorgezogenen Rentenbezugs ebenfalls um zwei Jahre verschoben wird. Um den Anstieg der Rentenzahlungen zu dämpfen, soll die Rentenanpassungsformel um einen so genannten Nachhaltigkeitsfaktor ergänzt werden. Dieser Korrekturfaktor sieht eine reduzierte Rentenanpassung vor, wenn sich das Verhältnis von Rentenempfängern zu Beitragszahlern zu Lasten der Beitragszahler verändert, und beinhaltet eine erhöhte Rentenanpassung im umgekehrten Fall. Schließlich soll die Schwankungsreserve der Rentenversicherungsträger aufgestockt werden, sobald dies ohne Anhebung des Beitragssatzes möglich ist, und es ist eine Ausweitung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge („*Riester*-Rente“) vorgesehen, die auf alle Steuerzahler ausgeweitet werden soll.

Bezüglich der Gesetzlichen Krankenversicherung hat die *Rürup*-Kommission zwei Reformalternativen vorgelegt und der Politik empfohlen, sich zügig für eine der beiden zu entscheiden: Das Konzept der Bürgerversicherung zielt ab auf eine einkommensabhängige Finanzierung der Leistungen der Krankenversicherung, wobei alle Bürger zu Mitgliedern der Bürgerversicherung werden und der Versicherungsbeitrag auf alle Einkunftsarten angewendet wird. Demgegenüber versucht das System pauschaler Gesundheitsprämien, die Krankenversicherungsbeiträge von den Arbeitskosten zu entkoppeln, indem der Arbeitgeberanteil festgesetzt und mit dem Gehalt ausgezahlt wird. Jeder erwachsene Versicherte zahlt eine Prämie von derzeit ca. 9,5 Prozent eines Durchschnittseinkommens; Geringverdiener erhalten Zuschüsse.

Um den Beitrag zur Pflegeversicherung konstant halten und gleichzeitig auf die demografische Entwicklung reagieren zu können, sollen die Leistungen der Pflegeversicherung ab dem Jahr 2005 in Höhe der Inflationsrate plus der halben realen Lohnsteigerungen dynamisiert werden. Ambulante und stationäre Pflege sollen ab

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2005 finanziell gleichgestellt werden und die Lasten zwischen den Generationen durch einen intergenerativen Lastenausgleich gleichmäßiger verteilt werden. Dazu sollen Altersrentner ab dem Jahr 2010 zusätzlich zum allgemeinen Beitragssatz zur Pflegeversicherung einen Ausgleichsbetrag zahlen, der für einen „Standardrentner" bei 20 % liegt; die Erwerbstätigen zahlen zusätzlich zu dem allgemeinen Beitragssatz zur Pflegeversicherung (der auf 1,2 Prozent gesenkt werden soll) 0,5 Prozent ihrer Einkommen in ein obligatorisches zweckgebundenes Vorsorgesparen, das im Rentenalter als zusätzliche Rente ausbezahlt wird.

Zweck aller Reformmaßnahmen ist es, die Arbeitslosenvermittlung zügiger zu gestalten, die Anreize zur Arbeitsaufnahme zu erhöhen, die Lohnnebenkosten zu begrenzen und über eine angestrebte höhere Beschäftigungsquote am Arbeitsmarkt die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme nachhaltig zu sichern (*Bundesministerium der Finanzen,* 2004, S. 6). Gleichzeitig setzte die Bundesregierung, nach eigenen Bekundungen, die Empfehlung des ECOFIN-Rates vom 21. Januar 2003 zum Abbau des übermäßigen Defizits um. Diesen Bekundungen widersprechen jedoch einige Hinweise, die darauf hindeuten, dass die Bundesregierung dem Ziel der Haushaltskonsolidierung eine deutlich geringere Priorität als noch vor wenigen Jahren einräumte und bereit war, den Stabilitäts- und Wachstumspakt vorübergehend zu verletzten. Als Indiz sei aus der Regierungserklärung von Bundeskanzler *Schröder* vor dem Deutschen Bundestag vom 14. März 2003 zur Agenda 2010 zitiert, wo es heißt:

> „Die dramatische Wirtschaftslage zwingt uns dazu, eine neue Balance zwischen Konsolidierung, konjunkturellen Impulsen und steuerlicher Entlastung zu schaffen. Wir werden dabei nicht den Weg gehen, einseitig und egoistisch nur diejenigen zu entlasten, die heute aktiv sind, die Kosten aber durch Verschuldung auf künftige Generationen abzuwälzen. Das ist kein verantwortbarer Weg. Deshalb halten wir am Ziel der Haushaltskonsolidierung und am Stabilitätspakt, den wir vereinbart haben, fest. Nur: Dieser Pakt darf eben nicht statisch interpretiert werden. Er lässt Raum und er muss auch Raum lassen für Reaktionen auf unvorhergesehene Ereignisse. Phasen wirtschaftlicher Schwäche – in Deutschland und in Europa sind wir in einer solchen – dürfen eben nicht durch prozyklische Politik ausgeglichen werden."

Unabhängig davon, ob man diese Ankündigung als Ausdruck des politischen Willens der Bundesregierung interpretiert, den Stabilitäts- und Wachstumspakt vorübergehend zu suspendieren, deutet die faktische und prognostizierte Haushaltsentwicklung in dieselbe Richtung: Im ersten Halbjahr 2004 lag die Nettoneuverschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden auf dem Rekordwert von 4 Prozent des BIP, und inzwischen erweist sich, dass Deutschland auch im Jahre 2004 das Defizitkriterium von 3 Prozent des BIP laut Maastrichter Vertrag mit 3,7 Prozent deutlich überschritten hat. Der Finanzplan 2004 bis 2008 der Bundesregierung sieht eine nur geringfügig sinkende Nettokreditaufnahme des Bundes (von 22,0 Mrd. EUR im Jahre 2005 auf 19,5 Mrd. EUR in 2008) vor, wobei von einer eher günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ausgegangen wird, die so nicht eintreten muss. Auch die Deutsche Bundesbank erwartet eine leichte Haushaltskon-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

solidierung, befürchtet jedoch, dass ohne weitere Konsolidierungsmaßnahmen auch im Jahr 2005 die Defizitgrenze von 3 Prozent nicht eingehalten werden kann (*Deutsche Bundesbank,* 2004, S. 67).

Damit stellt sich die Frage nach den Erfolgsaussichten eines solchen „policy mix“ aus Strukturreformen und expansiver Fiskalpolitik, wobei insbesondere zu klären ist, ob die Fiskalpolitik in einer Harmonie- oder Konfliktbeziehung zu den derzeit begonnenen Reformen steht. Die Bundesregierung unterstellte, dass die ergriffenen Reformmaßnahmen zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit und zu Beschäftigungsgewinnen führen und damit sinkende Sozialabgaben begründen, die mittelfristig die Einhaltung der Maastricht-Kriterien erlauben. Die derzeit expansive Fiskalpolitik scheint diese Prognose nach orthodoxer keynesianischer Auffassung zu unterstützen. Dem entgegen stehen jedoch die Erfahrungen aus anderen Ländern, die früher als die Bundesrepublik Reformmaßnahmen eingeleitet haben, und die darauf hindeuten, dass eine *restriktive* (resp. *expansive*) Fiskalpolitik *expansiv* (resp. *kontraktiv*) auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wirkt. Diese Erfahrungen deuten darauf hin, dass die in Deutschland eingeleiteten Reformmaßnahmen scheitern können, wenn sie nicht mit einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte verbunden werden.

Aus diesem Grunde soll nachfolgend der Zusammenhang zwischen Wirtschaftsreformen, fiskalischer Konsolidierung und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung untersucht und gefragt werden, ob Haushaltskonsolidierung eine notwendige Voraussetzung für erfolgreiche Reformen darstellt. Um dies zu leisten, werden zunächst die finanzpolitischen Konsequenzen der jüngst eingeleiteten Reformmaßnahmen dargestellt, wobei der Schwerpunkt auf den *Hartz*-Reformen am Arbeitsmarkt liegt (B.). Hieran anschließend werden Effekte einer expansiven Fiskalpolitik auf die gesamtwirtschaftliche Güternachfrage diskutiert, mögliche Gründe für eine kontraktive („nicht-keynesianische“) Wirkung vorgestellt und empirische Hinweise hierauf präsentiert; zudem erfolgt eine Prognose für die Bundesrepublik (C.). Der vierte Teil (D.) stellt knapp mögliche Ansatzpunkte erfolgreicher Reformschritte zur Diskussion, und der letzte Teil (E.) fasst die Ergebnisse der Studie zusammen.

B. Finanzpolitische Konsequenzen der *Hartz*-Reformen

Die Bundesregierung erwartet für die nächsten Jahre – bedingt durch die konjunkturelle Belebung und die Reformen – eine deutliche Erholung am Arbeitsmarkt und einen Rückgang der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenzahlen von 4,4 Mio. Personen im Jahre 2004 auf 3,7 Mio. Personen im Jahre 2008 (*Bundesministerium der Finanzen,* 2004, S. 48). Dieser Optimismus wird in Bezug auf die *Hartz*-Reformen jedoch nicht geteilt vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, der argumentiert, dass wichtige Bestandteile der *Hartz*-Reformen entweder wirkungslos verpuffen oder mit großen haus-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

haltspolitischen Risiken verbunden seien und die Arbeitslosigkeit nicht nachhaltig reduzieren können.

Im Mittelpunkt der Kritik stehen insbesondere die Einrichtung von Personal Service Agenturen und die Einführung von Job Floatern (siehe dazu und zum Folgenden *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit,* 2003): Die PSA fungieren als Leiharbeitsfirmen, d. h. sie stellen Arbeitslose ein und leihen sie zeitlich befristet an Unternehmen aus. Die Arbeitslosen erhalten einen Arbeitsvertrag, beziehen ein Arbeitsentgelt, das sich am Tarifvertrag für so genannte Arbeitnehmerüberlassungen ausrichtet, und sind sozialversichert. Die ausleihenden Unternehmen zahlen einen geringen Preis für die Überlassung; den Rest zahlt das Arbeitsamt. Die *Hartz*-Kommission erwartete durch diese Konstruktion einen „Klebeeffekt" in der Form, dass Leiharbeiter von dem ausleihenden Unternehmen in dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse übernommen werden. Dazu tragen die Absenkung des Tariflohnes und die Lohnsubventionierung bei; zudem wird durch die Trennung von rechtlichem und faktischem Arbeitgeber die Wirkung des Kündigungsschutzes für den Arbeitgeber aufgehoben, während der Arbeitnehmer den Schutz behält.

Der Wissenschaftliche Beirat argumentiert demgegenüber, dass die Effekte öffentlich geförderter Leiharbeitsprogramme vor allem von der Höhe der Lohnsubventionen abhängen und mit steigender Subvention ein Trade off zwischen den beiden Zielen Budgetsenkung der Arbeitsverwaltung und Abbau der Arbeitslosigkeit entsteht: Bei niedriger Subvention wirkt der erhoffte „Klebeeffekt" entweder nur bei solchen Personen, deren Produktivität bislang unterschätzt worden ist, oder bei Personen, deren Produktivität durch die Beschäftigung bei der PSA auf ein am ersten Arbeitsmarkt konkurrenzfähiges Niveau gesteigert werden kann; beides sind nach Einschätzung des Beirates (*ebenda,* S. 6) eher Ausnahmen. Um quantitativ bedeutsame Beschäftigungseffekte auszuüben, müsste die Lohnsubvention erheblich ausfallen, was finanzpolitische Konsequenzen hat, die durch Mitnahmeeffekte und Auswirkungen auf die Lohnpolitik verstärkt werden.

Mitnahmeeffekte entstehen, wenn Unternehmen (bisherige wie neue) Arbeitskräfte verstärkt über die PSA einstellen. Zu befürchten ist dabei erstens ein „Drehtüreffekt", d. h. Unternehmen entlassen und stellen Arbeitnehmer lohnsubventioniert über die PSA wieder ein. Darüber hinaus ist zweitens zu befürchten, dass die normale Arbeitskräftefluktuation, die derzeit bei ca. 7 Mio. Beschäftigte jährlich liegt, künftig über die PSA abgewickelt wird, sodass viele Beschäftigte über eine PSA verliehen werden, die auch ohne Subventionen eine neue Beschäftigung gefunden hätten. Der im PSA-Konzept angelegte Subventionsbedarf steigt weiter, wenn neben dem Volumen der verliehenen Arbeitnehmer auch der Subventionssatz pro Leiharbeitnehmer zunimmt, weil die Tariflöhne für Leiharbeitnehmer ansteigen. Solch eine Zunahme befürchtet der Wissenschaftliche Beirat mit dem Argument, dass die Tarifpartner wenig Interesse am Abschluss niedriger Löhne haben. Dies gilt zunächst für Tarifabschlüsse im Leiharbeitssektor selbst, wo die PSA keinen hinreichenden Anreiz haben, auf niedrigere Lohnabschlüsse zu drängen, so-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lange Subventionen gezahlt werden. Dies gilt auch für Tarifverhandlungen im ersten Arbeitsmarkt, wo Gewerkschaften bei zu hohen Lohnabschlüssen einkalkulieren können, dass entlassene Arbeitnehmer über den subventionierten Leiharbeitssektor wieder in den Arbeitsmarkt zurück geschleust werden.

Ähnlich zurückhaltend fällt das Urteil des Wissenschaftlichen Beirats zum Instrument des Job Floaters als Teil des Programms „Kapital für Arbeit" aus (*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit,* 2003). Innerhalb dieses Programms erhalten kleinere und mittlere Unternehmen mit ausreichender Bonität ein Darlehen von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), sofern sie eine bislang arbeitslose Person einstellen und über die Probezeit hinaus beschäftigen. Das Darlehen ist auf maximal 100 Tsd. EUR pro Arbeitslosem begrenzt und wird jeweils zur Hälfte aus Mitteln der KfW und der Hausbank des Unternehmens finanziert. Der Anteil der Hausbank wird als KfW-Förderkredit vergeben und hat den Charakter eines klassischen Darlehens, d. h. er ist banküblich besichert und das Ausfallrisiko liegt bei der Bank; der Anteil der KfW wird als Nachrangdarlehen vergeben, d. h. es erfolgt keine Besicherung. Die Zinskonditionen sind für beide Kredittranchen gleich und richten sich nach den marktüblichen Konditionen oder sollen leicht günstiger gestellt sein. Die Laufzeit sollte zehn Jahre betragen, wobei das nachrangige Darlehen acht Jahre lang tilgungsfrei ist.

Bislang enthält das Programm „Kapital für Arbeit" noch ein nur geringes Subventionselement, und die *Hartz*-Kommission erhofft sich, dass über einen verbesserten Zugang von mittelständischen Unternehmen zu Finanzierungsmitteln ein Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit geleistet wird. Die Einstellung von Arbeitslosen soll nicht mehr am Kapitalmangel scheitern. Allerdings hat sich diese Hoffnung bislang nicht erfüllt, denn bis Januar 2004 entstanden nur 11 Tsd. (anstelle der erhofften 50 Tsd.) neue Stellen. Offenbar wird das Programm noch nicht angenommen, und der Wissenschaftliche Beirat befürchtet, dass die Politik eine Programmaufstockung anstrebt, d. h. Zinssubventionen zahlt oder Bonitätsabstufungen bei den darlehensberechtigten Unternehmen vornimmt. Zinssubventionen schaffen aber wiederum Anreize zu Mitnahmeeffekten, weil Unternehmer Darlehen für Beschäftigte beantragen, die sie ohnehin eingestellt hätten, oder einen Teil ihres Ersatzbedarfs, beispielsweise auf Grund von Pensionierungen, durch den Job Floater finanzieren. Sinken zudem die Bonitätsanforderungen, steigt das Ausfallrisiko für die beantragten Kredite, was zu Lasten der KfW ginge.

Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass die beschlossenen Reformmaßnahmen der Bundesregierung erhebliche fiskalische Risiken beinhalten und zumindest vorübergehend zu einer Steigerung der öffentlichen Haushaltsdefizite führen können. Möglicherweise verfolgt die Deutsche Bundesregierung seit Anfang 2002 eine Reformstrategie, die darauf setzt, durch Strukturreformen und anspringende Konjunktur den Arbeitsmarkt zu beleben, um dann durch steigende Steuereinnahmen und sinkende Sozialausgaben die im Maastrichter Vertrag durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgegebene Haushaltskonsolidierung anzupacken. Dies setzt jedoch voraus, dass die sich zu Beginn der Reformsequenz ergebenden öffent-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichen Haushaltsdefizite die Reformbemühungen nicht wesentlich beeinträchtigen. Ob diese Hoffnung berechtigt ist, soll jetzt geprüft werden.

C. Keynesianische oder nicht-keynesianische Effekte der Fiskalpolitik: Wie wirkt eine expansive (restriktive) Fiskalpolitik?

I. Orthodoxe keynesianische Sicht

Anders als derzeit die Bundesrepublik Deutschland, haben in den letzten Dekaden verschiedene OECD-Mitgliedsländer eine restriktive Fiskalpolitik durchgeführt und ihre öffentlichen Haushaltsdefizite reduziert. Aus traditioneller keynesianischer Sicht wirkt solch eine restriktive Fiskalpolitik kontraktiv auf die gesamtwirtschaftliche Güternachfrage und die gesamtwirtschaftliche Aktivität, d. h. der Einkommensmultiplikator der Fiskalpolitik ist im Gütermarktmodell positiv. Hinzu kommt, dass die Einkommenseffekte von Ausgabenvariationen (absolut gesehen) größer als für Variationen des Steueraufkommens sind, sodass ein Abbau (Aufbau) öffentlicher Haushaltsdefizite einen überproportional kontraktiven (expansiven) Effekt auf die Inlandsnachfrage hat.[1]

Erweiterungen des keynesianischen Gütermarktmodells um zins-, wechselkurs- und vermögensinduzierte Crowding-out-Effekte, wie es im IS-LM-Modell für die geschlossene und im *Mundell-Fleming*-Modell für die offene Volkswirtschaft geschieht, beeinflussen zwar die Multiplikatoreffekte der Fiskalpolitik quantitativ, ohne aber ihre Vorzeichen zu verändern (siehe beispielsweise *Wohltmann,* 2005, S. 230 ff., 286 ff.; *Siebke / Thieme,* 2003, passim): Steigende Staatsausgaben bewirken Zinserhöhungen, die private Güternachfrage nur teilweise verdrängen, solange die Geldnachfrage nicht völlig zinsunelastisch ist. Werden Haushaltsdefizite durch Emission von Staatsschuldtiteln finanziert, entstehen Vermögenseffekte, deren Wirkung auf den Output unbestimmt ist und die expansiv wirken müssen, damit ein langfristiges Gleichgewicht mit ausgeglichenem Haushalt erreicht werden kann. In der offenen Volkswirtschaft bewirken steigende Staatsausgaben Wechselkursveränderungen, die private Auslandsnachfrage nur teilweise verdrängen, solange die internationale Kapitalmobilität nicht vollständig ist.

Die Vorzeichen der Einkommensmultiplikatoren bleiben auch erhalten, wenn man die traditionelle keynesianische Annahme vollkommen rigider Güterpreise aufgibt und Preisflexibilitäten zulässt: Solange die Geldlohnsätze nicht vollständig flexibel sind, wirken Staatsausgabensteigerungen in der geschlossenen Volkswirt-

[1] Der „balanced budget multiplier“ einer gleich hohen Ausgaben- und Steuereinnahmensenkung ist in der geschlossenen Volkswirtschaft gleich Eins, und zwar unabhängig davon, ob eine einkommensunabhängige Pauschalsteuer oder ein einkommensabhängiges Steueraufkommen vorliegt; das ist der bekannte *Haavelmo*-Fall. Vgl. beispielsweise *Wohltmann* (2005), S. 121 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaft weiterhin expansiv auf die Güterproduktion, wenngleich der Einkommensmultiplikator geringer als im Fixpreismodell ausfällt. In der offenen Volkswirtschaft ist die Fiskalpolitik bei flexiblen Lohnsätzen sowie perfekter Kapitalmobilität in jedem Fall wirkungsvoll auf das Realeinkommen, während dies bei rigiden Lohnsätzen nur bei nicht vollständig mobilem Kapitals der Fall ist (*Wohltmann,* 2005, S. 424 ff.; 433 ff.). Schließlich bleiben die Prognosen des keynesianischen Modells auch in dynamischen Varianten bestehen, die berücksichtigen, dass der Crowding-out-Effekt einer expansiven Fiskalpolitik später als der direkte Effekt der Staatsausgabensteigerungen auf die Güternachfrage einsetzt, sodass der Einkommensmultiplikator kurzfristig größer als langfristig ausfällt (*Auerbach / Kotlikoff,* 1987; Überblick bei *Hemming / Kell / Mahfouz,* 2002, S. 6).

Diese traditionelle keynesianische Sicht wird jedoch seit einigen Jahren durch empirische Studien zunehmend infrage gestellt, die nicht nur geringe und im Zeitablauf fallende, sondern sogar negative Einkommensmultiplikatoren ermitteln und vor allem für die europäischen Volkswirtschaften einen belebenden Einfluss restriktiver Fiskalpolitik auf das BIP-Wachstum feststellen. Den Anfang hierzu bildete die Studie von *Giavazzi* und *Pagano* (1990), die für Dänemark (und den Zeitraum 1983 bis 1986) und für Irland (1987 – 1989) ein steigendes Wirtschaftswachstum infolge scharfer Haushaltskonsolidierungen konstatiert; ähnliche Ergebnisse ermitteln *Alesina* und *Perotti* (1995) für andere europäische Länder und für Kanada, wo ein Abbau staatlicher Haushaltsdefizite zu beträchtlichen Zuwächsen im privaten Güterkonsum führte. Umgekehrt gibt es auch Episoden, in denen eine expansive Fiskalpolitik kontraktiv auf die inländische Einkommensentwicklung gewirkt hat. Da diese Ergebnisse im Widerspruch zur keynesianischen Orthodoxie stehen, sprechen *Giavazzi* und *Pagano* (1990) von „non-Keynesian effects“ restriktiver Fiskalpolitik, und diese Episoden werden auch als „expansionary fiscal consolidations“ (*Perotti,* 1999, S. 1400) oder „contractionary budget expansions“ (*Giavazzi / Pagano,* 1996, S. 75) bezeichnet.[2]

Sollten solche nicht-keynesianischen Effekte der Fiskalpolitik auch für die Bundesrepublik feststellbar sein, bedeutete das erhebliche Gefahren für die Agenda 2010, weil mögliche beschäftigungsfördernde Effekte der Strukturreformen durch beschäftigungshemmende makroökonomische Effekte einer expansiven Fiskalpolitik kompensiert würden. Die Konsequenz wären ein Beschäftigungsabbau, sinkende Steuereinnahmen und steigende Sozialabgaben, die die öffentlichen Defizite weiter vergrößerten.

[2] *Giavazzi / Pagano* (1990, S. 76) weisen darauf hin, dass auf die Möglichkeit expansiv wirkender Haushaltskonsolidierungen schon vom *Sachverständigenrat* (1981) und einigen deutschen Ökonomen, wie *Fels / Fröhlich* (1986) und *Hellwig / Neumann* (1987), hingewiesen worden sei und sprechen deshalb auch vom „‘German view’ of budget cutting“.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Nicht-keynesianische Übertragungskanäle der Fiskalpolitik: Ein Überblick

Das keynesianische Standardmodell unterstellt statische Erwartungsbildung seitens der Marktteilnehmer, die den Einfluss aktueller Datenänderungen auf zukünftige Variablen nicht berücksichtigen. Dies zeigt sich an verschiedenen Verhaltenshypothesen, wie der Konsum- und Sparfunktion, die vom verfügbaren Aktualeinkommen und nicht vom permanenten Einkommen abhängen. Dies wird darüber hinaus deutlich an der Investitionsfunktion, wonach die Investitionen neben dem Marktzins von der Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals abhängen, die modellexogen und unabhängig beispielsweise von Steuererhebungen und Reallohnsteigerungen ist. Schließlich ist die Bonität des Staates gegeben und unabhängig von seiner Gesamtverschuldung, so dass Bonitätsverschlechterungen die Portfoliowahl der Wirtschaftssubjekte und damit den Marktzins unverändert lassen.

Die Prognosen über die Wirksamkeit der Fiskalpolitik ändern sich fundamental, wenn man die Annahme statischer Erwartungen aufgibt, rationale Erwartungsbildung unterstellt und somit annimmt, dass die Marktteilnehmer keinen systematischen Erwartungsirrtümern unterliegen. Dann handeln sie vorausschauend und berücksichtigen bei ihren Konsum-, Investitions- und Portfolioentscheidungen die intertemporale Budgetrestriktion, der die öffentlichen Haushalte unterliegen. Insbesondere wissen die Wirtschaftssubjekte, dass eine Steuersenkung, die heute durch Emission von zusätzlichen Staatsschuldtiteln finanziert wird, höhere Steuern in der Zukunft bedeutet, um die Schuldtitel wieder tilgen und die Zinsen zahlen zu können.[3]

Sofern Staatseingriffe nicht allokativ verzerrend wirken, Kapitalmärkte perfekt sind und die Marktteilnehmer keinen Liquiditätsbeschränkungen unterliegen, perfekte Voraussicht haben sowie über einen unendlich langen Planungshorizont verfügen, bleibt das permanente Einkommen des Haushalts unverändert, und der gesamtwirtschaftliche Konsum variiert nicht. In diesem Fall herrscht Ricardianische Äquivalenz zwischen Steuern und öffentlichen Schulden und die Steuersenkung lässt die gesamtwirtschaftliche Konsumgüternachfrage unverändert, sodass der Einkommensmultiplikator der Steuersenkung Null ist (*Barro,* 1974; Überblicke bei *Zaghini,* 1999; *Hemming / Kell / Mahfouz,* 2002, S. 6 ff.; *Giudice /Turrini / in't Veld,* 2003, S. 3). Erhöht der Staat umgekehrt seine Konsumausgaben und finanziert er dies durch Kreditaufnahme, erwarten rationale Marktteilnehmer höhere Steuerzahlungen in der Zukunft und ihr permanentes Einkommen sinkt. Damit reduzieren sie ihre Konsumgüterausgaben, und die expansive Fiskalpolitik entfaltet keine expansive Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Aktivität.

Ricardianische Äquivalenz beruht auf einer Reihe eben genannter Prämissen, und werden diese fallen gelassen, kann eine expansive (restriktive) Fiskalpolitik

[3] Die Argumentation unterstellt eine Pauschalsteuer, die bei unveränderten Staatsausgaben gesenkt wird; bei einkommensabhängigen Steuern müssen potentielle Angebotseffekte berücksichtigt werden; vgl. *Hemming / Kell / Mahfouz,* 2002, S. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht-keynesianische Effekte auslösen und kontraktiv (expansiv) auf die gesamtwirtschaftliche Aktivität wirken. In der Literatur werden hierfür zwei Wirkungskanäle unterschieden, nämlich der „Konsumkanal“ und der „Investitionskanal“, die über die gesamtwirtschaftlichen Nachfrage- und die gesamtwirtschaftlichen Angebotsbedingungen auf den Output einwirken (Überblick bei *Giudice* et al., 2003, S. 3 ff.): Der Konsumkanal argumentiert, dass ein öffentliches Haushaltsdefizit vor allem private Konsumnachfrage über veränderte Zukunftserwartungen verdrängt. Der Investitionskanal behauptet, dass veränderte öffentliche Beschäftigung über höhere Reallöhne die erwartete Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals senkt und private Investition verdrängt. Beide Kanäle werden im keynesianischen Standardmodell nicht berücksichtigt und sollen jetzt genauer dargestellt werden.

1. Konsumkanal

Der Prototyp eines erwartungsbedingten Wirkungskanals der Fiskalpolitik auf die private Konsumgüternachfrage stammt von *Olivier Blanchard* (1990) aus seinem Diskussionsbeitrag zu *Giavazzi* und *Pagano* (1990). *Blanchard* betrachtet einen Staat, der eine allokativ verzerrende Steuer erhebt, die zu gesamtwirtschaftlichen Outputverlusten führt; diese Outputverluste sind um so größer, je höher der Steuersatz ist. Der Staat hat im Zeitablauf wachsende Ausgaben, die aus der Verzinsung seines anschwellenden Schuldenstandes resultieren und die er durch zusätzliche Verschuldung finanziert. Die Wirtschaftssubjekte wissen, dass der Staat in Zukunft gezwungen sein wird, sein Haushaltsdefizit durch Steuererhöhungen zu beseitigen; je später er dies macht, desto größer wird die notwendige Steueranhebung ausfallen und desto größer sind die damit verbundenen Outputverluste. Deshalb hat eine frühzeitig erfolgte Steuererhöhung zur Haushaltskonsolidierung permanente positive Einkommenseffekte, weil die Steueranhebung geringer als eine später erfolgte Steuererhöhung ausfallen kann und damit geringere Produktionseinbußen auslöst.

Die vorgezogene Steuererhöhung steigert das permanente Einkommen der Wirtschaftssubjekte (weil sie die „dead-weight losses“ der „distortionary taxes“ nicht weiter anwachsen lässt) und erhöht damit c.p. die Konsumausgaben der Wirtschaftssubjekte. Diesem expansiven Teileffekt auf den Konsum steht möglicherweise ein zweiter, kontraktiv wirkender Teileffekt entgegen. Er entsteht, wenn die Wirtschaftssubjekte keinen unendlich langen Planungszeitraum haben, weil die aktuelle Steueranhebung ihr aktuelles Einkommen reduziert, der Outputgewinn aufgrund der verhinderten Fehlallokationen erst später, nach Ende ihres Planungshorizonts eintritt. Nicht-keynesianische Effekte der Steuererhöhung ergeben sich insgesamt, sofern der erste, expansive Teileffekt auf den Konsum den zweiten, kontraktiven Teileffekt übersteigt.

Um Genaueres über die Determinanten von „expansionary budget cuts“ zu erfahren, sei das Modell von *Blanchard* (1990) etwas ausführlicher vorgestellt. Es geht aus von zwei Annahmen:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Steuern wirken allokativ verzerrend; sobald der Steuersatz t einen kritischen Wert T übersteigt, sinkt der Output y von seinem Ausgangswert $\underline{y}$ auf einen niedrigeren Wert $\underline{y} - \sigma$[4], d. h. es gilt:

$$y = \begin{cases} \underline{y} & \text{für} \quad t \leq T \ , \\ \underline{y} - \sigma & \text{für} \quad t > T \ . \end{cases} \tag{1}$$

  Damit steigen die Grenzkosten der Besteuerung mit steigendem Steuersatz t an.

- Je länger der Staat mit einer Haushaltskonsolidierung wartet, desto größer sind die dann erforderlichen Steuererhöhungen. Das folgt aus der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates, für die (bei Abwesenheit aller anderen Staatsausgaben) gilt:

$$\frac{db}{ds} = r \cdot b - t \cdot y \ , \tag{2}$$

  mit b als Schuldenstand, r als Zinssatz und s als Zeitindex (t ist schon für den Steuersatz vergeben); dabei ist unterstellt, dass der Staat vor der Konsolidierung ein Defizit aufweist, so dass b ansteigt. Unter Haushaltskonsolidierung wird eine Steuererhöhung auf einen Wert t^* verstanden, bei der der Schuldenstand konstant bleibt $\left(\frac{db}{ds} = 0\right)$, d. h. es gilt:

$$t^* = \frac{r \cdot b}{y} \ . \tag{3}$$

Die beiden Annahmen implizieren, dass es einen kritischen Schuldenstand B gibt, ab dem eine Haushaltskonsolidierung eine Steueranhebung auf einen Satz $t > T$ erfordert und damit den Outputverlust σ „kostet". Es gilt:

$$B = \frac{\underline{y} \cdot T}{r} \ . \tag{4}$$

Damit lässt sich für jeden Zeitpunkt $s = 0$ die Zeitspanne v ermitteln, die vergeht, bis – ausgehend von einem Steuersatz t_0 und einem Schuldenstand b_0 – die Staatsverschuldung b den kritischen Wert B erreicht hat (sofern zuvor keine Konsolidierung erfolgt ist). Es gilt (mit $\exp$ als der *Euler*'scher Zahl):[5]

$$\exp^{r \cdot v} = \frac{T - t_0}{t^*(b_0) - t_0} \tag{5}$$

oder

4 Beispielsweise wandert ein Teil der Unternehmen ins Ausland ab.

5 Zur Herleitung von (5) siehe Anhang.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(5a) $$v = \frac{1}{r} \ln \left[\frac{T - t_0}{t^*(b_0) - t_0} \right] ,$$

mit:

$$t^*(b_0) = \frac{r \cdot b_0}{y} .$$

Mithin hängt die dem Staat zur Verfügung stehende Zeitspanne v, um die Konsolidierung herbeizuführen, von drei Einflussgrößen ab; sie ist um so länger, je niedriger r ist, je höher die Differenz $(T - t_0)$ zwischen dem kritischen und dem aktuellen Steuersatz ist, und je geringer die Differenz $[t^*(b_0) - t_0]$ zwischen dem heute zur Konsolidierung erforderlichen und dem aktuellen Steuersatz ist.

Betreibt der Staat eine Haushaltskonsolidierung, bevor v abgelaufen und die Staatsschuld auf den kritischen Wert B angewachsen ist, wird der Outputverlust vermieden. Natürlich wissen die Marktteilnehmer im Ausgangszeitpunkt $s = 0$ nicht mit Sicherheit, ob der Staat tatsächlich vor Ablauf von v konsolidiert; die Wahrscheinlichkeit hierfür sei π. Um die Konsumfunktion zu modellieren, unterstellt *Blanchard* (1990), dass die Wirtschaftssubjekte vorausschauend handeln, und ihren Konsum am permanenten Einkommen bzw. Vermögen orientieren. Es gelte folgende Konsumhypothese (zur Herleitung hiervon siehe *Blanchard,* 1985):[6]

(6) $$c = (p + \theta) \left\{ b + E \left[\int y(1 - t) \frac{1}{\exp^{(r+p)s}} ds \right] \right\} .$$

Dabei bezeichnen die Konstante θ den subjektiven Diskontierungsfaktor und p den „Grad der Kurzsichtigkeit“ oder die Sterbewahrscheinlichkeit des Haushalts; die Summe $(\theta + p)$ benennt damit die Grenzneigung zum Konsum aus dem Vermögen. Sofern $p = 0$ ist, herrscht Ricardianische Äquivalenz, und für $p > 0$ beeinflussen intertemporale Steuersatzverschiebungen den Konsum, auch wenn keine verzerrenden Steuerwirkungen vorliegen. Mit b sind die Forderungen der Haushalte gegenüber dem Staat benannt, und $E[\ldots]$ erfasst den erwarteten Barwert der Nettoeinkommen der privaten Haushalte.

Eine Haushaltskonsolidierung im Zeitpunkt $s = 0$ (unmittelbar nachdem die privaten Haushalte ihre Erwartungen gebildet haben) hat – wie schon dargestellt – zwei Teileffekte: Der erste wirkt expansiv auf den Konsum und ist nicht-keynesianisch; er folgt daraus, dass durch die Konsolidierung der Outputverlust vermieden wird (sofern es noch nicht zu spät und der Steuersatz auch nach der Konsolidierung noch kleiner als t^* ist). Er beträgt:

(7) $$\Delta c^I = (\theta + p) \left[\int_v^\infty \frac{\pi}{\exp^{\pi \cdot s}} \cdot \frac{\sigma}{r} \frac{1}{\exp^{(r+p)s}} ds \right] .$$

[6] Gleichung (6) vernachlässigt alle anderen Formen des Nichthumanvermögens, die bei *Blanchard* (1990) noch zusätzlich aufgeführt sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Ausdruck in der eckigen Klammer ist die Veränderung im erwarteten Barwert des Outputs infolge der rechtzeitigen Konsolidierung: $\frac{\pi}{\exp^{\pi s}}$ benennt die Wahrscheinlichkeit, dass im Zeitpunkt s eine Konsolidierung stattfindet; sie sinkt im Zeitablauf.[7] Der Ausdruck $\left(\frac{\sigma}{r}\right) \cdot \left(\frac{1}{\exp^{(r+p)s}}\right)$ bezeichnet den Barwert in $s = 0$ des Outputverlustes, der entsteht, wenn die Konsolidierung zu spät, also in $s > v$, erfolgt. $(\theta + p)$ ist wiederum die Grenzneigung zum Konsum aus dem Vermögen. Gleichung (7) macht deutlich, dass der nicht-keynesianische Teileffekt der Konsolidierung auf den Konsum um so größer ist, je höher σ und je kleiner v ist; der Einfluss von π auf Δc^I ist unklar.

Der soeben dargestellte erste Teileffekt der Konsolidierung auf den Konsum resultiert aus dem Wissen der Marktteilnehmer, dass höhere Steuern heute noch höhere Steuern in Zukunft und den daraus resultierenden Outputverlust vermeiden. Er wirkt unabhängig vom Grad p der Kurzsichtigkeit positiv auf den Güterkonsum.[8] Demgegenüber entsteht der zweite Teileffekt der Haushaltskonsolidierung nur, sofern $p > 0$ ist, d. h. einige Marktteilnehmer sich kurzsichtig verhalten, weil sie beispielsweise erwarten, mit positiver Wahrscheinlichkeit „zu sterben“ und nicht mehr in den vollen Genuss der Outputerhöhung zu kommen. Für sie hat die intertemporale Verteilung der Steuersätze kontraktive, keynesianische, Auswirkungen auf den Konsum; obwohl der Barwert der Steuerzahlungen konstant bleibt, erhöht die Steuerumverteilung die aktuellen Steuern und senkt die zukünftigen, was kurzsichtige Wirtschaftssubjekte nicht voll berücksichtigen und deshalb ihren Konsum verringern. Dieser zweite, keynesianische Teileffekt beträgt:

$$\Delta c^{II} = (\theta + p)\left[-\frac{1}{r+p} \cdot \frac{p}{\pi + p} \cdot (r \cdot b_0 - \underline{y} \cdot t)\right], \tag{8}$$

und es gilt $\Delta c^{II} = 0$ für $p = 0$ (in diesem Fall herrscht Ricardianische Äquivalenz). Für $p > 0$ reduziert die Haushaltskonsolidierung die Konsumausgaben $(\Delta c^{II} < 0)$, und die Konsumreduktion fällt c.p. um so höher aus, je größer p und $(r \cdot b_0 - \underline{y} \cdot t)$ sind und je kleiner π ist. Der Ausdruck $(r \cdot b_0 - \underline{y} \cdot t)$ benennt die für die Konsolidierung erforderliche Steuererhöhung.

Die Haushaltskonsolidierung wirkt damit insgesamt expansiv auf den Güterkonsum, wenn der erste Teileffekt den zweiten Teileffekt betragsmäßig übersteigt, d. h. $\Delta c = \Delta c^I + \Delta c^{II} > 0$ gilt. Das Modell erlaubt es, drei Bedingungen hierfür aufzuzeigen:

- „Expansionary budget cuts“ treten erstens auf, wenn p gering ist, d. h. die Wirtschaftssubjekte einen geringen Grad an „Kurzsichtigkeit“ aufweisen. *Blanchard* (1990, S. 116) weist darauf hin, dass die bisherige Interpretation von p als

[7] Siehe ebenfalls den Anhang.

[8] Es gilt $\Delta c^I > 0$ auch für $p = 0$.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„Sterbewahrscheinlichkeit“ kaum geeignet ist, mögliche Unterschiede zwischen Ländern in der Wirkung der Fiskalpolitik zu erklären; interpretiert man p jedoch als Indikator für die Entwicklung nationaler Kreditmärkte und als Möglichkeit der Marktteilnehmer, zukünftige Einkommen zu beleihen, wirkt die Fiskalpolitik nicht-keynesianisch vor allem in Ländern mit gut entwickelten Finanzmärkten.

- Zweitens dürfte die Konsumreaktion auf die Haushaltskonsolidierung um so größer ausfallen, je geringer v ist, d. h. je geringer die Differenz zwischen T und t_0 und je höher der Schuldenstand b ist. Bei hohem Schuldenstand wird vielen Wirtschaftssubjekten klar sein, dass eine Haushaltskonsolidierung schmerzhaft wird, wenn sie nicht bald kommt, und deshalb dürfte der erste Effekt überwiegen.
- Eine dritte von *Blanchard* (1990) nicht explizit erwähnte Einflussgröße auf Δc ist der Outputverlust σ bei zu hohen Steuern, der allein Δc^I und nicht Δc^{II} beeinflusst. Steigt σ an, weil beispielsweise die internationale Integration der Finanzmärkte zunimmt und Unternehmer bei zu hohen Steuern verstärkt Arbeitsplätze ins Ausland verlagern, nimmt Δc^I zu.

Im Anschluss hieran entwickelte Modellvarianten des Konsumkanals versuchen, einige bei *Blanchard* (1990) als konstant unterstellte Einflussgrößen auf die Konsumgüternachfrage zu endogenisieren (Überblicke bei *Hemming / Kell / Nahfouz,* 2002, S. 6 ff.; *Guidice / Turrini / in't Veld,* 2003, S. 3 f.): *Sutherland* (1997) und *Bertola / Drazen* (1993) unterstellen beispielsweise, dass die Wahrscheinlichkeit π, mit der die Marktteilnehmer eine Konsolidierung in der Zukunft erwarten, vom Schuldenstand abhängen. Sobald b hinreichend hoch wird, antizipieren die Marktteilnehmer eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung in naher Zukunft und damit Steuersenkungen, die expansiv auf den Konsum wirken. Eine Haushaltskonsolidierung kann schließlich auch über einen sinkenden Zinssatz r anregend auf den gesamtwirtschaftlichen Güterkonsum wirken, sofern die Bereitschaft des Staates glaubwürdig ist, eine solide Haushaltspolitik zu betreiben (*Feldstein,* 1982). Dann nimmt die Risikoprämie auf den Zinssatz für Staatsschuldtitel ab, und dies erhöht das permanente Einkommen der Haushalte, weil zukünftige Einkommen mit geringerer Rate abgezinst werden, was expansiv auf den Konsum wirkt. Voraussetzung ist aber, dass die Haushaltskonsolidierung glaubwürdig ist, was durch verbindliche Regeln der Fiskalpolitik, wie den Stabilitäts- und Wachstumspakt in seiner ursprünglichen Form, gefördert wird.

2. Investitionskanal

Expansiv wirkende Haushaltskonsolidierungen, die über den Konsumkanal wirken, beeinflussen die gesamtwirtschaftliche Konsumgüter- sowie (über sinkende Marktzinssätze) die Investitionsgüternachfrage, lassen aber die Angebotsbedingungen in der Volkswirtschaft unberücksichtigt. Dies kritisieren einige Autoren, beispielsweise *Alesina / Ardagna / Perotti / Schiantarelli* (2002, S. 571), mit dem Hin-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weis, dass Veränderungen der Investitionsnachfrage einen größeren Teil der BIP-Reaktionen auf die Fiskalpolitik als Veränderungen der Konsumgüternachfrage erklären; Variationen der Investitionsgüternachfrage lassen sich zudem kaum durch veränderte Zinskonditionen erklären, da die empirisch ermittelten Zinselastizitäten der Investitionsnachfrage eher gering seien (*ebenda*). Deshalb muss ein anderer Wirkungskanal der Fiskalpolitik auf die Investitionsnachfrage existieren, der über die Angebotsbedingungen in der Volkswirtschaft, insbesondere über den Arbeitsmarkt, laufe.

Wie der Konsumkanal unterstellt auch der Investitionskanal rationale, vorausschauende Wirtschaftssubjekte, jedoch sind die relevanten Akteure diesmal nicht private Haushalte, sondern Unternehmen (zum Folgenden siehe *Alesina / Ardagna / Perotti / Schiantarelli,* 2002; ähnlich auch *Alesina / Ardagna,* 1988; *Alesina / Perotti / Tavares,* 1998): Deren Investitionsentscheidungen hängen ab vom erwarteten Barwert der Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals, die wiederum mit steigendem Reallohnsatz absinkt. Eine expansive Fiskalpolitik wirkt bremsend auf die gesamtwirtschaftliche Investitionstätigkeit, wenn die Fiskalpolitik steigende öffentliche Personal- und Sozialausgaben (anstelle von Steuersenkungen oder öffentlichen Investitionsausgaben) bedeutet.

Werden diese Ausgaben durch eine Pauschalsteuer finanziert, sinken permanentes Einkommen und Vermögen der privaten Haushalte, und dieser Vermögenseffekt erhöht das Arbeitsangebot, allerdings weniger als die öffentliche Arbeitsnachfrage umfasst. Auf einem kompetitiven Arbeitsmarkt bedingt dies eine sinkende Beschäftigung im privaten Sektor, einen steigenden Reallohnsatz und eine Abnahme der Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals, die bremsend auf die Investitionstätigkeit wirkt (*Finn,* 1998). Auf einem unionisierten Arbeitsmarkt erhöhen öffentliche Beschäftigungsprogramme die Wahrscheinlichkeit für Arbeitslose, eine neue Stelle im zweiten Arbeitsmarkt zu finden, was ebenfalls den Druck auf die Reallöhne erhöht und die Investitionstätigkeit senkt.

Im Unterschied zu öffentlichen Personal- und Transferausgaben sind die Effekte anderer Budgetkategorien auf die private Investitionstätigkeit weniger eindeutig (*Alesina / Ardagna / Perotti / Schiantarelli,* 2002, S. 573 f.). Deshalb ist aus Sicht des Investitionskanals weniger die Höhe des Haushaltsdefizits entscheidend für das Auftreten nicht-keynesianischer Effekte als die Zusammensetzung der Staatsausgaben und insbesondere die Höhe der Personal- und Sozialausgaben. Demgegenüber spielt die Ausgabenstruktur im Konsumkanal eine geringe Rolle im Vergleich zur Höhe des Budgetdefizits, das über kurz oder lang durch wachsende Steuererhöhungen gedeckt werden muss, die Output-Einbußen verursachen.

III. Empirische Ergebnisse für EU-Mitgliedsländer

In den vergangenen Jahren ist eine Vielzahl von empirischen Querschnittsanalysen durchgeführt worden, die nach Auftreten, Umfang und Charakteristika von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(vor allem) expansiv wirkenden öffentlichen Haushaltskonsolidierungen fragen (Überblicke bei *Hemming / Kell / Nahfouz,* 2002, S. 12 ff.; *Hemming / Mahfouz / Schimmelpfennig,* 2002; *Guidice / Turrini / in't Veld,* 2003, S. 5 ff.). Fiskal-Indikator ist dabei das öffentliche Haushaltsdefizit als Prozentwert des nominalen BIP, und Haushaltskonsolidierung wird definiert als eine signifikante Verringerung dieses Indikators über eine vorgegebene Zeitspanne. Je nach Studie wird entweder mehr auf die *Stärke* oder die *Persistenz* des Fiskalimpulses abgestellt. Betrachtet wird der konjunkturbereinigte Haushaltssaldo, und Zinszahlungen werden hinausgerechnet; beides geschieht, um konjunkturell bedingte, nicht haushaltspolitisch initiierte Budgetvariationen zu eliminieren.

Als „erfolgreich" wird in der Literatur eine Haushaltskonsolidierung eingestuft, die eine vorgegebene Reduktion des Schuldenstandes (von beispielsweise 5 Prozent des BIP) innerhalb einer vorgegebenen Zeitspanne (von beispielsweise drei Jahren) nach Beginn der Konsolidierungsmaßnahmen erzielt (die Beispielwerte entstammen *Alesina / Perotti,* 1995, 1996). „Expansiv" wirkt eine Haushaltskonsolidierung, wenn ihr ein positives Wirtschaftswachstum folgt. Schließlich werden als „reine" Haushaltskonsolidierungen solche Konsolidierungen benannt, deren expansive Wirkung allein der Fiskalpolitik zugerechnet werden kann und nicht auf eine gleichzeitig erfolgte expansive Geldpolitik oder eine Abwertung der Inlandswährung beruht.

Tabelle 1 präsentiert beispielhaft eine Klassifikation verschiedener Haushaltskonsolidierungsperioden in den EU-Mitgliedsländern (ausgenommen Luxemburg) in den Jahren 1970 bis 2002 (siehe ausführlich *Guidice / Turrini / in't Veld,* 2003, S. 8 ff.). Episoden der Haushaltskonsolidierung werden hier mittels zweier Kriterien definiert: Gemäß dem *Größen*kriterium liegt eine Haushaltskonsolidierung in einem Jahr t vor, in der das konjunkturbereinigte Primärdefizit (exklusive Zinszahlungen) entweder im selben Jahr um mindestens zwei Prozent des BIP gesunken oder in zwei aufeinanderfolgenden Jahren (in $t-1$ und in t oder in t und $t+1$) um mindestens 1,5 Prozent des BIP abgenommen hat. Gemäß dem *Persistenz*kriterium liegt eine Haushaltskonsolidierung in Perioden vor, in denen das bereinigte Primärdefizit in drei aufeinander folgenden Jahren (entweder zwischen $t-2$ und t, zwischen $t-1$ und $t+1$ oder zwischen t und $t+2$) zusammen um mindestens 3 Prozent des BIP gesunken ist und die Budgetverbesserung in jedem Einzeljahr mindesten 0,5 Prozent des BIP betrug.

„Reine" Haushaltskonsolidierungen sind definiert als Perioden, in denen die Veränderung der realen langfristigen Zinssätze im Durchschnitt dreier Perioden (zwischen $t-2$ und $t+1$) nicht-negativ war; sie sind in Tabelle 1 fett eingetragen. Als expansiv wirkend sind schließlich Haushaltskonsolidierungen eingestuft, wenn sie eines der drei folgenden Kriterien erfüllen: Das durchschnittliche Ist-Wachstum des realen BIP war zwischen t und $t+2$ größer als zwischen $t-1$ und $t-2$; der durchschnittliche Wachstumstrend war zwischen t und $t+2$ größer als zwischen $t-1$ und $t-2$; oder die durchschnittliche Abweichung im Ist-Wachstum des Landes vom EU-Durchschnitt war zwischen t und $t+2$ größer als zwischen $t-1$ und $t-2$.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1: **Expansive Haushaltskonsolidierungen in EU-Mitgliedsländern (außer Luxemburg): 1970 bis 2002**

Land	**Konsolidierungskriterium: Größe**			**Konsolidierungskriterium: Persistenz**
	Expansionskriterium: Ist-Wachstum	Expansionskriterium: Trend-Wachstum	Expansionskriterium: Abweichung vom EU-Wachstum	Expansionskriterium: Ist-Wachstum
Belgien	1984, **1985**	1984, **1985**	1984, **1985**	1984, **1985,** 1986, 1987
Dänemark	**1983, 1984**	**1983, 1984**	**1983, 1984**	**1983, 1984**
Deutschland	1982	1982	1982	1982, 1983, 1984
Finnland	1993	/	1993	**1977,** 1998
Frankreich	/	/	/	1995, 1996, 1997
Griechenland	1982, **1987,** 1994, 1996	**1986, 1987, 1991,** 1994, 1996	1982, **1991,** 1994, 1996	1994,1996,**1997,1998**
Großbritannien	**1997**	**1980, 1997, 1998**	/	**1981, 1982, 1997**
Irland	1976, 1987, 1988	1987, 1988	1987,1988	**1984,**1987,1988,**1989**
Italien	**1976, 1977, 1993**	1997	**1976, 1977, 1992, 1993**	**1993,** 1995
Niederlande	1993	/	1993	1982, 1983
Österreich	/	1984	/	1995, **1996, 1997**
Portugal	**1986**	**1986**	**1986**	/
Schweden	**1983,** 1987, 1995, 1998	1995, 1996, 1998	**1983,** 1998	**1982, 1983, 1984,** 1987, 1994, 1995, 1997, 1998
Spanien	**1986**	**1986**	**1986**	1985, **1986, 1987**
Expansive Konsolidierungen	24	22	21	43
Reine expansive Konsolidierungen	11	11	11	19
Nachrichtlich: Gesamtzahl der Konsolidierungen	49	49	49	74

Quelle: *Giudice / Turrini / in't Veld* (2003), S. 11.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Tabelle zeigt, dass nach allen vier Kriterien etwa die Hälfte aller Konsolidierungsperioden expansiv gewirkt haben; von den insgesamt 49 (74) Konsolidierungsperioden waren 11 (19) expansiv wirkende, „reine“ Haushaltskonsolidierungen. In (West-)Deutschland erfolgte offensichtlich im „Wendejahr 1982“ eine expansive Haushaltskonsolidierung, wenngleich auch keine „reine“ Konsolidierung. Weitere Perioden nicht-keynesianischer kontraktiver Fiskalpolitiken sind Belgien (1985), Dänemark (1983, 1984), Spanien (1986), Portugal (1986) und Großbritannien (1997), in denen alle oder viele Kriterien auf expansive Wachstumseffekte der Fiskalpolitik hindeuten.

Diese Ergebnisse decken sich mit den Resultaten anderer Studien, die ebenfalls Evidenz für das Auftreten nicht-keynesianischer Effekte der Fiskalpolitik liefern und ermitteln, dass vor allem „erfolgreiche“ Konsolidierungen, die die Gesamtverschuldung nachhaltig und signifikant senken, mit großer Wahrscheinlichkeit expansiv auf das Wirtschaftswachstum wirken. Einige Studien liefern Hinweise für die Existenz des Konsumkanals (*Giavazzi / Pagano,* 1996; *Giavazzi / Pagano / Japelli,* 2000); andere auf die Existenz des Investitionskanals (*Alesina / Ardagna / Perotti / Schiantarelli,* 2002). Umstritten sind allerdings die Bedingungen, unter denen die Fiskalpolitik nicht-keynesianisch wirkt; allerdings zeigt sich, dass die Fiskalpolitik vor allem dann nicht-keynesianisch wirkt, wenn der Gesamtschuldenstand hoch ist (*Alesina / Perotti / Tavares,* 1998; *Alesina / Ardagna,* 1998; *Alesina / Ardagna / Perotti / Schiantarelli,* 2002) oder wenn starke Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen werden (*Giavazzi / Pagano,* 1996; *Giavazzi / Pagano / Japelli,* 2000).

Alesina und *Perotti* (1995, 1996) schließlich stellen fest, dass die Wahrscheinlichkeit für eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung von den ergriffenen Maßnahmen abhängt: Sie analysieren 36 in den 60er, 70er und 80er Jahren in den 20 OECD-Mitgliedsstaaten eingeleitete Haushaltskonsolidierungen und ermitteln, dass diese erfolgreich waren, wenn sie auf eine Ausgabenreduktion anstelle auf eine Einnahmeerhöhung setzten; darüber hinaus ermitteln sie, dass nachhaltige Ausgabenkürzungen, die erfolgreich waren, Transfer- und Personalausgaben reduzierten, während erfolglose Konsolidierungen diese Ausgabekategorien nahezu unverändert ließen und die öffentlichen Investitionen reduzierten.

Allerdings müssen diese Ergebnisse aus folgenden Gründen ein wenig mit Vorsicht interpretiert werden (*Giudice* et al., 2003, S. 6): Erstens können expansive Effekte bei Haushaltskonsolidierungen auch durch andere Politiken (mit-)verursacht sein, sodass mögliche Effekte einer expansiven Geldpolitik oder von Wechselkursänderungen auf die Konjunkturentwicklung beachtet werden müssen. Zweitens besteht bei der Auswahl von Perioden mit nicht-keynesianisch wirkender Fiskalpolitik ein „sample selection problem“ dergestalt, dass möglicherweise abgebrochene Haushaltskonsolidierungen nicht in das sample aufgenommen werden. Drittens bestehen Probleme der umgekehrten Kausalität, d h. die Möglichkeit, dass ein Konjunkturaufschwung zu einer Haushaltskonsolidierung und nicht umgekehrt geführt hat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Trotz dieser Einwände bietet die präsentierte empirische Evidenz deutliche Hinweise, dass nicht-keynesianische Effekte der Fiskalpolitik mehr als bloße makroökonomische Kuriositäten darstellen, sondern recht häufig auftreten, auch wenn sie nicht die Regel sind. Damit stellt sich natürlich sofort die Frage, wie das in der augenblicklichen finanzpolitischen Situation in Deutschland ist? Wie eingangs erläutert, weist die Bundesrepublik wachsende Haushaltsdefizite auf, und diese könnten sich durch die eingeleiteten Reformmaßnahmen weiter verschärfen. Sofern diese expansive Fiskalpolitik restriktiv auf die gesamtwirtschaftliche Aktivität wirkt, könnte dies die Erfolgsaussichten der Reformen empfindlich beeinträchtigen.

Natürlich sind nur sehr vorsichtige Antworten auf die gestellte Frage nach den konjunkturellen Konsequenzen der derzeitigen Finanzpolitik möglich. Leider zeichnen sich jedoch einige dunkle Wolken am Reformhorizont ab.

IV. Prognose für die Bundesrepublik Deutschland

Plausibilitätsüberlegungen auf Basis des Modells von *Blanchard* (1990) machen bereits deutlich, dass nicht-keynesianische Effekte der expansiven Fiskalpolitik für die Bundesrepublik nicht unwahrscheinlich sind. Das Modell prognostiziert solche Effekte, sofern $\Delta c^I > -\Delta c^{II}$ gilt, d. h. der nicht-keynesianische Erwartungseffekt Δc^I auf den Konsum den keynesianischen Steuerverlagerungseffekt Δc^{II} betragsmäßig übersteigt, was der Fall ist, sofern die Modellparameter p und v gering und der Parameter σ hoch ist (siehe Abschnitt C.II.1.).

Für Deutschland ist zu vermuten, dass p eher niedrig ausfällt, weil der Finanzsektor gut entwickelt und eine Beleihung zukünftiger Einkommen in gewissem Umfang möglich ist; das spricht für einen betragsmäßig geringen Steuerverlagerungseffekt auf den Konsum. Zudem hat sich der Standortwettbewerb in Europa – nicht zuletzt auch durch die Osterweiterung der EU – verschärft, und viele Nachbarstaaten bieten Investitionsmöglichkeiten zu dramatisch niedrigeren Steuersätzen. Da ein Kapitalexport möglich ist, können inländische Unternehmen ihre inländischen Produktionsstandorte ins Ausland verlagern, was bei gegebenem kritischen Steuersatz T zu Produktionseinbußen im Inland führt. Hinzu kommen erhebliche Steuervorteile im Ausland, so dass T und v sinken, und die Abwanderung schneller erfolgt. Beides spricht für einen betragsmäßig hohen nicht-keynesianischen Einkommenseffekt auf den Konsum.

Gestützt werden diese Befürchtungen durch die Ergebnisse einer ökonometrischen Simulationsstudie, die *Giudice* et al. (2003, S. 19 ff.) für Deutschland auf Grundlage des QUEST Modells der Europäischen Kommission durchgeführt haben. QUEST ist eine moderne Version des neoklassisch-keynesianischen Synthese-Modells, das um nicht-keynesianische Wirkungskanäle (Konsum- und Investitionskanal) der Fiskalpolitik erweitert wurde. Wie im keynesianischen Standardmodell sind die Nominallöhne nicht vollständig flexibel, und der Planungshorizont der privaten Haushalte ist endlich, weil Liquiditätsbeschränkungen existieren und kei-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ne Ricardianische Äquivalenz herrscht ($p > 0$).[9] Allerdings handeln die privaten Haushalte vorausschauend, berücksichtigen die intertemporale Budgetrestriktion des Haushalts, wobei Steuern verzerrend wirken und den Output verringern. Ein Abbau des staatlichen Budgetdefizits wirkt deshalb keynesianisch auf die liquiditätsbeschränkten Haushalte und nicht-keynesianisch auf die übrigen Haushalte (Konsumkanal). Auch Unternehmen agieren vorausschauend und treffen Investitionsentscheidungen nach Maßgabe ihrer Profiterwartungen. Eine sinkende öffentliche Beschäftigung senkt die Reallöhne, erhöht die Unternehmensprofite und steigert die Investitionsnachfrage (Investitionskanal).

Giudice et al. (2003) simulieren die Auswirkungen verschiedener Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung auf BIP, Konsum und Investition (sowie auf die realen Lohnkosten und den effektiven realen Wechselkurs), wobei alle Maßnahmen volumenmäßig auf 1 Prozent des BIP normiert sind.[10] Betrachtet werden drei Fälle von Steuererhöhungen, und zwar der Lohn- und Einkommenssteuer, der Unternehmenssteuern und der Mehrwertsteuer, sowie drei Fälle von Ausgabenkürzungen, und zwar für staatliche Güterkäufe, Transferzahlungen und Personal. Tabelle 2 gibt die simulierten kurz- und langfristigen Auswirkungen beider Gruppen von Maßnahmen auf BIP, Konsum und Investition (jeweils als Abweichungen vom Trendwert) wieder. Steuererhöhungen – egal welcher Art – haben danach keynesianische Effekte auf das BIP, die sich langfristig vergrößern. Dabei wirken Variationen der Lohn- und Einkommenssteuer sowie der Mehrwertsteuer restriktiv vor allem auf den Konsum, während Veränderungen der Unternehmenssteuern die Investitionen beeinträchtigen.

Im Unterschied hierzu haben Ausgabenkürzungen nur kurzfristig keynesianische und langfristig nicht-keynesianische Effekte, d. h. sie wirken nach einer Zeitspanne von vier bis fünf Jahren expansiv auf die gesamtwirtschaftliche Aktivität. Dabei wirken Kürzungen der Güter- und der Personalausgaben über den Konsumkanal, allerdings ist dieser Effekt kurzfristig nicht hoch genug, um die sinkenden Investitionen zu übertreffen. Sinkende Transfers wirken kurzfristig sowohl über den Konsum- als auch über den Investitionskanal expansiv, wobei der erste Effekt sich im Zeitablauf abschwächt. *Giudice* et al. (2003, S. 26 f.) fragen auch, wie robust diese Ergebnisse in Bezug auf Variationen des Anteils der Haushalte sind, die Liquiditätsbeschränkungen unterliegen. Sie simulieren deshalb die Reaktionen von BIP, Konsum und Investition auf Ausgabensenkungen für den Fall, dass kein Haushalt liquiditätsbeschränkt ist, d. h. Ricardianische Äquivalenz herrscht ($p = 0$).

[9] Konkret wird unterstellt, dass 30 Prozent der privaten Haushalte absolut liquiditätsbeschränkt sind, überhaupt keine intertemporale Substitution durchführen können und aus dem laufenden Einkommen konsumieren; die übrigen 70 Prozent der Haushalte unterliegen keinen Liquiditätsbeschränkungen, können intertemporal optimieren und bestreiten ihren Konsum aus dem Vermögen / permanenten Einkommen.

[10] Für die Geldpolitik ist unterstellt, dass die EZB die kurzfristigen Zinssätze gemäß der *Taylor*-Regel setzt; allerdings simulieren die Autoren die Wirkungen der Fiskalpolitik auch für eine andere, expansivere Geldpolitik.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2: **Auswirkungen von Haushaltskonsolidierungen in Deutschland: Simulationsergebnisse**[a)]

Maßnahme	**1. Jahr**	**2. Jahr**	**3. Jahr**	**4. Jahr**	**5. Jahr**	**10. Jahr**
1. Steuererhöhungen						
a) Lohn- und Einkommenssteuer						
BIP	–0.36	–0.47	–0.60	–0.71	–0.80	–1.09
Konsum	–0.90	–1.10	–1.19	–1.25	–1.31	–1.42
Investition	–0.29	–0.57	–0.86	–1.09	–1.29	–1.91
b) Unternehmenssteuern						
BIP	–0.34	–0.23	–0.23	–0.27	–0.31	–0.09
Konsum	0.85	1.38	1.37	1.30	1.25	1.47
Investition	–4.24	–5.29	–5.18	–5.01	–4.96	–3.96
c) Mehrwertsteuer						
BIP	–0.14	–0.21	–0.34	–0.44	–0.51	–0.63
Konsum	–0.68	–0.23	–0.29	–0.36	–0.44	–0.51
Investition	–0.15	–0.51	–0.80	–0.97	–1.12	–1.33
2. Ausgabensenkungen (30% der Haushalte liquiditätsbeschränkt)						
d) Güterkäufe						
BIP	–0.33	–0.06	–0.04	–0.05	–0.04	0.41
Konsum	1.40	2.11	2.14	2.12	2.12	2.55
Investition	–0.63	–0.85	–0.86	–0.84	–0.81	0.15
e) Transferzahlungen						
BIP	–0.20	–0.15	–0.08	–0.06	–0.06	0.19
Konsum	–0.27	–0.27	–0.23	–0.22	–0.22	0.13
Investition	–0,65	–0.60	–0.49	–0.47	–0.48	–0.02
f) Personalausgaben						
BIP	-0.93	-0.59	-0.20	0.02	0.16	0.63
Konsum	0.87	1.21	1.46	1.59	1.66	2.06
Investition	–1.00	–0.31	0.49	0.93	1.16	1.93

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2 (Fortsetzung)

Maßnahme	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	4. Jahr	5. Jahr	10. Jahr
3. *Ausgabensenkungen* (0% der Haushalte liquiditätsbeschränkt)						
g) Güterkäufe						
BIP	0.26	0.40	0.25	0.16	0.09	0.32
Konsum	1.54	2.36	2.27	2.22	2.18	2.51
Investition	1.00	0.05	–0.22	–0.42	–0.57	–0.10
h) Transferzahlungen						
BIP	0.35	0.30	0.21	0.17	0.11	0.17
Konsum	–0.15	–0.04	–0.10	–0.11	–0.14	0.11
Investition	0.84	0.26	0.17	–0.01	–0.16	–0.14
i) Personalausgaben						
BIP	–0.50	–0.36	–0.12	0.07	0.17	0.53
Konsum	0.95	1.31	1.47	1.58	1.63	1.97
Investition	–0.20	0.22	0.15	0.10	0.07	0.10

[a] Abweichungen in Prozent vom jeweiligen Trendwert.

Quelle: *Giudice / Turrini / in't Veld* (2003), Tabellen 7, 8, 10.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch diese Ergebnis sind im unteren Teil von Tabelle 2 wiedergegeben, die deutlich macht, dass sich in diesem Fall die nicht-keynesianischen Effekte auf das BIP und den auf Güterkonsum verstärken.

D. Ansatzpunkte für erfolgreiche Reformmaßnahmen

Nimmt man diese Ergebnisse ernst, bilden erfolgreiche Haushaltskonsolidierungen eine notwendige Voraussetzung für wirksame Reformen. Heute sinkende Staatsausgaben erlauben nämlich zukünftige Steuersenkungen und schaffen zusätzliches Wirtschaftswachstum, durch das Arbeitsplätze entstehen. Aus dieser Sicht betrachtet sind die aktuellen Reformen fehlspezifiziert, weil sie eher ausgabensteigernd wirken und zusammen mit anderen Ursachen für ein weiter wachsendes Haushaltsdefizit sorgen. Gesucht sind Wirtschaftsreformen, die Anreize zur individuellen Arbeitsaufnahme schaffen, ohne den Staatshaushalt weiter zu belasten.

Problematisch ist vor allem die in der *Hartz*-Reform vorgesehene Einrichtung der Personal Service Agenturen, weil sie (wie in Abschnitt B. ausgeführt) mit erheblichen haushaltspolitischen Risiken verbunden ist, wenn sie wirken soll. Es bleibt fraglich, ob der gewünschte „Klebeeffekt“ nicht durch unerwünschte Mitnahmeeffekte überkompensiert wird. Das Anliegen der Zwischenschaltung von PSA ist, die einstellungshemmende Wirkung des Kündigungsschutzes zu reduzieren, ohne den Kündigungsschutz für die Beschäftigen aufzuheben; aus finanzpolitischer Sicht wäre es allerdings besser, hierbei nicht auf halbem Wege stehen zu bleiben, sondern den Kündigungsschutz voll zu liberalisieren, ohne das teure Konstrukt der PSA einzuführen. Mitnahmeeffekte sind auch von anderen Teilen der *Hartz*-Reformen zu erwarten. Das gilt erstens für Institut der „Ich-AG“ und der „Familien-AG“, die bislang Arbeitslosen einen monatlichen Existenzgründungszuschuss für die Startphase von drei Jahren gewähren, und zweitens für die „Ein- oder Zwei-Euro-Jobs“, die arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern angeboten werden sollen. Die Bundesregierung schätzt den durchschnittlichen Subventionsbetrag für diese Tätigkeiten auf monatlich 500,– EUR, was bei den angestrebten 600 Tausend neugeschaffenen Jobs zusätzliche Haushaltsausgaben von 3,6 Mrd. EUR jährlich bedeutet.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technik hat in einem Gutachten vom Juni 2002 Wege zur Reform des Sozialstaates aufgezeigt, die mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeitnehmer generieren können und haushaltspolitisch unbedenklich sind (*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft und Technik,* 2002, S. 16). Er schlägt vor, die Allgemeinverbindlichkeitserklärung bei Tarifverträgen durch den Gesetzgeber wesentlich restriktiver zu handhaben, auf „Tariftreue“ bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu verzichten und das Günstigkeitsprinzip flexibler zu handhaben, d. h. Abweichungen vom Tarifvertrag zuzulassen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kernpunkt der Empfehlung des Beirats ist es, die zur Unterstützung Bedürftiger verfügbaren öffentlichen Mittel partiell von Lohnersatzleistungen zu Lohnergänzungsleistungen umzuwandeln, um die Transferentzugsrate bei Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses zu reduzieren; auf diese Weise kann die Lohnuntergrenze abgebaut werden, die durch das Sozialsystem in die Tarifstruktur eingebaut ist (siehe auch *Kröger / Leschke,* 2002). Die *Hartz*-Vorschläge tragen dem nur sehr bedingt Rechnung, weil auch in Zukunft bis zu 85 Prozent der Nettoerwerbseinkommen auf die Sozialleistungen angerechnet werden (*Bundesanstalt für Arbeit,* 2003, S. 7).

E. Ergebnisse und offene Fragen

Der Beitrag fragt, ob eine expansive (restriktive) Fiskalpolitik restriktiv (expansiv) wirken kann. Er stellt Wirkungskanäle für nicht-keynesianische Effekte der Fiskalpolitik vor und präsentiert empirische Evidenz hierzu. Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse einer Simulationsstudie, dass zukünftig mit nicht-keynesianischen Effekten von Ausgabenvariationen in Deutschland zu rechnen ist. Deshalb besteht die Gefahr, dass die Erfolge der jüngst eingeleiteten Reformschritte durch die derzeitig expansive Fiskalpolitik konterkariert werden.

Ungeklärt sind bislang die genauen Bedingungen, unter denen es zu nicht-keynesianischen Reaktionen der gesamtwirtschaftlichen Güternachfrage auf die Fiskalpolitik kommt. Es ist zu klären, welche Rolle die öffentliche Gesamtverschuldung und die Stärke der Fiskalimpulse spielen. Noch wichtiger ist die Frage, welche Rolle der Konsumkanal relativ zum Investitionskanal bei der Übertragung fiskalpolitischer Impulse spielt; dies ist bedeutsam, weil beide Kanäle mitunter entgegengesetzt wirken (weil Konsumsteigerungen auch Zinssteigerungen implizieren, die Investition verdrängen) und der Konsumkanal eine generelle Haushaltskonsolidierung erfordert, während der Investitionskanal zwischen unterschiedlichen Konsolidierungsmaßnahmen diskriminiert und vor allem einen Abbau von Transfer- und Personalausgaben impliziert.

Die derzeitig bestehende Unsicherheit über die Wirkungsrichtung der Fiskalpolitik stützt alle ohnehin bestehenden Bedenken gegen den Einsatz fiskalpolitischer Maßnahmen als Stabilisierungsinstrument, weil die Gefahr eines prozyklischen Einsatzes besteht. Dieselbe Unsicherheit macht es erforderlich, beim Entwurf grundlegender institutioneller Reformen stärker als bisher auf deren fiskalpolitische Implikationen zu achten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang

1. Herleitung von Gleichung (5) im Text:

Für den Schuldenstand b_v im Zeitpunkt v gilt bis zum Erreichen des kritischen Werts B:

$$b_1 = b_0 + rb_0 - t_0\,\underline{y} = (1+r)b_0 - t_0\,\underline{y}\ ,$$
$$b_2 = b_1 + rb_1 - t_0\,\underline{y} = (1+r)^2 b_0 - (1+r)t_0\,\underline{y} - t_0\underline{y}\ ,$$
$$b_3 = b_2 + rb_2 - t_0\,\underline{y} = (1+r)^3 b_0 - (1+r)^2 t_0\,\underline{y} - (1+r)t_0\,\underline{y} - t_0\,\underline{y}$$

usw. Allgemein lässt sich hierfür schreiben:

$$b_v = (1+r)^v b_0 - \sum_{s=0}^{v-1}(1+r)^s t_0\,\underline{y} = (1+r)^v b_0 - t_0\,\underline{y}\cdot\sum_{s=0}^{v-1}(1+r)^s\ . \tag{A.1}$$

Wegen

$$\underbrace{(1+r)\sum_{s=0}^{v-1}(1+r)^s - \sum_{s=0}^{v-1}(1+r)^s}_{=r\sum_{s=0}^{v-1}(1+r)^s} =$$
$$\underbrace{(1+r)+(1+r)^2+\ldots+(1+r)^v - 1 - (1+r) - \ldots - (1+r)^{v-1}}_{=(1+r)^v-1}$$

folgt:

$$\sum_{s=0}^{v-1}(1+r)^s = \frac{(1+r)^v - 1}{r}\ .$$

Einsetzen in (A.1) ergibt:

$$b_v = (1+r)^v b_0 - t_0\,\underline{y}\cdot\left[\frac{(1+r)^v - 1}{r}\right] = (1+r)^v\left\{b_0 - \frac{t_0\,\underline{y}}{r}\right\} + \frac{t_0\,\underline{y}}{r}\ .$$

Gesucht ist nun dasjenige v, bei dem gilt $b_v = B$ oder:

$$B = (1+r)^v\left\{b_0 - \frac{t_0\,\underline{y}}{r}\right\} + \frac{t_0\,\underline{y}}{r}\ ,$$

was nach einigen Umformungen unter Beachtung von (3) und (4) zu:

$$\frac{T - t_0}{t^*(b_0) - t_0} = (1+r)^v \tag{A.2}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

führt. Unterteilt man jede der v Perioden in n Unterperioden, in denen der Zinssatz $\frac{r}{n}$ gilt, folgt für die rechte Seite von (A.2) $\left(1+\frac{r}{n}\right)^{vn}$, woraus für $n \to \infty$ folgt: $\exp^{r \cdot v}$ und damit Gleichung (5) im Text.

2. Die Wahrscheinlichkeit in (7), dass nach dem Zeitpunkt s eine Konsolidierung stattfindet, beträgt: $(1+\pi)^s \pi$. Unterteilt man jede Periode in n Unterperioden, folgt dafür: $\left(1-\frac{\pi}{n}\right)^{sn} \cdot \pi$, und es gilt:

$$\lim_{n \to \infty} \left(1-\frac{\pi}{n}\right)^{sn} \cdot \pi = \exp^{-s\pi} = \frac{\pi}{\exp^{s\pi}} \ .$$

Literatur

Alesina, Alberto / *Ardagna,* Silvia (1998): Tales of Fiscal Adjustments, in: Economic Policy, Vol. 27, S. 489 – 454.

Alesina, Alberto / *Perotti,* Roberto (1995): Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries, in: Economic Policy, Vol. 21, S. 207 – 248.

Alesina, Alberto / *Perotti,* Roberto (1996): Reducing Budget Deficits, in: Swedish Economic Policy Review, Vol. 3, S. 113 – 134.

Alesina, Alberto / *Perotti,* Roberto / *Tavares,* José (1998): The Political Economy of Fiscal Adjustments, in: Brookings Papers on Economic Activity, 1, S. 197 – 266.

Alesina, Alberto / *Ardagna,* Silvia / *Perotti,* Roberto / *Schiantarelli, Fabio* (2002): Fiscal Policy, Profits, and Investment, in: American Economic Review, Vol. 92, S. 571 – 589.

Auerbach, Alan / *Kotlikoff,* Laurence J. (1987): Dynamic Fiscal Policy, New York.

Barro, Robert J. (1974), Are Government Bonds Net Wealth?, in: Journal of Political Economy, Vol. 82, S. 1095 – 1117.

Bertola, Guiseppe / *Drazen,* Allen (1993): Trigger Points and Budget Cuts: Explaining the Effects of Fiscal Austerity, in: American Economic Review, Vol. 83, S. 11 – 26.

Blanchard, Olivier Jean (1985): Debt, Deficits, and Finite Horizons, in: Journal of Political Economy, Vol. 93, S. 223 – 247.

Blanchard, Olivier Jean (1990): Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Economies: Comment, in: Blanchard, Olivier Jean / Fischer, Stanley, eds., NBER Macroeconomic Annual, S. 111 – 116.

Bundesanstalt für Arbeit – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2003): Entwurf eines vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Zusammenfassung der wesentlichen Regelungen zum Arbeitslosengeld II, Stand 25. Juli 2003, http: // doku.iab.de / chronik / 31 / 2003_07_25_31_hartziv.pdf.

Bundesministerium der Finanzen (2004): Der Finanzplan 2004 bis 2008: Wachstum und Reformen sichern – haushaltspolitischen Kurs halten, in: Monatsbericht 08.2004, S. 47 – 53; http: // www.bundesfinanzministerium.de /Anlage26011 / Der-Finanzplan-2004-bis-2008 Wachstum-und-Reformen-sichern-haushaltspolitischen-Kurs-halten.pdf.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Deutsche Bundesbank (2004), Die Wirtschaftslage in Deutschland im Sommer 2004, Monatsbericht, 56. Jg., August, S. 6 – 67.

Feldstein, Martin (1982): Government Deficits and Aggregate Demand, in: Journal of Monetary Economics, Vol. 9, S. 1 – 20.

Fels, Gerhard / *Fröhlich,* Hans Peter (1986): Germany and the World Economy: A German View, in Economic Policy, Vol. 4, S. 178 – 195.

Finn, Mary G. (1998): Cyclical Effects of Government's Employment and Good Purchases, in: International Economic Review, Vol. 39, S. 635 – 657.

Giavazzi, Francesco / *Pagno,* Marco (1990): Can Severe Fiscal Adjustments Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries, in: Blanchard, Olivier Jean / Fischer, Stanley, eds., NBER Macroeconomic Annual, S. 75 – 110.

Giavazzi, Francesco / *Pagano,* Marco (1996): Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and Swedish Experience, in: Swedish Economic Policy Review, Vol. 3, S. 67 – 103.

Giavazzi, Francesco / *Pagano,* Marco / *Japelli,* Tullio (2000): Searching for Non-Linear Effects of Fiscal Policy: Evidence from Industrial and Developing Countries, NBER Working Paper No. 7460.

Giudice, Gabriele / *Turrini,* Allessandro / *in't Veld,* Jan (2003): Can Fiscal Consolidations be Expansionary in the EU? Ex-post evidence and Ex-ante Analysis, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers, No. 195, Brüssel.

Hellwig, Martin / *Neumann,* Manfred J. M. (1987): Economic Policy in Germany: Was There a Turnaround?, in: Economic Policy, Vol. 5, S. 105 – 140.

Hemming, Richard / *Kell,* Martin / *Mahfouz,* Selma (2002): The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity – A Review of the Literature, IMF Working Paper, No. WP02 / 208.

Hemming, Richard / *Mahfouz,* Selma / *Schimmelpfennig,* Axel (2002): Fiscal Policy and Economic Activity During Recessions, IMF Working Paper, No. WP02 / 87.

Kröger, Martin / *Leschke,* Martin (2002): Pekuniäre Anreize für Empfänger von staatlichen Lohnersatzleistungen in Deutschland: Status quo und Alternativen, in: Apolte, Thomas / Vollmer, Uwe (Hg.): Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme unter Reformdruck, Stuttgart, S. 113 – 139.

Perotti, Roberto (1999), Fiscal Policy in Good Times and Bad, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 114, S. 1399 – 1436.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; SVR (1981): Vor Kurskorrekturen – Zur finanzpolitischen und währungspolitischen Situation im Sommer 1981, Sondergutachten vom 4. Juli 1981.

Siebke, Jürgen / *Thieme,* H. Jörg (2003): Einkommen, Beschäftigung, Preisniveau, in: Bender, Dieter u. a., Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 1, 8. Aufl., München, S. 95 – 187.

Sutherland, Alan (1997): Fiscal Crises and Aggregate Demand: Can High Public Debt Reverse the Effects of Fiscal Policy?, in: Journal of Public Economics, Vol. 65, S. 147 – 162.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit (2003): Die Hartz-Reformen – ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems?, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Dokumentation Nr. 518, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft und Technik (2002): Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Dokumentation Nr. 512, Berlin.

Wohltmann, Hans-Werner (2005): Grundzüge der makroökonomischen Theorie. Totalanalyse geschlossener und offener Volkswirtschaften, 4.A., München / Wien.

Zaghini, Andrea (1999): The Economic Policy of Fiscal Consolidations: The European Perspective, Banca d'Italia, Temi di Discussione des Servizio Studi, No. 335, Rome, June.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Korreferat zu dem Beitrag von Uwe Vollmer

Wirtschaftsreformen, fiskalische Konsolidierung und Konjunkturverlauf

Von *Jens Hölscher,* Brighton

Theoretisch wie konzeptionell wird Vollmer seiner anspruchsvollen Thematik mit einer vorsichtigen Analyse von keynesianischen und nicht-keynesianischen Effekten der Fiskalpolitik in gründlicher Weise gerecht. Man möchte lediglich mit Milton Friedman hinzufügen „We are all Keynesians now." Vollmer selbst schliesst seine Betrachtungen indem er auf die Simulationsstudie von Giudice et al. hinweist. Dies mag methodologisch anfechtbar sein, scheint mir aber den Forschungsstand widerzuspiegeln.

Problematisch erscheint mir der Bezug des Aufsatzes zur Wirtschaftspolitik in Deutschland. Betrachtet man die deutsche Wirtschaft aus der Distanz möchte man sich m. E. mit Schaudern abwenden. Die Hartz-Reformen kurieren am Symptom und werden möglicherweise nicht einmal damit Erfolg haben (s. *Buscher* 2004). Dieses Verdikt möchte ich erläutern, indem ich zwei Aspekte hervorhebe:

1. Die wirschaftliche Teilung Deutschlands,
2. Die deutsche Wirtschaft im globalen Wettbewerb.

Im Jahr 15 der deutschen Einigung zeigt sich, dass die wirtschaftliche Ewartungen an die Wiedervereinigung enttäuscht worden sind. Ausgehend vom Bedarf einer Wirtschaftsreform stellt sich die Frage, ob Ostdeutschland eine zweite Chance gegeben wird. Dieser Neuanfang muesste aus eigener Kraft geschehen – ohne den Westen. Fiskalische Konsolidierung and Konjunkturverlauf sind angesichts dieses Problems von untergeordneter Bedeutung. Die Neuausrichtung der ostdeutschen Transferökonomie verlangt einen radikalen Ansatz für den die in die Jahre gekommenen Institutionen der westdeutschen sozialen Marktwirtschaft nicht tauglich sind.

Diese Argument führt zum zweiten Aspekt, der die deutsche Wirtschaft in den Kontext des globalen Wettbewerbs setzt. Hier ist der Faktor Humankapital die entscheidende Schwäche. Die westdeutsche Wirtschaft ist traditionell ein exportgeleiteter Hochproduktivitätstandort. Ein solcher Standort verlangt hochqualifizierte Arbeitskräfte, die entsprechend ausgebildet werden müssen. Hier sind die Institutionen des Erziehungssystems gefragt, die im internationalen Vergleich un-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

befriedigend abschneiden. Eine Reform des deutschen Erziehungswesens erfordert langfristige Investitionen. Diese Notwendigkeit kann nicht von der öffentlichen Kassenlage abhänging gemacht werden und ist vom Konjunkturverlauf losgelöst zu sehen. Studiengebühren und andere flexible Finanzierungsinstrumente können potenziell mit fiskalikscher Konsolidierung im Einklang stehen.

Vollmers Warnung vor einer möglicherweise prozyklischen Wirkung der Fiskalpolitik ist berechtigt, zeigt jedoch keine Alternativen auf. Diese werden jedoch dringend benötigt. Ein Anfang wäre gemacht, wenn die wirtschaftpolitischen Verantwortungsträger mit der Tatsache abfänden, dass das westdeutsche Wirtschaftswunder vorbei ist. Dieser Umstand wurde bereits zum Zeitpunkt der deutsch-deutschen Währungsunion sichtbar (vergl. *Kloten* 1997) und ist seit der Einführung des EURO, die einem auf Währungspolitik beruhenden Wettbewerbsvorteil für die deutsche Wirtschaft endgültig die Grundlage entzog, offenkundig. Wie Vollmer subtil aufzeigt, hören die Politiker dieser Tage nicht auf ihre Beiräte. Dieser Umstand sollte der volkswirtschaftlichen Zunft zu denken geben.

Literatur

Buscher, H. S. (2004): Hartz IV: 1-Euro-Jobs setzen falsche Anreize, in: Wirtschaft in Wandel, 11 / 2004, Halle.

Kloten, N. (1997): The German Currency Union: Challenges for Both Parts of Germany, in: S. F. Frowen / J. Hölscher, J. (Eds.): The German Currency Union of 1990 – A Critical Assessment, London: Macmillan.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die WTO: ein internationaler Markt für Marktzutrittsrechte

Institutionenökonomische Grundlagen und Implikationen für die Politikanalyse

Von *Carsten Herrmann-Pillath,* Witten / Herdecke*

A. Die revisionistische Sicht der WTO

In den letzten Jahren mehrt sich die Zahl wissenschaftlicher Beiträge, die sich mit den Institutionen des Welthandels aus positiver und nicht primär aus normativer Sicht befassen.[1] Die herrschende Meinung interpretiert insbesondere das GATT und die WTO als ein kollektives Arrangement, mit dem die Ziele verfolgt werden sollen, den Welthandel zu liberalisieren und bestimmte Formen des Freifahrens und der Externalisierung von Kosten der Handelspolitik zu unterbinden. Im weiteren Sinne werden die Institutionen aus verfassungsökonomischer Sicht gedeutet, woraus sich auch die Schlussfolgerung ableitet, die Entstehung der WTO als einen Meilenstein im notwendigen Trend zu einer Verrechtlichung des Welthandels und seiner Regulierung durch eine überstaatliche Instanz zu sehen.[2] Charakteristisch für diese Sicht ist eine bewusste Vermischung von normativer und positiver Analyse: Normativ werden die Prämissen der wohlfahrtsökonomisch fundierten Außenhandelstheorie gesetzt, die von einer Liberalisierung grundsätzlich positive

---

* Dieser Aufsatz basiert auf meinem Vortrag zur Jahrestagung des Ausschusses für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik in Berlin, 2004, *Herrmann-Pillath* (2005). Aufgrund der Diskussionen und Anregungen habe ich für diesen Tagungsband einen komplett neuen Text erstellt, der sich mit einer der zentralen Fragen der Konferenz-Teilnehmer auseinandersetzt, nämlich ob die Annahme sinnvoll ist, die WTO als einen „Markt" zu interpretieren. Meine Ausführungen folgen im Wesentlichen der umfassenden Behandlung des Themas in *Herrmann-Pillath* (2004).

1 Highlights sind beispielsweise der jüngste Beitrag von *Rose* (2004), der ökonometrisch keine differentielle Wirkung von WTO-Beitritten auf die Liberalisierung des Welthandels nachweisen kann, oder die Beiträge von *Reinhardt* (2000) und *Bown* (2002; 2004), die auf der Grundlage umfangreicher Datensätze zur Geschichte der Streitschlichtung des GATT / der WTO nachweisen, dass die Sanktionsmöglichkeiten gegen Protektionismus nach der Schaffung der WTO abgenommen haben.

2 Ein bedeutender Vertreter dieser verfassungsökonomischen Interpretation der WTO ist *Petersmann* (1997). Sie findet sich besonders bei ordnungspolitisch orientierten Ökonomen wie *Senti* (1994), mit bedeutenden Begründern dieser Sichtweise wie *Tumlir* (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wirkungen für alle beteiligten Länder erwartet, und positiv werden die widerstrebenden Kräfte in der politischen Ökonomie der Interessen und der Protektion identifiziert. Wenn die WTO in verschiedenen Bereichen nicht die gewünschten Ziele erreicht, so wird also regelmäßig ein schädlicher Einfluss der Interessenpolitik diagnostiziert. Anders gesagt, aus der normativen Analyse werden implizite positive Hypothesen abgeleitet, insofern aus der Gemeinwohlvermutung zu Gunsten des freien Handels eigentlich folgt, dass er als institutionelles Regimes selbstdurchsetzend sein müsse.

Die revisionistische Sicht der WTO konzentriert sich hingegen auf die positive Analyse. Sie identifiziert bestimmte Muster in der institutionellen Evolution und fragt nach deren Erklärung. Ein Gedanke, der in diesem Zusammenhang auftaucht, ist die Deutung der WTO als ein Tauschregime: Die WTO wird als ein „Markt" aufgefasst, auf dem Länder gegenseitig Marktzutritt austauschen.[3] Diese Interpretation greift also jenes Muster auf, das von den meisten Ökonomen gerade als fatal angesehen wird, weil es den konstitutionellen Charakter der Institutionen untergräbt: Die WTO als ein Tauschregime anzusehen, steht in der Tradition des Merkantilismus und kann daher gar keine sinnvolle analytische Option sein, selbst wenn ein wesentlicher Aspekt der Realität erfasst wird: nämlich ihre Aufgabe, handelspolitische Verhandlungsrunden vorzubereiten und zu organisieren.[4]

Ich möchte in diesem Papier versuchen, diese Option ernst zu nehmen und einen institutionenökonomischen Rahmen für die jüngere revisionistische Literatur zur WTO zu entwickeln.[5] Der Grundgedanke ist einfach. Wenn die WTO als ein „Markt" interpretiert wird, dann müssen wir bei der Analyse des Welthandels also zwei Ebenen unterscheiden: Den Markt für Waren und Dienstleistungen und den Markt zwischen Staaten, die sich gegenseitig Marktzutritt eröffnen. Für beide Ebenen stellt sich ein je eigenständiges institutionelles Gestaltungsproblem: Eine Welthandelsordnung muss also einerseits den Markt für Waren und Dienstleistungen regulieren, andererseits den Markt für Marktzutritt. Die These dieses Papiers ist, dass in der bisherigen ökonomischen Analyse diese beiden Märkte konfundiert wurden: Die wesentliche Konsequenz dieser Gemengelage ist, dass bei der Politikanalyse auf bestimmte Institutionen möglicherweise die falschen Effizienzkriterien

---

3 Diese Interpretation findet sich vor allem bei Autoren, die der praktischen Handelspolitik nahestehen. Im bekannten Lehrbuch von *Hoekman* und *Kostecki* (2001, 25) findet sich der prägnante Satz: „(...) the WTO is more than a forum for communication, it is a forum for the exchange of liberalization commitments. That is, it is a market."

4 Vielzitiert ist die Kritik *Krugmans* (1997) am „Merkantilismus" der WTO-Verhandlungsrunden, der diesen vorwirft, sie orientierten sich bis heute an den merkantilistischen Irrlehren wie der Überzeugung „exports are good, imports are bad". Der ehemalige WTO-Generalsekretär und vehemente Befürworter des Freihandels *Mike Moore* (2003, 135) verteidigt hingegen das Reziprozitätsprinzip der GATT-Runden als ein leistungsfähiges Liberalisierungsinstrument.

5 Erste Ansätze zu diesen Überlegungen habe ich in einem früheren Tagungsband des Ausschusses für Wirtschaftssysteme dargelegt (*Herrmann-Pillath,* 1999). Eine ausführliche Entwicklung erfolgte in *Herrmann-Pillath* (2004).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anwendung finden.[6] Denn offensichtlich können die Kriterien der allokativen Effizienz auf den Gütermärkten nicht direkt auf den Markt für Marktzutritt Anwendung finden, da dieser einfach einen anderen Gegenstand besitzt. Dieses Argument wird noch verstärkt, wenn erstens, die Institutionen der Gütermärkte unter institutionenökonomischen und nicht allokationstheoretischen Gesichtspunkten betrachtet werden, und zweitens, Berücksichtigung findet, dass diese Institutionen wiederum auf dem Markt für Marktzutritt erst geschaffen werden.

Eine mögliche Veränderung unserer Kriterien für die Bewertung von Institutionen hätte offensichtlich auch wirtschaftspolitische Konsequenzen. Mit diesen werden wir uns im Ausblick des Papiers auseinandersetzen. Wir befassen uns zunächst mit der institutionenökonomischen Klärung des Konzepts der „Marktzutrittsrechte" und wenden uns dann dem relevanten politischen Markt zu. Anschließend betrachten wir beispielhaft einige Konsequenzen für die Analyse von konkreten Institutionen der bestehenden Welthandelsordnung.

B. Marktzutrittsrechte: Entstehung und Evolution

Was wird im Rahmen der GATT- und WTO-Verhandlungen eigentlich verhandelt? Es gibt zwei Interpretationen, die genau den eingangs erwähnten Positionen entsprechen. Die erste Position nimmt an, dass die WTO ein organisatorischer Rahmen ist, innerhalb dessen Regeln für den Welthandel gesetzt werden. Dies läuft also auf eine konstitutionenökonomische Interpretation hinaus. Die zweite Position stellt sich die WTO als einen organisatorischen Rahmen für die Verhandlungen zwischen Ländern vor, die gegenseitig Marktzutritt tauschen. Die Regeln des Welthandels also solche werden also im zweiten Fall lediglich als bestimmte Formen begriffen, in denen sich die Länder gegenseitig den Marktzutritt ermöglichen.

Die zweite Interpretation wird natürlich mustergültig in den Zollverhandlungen des GATT illustriert: Dort wird explizit über die Konditionen des gegenseitigen Marktzutritts verhandelt. Eine ähnlich klare Deutung ist für das GATS möglich, wo das Konzept des „market access" auch juristisch eine Schlüsselrolle spielt. Ausgesprochenen Regelcharakter haben hingegen die Bestimmungen der WTO zu

6 In der Literatur finden sich sehr wenige Ansätze in dieser Richtung. Die programmatisch institutionenökonomisch ausgerichtete „New Institutional Economics of International Transactions" konzentriert sich auf die marktendogen entstehenden privaten institutionellen Arrangements, wie die lex mercatoria (*Schmidtchen / Schmidt-Trenz,* 1990). Richtungsweisend war dann die institutionenökonomische Analyse von Formen der Handelspolitik, die von *Yarbrough* und *Yarbrough* (1992) vorgelegt wurde – sie blieb aber weitestgehend ohne Wirkung auf die „mainstream" Literatur in der Aussenhandelstheorie. Ein wichtiger Beitrag war ausserdem *Dixits* (1996) Transaktionskosten-Ansatz zur Politik, der sich auch mit aussenwirtschaftlichen Fragen befasst. *Dixit* zeigt auf, dass die Koordinationsprobleme bei der Schliessung politischer Verträge eigenständige Effizienzkriterien erfordern, und verwendet deshalb das Konzept der „politischen Transaktionskosten".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geistigen Eigentumsrechten oder zu technischen Standards (*Cottier,* 1992). Auch hier muss aber Beachtung finden, dass diese Regeln entweder in Streitschlichtungsverfahren auf das konkrete Problem Anwendung finden, speziellen Gütern einen Marktzutritt zu ermöglichen, oder ganz allgemein die Bedingungen beschreiben, unter denen ein Marktzutritt erfolgen soll. Insofern ist empirisch die Beschreibung der WTO als einem Rahmen für Verhandlungen über Marktzutritt durchaus valide.[7] Diese Feststellung reicht aber natürlich für eine verallgemeinernde ökonomische Analyse nicht aus.

Zu diesem Zweck führe ich die Kategorie der „Marktzutrittsrechte" ein. Grundsätzlich beschreiben Marktzutrittsrechte das Recht eines Ausländers, im Inland seine Produkte und Leistungen anbieten zu können. Historisch betrachtet, sind Zölle aus derartigen Marktzutrittsrechten entstanden, nämlich als ein Entgelt für den Zugang zu einem konkreten lokalen Markt (*Adam,* 1996). Begründet wurde dieses Entgelt mit der Nutzung öffentlicher Güter wie etwa der Rechtsprechung oder der Verkehrswege, da die Fremden ja nicht anderweitig an deren Finanzierung beteiligt waren. Die Nutzung des Zolls als Instrument der Protektion inländischer Industrien ist daher eine relativ späte institutionelle Entwicklung. Nachdem sich der Zoll in dieser Weise etabliert hatte, entstand dann im GATT der Nachkriegszeit erneut die Konstellation, dass Zölle de facto als eine Weise interpretiert wurden, Marktzutrittsrechte zu beschreiben, und dass Zollverhandlungen somit zu einem gegenseitigen Tausch von Rechten wurden. Anders gesagt, der Zoll wurde auch zu einem Instrument der Öffnung des Marktzutritts in anderen Ländern.[8]

Diese knappe historische Reminiszenz verdeutlicht zweierlei:

– Erstens, Marktzutrittsrechte sind kein Datum, sondern müssen durch Rechtskonstruktionen und sprachliche Konventionen erst geschaffen werden.
– Zweitens, Marktzutrittsrechte werden in der Neuzeit durch Staaten bzw. deren Regierungen kontrolliert.

Wodurch entsteht aber die ökonomische Notwendigkeit, Marktzutrittsrechte zu schaffen? Die meisten Ökonomen sind geneigt, hier einen Missbrauch staatlicher Macht zu sehen, weil sie den Naturzustand als jenen des unbehinderten Tauschs ansehen.[9] Dies wäre aber viel zu kurz gegriffen. Ich möchte einige Argumente

[7] Es sollte in diesem Zusammenhang noch betont werden, dass die Welthandelsordnung als solche über die WTO hinausgreift. Wichtige Bereiche, die noch nicht in die WTO integriert sind, finden sich im internationalen Verkehrswesen sowie in der Energiewirtschaft. Im internationalen Flugverkehr beispielsweise kommt der internationale Markt für Marktzutrittsrechte noch deutlicher zum Vorschein, siehe im Überblick *Findlay / Nikomborirak* (2003).

[8] Das gilt auch für andere Bereiche der Weltwirtschaftsordnung. *Harms* et al. (2003) zeigen beispielsweise, dass die Liberalisierungszugeständnisse im GATS stark bestimmt werden durch das Bestreben der Länder, künftige Verhandlungsinstrumente zu wahren. *Dixit* (1996, 74 ff.) hatte bereits grundsätzlich für den Zoll gezeigt, dass er als Sanktionsinstrument zur Kontrolle des Verhaltens der Handelspartner interpretiert werden kann, was natürlich impliziert, dass eine komplette Aufgabe dieses Instrumentes auch aus Effizienzerwägungen heraus nicht zweckmässig wäre.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

knapp skizzieren, warum Marktzutrittsrechte – ähnlich wie andere Formen von Eigentumsrechten – als eine institutionelle Lösung bestimmter ökonomischer Probleme entstehen. Ich gliedere diese Argumente zunächst nach drei Gruppen:

– Erstens, Marktzutrittsrechte entstehen im Zusammenhang der Differenzierung zwischen In- und Ausländern hinsichtlich ihrer anderweitigen Beiträge zur Erzeugung inländischer öffentlicher Güter im weitesten Sinne und müssen in der Relation zur alternativen Option privater Marktzutrittsrechte gesehen werden,
– Zweitens, Marktzutrittsrechte sind ein Korrelat der internationalen Regulierung staatlicher Souveränität bei der Intervention in den zwischenstaatlichen Handel,
– Drittens, Marktzutrittsrechte entstehen durch das Erfordernis, eine außenwirtschaftliche Liberalisierung innenpolitisch durchzusetzen, sind also ein externer Reflex des „politischen Binnenmarktes".

I. Staatliche Marktzutrittsrechte entstehen aus privaten Marktzutrittsrechten

Was zunächst den ersten Punkt angeht, so sind staatliche Marktzutrittsrechte in der Beziehung zu privaten Marktzutrittsrechten zu sehen. Die weit verbreitete Kritik an der Kontrolle des Marktzutritts durch den Staat übersieht, dass die Alternative nicht notwendig ein freier Marktzutritt ist, sondern die wettbewerbspolitisch gegebenfalls nachteiligere Kontrolle durch Private.

Stellen wir uns eine Menge autarker wirtschaftlicher Akteure vor. Eine Gruppe dieser Akteure trete in einen Austausch, der durch die gestiegenen Spezialisierungsmöglichkeiten deren Einkommen steigere. Für die außenstehenden Akteure entstehen durch diese Entwicklung ebenfalls Spezialisierungs- und damit Einkommenschancen, die aber erst realisiert werden, wenn ihnen ermöglicht wird, am Austausch teilzunehmen. Genau diese Möglichkeit der Teilnahme lässt sich nun durch ein Marktzutrittsrecht beschreiben und kann damit auch zum Gegenstand von Tauschhandlungen werden.

Welche Motive können nun die Marktsassen besitzen, ein solches Recht zu definieren und zu kontrollieren? Ein mögliches Motiv besteht darin, Wettbewerb zu unterbinden; dies ist der auch in der Außenhandelstheorie typischerweise betonte Fall, dass Marktzutrittsrechte unter der Kontrolle von Produzenten stehen, die diese im eigenen Interesse nutzen.[10] Warum aber gelangen Marktzutrittsrechte

[9] Vor allem klassische liberale Ökonomen wie *Willgerodt* sehen die Kontrolle des Marktzutritts als einen Defekt des wirtschaftlich unheilvollen Anspruchs auf staatliche Souveränität, wie etwa *Willgerodt* (1980). Es gibt allerdings ein Paradox der herkömmlichen politisch-ökonomischen Erklärung von Marktzutrittsrechten als Protektion: Denn diese impliziert eigentlich, dass nicht Protektion, sondern Exportförderung die am häufigsten zu beobachtende Form der Handelspolitik sein sollte (*Rodrik,* 1995; *Maggi / Rodríguez-Clare,* 1998).

[10] In der Literatur findet sich die Vorstellung, dass Produzenten implizite Eigentumsrechte an inländischen Märkten besitzen, unter anderem im Papier von *Hillman* und *Moser* (1996),

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unter die Kontrolle der Produzenten bzw. Verkäufer? Einer politisch-ökonomischen Standard-Argumentation folgend, können wir annehmen, dass die Transaktionskosten der Schaffung und Überwachung der Rechte für die Produzenten niedriger sind als für die Konsumenten, d. h. in einem spontanen Prozess der Schaffung von Marktzutrittsrechten werden es vornehmlich die Produzenten sein, die solche Rechte definieren und durchsetzen. Wenn dem so ist, ergibt sich sogleich, dass eine staatliche Kontrolle der Marktzutrittsrechte also tatsächlich eine unter Gesichtspunkten der Gesamtwohlfahrt wünschenswerte Lösung sein kann, da der Staat potentiell auch die Mitsprache anderer Gruppen als der Produzenten möglich macht.

Die erste Erklärung staatlicher Marktzutrittsrechte läuft also auf eine wettbewerbspolitische hinaus: Kontrolliert nicht der Staat die Rechte, so werden private Akteure Anreize besitzen, diese Rechte zu kreieren und zu kontrollieren. Dieser Zustand wäre aber suboptimal. Diese Erklärung ist natürlich zunächst eine normative; sie gewinnt einen positiven Gehalt durch die Annahme, dass in der institutionellen Evolution Mechanismen entstehen, die eine Rückwirkung der gesamtwirtschaftlichen Vorteile auf die Viabilität und Persistenz einer institutionellen Neuerung durch staatliche Marktzutrittsrechte ermöglichen.

Voraussetzung ist, dass der Staat Anreize erfährt, Marktzutrittsrechte zu schaffen, und dass er diese aufgrund seiner Hoheitsgewalt noch besser durchsetzen kann als die Privaten. Neben der Erzielung von Einnahmen hängen diese Anreize wesentlich von der Gestalt des politischen Systems ab. In einer Demokratie dürften beispielsweise die Anreize stärker ausfallen, die Gestaltung des Marktzutrittsrechtes an den Präferenzen der breiteren Masse der WählerInnen und damit der Konsumenten auszurichten. Derartige Beobachtungen lassen sich bei eingehender Betrachtung zu einer Analyse der Evolution von Marktzutrittsrechten fortentwickeln. Möglichst allgemein formuliert, ergäbe sich also die Hypothese, dass die staatliche Kontrolle von Marktzutritt ein Korrelat wachsender Inklusivität politischer Systeme ist, und dass ihre Effizienzwirkung sich dadurch erklärt, dass als Nebenwirkung eine Umorientierung von Produzenten- auf Konsumenteninteressen erfolgt.[11]

Betrachtet man nochmals die historische Genese des Zolls, so kann als ein weiteres Argument für die staatliche Kontrolle von Marktzutritt gelten, dass eine Marktgemeinschaft auf der Nutzung bestimmter öffentlicher Güter beruht, an

---

das auch von *Hoekman* und *Kostecki* (2001, 32 ff.) aufgegriffen wird. Dieser Ansatz ist analytisch deutlich zu differenzieren von der üblichen Idee, dass Produzenten auf die Regierung Einfluss nehmen, um Protektion zu erlangen.

[11] Zum Beispiel haben *Hall* et al. (1998) gezeigt, dass die wahlrechtliche Gleichstellung der Frauen in den USA eine deutliche Veränderung der Handelspolitik verursacht hat, weil Frauen in ihrer Rolle als Hausfrauen eher die Konsumenten repräsentieren, während die berufstätigen Männer eher Arbeitsplatzsicherheit im Visier haben, also eher protektionistische Neigungen haben. Es wäre natürlich verwegen zu behaupten, dass die Wahlrechtsänderung im Wissen um die Wirkungen auf die Handelspolitik erfolgt sei.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

deren Erzeugung und Erhalt Fremde zunächst nicht beteiligt sind.[12] Insofern würde ein vollkommen freier Marktzutritt bedeuten, dass eine Möglichkeit zum Freifahren geschaffen wird. In unserem abstrakten Beispiel der autarken Akteure, die sich zu einem Markt zusammenschließen, würde dies einfach bedeuten, dass es das Erfordernis gibt, den Markt durch bestimmte Anfangsinvestitionen erst zu schaffen. Neue Marktteilnehmer würden von dieser Anfangsinvestition profitieren, ohne etwas beigesteuert zu haben.

Dieses Argument ist vielschichtig. Es betrifft zum einen die Frage der Besteuerung, also unmittelbar die Beschreibung von Marktzutrittsrechten nach finanziellen Kriterien (wie im Falle der historischen Vorläufer des Zolls), zum anderen aber auch alle tangiblen und intangiblen Beiträge, wie beispielsweise die Leistungen zur Aufrechterhaltung einer bestimmten Rechtsordnung durch Selbstbindung der Akteure. Aus diesen Argumenten leitet sich eine staatliche Kontrolle von Marktzutrittsrechten dadurch ab, dass der Staat erstens, als Repräsentant des öffentlichen Interesses bzw. auch konkret als Produzent der relevanten öffentlichen Güter auftritt, und zweitens, dass es Effizienzvorteile des Staates im Vergleich zu anderen Akteuren bei der Kontrolle der Rechte gibt.

Ein besonderer Fall ist in diesem Zusammenhang die mögliche Erzeugung negativer Externalitäten.[13] Auch hier gibt es historische Vorläufer, wenn beispielsweise der Zoll als ein Entgelt für die Nutzung von öffentlicher Weidefläche durch Fremde begründet wurde (*Adam,* 1996, 37 ff., 138 ff.). Generell gilt, dass außenwirtschaftliche Aktivitäten auf binnenwirtschaftliche Prozesse direkt oder indirekt negative Nebenwirkungen ausstrahlen können. Ein einfaches Beispiel sind Belastungen der Umwelt, die nicht internalisierbar sind, weil der Verursacher außerhalb des Rechtsraumes befindlich sind; komplexer sind negative Externalitäten, die dadurch entstehen, dass aufgrund von Spezialisierung bestimmte Aktivitäten binnenwirtschaftlich wegfallen, die selbst positive Externalitäten erzeugen (ein wichtiges Beispiel in der Literatur ist die Kulturwirtschaft).[14] Staatliche Marktzutrittsrechte können geeignet sein, diese negativen Effekte einzuschränken.

---

[12] *Casella* und *Feinstein* (1991) akzentuieren diese Überlegung noch weitergehend in dem Sinne, dass sie gerade als Vorteil von Aussenhandel die Möglichkeit identifizieren, öffentliche Güter der Handelspartner zu nutzen, an deren Finanzierung der ausländische Exporteur nicht beteiligt ist.

[13] Das Argument besitzt enge Bezüge zur „second best" Theorie der Handelsliberalisierung, siehe etwa *Srinivasan* (1996, 17 f.). Dort wird bekanntlich generell festgestellt, dass beim Vorliegen binnerwirtschaftlicher Defizite der Internalisierung eine aussenwirtschaftliche Liberalisierung die entsprechenden unerwünschten negativen Externalitäten noch verstärkt.

[14] Das Beispiel der Kulturpolitik wird in der Literatur sehr differenziert diskutiert, siehe etwa *Sauvé / Steinfatt* (2000) und *François / Ypserle* (2002). Die letzteren begründen eine Einschränkung ausländischen Marktzutritts damit, dass dann erst die Kulturproduktion für heterogene Präferenzen wirtschaftlich tragfähig wird, weil die kulturelle Massenproduktion stark steigende Skalenerträge aufweist und damit heterogene Produktion immer verdrängen kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammengefasst gesagt, lassen sich also einige Ursachen für die Entstehung von staatlichen Marktzutrittsrechten identifizieren bzw. Gründe, warum solche Rechte im Zeitablauf stabil und viabel sein können, die eng mit der Rolle des Staates als Produzent und Regulator öffentlicher Güter zusammenhängen, sowie mit der Tatsache, dass die Alternative eine private Kontrolle des Marktzutritts wäre. Man muss allerdings zwischen dem Entstehungs- und dem Verbreitungszusammenhang der Marktzutrittsrechte unterscheiden. Beispielsweise können Marktzutrittsrechte aufgrund des staatlichen Einnahmeinteresses geschaffen werden, aber dann aufgrund anderer Effizienzwirkungen viabel bleiben.

II. Marktzutrittsrechte entstehen aus dem Bedarf an gegenseitiger Absicherung der Interventionsmöglichkeiten von souveränen Staaten in den grenzüberschreitenden Handel

Wenden wir uns der zweiten Gruppe von Argumenten zu, die eine spontane Entstehung und Stabilisierung von Marktzutrittsrechten erklären. Sie nimmt auf die spezielle Problemlage im Außenhandel Bezug, die in der Literatur als „Spezialisierungsdilemma“ bezeichnet worden ist (*Schmidtchen,* 1995). Gehen wir wieder auf unsere fiktive Ausgangssituation der Autarkie zurück. Das Spezialisierungsdilemma besteht dann – ganz analog zur *Williamson*schen Analyse des hold up Problems – darin, dass eine außenwirtschaftliche Spezialisierung zu einer Verschiebung der Verhandlungsmacht ex post führen kann, wenn eine Partei sich nicht im vereinbarten Umfang spezialisiert. In dieser etwas künstlichen Formulierung steckt ein realer Gehalt, wenn man die Notwendigkeit spezifischer Investitionen in der Außenwirtschaft betrachtet.[15] Hierzu ist es hilfreich, zwischen der eigentlichen Außenhandelstransaktion und den komplementären Handelsdienstleistungen zu unterscheiden, die ich im Folgenden als „handelsermöglichende Transaktionen“ bezeichne (vgl. ausführlich *Herrmann-Pillath,* 2004, 271 ff.). Dann kann es offenbar unterschiedliche Spezialisierungsformen geben, je nachdem, ob die Spezialisierung bei der Produktion oder bei der handelsermöglichenden Transaktion erfolgt, und je nachdem, wie weit die Spezialisierung spezifisch für einzelne Handelspartner ist oder generisch bezüglich dem „Rest der Welt“. Im extremen Fall kann also der Außenhandel erfordern, dass sich die Produzenten in einem Land bei der Produktion und der handelsermöglichenden Leistung auf einen bestimmten Absatzmarkt spezialisieren, also spezifische Investitionen in ganz verschiedenen

[15] In der Literatur finden zunehmend fixe Kosten des Markteintritts von Exporteuren Beachtung, siehe etwa *Medin* (2003) oder *Chisik* (2003). Dies muss selbstverständlich nochmals von deren Spezifität unterschieden werden; *Yarbrough* und *Yarbrough* (1992) begründen ihre Analyse der Welthandelsordnung wesentlich auf die Rolle spezifischer Investitionen in der Spezialisierung, konzentrieren sich aber auf die Produktion und Technologie. In direkten Zusammenhang mit dem Konzept des „Marktzutritts“ stehen hingegen die Überlegungen von *Harris* (1989) und *Engel / Rogers* (1998) zur Bedeutung spezifischer Investitionen in ausländisches Marketing.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bereichen ihrer Aktivität tätigen müssen. Daraus entsteht ein hold-up Problem klassischer Form.

Betrachten wir dieses hold-up Problem nun aus der Sicht eines Landes, das seinen Außenhandel liberalisiert, also Marktzutrittsrechte zum freien Gut erklärt bzw. auf diese Weise gänzlich abschafft. Dann ergibt sich eine bedeutende Modifikation eines klassischen Argumentes für den freien Handel, nämlich die These von der Vorteilhaftigkeit der unilateralen Liberalisierung.[16] Die unilaterale Liberalisierung funktioniert nämlich in dem Falle nicht automatisch, wenn die Handelspartner mit dem Spezialisierungsdilemma konfrontiert sind: Es kann also sein, dass ein Handelspartner die sich ergebende Spezialisierungschance gar nicht nutzt, weil er fürchtet, dass das Marktzutrittsrecht zu einem späteren Zeitpunkt wieder annuliert wird und somit die spezifischen Investitionen verloren gehen.[17] Wie kann aber ein Land, das unilateral liberalisiert, glaubwürdig versichern, dass es an dieser Liberalisierung auch künftig festhält? Solange ein international bindendes Rechtssystem fehlt, ist diese Versicherung nur glaubwürdig, wenn die Handelspartner Sanktionsinstrumente besitzen, von deren Wirksamkeit sie überzeugt sind. Solange keine glaubwürdige Bindung der einseitigen Liberalisierung möglich ist, kann es also geschehen, dass die Handelspartner sich nicht ausreichend spezialisieren, und damit die Vorteile aus der Liberalisierung gar nicht erzeugt werden.

Wie kann ein Land aber Sanktionsmöglichkeiten gegenüber anderen Ländern erhalten? Einer der einfachsten Wege ist der Austausch von Marktzutrittsrechten. Wenn das liberalisierungswillige Land nicht einfach seine Märkte öffnet, sondern Marktzutrittsrechte gegen Rechte des anderen Landes tauscht, erhält das andere Land eine Sanktionsmöglichkeit, die eindeutig in seiner eigenen Kontrolle liegt: Nämlich die Rücknahme der seinerseits vergebenen Rechte. Daraus folgt, dass eine unilaterale Liberalisierung im Vergleich zu einem Tausch von Rechten das instabilere institutionelle Regime ist.[18] Ein Tausch von Marktzutrittsrechten lässt die

---

[16] Beispielhaft *Lindsey* (2000). Prima facie widerspricht die Reziprozität beim Tausch von Marktzutritt dem Prinzip komparativer Kostenvorteile, siehe etwa *Trebilcock / House* (1999, 510). Historisch kommen unilaterale Liberalisierungen sehr selten vor. Wir können diese Beobachtung als Beleg für unsere Position deuten und müssen dies nicht als „Sündenfall“ des Protektionismus deuten, wie etwa *Bhagwati* (1993). Dies entspricht auch der Auffassung von *Yarbrough* und *Yarbrough* (1992).

[17] *Panagariya* (2002) argumentiert etwa mit Blick auf die „Generalized System of Preferences“, dass viele Exporteure in Entwicklungsländern die sich ergebenden Marktchancen nicht nutzen, weil diese Präferenzen nicht WTO-gebunden sind und daher später immer zurückgenommen werden können.

[18] *Bagwell* und *Staiger* (1997) stützen sich in ihrem Argument gegen die Vorzugswürdigkeit der unilateralen Liberalisierung auf den Terms-of-Trade Effekt im Sinne der Optimalzoll-Theorie; d. h. nur durch Reziprozität können die Anreize gedämpft werden, zu hohe Zölle zu setzen, die auf die anderen Länder abgewälzt werden können. Empirisch könnte das Argument durchaus wichtig sein, da, wie *Irwin* (1996, 222 f.) betont, die gemessenen Preiselastizitäten im internationalen Handel wesentlich höher sind, als dies für den typischen Fall „kleiner Länder“ zu erwarten wäre.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Liberalisierung zu einem vertrauenswürdigen Regime werden, weil alle Partner mit Sanktionsmöglichkeiten ausgestattet sind. Wir werden noch genauer betrachten, dass sich genau aus dieser originären Tauschkonstellation das weitergehende Erfordernis der Spezifikation und Vergleichbarkeit von Rechten ergibt, um die relativen Sanktionsmöglichkeiten und damit im weiteren Sinne die Machtbalance zwischen den Ländern bestimmen zu können. Denn je asymmetrischer die Verteilung von Sanktionsmöglichkeiten, desto geringer wird das Vertrauen der schwächeren Partner in das System.[19]

Dieses Argument können wir also in der Weise zusammenfassen, dass Marktzutrittsrechte notwendigerweise spontan entstehen, so bald in den miteinander Handel treibenden Territorien Instanzen existieren, die grundsätzlich in der Lage sind, Handel zu unterbinden. Diese blosse Möglichkeit wird zum Anlass der Suche nach gegenseitigen Absicherungsmechanismen, solange keine übergeordnete Instanz existiert, die Vereinbarungen durchsetzen könnte. Ein solcher Absicherungsmechanismus ist der Tausch von Marktzutrittsrechten, der dann wiederum eigene Kräfte der Evolution dieser Rechte in Richtung größerer Spezifikation etc. generiert.

III. Marktzutrittsrechte sind ein Reflex der Ausdifferenzierung von Interessengruppen

Der dritte oben aufgelistete Punkt hängt nun eng mit dem soeben diskutierten Problem der unilateralen Liberalisierung zusammen. Wir werden uns unten noch etwas eingehender mit der internen politischen Ökonomie der Länder befassen, jetzt reiche es aus zu notieren, dass eine unilaterale Liberalisierung auch deshalb eine instabile Lösung sein kann, weil sie innenpolitisch nicht durchsetzbar ist bzw. keinem politischen Gleichgewicht entspricht. Traditionell stützt sich das Argument der unilateralen Liberalisierung auf deren wohlfahrtstheoretische Vorzugswürdigkeit; dieses setzt aber voraus, dass sich die entsprechenden Interessengruppen auch artikulieren und durchsetzen. Das ist aber häufig nicht der Fall. Es kann vielmehr sein, dass sich nur bestimmte Interessen durchsetzen, die unmittelbar von einer Liberalisierung negativ betroffen sind, so dass diese nicht viabel ist. Eine Regierung hat dann drei Möglichkeiten, dieses Problem zu lösen, wenn sie im Prinzip darüber informiert ist, dass die unilaterale Liberalisierung die beste Lösung ist:

– Erstens, sie kann vikarisch das Gemeinwohl vertreten, muss dann aber gegebenfalls sogar gegen die artikulierte politische Mehrheit handeln;

[19] Damit gelangen wir bereits an dieser Stelle zu einer diametral der sogenannten „Hegemonialtheorie“ entgegengesetzten Position. Die Hegemonialtheorie behauptet bekanntlich, dass Machtasymmetrien geeignet sind, um eine Handelsliberalisierung durchzusetzen, weil der Hegemon ein Interesse besitze, dieses öffentliche Gut zu erzeugen. Historisch ist diese Theorie sehr umstritten (vgl. etwa konzis *Streit / Voigt,* 1993, 49, oder *Gilpin,* 2001, 93 ff.). Dies ist aus meiner Sicht nur zu plausibel: Denn das Problem des Hegemonen ist natürlich, dass er zwar grössere Durchsetzungskraft besitzt, aber gleichzeitig das Vertrauen der Handelspartner in seine eigene Liberalisierung um so geringer wird, je mächtiger er ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– zweitens, sie kann das politische System in einer Weise verändern, dass die wahren Interessen bzw. Interessenkonstellationen besser zum Ausdruck gelangen; und
– drittens – der uns hier interessierende Fall – sie kann andere Interessen mobilisieren, indem sie Anlässe zu deren Selbstorganisation schafft.

Eine solche Mobilisierung erfolgt nun aber genau dann, wenn eigene Marktzutrittsrechte gegen Marktzutrittsrechte des Auslandes getauscht werden, weil dann Exportproduzenten im Inland für das allgemeine Liberalisierungsprogramm interessiert werden. Dieses Argument ist ebenfalls hinlänglich bekannt, wurde jedoch bislang nicht in Verbindung mit der allgemeinen Frage der Entstehung und Viabilität von Marktzutrittsrechten gebracht. Es hängt in gewisser Weise mit dem Argument des vorherigen Abschnitts zusammen, denn wir betrachten eigentlich Angebot und Nachfrage nach Marktzutrittsrechten: Eine Nachfrage der inländischen Regierung nach Marktzutrittsrechten des Auslandes entsteht, damit sie innenpolitisch Exportinteressen mobilisieren kann, die ein Gegengewicht zu importkonkurrierenden Interessen sind; umgekehrt bietet das Ausland Rechte an, um damit auch Sanktionsmöglichkeiten bei der Nutzung der inländisch angebotenen Rechte zu erhalten.

Wir können also allgemeiner formulieren, dass die Definition und Abgrenzung von Marktzutrittsrechten ein Reflex der privaten und öffentlichen Organisation von Interessen ist. Aus evolutorischer Sicht könnte dies eine Erklärung für die zunehmende Zahl und Spezifizierung von Marktzutrittsrechten sein, die auf diese Weise eine zunehmende Ausdifferenzierung von Interessen und Interessengruppen begleiten, gleichermaßen im Sinne der Forderung nach einer Definition spezieller Rechte durch existierende Gruppen wie auch der Schaffung solcher Rechte durch die Regierung, um latente Interessen zu mobilisieren. Damit wird aber auch der grenzüberschreitende politische Austausch mit dem inländischen verknüpft, weil es die ausländischen Marktzutrittsrechte sind, die im Inland Interessen mobilisieren. Diese Verknüpfung ist politisch-ökonomisch unter anderem deshalb sehr wichtig, weil die Form von staatlichen Marktzutrittsrechten unmittelbar auch Konsequenzen für die strukturellen Alternativen inländischer Interessenorganisation besitzt: Denn sie kann auf deren Transaktionskosten Einfluss nehmen, so dass es selbstverstärkende Rückkopplungsmechanismen zwischen bestimmten institutionellen Prägungen der Außenwirtschaft und der internen politischen Ökonomie gibt.[20]

[20] Dieser bedeutende Punkt ist erstmals von *Rodrik* (1986) vorgetragen worden, der gezeigt hat, dass Zölle unter Umständen deswegen gegenüber direkten Subventionen als handelspolitisches Instrument vorzugswürdig sind, weil sie ein Freifahrerproblem bei der Organisation der relevanten Interessengruppen induzieren. Im Vergleich sind also Zölle mit geringeren Kosten für Rent-seeking verbunden. Solche Analysen endogener Interessengruppen sind in der Literatur u. a. von *Mitra* (1999) und *Magee* (2002) weiter entwickelt worden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV. Fazit: Marktzutrittsrechte sind eine notwendige Begleiterscheinung der Existenz von Staaten im internationalen Handel

Damit haben wir drei Argumentationsstränge betrachtet, warum in einem System, in dem es Staaten als territorial begrenzte Anbieter öffentlicher Güter gibt, ein institutionelles Regime ökonomisch und evolutorisch viabel sein kann, in dem diese Staaten Marktzutrittsrechte definieren, kontrollieren und tauschen, und dass es Motive für politische Akteure gibt, solche Rechte tatsächlich zu schaffen. Mit dieser Herleitung wird gleichzeitig keineswegs ausgeschlossen, dass die tatsächliche Handhabung dieser Rechte nicht auch anderen Zielsetzungen folgt: So können Rechte natürlich zur Protektion von inländischen Produzenten eingesetzt werden. Aber solche Phänomene lassen gleichzeitig nicht die ökonomische Funktionalität der Rechte als solche obsolet werden. Im konkreten historischen Prozess wirken die verschiedenen idealtypisch identifizierten Determinanten immer auf komplexe Weise zusammen und überlagern sich mit anderen Kräften, insbesondere natürlich auch jenseits der Ökonomie, also vor allem im politischen und militärischen Bereich. Diese domänenübergreifenden Zusammenhänge von Marktzutrittsrechten haben wir hier gar nicht angesprochen, sie sind aber von größter Bedeutung für deren Evolution.[21]

Wir können vielmehr umgekehrt die wichtige Einsicht formulieren, dass die konkrete Form dieser Rechte nicht selbst vorgegeben ist. Es gibt vielmehr einen Prozess der Entdeckung und des Wandels von Marktzutrittsrechten, der von einer Fülle unterschiedlicher Einflussfaktoren vorwärtsgetrieben wird. Einer der wichtigsten Kontexte dieses Wandels ist der Tausch von Marktzutrittsrechten selbst. Mit der Entstehung eines internationalen Marktes für Marktzutrittsrechte bilden sich auch Kräfte ihrer Evolution sui generis.

C. Der Tausch von Marktzutrittsrechten

I. Die zwei Ebenen internationaler politischer Ökonomie

Gehen wir nun also von einem institutionellen Regime aus, in dem Marktzutrittsrechte in irgendeiner Form existieren. Dies hat weitreichende Konsequenzen für die Analyse des internationalen Handels. Wir wollen diese Konsequenzen an dieser Stelle nicht in ausführlicher Form ableiten, sondern direkt zur Frage übergehen, wie sich diese für die Analyse der Welthandelsordnung im engeren Sinne darstellen. In Abbildung 1 werden die herkömmliche und die neue Sicht des Au-

[21] *Skaperdas / Syropoulos* (1996) zeigen modelltheoretisch, dass in einem Staatensystem mit Krieg und Handel Anreize bestehen, den Aussenhandel zu kontrollieren und einzuschränken, um den Wert der Ressourcen unter einem kritischen Niveau zu halten, jenseits dessen Anreize entstehen, durch Okkupation Eigentumsrechte umzuverteilen. *Gowa* (1994) und *Mansfield* (1994) haben die politikwissenschaftliche Forschungstradition begründet, die Determinanten von Handelsbeziehungen auch im Bereich der Sicherheitspolitik zu suchen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ßenhandels miteinander konfrontiert. Vereinfacht gesagt, wird herkömmlich die Welthandelsordnung als ein institutionelles Regime des Außenhandels aufgefasst (Abb. 1a: Die Kästen verdeutlichen gemeinsame bzw. länderübergreifende institutionelle Regimes von Ländern).

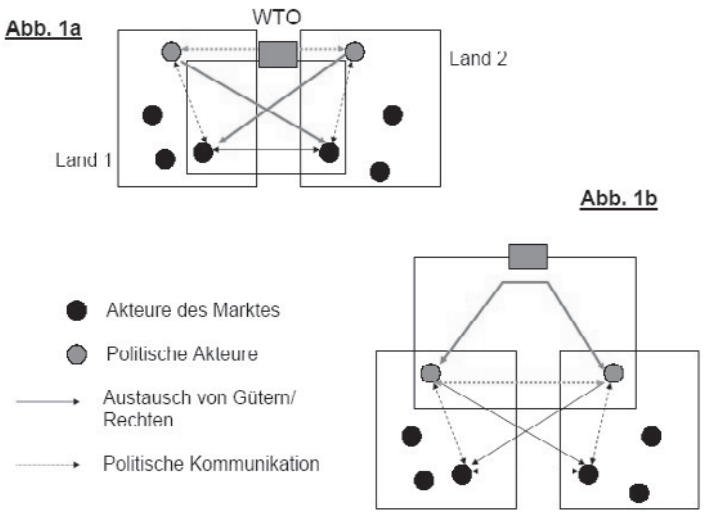


Abb. 1: Die konventionelle und die revisionistische Sicht der Welthandelsordnung

Dies ist zwar auch richtig, aber keineswegs vollständig; ich würde sogar provokativ äußern, dass nur ein geringer Teil der Institutionen der WTO tatsächlich direkt auf den Außenhandel bezogen ist.[22] Die bedeutendste Funktion der Institutionen besteht vielmehr darin, den Austausch von Marktzutrittsrechten zu regulieren. Wie eingangs schon bemerkt, konfundiert die herkömmliche Analyse also diese zwei Ebenen des Welthandels – die revisionistische Sicht der WTO legt genau diese zwei Ebenen offen, ohne sie bislang ausdrücklich zu thematisieren. Dies liegt eben daran, dass in der Literatur das Phänomen der Marktzutrittsrechte bislang nicht explizit analysiert wird.

Wir betrachten also in Abbildung 1b ein erheblich komplexeres System von Austauschbeziehungen und Kommunikationsprozessen. Die Basis stellt der grenzüberschreitende Austausch zwischen Marktakteuren dar. Um diesen durchführen zu können, müssen beide Akteure nicht nur Rechte an Gütern transferieren, sondern nutzen gleichzeitig auch Marktzutrittsrechte, die ihnen vom Importland gewährt

22 Juristisch lässt sich dies an der einfachen Beobachtung festmachen, dass die WTO-Normen grösstenteils das Verhalten von Regierungen betreffen, nicht aber direkt das Verhalten von Marktakteuren. Erst mit dem GATS sind in die Welthandelsordnung auch Normen eingegangen, die direkt auf das Verhalten von Unternehmen Bezug nehmen, wie etwa im Art. VIII zu „monopolies“ und im Art. IX zu „business practices“.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden. Diese Marktzutrittsrechte werden aber im Rahmen der WTO nicht direkt mit den Privaten getauscht (was historisch durchaus häufig der Fall war), sondern zwischen Regierungen. Anders gesagt, die Regierungen treten idealtypisch nur mit den eigenen Bürgern in eine Kommunikationsbeziehung ein und vertreten deren Interessen am ausländischen Marktzutritt kommissarisch. Diese Konstellation ist nicht zwingend, bildet aber durchaus die rechtliche Verfassung des GATT ab.

Damit ist klar, dass es für den Tausch von Marktzutrittsrechten selbst ein institutionelles Regime geben muss. Dieses institutionelle Regime ist ein evolutorisches in dem Sinne, dass der Markt für Marktzutrittsrechte zu keinem historischen Zeitpunkt eine komplette Form erhalten hat. Er unterscheidet sich in mancher Hinsicht grundlegend vom Markt für Waren und Dienstleistungen, vor allem durch das Fehlen eines internationalen Zahlungsmittels, d. h. es handelt sich um ein Tauschregime, das sich von bilateralen zu multilateralen Organisationsformen entwickelt hat. Gleichwohl greift der Begriff „Markt" hier weiter als nur eine Metapher, denn die Evolution dieser Organisationsformen besteht eben darin, dieses Tauschregime immer weiter zu vervollständigen und dabei die Tauschbedingungen unter anderem durch eine zunehmende Spezifikation von Rechten den Verhältnissen eines funktionsfähigen Marktes anzunähern.[23] Der fundamentale institutionelle Ansatzpunkt für diese Marktevolution ist die Rolle der Reziprozität als Ordnungsprinzip der Beziehungen zwischen den Handelspartnern.

II. Das grundlegende Problem: Marktzutrittsrechte werden in einem offenen dynamischen Prozess geschaffen und bewertet

Das zentrale Problem bei der Organisation eines Tauschs von Marktzutrittsrechten besteht darin, einen Standard zu finden, mit dessen Hilfe diese Rechte kommensurabel werden. Dabei geht es zum einen um die klare Abgrenzung und Identifikation der Rechte, zum anderen aber um die Vergleichbarkeit von Rechten unterschiedlicher Länder. Dieses Problem ist in einer dynamischen Wirtschaft besonders schwierig zu lösen, und zwar aus folgenden Gründen:

– Erstens sind Marktzutrittsrechte Rechte auf künftige Marktchancen, d. h. ihr Wert ist nicht eindeutig bestimmbar und nicht durch die Regierungen selbst beeinflussbar, sieht man von staatswirtschaftlichen Systemen bzw. Bereichen ab. Daraus entsteht also eine fundamentale Unsicherheit bezüglich des künftigen Wertes der getauschten Rechte (vgl. *McCalman,* 2002).

[23] Eine kritische Auseinandersetzung mit der Markt-Metapher in der Politischen Ökonomie ist *Wohlgemuth* (1998). Seine Argumente sind sehr ernst zu nehmen, hier ist leider kein Raum, sie im Einzelnen zu diskutieren. Angemerkt sei hier nur, dass ein zentrales Argument *Wohlgemuths* auf die hohen Eintrittsbarrieren in den politischen Wettbewerb verweist, den er ausschliesslich als innenpolitischen demokratischen Wettbewerb beschreibt. Der Markt für Marktzutrittsrechte ist deutlich unterschiedlich organisiert: Zum Beispiel ist jeder souveräne Staat zunächst automatisch beteiligt, d. h. es gibt nur geringe bzw. formal gar keine Marktzugangsbarrieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– Zweitens, durch den fortlaufenden Prozess der Innovation von Gütern und Leistungen entstehen nicht nur ständig Bedürfnisse nach der Schaffung neuer Marktzutrittsrechte, sondern es wird auch der Wert bestehender Rechte verändert.
– Drittens, im dynamischen Entwicklungsprozess werden bestehende Tauschvereinbarungen durch die Entwicklung neuer Produktionsstandorte destabilisiert bzw. es entsteht der Bedarf nach einer Neuverhandlung unter Einbeziehung weiterer Tauschpartner.

Diese Problemfelder sind sehr komplex, und man kann die verschiedensten Aspekte der Welthandelsordnung diesen zuordnen. Wir wollen hier nur auf die grundlegenden und systematischen Aspekte zu sprechen kommen. Im Lichte der skizzierten Probleme müssen Marktzutrittsrechte also möglichst weitgehend in einer Weise definiert werden, dass:

– sie miteinander kommensurabel sind,
– sie offen gegenüber Interpretationen unter veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen
– und Gegenstand von Neuverhandlungen sein können, aber gleichzeitig
– möglichst weitgehend stabil, eindeutig und damit erwartungssicher sind.

An der Wurzel dieser Probleme steht neben dem Tatbestand einer Wirtschaft mit anhaltender Neuerungsdynamik die politische Ökonomie. Die politische Ökonomie spielt eine zentrale Rolle für die Frage nach dem Wert von Marktzutrittsrechten.

Dazu betrachten wir die Rolle der Regierungen, die über den Tausch von Marktzutrittsrechten entscheiden. Offensichtlich gibt es sehr unterschiedliche Interessen, die sich auf Marktzutrittsrechte richten:

– Die Exportinteressen im Inland und die ausländischen Importinteressen bewerten ein Marktzutrittsrecht eines anderen Landes nach dem erwarteten Marktpotential.
– Die Importkonkurrenz sieht das Recht unter dem Aspekt des Verlustes an Produzentenrenten.
– Die Konsumenten bewerten das Recht im Lichte der möglichen Preissenkungen bzw. Verbesserung der Angebotsstruktur.
– Es gibt darüber hinaus politisch relevante Gruppen, die wir allgemein als „stakeholder“ bezeichnen könnten, wie beispielsweise Umweltorganisationen.

Es hängt nun von der Natur des politischen Systems und der konkreten Form der Interessenartikulation ab, wie die Regierungen ihrerseits den Wert des Rechtes taxieren. Die Regierung steht offensichtlich nicht nur international in einer Tauschbeziehung, sondern muss auch inländisch zu einem Interessenausgleich gelangen: Ein einfaches Szenario ist beispielsweise, dass ein an das Ausland transferiertes Marktzutrittsrecht zum Verlust von Einkommenschancen von Inländern führt, die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich in politischen Kosten durch Verluste an Wählerstimmen niederschlagen.[24] Die Regierung setzt diese Kosten in Beziehung zu den Erträgen, die aus dem Transfer erzielt werden, und die sich innenpolitisch aus der positiven Reaktion von Nutzniessern des im Gegenzug getauschten Rechts ergeben; hinzu kommen außenpolitische Erträge, die ebenfalls wiederum innenpolitisch honoriert werden können.

Das bedeutet also, aus der Sicht der verhandlungsführenden Regierung besteht der Wert eines Marktzutrittsrechts gerade nicht in einfacher Weise aus den erwarteten Einkommenschancen (Umsatz etc.), sondern ist ein komplexes politisch-ökonomisches Konstrukt; dies ist auch der Grund, warum nur in genau definierten Kontexten quantitative Maße von Marktzutrittsrechten Anwendung finden.[25] Dieses Konstrukt ist zunächst eine rein subjektive Vorstellung politischer Unternehmer, die einen Tausch von Marktzutrittsrechten anstreben. Die tatsächlichen Folgen einer Liberalisierung können solche subjektiven Vermutungen bestätigen oder widerlegen, führen aber in jedem Fall zu einer „Objektivierung" von Wertzuweisungen, insofern sich eine öffentliche Meinung über die Kosten und Nutzen einer bestimmten Liberalisierungsmaßnahme bildet. Diese öffentliche Meinung wird wiederum zum externen Bewertungsstandard für die politischen Unternehmer.

Das Bewertungsproblem ist aber mit dieser Analyse nicht abschließend behandelt. Denn hinzu kommt die Überlegung, dass die Vergabe eigener Marktzutrittsrechte ja auch aus dem Motiv heraus geschieht, Sanktionsmöglichkeiten gegenüber anderen Ländern zu erhalten, so weit es keine externe Sanktionsinstanz gibt. Der Wert dieser Sanktionsmöglichkeiten ergibt sich wiederum aus dem Interesse inländischer Gruppen am ausländischen Marktzutritt und dessen Artikulation gegenüber der Regierung. Umgekehrt stehen die eigenen Marktzutrittsrechte in einer Austauschrelation zu den Marktzutrittsrechten der Tauschpartner, die ihrerseits diese unter dem Gesichtspunkt der sich ergebenden Sanktionsmöglichkeiten bewerten.

Insofern ist die Bewertung von Marktzutrittsrechten das endogene Ergebnis einer komplexen Dynamik von inländischen und internationalen Austauschbezie-

---

24 Ich kann hier nicht auf die umfangreiche Literatur zur endogenen Handelspolitik eingehen, die im Prinzip den Markt für Protektion analysiert, und die sich nach unterschiedlichen Modellierungsprämissen sortieren lässt; siehe etwa den Überblick bei *Ursprung* (2000). Das hier angedeutete Konzept einer politischen Optimierung ist besonders weit entwickelt in den gleichgewichtstheoretischen Ansätzen von *Grossman* und *Helpman,* beginnend mit (1994).

25 Dieser Gedanke ist vor allem von *Schwartz* und *Sykes* (1996) und *Sykes* (1996) entwickelt worden, die sich mit verschiedenen Ausnahmeregelungen und Sanktionen des GATT beschäftigen, in denen die Massgabe eine Rolle spielt, das negativ betroffene Vertragsparteien einen angemessenen Ausgleich erhalten sollen. Dieser Ausgleich wird nicht nach ökonomischen Kriterien bestimmt, sondern nach politischen (vgl. ähnlich *Finger / Harrison,* 1996, mit einer Fallstudie zu VER). Dies ist nur plausibel, insofern die ökonomischen Interessen nur indirekt auf die Entscheidungen der Politik Einfluss nehmen. *Anderson* (2002) beschäftigt sich ebenfalls mit dem Phänomen, dass die WTO-Regelungen zu Vergeltungsmassnahmen ökonomisch keinen Sinn machen (zum Beispiel kommen Vergeltungsmassnahmen gar nicht der ursprünglich geschädigten Industrie zugute).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hungen, in denen ein Abgleichen der politisch-ökonomischen Bewertungen in verschiedenen Ländern stattfindet. In diesem Sinne kann also der Markt für Marktzutrittsrechte auch als ein Markt für Politik betrachtet werden: Über das Konstrukt der Marktzutrittsrechte wird eine internationale Koordination der inneren politischen Ökonomie von Ländern möglich.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass Marktzutrittsrechte dynamische Phänomene sind, die im Verlauf des internationalen Tauschs erst geschaffen und in ihrer Gestalt fortlaufend verändert werden. In diesem Prozess spielen vor allem drei Faktoren eine zentrale Rolle.

– Erstens müssen die Marktzutrittsrechte eine Form erhalten, durch die möglichst die Transaktionskosten des Tauschs verringert werden. Dies gilt im Sinne der Transaktionskostentheorie vor- und nachvertraglich.
– Zweitens muss der Tausch der Rechte in dem Sinne effizient sein, als er zu einer möglichst weitgehenden Internalisierung aller Kosten der Nutzung von Marktzutrittsrechten führt.
– Drittens muss der Tausch auf einer zuverlässigen Kommunikation beruhen, d. h. die Möglichkeit der Täuschung möglichst minimieren.

Wenden wir uns zunächst dem Problem der Internalisierung zu.

III. Die institutionenökonomische Effizienz von Marktzutrittsrechten bestimmt sich durch den Grad der Internalisierung binnenwirtschaftlicher und grenzüberschreitender Externalitäten

Betrachten wir exklusiv die Ebene des Tausches von Marktzutrittsrechten, dann bestehen die Kosten der Nutzung eines Marktzutrittsrechtes aus den Kosten, die sich für die Regierung eines Landes durch die Zurverfügungstellung eines eigenen Rechtes ergeben, und umgekehrt. Wie wir gesehen haben, spiegeln diese Kosten nichts anderes wider als den internen politischen Kalkül im Interessenausgleich zwischen unterschiedlichen betroffenen Gruppen. Die Regierung kann hier entweder sich an Vermutungen über die subjektive Betroffenheit der unterschiedlichen Gruppen orientieren, oder sie kann einfach den von diesen Gruppen ausgesendeten Signalen folgen. Die letztere Annahme liegt den herrschenden Modellen politischer Ökonomie zugrunde: Dort bewertet die Regierung die Marktzutrittsrechte zum Beispiel nach den erzielbaren Stimmengewinnen und -verlusten oder nach den politischen Unterstützungsleistungen. Sie würde also beispielsweise ein Marktzutrittsrecht dann mit einem anderen Land tauschen, wenn der Stimmenverlust durch die Vergabe des Rechts genau übertroffen würde durch den Gewinn aus der Nutzung des erhaltenen Rechts. Im einfachsten Fall würde also genau dann eine Liberalisierung erfolgen, wenn die negativ betroffene Importkonkurrenz durch die positiv betroffenen Exportproduzenten überstimmt würde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wie wir oben gesehen haben, wäre eine solche Analyse noch erheblich zu vereinfacht. Aber ein zentraler Punkt zur Internalisierung kann bereits jetzt geklärt werden: Auf dem Markt für Marktzutrittsrechte liegen dann in der Tendenz effiziente Lösungen vor, wenn eine möglichst breite Inklusion von Interessen stattfindet. Diese Inklusion wäre gleichbedeutend mit einer Internalisierung aller politischen Kosten der Vergabe eines Marktzutrittsrechts. Offensichtlich ist aber eine vollständige Internalisierung nur unter der Annahme einer transaktionskostenfreien politischen Organisation denkbar, was paradoxerweise eine unendlich feine Differenzierung von Interessen und damit aber auch von Rechten nach sich ziehen würde.[26] Bei positiven Transaktionskosten wiederum ergibt sich, dass die Entwicklung von Marktzutrittsrechten der politischen Ökonomie endogen ist: Eine viable Struktur von Rechten entsteht dann, wenn kein latentes Interesse mehr die Transaktionskosten seiner Organisation aufbringen und damit eine Nachfrage nach neuen bzw. geänderten Rechten generieren kann.

Nun ist dies aber ein grenzüberschreitender Prozess, d. h. das Angebot eines ausländischen Marktzutrittsrechts kann inländisch Interessen generieren, weil die zusätzlichen Einkommensmöglichkeiten Anreize zur Überwindung von politischen Transaktionskosten bieten. Diese bilaterale Beziehung muss wiederum in ihrer Einbettung in multilaterale Beziehungen gesehen werden. Betrachten wir hierzu zunächst den bilateralen Austausch von Marktzutrittsrechten. Hier lässt sich mutatis mutandis *Viners* klassische Analyse des Regionalismus anwenden. Denn jeder solcher Austausch erzeugt eine Externalität bei allen anderen Ländern, die am Austausch nicht teilnehmen, da sich deren Exportpreise verändern und damit die Werte der von ihnen genutzten Marktzutrittsrechte. Diese Externalität ist formal analog zu einer technologischen, und nicht zu einer pekuniären, weil die Vermittlung der Externalität auf der jeweils anderen Ebene der internationalen Märkte stattfindet: Anders gesagt, die Preisänderungen auf dem Markt für Güter und Leistungen sind technologische Externalitäten auf dem Markt für Marktzutrittsrechte, ebenso wie diese selbst umgekehrt als technologische Externalitäten von Tauschhandlungen auf dem letzteren aufgefasst werden können.

Aus globaler Perspektive müsste daher eine Internalisierung dieser Effekte gewährleistet sein, damit von einem effizienten Zustand gesprochen werden kann.[27]

---

26 *Furubotn* (1991) hat gezeigt, dass ein Paradox der Null-Transaktionskosten Annahme in der Neoklassik darin besteht, unendlich hohe Rent-Seeking Kosten zu verursachen, weil sich alle nur möglichen Interessen auch organisieren würden. In der Tat ergibt sich in verschiedenen Modellen des Marktes für Protektion, dass freier Handel zwar dann resultieren kann, wenn möglichst alle Interessen ihre Präferenzen äussern, jedoch kann dies bedeuten, dass sämtliche Gewinne an Renten durch die Liberalisierung über die Rent-Seeking-Ausgaben an die Regierung gehen; so im Modell von *Grossman* und *Helpman* (1994). Wird ausserdem berücksichtigt, dass Rent-Seeking Wettbewerb ein Positionswettbewerb ist, so kann ein erheblicher Teil des Sozialproduktes für den politischen Prozess verbraucht werden, selbst wenn im Ergebnis eine Liberalisierung steht; *Magee* et al. (1989) haben hier von „black hole tariffs“ gesprochen.

27 Dieses Kriterium spielt eine zentrale Rolle in den Arbeiten von *Bagwell* und *Staiger,* etwa (1997a), (1999b). *Bagwell* und *Staiger* betrachten allerdings nicht explizit einen Markt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Praktisch bedeutet dies allerdings erneut, dass sich die Frage nach der tatsächlichen Artikulation von Interessen stellt (vgl. zur Entwicklung des GATS *Narlikar,* 2001). Anders gesagt, auch hier wird der Grad der Internalisierung davon abhängen, wie weit ein Land seine Betroffenheit auch artikuliert. Dies hängt wiederum von der innenpolitischen Lage ab, also der Wertigkeit des getauschten Rechtes für Interessengruppen in von der Externalität betroffenen Drittländern.

Daraus ergibt sich, dass Marktzutrittsrechte bzw. der institutionelle Rahmen ihres Tausches dann eine effiziente Gestalt haben, wenn entweder die Interessen dritter beim bilateralen Tausch Berücksichtigung finden oder wenn von vornherein jeder bilaterale Tausch multilateral eingebettet ist. Der Multilateralismus ist aus dieser Sicht also nicht das Ergebnis der Zielsetzung, allgemeine Regeln zu formulieren, sondern Folge des Bedarfs an Internalisierung, der sich konkret durch die Artikulation von Interessen Dritter auf dem Markt für Marktzutrittsrechte ergibt. Wir werden sehen, dass dieser Zusammenhang durch die besondere Beziehung zwischen Meistbegünstigung und Reziprozität in der Welthandelsordnung hergestellt wird.

IV. Marktzutrittsrechte werden in einem evolvierenden Sprachsystem beschrieben, dessen Effizienz sich durch die induzierten Transaktionskosten ergibt

Der Begriff der Transaktionskosten spielte bereits eine wichtige Rolle bei der Analyse der Internalisierung. Wir wollen daher hier eine spezielle Problematik im Zusammenhang der Transaktionskosten betrachten, die sich aus dem Erfordernis ergibt, Marktzutrittsrechte zu beschreiben und auf diese Weise überhaupt erst für den Tausch zu operationalisieren.[28]

Wenn, wie wir oben festgestellt haben, der Wert von Marktzutrittsrechten eine komplexe politisch-ökonomische Kategorie ist, ergeben sich erhebliche Schwierigkeiten bei der eindeutigen Beschreibung von Rechten. Jedoch gilt dies auch für die Abgrenzung von Rechten als solche: Denn jedes Recht ist natürlich

– erstens, auf einen relevanten Markt bezogen, und
– zweitens, hängt tatsächlich mit einer Menge an komplementären handelsermöglichenden Leistungen zusammen.

---

für Marktzutrittsrechte. Bei ihnen ist die Unterscheidung zwischen Weltpreisen und lokalen Preisen ausschlaggebend: Solange Externalitäten nur über Weltpreise vermittelt werden, sehen sie eine effiziente Lösung realisiert, also im Sinne von pekuniären Externalitäten. Ineffizient wird eine Lösung, wenn die Handelspolitik eines Landes auch die lokalen Preise anderer Länder verändert.

[28] Die Bedeutung der Beschreibbarkeit für die Evolution von Eigentumsrechten hat besonders *Barzel* (1989) herausgearbeitet; theoretisch in neuerer Zeit dazu auch *Anderlini / Felli* (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Was das erste anbetrifft, so besteht aus Transaktionskosten-Gesichtspunkten ein trade-off zwischen der inhaltlich angemessenen Bestimmung eines Rechts und der Einfachheit und Klarheit seiner Beschreibung. Zum Beispiel stellt sich die Frage, in welchem Umfang ein Recht auch alle substitutiven Güter betrifft, insofern der relevante Markt derselbe ist. In der Sprache der internationalen Handelsordnung betrifft dies die Abgrenzung von „like products", auf die sich wiederum Beschreibungen von Marktzutrittsrechten beziehen (umfassend hierzu *Cottier / Mavroidis,* 2001). Beispielsweise kann eine Zollklassifikation zwischen zwei Produkten unterscheiden, die in einem Handelskonflikt von einer Partei als „like" angesehen werden. Diese zumeist als technische und juristische Frage behandelte Thematik besitzt offenbar einen zentralen Stellenwert in einer eigenständigen institutionenökonomischen Betrachtung des Marktes für Marktzutrittsrechte: Denn demzufolge ergäbe sich nicht nur das besondere Effizienzkriterium, die von einer bestimmten Beschreibung induzierten Transaktionskosten zu minimieren, sondern evolutorisch müsste wiederum gefragt werden, ob den beobachtbaren Formen solcher Beschreibungen im Zeitablauf eine solche Tendenz zur Minimierung von Transaktionskosten zugrundeliegt. Das bedeutet aber nichts anderes, als nach den Determinanten der Form der Marktzutrittsrechte selbst zu fragen.

Der zweite Punkt betrifft die oben bereits diskutierte Tatsache, dass sich jede Handelstransaktion in die Basistransaktion (Übergang der Rechte am Gut) und die transaktionsermöglichenden Leistungen zerlegen lässt. Daraus ergibt sich die Frage, welche Reichweite ein Recht eigentlich besitzt, da ja im Prinzip viele indirekte transaktionsermöglichende Leistungen relevant sein können. Dies knüpft in dem Sinne an die soeben erwähnte Thematik des „like product" an, weil sich grundsätzlich viele Weisen der Zerlegung eines Handelsgutes in verschiedene Aspekte vorstellen ließen, die wiederum selbst Gegenstand einer Transaktion werden können. Dies gilt um so mehr, je komplexer ein Gut wird: Das moderne Automobil ist mehr als nur das technologische Artefakt, sondern ist aus der Sicht des Käufers ein komplexes Bündel von Leistungen, die beispielsweise auch Finanzierung und Service einschließen. Wie können Beschreibungen von Marktzutrittsrechten diese Komplexität zu minimalen Transaktionskosten abbilden?[29]

Aus beiden Fragen ergibt sich eine besondere Begründung für das zentrale Ordnungsproblem des Marktes für Marktzutrittsrechte, nämlich die Anreize für die Parteien zu minimieren, getroffene Vereinbarungen zu hintergehen. Je geringer nämlich der Aufwand für die genaue Beschreibung der Rechte, desto größer werden die Spielräume für Handlungen, die im Vertrag nicht genau geregelt worden sind. Während dieser Tatbestand aus statischer Sicht als eine Verletzung von Optimalitätsbedingungen angesehen werden müsste, können wir dynamisch die These

[29] In der Praxis sind solche Fragen sehr bedeutsam, siehe beispielhaft *WTO Secretariat* (2001, 384) zu den Konsistenzlücken zwischen den GATS-Vereinbarungen zum Gesundheitssektor und zu Krankenversicherungen. Versicherungsleistungen können als transaktionsermöglichende Leistungen für den Handel mit Gesundheitsbezogenen Dienstleistungen angesehen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

formulieren, dass genau aus solchen Konstellationen die Kräfte generiert werden, das System der Beschreibung von Rechten fortzuentwickeln. Diese Feststellung kann auch so verallgemeinert werden, dass der Markt für Marktzutrittsrechte auch als ein Sprachsystem aufgefasst werden kann, mit dem die Teilnehmer versuchen, ihre Absichten und Wahrnehmungen untereinander zu kommunizieren und ihre Handlungen zu koordinieren. Je komplexer die zugrundeliegenden Sachverhalte, desto unwahrscheinlicher wird es, dass dieses Sprachsystem perfekt ist im Sinne einer Approximation an die wahren Verhältnisse. Daher können wir vermuten, dass das Niveau der Transaktionskosten im internationalen Handel im Zeitablauf steigen muss, mithin also die Anforderungen an das Sprachsystem und damit auch die regulierenden Institutionen stetig zunehmen.

V. Regierungen können glaubwürdige Tauschvereinbarungen nur durch nicht-linguistische Kommunikation absichern

Damit sind wir auf das letzte hier noch zu betrachtende Problem gestoßen: Kann ein Land glaubwürdig eine Vereinbarung über den Tausch von Marktzutrittsrechten schließen? Dem stehen grundlegende Schwierigkeiten entgegen, weil natürlich die Signalisierung einer Wertvermutung selbst nicht vertrauenswürdig ist. Dieses Glaubwürdigkeitsproblem stellt sich im Markt für Marktzutrittsrechte in jeder Hinsicht: Es setzt bereits an den binnenwirtschaftlichen Verhältnissen an, weil die Kommunikation von Interessengruppen an die politischen Unternehmer nicht notwendigerweise wahrhaftig sein muss, ja im Gegenteil starke Anreize zur Täuschung entstehen. Es überträgt sich analog auf die internationalen Transaktionen, weil die Regierungen unsicher darüber sein müssen, wie zuverlässig eine Kommunikation etwa über innenpolitische Wertigkeiten eines Marktzutrittsrechts eigentlich ist.

Dieses Glaubwürdigkeitsproblem liegt im Kern der herkömmlichen Analyse des Spezialisierungsdilemmas im Außenhandel. In Verbindung mit dem vorher betrachteten Problem der Beschreibung impliziert es, dass unabhängig von den guten Absichten einer Regierung es unmöglich sein kann, glaubwürdige Signale zu senden. Damit stoßen wir aber auf die Frage, wie eigentlich auf dem Markt für Marktzutrittsrechte erfolgreich kommuniziert werden kann.

Dieses Problem hat eine Doppelung, weil es nicht nur darum geht, die Absichten glaubwürdig zu kommunizieren, sondern auch die Wahrnehmungen der Situation, denn die gegenseitige Wahrnehmung dieser Wahrnehmungen (also das Problem des „common knowledge“) ist bestimmend dafür, wie die Partner die Anreize des anderen einschätzen und damit auch dessen Glaubwürdigkeit. In gewisser Weise ist dieses zweite Problem sogar fundamentaler, weil es erst bestimmt, ob „cheap talk“ in der Handelspolitik erfolgreich sein kann oder nicht (vgl. allgemein *Farrell / Rabin,* 1996). Letzteres wäre dann der Fall, wenn unterstellt würde, dass alle Regierungen der Freihandelsdoktrin folgten. In der Realität ist das aber nicht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Fall: Vielmehr gilt, dass die Form und Verlässlichkeit der vergebenen Marktzutrittsrechte durch den internen politischen Markt bestimmt werden. Die Wahrnehmung dieses Marktes durch ausländische Partner ist jedoch besonders schwierig. Insofern ist die Einschätzung der Anreize des Partners von großer Unsicherheit behaftet, woraus folgt, dass „cheap talk" nicht zum Erfolg führen kann.

Was ist der Ersatz für „cheap talk"? Im Prinzip haben wir eine Argumentationslinie bereits geführt, als wir von der mangelnden Viabilität der unilateralen Liberalisierung gesprochen haben. In der Tat ist die Ankündigung einer unilateralen Liberalisierung solange „cheap talk", als die nationale Souveränität nicht eingeschränkt wird. Der erste Schritt in Richtung einer erfolgreichen Kommunikation ist daher der Austausch von Zutrittsrechten: Denn in diesem Fall gibt es eine unabhängige Basis für eine Beurteilung der Anreize, unter denen der Handelspartner agiert. Dies sind die Kosten, die für eine tatsächliche Nutzung der sich eröffnenden Spezialisierungsmöglichkeit zu versenken sind.

Dennoch bleibt natürlich das Problem, wie die entsprechenden Vereinbarungen selbst glaubwürdig werden können. Es gibt neben der Einrichtung dritter Sanktionsinstanzen grundsätzlich zwei Wege, glaubwürdig zu kommunizieren. Der eine Weg besteht in der Einbettung der Vereinbarung in andere Beziehungen zwischen den Regierungen, die selbst ein höheres Maß an Glaubwürdigkeit besitzen. Der zweite und uns hier mehr interessierende ist das „costly signaling".[30] Letzteres hat weit reichende Implikationen für die institutionelle Evolution von Marktzutrittsrechten: Denn dies bedeutet, dass die Handlungen auf dem Markt für Marktzutrittsrechte selbst Signalcharakter erhalten, mithin also die sich ergebenden Institutionen nicht nur danach beurteilt werden dürfen, wie sie selbst den Austausch von Rechten regeln, sondern wie sie auch als Medium und Mittel der Kommunikation dienen. Die Theorie des „costly signalling" besagt, dass Signale erst dann glaubwürdig sind, wenn sie mit besonders hohen Kosten für den Sender einhergehen, weil dies Anreize schafft, nur solche Signale zu senden, die auch tatsächliche Absichten des Senders kommunizieren bzw. weil die Kosten direkte Indikatoren für die zu transferierende Information sind.

Unter Bezug auf den vorherigen Abschnitt bedeutet dies, dass das Sprachsystem des Marktes für Marktzutrittsrechte nicht nur auf die linguistische Kommunikation im engen Sinne eingegrenzt werden kann. Die institutionenökonomische Analyse muss sich vielmehr allen Formen nicht-linguistischer Signale zuwenden. Es liegt auf der Hand, dass dann dem Einzugsbereich des rekonstruierten Sprachsystems gar keine prinzipiellen Grenzen mehr gesetzt sind: Jeder Sachverhalt kann zu einem Signal werden, wenn er von Sender und Empfänger in dieser Weise auf-

[30] Die Theorie des „costly signaling" ist besonders in der Arbeitsmarkttheorie entwickelt worden. Ich folge hier aber einer Generalisierung, die in der biologischen Evolutionstheorie unter dem Titel „handicap principle" von *Zahavi* und *Zahavi* (1997) entwickelt worden ist. Die Zahavis haben eine generelle Theorie der „signal selection" vorgelegt, die sich mit der Evolution von sprachlicher und nicht-sprachlicher Kommunikation befasst.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gefasst wird, bzw. mehr noch, Signale können auch ausschließlich durch den Empfänger als solche konstruiert werden. Diese kreative Funktion der Sprache kommt auf den verschiedenen Ebenen des Außenhandels zum Tragen: Zum Beispiel können auch die Akteure auf dem Markt für Waren und Leistungen bestimmte Sachverhalte des Marktes für Marktzutrittsrechte als Signal an ihre Wettbewerber einsetzen, was wiederum deren Signalwirkung in der Kommunikation zwischen Regierungen berührt.[31]

Im Ergebnis entsteht also eine vierfache Verschachtelung von Effizienzkonzepten bei der Betrachtung einer Marktzutrittsrechte konstituierenden Institution, die wir am Beispiel eines Zolls illustrieren:

– Die Institution kann, wie traditionell üblich, unter dem Gesichtspunkt ihrer Wirkung auf die Allokationseffizienz des Marktes für Güter und Leistungen betrachtet werden; dies sind beim Zoll also die Effekte auf die Verteilung von Produzenten- und Konsumentenrenten.
– Sie kann aber auch institutionenökonomisch auf ihre Effekte für die Transaktionskosten dieses Marktes hin befragt werden; beim Zoll richtet dies den Blick auf Kosten der Zollverwaltung, auf Erträge durch die Güterklassifikation und deren mögliche Vorteile bei der Organisation der Märkte oder seinen möglichen Finanzierungsbeitrag zu Produktion außenhandelsspezifischer öffentlicher Güter.
– Dieselbe Institution kann – und sollte primär – hinsichtlich ihrer Wirkungen auf den Tausch von Marktzutrittsrechten analysiert werden, was im Wesentlichen ein institutionenökonomisches Effizienzkonzept impliziert, wie die Betrachtung von Transaktionskosten, die auf dieser Ebene häufig als politischen Transaktionskosten bezeichnet werden; beim Zoll ginge es hier um seine Rolle bei der Sanktion von Handelspartnern, falls diese ihrerseits sich nicht an verkündete Zollprozeduren halten.
– Schließlich kann die Institution auch Effekte auf die Kommunikationsprozesse ausüben, die sie zum Gegenstand haben, und zwar insbesondere dann, wenn sie kostspielige Nebenwirkungen hat, die sie selbst zu einem leistungsfähigen Signal werden lassen; beim Zoll kann dies bedeuten, dass gerade die Allokationsmängel auf der ersten Ebene konstitutiv sind für seinen Charakter als glaubwürdiges Signal auf dem Markt für Marktzutrittsrechte.

[31] Ein Beispiel (siehe *Cassing / To,* 1999): Bei Anti-Dumping Verfahren kann es geschehen, dass einzelne inländische Produzenten eine entsprechende Initiative ihrer Industrie nicht unterstützen, weil sie damit ihren Wettbewerbern signalisieren wollen, dass ihre Kostenstruktur so geartet ist, dass sie einen Preiswettbewerb mit den Importen durchstehen werden. Paradoxerweise hat dies zur Folge, dass die Regierung kein Anti-Dumping Verfahren anstrengen kann, obgleich die Datenlage dies aus ihrer Sicht rechtfertigen würde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

D. Die Regulierung des Marktes für Marktzutrittsrechte in der herrschenden Welthandelsordnung

Wir wollen uns nun kurz und bündig einigen empirischen Beobachtungen zur Welthandelsordnung zuwenden, die wir im Lichte unserer institutionenökonomischen Konzeption eines „Marktes für Marktzutrittsrechte" reinterpretieren. Es wird zu zeigen sein, dass viele Ansätze in der Literatur innerhalb dieses neuen Rahmens eine sinnvolle Position einnehmen, was ich als erhebliche Unterstützung meiner Sicht nehme, auch wenn die Beiträge selbst nicht diese Perspektive aufweisen.

I. Die Schaffung der WTO: Stärkung der nationalen Souveränität und des Reziprozitätsprinzips

Es wurde eingangs bereits angesprochen, dass sich in der Literatur inzwischen eine revisionistische Sicht der WTO findet, welche diese gerade nicht als den Übergang zu einer stärker regelgebundenen Handelspolitik und möglicherweise sogar als einen Schritt in Richtung einer übergeordneten Instanz zur Regulierung des Welthandels deutet. Dass eine solche Deutung überhaupt möglich ist, liegt zunächst einmal daran, dass die WTO keine „chartered", sondern eine „contractual organization" ist: Die WTO ist also eigentlich nur ein organisatorisches Epiphänomen der Gesamtzahl aller zugrundeliegenden Vertragsbeziehungen (vgl. *Winham,* 1998). Dies bedeutet gleichzeitig, dass sie vollkommen auf die Zustimmung der Mitglieder zu allen Handlungen angewiesen ist. Diese Stärkung des Konsensprinzips impliziert, dass auch die nationale Souveränität faktisch weiter ausgebaut worden ist, mithin also eine zentrale institutionelle Bedingung des Marktes für Marktzutrittsrechte.

Fragt man nach dem Kriterium, das an die Viabilität der Vertragsstruktur angelegt ist, so ist dies zuallererst die Reziprozität der unterliegenden bilateralen Beziehungen. Mit der üblichen Betonung des Prinzips der Meistbegünstigung wird eigentlich der Tatbestand verschleiert, dass ja die tatsächliche Verteilung von Marktzutrittsrechten das Ergebnis von Verhandlungszyklen ist, die selbst nach dem Prinzip der Reziprozität organisiert sind. Das heißt, für die Ergebnisse der Verhandlungen gilt dann zwar die Meistbegünstigung, die Zustimmung aller Beteiligten zum erreichten Zustand spiegelt aber ein Tauschgleichgewicht wider, das unter Einwirkung von Transaktionskosten zustandekommt: Denn die Einbeziehung von Tauschparteien erfolgt nach Regeln, die deren Gewicht im bilateralen Handel und entsprechende Bereitschaft zum Eintritt in Verhandlungen abbilden (wie etwa in den früheren Zollrunden gemäß der „principal supplier rule", vgl. *Hoekman* und *Kostecki,* 2001, 126 ff.).

Die Allgegenwart der handelspolitischen Reziprozität in allen WTO-Belangen ist ein systematischer Ausdruck des Tatbestandes, dass die WTO ein Markt für Marktzutrittsrechte ist. Im Einzelnen bedeutet dies:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

– Der Beitritt zur WTO ist nicht nach dem Prinzip des Beitritts zu einer Regelgemeinschaft gestaltet, sondern nach dem Prinzip eines Konsenses im Rahmen bilateraler Vereinbarungen. Das Reziprozitätserfordernis erfährt außerdem eine weitere Verschärfung in den Regelungen zu Vertragsverletzungen, die auch den Gedanken der „Wertäquivalenz" einführen. Es wird also eine aufschlussreiche Unterscheidung getroffen zwischen der informationsgenerierenden Erstverhandlung von Beitritten und den Regelungen von Änderungen auf der Basis einer bereits erfolgten Einigung. Im letzteren Fall wird ein Mechanismus der weiteren Spezifikation von Wertzuweisungen geschaffen. Das Streitschlichtungsverfahren, oft als eigentlicher Ausdruck stärkerer Regelbindung angesehen, ist aus dieser Sicht ein zentrales Element des Marktes für Marktzutrittsrechte, insofern es eine laufende inhaltliche Neubestimmung reziproker Austauschbeziehungen erlaubt (vgl. ähnlich *Finger,* 1998).

– In der Tat hat seit Gründung der WTO die Zahl von Handelskonflikten, die formal verhandelt werden, immer weiter zugenommen (*Reinhardt,* 2000). Dies gilt vor allem für demokratische Staaten. Dieser Tatbestand wird häufig so interpretiert, dass die Bedeutung von Interessenpolitik zugenommen hat, und dass gleichzeitig ein Gegengewicht über die WTO wirksam wird. Aus unserer Sicht kann diese Entwicklung aber auch so gedeutet werden, dass die Breite und Tiefe des Marktes für Marktzutrittsrechte wächst, wobei gleichzeitig die rasche wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahrzehnte dazu führt, dass bestehende Tauschvereinbarungen ständig destabilisiert werden. Bei demokratisch verfassten Staaten bedeutet dies, dass die Mechanismen, die internen und externen Interessenausgleich vollziehen, komplexer werden. Das Streitschlichtungsverfahren dient dazu, bestehende Tauschvereinbarungen neu zu bewerten und gegebenfalls anzupassen.

– Das Streitschlichtungsverfahren der WTO hat zwar einerseits einen stärker bindenden Charakter; in der Praxis jedoch zeigt sich, dass die Dauer der Verfahren zunimmt. Generell gilt auch, dass eine Streitschlichtung, die nur reziproke Vergeltung zulässt, nicht geeignet ist, ein Regime des freien Handels durchzusetzen (*Lockwood / Zissimos,* 2002; *Bown,* 2004). Dies ist aus unserer Sicht kein Defekt, sondern erneut ein Hinweis auf einen unterliegenden Markt für Marktzutrittsrechte. Die WTO verkörpert weder das Prinzip multilateraler, regelgebundener Sanktionen noch der Bemessung von Sanktionen nach dem Prinzip der Abschreckung, im Sinne einer tatsächlichen Durchsetzung von Liberalisierungszielen.

Bei der Diskussion der Reziprozität ist freilich zu beachten, dass durch das Rechtsverständnis der USA in der Welthandelsordnung zwei unterschiedliche Reziprozitätskonzepte zum Tragen kommen: Nämlich die allgemeine, von *Jagdish Bhagwati* (1982) als „first difference reciprocity" bezeichnete Reziprozität und die „Status quo Reziprozität", wobei letztere sich häufig mit dem Konzept der „Fairness" verbindet (*Bhagwati,* 1993). Die allgemeine Reziprozität kommt bislang in den GATT und GATS Runden sowie weitestgehend bei Beitrittsverhandlungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zum Tragen und bedeutet, dass als Wertmaßstab für die angebotenen Marktzutrittsrechte eines Landes dessen interne politisch-ökonomische Kosten angelegt werden, mit dem Ziel, eine Vergleichbarkeit der Tauschleistungen relativ zum jeweiligen Ausgangszustand eines Landes zu erreichen. Die Status-quo Reziprozität bedeutet hingegen, dass ein allgemeiner Standard definiert wird, den alle Länder zu realisieren haben, und dass bei der Reziprozität nicht die individuellen Kosten betrachtet werden, sondern die Kosten, die durch Sanktionen entstehen, die das Ziel der Angleichung an den Standard durchsetzen sollen.

Dieses Nebeneinander von zwei Formen der Reziprozität erklärt im Wesentlichen, warum der real existierende Markt für Marktzutrittsrechte mit der Gründung der WTO einen hybriden Charakter erhalten hat, indem unter anderem durch die Regelungen zu intellektuellen Eigentumsrechten eine Standardisierung von Zutrittsrechten auf einem globalen Niveau durchgesetzt wird (vgl. *Gaisford / Kerr,* 2001, 141). Anders als die alten GATT-Verhandlungen ist ein solches Verfahren mit erheblichen Verteilungswirkungen zwischen den Ländern verbunden, weil diese unterschiedliche, also nicht im allgemeinen Sinne reziproke Anpassungslasten zu tragen haben. Diese Verteilungswirkungen könnten nur durch domänenübergreifende Formen des Tausches gemildert werden, was jedoch nur ansatzweise geschah.[32]

II. Vom GATT zum GATS und weiter: Zunehmende Komplexität der Beschreibung von Markzutrittsrechten

Betrachtet man die Entwicklung der Welthandelsordnung der Nachkriegszeit, so wird gewöhnlich auf die zunehmende Reichweite ihrer Regelungen und auf den Fortschritt bei der Einbeziehung handelsrelevanter Tatbestände hingewiesen. Aus unserer Perspektive ist dies nichts anderes als die Evolution der Institutionen, die Marktzutrittsrechte definieren und abgrenzen.

Hier ist kein Raum, auf Details einzugehen. Generell gilt, dass diese Evolution in Richtung einer zunehmenden Komplexität der Beschreibung von Rechten verläuft. Grob gesagt, ist der Ausgangspunkt die Beschreibung durch quantitative Größen, nämlich Zölle und Quoten. Mit dem Konzept der „nicht-tarifären Handelshemmnisse“ wurde der Blick auf das Spektrum handelsermöglichender Trans-

[32] Ich kann auf diesen komplizierten Punkt nicht ausführlicher zu sprechen kommen. *Panagariya* (2000) ist einer der namhaften Kritiker der einschlägigen WTO-Vereinbarungen und zeigt auf, dass die Entwicklungsländer mit der Zustimmung zu dem TRIPS Abkommen tatsächlich einer Täuschung über die tatsächlichen Kosten erlegen sind (ähnlich *Finger / Nogués,* 2002). Er forderte daher eine striktere Durchsetzung des Reziprozitätsprinzips durch eine Konditionierung des TRIPS mit Blick auf die Landwirtschaftspolitik der Industrienationen. *Stegemann* (1998) sieht in den Vereinbarungen zu intellektuellen Eigentumsrechten eine spezielle Form der Reziprozität, die sich nicht auf Handelsvolumina richten kann, sondern auf extrahierbare Renten. Dieser Sachverhalt wird durch die Deutung als Regelwerk verdeckt; die Entwicklungsländer haben in der Uruguay-Runde diese Rolle der Renten schlichtweg unterschätzt oder gar nicht gesehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aktionen eröffnet, und schließlich bedeutete das GATS eine systematische Befassung mit allen handelsermöglichenden Transaktionen und den Dienstleistungen als speziellem Gegenstand von Marktzutrittsrechten. Institutionenökonomisch ist diese Abfolge von Stadien zunehmender Komplexität von Marktzutrittsrechten plausibel:

– Zum einen verläuft die Entwicklungsrichtung von eindimensional-quantitativen Formen der Beschreibung (wie Zölle) in Richtung mehrdimensional-qualitativer Beschreibungen (wie die GATS Schedules), was als eine Zunahme der Transaktionskosten ex ante von Beschreibungen interpretiert werden kann. Im Ausgangspunkt weisen die Beschreibungen einen hohen Grad an Genauigkeit und Kommensurabilität ex ante auf, bilden aber ex post die tatsächlichen Möglichkeiten des Marktzutritts unzureichend ab.

– Deshalb ergibt sich zum anderen – wie theoretisch erwartet – die Motivation von Rechte-Änderungen aus der Dissipation von Renten, die bei einfachen und transaktionskostenminimalen Beschreibungen möglich wird (bei einer Beschreibung durch Zölle ergeben sich Handlungsspielräume im nicht-tarifären Bereich, die dann erneut geregelt werden müssen). Außerdem treiben die zunehmenden Kosten von Handelskonflikten den institutionellen Wandel des Systems.

Die Natur dieser verschiedenen Bereiche der WTO als ein Instrumentarium zur Klassifikation von Marktzutrittsrechten wird bereits beim Zoll deutlich, der gewöhnlich lediglich als eine Verteuerung des Handelsgutes beim Übergang über die Grenze begriffen wird. Wie die juristischen Auseinandersetzungen über protektionistische Verwendungen des Zolls jedoch zeigen, greift diese Beschreibung zu kurz. Denn wichtig ist auch die Frage, wie eigentlich die Abbildung von Zollsätzen auf Güterklassen erfolgt. Dabei gibt es ein Abgrenzungsproblem, das im Konzept des „like product“ aufgezeigt wird: Wenn nämlich Konflikte über die Frage entstehen, ob ein bestimmter Zollsatz für ein Produkt rechtmäßig ist oder nicht, so muss dieses Produkt einer bestimmten Zollklasse zugewiesen werden, für die der eingeklagte niedrigere Satz gilt. Das GATT wendet hier gerade nicht das ökonomisch sinnvolle Kriterium der Abgrenzung von Produkten durch relevante Märkte an, sondern ordnet das Klassifikationsverfahren selbst dem Prinzip der Reziprozität unter.[33] Dies bedeutet, dass Änderungen von Klassifikationen dann akzeptabel sind, wenn sie in einem Austausch von Marktzutrittsrechten zweckmässig sind.

Noch bedeutender ist das Problem der Beschreibung im Kontext des GATS, das einem Prinzip der sektoralen Reziprozität folgt, bei dem die Marktzutrittsrechte explizit durch Positiv-Listen enumeriert und nach einem bestimmten System gekennzeichnet werden (vor allem durch die Differenzierung nach „modes of

[33] Ausführlich hierzu *Hudec* (2001). Er zeigt, dass in Streitschlichtungsverfahren, die Zollklassifikationen zum Gegenstand haben, nicht die ökonomischen Kriterien relevanter Märkte Anwendung finden, sondern die Reziprozität der sich ergebenden Verteilung von Marktzutritt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

access“).[34] Diese höhere Komplexität des GATS spiegelt die Tatsache wieder, dass Dienstleistungen viele Freiheitsgrade bei der Zerlegung in einzelne Transaktionen und damit partikulare Zutrittsrechte aufweisen und gleichzeitig nur sehr schwer quantitativ-kommensurable Standards für den Vergleich von Rechten definiert werden können. Die ökonomisch vorzugswürdige Form der „Negativ-Listen“ wird vermutlich deshalb nicht in reiner Form gewählt, weil dann eine hohe Unsicherheit darüber bestünde, welche inhaltliche Bestimmung die komplexen Marktzutrittsrechte eigentlich haben. Das Ergebnis ist eine Mischform zwischen Positiv- und Negativliste, bei der Sektoren zunächst positiv eingegrenzt werden, in denen Zutrittsrechte ausgetauscht werden, und diese dann hinsichtlich der geltenden Einschränkungen genau umschrieben werden.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass Marktzutrittsrechte also solche immer auch ein Verfahren voraussetzen, mit dem die Erfüllung der Tauschvereinbarungen selbst beschrieben werden kann. Dies verweist auf das grundlegende Problem, wie eigentlich zwischen „Handelswiderständen“ („trade resistances“) und Rechten differenziert werden kann, und wie gleichzeitig die Verantwortlichkeit für eine perzipierte Nicht-Erfüllung von Vereinbarungen zuschreibbar ist. Trivial erscheint zunächst die Forderung nach einer angemessenen statistischen Erfassung – aber tatsächlich ist diese kaum verfügbar.[35] Das bedeutet aber wiederum, dass eine weitgehende Unsicherheit darüber besteht, ob bestimmte wahrgenommene Einschränkungen der Handelsmöglichkeiten tatsächlich auf einer Verletzung von Marktzutrittsrechten beruhen oder auf andere Faktoren zurückzuführen sind, vor allem auch mangelnde Kompetenzen des Exporteurs zur Nutzung der eröffneten Marktchancen.[36] Daraus folgt aber, dass im Verlauf der institutionellen Evolution die Schwierigkeiten bei der zuverlässigen und vollständigen Beschreibung von Marktzutrittsrechten immer mehr zunehmen, mithin also die Tauschvereinbarungen offener werden. Demzufolge entsteht ein Glaubwürdigkeitsproblem, dass eine Nachfrage nach zusätzlichen Mechanismen der Absicherung schafft.

---

34 Die Bewerung des GATS hinsichtlich der Rolle der Reziprozität ist in der Literatur nicht einheitlich. *Stephenson* (1999) spricht eindeutig von „sectoral reciprocity“, während *Low / Mattoo* (2003) die GATS Schedules eher als einseitige Liberalisierungsprogramme ansehen und gerade eine Stärkung der Reziprozität fordern.

35 Die Erfassung von Handelsbarrieren in einer weise, die international vergleichbar ist, wird jenseits der Zölle und des „commodity trade“ ein eigenständiges Forschungsgebiet. Dessen Schwierigkeiten sind theoretischer wie auch empirischer Natur, wie *Anderson* und *van Wincoop* (2004) ausführlich darlegen. Daten werden häufig nur bei internationalen Sonderorganisationen erhoben, wie etwa der International Telecommunications Union, siehe *Warren* (2000) und *Abrenica / Warren* (2003). Sie sind jedoch nie ohne weitere Bearbeitung verwendbar, zum Beispiel in Gestalt der Entwicklung spezieller „trade restrictiveness“ Indices.

36 Der ohne Zweifel notorische Fall dieses Wahrnehmungsproblems ist sicherlich Japan, das eine ganze Forschungstradition zur Frage begründet hat, wie man wahrgenommene Marktzutrittsbarrieren in politisch zu verantwortende und „natürliche“ zerlegen kann; siehe die ausführlichere Diskussion in *Herrmann-Pillath* (2001) und die dort zitierte Literatur. Das Konzept der „trade resistances“ ist nicht ohne Grund erstmals mit Bezug auf den asiatisch-pazifischen Raum analytisch ausdifferenziert worden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Kostspielige Handelspolitik ist ein Mechanismus glaubwürdiger Kommunikation

Nicht-linguistische Kommunikation in der Handelspolitik schließt auch sehr indirekt wirkende Mechanismen ein. Vor allem muss das System selbst sicherstellen, dass eine Konvergenz der wechselseitigen Erwartungen stattfindet, also ein „common knowledge“ entsteht. Wie bereits betont, betrifft dies besonders die Wahrnehmung der Anreizstrukturen der Handelspartner. *Bagwell* und *Staiger* (1990) haben hier die Hypothese vorgelegt, dass eine quantitative Steuerung des Außenhandels unter Umständen deswegen effizient im Sinne einer Maximierung der Handelsmöglichkeiten ist, weil sie bedeutet, dass die Anreize aller Partner transparent sind. Denn wenn der Handel insgesamt quantitativ eingeschränkt wird, fallen die Anreize zur kurzfristigen Defektion geringer aus, so dass die Marktzutrittsrechte verlässlicher werden. Dieses Argument verweist auf den allgemeinen Punkt, dass die Auslöser von handelspolitischen Maßnahmen selbst transparent sein müssen. Auch hier gibt es wieder einen trade-off der beschreibenden Funktionen: Denn einfach und transparent sind quantitative Größen wie etwa die Entwicklung von Importvolumina, die aber gleichzeitig die Realität nicht angemessen abbilden. Komplexere Auslöser würden die Realität besser abbilden, aber gleichzeitig die Kommunikationskosten erhöhen.

Wir haben oben bereits darauf hingewiesen, dass es in nicht-linguistischer Kommunikation der Fall sein kann, dass gerade allokativ ineffiziente Formen der Handelspolitik einen besonders hohen Signalgehalt haben können (ähnlich *Pahre,* 1998). Daraus entsteht ein Paradox: Während also herkömmlich die Ökonomen besonders nachdrücklich die Sinnlosigkeit hohen Zollschutzes in bestimmten Branchen anprangern, ergäbe sich aus dieser Sicht, daß dieser Zollsatz ein Signal gibt, in dem die politisch-ökonomische Wertigkeit der zugrundeliegenden innenpolitischen Konstellation glaubwürdig kommuniziert wird. Wir können dies als „handelspolitisches Handicap-Prinzip“ taufen: je allokationstheoretisch irrationaler die Handelspolitik, desto eindeutiger und zuverlässiger das handelspolitische Signal.

Bei näherer Betrachtung hat diese Signalwirkung selbst unterschiedliche Funktionen. Grundsätzlich lassen sich zwei Klassen unterscheiden: Erstens kann ein Signal dazu dienen, die besondere Konfliktbereitschaft der Politik zu anzuzeigen, also einer handelspolitischen Abschreckung dienen; zweitens kann das Signal kommunizieren, dass die Problemlage eine tatsächlich ernste ist.

Der zweite Fall dürfte in einigen handelspolitischen Institutionen gegeben sein, die in den letzten Jahrzehnten besonders viel Kritik erfahren haben und interessanterweise auch tatsächlich von den WTO Mitgliedern für ungültig erklärt wurden. Der wichtigste Fall sind die Freiwilligen Exportbeschränkungen als ein Substitut für Importbeschränkungen. Grundsätzlich sind in der allokationstheoretischen Analyse alle Importbeschränkungen mit Kosten verbunden, so dass eigentlich immer argumentiert werden könnte, die sich ergebenden gesamtwirtschaftlichen Kosten könnten Signalcharakter besitzen. Im Falle der VER kommt aber hinzu,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dass tatsächlich eine Rente an die Exporteure transferiert wird, so dass also nicht nur Kosten für den Importeur auftreten, sondern tatsächlich diese Kosten zum Teil für das Inland verloren gehen. Aus dieser Sicht wäre also das VER ein Mechanismus, durch den die inländische Politik an das Ausland kommunizieren kann, dass die am Ausgangspunkt stehenden innenpolitische Situation (z. B. steigende Arbeitslosigkeit im Automobilbau) als ernsthaftes Problem wahrgenommen wird und somit Lösungen dringend benötigt werden. Eine ähnliche Rolle können beispielsweise Zollquoten spielen, die es ebenfalls erlauben, gezielt Renten an bestimmte Exporteure zu verschieben (in diesem Sinne ausführlich *Feenstra / Lewis,* 1991).

Gleichwohl ist diese Deutung nicht zwingend, denn das Signal kann auch ein einfaches Signal der Stärke sein. Daraus ergibt sich, dass die nicht-linguistische Kommunikation selbst auch einem Glaubwürdigkeitsproblem ausgesetzt ist, das aus ihrer möglichen Multi-Funktionalität herrührt. Allokationstheoretisch irrationale Handelspolitik kann also in einfacher Weise auf Machtpositionen von Ländern beruhen, die durch solche Signale weiter verfestigt werden. Daraus leitet sich also interessanterweise die Frage nach der Möglichkeit machtfreier Kommunikation auf dem Markt für Marktzutrittsrechte ab, die wir hier nicht weiter verfolgen können. In jedem Fall scheint im konkreten Fall der Abschaffung von VER die Motivation der Parteien eine wichtige Rolle gespielt haben, die Oktroyierung solcher Vereinbarungen durch mächtige Handelsnationen zu unterbinden.

IV. Regionalismus ist ein Mechanismus der Internalisierung bei zunehmender Komplexität von Marktzutrittsrechten

Ein besonderes charakteristisches Beispiel für eine Revision herkömmlicher Anschauungen zur Welthandelsordnung ist die Analyse des Regionalismus. Aus allokationstheoretischer Sicht sind regionale Präferenzabkommen grundsätzlich negativ zu beurteilen, wenn sie mit einer multilateralen Liberalisierung verglichen werden (*Bhagwati / Panagariya,* 1996). Wird aber Regionalismus als eine besondere institutionelle Form des Marktes für Marktzutrittsrechte betrachtet, ändert sich diese Einschätzung, wobei die zu treffenden Aussagen nicht notwendigerweise Originalität beanspruchen, sondern vielmehr eine ganze Reihe von Argumenten zu systematisieren erlauben, die in den letzten Jahren zur Erklärung der rapide zunehmenden Zahl solcher Initiativen vorgelegt wurden. Diese Argumente haben auch zu einer wohlwollenderen Einschätzung des Regionalismus geführt (*World Bank,* 2000).

Elementar ist zunächst die Feststellung, dass der Ausnahmetatbestand des Art. XXIV des GATT bis heute besonders locker gehandhabt wird (*WTO,* 2003, 29, 111). Dies wird plausibel, wenn wir erkennen, dass der Multilateralismus und der Regionalismus des GATT auf demselben Prinzip der Club-Reziprozität beruhen und sich lediglich durch die Zahl der Mitglieder unterscheiden *(vgl. Fratianni / Pattison,* 2001). Damit ist gemeint, dass in beiden Fällen keine regelgebundene

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Pflicht zur Aufnahme besteht. Regionalismus ist vielmehr gerade ein Korrelat der Meistbegünstigung, die ja aus institutionenökonomischer Sicht deswegen ambivalent ist, weil sie zwar einerseits eine Internalisierung erlaubt, gleichzeitig aber ein Freifahrerproblem erzeugt. Ein WTO-konformer Regionalismus ist eine der Formen, diesen Konflikt zu lösen. Sie ist besonders in allen Bereichen leistungsfähig, wo die Transaktionskosten eines Austauschs von Marktzutrittsrechten hoch sind: Deswegen ist es auch plausibel, dass regionale Arrangements in früheren Phasen der Liberalisierung weniger erfolgreich waren als heute, denn in den sechziger Jahren bewegte sich der Austausch noch vornehmlich im Bereich der durch Zölle und Quoten beschriebenen Handelshemmnisse, bei einer gleichzeitig erheblich niedrigeren Zahl von Verhandlungspartnern. Wenn heute wesentlich komplexere Probleme des Austauschs mit einer sehr großen Zahl von Ländern verhandelt werden müssen, wird der Regionalismus zu einer viablen institutionellen Lösung.

Außerdem ist zu beachten, dass der Markt für Marktzutrittsrechte eigenständige Probleme strategischer Organisation aufwirft. Charakteristisch für viele regionale Arrangements ist die enge Verflechtung mit politischen Aspekten der Beziehungen zwischen den teilnehmenden Ländern. Wir können diesen Tatbestand im Sinne der Einbettung von Transaktionen und damit einer Steigerung der Erwartungssicherheit deuten, aber darüber hinaus auch als eine Maßnahme, durch strategische Allianzen zwischen Ländern deren kollektive Verhandlungsmacht auf dem globalen Markt für Marktzutrittsrechte zu steigern (*Mansfield / Reinhardt,* 2003). Auch vor diesem Hintergrund ist die Zunahme der Zahl regionaler Arrangements leicht zu erklären, denn in älteren Phasen der Liberalisierung war der Welthandel noch durch eine vergleichweise geringe Zahl von Industrieländern beherrscht, während sich in den letzten zwei Jahrzehnten die Relationen sehr stark verschoben haben, mit erheblichen Auswirkungen auf die Verteilung von Verhandlungsmacht. Regionalismus ist aus dieser Sicht also ein notwendiges Korrelat der wachsenden Inklusivität des multilateralen Systems als einem Markt für Marktzutrittsrechte.

E. Konsequenzen für die normative Analyse der Handelspolitik

Wir haben im letzten Abschnitt an einigen knapp skizzierten Beispielen versucht zu zeigen, welchen Erklärungswert das Konzept des Marktes für Marktzutrittsrechte hat. Das GATT und die WTO weisen viele Institutionen auf, die als konstitutiv für einen solchen Markt betrachtet werden können: Sie sind also ein institutioneller Rahmen für die offene Evolution dieses Marktes in einer dynamischen, von Neuerungen bewegten Weltwirtschaft. Die Marktergebnisse sind die konkreten Formen der Regulierung des Marktes für Waren und Leistungen.

Im Verlauf der vorstehenden Überlegungen haben wir immer wieder implizit auch die normative Ebene berührt. Denn es ist klar, dass unser veränderter Blick auf die zwei Ebenen des internationalen Handels bedeutet, dass eine direkte Be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wertung von Institutionen durch allokationstheoretische Kriterien nicht mehr die einzige und vielleicht sogar eine eher irreführende ist.

Will man diese implizite normative Dimension explizit machen, so bedeutet dies, dass handelspolitische Institutionen dahingehend befragt werden, ob und wie sie zu einem erfolgreichen Austausch von Marktzutrittsrechten beitragen. Dahinter steht als grundlegende Prämisse natürlich die Annahme, dass ein möglichst großes Volumen dieses Marktes selbst wünschenswert ist: Dies ist die institutionenökonomische Reformulierung des klassischen Freihandelspostulats. Denn je mehr Marktzutrittsrechte getauscht werden, desto freizügiger ist auch der Markt für Waren und Leistungen.

Der bedeutende Unterschied besteht aber darin, dass diese Freizügigkeit nicht mehr naiv als „Abwesenheit von staatlichen Interventionen in den Außenhandel" interpretiert wird, wie dies in der allokationstheoretischen Gegenüberstellung von Handel mit und ohne Zoll suggeriert wird. Institutionenökonomisch ist der Außenhandel durch und durch strukturiert als ein System von Marktzutrittsrechten, das sich dynamisch ständig verändert. Diese Rechte haben immer ein Doppelgesicht: Sie schränken Handel ein und ermöglichen ihn gleichzeitig. Diese Doppelfunktion erlischt erst in dem Moment, wo ein Gebiet einer einheitlichen Staatsgewalt unterstellt wird, und insofern der Marktzutritt binnenwirtschaftlich reguliert wird. Zum Beispiel macht es dann keinen Sinn, Freizügigkeit durch das Fehlen von Zöllen zu beschreiben, wie dies binnenwirtschaftlich sinnvoll wäre. Denn die Verfügbarkeit des Zollinstrumentes ist selbst einer der Mechanismen, mit denen ein Tausch von Marktzutrittsrechten nicht nur möglich wird, sondern vor allem auch anreizkompatibel umgesetzt werden kann. Normativ wäre es also nur dann wünschenswert, Zölle gänzlich abzuschaffen, wenn es andere Formen der Ermöglichung und Stabilisierung von Tauschbeziehungen gäbe.

Normativ muss ein besonderes Augenmerk der institutionenökonomischen Analyse auf der Ermöglichung von Kommunikation liegen und auf der Erreichung eines möglichst hohen Grades der Inklusion von Interessen.[37] Die Ermöglichung von Kommunikation ist insofern ein zentrales Anliegen, als sich normativ als Ziel der Handelspolitik definieren ließe, deren Kommunikationskosten möglichst gering zu halten; praktisch spielen solche Motive schon lange eine beachtliche Rolle, etwa im Zusammenhang der Gründung der WTO, als auch das Instrument der „Trade Policy Reviews" geschaffen wurde (vgl. *Laird,* 1999; *Hoekman / Kostecki,* 2001: 92 ff.). Auch dieser Punkt erlaubt eine Reinterpretation gängiger normativer Überzeugungen: Wenn gefordert wird, gesamtwirtschaftliche Effizienzverluste durch Handelspolitik möglichst gering zu halten, so können wir dies zumindestens teilweise so formulieren, dass die Signalkosten möglichst niedrig sein sollten. Anders als gewöhnlich üblich wird dies aber nicht an die Forderung geknüpft, den

[37] *Hoekman* (2002) weist etwa bei seiner Analyse der Post-Doha Agenda darauf hin, dass die Entwicklungsländer zunehmend Schwierigkeiten erfahren, die Kosten der Partizipation am immer komplexeren WTO-System zu tragen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einfluss von Interessen möglichst gering zu halten, sondern daran, andere Kommunikationsmechanismen einzuführen. Dies könnte beispielsweise implizieren, dass nicht mehr nur die Regierungen miteinander kommunizieren, sondern systematisch auch inländische Interessengruppen mit ausländischen Regierungen. Handelspolitik wird zu einer Aufgabe des kommunikativen Designs (zu einem praktischen Beispiel siehe *Kwon,* 1995).

Dies betrifft nicht nur die Fragen der systematischen Gestaltung der Kommunikationsprozesse, sondern auch sehr konkret die Gestaltung von Institutionen selbst. So müssen Mechanismen gefunden werden, die bei der zunehmend komplexeren Motivation von Handelspolitik in ethisch und technologisch unsicheren Bereichen es erlauben, Protektion glaubwürdig von anderen Formen der Abgrenzung von Marktzutrittsrechten zu unterscheiden. Auf der Grundlage der vorstehenden Überlegungen können dies spezielle Regelungen zur Übernahme von Kosten sein, die durch diese Institutionen anfallen (*Engel,* 1999; *Charlier / Rainelli,* 2002)

Mit der Forderung nach einer möglichst weitgehenden Inklusion von Interessen wird schließlich deutlich, dass die institutionenökonomische Betrachtungsweise sehr eng harmoniert mit den jüngeren Entwicklungen in der Handelspolitik „post-Seattle“. Ein Schlüsselbegriff taucht in diesen gesellschaftlichen Debatten immer wieder auf: die Macht. Sie spielt in gängigen außenhandelstheoretischen Ansätzen kaum eine Rolle. Institutionenökonomisch haben wir sie in diesem Papier auch nicht ausführlich diskutiert, jedoch wurde deutlich, dass hier in der Tat ein Kernproblem verborgen liegt. Handelspolitik als Kommunikationsprozess setzt voraus, dass die Möglichkeiten der der Teilnahme und Einflussnahme von Betroffenen möglichst gleich verteilt sind: denn Kommunikation ist immer der Versuch der Kontrolle des Verhaltens anderer und somit nie ein machtfreies Phänomen.[38] Daraus folgt eine Neubestimmung des Begriffs des freien Handels. Freier Handel wird nicht mehr auf ein allokationstheoretisches Nirwana bezogen, sondern auf die regulative Idee eines machtfreien Marktes für Marktzutrittsrechte.

[38] Grundsätzlich zu diesem Punkt *Männel* (2002). Nach Seattle ist dieser Umstand auch den Praktikern der Handelspolitik sehr deutlich geworden. *Moore* (2003) zeigt in seinen Schilderungen der Hintergründe insbesondere der Vorbereitungen zur Doha-Runde, dass gerade aus Sicht eines überzeugten Freihändlers eine offene und gleichberechtigte Partizipation aller Betroffenen eine Garantie für die Viabilität freien Welthandels ist. Ich habe die Rolle der Macht ausführlich in *Herrmann-Pillath* (2004) behandelt; in der „mainstream“ Literatur ist besonders auf *Maggi* (1999) zu verweisen, der sich mit der gegenseitigen Sanktionsmacht von Ländern befasst. In direktem Bezug zu unserem Konzept der Internalisierung hat Bown (2002; 2004) gezeigt, dass WTO-inkonforme handelspolitische Massnahmen durch die relative Stärke ihrer Terms-of-Trade-Wirkungen in bilateralen Beziehungen bestimmt werden. Diese relative Stärke betrachtet er explizit als „power balances“.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literatur

Abrenica, Ma. Joy / *Warren,* Tony (2003): International Trade in Telecoms Services, in: Martin / Pangestu (2003), 173 – 193.

Adam, Hildegard (1996): Das Zollwesen im fränkischen Reich und das spätkarolingische Wirtschaftsleben, Stuttgart: Steiner.

Anderlini, Luca / *Felli,* Leonardo (1999): Incomplete Contracts and Complexity Costs, in: Theory and Decision, Vol. 46, 23 – 50.

Anderson, James E. / *van Wincoop,* Eric (2004): Trade Costs, in: Journal of Economic Literature, Vol. XLII (3), 691 – 751.

Bagwell, Kyle / *Staiger,* Robert W. (1990): A Theory of Managed Trade, in: American Economic Review, Vol. 80 (4), 779 – 795.

Bagwell, Kyle / *Staiger,* Robert W. (1997a): An Economic Theory of the GATT, NBER Working Paper 6049.

Bagwell, Kyle / *Staiger,* Robert W. (1997b): Reciprocity, Non-Discrimination and Preferential Agreements in the Multilateral Trading System, NBER Working Paper 5932.

Bagwell, Kyle / *Staiger,* Robert W. (1999a): Domestic Policies, National Sovereignity and International Economic Institutions, NBER Working Paper 7293.

Bagwell, Kyle / *Staiger,* Robert W. (1999b): Multilateral Trade Negotiations, Bilateral Opportunism and the Rules of GATT, NBER Working Paper 7071.

Bhagwati, J. (ed.) (1982b): Import Competition and Response, Chicago and London: The University of Chicago Press.

Bhagwati, Jagdish (1993): Fair Trade, Reciprocity and Harmonization: The New Challenge to the Theory and Policy of Free Trade, in: Deardorff / Stern (1993), 547 – 598.

Bhagwati, Jagdish / *Panagariya,* Arvind (1996a): Preferential Trading Areas and Multilateralism – Strangers, Friends, or Foes?, in: Bhagwati / Panagariya (1996b), 1 – 78.

Bhagwati, Jagdish / *Panagariya,* Arvind (eds.) (1996b): The Economics of Preferential Trading Agreements, Washington: AEI Press.

Bown, Chad (2002): The Economics of Trade Disputes, the GATT's Article XXIII, and the WTO's Dispute Settlement Understanding, in: Economics and Politics, Vol. 14, 283 – 323.

Bown, Chad (2004): Trade Disputes and the Implementation of Protection Under the GATT: An Empirical Assessment, in: Journal of International Economics, Vol. 64(2), 263 – 294.

Canzoneri, M. / *Ethier,* W. / *Grilli,* V. (eds.) (1996): The New Transatlantic Economy, Cambridge: Cambridge University Press.

Casella, Alessandra / *Feinstein,* Jonathan (1991): Public Goods in Trade: On the Formation of Markets and Political Jurisdictions, CEPR Discussion Paper Series No. 511.

Cassing, James / *To,* Ted (1999): When and Why Do Domestic Respondents Oppose AD Petitions? CSGR Working Paper No. 37 / 99, Warwick.

Charlier, Christophe / *Rainelli,* Michel (2002): Hormones, Risk Management, Precaution and Protectionism: An Analysis of the Dispute on Hormone-Treated Beef Between the European Union and the United States, in: European Journal of Law and Economics, 14, 83 – 97.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Chisik, Richard (2003): Gradualism in Free Trade Agreements: A Theoretical Justification, in: Journal of International Economics, Vol. 59, 367 – 397.

Cottier, Thomas (1992): Intellectual Property Rights in International Trade Law and Policy: The GATT Connection, in: Aussenwirtschaft, 47. Jg. (I), 79 – 105.

Cottier, Thomas / *Mavroidis,* Petros C. (eds.) (2001): Regulatory Barriers and the Principle of Non-Discrimination in World Trade Law, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Deardorff, Alan V. / *Stern,* Robert M. (eds.) (1998): Constituent Interests and U.S. Trade Policies, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Deardorff, Alan V. / *Stern,* Robert (eds.) (1993): Analytical and Negotiating Issues in the Global Trading System. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Dixit, Avinash K. (1996): The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective, Cambridge: Cambridge University Press.

Duwendag, Dieter / *Siebert,* Horst (Hrsg.) (1980): Politik und Markt. Wirtschaftspolitische Probleme der 80er Jahre, Stuttgart / New York: Gustav Fischer.

Engel, Charles / *Rogers,* John H. (1998): Regional Patterns in the Law of One Price: The Roles of Geography versus Currencies, in: Frankel (1998), 153 – 183.

Engel, Eduardo (1999): Poisoned Grapes, Mad Cows and Protectionism, NBER Working Paper 6959.

Farrell, Joseph / *Rabin,* Matthew (1996): Cheap Talk, in: Journal of Economic Perspectives 10(3), 103 – 118.

Feenstra, Robert C. / *Grossman,* Gene M. / *Irwin,* Douglas A. (eds.) (1996): The Political Economy of Trade Policy, Cambridge / London: Cambridge University Press.

Feenstra, Robert C. / *Lewis,* Tracy R. (1991a): Negotiated Trade Restrictions With Private Political Pressure, The Quarterly Journal of Economics, January 1991, 1287 – 1307.

Findlay, Christopher / *Nikomborirak,* Deunden (2003): Liberalization of Air Transport Services, in: Martin / Pangestu (2003), 117 – 144.

Findlay, Christopher / *Warren,* Tony (eds.) (2000): Impediments to Trade in Services. Measurement and Policy Implications. London / New York: Routledge.

Finger, J. Michael (1998): GATT Experience with Safeguards: Making Economic and Political Sense of the Possibilities That the GATT Allows to Restrict Imports, World Bank, http: // econ.worldbank.org / docs / 256.pdf.

Finger, J. Michael / *Harrison,* Ann (1996): Import Protection for U.S. Textiles and Apparel: Viewed from the Domestic Perspective, in: Krueger (1996), 43 – 50.

Finger, J. Michael / *Nogués,* Julio J. (2002): The Unbalanced Uruguay Round Outcome: The New Areas in Future WTO Negotiations, in: The World Economy Vol. 25(3), 321 – 340.

François, Patrick / *Ypserle,* Tanguy van (2002): On the Protection of Cultural Goods, in: Journal of International Economics, Vol. 56, 359 – 369.

Frankel, Jeffrey A. (ed.) (1998): The Regionalization of the World Economy, Chicago: The University of Chicago Press.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fratianni, Michele / *Pattison,* John (2001): International Organization in a World of Regional Trading Agreements: Lessons From Club Theory, in: The World Economy, Vol. 24(3), 333 – 358.

Friedmann, Daniel / *Mestmäcker,* Ernst-Joachim (Hrsg.) (1993): Conflict Resolution in International Trade, Baden-Baden: Nomos.

Furubotn, Eirik (1991): General Equilibrium Models, Transaction Costs, and the Concept of Efficient Allocation in a Capitalist Economy, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 147, 662 – 686.

Gaisford, James D. / *Kerr,* William A. (2001): Economic Analysis for International Trade Negotiations. The WTO and Agricultural Trade, Cheltenham / Northhampton: Elgar.

Garfinkel, Michelle R. / *Skaperdas,* Stergios (eds.) (1996): The Political Economy of Conflict and Appropriation, Cambridge et al.: Cambridge University Press.

Gilpin, Robert (2001): Global Political Economy. Understanding the International Political Order, Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Gowa, Joanne (1994): Allies, Adversaries, and International Trade, Princeton: Princeton University Press.

Grossman, Gene M. / *Helpman,* Elhanan (1994): Protection for Sale, American Economic Review, Vol. 84(4), 833 – 850.

Grossman, Gene M. / *Rogoff,* Kenneth (eds.) (1995): Handbook of International Economics, Vol. 3, Amsterdam et al.: Elsevier.

Hall, H. Keith / *Kao,* Chihwa / *Nelson,* Douglas (1998): Women and Tariffs: Testing the Gender Gap Hypothesis in a Downs-Mayer Political-Economy Model, in: Economic Inquiry, Vol. XXXVI, 320 – 332.

Harms, Philipp / *Mattoo,* Aaditya / *Schuknecht,* Ludger (2003): Explaining Liberalization Commitments in Financial Services Trade, World Bank Policy Research Working Paper 2999.

Harris, Richard G. (1989): „Market Access“ in International Trade, in: Stern (1989), 263 – 292.

Herrmann-Pillath, Carsten (2001): Kritik der reinen Theorie des internationalen Handels, Band 1: Transaktionstheoretische Grundlagen, Marburg: Metropolis.

Herrmann-Pillath, Carsten (2004): Kritik der reinen Theorie des internationalen Handels, Band 2: Evolutionäre Politische Ökonomie, Marburg: Metropolis.

Herrmann-Pillath, Carsten (2005): Globalisierung des Marktes für Politik: Kognitiv-Kommunikative Voraussetzungen für Reformen der Welthandelsordnung, Wittener Diskussionspapiere Heft 137.

Hillman, Arye L. / *Moser,* Peter (1996): Trade Liberalization as Politically Optimal Exchange of Markets, in: Canzoneri et al. (1996), 295 – 316.

Hoekman, Bernard M. (2002): Strengthening the Global Trade Architecture for Development: The Post-Doha Agenda, in: World Trade Review, vol. 1(1), (March), 2002, 23 – 46.

Hoekman, Bernhard M. / *Kostecki,* Michel M. (200?): The Political Economy of the World Trading System. The WTO and Beyond, Oxford et al.: Oxford University Press.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hudec, Robert E. (2001): „Like Product“: The Differences in Meaning in GATT Articles I and III, in: Cottier / Mavroidis (2001), 101 – 123.

Irwin, Douglas A. (1996): Against the Tide. An Intellectual History of Free Trade, Princeton: Princeton University Press.

Krueger, Anne O. (ed.) (1996): The Political Economy of Trade Protection, Chicago / London: University of Chicago Press.

Krugman, Paul R. (1997): What Should Trade Negotiators Negotiate About? In: Journal of Economic Literature, Vol. XXXV, 113 – 120.

Kwon, Gi-Heon (1995): Transnational Coalitions Among Societal, State and International Actors: GM, Ford and Hyndai in the Canadian Anti-Dumping Case, in: The World Economy, 18(6), 805 – 816.

Laird, Sam (1999): The WTO's Trade Policy Review Mechanism – From Through the Looking Glass, in: Lloyd / Milner (1999), 22 – 56.

Lindsey, Brink (2000): Free Trade From the Bottom Up, in: Cato Journal, Vol. 19(3), 359 – 369.

Lloyd, Peter J. / *Milner,* Chris (eds.) (1999): The World Economy – Global Trade Policy 1999, Oxford / Malden: Blackwell.

Lockwood, Ben / *Zissimos,* Ben (2002): Trade Agreements with Limited Punishments, CSGR Working Paper No. 87 / 02, http: // www.warwick.ac.uk / fac / soc / CSGR / abwp8702.html.

Low, Patrick / *Mattoo,* Aaditya (2003): Approaches to Further Liberalization of Trade in Services, in: Martin / Pangestu (2003), 96 – 116.

Magee, Christopher (2002): Endogenous Trade Policy and Lobby Formation: An Application to the Free-Rider Problem, in: Journal of International Economics, Vol. 57, 449 – 471.

Magee, Stephen P. / *Brock,* William A. / *Young,* Leslie (1989): Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory. Political Economy in General Equilibrium, Cambridge: Cambridge University Press.

Maggi, Giovanni (1999): The Role of Multilateral Institutions in International Trade Cooperation, in: American Economic Review, Vol. 89(1), 190 – 214.

Maggi, Giovanni / *Rodríguez-Clare,* Andrés (1998): Import Penetration and the Politics of Trade Protection, NBER Working Paper 6711.

Männel, Beate (2002): Sprache und Ökonomie. Über die Bedeutung sprachlicher Phänomene für ökonomische Prozesse, Marburg: Metropolis.

Mansfield, Edward D. (1994): Power, Trade, and War, Princeton: Princeton University Press.

Mansfield, Edward D. / *Bronson,* Rachel (1997): The Political Economy of Major-Power Trade Flows, in: Mansfield / Milner (1997), 188 – 208.

Mansfield, Edward D. / *Milner,* Helen V. (eds.) (1997): The Political Economy of Regionalism, New York: Columbia University Press.

Mansfield, Edward D. / *Reinhardt,* Eric (2003): Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of GATT / WTO on the Formation of Preferantial Trading Arrangements, in: Interna.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Martin, Will / *Pangestu,* Mari (eds.) (2003): Options for Global Trade Reform. A View From the Asia-Pacific, Cambridge et al.: Cambridge University Press.

McCalman, Phillip (2002): Multi-lateral Trade Negotiations and the Most Favoured Nation Clause, in: Journal of International Economics, Vol. 57, 151 – 176.

Medin, Hege (2003): Firms' Export Decisions – Fixed Trade Costs and the Size of the Export Market, in: Journal of International Economics, Vol. 61, 225 – 241.

Mitra, Devashish (1999): Endogenous Lobby Formation and Endogenous Protection: A Long-Run Model of Trade Policy Determination, in: The American Economic Review, Vol. 89(5), 1116 – 1134.

Moore, Mike (2003): A World Without Walls. Freedom, Development and Global Governance, Cambridge et al.: Cambridge University Press.

Narlikan, Amrita (2001): Inter-State Bargaining Coalitions in Services Negotiations: Interests of Developing Countries, in: Stern (2001), 436 – 460.

Pahre, Robert (1998): Comments on Conference Version of Paper (Srinivasan), in: Deardorff / Stern (1998b), 255 – 262.

Panagariya, Arvind (2000): The Millenium Round and Developing Countries: Negotiating Strategies and Areas of Benefit, G-24 Discussion Paper No.1, UNCTAD and Harvard University Centre for International Development.

Panagariya, Arvind (2002): EU Preferential Trading Arrangements and Developing Countries, in: The World Economy Vol. 2(10), 1415 – 1432.

Perdikis, Nicholas / *Kerr,* William A. / *Hobbs,* Jill. E. (2001): Reforming the WTO to Defuse Potential Trade Conflicts in Genetically Modified Goods, in: The World Economy, Vol. 24(3), 379 – 398.

Petersmann, Ernst-Ulrich (1997): The GATT / WTO Dispute Settlement System. International Law, International organizations and Dispute Settlement, London / The Hague / Boston: Kluwer Law International.

Reinhardt, Eric (2000): Aggressive Multilateralism: The Determinants of GATT / WTO Dispute Initiation, 1948 – 1998, Department of Political Science, Emory University. http://userwww.service.emory.edu / ~erein / research / initiation.pdf.

Rodrik, Dani (1986): Tariffs, Subsidies, and Welfare with Endogenous Policy, Journal of International Economics, Vol. 21, 285 – 299.

Rodrik, Dani (1995): Political Economy of Trade Policy, in: Grossman / Rogoff (1995), 1457 – 1494.

Rose, Andrew K. (2004): Do We Really Know That the WTO Increases Trade?, in: American Economic Review, Vol. 94(1), 98 – 114.

Sauvé, Pierre / *Steinfatt,* Karsten (2000): Towards Multilateral Rules on Trade and Culture: Protective Regulation or Efficient Protection?, Melbourne: Australian Productivity Commission.

Schmidtchen, Dieter (1995): Territorialität des Rechts, Internationales Privatrecht und die privatautonome Regelung internationaler Sachverhalte. Grundlagen eines interdisziplinären Forschungsprogrammes, in: Rabels Zeitschrift, Vol. 59, 57 – 112.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schmidtchen, Dieter / *Schmidt-Trenz,* Hans-Jörg (1990): New Institutional Economics of International Transactions, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 9, 3 – 34.

Schwartz, Warren F. / *Sykes,* Alan O. (1996): Toward a Positive Theory of the Most Favored Nation Obligation and Its Exceptions in the WTO / GATT System, in: International Review of Law and Economics 16, 27 – 51.

Senti, Richard (1994): Die neue Welthandelsordnung. Ergebnisse der Uruguay-Runde, Chancen und Risiken, in: ORDO Band 45, 301 – 314.

Skaperdas, Stergios / *Syropoulos,* Constantinos (1996): Competitive Trade With Conflict, in: Garfinkel / Skaperdas (1996), 73 – 95.

Srinivasan, T. N. (1996): The Generalized Theory of Distortions and Welfare Two Decades Later, in: Feenstra et al. (1996), 3 – 25.

Staiger, Robert W. (1995): International Rules and Institutions for Trade Policy, in: Grossman / Rogoff (1995), 1495 – 1551.

Stegemann, Klaus (1998): The Integration of Intellectual Property Rights into the WTO System, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Diskussionsbeitrag 10 – 98.

Stephenson, Sherry M. (1999): Approaches to Liberalizing Services, Working Paper No. 2107, World Bank.

Stern, Robert M. (ed.) (1989): Trade and Investment Relations Among the United States, Canada, and Japan, Chicagor. University of Chicago Press.

Stern, Robert M. (ed.) (2001): Services in the International Economy, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Streit, Manfred E. / *Voigt,* Stefan (1993): The Economics of Conflict Resolution in International Trade, in: Friedmann / Mestmäcker (1993), 39 – 77.

Sykes, Alan O. (1996): The Economics of Injury in Antidumping and Countervailing Duty Cases, in: International Review of Law and Economics, Vol. 16, 5 – 26.

Trebilcock, Michael J. / *Howse,* Robert (1999): The Regulation of International Trade, Second Edition, London / New York: Routledge.

Tumlir, Jan (1983): International Economic Order and Democratic Constitutionalism, in: ORDO, Bd. 43, 71 – 83.

Ursprung, Heinrich W. (2000): Die Modellierung endogener Handelspolitik: „The Rake's Progress", in: Aussenwirtschaft, 55(I), 85 – 119.

Warren, Tony (2000): The Identification of Impediments to Trade and Investment in telecommunications Services, in: Findlay / Warren (2000), 71 – 85.

Willgerodt, Hans (1980): Grenzen der wirtschaftlichen Souveränität – Zur Mechanik von Protektion und Freihandel, in: Duwendag / Siebert (1980), 281 – 296.

Winham, Gilbert R. (1998): The World Trade Organization: Institution-Building in the Multilateral Trade System, in: The World Economy Vol. 21(3), 349 – 368.

Wohlgemuth, Michael (1998): Entry Barriers in Politics, or: Why Politics, Like Natural Monopoly, Is Not Organized as an Ongoing Market Process, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena, Diskussionsbeitrag 14 – 98.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

World Bank (2000): Trade Blocs, Oxford et al.: Oxford University Press.

WTO (2003): Annual Report 2003, Genf: WTO.

WTO Secretariat (ed.) (2001): Guide to GATS. An Overview of Issues of Further Liberalization of Trade in Services, London / The Hague / Boston: Kluwer Law International.

Zahavi, Amotz / *Zahavi,* Avishag (1997): The Handicap Principle. A Missing Piece of Darwin's Puzzle, Now York / Oxford: Oxford University Press.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kommentar zum Beitrag von Carsten Herrmann-Pillath

Was, wenn trotz Revision nur ein *déjà vu* bleibt?

Von *Stefan Voigt,* Kassel

Herrmann-Pillath (H-P) stellt in seinem Beitrag zwei konkurrierende Sichtweisen der WTO gegenüber: auf der einen Seite die etablierte Sicht der Dinge, auf der anderen die revisionistische, die er hier vertritt. Traditionell würde die WTO, wie bereits die Vorläuferorganisation GATT, als kollektives Arrangement interpretiert, das dazu diene, eine Liberalisierung des Welthandels zu erreichen und bestimmte Formen des Freifahrens zu unterbinden. Diese Sicht vermische normative mit positiver Analyse. Die revisionistische Sicht hingegen deute die WTO als Tauschregime, als einen „Markt" (Anführungsstriche von H-P), auf dem Länder Marktzutrittsrechte austauschen. Sie sei zudem methodisch sauberer, weil sie mit positiver Analyse vorlieb nehme. Ziel von H-P ist es, „bestimmte Muster in der institutionellen Evolution" zu identifizieren und zu erklären. Schließlich will er dabei helfen, daß nicht mehr die falschen, von Vertretern der etablierten Sicht genutzten, Effizienzkriterien zur Beurteilung von Handelspolitik genutzt werden, sondern die richtigen, mit Hilfe der revisionistischen Sicht gewonnenen.

Gegenüber dem ursprünglich vorgelegten Papier, das Reformblockaden überwinden wollte, „Ideen" und „Kognition" in die Handelspolitik aufnehmen und einen Paradigmenwechsel herbeiführen, mutet das hier vorgelegte Papier fast bescheiden an. Dennoch tritt es mit dem Anspruch an, eine revisionistische Sicht der WTO zu enthalten. Ob es sich tatsächlich um eine neue Sicht der Dinge handelt, soll in diesem Kommentar im Vordergrund stehen.

Die konventionelle Sicht zeichnet sich laut H-P dadurch aus, daß ihre Vertreter die WTO als Außenhandelsregime interpretieren. Die Vertreter der revisionistischen Sicht hingegen interpretieren die WTO als Regime zum Austausch von Marktzutrittsrechten. H-P will also eine zweite Ebene in die Analyse einführen und die Ebene des Warentausches von der des Marktzutrittsrechtetausches trennen. So weit so plausibel. Nur: was ist daran neu oder revisionistisch?

H-P sieht die Neuigkeit offenbar in der expliziten Integration von Marktzutrittsrechten in die Analyse. Er schreibt: „Das liegt eben daran, dass in der Literatur das Phänomen der Marktzutrittsrechte bislang nicht explizit analysiert wird." Das ist eine empirisch überprüfbare Aussage – und sie soll hier tatsächlich überprüft wer-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den. Läßt man die Suchmaschine der WTO WTO-eigene Internetseiten nach „Market Access“ suchen, werden einem 336 (von insgesamt 8 703 durchsuchten) Seiten angeboten. Mehrere hundert. Der Autor könnte kontern, daß ihn das nicht weiter erstaune, praktische Handelspolitik sei eben viel weiter, die Literatur würde nur nicht entsprechend nachziehen. „Market access“ bei Google führt zu etwa 812 000 gefundenen Seiten, sucht man bei „scholar.google“, also der Anschrift, die ausschließlich wissenschaftliche Seiten durchsucht, bekommt man etwa 123 00 Seiten angeboten. Daß Marktzutrittsrechte bislang nicht explizit analysiert würden, halte ich deshalb für falsch.

Um seine Sicht der Dinge klarer zu machen, „würde [H-P] sogar provokativ äußern, dass nur ein geringer Teil der Institutionen der WTO tatsächlich direkt auf den Aussenhandel bezogen ist.“ Falls damit gemeint sein sollte, daß der größte Teil des WTO Regelwerks sich an Regierungen – und nicht an private Marktakteure – wendet, ist mir unklar, inwiefern das eine Provokation sein soll. Traditionell sind ausschließlich Regierungen Subjekte des Völkerrechts, deshalb räumt die WTO privaten Akteure auch kein Klagerecht ein. Diese Einsicht aber findet sich in allen Lehrbüchern zur Handelspolitik – als Provokation ist sie ein Rohrkrepierer.

H-P plädiert dafür, den Tausch von Marktzutrittsrechten als Markt zu denken. Nachdem er seinen Leser davon überzeugt hat, daß dies sinnvoll sein könne, fügt er jedoch sogleich hinzu, daß dieser „sich in mancher Hinsicht grundlegend vom Markt für Waren und Dienstleistungen“ unterscheide. Aber was ist gewonnen, ein bestimmtes Tauschforum „Markt“ zu nennen, um dann sofort anzufügen, daß es bitte nicht mit den konventionellen Maßstäben, die an Märkte gelegt werden zu bewerten sei?

In seiner Neuinterpretation von Handelspolitik und Welthandel betont H-P, daß der Austausch von Marktzutrittsrechten zuvörderst ein Austausch von Sanktionsmöglichkeiten sei und erst an zweiter Stelle ein Austausch von Marktchancen. Der Sinn dieser etwas künstlichen Dichotomisierung ist mir verborgen geblieben. Wenn handelspolitische Vereinbarungen getroffen werden, um die Exportchancen der „eigenen“ Industrien zu verbessern, dann geht es offensichtlich um den Austausch von Marktchancen. Daß sie nur ergriffen werden, wenn sie entsprechend abgesichert werden, heißt aber natürlich nicht, daß die Marktchancen selbst sekundär oder nachrangig wären. Das Gegenteil ist richtig, denn ohne den Austausch von Marktchancen bestünde ja auch gar keine Notwendigkeit, über Instrumente nachzusinnen, ihre Einräumung glaubwürdig zu machen. Der Austausch von Marktchancen kann, anders formuliert, also auch als notwendige Bedingung formuliert werden, der Austausch von Sanktionsmöglichkeiten wäre dann Bestandteil der hinreichenden Bedingungen.

Abgesichert werde der internationale Markt für Marktzutrittsrechte ausschließlich durch nicht-linguistische Kommunikation. Durch *cheap talk* werde eben keine Glaubwürdigkeit erlangt, sie sei allein durch *„costly signalling“* zu erreichen. So weit, so gut. Dann aber fährt er fort, die Überlegungen zum *costly signalling* be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

deuteten, „dass das Sprachsystem des Marktes für Marktzutrittsrechte nicht nur auf die linguistische Kommunikation im engen Sinne eingegrenzt werden kann“. Wie bitte? Gerade hatte er doch behauptet, nur nicht-linguistische Kommunikation könne helfen, Versprechen zu sichern, hier scheint er das genaue Gegenteil zu argumentieren. Was genau der Autor im Kopf hat, wie genau Versprechen glaubhaft gemacht werden können, ist mir unklar geblieben.

Die Zwei-Ebenen-Sichtweise von Welthandel und Handelspolitik nimmt H-P schließlich zum Anlaß, neue Kriterien zur Effizienz des jeweiligen Regimes vorzuschlagen. Effizienz bestehe hier in einem erfolgreichen Tausch von Marktzutrittsrechten. Hier scheint die revisionistische Sicht endgültig als Bettvorleger zu landen, denn die traditionelle Sicht würde lediglich hinzufügen, daß der Tausch von Marktzutrittsrechten nur die Voraussetzungen für wohlfahrtssteigernden Tausch schafft, selbst für Wohlfahrtssteigerungen hingegen noch nicht hinreichend sei. Letzten Endes überzeugt das Papier nicht, weil H-P übersieht, daß das, was er hier die revisionistische Sicht nennt eher ein *déjà vu* als eine neue Sicht der Dinge enthält.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Europäische Union als Reformkraft im ‚Größeren Europa'*

Von *Wolfram Schrettl,* Berlin

„We decide on something, leave it lying around and wait and see what happens. If no one kicks up a fuss, because most people don't know what has been decided, we continue step by step until there is no turning back."
„Die europäischen Werte sind nicht verhandelbar."
Jean-Claude Juncker[1]

„Brüssel (ist) der gesellschaftlichen Diskussion um Lichtjahre voraus."
Günter Verheugen[2]

A. Einleitung

Die Osterweiterung der Europäischen Union, am 1. Mai 2004, liegt hinter uns. Die Absicht der Erweiterung war, die zentralen Ziele der EU, also Stabilität und Wohlstand („Peace and Prosperity", im Brüsseler Sprachgebrauch), auch in den mitteleuropäischen Ländern zu befördern. Im unmittelbaren Vorfeld der Erweiterung wurden zwar in der Öffentlichkeit Zweifel an der Richtigkeit dieses Schritts laut. In Anbetracht der offenkundigen Unausweichlichkeit der Erweiterung erstarb aber die Diskussion ziemlich rasch. Der 1. Mai wurde gebührend gefeiert, wenngleich in der alten EU mit erkennbar weniger Enthusiasmus als in den neuen Mitgliedsländern.

Schon lange vor der Erweiterung hatte Brüssel begonnen zu argumentieren, dass Stabilität und Wohlstand in der EU nur dann gesichert werden könnten, wenn an den künftigen EU-Ostgrenzen keine neue Gräben entstünden. Durch die Erweiterung der EU seien die westlichen Länder der ehemaligen Sowjetunion in größere geographische Nähe zur Union gerückt. An den Ostgrenzen der EU seien neue Gräben nur dann mit Aussicht auf Erfolg zu vermeiden, wenn auch in der dortigen „Europäischen Nachbarschaft" für die Beförderung von Stabilität und Wohlstand gesorgt werde.

---

* FB Wirtschaftswissenschaft und ZI Osteuropa-Institut, Freie Universität Berlin. Vortrag für die Jahrestagung des Ausschusses für Wirtschaftssysteme und Institutionenökonomik, Verein für Socialpolitik, 26. – 28. September 2004, Berlin. (schrettl@wiwiss.fu-berlin.de)

1 *Juncker* (2004).

2 *Verheugen* (2004a, 2004b).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Folgenden werden die Mittel und Wege dargestellt, mit denen die EU versucht, dieses Ziel zu verfolgen. Danach werden die Probleme diskutiert, die sich aus den Absichten der EU ergeben könnten. Insbesondere wird die These aufgestellt, dass der Versuch der EU, sich in der Europäischen Nachbarschaft als Reformkraft zu gerieren, zu vermutlich ungewollten Rückwirkungen auf die EU selbst führen könnte: Zum einen werden die Länder der Nachbarschaft zu möglichen Beitrittskandidaten gemacht, zum anderen wird eine externe Einflussnahme auf den gemeinsamen Besitzstand (*acquis communautaire*) der EU erleichtert.

B. ‚Größeres Europa' und ‚Gemeinsamer Wirtschaftsraum'

Zum Zweck der Beförderung von Stabilität und Wohlstand bei der neuen Europäischen Nachbarschaft begann die Europäische Union (in Gestalt des Rats der EU für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) erstmals im November 2002 eine neue ‚Europäische Nachbarschaftspolitik' (ENP) für das ‚Größere Europa' zu empfehlen.[3] Der Europäische Rat begrüßte und bestätigte bei seinem Treffen im Dezember 2002 die Absicht, neue Trennlinien zu vermeiden und Stabilität und Wohlstand auch jenseits der neuen Grenzen zu befördern.[4]

Der erste ausführlichere Text zu dieser Politikinitiative wurde von der Europäischen Kommission im März 2003 vorgelegt („Wider Europe – Neighbourhood").[5] Darin wird argumentiert, es sei die Pflicht der EU, auch bei den Nachbarn für sozialen Zusammenhalt und ökonomische Entwicklung zu sorgen.[6] Als Zielländer der ENP in Osteuropa werden Russland, Ukraine, Belarus und Moldawien genannt. Als Mittel zur Erreichung der gesetzten Ziele wird vorgeschlagen, den neuen Nachbarn die Möglichkeit zu einer engeren wirtschaftlichen Integration mit der EU („vier Freiheiten") zu eröffnen. Im Gegenzug sollten diese Länder einen konkreten Prozess in die Wege leiten, der geeignet sein müsse, zu belegen, dass sie zentrale Werte der EU (genannt werden Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaat[7]) teilen und wirksame Reformen durchführen, auch durch eine Angleichung der Gesetzgebung.

Russland nimmt in der ENP eine Art Zwitterstellung ein. Zum einen ist Russland Objekt dieser Politik, zum anderen wird das Land auch als Partner bei einer gemeinsamen Politik gegenüber den – ebenfalls gemeinsamen – Nachbarn (Ukraine,

---

3 *Council of the European Union, General Affairs and External Relations* (2002). Die EU-Texte sind zwar vereinzelt auch in deutscher Sprache verfügbar, in vollständiger Form jedoch nur auf Englisch. Daher werden hier die englischen Fassungen zitiert.

4 *Council of the European Union* (2003).

5 *Commission* (2003a).

6 „The EU has a duty . . . towards its neighbours to ensure continuing social cohesion and economic dynamism." Ibid.

7 Die Liste der „gemeinsamen Werte" wird in späteren EU-Texten zum Thema deutlich länger; siehe weiter unten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Belarus, Moldawien) verstanden. Gegenüber Russland ist eine spezielle, etwas engere Beziehung vorgesehen, die schon vor der ENP begonnen hatte, Form anzunehmen. Die formale Basis der Beziehungen der EU zu Russland bildet das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PCA) aus dem Jahr 1997[8], dem 1999 eine ‚Common Strategy'[9] der EU gegenüber Russland folgte. In dieser wird die Integration Russlands in einen ‚Common European Economic and Social Space' in Aussicht gestellt.[10] Letzter Stand ist der im Jahr 2001 gestartete Versuch der EU, mit Russland einen ‚Common Economic Space' (CES) zu schaffen, der breiter angelegt sein soll als der ‚Common European Economic Space' und zugleich nur einen Teil (eine „Säule") von insgesamt vier angestrebten ‚Gemeinsamen Räumen' darstellt.[11] Inhaltlich stellt sich die Kommission vor, innerhalb des CES nach und nach die „vier Freiheiten" zu verwirklichen (freier Handel von Güter und Dienstleistungen, freier Kapitalverkehr, einschließlich Niederlassungsfreiheit für Unternehmen, und Freizügigkeit im Personenverkehr). Als Instrumente sind vorgesehen eine graduelle Marktöffnung *pari passu* mit der Konvergenz der rechtlichen Rahmenbedingungen. Darüber hinaus strebt die EU an, die Infrastrukturverbindungen mit Russland auf den Gebieten Verkehr, Energie (incl. Stromnetz) und Telekommunikation auszubauen sowie die Zusammenarbeit auf den Gebieten Forschung und Entwicklung (F&E) zu intensivieren und damit, auch durch gegenseitige Öffnung von F&E-Programmen, einen ‚Gemeinsamen Raum von Forschung und Bildung' zu schaffen.

Die herausgehobene Stellung Russlands scheint im Wesentlichen zwei Motiven zu entspringen. Zum einen ist Brüssel bemüht, das politische Gewicht des Landes gebührend zu würdigen, zum anderen soll den zur EU „komplementären wirtschaftlichen Strukturen"[12] Russlands, sprich seiner Rolle als wichtiger Energielieferant der EU, Rechnung getragen werden. Ansonsten sind bezüglich der verschiedenen Dimensionen der ENP keine oder jedenfalls keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Intentionen der EU gegenüber Russland einerseits und gegenüber den ‚Westlichen Neuen Unabhängigen Staaten' (WNUS) andererseits zu erkennen. Insgesamt wird für die gesamte Region „eine klare Vision und ein neues Angebot" darin gesehen, „einen Raum des Wohlstands auf der Basis vertiefter wirtschaftlicher Integration zu schaffen".[13]

---

8 Das PCA gilt zunächst für 10 Jahre und beinhaltet schon die meisten Elemente der später folgenden Dokumente; siehe European Communities … and Russian Federation (1997). Technische Hilfe für Russlands Transformation wird schon seit 1991 im Rahmen von TACIS (Technical Assistance for the Community of Independent States) geleistet. Zudem gibt es verschiedene sektorale Abkommen (Stahl, Transit, Energie-Charta, Textil).

9 *Council of the European Union* (1999).

10 *Russian Federation* (1999) ist die – mittlerweile obsolete – Antwort Russlands auf die ‚Common Strategy' der EU vom 4. Juni 1999.

11 Neben dem Gemeinsamen Wirtschaftsraum sind auch noch Gemeinsame Räume für ‚Freiheit, Sicherheit und Recht', für ‚Forschung und Bildung (incl. Kultur)' und für ‚äußere Sicherheit' vorgesehen.

12 *The Common European Economic Space* (CEES) – Concept Paper (2003).

13 *Commission* (2003a).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Den Initiatoren der ENP scheint bewusst zu sein, dass schon allein die *Aussicht* auf Mitgliedschaft in der EU wirksame Anreize zu Reformen bedeutet. Diese Aussicht war für die gerade der EU beigetretenen Länder Anlass genug, quasi zähneknirschend auch jene zahlreichen Teile des *acquis communautaire* zu übernehmen, die sie eigentlich als für Transformationsländer unpassend und kontraproduktiv angesehen hatten.[14] Wenn eine solche Perspektive fehlt, dann sind für die Zielländer der ENP entsprechend verringerte Anreize zu erwarten, das, nach Meinung Brüssels, „wohletablierte Modell des EU *acquis* "[15] zu übernehmen.

Entgegen einer in der Öffentlichkeit verbreiteten Ansicht hat jedoch die EU schon im ersten Text (‚Wider Europe') zur ENP für die Zielländer einen Beitritt zur EU keineswegs ausgeschlossen. Denn die Kommission stellt nicht etwa klar, dass die ENP keine Mitgliedsperspektive enthalten würde, sondern sie formuliert geschickt, die ENP „would not, *in the medium term,* include a perspective for membership."[16] Eine Mitgliedschaft wird also – implizit und doch *expressis verbis* – nicht ausgeschlossen. Und selbst in der Ablehnung der Freizügigkeit auf die kurze und mittlere Frist lässt die Kommission letztlich alles offen: „Free movement of people and labour remains the long-term perspective."[17]

Dessen ungeachtet hält es die EU-Kommission für erforderlich, den ENP-Ländern auch zeitlich näher liegende und konkretere Anreize anzubieten. Daher schlägt sie, wie schon vorher für Russland, die Integration der Länder in die Transport-, Energie- und Telekommunikationsnetze und in den ‚Europäischen Forschungsraum', Zug um Zug mit der Harmonisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen, vor. Zur Finanzierung der Vorhaben sind „neue Quellen" vorgesehen, unter anderem Kredite der EIB. Die Finanzhilfen sollen aber an Konditionen geknüpft werden, die als konkrete Ziele in „Aktionsplänen" zu spezifizieren seien.[18]

C. ‚Strategiepapier'

Schritte in Richtung auf eine Ausweitung und Konkretisierung der ENP folgten in einem ‚Strategiepapier' der EU-Kommission vom Mai 2004.[19] Sie wurden vom Europäischen Rat auch schon im Juni 2004 gut geheissen.[20] In dem Strategiepapier ist, über eine zunehmende Integration der Zielländer in den EU-Binnenmarkt und

---

14 Die negativen Aspekte der Übertragung institutioneller Regelungen eines Landes auf andere Länder werden in der Literatur seit einiger Zeit als „Transplantationseffekt" bezeichnet. Siehe *Berkowitz, Pistor* und *Richard* (2003).

15 *Commission* (2003a).

16 Ibid.; Hervorhebung vom Verfasser.

17 Ibid.

18 Ibid.

19 *Commission* (2004a).

20 *Council of the European Union* (2004).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine Zusammenarbeit auf den Gebieten Verkehr, Energie und Telekommunikation hinaus, vorgesehen, die Aktionspläne auch auf das Gebiet der Sozialpolitik auszudehnen und die Länder „zunehmend an Schlüsselaspekten der EU-Programme und -politiken teilnehmen" zu lassen. Als Vision wird genannt „ein Ring von Ländern, in denen die fundamentalen Werte der EU geteilt werden".[21] Diese Länder sollen „in eine immer engere Beziehung zur EU" treten und sich, „über die Zusammenarbeit hinaus, auf ein signifikantes Maß von politischer und ökonomischer Integration zu bewegen."[22]

Die Liste der gemeinsamen Werte wird über Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaat hinaus verlängert bzw. konkretisiert und erstreckt sich nun auch auf die Reform des Gerichtswesens, den Kampf gegen Korruption und organisiertes Verbrechen, die fundamentalen Freiheiten (Medienfreiheit, Meinungsfreiheit), die Rechte von Minderheiten und Kindern, die Gleichstellung der Geschlechter, die Gewerkschafts- und andere zentrale Rechte der Arbeiter („core labour standards"), den Kampf gegen Folter, die Unterstützung der Zivilgesellschaft und die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof.[23]

Zudem wird eine Ausdehnung der geographischen Reichweite der ENP vorgeschlagen. Über Russland, Ukraine, Belarus und Moldawien hinaus soll sich die ENP auch auf die Länder Armenien, Aserbaidschan und Georgien erstrecken.

Die Aktionspläne sollen gemeinsam mit den Ländern erarbeitet werden, um deren Identifikation mit den Inhalten („ownership") zu stärken. Zugleich jedoch ist vorgesehen, die Pläne nach Ländern zu differenzieren, um unterschiedliche Fortschrittstempi zu ermöglichen – und wohl auch, um dadurch ein Element des Wettbewerbs einzuführen. Inhaltlich geht es um Details der Heranführung der ENP-Länder an den EU-Binnenmarkt. Diese Details erinnern nicht nur in ihrer Gesamtheit, sondern auch in den vorgesehenen Prozeduren (etwa ‚Fortschrittsberichte') an jene Themen, die mit den gerade der EU beigetretenen Mitgliedsländern während der Heranführungsphase eine Rolle spielten – und z. T. auch jetzt noch als unerledigt gelten oder sich in einem unbefriedigenden Zustand befinden. Das geht hin bis zu Maßnahmen zur Kontrolle tierischer und pflanzlicher Lebensmittel, die in den letzten Fortschrittsberichten der EU vor dem Beitritt der neuen Länder so intensiv bemängelt wurden.[24] Nicht vergessen wird auch die Forderung nach Marktzugang bei öffentlichen Ausschreibungen.

Das Thema Energie nimmt im Strategiepapier einen besonderen Platz ein. Kein Hehl wird daraus gemacht, dass die EU der größte Energieimporteur der Welt[25] ist

---

21 *Commission* (2004a).

22 Ibid.

23 Ibid.

24 *Commission of the European Communities* (2003b).

25 Als Verbraucher von Energie steht die EU dagegen an zweiter Stelle in der Welt (hinter den U.S.A.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und die Sicherheit der Energieversorgung bei den Überlegungen der EU zur ENP eine zentrale Rolle spielt. Insbesondere komme der Neuen Nachbarschaft eine „lebenswichtige Rolle“ (*vital role*) bei der Energieversorgung der EU zu: einerseits als Lieferland wegen vorhandener Energielagerstätten (Russland), andererseits als Transitland wegen vorhandener Pipelines (Ukraine, Belarus). Daher bestehe „ein starkes beiderseitiges Interesse an einer Verbesserung des Netzwerks von Energieverbindungen sowie an einer Konvergenz der gesetzlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen“. Sogar die Möglichkeit einer Beteiligung der Neuen Nachbarn an den Regulierungsorganen der EU solle überprüft (*explored*) werden. Die Aktionspläne sollen neben den Aktivitäten auf dem Energiesektor auch solche auf den Gebieten Transport (Netz, Marktzugang, Regulierung, Wettbewerb), Umwelt, Telekommunikation, regionale Kooperation, Bildung sowie Forschung und Entwicklung enthalten.

Zur Finanzierung der geplanten Aktivitäten wird im Strategiepapier erklärt, „den Ambitionen der ENP muss durch eine angemessene finanzielle und technische Unterstützung entsprochen werden“. Zu diesem Zweck sei ein eigener Finanzierungstitel zu schaffen, ein ‚Neues Nachbarschaftsinstrument‘ (NNI). Die EU-Kommission kündigte an, sie werde, über die bisher schon für verwandte Aufgaben bereit stehenden Mittel hinaus, einen „substantiellen Zuwachs“ vorschlagen. (Die technische Seite des neuen ‚Instruments‘ wurde schon früh von der Kommission in einem separaten Dokument dargelegt[26].) Als weitere Finanzierungsquelle wurde noch einmal die Ausweitung von EIB-Krediten genannt.

Die EU ist also von vornherein bereit, sich die „Harmonisierung“ der Rahmenbedingungen auch etwas kosten lassen. Dies entspricht der Praxis der Vor-Beitritts-Hilfen im Fall der neuen Mitgliedsländer. Zwar insistiert die EU, dass im Größeren Europa die Schaffung „einer Gemeinschaft von allem bis auf die Institutionen“[27] nur zum Besten der Neuen Nachbarschaft sei, aber gerade die – jedenfalls kurz- und mittelfristig – fehlenden gemeinsamen Institutionen, d. h. die Nicht-Mitgliedschaft der Nachbarn, mag in ihrem Fall besondere Anreize erforderlich machen, um die Bereitschaft zur „Harmonisierung“ der Rahmenbedingungen zu befördern.[28] Dies gilt umso mehr, als die EU keinen Zweifel daran lässt, dass mit Harmonisierung und „Konvergenz“ der Rahmenbedingungen nicht ein Aufeinander-

---

26 *Commission* (2003c).

27 *Commission of the European Communities* (2003a).

28 Allerdings muss, obwohl über die Motive einige Unklarheit herrscht, der Fall der Ukraine doch bemerkenswert erscheinen: Die Ukraine hatte lange Zeit versucht, der EU ein Versprechen auf frühe Mitgliedschaft in der EU abzuringen, sich aber schließlich im Frühsommer 2004 enttäuscht von der EU ab- und der GUS zugewandt. Das Land sei durch die hinhaltende bzw. ablehnende Haltung der EU „erniedrigt“ worden, so der (damalige) ukrainische Ministerpräsident Janukowitsch. Schon im Spätsommer 2004 machte die Ukraine jedoch eine „*volte-face* on EU membership“ und erklärte sich plötzlich bereit, den von der EU vorgeschlagenen Wegen der Entwicklung der gegenseitigen Beziehungen zu folgen (*Financial Times,* 10. September 2004).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu-bewegen gemeint ist, was dem Wortsinn von Konvergenz wohl eher entsprechen dürfte; vielmehr ist eine „Konvergenz mit" (*convergence with*) den Rahmenbedingungen der EU gemeint, also die unilaterale Anpassung der Gesetzgebung in den ENP-Ländern an den *acquis communautaire.*

D. Diskussion

Die Frage ist sicherlich gerechtfertigt, ob, in welchem Maße und für welche Länder der Neuen Nachbarschaft die Forderung der EU, sich dem *acquis* unilateral anzupassen, überhaupt ausreichend attraktiv sein kann. Und selbst wenn die Bereitschaft zu den erforderlichen Schritten gegeben sein sollte, darf sicherlich nicht ohne weiteres von der Fähigkeit der Länder zur Übernahme und Umsetzung des *acquis* ausgegangen werden. Realistischerweise muss vermutet werden, dass beides, sowohl die Bereitschaft als auch die Fähigkeit der Neuen Nachbarschaft zur Übernahme des *acquis* nicht hinreichend ausgeprägt ist, so dass die ‚Vision' der ENP auch dauerhaft eine solche bleiben wird.

Für die Zwecke dieses Papiers soll aber der Frage nachgegangen werden, was passieren würde, wenn ein oder mehrere Länder das Angebot der EU wahrnehmen und sich erfolgreich auf den Weg machten, den *acquis* bei sich einzuführen. (Dabei wird auch unterstellt, dass die Länder den *acquis* nicht nur übernehmen, sondern ihn auch umsetzen können, und er sich für sie wirtschaftlich positiv auswirken würde.) Bezüglich der Wahrscheinlichkeit, dass Länder der Neuen Nachbarschaft den *acquis* so weit übernehmen, dass sie quasi alle Beitrittskriterien (und mehr) erfüllen, scheint es geboten, zwischen Russland auf der einen Seite und den WNUS (Belarus, Moldawien und Ukraine) auf der anderen Seite zu differenzieren. Denn der Gedanke einer Übernahme des *acquis,* ohne dabei die einigermaßen sichere Perspektive zu haben, eines Tages an seiner Weiterentwicklung (nach Erreichen der Mitgliedschaft) mitwirken zu können, dürfte für kleine und mittelgroße Länder weniger inakzeptabel sein als für ein großes Land. Aber selbst kleinere Länder wie Island und Norwegen, die ständig weite Teile des *acquis* übernehmen und praktizieren, beklagen, dass der Import von Gesetzen, an deren Entstehungsprozess man nicht beteiligt war, einen Konflikt mit der eigenen Verfassung heraufbeschwört.[29] Das Problem wird dadurch verschärft, dass der *acquis* nicht statisch ist, sondern sich, wie jeder gesetzliche Rahmen, dynamisch entwickelt. Gerade an diesem Entwicklungsprozess besteht keine Beteiligungsmöglichkeit.

Dessen ungeachtet mag es für die WNUS sowohl aus politischen als auch aus wirtschaftlichen Gründen nützlich und daher attraktiv sein, ähnlich wie Island und Norwegen den *acquis* zu übernehmen. Dann aber würde sehr wahrscheinlich ein wichtiger Unterschied zwischen den WNUS und Island / Norwegen zum Tragen kommen. Island und Norwegen haben, aus Motiven, die hier nicht zu diskutieren

[29] Vgl. dazu die sehr interessante Analyse von *Hamilton* (2003).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sind, zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt erkennbar kein Interesse, der EU beizutreten. Zugleich jedoch ist völlig klar, dass für die EU keinerlei Rechtfertigung bestünde, einen Beitrittswunsch der beiden Länder, sollte er geäußert werden, abzulehnen. Für die WNUS besteht nun die Möglichkeit, dass sie sich durch Anpassung an den *acquis* quasi in die Position von Island und Norwegen manövrieren. Die ENP hat sich ja geradezu das Ziel gesetzt, diese Möglichkeit herbeizuführen. Zugleich besteht aber aller Anlass zu der Vermutung, dass die WNUS, im Unterschied zu Island und Norwegen, zum gegebenen Zeitpunkt nicht dankend von dem Gedanken einer Mitgliedschaft Abstand nehmen würden. Sie würden es kaum dabei belassen, sich nur einfach zu Beitrittskandidaten zu mausern. Vielmehr würden sie dann sehr wahrscheinlich – und in vollem Einklang mit den Römischen Verträgen – einen Antrag auf Mitgliedschaft in der EU stellen[30].

Wenn in einem solchen Fall, aus welchen Gründen auch immer, auf Seiten der EU die Neigung, einem solchen Antrag zu entsprechen, gering ausgeprägt sein sollte, dann befände sich die EU in der nicht völlig neuen Situation, dass ein Rückzieher, nach vorausgegangenen Anstrengungen eines potentiellen Kandidaten aufgrund mehr oder weniger expliziter Versprechungen der EU, zumindest einen Rechtfertigungsbedarf verursachen oder sogar als kaum mehr vertretbar angesehen würde. Diese denkbare Konstellation sollte per se unerfreulich und kritikwürdig erscheinen, und zwar unabhängig davon, ob ein Beitrittskandidat letztlich als geeignet erscheint, Mitglied der EU zu werden oder nicht. Das Problem liegt darin, dass „Brüssel" Tatsachen schafft, deren Entstehungsprozess in den Mitgliedsländern der EU kaum wahrgenommen wird, die aber später, wenn sie sich in einer kritischen Phase auszuwirken beginnen, wiederum von Brüssel als nur noch schwer revidierbar hingestellt werden.[31] Dies kann in bester Absicht und vielleicht auch aus überlegener Einsicht – siehe Verheugens eingangs zitierte Behauptung: „der gesellschaftlichen Diskussion um Lichtjahre voraus" – geschehen. Weitere Möglichkeiten werden noch anzusprechen sein.

Die hier geäußerte Kritik betrifft nicht nur die Politik der EU gegenüber den WNUS, sondern auch die Politik gegenüber Russland. Im Fall Russlands mag zwar die Neigung, den *acquis* zu übernehmen, noch ein ganzes Stück geringer ausgeprägt sein als in den WNUS. Schon allein die von der EU vorgeschlagenen finanziellen Anreize sind für Russland sicherlich nicht attraktiv genug. Zudem dürfte das Selbstverständnis Russlands als Großmacht (oder jedenfalls als potentielle Großmacht) nur schwer damit vereinbar sein, sich permanent importierten Gesetzen, an deren Entstehungsprozess man nicht beteiligt war, zu unterwerfen. Dennoch ist eine völlig ablehnende Haltung zum *acquis* in Russland schon jetzt nicht zu verspüren. Vielmehr wird in der russischen politiknahen (und wohl auf-

30 Die Römischen Verträge sehen vor, dass jedes europäische Land das Recht hat, sich um die Mitgliedschaft in der EU zu bewerben.

31 Um noch einmal *Verheugen* (2004a) zu zitieren: „Heute … der Türkei den Stuhl vor die Tür stellen? Das Ergebnis wäre doch, dass Schluss ist mit den Reformen."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tragsgelenkten) Wirtschaftswissenschaft die Eignung des *acquis* für den russischen Kontext bereits diskutiert, mit teilweise positiven Ergebnissen[32].

Vor allem aber kommt im Falle Russlands zu den Fragen nach der Bereitschaft und der Fähigkeit der Neuen Nachbarschaft, den *acquis* zu übernehmen, ein weiterer Umstand ins Spiel, der dem Problem eine zusätzliche, potentiell kritische Dimension verleiht. Bekanntlich proklamiert die EU, für sie sei der *acquis* nicht verhandelbar. Von der Neuen Nachbarschaft wird ja die unilaterale Anpassung an den *acquis,* bei zugleich fehlender Beteiligung am Entscheidungsprozess über den *acquis* bzw. seine Entwicklung, erwartet. In gewissem Umfang in Kauf genommen wird nur eine unzulängliche Umsetzung des *acquis*[33]. Nun kann aber ein Land, bei ausreichendem politischen Gewicht, auch ohne formale Beteiligung an den demokratischen oder sonstigen Entscheidungsprozessen eines anderen Landes, versuchen, auf dessen Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen. Die erforderlichen „bargaining chips" können sehr unterschiedlicher Art sein. Interessanterweise zögerte die EU selbst nicht, von Russland z. B. die Freigabe der Binnenpreise für Energie als Bedingung für die Zustimmung zu Russlands Aufnahme in die WTO zu fordern.[34]

Für potentielle russische Versuche, in ähnlicher Weise – nur in umgekehrte Richtung – auf die EU, einschließlich die Entwicklung des *acquis,* einzuwirken, lenkt die EU selbst die Aufmerksamkeit auf den wohl wichtigsten „bargaining chip" Russlands. Denn die EU betont in der Konzeption ihrer Europäischen Nachbarschaftspolitik das Energiethema in besonderem Maße und liefert dabei auch gleich selbst die Einschätzung mit, dass Russland in Zukunft bei der Energieversorgung der EU eine noch weit stärkere Rolle zukommen werde als das jetzt schon der Fall ist.

Aus dieser Perspektive ist einerseits vorstellbar, dass Russland langfristig in eine Position hineinwächst, in der das Land die Qualitäten eines Beitrittskandidaten aufweist. Dies könnte nur Russland selbst, nicht aber die EU, verhindern. Die EU dringt im Gegenteil sogar darauf, dass Russland möglichst viele Qualitäten eines Beitrittskandidaten erwirbt. Andererseits ist aber für Russland, im Unterschied zu den WNUS, nicht auszuschließen, dass mit dem offiziellen oder inoffiziellen Kandidatenstatus auch Möglichkeiten einhergehen, über den – dann vermutlich wesentlich stärker gewordenen – Energiehebel auf den *acquis* Einfluss zu nehmen[35]. Entsprechend zu relativieren wäre dann auch die Position der EU,

---

32 Vgl. *Mau* and *Novikov* (2002).

33 Einige Implikationen dieser Problematik wurden auf theoretischer Ebene in *Brücker* und *Schrettl* (1998) diskutiert.

34 So das Büro des EU-Kommissars Pascal Lamy; vgl. *Lamy* (2004), S. 6. Im Verhandlungsprozess hat sich die EU danach auf die Forderung nach Unterzeichnung des sog. Transitprotokolls (betreffend die ungehinderte Durchleitung von Energieträgern aus dem kaspischen Raum via Russland in die EU) durch Russland verlegt.

35 Die EU scheint übrigens bei ihrer Betonung der „komplementären Strukturen" (zwischen EU und Russland) nicht voll wahrzunehmen, dass sie diesbezüglich Wettbewerber

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der *acquis* sei nicht verhandelbar. Für Russland könnte im übrigen vielleicht sogar ein besonders komfortabler und daher attraktiver Status darin bestehen, die sich bietenden Möglichkeiten der Einflussnahme auszuschöpfen, ohne zugleich den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verlust an Souveränität leisten zu müssen[36].

Die Frage, welche Faktoren dafür verantwortlich sind, dass die EU – bekanntlich nicht zum ersten Mal – zu einem frühen Zeitpunkt und in relativer Obskurität den Boden für die Entwicklung von Konstellationen bereitet, die dann später als Dilemmata empfunden werden, kann hier nur angerissen werden. Ein denkbarer Grund ist „mission creep" in der Brüsseler Bürokratie. Im vorliegenden Fall der ENP war absehbar, dass die Aufgabe der ‚Generaldirektion Erweiterung' demnächst erledigt sein würde. Da liegt die Vermutung nahe, dass die Bürokratie durch die Schaffung neuer Aufgabenfelder ihre eigene Unverzichtbarkeit demonstrieren und sicherstellen will.[37] Nach dieser Argumentation würde das Problem letztlich darin begründet liegen, dass die verantwortlichen Autoritäten die Brüsseler Bürokratie mitsamt ihren Initiativen (billigend?) gewähren lassen, auch wenn später die so entstandenen Dilemmata beklagt werden. Ein weiterer denkbarer Grund könnte sein, dass die EU in der Tat, wie Günter Verheugen das im Zusammenhang mit den Diskussionen um die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei behauptete, „der gesellschaftlichen Diskussion um Lichtjahre voraus" ist. Demnach läge die Genese der Dilemmata in der beschränkten Wahrnehmungsfähigkeit oder -bereitschaft der von Brüsseler Entwicklungen letztlich Hauptbetroffenen (Mitgliedsländer und ihre Öffentlichkeit) begründet. In beiden Fällen scheint es Gründe zu geben, die für einen „zu großen Abstand" zwischen Brüssel und den Betroffenen verantwortlich sind. Insofern könnte wieder einmal das vielfach beklagte ‚Demokratiedefizit' in der EU für die geschilderten Entwicklungen verantwortlich sein, das für einige Beobachter auch daraus resultiert, dass die EU angesichts ihrer

---

hat. Denn Russland weist auch mit anderen Ländern komplementäre Strukturen auf, so etwa mit China und Indien, die sich beide seit einiger Zeit mit Nachdruck um Zugang zu den russischen Energieressourcen bemühen. Im September 2004 etwa besuchte der chinesische Ministerpräsident Wen Jiabao Moskau, um Investitionen seines Landes im russischen Energiesektor im Umfang von 12 Mrd. US-Dollar zu diskutieren. Vgl. „China May Invest Up to $12 Bln." *The Associated Press / Bloomberg,* zit. nach *The Moscow Times,* 22. September 2004, S. 5.

36 Der Souveränitätsverlust würde für Russland attraktiver erscheinen, wenn sich herausstellen sollte, dass das Land dauerhaft nicht in der Lage ist, seine Großmachtambitionen im Alleingang auch nur annähernd in die Tat umzusetzen. Einstweilen jedoch gehen die Ambitionen Russlands in eine andere Richtung; vgl. *Schrettl* (2004).

Umgekehrt könnte sich für die EU eine Aufnahme Russlands weniger unattraktiv darstellen, wenn einerseits das Land es schaffen sollte, nicht mehr „problematisch" zu sein, und andererseits in der EU sich der Eindruck durchsetzen sollte, dass der EU erst unter Einschluss Russlands endlich jenes weltpolitische Gewicht zuwächst, das den – bekanntlich vorhandenen – Großmachtambitionen der EU vorschwebt.

37 Im vorliegenden Fall könnte das in der Schaffung einer ‚Generaldirektion Nachbarschaft' münden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Heterogenität „zu groß" geraten und in dieser Hinsicht geradezu eine historische Anomalität sei[38]. Des weiteren könnten Dilemmata auch bewusst, quasi als Instrument der Politik, herbeigeführt werden, um bestimmte Ziele leichter zu erreichen. Dies wird, verblüffend dreist, von Jean-Claude Juncker zugegeben: „We decide on something, leave it lying around and wait and see what happens. If no one kicks up a fuss, because most people don't know what has been decided, we continue step by step until there is no turning back." Diese Methode könnte schließlich, eine zusätzliche Erklärung, auch denjenigen EU-Mitgliedsländern zweckdienlich erscheinen, die sicherstellen wollen, dass die Union sich möglichst nicht in Richtung auf eine Föderation entwickeln kann. Die Herbeiführung einer verstärkten Heterogenität der EU vermittels der ENP könnte dafür als probates Mittel angesehen werden.

E. Zusammenfassung und Schlussbemerkung

Die Europäische Union ist bemüht, Stabilität und Wohlstand in der EU zu sichern und zu mehren. Daraus ergibt sich nach ihrer Überzeugung auch das Erfordernis, keine neuen Gräben an den Grenzen der erweiterten EU entstehen zu lassen. Aus diesem Grund hat sich die EU zum Ziel gesetzt, Stabilität und Wohlstand auch jenseits ihrer Grenzen, in den Ländern der Europäischen Nachbarschaft bzw. im Größeren Europa, zu verbreiten. Als Mittel zu diesem Zweck will die EU dort Reformen herbeiführen. Konkret versteht die EU diese Aufgabe so, dass die Nachbarn so weit wie möglich zur Übernahme des EU-Regelwerks (des *acquis communautaire*) bewegt werden sollen, allerdings ohne dass damit eine kurz- und mittelfristige Beitrittsperspektive verbunden wird. Als Anreiz für die notwendigen Reformen bietet die EU den Nachbarn an, sie an möglichst vielen EU-Aktivitäten, insbesondere am Binnenmarkt, zu beteiligen – nach dem Motto: alles „bis auf die (gemeinsamen) Institutionen".

In dieser Arbeit wurden einige der Probleme diskutiert, die sich aus den Absichten der EU ergeben könnten. Insbesondere wurde die These aufgestellt, dass die Versuche der EU, sich in der Europäischen Nachbarschaft als Reformkraft zu gerieren, vermutlich zu (ungewollten) Rückwirkungen auf die EU führen werden, die ihr in Zukunft zu schaffen machen könnten.

Zum einen werden die Länder der Nachbarschaft mit der vorgeschlagenen Politik – *nolens volens* oder auch „klammheimlich" – als Beitrittskandidaten aufgebaut. Denn ein europäisches Land, wenn es einmal tatsächlich, wie von der EU angestrebt, sämtliche Aspekte des *acquis* erfolgreich übernommen und umgesetzt hat, kann nur mehr schwer von einem Beitrittsgesuch und letztlich auch von einem Beitritt ferngehalten werden. Dies gilt umso mehr, als die EU eine Mitgliedsperspektive für die in Frage kommenden Länder langfristig ausdrücklich nicht aus-

[38] Vgl. z. B. *Alesina* and *Spolaore* (2003).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geschlossen hat. Von der EU werden also Dilemmata von der Art, mit denen sie zuletzt im Zusammenhang mit der Türkei zu tun hatte (oder immer noch hat), schon wieder neu produziert, diesmal im ‚Größeren Europa'.[39]

Zum anderen betont die EU in der Konzeption ihrer Europäischen Nachbarschaftspolitik besonders das Energiethema und macht zugleich darauf aufmerksam, dass Russland bei der Energieversorgung der EU künftig eine weitaus stärkere Rolle spielen wird als derzeit schon. Damit zeigt die EU selbst auf den wohl wichtigsten „bargaining chip" Russlands. Dieser Energiehebel könnte dazu eingesetzt werden, auf den *acquis* Einfluss zu nehmen, ohne an den entsprechenden, demokratisch legitimierten Entscheidungsprozessen (via Mitgliedschaft) beteiligt zu sein. Entsprechend zu relativieren wäre dann auch die Position der EU, der *acquis* sei nicht verhandelbar. Für Russland könnte ein attraktiver Status darin bestehen, die sich bietenden Möglichkeiten der Einflussnahme auszuschöpfen, ohne den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Souveränitätsverlust hinnehmen zu müssen.

Die geschilderten Entwicklungen mögen weit hergeholt und keiner Sorge wert erscheinen, ja sie mögen sich sogar als unproblematisch erweisen: Die Länder übernehmen den *acquis,* alle Gründe, sie nicht als Beitrittskandidaten zu betrachten, lösen sich in Wohlgefallen auf. Im extremen Fall, dass auch Russland sich so entwickelt, könnte die EU eventuell sogar global an Gewicht gewinnen. Zu denken sollte aber das Ausmaß des demokratischen Defizits in der EU geben, das die Möglichkeit schafft, solche Prozesse in weitgehender Obskurität in die Wege zu leiten.

Literatur

Alesina, Alberto / *Spolaore,* Enrico (2003): The Size of Nations. MIT Press, Cambridge (Mass.).

Berkowitz, Daniel / *Pistor,* Katharina / *Richard,* Jean-Francois (2003): Economic Development, Legality and the Transplant Effect. European Economic Review, Vol. 47, Issue 1, February.

Brücker, Herbert / *Schrettl,* Wolfram (1998): Willkommen im Club? Theoretische Überlegungen zur Erweiterung der Europäischen Union. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 260. Duncker & Humblot, Berlin.

Commission of the European Communities (2003a): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. COM(2003) 104 final, Brussels, 11. 3. 2003.
http: // europa.eu.int / comm / world / enp / pdf / com03_104_en.pdf).

[39] Nach Fertigstellung dieser Arbeit kam es in der Ukraine zu der „orangen Revolution". Die ENP wurde vom Präsidenten der Ukraine bereits vor seiner Wahl im Sinne dieser Arbeit interpretiert: „Wir verstehen die Nachbarschaftspolitik der EU als Möglichkeit zur Mitgliedschaft zu kommen." *Juschtschenko* (2004).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Commission of the European Communities (2003b): Comprehensive Monitoring Report of the European Commission on the State of Preparedness for EU Membership of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia.
http: // europa.eu.int / comm / enlargement / report_2003 / pdf / summary_paper2003_full_en.pdf

Commission of the European Communities (2003c): Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument. Communication from the Commission. COM(203) 393 final, Brussels, 1. 7. 2003.
http: // europa.eu.int / comm / world / enp / pdf / com03_393_en.pdf

Commission of the European Communities (2004a): Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy Paper. COM(2004) 373 final, Brussels, 12. 5. 2004.
http: // europa.eu.int / comm / world / enp / pdf / strategy / Strategy_Paper_EN.pdf

Commission of the European Communities (2004b): „Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Relations with Russia." Brussels, 9 Februar 2004 (COM(2004) 106 09 / 02 / 04).
http: // europa.eu.int / comm / external_relations / russia / russia_docs / com04_106_en.pdf

Council of the European Union (1999): Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia. 1999 / 414 / CSFP, Brussels.
http: // europa.eu.int / comm / external_relations / ceeca / com_strat / russia_99.pdf

Council of the European Union, General Affairs and External Relations (2002): 2463rd Council Meeting. Nr. 14183 / 02, Brussels, 18 November 2002.
http: // ue.eu.int / ueDocs / cms_Data / docs / pressData / en / gena / 73248.pdf

Council of the European Union (2003): Presidency Conclusions. Copenhagen European Council, 12 and 13 December 2002. Nr. 15917 / 02, POLGEN 84, Brussels.
http: // ue.eu.int / ueDocs / cms_Data / docs / pressData / en / ec / 73842.pdf

Council of the European Union (2004): Conclusions on Neighbourhood Policy. Press Release, Luxembourg, 14 June 2004.
http: // europa.eu.int / comm / world / enp / pdf / 040614_GAERC_Conclusion_on_ENP_(-provisional_version).pdf

European Communities and their Member States and Russian Federation (1997): Agreement on Partnership and Cooperation. Korfu and Brussels.
http: // europa.eu.int / comm / external_relations / ceeca / pca / pca_russia.pdf

EU-Russia Summit (2003): Joint Statement by S. Berlusconi, President of the European Council, assisted by J. Solana, Secretary-General of the Council / High Representative for EU Common Foreign and Security Policy, R. Prodi, President of the Commission of the European Communities and V.V. Putin, President of Russian Federation. 13990 / 03 (Presse 313) 2, Rome, 6 November 2003.
http: // europa.eu.int / comm / external_relations / russia / summit11_03 / jps061103.htm

Financial Times, 10. September 2004.

Hamilton, Carl B. (2003): „Russia's European Economic Integration: Escapism and Realities. CEPR Discussion Paper No. 3840, March.

Juncker, Jean-Claude (2004): The Economist, September 23, 2004.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Juschtschenko, Viktor (2004): Interview in Süddeutsche Zeitung, 30. September 2004.

Lamy, Pascal (2004): Statement, Bloomberg, zit. nach Moscow Times, April 22, 2004.

Mau, Vladimir A. / *Novikov,* V. (2002): „Otnosheniia Rossii i ES: prostranstvo vybora ili vybor prostranstva?" Voprosy ekonomiki, No. 6.

Russian Federation (1999): Medium-term Strategy for Development of Relations between the Russian Federation and the European Union (2000 – 2010). http: // europa.eu.int / comm / external_relations / russia / russian_medium_term_strategy / index.htm.

Schrettl, Wolfram (2004): „Russia's Integration into the World Economy: A European Perspective." In: Slavic Eurasia's Integration into the World Economy, ed. by S. Tabata and A. Iwashita, Hokkaido University Press, Sapporo.

The Common European Economic Space (CEES) – Concept Paper (2003): In: EU-Russia Summit (2003), Annex I.

The Moscow Times, 22. September 2004 („China May Invest Up to $12Bln").

Verheugen, Günter (2004b): Interview in Süddeutsche Zeitung, 12. September 2004.

Verheugen, Günter (2004b): Interview in Bild am Sonntag, zit. nach Reuters, 19. September 2004.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Korreferat zum Beitrag von Wolfram Schrettl

Die Europäische Union als Reformkraft im ‚Größeren Europa'

Von *Margot Schüller,* Hamburg

Wolfram Schrettl greift mit seinem Beitrag über die EU als Reformkraft im größeren Europa ein Thema auf, das von großer Aktualität und Bedeutung ist. So zeigte die kontroverse Diskussion über die Frage, ob und wann die EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aufnehmen sollte, dass vielen Beobachtern das Tempo der EU-Erweiterung zu hoch ist. An den Anfang seiner Ausführungen stellt Wolfram Schrettl die These, dass die Kommission nach der EU-Osterweiterung mit den Maßnahmen im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) Anreize zur Übernahme des *aquis communautaire* für die noch nicht beigetretenen europäischen Länder setzt und damit implizit Erwartungen an eine Aufnahme als Mitgliedsland weckt. Zwangsläufig würden diese Länder nach Übernahme der Grundsätze der EU auch beitreten wollen. Hiermit könnten jedoch nach Wolfram Schrettl auch negative Rückwirkungen auf den aquis verbunden sein. Schrettl argumentiert in diesem Zusammenhang, dass vor allem mit dem steigenden Einfluss Russlands als dem wichtigsten Energielieferanten der EU zu rechnen sein wird. Russland werde den aquis nicht oder nur beschränkt übernehmen wollen, aber trotzdem versuchen, das gemeinsame Regelwerk den eigenen Vorstellungen nach zu verändern.

Der Beitrag ist sehr anregend und weist in kenntnisreicher Weise auf die „Mechanik" des politischen Entscheidungsprozesses bei Fragen der EU-Integration und hinsichtlich der zukünftigen Rolle Russlands hin. Allerdings bieten sich aus meiner Sicht einige ergänzende Perspektiven an, die erklären können, warum ein Automatismus des Übergangs von ENP zum EU-Beitritt erkennbar ist. Dieser Zusammenhang kann mit interessengeleiteten Entscheidungen von Politikern, die mit der Maximierung ihres Nutzens nicht gleichzeitig auch den der Wähler erhöhen, gleichgesetzt und dann als Prinzipal-Agent-Problem analysiert werden. Die Politiker in der Generaldirektion Erweiterung (siehe Abbildung 1) sind eigennützig-rational handelnde Agenten, die aufgrund mangelnder Kontrollmöglichkeiten der Prinzipale bzw. Wähler über diskretionäre Handlungsspielräume verfügen. Ihr politischer Auftrag, Erweiterung der EU, ist einerseits extrem komplex und andererseits unscharf formuliert. So ist beispielsweise die Diskussion, welche Länder nach der Ost-Erweiterung auch noch zu Europa gehören, durchaus kontrovers.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Artikel 49 des EU-Vertrages legt nur die Bedingungen für den Beitritt eines europäischen Landes fest, nämlich, die Übernahme der Grundsätze der EU. Ist diese Voraussetzung erfüllt, kann das jeweilige Land einen Antrag an den Rat stellen, der nach Anhörung der Kommission und Zustimmung des Parlaments mit absoluter Mehrheit über die Aufnahme beschließt. Was aber ein europäisches Land ist bzw. wo die geographischen Grenzen der EU liegen, ist nicht definiert.

Die bisherige EU-Erweiterung basierte u. a. auf politischen Erwägungen und den Entscheidungen der Mitgliedsländer. Marokkos Antrag auf Aufnahme wurde beispielsweise bereits mit der Begründung abgelehnt, es sei kein europäisches Land, obwohl Marokko ebenfalls in die Europäische Nachbarschaftspolitik eingebunden ist. Die Schwierigkeiten der Definition der Grenzen der EU gehen auf die unterschiedlichen Interessen innerhalb der EU-Mitgliedsländer zur Aufnahme weiterer Staaten zurück. Einige Politiker gehen beispielsweise davon aus, dass die Osterweiterung vor allem im Interesse von Deutschland, Österreich und den skandinavischen Staaten vorangetrieben wurde. Als Gegenreaktion und weil zuviel Machtzuwachs nach der Osterweiterung für Deutschland gesehen wird, würden die Mittelmeerstaaten nunmehr die Süderweiterung der EU als Ausgleich verfolgen. Andererseits haben die Politiker Informationsvorsprünge hinsichtlich der Kosten der Erweiterungsentscheidung, die eine Umverteilung innerhalb der EU mit sich bringt. Da sie zeitlich nur beschränkt im Amt sind, müssen sie relativ schnelle Erfolge aufweisen, um weiter in der politischen Hierarchie aufzusteigen. Welche tatsächlichen diskretionären Handlungsspielräume die politischen Beamten in der Generaldirektion Erweiterung bei ihrer Entscheidung haben, neue Länder als Beitrittskandidaten aufzunehmen, ist abhängig von den Beschränkungen im politischen System der EU, das näher analysiert werden müsste.

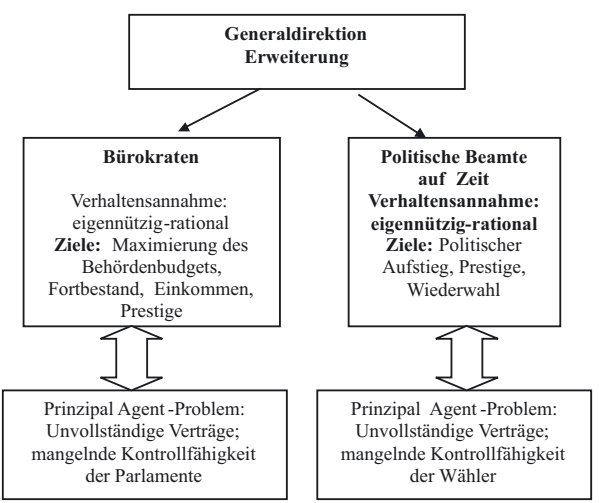
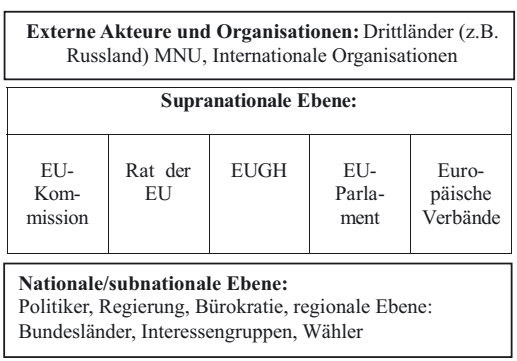


Abbildung 1: Prinzipal-Agent-Probleme bei der EU-Erweiterung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wichtiges Merkmal dieses Systems (siehe Abbildung 2) ist es, dass die Mitglieder der EU-Kommission nicht gewählt, sondern ernannt werden und damit zumindest theoretisch eine größere politische Unabhängigkeit im Vergleich zu den Politikern auf der nationalen Ebene besitzen. Trotzdem kann unterstellt werden, dass sie nationalen Interessenlagen folgen. Im Rat sind Minister vertreten, die auf nationaler Ebene gewählt wurden und an einer Wiederwahl interessiert sind. Entscheidungen im Rat finden mit qualifizierter Mehrheit und unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Dass das Parlament die Mitglieder der Kommission nicht wählen kann und die Öffentlichkeit von den Entscheidungen des Rates ausgeschlossen ist, stellt das ebenfalls bereits von Wolfram Schrettl kritisierte „Demokratie-Defizit" dar. Dies könnte zum Phänomen der „mission creep" beitragen, d. h., der schleichenden Erweiterung des Auftrags. Die Anwendung der Prinzipal-Agent-Analyse zeigt, dass aufgrund unvollkommener Verträge und mangelnder Kontrollfähigkeit und bei Annahme rational-eigennütziger Verhaltens der Akteure durchaus ein Prozess entstehen kann, der sich als ein Automatismus von ENP zur EU-Mitgliedschaft darstellt.



Quelle: Erstellt nach Angaben in *Sobina* (2000: 44).

Abbildung 2: Die verschiedenen Ebenen des politischen Systems der EU

Ergänzend zur Erklärung des Automatismus von ENP zur EU-Mitgliedschaft kann die Annahme Wolfram Schrettls herangezogen werden, dass aus dem Eigeninteresse der EU-Bürokraten der Prozess der Erweiterung der EU weiter vorangetrieben wird. Unterstellt werden dabei implizit Annahmen der Bürokratietheorie. Üblicherweise wird argumentiert, dass die Bürokratie bzw. die Verwaltung als Agent gegenüber der Legislative als Prinzipal einen Informationsvorsprung besitzt und Ressourcen zur Erfüllung ihrer Aufgaben diskretionär verwenden kann. Erleichtert wird dies durch Bewertungsprobleme, da keine genauen Relationen zwischen Budget und Behördenoutput bestehen. Es existieren Anreize für die Verwaltung, Budgets auszuweiten und die Kostenkontrolle zu vernachlässigen. Diese all-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gemeine Argumentation sollte durch eine Gegenüberstellung der unterschiedlichen Anreize und Funktionsweise der EU-Behörden und der nationalen Behörden differenziert werden. Auf den ersten Blick scheint der Fortbestand der Behörde mittel- bis langfristig (schätzungsweise 10 bis ca. 15 Jahre) auch ohne eine neue EU-Erweiterungsrunde garantiert zu sein. So wird die Behörde mit der Überwachung der Fortschritte bei der Anpassung der neu beigetretenen Länder an den aquis sowie durch die bereits beschlossene Aufnahme von Bulgarien und Rumänien und die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei bereits sehr beschäftigt sein.

Abschließend möchte ich eine weitere These von Wolfram Schrettl aufgreifen, die sich auf negative Rückwirkungen auf den aquis durch Russlands bezieht. Durch seine Schlüsselposition in der Energieversorgung für Europa, so vermutet Schrettl, werde das Land die Möglichkeiten einer Einflussnahme nutzen, ohne die Pflichten einer Mitgliedschaft in der EU zu übernehmen. Obwohl diese Annahme durchaus plausibel erscheint, könnte jedoch mit Hilfe von integrationstheoretischen Ansätzen näher untersucht werden, was die Kosten- und Nutzenkalküle der beteiligten Akteure in unterschiedlichen Integrationsstufen sind. Dies würde dann erlauben, die möglichen Folgewirkungen auf den aquis näher zu spezifizieren.

Literatur

European Commission (2004): The Future European Constitution, Flash Eurobarometer, February.

Moe, T. M. (1990): Political Institutions: The Neglected Side of the Story, Journal of Law, Economics and Organization, Special Issue, 6, 213 – 253.

Rühle, Heide (o. J.): Gehört die Türkei nach Europa? Europäisch-grüne Argumentationshilfe zum Europajahr 2004.

Schnapp, K.-U. (2001): Politischer Einfluss von Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse des Potenzials von Ministerialbürokratien zur Beeinflussung politischer Entscheidungsprozesse in einundzwanzig OECD-Ländern, Dissertation, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, FT Berlin.

Sobania, K. (2000): Von Regulierungen zu Deregulierungen – Eine Analyse aus institutionenökonomischer Sicht, Diskussionsbeitrag No. 37, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, http: // www.uni-potsdam.de / u / wipo / db37.pdf.

Timmermann, Heinz (2003): Die EU und die ‚Neuen Nachbarn' Ukraine und Belarus, Oktober, SWP-Studie.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Instabilitäten und Wachstumsschwäche in Euroland: Institutionelle Aspekte und Perspektiven der Neuen Politischen Ökonomie

Von *Paul J. J. Welfens,* Wuppertal

A. Instabilitäten und Wachstumsschwächen in der Eurozone

Während die USA in den 90er Jahren hohe Wachstumsraten verzeichneten, konnten in der EU die drei großen kontinentaleuropäischen Länder Frankreich, Italien und Deutschland nur unterdurchschnittliche Wachstumsraten realisieren. Deutschland verzeichnete gar in 2001 – 2003 eine Stagnation, da die Wachstumsraten um 0,5 % p.a. lagen. Wachstumsschwäche in Deutschland trifft dabei als Mehrjahresproblem praktisch alle EU-Partnerländer negativ, wobei die EU-Osterweiterung die erste Erweiterungsrunde ist, in der gerade die deutsche Wirtschaft kaum Expansionsimpulse für Beitrittsländer gibt. Damit wird der Anpassungsprozess in diesen Ländern erschwert. Zudem besteht die Gefahr, dass sich negative Wachstumserwartungen in der Eurozone bzw. Mitteleuropa verfestigen. Dies gilt um so mehr, als Deutschland, Frankreich und Italien als Länder mit langfristiger Bevölkerungsschrumpfung bzw. hohem Problemdruck bei der Sozialversicherungsreform bislang nur wenig adäquate Reformen unternommen haben, um eine nachhaltige Solidität bei den Staatsfinanzen – hier liegt die Defizitquote im Blick – und der Sozialversicherung zu erreichen. Es bestehen insgesamt gravierende Stabilitätsprobleme, die die Stabilität der politischen Systeme schwächen und die Legitimität des offiziellen Wirtschaftssystems unterlaufen. Ein hoher und in einigen Ländern wachsender Anteil der regulierungs- und abgabenfreien Schattenwirtschaft (*Schneider,* 2005), die naturgemäß von anhaltender Massenarbeitslosigkeit profitiert, unterminiert das offizielle Regelsystem und schwächt die finanzielle Solidität der Sozialversicherung.

Zwar hat Deutschland wie viele andere EU-Länder in der Dekade nach 1995 die Steuerquote reduziert, aber die Summe aus Steuer- und Abgabenquote steigt in vielen Ländern Europas an, was zu gravierenden Finanzierungs- und Reformproblemen in den traditionellen Sozialversicherungssystemen der kontinentaleuropäischen EU-Länder führt; Großbritannien steht hier vergleichsweise wegen der dünnen Säule der staatlichen Sozialversicherung und der relativ starken Säule der privaten Altersvorsorge recht gut da. Besondere Belastungen für die Tragfähigkeit der Sozialversicherungssysteme, deren Grundlagen in Europa in Zeiten wachsen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Bevölkerung gelegt wurden, ergeben sich durch langfristige Alterung der Bevölkerung. Sie führt zu steigenden Beitragslasten in der umlagefinanzierten Rentenversicherung und auch in der staatlichen Krankenversicherung (*Winter,* 2005). Letzteres ergibt sich, da der überwiegende Teil der Krankheitsausgaben jedes Menschen sich in OECD-Ländern im letzten Lebensjahrzehnt ergibt und von daher eine langfristige Erhöhung des Medianalters bzw. einer wachsenden Relation Rentner zu aktiven Erwerbstätigen höhere Beitragssätze eben auch in der Krankenversicherung ergibt. Mit der Alterung der Bevölkerungen der EU-Länder, die in Europa langsamer voranschreitet als in Japan, aber schneller als in den USA ist ein temporärer Anstieg der Sparquote und eine für die Eurozone absehbar verbesserte Leistungsbilanzposition verbunden. Zugleich zeigen Simulationen aber auch ein Absinken der langfristigen Wachstumsrate der EU-Länder gegenüber den USA, was aus der Schrumpfungsrate der Bevölkerung zu erklären ist (*McMorrow / Röger,* 2004); aber ggf. auch aus einem Sinken der totalen Faktorproduktivität als Folge eines fortschrittsschwächenden Vintage-Effektes beim Humankapital. Vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung und der verstärkte Anpassung bzw. Flexibilität verlangenden Globalisierung stellt sich die Frage, wie Deutschland bzw. die Eurozone eine institutionelle Modernisierung mit wachstums- und beschäftigungsförderlichen Effekten erreichen können. In den EU-Ländern stellen sich dabei besondere Zielkonflikte in alternden Gesellschaften, da etwa wachstumssteigernde höhere Staatsausgaben für Innovation und Bildung von der Budgetrestriktion des Staates (inkl. Sozialversicherung) her zulasten der strukturell steigenden Sozialversicherungsausgaben gehen müssten. Politische Mehrheiten aber finden sich tendenziell eher bei älteren Bevölkerungsgruppen.

Budgetprobleme sind erkennbar auch ein Kernproblem der Finanzpolitik in der Eurozone. Mehrere Länder der Eurozone haben mit den wiederholten Defizitgrenzen-Überschreitungen – hier ist eine 3 %-Obergrenze laut Stabilitäts- und Wachstumspakt relevant – gezeigt, dass die Einhaltung konsensual vereinbarter Regeln kaum durchsetzbar ist. Vor dem Hintergrund der „Sünderländer“ Portugal, Griechenland, Deutschland und Frankreich sowie Italien ist eine strikte Einhaltung und Durchsetzung des Paktes nicht gelungen. Die Folge sind Glaubwürdigkeitsverluste der supranationalen Wirtschaftspolitik und ein zunehmendes Macht- und Gestaltungsvakuum in der Eurozone. Diese Problematik in Westeuropa wird verschlimmert durch die negativ in 2005 vom Wähler in Frankreich und den Niederlanden beantworteten Referenden zum EU-Verfassungsentwurf; wenn in zwei der sechs Gründerländer der EU erstmals eine deutliche mehrheitliche Ablehnung eines EU-Projektes erfolgt, so ist dies Indiz für eine Schwächung der Legitimität der EU, die für viele Politikereiche wichtige Rahmenbedingungen des Wirtschaftens in den Mitgliedsländern setzt. Der fast fünf Jahrzehnte als vertrauenswürdig und belastbar geltende institutionelle Rahmen der EU stagniert nach dem Stopp des Verfassungsprojektes ausgerechnet nach der größten bislang durchgeführten EU-Erweiterung – dabei sollte doch die Verfassung die Handlungsfähigkeit der EU nach der Osterweiterung sichern. Die entstandenen institutionellen Unsicherheiten auf nationaler und supranationaler Ebene bedeuten erhöhte Transaktionskosten für die Wirt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaft der Kernländer der Eurozone. Zudem ergibt sich aus verfassungspolitischen Unsicherheiten bei der EU und institutionellen Unklarheiten bei der Anwendung des Stabilitätspaktes in der Eurozone auch ein Druck hin zu einer Euro-Abwertung bzw. Risikoaufschlägen bei Investments aus Nicht-EU-Ländern

Bemerkenswert ist zudem, dass der Systemwettbewerb innerhalb der EU in dem Maße geschwächt wird, in dem der EU-Binnenmarkt nach der EU-Osterweiterung aufgeweicht wird. Nach der EU-Osterweiterung ist nicht nur eine temporäre Beschränkung der Freizügigkeit in der erweiterten EU-Gemeinschaft mit Blick auf die Beitrittsländer relevant, sondern auch ein Aufweichen der Wettbewerbsfreiheit im Dienstleistungssektor. Hier ist etwa von deutscher Seite eine Ausweitung des Entsendegesetzes kritisch zu sehen.

Die aufgewiesenen Probleme werden hier analytisch mit Fragen der relativen Alterung bzw. Nichtanpassung des institutionellen Kapitals von Ländern und Defiziten der Wirtschaftspolitik bzw. entsprechendem Reformbedarf in Verbindung gebracht. Die Erneuerung des institutionellen Kapitals in den EU-Ländern dürfte wiederum durch die Alterung der Gesellschaften erschwert werden, die erschwerte Lern- bzw. Innovationsprozesse einerseits und verstärkte Verteilungskonflikte andererseits erwarten lässt, Wenn die Wirtschaftspolitik über viele Jahre stabilitäts- und finanzpolitische Probleme nicht löst, so entstehen politisch-ökonomische Legitimationsprobleme, während zugleich die Forderung nach ordnungspolitischen Reformen – also Änderungen von Institutionen und Regeln – verstärkt wird. Aus ökonomischer Sicht kann der institutionelle Kapitalbestand als eine Art Niveauparameter der gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion gesehen werden; zum institutionellen Kapitalbestand gehören u. a. Regierungsinstitutionen, das Parlament, die Judikative und die Sozialversicherung (Letztere könnte bei unsolider Finanzierung allerdings auch eine Negativkomponente beim institutionellen Kapital sein). Institutionen und Regeln wirken koordinationsförderlich im Wirtschaftsleben, sofern Menschen das betreffende institutionelle Regelwerk positiv einschätzen bzw. achten. Institutionen sind wichtig zur Minimierung von Transaktionskosten und für eine erleichterte antizipative Koordinierung von Individuen durch Eingrenzung von Erwartungen; hier geht es um Verhaltensbegrenzungseffekte, die für Investoren besonders wichtig ist.

Eine sinnvolle Institutionenentwicklung im Zeitablauf – als Ausdruck politischer und sozialer Lernprozesse – kann zu Effizienz und Innovation bzw. zu nachhaltigem Wohlstand beitragen. Da sich im Zeitablauf aus technologischen, demografischen und anderen Gründen institutionelle Anpassungserfordernisse ergeben, stellt sich die Frage, inwieweit offene Volkswirtschaften in Europa institutionelle Reformerfordernisse wahrnehmen bzw. angehen; allein oder im Verbund mit anderen Akteuren. Auch stellt sich die Frage nach dem vertikalen Zusammenwirken von Politik- bzw. Reformverbund, inwieweit Reformen auf den Ebenen supranationale (EU), nationale und regionale Politik angegangen werden. Dabei wurden zahlreiche Reformfragen schon im Vorfeld der EU-Osterweiterung aufgeworfen (*Cassel / Welfens,* 2003). Im Übrigen ist davon auszugehen, dass Politiker selbst

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ihren Nutzen maximieren und dabei nicht notwendig zunächst an das Gemeinwohl denken. Es besteht u. a. eine Tendenz, Wählergruppen Wohltaten auf Steuerzahler-Kosten anzubieten, Unternehmen wiederum werden ggf. Subventionen und Protektion gewährt. Inwieweit Reformen durchgeführt werden, hängt von nationalen politischen Anreizen hierzu ab, aber auch vom sichtbaren Erfolg von Reformen in anderen Ländern der EU bzw. der OECD.

Die Arbeitslosenquoten verharrten seit den 70er Jahren in den Kernländern der Eurozone auf hohem Niveau bzw. stiegen in Deutschland von Zyklus zu Zyklus weiter an. Seit diesem Jahrzehnt haben sich allerdings die Inflationsprobleme offenbar nachhaltig in Deutschland zurückgebildet, ähnliches gilt seit dem Start der Eurozone auch für die anderen Mitgliedsländer der Wirtschafts- und Währungsunion. Zudem haben die USA in den 90er Jahren eine erstaunlich niedrige Inflationsrate erreicht, da auch in der Endphase des Booms zum Ende der Dekade die Inflationsrate kaum 3 % überstieg. Eine größere Angebotselastizität als in früheren Zyklen kommt als Erklärung hierfür in Frage, wobei die Angebotselastizität teils durch die verstärkte Weltmarktkonkurrenz, teils durch Elemente der New Economy bzw. der digitalen Wirtschaft erklärt werden könnte. Es stellt sich mit Blick auf die wachsende Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) in den OECD-Staaten die Frage, ob und in wieweit Herausforderungen für institutionelle Reformen gerade in der „Digitalen Sozialen Marktwirtschaft“ entstehen, die sich im Zuge einer zunehmend vernetzten Wirtschaft ergeben. So stellt sich in der digitalen Dienstleistungsgesellschaft eine Reihe von kritischen Fragen nach der Durchsetzbarkeit intellektueller Eigentumsrechte, wie etwa die Auseinandersetzungen um die Rolle von internetbasierten Musik- oder Filmtauschbörsen zeigen.

Mögen angebotsseitige Elemente der New Economy eine Reduzierung des Inflationsdrucks im Zyklus erklären können, so ist doch die Trendinflation unverändert im Wesentlichen durch die Differenz von Geldmengenwachstumsrate und Wachstumsrate des Produktionspotenzials bestimmt. Die EZB hat in der Eurozone den vorsichtigen stabilitätspolitischen Kurs der Deutschen Bundesbank zu D-Mark-Zeiten in der Eurozone fortgeführt. Eine nachhaltige Inflationsgefahr besteht in den ersten EZB-Jahren nicht. Allerdings besteht die Problematik, dass stark steigende Ölpreise zu leichtem Inflationsdruck und einer Reduzierung des Wachstums geführt haben, während zugleich negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte erkennbar sind. Der Haupteffekt hoher Öl- und Gaspreise dürfte allerdings auf einer anderen Ebene liegen, die letztlich auf eine Erhöhung globaler Terrorgefahren mit ihren erheblichen Instabilitäts- und Krisengefahren hinausläuft, wobei Terrorakte wiederum Kapazitäten des politischen Systems in den jeweils betroffenen OECD-Ländern binden – dies wiederum dürfte den Schattenpreis institutioneller Reformen in der Regel erhöhen. Das global starke Wachstum der Energienachfrage, die marginal deutlich von China geprägt wird (BP, 2005), lässt anhaltend hohe Öl- und Gaspreise erwarten, was wiederum die Wachstumsdynamik der Eurozone schwächen dürfte (*Röger,* 2005). Die hohen Wachstumsraten der USA und einiger

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

anderer OECD-Länder im Zeitraum 1990 – 2005 zeigen allerdings durchaus, dass anhaltendes Wachstum auch unter veränderten internationalen Umfeldbedingungen möglich ist.

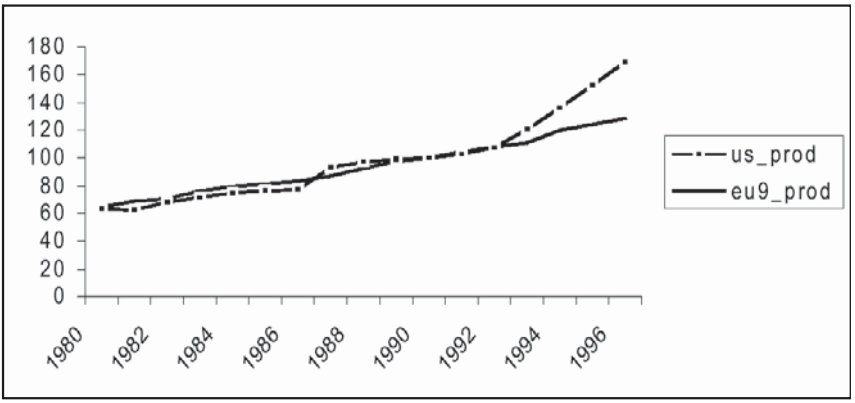
Mit dem Startdatum der Eurozone bzw. der Europäischen Zentralbank 1. 1. 1999 war zwar für einige EU-Länder im Kontext der Qualifizierung zur Euro-Mitgliedschaft bzw. der fiskalischen Konvergenzkriterien eine restriktive Fiskalpolitik (insbesondere Italien, Belgien, Griechenland mit einer Schuldenquote von über 100% Mitte der 90er Jahre) verbunden, die temporär das Wachstum dämpfte. Aber auch im Zeitraum 1999 – 2004 ist keine Verminderung der Wachstumsdifferenz zwischen den USA und den genannten EU-Kernländern zu verzeichnen, die zudem unter einer deutlich geringeren Beschäftigungsquote und einem höheren Langzeitarbeitslosigkeitsanteil leiden. Frankreichs Positionierung beim Wirtschaftswachstum ist immerhin etwas besser als die von Deutschland, wobei längerfristig die Wachstumsdivergenz anhalten könnte, da die Geburtenrate in Deutschland mittelfristig erheblich sinken dürfte, während sie in Frankreich nur leicht rückläufig ist. Da Deutschland die größte Volkswirtschaft in der EU ist, stellt sich insbesondere mit Blick auf die Bundesrepublik die Frage, wie deren schleichender ökonomischer Abstieg in der EU bzw. innerhalb der Eurozone zu erklären ist und inwieweit dies korrigiert werden kann.

Die EU hat im Jahr 2000 mit der Verabschiedung der Lissabon-Strategie das Ziel verkündet, bis 2010 zur dynamischsten und leistungsfähigsten wissensbasierten Wirtschaft der Welt zu werden, wobei im Rahmen einer sogenannten offenen Koordinierung – getrieben insbesondere von Benchmarking-Berichten – der Druck auf relativ wachstums- und beschäftigungsschwache Mitgliedsländer erhöht werden soll. Das Beschäftigungsziel ist in der Lissabon-Strategie insofern angesprochen, als die Beschäftigungsquote um rund 10 Prozentpunkte bis 2010 erhöht werden soll, so dass die im Vergleich zu den USA bestehende Lücke bei der Beschäftigungsquote reduziert werden soll. Von der Erreichung der Ziele der Lissabon-Agenda ist die EU weit entfernt.

Zur Mitte des ersten Jahrzehnts im 21. Jahrhundert ist erkennbar, dass die Zielsetzungen des Lissabon-Gipfels – die EU zur dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsregion der Welt zu machen – und der entsprechenden Agenda bislang nicht erreicht worden sind. Der Rückstand der EU gegenüber den USA ist in vielen wachstumsrelevanten Bereichen in den 90er Jahren gewachsen: Bei den Investitionen in die Informations- und Kommunikationstechnologie, bei den Hochschulausgaben, bei den Patenten (USPTA und European Patent Agency) und speziell bei der Hochtechnologie (siehe Abb.). Es gilt für Entwicklung der Arbeitsproduktivität im Hochtechnologiebereich, dass man gegenüber den USA im Bereich der Hochtechnologie beim Arbeitsproduktivitätswachstum in den 90er Jahren deutlich zurückgefallen ist (siehe Abb. 1).

Es ist zwar nicht zu übersehen, dass in den kleineren EU-15-Ländern geringe Arbeitslosenquoten und anhaltendes Wachstum herrschen und auch große Fort-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Quelle: *Röger,* W. (2002).

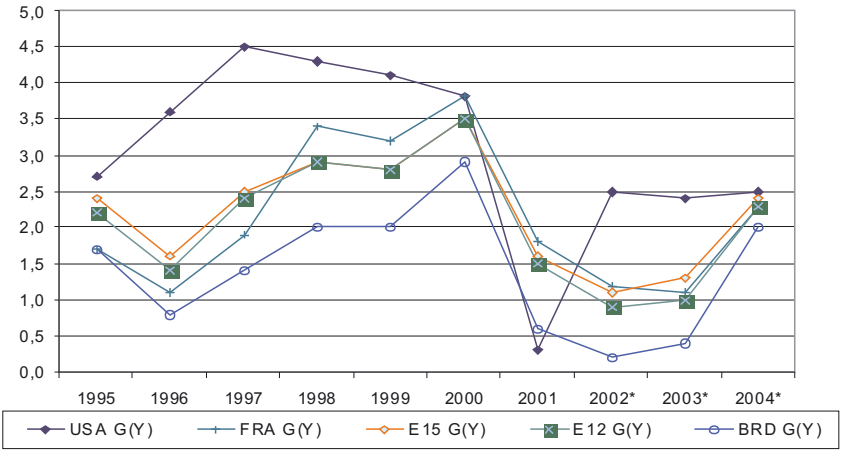
Abb. 1: Produktivitätsrückstand der EU in der Hochtechnologie gegenüber USA

schritte auf dem Weg zu einer stärker technologie- und wissensbasierten Wirtschaft gemacht werden konnten: Positiv sind hier die skandinavischen Länder, Irland und die Niederlande sowie bei der Breitbandanschlussdichte auch Belgien hervorzuheben. Italien, Frankreich und Deutschland schöpfen ihre Potenziale nicht aus; ein Problem ist vor allem Deutschland, wo eine politische Radikalisierung – mit beträchtlichen Stimmenanteilen links- bzw. rechtsextremer Parteien – nicht erst seit 2004 zu erkennen ist. Deutschland hat dabei sicher besondere Probleme wegen der Wiedervereinigung, aber auch ohne diese Problematik würde man wohl für die alte Bundesrepublik im Jahr 2006 fast vier Jahrzehnte Massenarbeitslosigkeit konstatieren müssen. Dabei ist auch Westdeutschland nicht homogen. Aus europäischer Perspektive muss die ökonomische Fragilität von Ländern wie Deutschland und Italien Anlass zur Sorge sein; eine prosperierende Eurozone ist langfristig kaum vorstellbar, wenn nicht die Probleme in diesen und anderen Ländern der Wirtschafts- und Währungsunion überwunden werden können. Unübersehbar ist dabei, dass im Zuge der EU-Osterweiterung der Strukturwandel sich in der EU verstärkt, wobei einige Beitrittsländer auch in wissens- und technologieintensiven Bereichen aufgeholt haben (*Borbely,* 2004), wozu offenbar hohe Direktinvestitionszuflüsse in einigen Sektoren bzw. Beitrittsländern beigetragen haben. Daher fördert nicht nur der Außenhandel ökonomische Wachstums- bzw. Aufholprozesse, sondern auch der Zufluss an Direktinvestitionen. In den EU-15-Ländern und den USA ist für das Wachstum neben der Investitionsquote vor allem auch die Humankapitalbildung und die F&E-Quote wesentlich (*Gries / Jungmittag / Welfens,* 2003).

In der nachfolgenden Abb. 2 ist für das reale Wachstum erkennbar – auf Basis von Prognosewerten der Europäischen Kommission für 2003 / 04 –, dass die USA nach einem erheblichen Rückgang der Wachstumsraten in 2003 / 04 / 05 wieder eine Expansionsphase verzeichnen dürften. Deutschlands Wachstumsraten liegen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

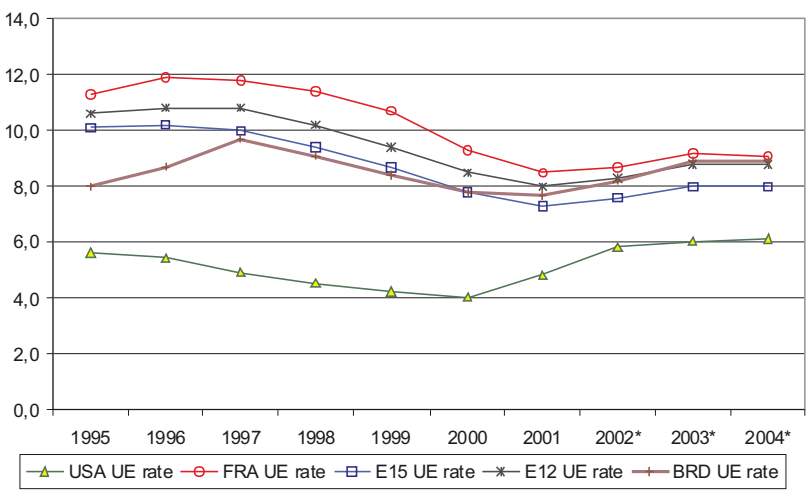
im Vergleich zur EU-12 (Eurozone) und EU-15 in den letzten Jahren deutlich unterhalb der westeuropäischen Durchschnittsentwicklung.



Note: *Schätzungen, **1995 – 2000.

Quelle: Ecofin Ameco Database April 2003.

Abb. 2: Reales Wachstum in Deutschland, Frankreich, USA, EU-12, EU-15



Note: * Schätzungen, **1995 – 2000.

Quelle: Ecofin Ameco Database.

Abb. 3: Entwicklung der Arbeitslosenquoten in Deutschland, Frankreich, USA, EU

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Arbeitslosenquote (Basis EU-Definition) Deutschlands war lange Jahre unter dem EU-Durchschnitt. Im Zeitraum 2000 – 2004 ist die Arbeitslosenquote in Deutschland erstmals höher als der EU-Durchschnitt, was erheblichen Anlass zur Sorge gibt. Nicht nur die Höhe der Arbeitslosigkeit von etwa 4,5 Mio. in den Jahren 2003 / 2004 bzw. eine Arbeitslosenquote (nationale Definition) von etwa 10 % ist dramatisch. Problematisch ist auch der hohe Anteil der Langzeitarbeitslosen (länger als ein Jahr arbeitslos), die nach internationalem Standard noch über der offiziellen deutschen Marke von 50 % liegt – realistischerweise sind etwa 60 % anzusetzen. In der deutschen Arbeitsmarktstatistik fängt die Zählung bei einem Langzeitarbeitslosen, der im Herbst vier Wochen grippekrank ist, nach der Krankheit neu an.

Bei der Analyse der deutschen Situation darf nicht übersehen werden, dass mit einer Arbeitslosenquote von fast 20% in Ostdeutschland ein gravierendes regionales Sonderproblem besteht, wobei auf der anderen Seite der Oder-Neisse-Grenze die Arbeitslosenquote ähnliche Werte erreicht – damit droht ab 2011, wenn volle Freizügigkeit gilt, eine Verschärfung der politisch-ökonomischen Probleme im Zentrum der neuen EU.

Damit stellt sich die Frage, wie die Eurozone bzw. die EU ihre stabilitäts- und wachstumspolitischen Probleme überwinden kann. In der nachfolgenden Analyse werden zunächst stabilitätspolitische Probleme angesprochen, ehe auf Wachstumsprobleme eingegangen wird. Im Schlussabschnitt werden Maßnahmen zur Revitalisierung der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland bzw. in Ländern der Eurozone vorgeschlagen. Notwendig sind veränderte Institutionen und eine veränderte Wirtschaftspolitik.

B. Europäische Instabilitätsaspekte

I. Problematik der Neuen Wirtschaft

Mit einem Wertschöpfungsanteil von etwa 10 % in den USA, Deutschland und einigen anderen OECD-Ländern ist der IKT-Sektor ökonomisch als gewichtig einzuschätzen; bei Beschäftigungs- und Wertschöpfungsanteil lag dieser Sektor zu Beginn des 21. Jahrhunderts in Deutschland auf Platz 3 und es werden dort auch weiter langfristig hohe Wachstumsraten erwartet, was als gesamtwirtschaftlich wachstumsrelevant einzustufen ist. Zu den führenden Ländern im IKT-Sektor, der die „New Economy“ der 90er Jahre geprägt hat, gehören vor allem die skandinavischen Länder und die Niederlande, aber auch Deutschland ist relativ gut positioniert und dürfte zusammen mit Großbritannien unter den großen Ländern 2005 vorn liegen: Dies ergibt sich, wenn man Indikatorwerte für Telekommunikationsentwicklung, E-Commerce und digitale Dienste aggregiert (*World Economic Forum,* 2003). Die Europäische Kommission hat sich bemüht, durch das Programm e-Europe für die EU-15-Länder bzw. e-Europe+ für die 10 Beitrittsländer Impulse

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für die digitale Modernisierung bzw. die verstärkte Bereitstellung digitaler innovativer Dienste für nationale und internationale Märkte zu geben. Mit Blick auf zyklische Instabilitätspotentiale der Neuen Wirtschaft, die sich durch Vernetzung, Digitalisierung und Netzwerkeffekte auszeichnet, sind mehrere Aspekte zu bedenken:

- Der hohe bzw. steigende Anteil von IKT-Investitionsgütern an den gesamten Investitionen lässt Spezifika der IKT intensiv nutzenden Sektoren mit Blick auf zyklische Entwicklungsmuster zunehmend interessant werden und zugleich den Blick auf IKT-Charakteristika richten. Zu Letzteren gehören in einigen Bereiche starke internationale Vernetzungen, wodurch größere, de facto integrierte Märkte entstehen, die zu einer stärkeren Gleichläufigkeit von Branchenkonjunkturen führen könnten: So hat sich seit den späten 90er Jahren eine stärker international harmonisierte Branchenentwicklung in der Telekommunikationswirtschaft ergeben (hierzu trägt auch die Verlagerung von Kreditvergabeentscheidungen einiger europäischer Banken in die Londoner Zentrale für Großkundenkredite bei – diese Zentralisierung findet sich aber nur bei einigen Banken). Ob sich insgesamt von den IKT-Anwendungssektoren her verstärkte oder verminderte Stabilitätsprobleme ergeben werden, ist ohne detaillierte Untersuchungen schwer einzuschätzen.
- Der Anteil des IKT-Sektors an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung wird sich langfristig weiter erhöhen, wobei eine hohe technologische Innovationsdynamik für temporäre Schumpetersche Expansionsimpulse einerseits und andererseits im Kontext mit temporären Angebotsüberschüssen in Phasen boomender IKT-Produktion – mit nach dem zyklischen Gipfel der Produktion stark fallenden Preisen und Gewinnen – für Kontraktionsimpulse sorgen kann. Interessanterweise haben im Computersektor institutionelle Innovationen wie Terminmärkte für Chips zur Stabilisierung der Expansionsdynamik im IKT-Sektor beigetragen. Während die Hardware-Seite des IKT-Sektors von zyklischen Problemen geprägt ist, geht es bei digitalen Dienstleistungen und Software eher um Probleme der Sicherung geistiger Eigentumsrechte und die Durchsetzung von Copyright-Fragen. Letztere sind aus Sicht der OECD-Länder – z. T. durch den Bereich „TRIPS“ in der WTO – von gemeinschaftlichem Interesse. Aber auffällig ist mit Blick auf die Frage von Softwarepatenten auch, dass die USA und die EU auch deutlich unterschiedliche Wege gehen: Während die USA solche Patentrechte eingeführt haben, hat das Europäische Parlament in 2005 die zunächst vorgesehene Gesetzgebung zu diesem Bereich abgebrochen.
- Wichtiges Teilelement der IKT-Expansion ist der weltweit verstärkte Einsatz schneller Datennetze und immer leistungsfähigerer Computer, was insbesondere zu einer Beschleunigung der Anpassungsgeschwindigkeit der Finanzmärkte führt. Wenn aber deren Anpassungsgeschwindigkeit gegenüber Güter- und Faktormärkten ansteigt, dann ergibt sich eine verschärfte Relevanz der bekannten Dornbusch-Overshooting-Problematik bei flexiblen Wechselkursen; d. h. dass die nominalen und realen Wechselkurse temporär erheblich vom Gleich-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gewichtskurs entfernt sein können – während zugleich die Volatilität zeitweise zunimmt, die wiederum eine erhöhte Instabilität von Finanzmärkten bzw. von Wirtschaftssystemen zur Folge haben kann. Hier ist aus Sicht der Länder der Eurozone eine Stärkung der Finanzmarktaufsicht gefordert. Aber der Politikbereich „Prudential Supervision" ist in der Eurozone fragmentiert. Es ist keineswegs erkennbar, dass in der von der Zahl der Mitgliedsländer absehbar wachsenden Eurozone Tendenzen zu einer effektiveren und effizienten Finanzmarktaufsicht wirken. Hier ergibt sich vermutlich ein ähnliches Problem wie in der EU, dass nämlich die Internationalisierung und Beschleunigung vernetzter Wirtschaftsaktivitäten nach einer Stärkung gemeinsamer Regeln verlangt, dass sich aber mit steigender Zahl von Mitgliedsländern eine Erhöhung der (marginalen) Einigungskosten im Integrationsclub ergibt.

Von den drei genannten Problemen bieten sich zu den beiden Letztgenannten folgende beide Maßnahmen an:

- Es wäre wünschenswert, dass der Staat das Entstehen von Terminmärkten im IKT-Bereich mit hinreichender zeitlicher Tiefe – etwa über internationale Modellansätze bzw. Steuererleichterungen (z. B. doppelte steuerliche Absetzbarkeit der Kosten für die Nutzung von Terminmärkten) – fördert, da solche Terminmärkte die Selbst-stabilisierung von Marktwirtschaften erleichtern können.
- Die Dornbusch-Overshooting-Problematik lässt sich grundsätzlich durch ein Entgegenwirken bei der Divergenz der Anpassungsgeschwindigkeiten eindämmen: Es wäre sinnvoll, im Rahmen einer internationalen Initiative – etwa auf G-8- oder OECD-Ebene – zu beschließen, dass Erträge aus kurzfristigen Finanzanlagen einem Mindeststeuersatz unterliegen, wobei das Steueraufkommen international geteilt wird; zugleich könnten längerfristig Anlagen einen Steuerbonus erhalten. Die steuerliche Differenzierung müsste letztlich die potenziell negativen nationalen und internationalen externen Effekte eines ausgeprägten Wechselkurs-Overshooting (damit verbunden Zins-Overshooting) widerspiegeln bzw. Anreize zur Erhöhung der durchschnittlichen Laufzeit von Finanzanlagen mit sich bringen. Da im Übrigen bekannt ist, dass niedrige Inflationsraten lange Laufzeiten in Finanzmärkten begünstigen, ist eine nachhaltige Antiinflationspolitik – dabei auch eine Vermeidung von Deflation – in den wichtigsten Ländern der Weltwirtschaft sinnvoll.

Es ist nur sehr schwer vorstellbar, dass die USA und die EU sowie ggf. asiatische OECD-Länder in Steuerfragen zusammenarbeiten; noch dazu wenn es um das sensible Thema Finanzmärkte geht. Die USA haben zudem seit dem Ende des Kalten Krieges eine international deutlich weniger kooperative Rolle eingenommen als früher. Da in den USA das politische Interesse vor allem dem Anti-Terror-Krieg gilt, sind die Aussichten auf transatlantische Kooperation sehr beschränkt. Nur beim Wunsch einer Vermeidung nachhaltiger Inflation gibt es in der OECD weitgehende Einigkeit. Daher ist davon auszugehen, dass die latenten Gefahren internationaler Finanzmarktinstabilität zunehmen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Stabilitäts- und Wachstumspakt als Problemfeld der Eurozone

Die EU-Länder haben sich auf Drängen Deutschlands im Vorfeld der Bildung der Wirtschafts- und Währungsunion im Rahmen der Konvergenzkriterien und dann im Stabilitäts- und Wachstumspakt auf pragmatische Begrenzungskriterien für Neuverschuldung bzw. Schuldenquote geeinigt: Während die Letztere 60 % nicht übersteigen soll, darf die Neuverschuldungsquote 3 % nicht überschreiten, außer in Fällen einer stark rückläufigen Konjunkturentwicklung (Letzteres gemäß Pakt). Mittelfristig ist laut Pakt ein ausgeglichener Staatshaushalt zu erreichen. Diese Vorstellung ist sinnvoll, da Politiker ohne eine solche Klausel in der Demokratie dazu neigen, in einer Rezession über deficit spending die Konjunktur zu stabilisieren, während man in Boomzeiten die im Sinne konjunktureller Symmetrie bzw. einer Stabilisierung der Schuldenquote notwendigen Haushaltsüberschüsse nicht realisieren wird: Immer gibt es in den Regierungsfraktionen Gruppen, die ausgabenwirksame neue Wohltaten für Wähler vorschlagen möchten.

Sieht man von Portugal als erstem Defizitsünderland und dem bei der Meldung der Defizitquoten in den Jahren 1999 – 2003 offenbar schummelnden Griechenland ab, so sind Deutschland und Frankreich mehrjährige gravierende Sünder, die ihre Defizitquoten in Zeiten hohen Wachstums, nämlich in den Jahren 1999 / 2000 nicht hinreichend zurückgeführt haben. In Deutschland hat dabei ein schwerer handwerklicher Fehler in der Eichelschen Körperschaftssteuerreform, der 2002 fast 20 Mrd. Steuerausfall und hohe Ausfälle in den Folgejahren bedeutete, zum erstmaligen Überschreiten der 3 %-Marke geführt: Dieser in der europäischen Finanzgeschichte einmalige Fehler von immerhin 1 % des Bruttoinlandsproduktes blieb ohne jede personelle Konsequenzen, was für einen Verfall der professionellen Standards im Finanzministerium und eine Verantwortungslücke in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland steht. Die Existenz einer solchen Lücke ist ein Hinweis darauf, dass die institutionellen Rahmenbedingungen für wirtschaftspolitisches Lernen in Deutschland unzureichend ausgeprägt sind. Deutschland verweist zwar z. T. zu Recht auf die Sonderproblematik einer mehrjährigen Stagnation im Zeitraum 2001 – 2003, aber für diese vor allem im Kontext einer stagnierenden bzw. rückläufigen Inlandsnachfrage entstandene Problematik dürfte der Staat weitgehend selbst verantwortlich sein, der mit einer Serie isolierter, wenig konsistenter und auch unzureichend kommunizierter Reformmaßnahmen fast alle Gruppen der Bevölkerung verunsicherte. Die gesunkene Glaubwürdigkeit der Fiskalpolitik – ein Problem, das auch aus der Aufweichung des Stabilitätspaktes herrührt – beeinträchtigt die Möglichkeiten der Politik, durch die Ankündigung von (glaubwürdigen) Maßnahmen Erwartungen und damit die Wirtschaftsentwicklung nachhaltig zu beeinflussen. Die Schwächung der institutionellen Grundlagen der Finanzpolitik, die sich auf der Unterminierung des Stabilitätspaktes ergibt (*Schuhknecht,* 2005), könnte theoretisch durch eine stärkere Dosierung der fiskalpolitischen Instrumente kompensiert werden. In der Praxis funktioniert dies aber wegen des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wiederholten Brechens der 3 %-Defizitgrenze bzw. des fehlenden fiskalischen Manövrierspielraumes nicht.

Mit einer erkennbaren Aufweichung des Stabilitätspaktes hat der Finanzministerrat in Verbindung mit Kommissar Almunia in 2004 die Voraussetzungen für eine solide wachstumsförderliche Finanzpolitik verschlechtert. Dass Deutschland und Frankreich hierbei quasi erstmals eine Art negative politische Gemeinschaftsführung praktizierten, lässt befürchten, dass die erweiterte EU nicht mehr länger über einen verlässlichen Doppelmotor der Integration verfügt. Wenn die beiden ökonomisch größten Länder den von ihnen mitunterzeichneten Pakt bei schwachem Wirtschaftswachstum faktisch sang- und klanglos begraben, dann setzt dies negative Signale in die EU nach innen und auch nach außen. Faktisch hat sich erwiesen, dass die Regeln des Stabilitätspaktes nicht mit Sanktionen bewehrt sind; daher ist dieser Pakt praktisch tot.

Eine konsistente Abstimmung zwischen den nationalen Fiskalpolitiken und der Fiskalpolitik und der Geldpolitik ist unerlässlich für eine stabile Wirtschaftsentwicklung bzw. wenn es darum geht, dass widersprüchliche Signale an die Politikadressaten vermieden werden sollen: Diese sind in einer offenen Volkswirtschaft nicht nur inländische Marktakteure, sondern vor allem auch internationale Akteure an den Finanz- und Devisenmärkten.

Eine inkonsistente Mischung bzw. Dosierung von Fiskal- und Geldpolitik kann in einer offenen Wirtschaft insbesondere zwei problematische Effekte haben:

- spekulative Abwertungsattacken, wobei wiederholte Abwertungen eine Risikoprämie im Zins nach sich ziehen, was wiederum Investitionen, Wachstum und Beschäftigung negativ beeinflusst. Eine reale Abwertung kann dabei zwar die Exporte und damit das Bruttoinlands- bzw. Bruttonationaleinkommen erhöhen, aber zugleich wird die Übernahme von inländischen Unternehmen verbilligt – künftig werden dann erhöhte Anteile der Gewinnquote ans Ausland abfließen bzw. wird das Wachstum des Nettonationaleinkommens negativ beeinflusst;
- Aus Verärgerung über die Fiskalpolitik – etwa weil dies zu expansiv bzw. zu wenig konsolidierungsorientiert ist – kann die Zentralbank mögliche Zinssenkungsspielräume nicht voll ausloten, was die Wirtschaftsentwicklung abbremst. Kommt es zu einem langfristigen Ansteigen der Staatsquote ergibt sich erfahrungsgemäß wiederum verstärkter politischer Druck auf die Notenbank, eine inflationäre Politik zu verfolgen, die den Realwert der Staatsschuld reduziert. Diese Problematik steht implizit auch als Damoklesschwert hinter einer denkbaren fortgesetzten Verletzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch überhöhte Defizitquoten.

Hier besteht ein dreifaches Problem in der Eurozone:

- eine informelle Koordinierung der Fiskalpolitiken der Mitgliedsländer ist bislang kaum gelungen, hier besteht trotz der Einführung einer mehrjährigen Amtszeit des ECOFIN-Vorsitzes ein Problem der Politikeffektivität;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- in föderalen Ländern wie etwa in Deutschland und Österreich besteht kein wirklicher nationaler Stabilitätspakt – hierzu wäre ein Staatsvertrag notwendig, wobei die Anreize bzw. Durchsetzungsmöglichkeiten bei deutlich unterschiedlichen politischen Mehrheiten bei Bundesregierung und Bundesrat relativ schwach ausfallen;
- die Zahl der Eurozonen-Mitglieder dürfte ab 2008 durch osteuropäische Neumitglieder wachsen, was einen Übergang zu einer schwächeren Interdependenz der Mitglieder führt: während die Gruppe der 11 Starterländer noch relativ kompakt war, was grundsätzlich Free-rider-Verhalten erschwert, dürfte mit einer erweiterten Euro-Gruppe von fast 20 Mitgliedern nach 2010 die Interdependenz innerhalb der Euro-Gruppe geschwächt werden. Für die osteuropäischen Beitrittsländer, an die man bei der Formulierung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes gar nicht gedacht hatte, sind 3 %- und 60 %-Kreterium objektiv zu eng, da ökonomische Aufholprozesse erhebliche Wachstumsraten bei den Infrastrukturausgaben erfordern; daher könnten auch vorübergehend etwas höhere Grenzwerte als akzeptabel gelten, wenn hohe Defizite überwiegend der Finanzierung der Infrastruktur – und der Forschungsförderung – dienen. Wendet man die bestehenden fiskalischen Begrenzungskriterien allgemein streng an, ist dies insofern problematisch, als sie den ökonomischen Aufholprozess in Osteuropa erschweren werden. Interpretiert man aber den Pakt allgemein großzügiger, dann ermutigt man konsolidierungsschwache Länder wie Deutschland, Frankreich und Italien zu einer laxen Haushaltspolitik, die wiederum langfristig zu erhöhten Realzinssätzen und vermindertem Wachstum in der Eurozone führen werden. Im Rahme einer Paktrevision sind daher Übergangsregeln für Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen unter 70 % (oder einem etwas geringeren Wert) des EU-Durchschnitts zu formulieren.

Mit dem im Jahr 2004 erstmals gewählten mehrjährigen Vorsitzenden der Eurogruppe, dem luxemburgischen Ministerpräsidenten Claude Juncker, ist immerhin eine institutionelle Verbesserung gelungen. Denn ein mehrjähriger Vorsitzender könnte im Finanzministerrat über mehr Autorität bzw. Koordinierungseinfluss verfügen als das alte Modell mit halbjährigem Vorsitz aus dem jeweiligen Land, das die Ratspräsidentschaft innehat.

Größere Defizitprobleme drohen im Übrigen langfristig im Bereich der Sozialversicherung, wobei vor allem die Rentenversicherung (z. T. auch die Krankenversicherung) vor erheblichen demographischen Herausforderungen steht. Da die Lebenserwartung langfristig steigt, ergibt sich grundsätzlich das Problem, dass bei unveränderter Lebensarbeitszeit der Steuerdruck weiter zunimmt. Die Lebenszeit Z setzt sich aus den Kinderjahren N', den aktiven Arbeitsjahren L und der Rentenbezugszeit N additiv zusammen. Das Pro-Kopf-Einkommen in der Erwerbszeit wird mit y, der durchschnittliche Pro-Kopf-Lebensaufwand in der Rentenzeit mit y' bezeichnet. Wir nehmen nun zur Vereinfachung an, dass der Staat während der Kinderzeit kostenlos öffentliche Dienstleistungen (Schule, Infrastruktur, Gesundheitsleistungen) zur Verfügung stellt, die x (z. B. 0,25) von y' entsprechen und dass

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Pro-Kopf-Einkommenssteuereinnahmen ty (mit t für Steuersatz, der faktisch auch Sozialbeitragssatzelemente enthält) voll zur Finanzierung freier Dienste für Kinder und von Rentenzahlungen eingesetzt werden. Von Diskontierungsfragen sehen wir zur Vereinfachung ab. Aus der Budgetbeschränkung

$$N'xy' + Ny' = tLy \tag{1}$$

ergibt sich nun:

$$t = \left(\frac{y'}{y}\right)\left\{\frac{[xN' + N]}{L}\right\} \tag{2}$$

Den geschweiften Klammerausdruck bezeichnen wir als effektive gewichtete Leistungsbezugszeit. Der notwendige Steuersatz t ergibt sich demnach als Produkt aus gewünschtem relativen Rentenniveau $\left(\frac{y'}{y}\right)$ und der effektiven relativen Leistungsbezugszeit $\left\{\frac{[xN' + N]}{L}\right\}$. Wenn die Rentenbezugsdauer N im Zuge einer steigenden Lebenserwartung ansteigt, kann der Steuersatz nur dann konstant bleiben, wenn das relative Rentenniveau $\frac{y'}{y} = \alpha$ abgesenkt wird, oder wenn die Lebensarbeitszeit entsprechend angehoben wird (L steigt); oder wenn die Schul- bzw. Studienzeiten verkürzt werden (N' sinkt) bzw. weniger Ressourcen in Bildung und Ausbildung gesteckt werden (x fällt). Ein wichtiges Problem, auf das hier nicht weiter eingegangen werden soll, ist im Übrigen, dass das erzielbare Durchschnittseinkommen y negativ vom Steuersatz abhängt.

Zur Illustration des kompakten hier präsentierten Ansatzes nehmen wir an, dass $x = 0,25$, $N' = 20$, $N = 10$ und $L = 50$ ist. Damit ergibt sich bei einem relativen Rentenniveau von 0,5 als Steuersatz $t = 0{,}5(15/45) = 1/6 = 16{,}6\,\%$. Bei einem gewünschten relativen Rentenniveau von $3/4$ ergibt sich $t = 3/12 = 25\,\%$. Die Herausforderung in einer alternden schrumpfenden Gesellschaft besteht tendenziell darin von einer Ausgangssituation mit der zuletzt geschilderten Größenordnung $t = 25\,\%$ zu einer Situation mit deutlich geringerem Steuersatz zu kommen. Die drei Möglichkeiten zur Stabilisierung des Steuersatzes – alternativ können Senkungsoptionen thematisiert werden – beinhalten schwierige institutionelle Reformen:

- gegen die Absenkung des relativen Rentenniveaus werden sich die Rentner nach Kräften wehren, wobei nach 2015 die Rentner in vielen europäischen Ländern bereits die Wählermehrheit stellen werden – Letzteres dürfte Rentenkürzungen schwieriger machen;
- gegen eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit werden sich u. a. die Gewerkschaften wehren, solange hohe Arbeitslosigkeit besteht – denn bei verlängerter Lebensarbeitszeit steigt das effektive Arbeitsangebot an, was zu einem Lohnsenkungsdruck nach unten führt;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- eine Verkürzung der Schulzeit haben die Kultusminister in Deutschland schon eingeleitet, wobei hinter dieser Maßnahme jedoch vor allem die Absicht steht, im Zeichen der nachhaltigen Defizitprobleme Ausgaben im Bildungsbereich zu kürzen; dies entspricht der Absenkung von x, was die Qualität der Ausbildung verschlechtert. Eine Verkürzung der in Deutschland langen Studienzeit ist kaum zu erwarten, solange hohe Arbeitslosenquoten die Studenten zum Drehen einer Art Warteschleife animieren, d. h. zur Realisierung bewusst langer Studienzeiten (in der Hoffnung auf Besserung der Arbeitsmarktsituation) und solange die staatlichen Universitäten nicht mehr Autonomie einerseits haben und andererseits der leistungsförderlichen Konkurrenz durch viele Privatuniversitäten ausgesetzt sind. In Italien ergibt sich dabei noch das Sonderproblem einer enorm hohen Studienabbrecherquote, die um 50 % beträgt.

Grundsätzlich wäre auch zu erwägen, den Arbeitnehmern sehr viel mehr Wahlfreiheiten hinsichtlich „Versicherungspaketen" innerhalb der Sozialversicherung einzuräumen, wobei die Höhe von α in gewissem Rahmen den Individuen überlassen werden sollte. Die Art, wie in Deutschland seit den 90er Jahren von Seiten des Bundes willkürlich in die Rentenkassen gegriffen wurden, und wie dann Rentenreformen kurzatmig in immer neuen Varianten durchgeführt wurden, hat zu zwei Entwicklungen geführt:

- Glaubwürdigkeitsverluste bei den (großen) Parteien;
- flächendeckende Verunsicherung der Bürger bzw. Rentner, da die Halbwertzeit von Reformen hoch ist und weil die Riester-Rente als ein Baustein zur Errichtung einer kapitalgedeckten privaten Säule der Alterssicherung wenig attraktiv ausgestaltet war – eine Kopplung mit einer Lebensversicherung (als Option) hätte den Zuspruch sicher erhöht.

Für Arbeitnehmer ist die Riester-Rente doch ein einigermaßen seltsames Finanzprodukt, wenn Familie Müller bei Einzahlung von x für die Rente des Ehemanns (oder der Ehefrau) in eine Versicherung im Todesfall dann 0 Euro angeboten werden. Eine 50jährige Einzahlungsperiode von 500 Euro pro Monat kann demnach zu einer Auszahlung von Null führen, falls der Pensionierte gerade am letzten Arbeitstag stirbt – natürlich funktioniert faktisch das bisherige Umlageverfahren annähernd so, aber der Ehepartner würde wenigstens eine Witwenrenten (bzw. Witwerrente) erhalten. Die Riester-Rente leidet wie viele politische Produkte der Regierung und der Vorgängerregierungen unter fehlenden Tests – mit Testpersonen – vor der Einführung bzw. unter handwerklichen Fehlern; letztlich ist das Niveau der Qualitätskontrolle in der Politik grosso modo um Meilen von den Standards industrieller Produktion entfernt. Viele Probleme und Zielkonflikte würden sich deutlich vereinfachen, wenn es gelänge, in der EU ein langfristig höheres Wirtschaftswachstum herzustellen. Darauf zielt bekanntlich auch die Lissabon-Agenda der EU ab.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. EU-Integration und Wachstum

Die EU-Integration trägt aus theoretischer Sicht zu erhöhtem Handel, verstärktem Kapitalverkehr und höherem Wachstum in den Mitgliedsstaaten bei. Aus neoklassischer wachstumstheoretischer Sicht gilt zudem, dass relativ arme Länder bei längerfristiger Intra-EU-Angleichung der Spar- bzw. Investitionsquote eine höhere Wachstumsrate der Kapitalakkumulation haben werden als Länder mit großem Pro-Kopf-Einkommen. Im Übrigen ist aus empirischer Sicht festzustellen (*Jungmittag,* 2004), dass neben Kapital- und Arbeitseinsatz sowie Patentnutzungen auch der Grad an Hochtechnologiespezialisierung ein signifikanter Einflussfaktor des Wachstums ist. Für eine solche Hochtechnologiespezialisierung wesentlich ist nicht nur eine starke internationale Konkurrenz als Druckfaktor sowie eine hinreichende Humankapitalausstattung, vielmehr muss die Wirtschaftsordnung dank verlässlicher Regeln und Institutionen auch eine komplexe Spezialisierung (oft mit hohen sunk costs) zulassen bzw. ermutigen. Es kann längerfristig – bei angenommener Angleichung der Technologien in der erweiterten EU – zu einer Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen kommen. Angesichts der großen Einkommens-unterschiede in der EU-25 bzw. der EU-X (EU-25 plus Bulgarien, Rumänien und Kroatien, deren Beitritt ab 2007 erwartet wird) ist dies eine auf den ersten Blick erfreuliche theoriebasierte Einsicht, wobei jedoch der Konvergenzprozess bei realistischen Annahmen mehrere Jahrzehnte andauern wird (Tab. 1): Die osteuropäischen Beitrittsländer liegen nach Kaufkraftparitäten bei rund 45 % des Pro-Kopf-Einkommensniveaus in Deutschland, Polen als größtes Mitgliedsland der Beitrittsgruppe liegt noch leicht darunter. Zu problematisieren ist jedoch einerseits die neoklassische Modellannahme, dass die Technologien im In- und Ausland – im Kontext eines Zwei-Länder-Modells – gleich sind. Die veränderte europäische Arbeitsteilung in der erweiterten EU wird zwar zu technologischen Aufholprozessen in Osteuropa führen, aber es gibt naturgemäß auch Anreize für die ökonomisch führenden EU-Länder, sich im Rahmen einer Schumpeterschen Wachstumskonkurrenz verstärkt auf Hochtechnologie- bzw. wissensintensive Produkte zu spezialisieren. Darüber hinaus ist aus den Erfahrungen der EU-Süderweiterung der 80er Jahre bekannt – siehe den frühzeitigen Aufholprozess in Spanien und Portugal versus den bis in die späten 90er Jahren langsamen Aufholprozess Griechenlands –, dass die Veränderungen im Wirtschaftssystem der Beitrittsländer eigenständigen Einfluss auf den Konvergenzprozess haben. Frühzeitige Privatisierungen und Liberalisierungen haben in Spanien und Portugal (z. B. den Telekommunikations-, Elektrizitäts- und Gassektor einerseits und die Arbeitsmärkte betreffend) durch eine verbesserte Ressourcenallokation ökonomische Aufholprozesse ebenso unterstützt wie eine langfristig verstärkte Innovations- und Bildungspolitik als Ausdruck einer Modernisierung der Wirtschaftspolitik. In Griechenland unterblieben lange Jahre entsprechende Schritte. Daher bleibt abzuwarten, welchen Weg man bei Liberalisierung und Privatisierung sowie Modernisierung der Politik in den osteuropäischen Beitrittsländern einschlagen wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Was den Zusammenhang von Integration und Wachstum angeht, so ist davon auszugehen, dass kleine Länder – sie können im Inlandsmarkt Skalenvorteile kaum ausschöpfen – vom Binnenmarkt besonders profitieren. Letzteres gilt vermutlich auch deshalb, weil kleine offene Volkswirtschaften sich an die mit der Binnenmarktdynamik verbundenen Anpassungsimpulse schneller als große Mitgliedsstaaten anpassen. Dies gilt mit Blick auf die Wirtschaft, aber auch mit Blick auf institutionelle EU-bedingte Reformen; so gelten seit vielen Jahren Länder wie Dänemark, Österreich, Schweden und Niederlande als besonders vertragstreu, weil sie EU-Richtlinien schnell in nationales Recht umsetzen. Große EU-Länder sind erkennbar langsamer bei der Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Recht. Vermutlich leisten sie sich solch ein Verhalten mit Blick auf ihre relativ große Macht. Ein Teil der Trägheit dürfte aber auch komplizierten zeitraubenden Entscheidungsmechanismen zuzuschreiben sein; in Deutschland verlangsamt die föderale Struktur viele politische Prozesse erheblich.

Wenn im Zuge von EU-Erweiterungen die EU-Entscheidungen selbst langwieriger werden, weil es zunehmend lange dauert, bis politischer Konsens erzielt wird, sinkt die Reaktionsgeschwindigkeit des politischen Systems in Europa insgesamt. Soweit die Wirtschaft auf angepasste verlässliche Rahmenbedingungen angewiesen ist, kann diese Verlangsamung von Politikentscheidungen zu einem für das Wirtschaftswachstum relevanten Nachteil werden.

Von großer Bedeutung für die wirtschaftliche Dynamik ist die Sicherung funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Märkten; aus EU-Sicht gilt das vor allem auch für die Infrastrukturmärkte, wobei nachfolgend ein besonderes Interesse der Telekommunikation bzw. der digitalen Wirtschaft gelten wird. Die EU hat im Bereich der Wettbewerbspolitik erhebliche Kompetenzen, wobei die Fusionskontrolle einerseits und Regulierungsvorgaben für Sektoren wie Telekommunikation, Gas und Strom wesentlich sind. Mit Blick auf die Expansion der digitalen Wirtschaft hat die EU die Projekte e-Europe bzw. e-Europe+ beschlossen, die vor allem die Modernisierung der Telekominfrastruktur und eine verstärkte Internetnutzung in den EU-Ländern zum Ziel haben. Allerdings hat die EU bislang versäumt, für sich ein reales publikumswirksames sinnvolles Gesamtprojekt außerhalb der Sonderfelder Strukturfonds und Agrarfonds zu definieren: Hier könnte sich etwa mit Blick auf die EU-Strukturfonds die Finanzierung der Einführung eines breitbandigen Universaldienstes, der etwa zur Hälfte von der EU zu finanzieren wäre – dies würde die Erwartung von entsprechenden positiven Intra-EU-Spillovern einer verstärkten Vernetzung der EU widerspiegeln – als Projekt anbieten. Dazu bzw. zur Setzung neuer digitaler Schwerpunkte bei den Strukturfonds konnte sich die EU bislang aber nicht entschließen.

Die EU leidet in Europa unter Legitimitätsverlust. Nur noch in Italien, Spanien und Portugal (sowie Frankreich mit knapp unter 45%) sah eine Mehrheit der Bürger – gemäß Eurobarometer im Frühling 2004 – die EU als positives Projekt an. In Deutschland und den Niederlanden ist die Zustimmungsrate gerade noch bei etwa 30%, in Großbritannien bei etwa 25%. Politisch gesehen ist die EU damit in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kritisches Fahrwasser geraten, wo schlecht begründete neue Integrationsschritte die Union gefährlich unterminieren können; bei einer größeren Belastung durch Schocks von innen oder außen könnte sie zerfallen oder allmählich implodieren.

Tabelle 1

EU 25: Pro-Kopf-Einkommen, Einwohnerzahl, Arbeitslosenquote und Anteil der Staatsschuld am BSP, 2003

	Einwohnerzahl	Pro Kopf BIP nominal (in EURO')	Pro Kopf BIP in Kaufkraftparität	Arbeitslosen-quote	Schulden-quote
FR._Germany	82559914	25878	24110	9,3	63,8
France	59738217	25906	25862	9,3	62,6
United_Kingdom	59175985	26635	26478	5	39,6
Italy	58095416	22396	23904	8,7	106,4
Spain	40809250	18163	21201	11,3	51,3
Netherlands	16248128	27877	26566	3,7	54,6
Greece	10677312	14333	18339	9,3	100,6
Portugal	10452660	12685	16778	6,4	57,7
Belgium	10348165	25685	25884	7,9	103,5
Sweden	8958915	29651	25392	5,5	51,7
Austria	8166236	27332	26590	4,4	66,4
Denmark	5387973	35031	27345	5,6	42,9
Finland	5208802	27494	24516	9,1	44,6
Ireland	3944540	33812	29708	4,6	33,5
Luxembourg	450968	51220	45285	3,6	4,9
Poland	38622035	4723	10084	19,3	45,1
Romania	21187630	2287	6928	6,5	21,5
Czech_Republic	10321673	7645	15050	7,6	30,7
Hungary	10123368	7115	13383	5,8	57,9
Bulgaria	7812101	2286	6850	13,8	50,8
Slovakia	5396011	5429	11868	17,2	45,1
Lithuania	3459200	4492	10047	12,9	23,3
Latvia	2321614	3773	8922	10,5	16,7
Slovenia	1994898	12281	16720	6,6	27,4
Estonia	1353186	5472	10241	10,2	5,4
Cyprus	710239	16938	19044	4,4	60,3
Malta	396902	10581	15659	7,7	66,4

Datenquelle: Ecofin Ameco Database, 2004.

Unterhalb der supranationalen Institutionen Europäischer Rat, Europäische Kommission, Europäisches Parlament und EuGH sind die nationalen Regierungen verantwortlich. Aus EU-Sicht kommt der Entwicklung in den großen Mitgliedsstaaten ein besonderes Gewicht zu: einerseits im ökonomischen Sinn (Anteil des Bruttoinlandsproduktes am Inlandsprodukt der Gemeinschaft), andererseits wegen der Dependenz- oder Interdependenzeffekte, die sich über starke Handels- oder Direktinvestitionsvernetzungen ergeben. Im Folgenden wird ein kritischer Blick insbesondere auf Deutschland geworfen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Wirtschaftskrise und Verfall des institutionellen Kapitals in Deutschland

Im Zuge des Binnenmarktes hat es in der EU eine Netto-Handelsschaffung, verstärkte Intra-EU-Direktinvestitionen und eine erhöhte Arbeitskräftemobilität gegeben. Seit 2004 gibt es auch Ansätze, im Rahmen des ECOFIN eine steuerpolitische Harmonisierung – zumindest bei der Bemessungsgrundlage der Kapitalbesteuerung – und im Rahmen des Rats für Wettbewerbsfähigkeit (Rat der Wirtschaftsminister) auch das Anliegen der Lissabon-Agenda voranzubringen, nämlich mehr Wachstum und Beschäftigung. Bei der Lissabon-Agenda gilt das Prinzip der offenen Koordinierung, die auf benchmarking und davon ausgehende Anreize zu politischen Lernprozessen in Ländern setzt, die im Intra-EU-Vergleich bei wichtigen Indikatoren bzw. Maßnahmen zurückliegen oder beim Pro-Kopf-Einkommen zurückfallen. Deutschland ist unter diesen Aspekten ein problematischer Fall, wobei es in Teilen der Bundesregierung auch jahrlang völlig am Problembewusstsein in Sachen Wachstumsschwäche fehlte.

Institutionelle Politikinnovationen auf Länderebene sind in Deutschland rar, denn die Bundesländer haben nur wenige Kompetenzen. Dort wo sie allerdings welche haben, etwa in der Schul- und Hochschulpolitik mischt sich unter diversen Überschriften zum einen der Bund ein (Ganztagsschul-Förderung; Hochschulbau), zum anderen haben die Bundesländer kaum Interesse an einer wirklich eigenständigen Nutzung von Kompetenzen gezeigt: Vielmehr herrscht auf wichtigen Feldern ein politisches parteiübergreifendes Kartellverhalten vor, etwa in der Kultusminister-Konferenz. Dort hat man aus rein budgetären Gründen im Windschatten einer E-Commerce-Richtlinie der EU eine Schwächung digitaler Copyrights beim § 52a der Urheberrechtsnovelle durchgesetzt, die den Anreiz zur Produktion von Qualitätsinformationen reduziert und damit die Expansion einer digitalen Wissenschaftsgesellschaft unterminiert; dies ist eine kollektive Länderaktion gegen den Geist der Lissabon-Agenda. Diese wachstumsschädliche Entwicklung auf Länderebene hat eine Parallele bei der Gesundheitsreform, bei der der forschenden Pharmaindustrie eine Art Solidarbeitrag abgepresst wurde, was letztlich dem staatlichen Gesundheitsbudget einige Millionen einbringt; aber langfristig die einst international führende Forschung verstärkt ins Ausland vertreibt und damit langfristige Verluste beim Bruttosozialprodukt von mehreren Milliarden und bei hochqualifizierten Arbeitsplätzen von einigen Tausend einfährt: Dies ist Anti-Innovationspolitik in Gestalt einer sogenannten Gesundheitsreform. Während das Kartellverhalten von Bundesländern die partielle Funktionsunfähigkeit des politischen Wettbewerbs aufzeigt, ist der Fall der Pharmaunternehmen bzw. der Gesundheitsreform ein Beispiel für extrem kurzfristig orientiertes populistisches Politikerverhalten ohne langfristige Kosten-Nutzenanalyse. Dass der Föderalismus weitgehend nicht mehr funktionsfähig ist und auch als politisches Innovationsvehikel nur noch schwach ist, ergibt sich im Übrigen klar durch die Existenz von über 1000 Bund-Länder-Kommissionen, von deren Aktivitäten (und Gemauschel) die Öffentlichkeit fast nichts erfährt. Unklare Kom-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

petenzen und Verantwortlichkeiten zerstören die Basis für einen funktionsfähigen politischen Wettbewerb.

In Deutschland ist das Modell der Sozialen Marktwirtschaft in dem Sinn unter Druck geraten, als die Erhaltung des alten Sozialstaates bei schwachem Wachstum bzw. unter veränderten demographischen Bedingungen und angesichts eingeschränkter fiskalischer Handlungsspielräume – wie vom Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgegeben – offensichtlich nicht möglich ist. Dies gilt zudem wegen der hohen budgetären Belastungen durch die anhaltende Massenarbeitslosigkeit.

In einer funktionierenden Marktwirtschaft ist eine hohe Arbeitslosenquote nur als vorübergehendes Problem denkbar – nicht einmal in der Weltwirtschaftskrise gab es mehr als eine Dekade hoher Arbeitslosigkeit in großen Industrieländern (auch wenn hier zu bedenken ist, dass ein Teil der Beschäftigungserfolge in Deutschland und Italien ab 1933 durch Aufrüstungspolitik erfolgte). Die Massenarbeitslosigkeit aber besteht in der Bundesrepublik Deutschland schon seit Mitte der 70er Jahre, also seit bald vier Jahrzehnten. Dagegen haben nicht nur die USA in den 90er Jahren Vollbeschäftigung erreicht, sondern auch Österreich, die Schweiz, die Niederlande, Schweden und viele andere Länder. Gäbe es in Westdeutschland Vollbeschäftigung, aber in Ostdeutschland eine hohe Arbeitslosenquote, dann könnte man mit Blick auf die Arbeitslosenquote von einem Anpassungsproblem im Kontext der Systemtransformation sprechen. Tatsächlich ist aber die Arbeitslosenquote in großen Teilen Westdeutschlands seit vielen Jahren um 10 %, nur Bayern, Baden-Württemberg und Hessen erreichten einen Wert um 5 %. Trotz der jahrzehntelangen Misere und erheblicher Fehler beim Aufbau Ost, wobei von den gewaltigen Subventionen viel zu wenige in die Investitionsförderung flossen und das Übermaß an westdeutschen Regulierungen expansionshemmend wirkte, herrscht nicht einmal Konsens über das Vorliegen einer wirklichen Krise: hohe Exportüberschüsse blenden viele und verwirren häufig.

Der Titel Exportweltmeister Deutschland, der in Politik und Öffentlichkeit so oft unter Hinweis auf die hohen Exporte bzw. Nettoexporte betont wurde, ist nur ein Scheinerfolg, da er im Schatten hoher Unterbeschäftigung erzielt wurde. Auf Seiten der Politik versteht man kaum, dass die hohen deutschen Exportüberschüsse vor allem Reflex hoher Nettokapitalexporte (bei flexiblen Wechselkursen verursachen Nettokapitalexporte automatisch einen Überschuss in der Leistungsbilanz) bzw. der geringen inländischen Nachfrage sind. Anders gesagt: 90 Mrd. Euro Rekord-Exportüberschuss bzw. Außenbeitrag im Jahr 2002 (5 % des Bruttoinlandsproduktes) sind in einem Land mit 10 % Arbeitslosenquote eben wegen der Arbeitslosigkeit nicht sehr beeindruckend: Hätte Deutschland Vollbeschäftigung, wäre die Investitionsquote etwa 10 %, d. h. plus knapp 20 Mrd. Euro, und die Konsumnachfrage auch 10 %, d. h. plus 120 Mrd. Euro, höher. Das würde eine höhere inländische Nachfrage von 140 Mrd. Euro bedeuten – damit wäre der Titel Exportweltmeister, bezogen auf den Nettoexport, natürlich in weite Ferne gerückt, da der Exportüberschuss auf etwa 30 Mrd. Euro schrumpfen würde (angenommen ist hier, dass die Produktion bei Vollbeschäftigung um etwa 80 Mrd. höher ist; es gilt, dass

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Nettoexport gleich Produktion minus Summe aus Konsum-, Investitions- und Staatsnachfrage ist). Die inländische Nachfrage wiederum ist u. a. deshalb gering, weil die Menschen in Ost- und Westdeutschland dank fallender Glaubwürdigkeit und fehlender Reformerfolge der Politik nachhaltig verunsichert sind: Reduzierte Konsumausgaben, relativ zum Bruttoinlandsprodukt, sind die Folge. Abgesehen von einem zeitweisen Rückgang der Gesundheitsausgaben im Zuge der Einführung der Praxisgebühr sind die Probleme der sozialen Sicherungssysteme weiter ungelöst. Dabei geht die Rürup-Kommission sogar für 2020 noch von 7 % Arbeitslosenquote aus.

Allerdings muss mit Blick auf die Probleme der Staatsfinanzen auch festgestellt werden, dass ein Teil der Sozialstaatskrise durch unter der Kohl-Regierung erfolgten unglaublich großzügigen Rentenregelungen für Rentner in Ostdeutschland bzw. der Ex-DDR entstanden sind: Während diese in der Erwerbszeit die Produktivitäten von Griechenland bzw. 1 / 3 der alten Bundesrepublik verzeichneten, erhalten Rentner in Ostdeutschland weitgehend Rentenzahlungen als hätten sie in der Bundesrepublik gearbeitet; der typische Rentner in den neuen Ländern erhält sogar höhere Renten als Rentner in Westdeutschland. Hier sieht man eklatant, zu welchen Missbräuchen eine umlagefinanzierte Sozialversicherung einlädt, da doch Kanzler Kohl quasi West-Rentner enteignete und künftige Beitragszahler ohne deren Zustimmung belastete, um großzügige wählerwirksame Ostrenten auszahlen zu können (bei einer staatlichen kapitalgedeckten Rentenversicherung ist das Risiko kaum geringer, wie die Plünderung des Deckungskapitals der Rentenversicherung in der Tschechoslowakei durch die Kommunistische Regierung zeigt, die den ersten Fünf-Jahres-Plan u. a. damit finanzierte). Die Rentenkassen wurden im Einverständnis mit der Politik faktisch zudem von den Tarifvertragsparteien unter der Regierung Kohl für großzügige Arbeitslosengeldzahlungen an ältere Arbeitnehmer bzw. für Frühverrentungsregelungen ohne versicherungsmathematisch korrekte Abschläge ein Jahrzehnt lang massiv angezapft. Statt beschäftigungsförderliche Lohndifferenzierung und Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt durchzusetzen, konnten die Tarifvertragsparteien in wichtigen Sektoren zu Lasten Dritter, nämlich der Steuerzahler, Verträge abschließen. Dass die Rollgriffe in Rentenkassen längerfristig zu höheren Beitragssätzen und damit höheren Lohnnebenkosten bzw. geringerer Beschäftigung führten und so die Arbeitsmarktkrise verschärften, ignorierten die beteiligten Akteure.

Mit den auf den von Massenarbeitslosigkeit charakterisierten Arbeitsmarkt zielenden Hartz-IV-Reformen ist das wiedervereinte Deutschland in eine kritische politische Situation geraten, da die PDS als linke Protestpartei in Ostdeutschland nunmehr fest etabliert zu sein scheint – wo doch viele Prognosen ihr im ersten Jahrzehnt der Wiedervereinigung ein baldiges Ende prophezeiten – und zugleich rechtsextreme Parteien zunehmende Stimmenanteile in den Landtagswahlen im Herbst 2004 gewonnen haben. In Ostdeutschland dürfte dabei die Furcht vor sozialem Abstieg bei Arbeitslosigkeit einerseits und die Angst vor negativen Folgen der EU-Osterweiterung eine wichtige Rolle gespielt haben. Ansatzpunkte zu einer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Weimarisierung des wiedervereinten Deutschlands gibt es durchaus, wobei anzumerken ist, dass zu Beginn der Brüning Regierung im April 1930 die Arbeitslosenzahl mit 2,3 Millionen gerade die Hälfte des Ist-Wertes im April 2004 betrug (damals schellte diese bis zum Ende der Brüning-Regierung im Mai 1932 auf 6 Millionen hoch). Während für einige die Hartz-IV-Reformen Ausdruck einer fortgesetzten Erneuerung der Institutionen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik sind, werten Kritiker die ganze Hartz-Reform als nicht ursachenadäquat oder nicht weitgehend genug. Während eine Grundidee der Reform, nämlich den Druck auf Arbeitslose zur Annahme einer Arbeit, vernünftig ist, bestehen unverändert Anreizprobleme für Arbeitslose eine Arbeit anzunehmen, da effektive Grenzsteuerbelastungen von weit über 50 % entstehen können; ältere Langzeitarbeitslose beklagen bei Hartz IV darüber hinaus, dass sie als langjährige Beitragszahler in einen Topf mit Sozialhilfeempfängern geworfen werden, die kaum gearbeitet haben. Da keinerlei unabhängige Arbeitsmarktexperten in der Kommission mitwirkten, kann man letztlich über die wenig erfolgreichen Hartz-Reformen als Baustein zur institutionellen Innovation in Deutschland eigentlich nicht erstaunt sein.

Die Qualität einer Wirtschaftsordnung kann als Beitrag zum Wohlstand insofern gesehen werden, als eine konsistente und durchdachte Ordnung – mit vernünftigen Anreizen zum Arbeiten, zum Investieren, für Innovationsaktivitäten – zu mehr Produktion und höherem Wachstum führen kann. Ein Teil des institutionellen Startkapitals der Bundesrepublik Deutschland ist von den West-Alliierten, insbesondere den USA, gelegt worden: Die Institution Bank deutscher Länder / Bundesbank ist ebenso unter US-Einfluss gestaltet worden wie die Entflechtung der Großindustrie und die Entstehung demokratische Institutionen unter freundlicher Mithilfe der US-Besatzungsmacht. Große eigenständige institutionelle Innovationen sind die Einführung der dynamischen Rentenversicherung (unter Adenauer), das duale Ausbildungssystem, das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – inklusive folgender Novellierungen und der Einführung des Telekommunikationsgesetzes als sektoralem Regulierungsansatz – und die betriebliche bzw. unternehmerische Mitbestimmung. Das staatliche Rentenversicherungssystem ist instabil geworden, da es zu regelmäßigen Reformen und Reformreformen Anlass gibt. Die Kompetenzen im Bereich der Wettbewerbspolitik liegen weitgehend in Brüssel, und bei der Liberalisierung der Elektrizitätswirtschaft ist Deutschland eines der letzten Länder mit Umsetzung der EU-Richtlinie zur Regulierung. Die Mitbestimmung ist unter erheblichen Druck durch den Binnenmarkt gekommen, in- und ausländische Unternehmen kritisieren Teile der Mitbestimmung als problematisch.

Deutschlands „institutionelles Kapital“ (z. B. Bundesbank, Bundesrat, Sozialversicherung) ist durch internationale Entwicklungen – wie etwa die Schaffung des Euro – und durch nationale Änderungen wie die Wiedervereinigung entwertet worden: Damit droht aus ökonomischer Sicht eine Wachstumsverlangsamung bzw. die Aussicht auf ein Absinken im Niveau des Wachstumspfades. Dies gilt deshalb, weil das institutionelle Netzwerk eines Landes Leistungsanreize für politische Akteure und Qualitätsmerkmale der Politik sichert, die wiederum für die Risikobereit-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaft von Investoren wesentlich sind. Wenn die Qualität des institutionellen Kapitals schrumpft, wie es in den ersten 15 Jahren nach der Wiedervereinigung – aber auch schon einige Jahre davor – erkennbar der Fall war, sinken langfristig die Investitionsquote und das Wachstum. Es gibt weniger Beschäftigung. Zudem haben andere Länder in der internationalen Standort- und Marktkonkurrenz aufgeholt; sei es bei den Bildungsausgaben relativ zum Bruttoinlandsprodukt oder bei den Patentanmeldungen pro Kopf.

In Deutschland hingegen ist der Regulierungsberg bzw. die Überregulierung von Güter- und Arbeitsmärkten immer weiter angewachsen; Deutschland ist im internationalen Vergleich und damit beim internationalen Standortwettbewerb zurückgefallen. Dies hat zuletzt eindrucksvoll die Studie Doing Business (*World Bank,* 2004) gezeigt, wonach Deutschland bei den Gesamtindikatoren nicht mehr unter die besten 20 Länder kommt. Ein relativ simpler Vorgang wie die Anmeldung eines Unternehmens dauert zu Beginn des 21. Jahrhunderts im Erfinderland Deutschland über einen Monat: In der Bundesrepublik brauchen staatliche Stellen im Durchschnitt für die Anmeldung eines Unternehmens – einer GmbH – 41 Tage, in Norwegen einen Tag, in Schweden und Neuseeland zwei Tage; in den Niederlanden 5 Tage (man fragt sich auch, wieso im Nachbarbundesland Nordrhein-Westfalen nicht auch in 5 Tagen zu vollbringen ist, was man in den bevölkerungsmäßig etwa gleich großen Niederlanden offensichtlich schafft). In den USA, Belgien, der Schweiz und Norwegen dauert die Entlassung eines Mitarbeiters 8 – 12 Wochen, in Schweden und Finnland 24 Monate, in Deutschland (auf Platz 19) gar 80 Wochen, also fast 1 BD Jahre. Überregulierung macht Anpassung unnötig schwer und teuer, hemmt wirtschaftliche Initiative und Innovation. Für internationale Wettbewerbsfähigkeit kommt es aber gerade auf die relative Position eines Unternehmens bzw. Landes an. Enorme Entlassungshemmnisse bedeuten Anreize für die Unternehmen, nach Möglichkeit die Einstellung eines neuen Mitarbeiters zu vermeiden. Statt einen Mitarbeiter (mit einem Nettogehalt von etwa 1600 Euro) einzustellen, der bei Auftragsmangel erst nach 80 Wochen entlassen werden kann, lohnt es sich im Fall von 3000 Euro Arbeitskosten pro Monat offenbar eher, die Anschaffung einer bis zu 240 000 Euro teuren Maschine zu erwägen. Entlassungshemmnisse schaffen so gesehen einen enormen Automatisierungs- bzw. Rationalisierungsanreiz; einfache Arbeit wird dann zunehmend durch moderne Maschinen ersetzt, wobei allenfalls relativ wenige zusätzliche Arbeitsplätze für qualifizierte Arbeitnehmer entstehen werden.

In Deutschland ist es zu einer beträchtlichen Entwertung des institutionellen Kapitals in gekommen, was vermutlich zunächst unvermeidlich durch die deutsche Wiedervereinigung entstand. Die neuen Mitbürgerinnen und Mitbürger mussten das bei der Wiedervereinigung einfach von West- auf Ostdeutschland übertragene Netz der bundesrepublikanischen Institutionen erst kennen- und durch gezielte Politik bzw. erfolgreiches Wirtschaften schätzen lernen. Das bundesdeutsche Innovationssystem als Vernetzung von Unternehmen, Infrastruktur, Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen wirkt offenbar auch in Ostdeutsch-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

land positiv, aber es sind auch Anpassungen notwendig. Denn Deutschlands Exportposition gerade bei Hochtechnologiegütern und wissensintensiven Dienstleistungen ist relativ schwach. Es dürfte in Ostdeutschland immerhin auch ein erhebliches Vertrauen in die Gerichte bzw. die Rechtsprechung entstanden sein: Vertrauen in das Rechtssystem ist wichtig für Investoren.

Die Qualität des wirtschaftspolitischen Institutionengefüges ist auch durch den zeitweisen Niedergang der Deutschen Bundesbank nachhaltig beschädigt worden. In Deutschland war die Deutsche Bundesbank jahrzehntelang die Stimme der ökonomischen Vernunft. Die Bundesbank war sehr angesehen und für die Wirtschaftspolitik ein kritischer Gegenpart bei wichtigen Kernfragen. Das Ansehen der Bundesbank ist unter Präsident Ernst Welteke über eine Reihe von Jahren hinweg gesunken, teils wegen des offensichtlichen Bedeutungsverlustes bzw. der wachsenden Rolle der Europäischen Zentralbank; teils wegen der phasenweise schwachen Außendarstellung der Deutschen Bundesbank (und zuletzt wegen der Verfehlungen von Welteke in der Adlon-Affäre). Regierungen jedweder Couleur haben im Dialog mit der Bundesbank immer auf professionelles Arbeiten in der Wirtschaftspolitik geachtet, da man die Deutsche Bundesbank als kritischen Spiegel wahrnahm. Mit dem Ansehensverlust der Bundesbank sehen sich Politiker unter vermindertem Disziplinierungs- bzw. Professionalisierungsdruck, da man die Bundesbank auf Seiten führender Politiker zeitweise als zahnlosen Papiertiger betrachtet. Nach dem Amtsantritt von Präsident Weber hat die Bundesbank einen Teil ihres Reputationsverlustes wettgemacht.

Aber es bleibt die Frage, ob die Bundesbank eine sinnvolle Positionierung auf lange Frist erreicht und ob sie z. B. dabei ohne Verfolgung eigener bürokratischer Interessen bei der Verwaltung der – spätestens seit 1999 überhöhten – Gold- und Devisenreserven vorgeht: Diese sind nicht Eigentum der Bundesbank, sondern letztlich des Bundes bzw. der Steuerzahler. Da mit dem Euro ein Teil des früheren Außenhandels Binnenhandel geworden ist, wäre eine Rückführung der Gold- und Devisenreserven sinnvoll gewesen, was die Bundesbank unter Welteke ignoriert hat. Was die Bundesbank zur Frage der Angemessenheit der Gold- und Devisenreserven in einem Monatsbericht an wissenschaftlich unhaltbaren Argumenten in 2003 veröffentlicht hat – es gebe keine überhöhten Gold- und Devisenreserven (der Handel im Euro-Raum wird bei der Bundesbank wie Handel in Fremdwährung behandelt!!) –, ist einfach nur sonderbar zu nennen, oder als lehrbuchträchtiges goldiges Beispiel dafür zu klassifizieren, wie sich eine bürokratische Organisation unter Hinweis auf absurde Argumente, Macht über Ressourcen anzueignen versucht, die ihr nicht gehören. Mit der faktischen Transportierung der Institution Deutsche Bundesbank auf die EU-Ebene bzw. die Euro-Länder, hat Deutschland einen relativen institutionellen Vorsprung in der Geld- und Währungspolitik eingebüßt – dies lässt sich konkret und messbar auch daran aufzeigen, dass der Realzinssatz in Deutschland nicht länger der niedrigste in Westeuropa ist, womit Deutschland als Standort bei kapitalintensiver Industrie – mit hoher Arbeitsproduktivität und entsprechend hohen Löhnen, und zwar gerade auch für Ungelernte – eingebüßt hat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dass Deutschland im internationalen Vergleich trotz 80 Millionen Einwohnern bzw. seiner Rolle als viertgrößte Volkswirtschaft der Welt 2003 hinter Luxemburg (Sonderfall wegen Holding-Phänomen), China (53 Mrd. $), Frankreich (46 Mrd.), USA (29 Mrd.), Belgien (28 Mrd.), Spanien (25 Mrd.), Irland (25 Mrd.), Niederlande (19 Mrd.), Italien (16 Mrd.), Großbritannien (14 Mrd.) und Hongkong (13 Mrd.) bei gerade einmal 12 Mrd. $ Zuflüssen an Direktinvestitionen landete, kann man nur als alarmierend bezeichnen; zumal sich hier längerfristige Vergangenheitstendenzen fortsetzen. Es ist bezeichnend wie viele EU-Länder vor Deutschland rangieren. Hätte Deutschland den französischen Wert erreicht, dann wäre die Investitionsquote in Deutschland um 1,5 Prozentpunkte höher gewesen. Die Attraktivität Deutschlands und Italiens als bevölkerungsmäßig schrumpfende Länder könnte mittelfristig weiter zurückgehen, während andere EU-Länder – inklusive solche in Osteuropa – zulegen. Deutschland hat zwar eine große Anzahl hervorragender Konzerne und mittelständischer Unternehmen, aber in anderen Ländern läuft die Kapitalbildung schneller bzw. fließt verstärkt mobiles Realkapital zu: Das bedeutet eine erhöhte Investitionsquote, verstärkten Technologietransfer und verbesserte internationale Vernetzung der Wirtschaft, zudem auch heilsamen internationalen Druck zu nachhaltigen Reformen des Wirtschaftssystems bzw. der Wirtschaftspolitik. Im Kontext der EU-Osterweiterung werden kapitalintensive Industrien Fertigungsbereiche aus Deutschland vor allem in die acht osteuropäischen Beitrittsländer plus Bulgarien, Rumänien und Kroatien sowie ggf. in die Türkei verlagern. Da hier Industrien besonders stark betroffen sind, wo gerade auch Ungelernte hohe Löhne verdienen konnten, verschärft sich die Problematik der hohen spezifischen Arbeitslosenquote bei Ungelernten auf mittlere Sicht. Während es möglicherweise zu einer realen Konvergenz (Einkommensangleichung) zwischen den EU-Mitgliedsländern kommen könnte, besteht die Gefahr, dass es innerhalb einzelner Mitgliedsländer – insbesondere in Deutschland – zu erhöhten einkommensmäßigen Divergenzen kommt.

In Deutschland und anderen EU-Ländern ist im Zuge der Alterung der Gesellschaft langfristig keineswegs mit anhaltend starkem Wettbewerbsdruck in der gesellschaftlichen und politischen Pyramide zu rechnen. Im Gegenteil wird der Wettbewerb längerfristig abnehmen, die Innovativität – breit definiert – wird sich wohl langfristig vermindern.

II. Alterung der Gesellschaften und Schrumpfung der Bevölkerung

Die Alterung der Gesellschaften in der EU wird langfristig eine Verminderung der Innovations- und Wachstumsdynamik mit sich bringen, da in der Gesellschaftspyramide der Wettbewerbsdruck von Seiten der Jüngeren im Zeitablauf nachlässt. Das steigende Durchschnittsalter dürfte die Innovationsrate zudem verlangsamen, während zugleich die Abgabenbelastungen für die Renten- und Krankenversicherung längerfristig ansteigen dürften. Da in der EU die Alterung der Gesellschaft

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

viel schneller voranschreitet als in den USA (*McMorrow/Röger,* 2004), droht Europa beim Wirtschaftswachstum gegenüber den USA langfristig weiter zurückzufallen.

Ausgangspunkt der weiteren Überlegungen zum Wachstum ist zunächst ein modifizierter Ansatz der neoklassischen Wachstumstheorie (Überblick: *Jones,* 1998), wobei die Erweiterung hier eine Modifikation der Sparfunktion einbezieht: nämlich die Beachtung der Rolle der Steuerquote und der (strukturellen) Arbeitslosenquote. Wenn man die neoklassische Wachstumstheorie mit den Produktionsfaktoren Kapital K und Arbeit L sowie Produktion Y zugrunde legt, gilt unter Annahme einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion $Y = K^{\beta}(AL)^{1-\beta}$, einer Sparfunktion $S = s[1-\tau][1-u]Y$ – dabei ist τ die Steuerquote und u die strukturelle Arbeitslosenquote – einer zum Kapitalbestand proportionalen Abschreibungsrate δ, einem arbeitsvermehrenden technischen Fortschritt $A = A_0 e'^{at}$ (mit e' für Euler-Zahl) sowie einer exogenen Bevölkerungswachstumsrate n für die Relation $k' = \left(\frac{K}{AL}\right)$ im Steady state:

$$k' = \left(\frac{s[1-\tau][1-u]}{[n+\delta+a]}\right)^{\frac{1}{1-\beta}} \tag{3}$$

und für das Pro-Kopf-Einkommen $y \neq$:

$$y = e'^{at} A_0 \left\{\frac{s[1-\tau][1-u]}{[n+\delta+a]}\right\}^{\frac{\beta}{1-\beta}} \tag{4}$$

Angenommen ist hierbei als Quasi-Gleichgewichtsbedingung $S = I^{\text{brutto}} = dK/dt + \delta K$. Das Niveau des Steady-state-Wachstumspfades beim Pro-Kopf-Einkom-

men wird durch den geschweiften Klammerausdruck bestimmt; die Wachstumsrate ist a. Das Niveau des Wachstumspfades wird durch ein Absinken der Wachstumsrate der Bevölkerung n erhöht; dabei steigt möglicherweise das Pro-Kopf-Einkommen deshalb an, weil die Bevölkerung prozentual schneller schrumpft als Y. Eine Erhöhung im Niveau des Wachstumspfades würde verstärkt für ein Absinken der Fortschrittsrate a gelten – wie dies bei alternder Gesellschaft zu erwarten ist. Allerdings würde bei einem Absinken der Fortschrittsrate natürlich auch das langfristige Pro-Kopf-Wirtschaftswachstum sinken, wobei dieser negative Wachstumseffekt längerfristig eindeutig den Niveaueffekt dominieren wird. Sollte die Steuerquote im Zuge steigender Lasten der staatlichen Rentenversicherung oder der gesetzlichen Krankenversicherung ansteigen, so wird wiederum das Niveau des Wachstumspfades absinken. Dasselbe gilt, falls die Arbeitslosenquote ansteigen sollte. Man kann die Überlegungen noch weiter vertiefen, indem man die Rolle der Qualität (Q) der Ordnungspolitik einbezieht und Q vereinfacht als Niveauparameter in die Produktionsfunktion einführt. Sollte es im Zuge verstärkter Konflikte bzw. nachhal-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

iger Alterungsprozesse in der EU – oder in Deutschland – zu einem Sinken von Q kommen, dann wird auch dies das Niveau des Wachstumspfades vermindern.

Zu erwarten ist in der EU mit Blick auf die demografische Entwicklung mittelfristig eine Wachstumsverlangsamung, was einen ökonomischen Gewichtsverlust gegenüber den USA und Asien bedeuten würde. Wenn der EU bzw. der Eurozone daran gelegen ist, in der Weltwirtschaft nicht langfristig an Einfluss rapide zu verlieren, wird es notwendig sein, dass die EU bzw. die Eurozone selbst ihre Binnenorganisation der Politik verbessert. Nur wenn die EU bzw. die Eurozone eine international handlungsfähige Einheit ist, kann Europa seinen Einfluss bzw. seine Gestaltungskraft in etwa erhalten. Sollte die EU durch interne Wirtschafts- und Politikprobleme längere Zeit geschwächt sein, wird sich der ökonomisch-politische Bedeutungsverlust der EU im 21. Jahrhundert im Zeitablauf beschleunigen. Allerdings gibt es durchaus auch Ansatzpunkt, um das Wachstum zu erhöhen bzw. gegenüber den USA aufzuholen, wozu der Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie gehört. Dieser war in den 90er Jahren ein wichtiger Wachstumstreiber in den USA.

III. Neue Wachstumstheorie und IKT-Dynamik

Die Neue Wachstumstheorie betont die Rolle von Technologiespillovers, von Investitionen in Forschung und Entwicklung (F&E), von differenzierten Produkten und auch von Netzwerkeffekten. In diesem Zusammenhang kann die Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) – mit den wichtigen Teilsektoren Computerproduktion, Software, Telekommunikation und digitale Unternehmensdienste – als besonders wichtig gelten. Der Einsatz von Hard- und Software erlaubt auch bei technologisch anspruchsvollen Produkten eine große Variantenvielfalt bzw. Produktdifferenzierung; zudem werden die moderne Telekommunikation einerseits und die Nutzung von Software durch die Realisierung von Netzwerkeffekten andererseits stimuliert. Sie stellen darauf ab, dass bei Zuschalten weiterer Kommunikationspartner in einem Telekommunikationsnetz der Nutzen für die Erstnutzer steigt, was eine endogene Nachfragesteigerung (Drehung der Nachfragekurve nach oben oder Verschiebung der Kurve nach rechts) bedeutet. Ein wachstumspolitisch wichtiger Kernbereich von IKT ist die Telekommunikation, die vierfache ökonomische Bedeutung hat:

- Telekommunikation bestimmt wesentlich Transaktionskosten und Markttransparenz;
- Telekommunikation ist nicht nur in Form entsprechender Dienste ein interessantes Konsumgut, sie ist auch und vor allem ein wichtiger Inputfaktor für alle Sektoren;
- Telekommunikation stimuliert die Diffusion von Wissen, was sich in einer empirischen Analyse auf Basis einer die Telekomnutzung enthaltenden Produktionsfunktion wachstumsförderlich ist (*Welfens / Jungmittag,* 2003). Zudem kann

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

moderne Telekommunikation auch die Vernetzung von Forschungsakteuren erleichtern und über Anreize zur Spezialisierung im Hochtechnologiebereich Wachstumsimpulse geben; *Jungmittag* (2004) fand in seiner empirischen internationalen Paneldaten-Analyse einen signifikanten Wachstumsbeitrag nicht der Spezialisierung an sich, sondern der Spezialisierung auf Hochtechnologiesektoren.

- Internationale Telekommunikationsverbindungen, deren Preise im Zug von mehr Wettbewerb in der EU gesunken sind, stimulieren den Außenhandel (*Jungmittag / Welfens,* 2002), woraus sich Spezialisierungsgewinne bzw. Wachstumseffekte ergeben können.

Die Liberalisierungsgeschichte in den OECD-Ländern zeigt im Fall der Telekommunikation wenige nationale Liberalisierungsinitiativen auf. Im Fall der EU ist es aber vor allem die Europäische Kommission, die z. T. aus industriepolitischen Gründen – Förderung der Expansion der Elektronikindustrie in der EU – die Telekomliberalisierung bestimmte.

In den USA wurde 1984 bei Ferngesprächen das Telekommonopol von AT&T im Rahmen einer richterlichen Entscheidung aufgehoben und AT&T in sieben regionale Gesellschaften plus eine neue AT&T für Fern- und Auslandsgespräche aufgespalten. Unter der Thatcher-Regierung hat Großbritannien 1984 eine Duopolstrategie im Telefonsektor eingeführt, die später in eine allgemeine Marktöffnung überging. In den kontinentaleuropäischen Ländern ist es erst unter dem Druck der Europäischen Kommission ab 1998 zu einer Marktöffnung in der Telekommunikation gekommen, wobei zusätzlich die GSM-Mobilfunktechnologie in der EU wettbewerbsförderlich war. Es ist wahrhaft beeindruckend, zu welch hoher Internationalisierungs-, Wettbewerbs- und Innovationsdynamik es in der EU in nur wenigen Jahren gekommen ist. Ex-Monopolisten sind wechselseitig in ihre angestammten Märkte eingedrungen. Regulierungspolitisch vorgegebene Optionen für Newcomer, Anschlüsse des dominanten Festnetzanbieter mieten zu können und auch vom Regulator beeinflusste Zusammenschaltvereinbarungen haben zusammen mit einer zu Innovationen anreizenden Preis-Korb-Regulierung zu enormen Preissenkungen und einer Welle von Produkt- und Prozessinnovationen geführt. Auch im sogenannten natürlichen Monopolfall ist also bei bestimmten staatlichen Regulierungsvorgaben – mit einer Orientierung an den langfristigen Kosten effizienter Leistungsbereitstellung – durchaus nachhaltiger Wettbewerb möglich. Problematisch ist allerdings die Tendenz des Ex-Monopolisten durch Bündelprodukte Marktmacht von einem Teilmarkt auf andere Teilmärkte – auf solche ohne anfängliche Dominanz – zu übertragen (*Bunte / Welfens, 2002).*

Für das Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum spielt die Informations- und Kommunikationstechnologie eine wesentliche Rolle. Es besteht wissenschaftlicher Konsens, dass bei der Produktion von IKT-Gütern sehr hohe Produktivitätsgewinne anfallen. Man denke etwa an Chips bzw. PCs, bei denen statische und dynamische Massenproduktionsvorteile eine wichtige Rolle spielen. Die USA haben in den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

90er Jahren erhebliche Wachstumsimpulse durch den IKT-Sektor erfahren, allerdings haben auch in der EU etwa Schweden, Finnland und die Niederlande positive Wachstumsimpulse von Seiten der IKT erfahren.

Bei der zu Computern (als Teil von IKT-Kapital) komplementären Software ist es einerseits so, dass Netzwerkeffekte bedeutsam, andererseits die Grenzkosten der Produktion praktisch bei Null sind. Beides zusammen bewirkt, dass die Problematik von wenigen dominanten Anbietern oder nur einem dominanten Softwarehause eine wettbewerbspolitische internationale Herausforderung darstellen kann.

Die Informatisierung von immer mehr Wirtschaftsbereichen ist absehbar, d. h. dass Wertschöpfungsaktivitäten aus softwareseitig gesteuerten systematisierten bzw. standardisierten Teilschritten aufgebaut sind. Die analytische Zerlegung und softwaregesteuerte Wertschöpfungsstruktur erleichtert grundsätzlich die räumliche Auslagerung von Teilschritten der Wertschöpfung, wobei fast alle betrieblichen Funktionsbereiche räumlich bzw. international separiert werden können. Eine gewisse Ausnahme stellen immobile Schumpeter-Industrien (Letzteres meinst technologieintensiv) wie der Spezialmaschinenbau oder die Flugzeugproduktion (*Klodt,* 1992) dar, wo weitgehend die persönliche Interaktion von Mitarbeitern der Forschungsabteilung und der Produktion am selben Ort erforderlich ist.

Der Anteil der IKT-Wertschöpfung an der gesamtwirtschaftlichen Produktion betrug Anfang des 21. Jahrhunderts in Deutschland und den USA jeweils etwa 10 %, wobei in den USA der IKT-produzierende Bereich relativ groß ist. Geht man vom Anteil der IKT-Investitionen an den Gesamtinvestitionen (ohne Wohnungsbau) von fast 50 % in den 90er Jahren in den USA aus, dürfte längerfristig der IKT-Kapitalbestand wohl einen Anteil von 50 % am Gesamtkapitalbestand erreichen. Bleibt die Produktivität im IKT-Sektor strukturell höher als im Durchschnitt der Wirtschaft, wird die IKT-Wertschöpfung langfristig einen Anteil von deutlich über 50 % erreichen. Die traditionelle Industrie wird in den OECD-Ländern daher langfristig anteilsmäßig schrumpfen. In einer Wachstumsperspektive ist es bei der Betrachtung des Produktionspotenzials wichtig, herkömmliches Realkapital K und IKT-Kapital Z sowie Telekommunikationsnutzung T und Arbeit L zu unterscheiden (zu erster empirischen Evidenz für Telekomnutzung als Inputfaktor in der Produktionsfunktion siehe *Welfens / Jungmittag,* 1996; 2003). Die Produktionsfunktion kann allgemein geschrieben werden als

$$Y = Y(Z, K, L, T, A) \tag{5}$$

In Wachstumsraten gilt für die Zuwachsrate der Produktion (g als Symbol für Wachstumsraten und α, α' etc. für partielle Produktionselastizitäten):

$$g_Y = \alpha g_Z + \alpha' g_K + \alpha''_L + \alpha''' g_T + \alpha'''' a \tag{6}$$

Die Wachstumsrate von A (also $g_A = a$), wobei A allgemein für technisches Wissen – auch interpretierbar unter Einschluss des Bestandes an institutionellem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kapital (eine Art gebundenes Wissen darstellend) – steht, kann im Rahmen einer Endogenisierung des technischen Fortschrittes erklärt werden, wobei Z auf a dank Netzwerkeffekten positiv einwirken könnte. Bei der Telekomnutzungsvariablen sind unmittelbar Netzwerkeffekte zu erwarten, wobei hinter der T-Variable letztlich die ökonomische Expansionswirkung einer schnelleren Diffusion von Wissen steht. Auf a wirken auch die öffentlichen Forschungssubventionen relativ zum Bruttoinlandsprodukt positiv ein; möglicherweise gibt es auch internationale Forschungsspillovers und Spillovers von der Wachstumsrate von Z^* (* zur Kennzeichnung von Auslandsvariablen).

Im Kontext des EU-Binnenmarktes könnte ein intensiver Wettbewerb beim Telekomnetzbetrieb und bei digitalen Produkten die Wirtschaftsintegration und auch den Binnenhandel bzw. die Nutzung EU-bezogener Spezialisierungsgewinne und die weitere Erschließung von Produktdifferenzierungsmöglichkeiten vorantreiben.

Die skandinavischen Länder zählen wie die Niederlande und Belgien zu den in der modernen Telekommunikationsnutzung besonders fortgeschrittenen Ländern in der EU bzw. der Eurozone. Auffallend ist hier, dass kleine offene Volkswirtschaften in der EU – zusammen mit Großbritannien – die Liberalisierungs- bzw. Wachstumschancen bei der Festnetzkommunikation, und zwar inklusive Kabel-TV-Netz relativ schnell aufgegriffen haben. Eine hohe Internetnutzerdichte bzw. eine hohe Hostdichte (Angebotsseite im Internet) sowie eine hohe Dichte bei den Breitbandanschlüssen sind Indikatoren für eine fortgeschrittene Entwicklung in der digitalen Wirtschaft. Was die Internetexpansion bzw. die verstärkte Nutzung durch Unternehmen und private Haushalte angeht, so spielen die Zugangskosten einerseits und die angebotenen Dienste andererseits eine wichtige Rolle. Für niedrige Zugangskosten und innovative Dienste ist intensiver Wettbewerb privater Anbieter wesentlich.

In Deutschland und Frankreich findet sich beim Ex-Monopolisten immer noch erheblicher Staatseinfluss. Offenbar haben Einnahmeinteressen des jeweiligen Finanzministers hier eine Rolle gespielt, womit jedoch eine problematische Zweideutigkeit entsteht: Während aus der Sicht des Gesamtinteresses bzw. des Wirtschaftsministeriums eine zügige Vollprivatisierung im Kontext mit nachhaltigem Wettbewerb und sinkenden Preisen von Telekomdiensten – als Inputs für alle Sektoren wichtig – wünschenswert ist, dürfte dem Finanzminister eine möglich lang anhaltenden Dominanzposition des Ex-Monopolisten entgegenkommen: Dadurch sind höhere Gewinne einerseits zu erwarten und andererseits werden bei weiteren Privatisierungsschritten höhere Privatisierungserlöse zu realisieren sein. Ein derartiges Schielen des Finanzministers auf Sondereinnahmen aus einem staatlichen marktbeherrschenden Unternehmen widerspricht dem Geist der Wettbewerbspolitik und dem Gemeinwohl; schließlich auch vernünftiger Wachstumspolitik, da es letztlich auf moderne preiswerte Telekomdienste ankommt, die als produktivitätssteigernde Inputs in praktisch alle Güter eingehen, wobei zudem durch Netzwerkeffekte erzeugte zusätzliche Expansionseffekte denkbar sind. Die ordnungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politisch unklare Position des Staates in der digitalen Gesellschaft in Deutschland wird noch doppelt fragwürdig, wenn man einerseits das sehr starke Engagement des Staates beim öffentlich-rechtlichen TV und Radio sieht und wenn man andererseits die verfehlte Weichenstellung bei der anfänglichen Telekomprivatisierung betrachtet, als man eine separate Teilprivatisierung des Kabel-TV-Netzes unterließ. Sie hätte grundsätzlich raschen flächendeckenden Wettbewerb bei Telefonie und Breitbandinternet zugelassen.

Es gibt aus ökonomischer Sicht keinen Grund, weshalb der Staat in Deutschland noch direkt und indirekt – über die KfW – einen hohen Anteil an der Deutschen Telekom AG hat. Zudem ist schwer verständlich, dass der Staat es zuließ, dass der Ex-Monopolist im breitbandigen DSL-Anschlussmarkt eine einfache Wiederholung seiner völligen Marktdominanz (mit etwa 90 % Marktanteil) im Zugangsmarkt beim traditionellen Festnetz realisieren konnte. In Frankreich ist der DSL-Wettbewerb intensiver, die Preise sind niedriger, die Marktexpansion vollzieht sich rascher als in Deutschland, so dass Ende 2004 Frankreich bei DSL mit über 5 Millionen Anschlüssen absolut der größte Markt in Europa sein könnte. Immerhin kann mit Blick auf Deutschland eine im Gefolge der EU-weiten Telekomliberalisierung recht erfolgreiche wettbewerbsförderliche Tätigkeit der nationalen Regulierungsbehörde festgestellt werden, die im Übrigen im Rahmen der EU-Rahmenregulierung aktiv ist. Dieser für die Telekommunikation geltende Befund gilt in dieser Form für die Elektrizitätswirtschaft nicht, obwohl auch bei dieser leitungsgebundenen Energie eine wettbewerbsfreundliche Ex-ante-Regulierung unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Stromwirtschaft möglich ist.

Im IKT-Bereich gibt es eine große Zahl von Standards, die private internationale Anbieternetzwerke etabliert haben. Dabei ist zumindest die Mobilkommunikation ein mittelfristig globaler Markt, bei dem den Ländern mit bei der Standardsetzung erfolgreichen Unternehmen eine erhebliche ökonomische Rente zufallen dürfte. Es bleibt dem Staat im Telekommunikationsbereich u. a. die Aufgabe, einen angemessenen Universaldienst zu definieren – also einen Dienst, den alle Haushalte zu einem Einheitspreis oder im Rahmen einer Preisspanne erhalten können. Wenn man die Vorstellung von einem integrierten Binnenmarkt, also auch einem digitalen EU-Dienstleistungsmarkt ernst nimmt, dann sind vernünftige Spielregeln für den relevanten Markt notwendig. Dabei muss wegen des Netzwerkcharakters der Telekommunikation bzw. der zunehmenden Anteile von EU-Kommunikation am gesamten Kommunikationsaufkommen die Marktabgrenzung eher weit erfolgen. Bislang wird der Wettbewerb bei digitalen Dienstleistungen über eine EU-Rahmenregulierung und nationale Telekomregulierungen geregelt, wobei auf nationaler Ebene noch die Rundfunk- bzw. TV-Regulierung hinzukommt – in Deutschland sogar noch mit Behörden der Bundesländer. Einzig das langfristig für Informationsaufnahme und Unterhaltung immer wichtigere Internet entwickelt sich relativ unreguliert als globales Medium, wobei allerdings Internet-Rundfunk und Web-TV sicher die Landesmedienanstalten auf den Plan rufen könnten. Letztere hätten kaum tatsächliche Einwirkungsmöglichkeit, was schon den Widerspruch zwischen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

formaler Regulierungskompetenz und tatsächlicher Regulierungsmacht zeigt. Großbritannien hat bereits eine integrierte digitale Regulierungsagentur geschaffen, die Telekom- und Rundfunkbereiche zusammenfasst.

Der Staat hat seit Jahrzehnten in den OECD-Ländern einen Universaldienst definiert, der Telekommunikationsanschlüsse zu einem Einheitstarif sowie Notrufnummern-Erreichbarkeit vorsieht. Für Europa – ja eigentlich für die Weltwirtschaft – wäre an einen breitbandigen Telekom-Universaldienst auf VOIP-Basis, also im Rahmen von Internetelefonie zu denken; einen solchen regionalen bzw. globalen Universaldienst könnte man auf Zeit für große internationalen Konsortien ausschreiben (*Welfens,* 2004): Damit ergäbe sich weltweit nationales und internationales Telefonieren zum Ortstarif. Ein solcher Schritt würde eine erhebliche Kooperation auf EU- bzw. G-7/8- oder UN-Ebene voraussetzen. Anders als bei der von der WTO durchgeführten Regelsetzung bei E-Commerce bzw. digitalen Gütern und Dienstleistungen, ist die internationale ordnungspolitische Kooperation in der Telekomregulierungspolitik bislang kaum entwickelt, sofern man von der EU-Rahmenregulierung absieht. Diese bildet gerade auch für die osteuropäischen Beitrittsländer eine Art ordnungspolitische Leitplanke in einem für die Wachstumsdynamik wichtigen Bereich.

Die osteuropäischen Beitrittsländer haben besondere Übergangsfristen im Telekommunikationssektor erhalten. Die acht osteuropäischen Beitrittsländer von 2004 dürften auf mittlere Sicht hohe Wachstumsraten erzielen, da sie eine recht hohe Wachstumsrate des Kapitalbestandes verzeichnen und dabei auch eine hohe Diffusionsrate beim technischen Wissen realisieren können. 75 Mio. Einwohner in den EU-Beitrittsländern stellen allerdings relativ zu den anderen 375 Mio. Einwohnern der EU-25 einen zu geringen Anteil dar, um die EU-25-Wachstumsrate insgesamt deutlich anzuheben. Vielmehr ist zu befürchten, dass etwa ein nachhaltig schwaches Wachstum in Deutschland mit seinen 82 Mio. Einwohnern infolge der besonderen Außenhandelsintensität der Bundesrepublik erhebliche negative Auswirkungen auf die gesamte EU haben könnte. Hinzu kommt, dass eine nachhaltige politische Destabilisierung Deutschlands droht: Das Land wird bei für 2011 zu erwartenden 3–4 Millionen Arbeitslosen vor große Herausforderungen gestellt werden, wenn die volle Freizügigkeit für die osteuropäischen Beitrittsländer hergestellt wird; und noch mehr, wenn die Türkei Mitglied der EU werden sollte. Die Türkei-Frage hat möglicherweise ein erhebliches langfristiges Destabilisierungspotenzial.

IV. EU-Osterweiterung und Türkei-Frage

Deutschland ist wegen seiner geographischen Lage von der EU-Osterweiterung in besonderem Maße betroffen. Es profitiert durch steigende Exporte, kann aber auch preiswertere Vorprodukte beziehen, die Unternehmen in Deutschland stärker wettbewerbsfähig auf globalen Märkten werden lassen. Bei der EU-Osterweiterung stellt sich mittelfristig die Frage, wann die Beitrittsländer Mitglied der Eurozone

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden wollen und werden sollen. Vermutlich werden um 2010 die Beitrittsländer von 2004 alle der Eurozone angehören, länger wird es sicherlich mit Bulgarien und Rumänien dauern, die mit einem Pro-Kopf-Einkommensniveau in Höhe von gut 1 / 5 des EU-15-Durchschnitts kaum die Hälfte des Niveaus der Beitrittsländer von 2004 darstellen. Die Europäische Kommission hat unter Präsident Prodi eine historisch einmalige, sehr weit gesteckte EU-Osterweiterung angeschoben, die zu verarbeiten die EU sicher noch mehr als ein Jahrzehnt brauchen wird und die budgetpolitisch – gerade auch mit Blick auf die EU-Agrarpolitik – mit Blick auf die EU-Nettozahler konfliktträchtig vor allem für die EU15 ist bzw. knappes politisches Konsenskapital bindet. Die Erweiterung hat aber für die Beitrittsländer auch einen Import von institutionellem Kapital zur Folge, der stabilisierend bzw. wachstumsförderlich ist, wobei einige Beitrittsländer sich auch von einem raschen Beitritt zur Eurozone Vorteile versprechen.

Bei der Frage einer Mitgliedschaft in der Eurozone gibt es für die Beitrittsländer in der Regel Vorteile zu realisieren in dreifacher Form:

- Reduzierung des langfristigen Realzinssatzes;
- Reduzierung der Inflationsrate – und damit auch des Nominalzinssatzes – auf das niedrige Niveau der Eurozone;
- Einsparen von Transaktionskosten im Außenhandel und von Währungsreserven; allerdings entstehen auch stabilitätspolitische Kosten wegen des Wegfallens der nominalen (und realen) Auf- oder Abwertungsoption beim Wechselkurs.

Eine baldige Erweiterung der Eurozone um osteuropäische Beitrittsländer schwächt zumindest vorübergehend die Eurozone, deren Pro-Kopf-Einkommen absinkt und deren Finanzraum größer und unübersichtlicher wird; ein mögliches Problem für die Banken- bzw. Finanzmarktaufsicht, die in der EU in unklarer Weise zwischen EU und nationaler Ebene – bei Dominanz von Letzterer – aufgeteilt ist.

Die EU-Osterweiterung mag man als eine Art Heimholen alter europäischer Länder wie Ungarn und Polen ins Europäische Haus betrachten. Man könnte die Osterweiterung aber auch einfach als Reflex eines natürlichen Expansionsstrebens von Brüsseler Politikern interpretieren: nach der alten Devise verfahrend bzw. der Neuen Ökonomischen Theorie der Politik folgend, dass die Situation für Politiker sich verbessert, wenn nur die Zahl der Untertanen bzw. der Steuerzahler, die Größe der Landesfläche und das Ausmaß an diskretionären Entscheidungsspielräumen ansteigt. Durch die Schaffung einer der Länderzahl nach vergrößerten und gemessen an den Pro-Kopf-Einkommensunterschieden stärker heterogenen großen EU ist es zu sichtbaren Konsensproblemen gekommen, wie gerade auch der gescheiterte Brüsseler Budgetgipfel und die negativen EU-Referenden in Frankreich und den Niederlanden in 2005 verdeutlicht haben; bei beiden Referenden spielte die Frage einer EU-Mitgliedschaft der Türkei eine wichtige Rolle.

Mit der Türkei-Erweiterung wird auf den ersten Blick eine alte Frage der EU diskutiert: Seit den 60er Jahren hat man sich in der Union mit der Option einer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

möglichen Mitgliedschaft der Türkei befasst, wobei dies natürlich formell auch ein Beitrittsgesuch der Türkei voraussetzt. Dabei hat es in der Praxis erhebliche Integrationsfortschritte gegeben – bis hin zu einem Freihandelsabkommen und einer Zollunion (seit 1996) mit der Türkei. Noch im Jahr 2004 wird die Gemeinschaft entscheiden, ob sie mit der Türkei Beitrittsverhandlungen aufnehmen wird: Von einer solchen Entscheidung führt der Weg dann in einigen Jahren in die EU – eine erweiterte EU, die nach Aufnahme Bulgariens und Rumäniens (und ggf. Kroatiens) ab 2007 immerhin 27 Mitgliedsländer aufweisen wird. Schon die EU-Erweiterung von 2004 ist schwierig, und zwar nicht nur ökonomisch gesehen, soweit man an die notwendigen Strukturanpassungen in West- und Osteuropa und die budgetären EU-Belastungen denkt. Viel wichtiger ist zumindest mittelfristig die Zunahme der ökonomischen Heterogenität der Mitgliedsstaaten und die schiere Größenzunahme der EU, die Entscheidungsprozesse zu verlangsamen droht und zudem zu einer verschlechterten Entscheidungsqualität führen könnte. Dies gilt auch deshalb, weil es zwar einen Machtzuwachs von Europäischer Kommission und Europäischem Parlament seit dem Vertrag von Nizza bzw. der EU-Verfassung (noch nicht ratifiziert) gegeben hat, aber die Kontrolle durch die EU-Wähler wird offenbar immer schwächer – jedenfalls soweit man als Indikator die Wahlbeteiligung im Zeitablauf nimmt. Offenbar sind EU-Themen wenig interessant und die EU-Politik wohl auch relativ intransparent.

Die politischen Gegensätze in der EU könnten sich längerfristig vermindern, wenn es zu einer nachhaltigen ökonomischen Konvergenz kommt, also einer Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen bzw. einem Aufholprozess der Beitrittsländer. Bei stärker ähnlichem Pro-Kopf-Einkommen im Kreis der Club-Mitglieder vermindern sich erfahrungsgemäß die Divergenzen bei den politischen Präferenzen. Nicht ändern werden sich allerdings Interessengegensätze, die sich aus der geographischen oder geopolitischen Lage ergeben. Auch in dieser Hinsicht ist die Türkei-Erweiterung zu problematisieren. Nicht thematisiert werden sollen hier Fragen der Handelsschaffung bzw. -ablenkung bei einer Türkei-Erweiterung, da von einer Dominanz handelsschaffender Effekte auszugehen ist. Im Übrigen könnte der ökonomische Aufholprozess der Türkei durch steigende Direktinvestitionen stimuliert werden – allerdings dürfte mit erhöhtem Nationaleinkommen auch eine starke Erhöhung der Militärausgaben einhergehen, was regional Richtung der Nachbarländer Russland, Iran, Irak und Syrien destabilisierend wirken könnte.

Die zehn in 2004 neu hinzugekommenen neuen acht Mitgliedsländer aus Osteuropa plus Malta und Zypern weisen 75 Mio. Menschen auf und bringen die Zahl der Bürger in der EU auf 450 Millionen. Das Bruttoinlandsprodukt der EU ist nun in etwa so groß wie das der USA mit 290 Millionen Einwohnern. Wenn die Türkei hinzukäme, die in 2000 knapp 70 Mio. Einwohner aufwies und jährlich eine Bevölkerungszunahme von 1 Mio. verzeichnet, würde die neue EU bevölkerungsmäßig nochmals stark zunehmen. Aber auch die Einkommensunterschiede in der neuen EU würden gewaltig: Während die ärmeren osteuropäischen Beitrittsländer aus 2004 relativ zum EU-15-Durchschnitt ein Pro-Kopf-Einkom-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

men – nach Kaufkraftparität – von etwa 45% erreichten, liegt die Türkei bei gerade 22%.

Westeuropa müsste wegen des Bevölkerungswachstums in der Türkei bei Aufnahme dieses Landes in die EU mit hohem Immigrationsdruck rechnen, der die Arbeitslosenzahlen vor allem in Deutschland weiter hochtreiben dürfte. Bei einer Vollmitgliedschaft der Türkei dürfte sich für Deutschland die Zahl der Immigranten zwischen 2020 und 2050 auf 4 – 5 Millionen belaufen. Nimmt man die von der Rürup-Kommission für 2020 als mittlere Schätzvariante angesetzte Arbeitslosenquote von 7 % und geht man von voller Freizügigkeit für die Türkei ab diesem Datum aus, dann dürfte die Arbeitslosenquote sich bis 2030 im Zuge des Zustroms von 1 – 2 Millionen türkischen Gastarbeitern rasch auf deutlich über 10 % erhöhen. Es dürfte zu einem Verdrängungsprozess inländischer geringqualifizierter Arbeitnehmer mit nachfolgendem Anstieg der spezifischen Arbeitslosenquote der Ungelernten kommen, da die Lohnflexibilität nach unten sehr gering ist. Deutschland bzw. Westeuropa würden mit der aus der Türkei zu erwartenden Masseneinwanderung überfordert. Sozialsysteme und Arbeitsmarkt, die mit diversen Reformen halbwegs stabilisiert zu sein scheinen, werden bei einer Türkei-Mitgliedschaft der EU destabilisiert. Die absehbare beträchtliche Verdrängung gering qualifizierter deutscher Arbeitnehmer durch türkische Einwanderer würde zur Stärkung der links- und rechtsextremen Parteien führen, was wiederum die Konsensfähigkeit des politischen Systems bei institutionellen Reformen schwächen dürfte. Politische Radikalisierung dürfte auch die friedliche Kooperation in der EU erschweren.

Wie man aus der Gründungsgeschichte der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) in 1952 – erdacht von Monnet und politisch aufgegriffen im erfolgreichen Plan des französischen Außenministers Schumann – und den Verhandlungen zum EG-Vertrag hinlänglich weiß, spielten neben Zielen der Handels- und Wachstumsförderung auch der Gedanke einer friedlichen Einbindung und Stabilisierung Deutschlands eine Schlüsselrolle. Nach den Verheerungen und den Millionen Toten im Ersten und Zweiten Weltkrieg war diese Zielsetzung nicht nur aus Sicht Frankreichs wesentlich. Vielmehr war die friedliche Einbindung Deutschlands die politische Ratio aller Gründungsmitglieder der EGKS und der EG, also Frankreichs, Italiens, Belgiens, der Niederlande, Luxemburgs – und letztlich Deutschlands selbst, denn Adenauer sah sehr wohl die friedens-, stabilitäts- und wirtschaftsförderliche Wirkung einer Integration Deutschlands.

Eine EU-Mitgliedschaft der Türkei birgt in hohem Maße das Risiko des Zerfalls der EU bzw. eines langfristigen Austritts Deutschlands aus der Gemeinschaft und würde damit das historische Hauptziel der europäischen Integration, nämlich die Sicherung von Wohlstand und Frieden in Westeuropa unterminieren. Es gibt Optionen jenseits einer EU-Vollmitgliedschaft für eine verstärkte Anbindung der Türkei an die EU; eine Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum könnte die politische Kooperation mit der Türkei stärken und von daher durchaus die im Zuge der Schaffung der Zollunion zwischen der EU und der Türkei entstandenen Handelsschaffungseffekte und zudem auch ein für Direktinvestitionen förderliches

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Klima absichern. Damit aber würden auch die von Handels- und Kapitalverkehr herrührenden Liberalisierungsimpulse mit Blick auf die Türkei politisch gestützt, die in vielen Ländern – gerade in Asien – den institutionellen Modernisierungsprozess stimuliert haben.

D. Reformperspektiven

Die Wachstumsschwäche Deutschlands bzw. der Eurozone wird sich nicht überwinden lassen, wenn es nicht vor allem in Deutschland, Frankreich und Italien gelingt, über institutionelle Reformen und eine verbesserte Wirtschaftspolitik ursachenadäquate Therapie zu betreiben. Zudem wäre die Handlungs- bzw. Reformfähigkeit der EU sicherzustellen, wobei eine Annahme des Entwurfs zur EU-Verfassung wünschenswert ist; bei klaren Spielregeln für die EU-Institutionen wird supranationale Politik transparenter und EU-Initiativen zur Modernisierung von Wirtschaft und Wirtschaftspolitik – wie etwa bei der Lissabon-Agenda – dürften bei den Mitgliedsländern eher auf fruchtbaren Boden fallen als bisher; nationale Reformanstrengungen könnten dann, durchaus im Sinn des Subsidiaritätsprinzips, verstärkt werden. Derartige Reformen wären im Interesse des jeweiligen Landes, zugleich aber dienten sie auch der Gemeinschaft bzw. den Partnerländern insgesamt. Grundsätzlich geht es um fünf Kernbereiche:

- Sozialversicherungsreform: Hier ist wegen der demografischen Problematik eine nachhaltige Reform mit stärkerer Betonung privaten Vorsorgesparens unverzichtbar (*Apolte / Vollmer,* 2002). Eine private kapitalgedeckte Säule der Alterssicherung könnte auch dem Kapitalmarkt Auftrieb geben und dabei u. U. zu einer höheren Investitions- und Innovationsquote führen. Eine zukunftsfähige Reform der sozialen Sicherungssysteme sollte im Kern eine minimale Alterssicherung plus eine geringe optionale Aufstockung im staatlichen Umlagesystem verankern, zum anderen steuerlich gefördertes Vorsorgesparen unter Einschaltung staatlich lizensierter Investmentfonds betonen. Allerdings ist denkbar, dass erhöhte Sparmittel letztlich sich vor allem als Erhöhung der Nettokapitalexporte zeigen; bei flexiblen Wechselkursen ergibt sich dann automatisch ein erhöhter Außenbeitrag. Die Pensionsgrenzen sollten grundsätzlich flexibilisiert werden, wobei als Regelfall eine abschlagfreie Rente langfristig nur bei steigender Lebensarbeitszeit gezahlt werden sollte. Anreize zur Reduzierung langer Studienzeiten könnten vor allem durch ein mehr an Privatuniversitäten bzw. privatisierten Hochschulen – sie bringen verstärkten Wettbewerbsdruck ins universitäre System – ausgelöst werden.
- Arbeitsmarktreformen: Die Arbeitsmärkte müssen im Zuge einer veränderten europäischen und globalen Arbeitsteilung – sie muss wegen der zunehmenden Digitalisierung auch im Zeitablauf dynamisiert sein – flexibilisiert und zu mehr Differenzierung (u. a. regionale und qualifikatorische Lohndifferenzierung betreffen) geführt werden, wobei größere Verantwortung der Tarifvertragsparteien

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dazugehört. Diese sollten die Arbeitslosenversicherung weitgehend in eigene Trägerschaft übernehmen; zudem sollten nach Erreichung der Vollbeschäftigung die Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung aus Anreizgründen regional differenziert werden. Zudem könnte der Beitragssatz von Unternehmen wie in den USA von der Entlassungsgeschichte abhängig gemacht werden: Unternehmen mit hoher Entlassungsdynamik in der Vergangenheit zahlen höhere Beitragssätze als Unternehmen mit relativ stabiler Beschäftigungsgeschichte.

- Steuerreformen: Zu denken ist an eine weitere Senkung der Einkommens- und Körperschaftssteuersätze, und zwar bei gleichzeitiger Erhöhung der Mehrwertsteuersätze in Ländern mit relativ niedriger Mehrwertsteuer. Für Deutschland gilt das unbedingt, da die Bundesrepublik in der EU mit die niedrigsten Mehrwertsteuersätze hat. Eine höhere Investitionsquote könnte durch eine abgestufte Körperschaftssteuer erreicht werden, die eine quasi-inverse Progression enthält (dies wäre einfacher durchzusetzen als etwa der Rose-Ansatz): Wendet man z. B. den standardmäßigen Körperschaftssteuersatz von 25 % auf eine Kapitalgesellschaft in Deutschland an, dann sind bei einem Kapitaleinsatz von 100 Mio. und 4 Mio. Gewinn gerade 1 Mio. Steuern fällig (ohne Solidaritätszuschlag). In der EU bzw. weltweit besteht seit den 90er Jahren im Zuge einer verstärkten Mobilität des Faktors Arbeit eine Tendenz, die Körperschaftssteuern immer weiter zu senken. Es ist nicht unproblematisch, die Körperschaftssteuersätze absolut und relativ zur Lohnbesteuerung immer weiter abzusenken, denn letztlich soll doch die Gewinnbesteuerung dem Staat auch die Erfüllung wichtiger Aufgaben ermöglichen, die für das Gedeihen bzw. die Profitabilität von Firmen unerlässlich sind: Justizsystem, Landesverteidigung, Straßen- und Wasserwegebau etc. Im Übrigen entstehen erbitterte Debatten über die Steuergerechtigkeit, wenn der Staat Unternehmenserträge immer weniger besteuert, dafür die Arbeitnehmereinkommen immer mehr. Für die Investitionsentscheidung von Unternehmen ist der Grenzsteuersatz entscheidend, nicht die durchschnittliche Besteuerung. Ein Unternehmen, dass regelmäßig 100.000 Euro Gewinn macht und sich einem Grenzsteuersatz von 35 % gegenübersieht, wird verstärkt investieren, wenn der Grenzsteuersatz auf 30 % oder gar 20 % abgesenkt wird; dies gilt auch dann, wenn gleichzeitig auf die ersten 50.000 Euro Gewinn ein auf 45 % erhöhter Steuersatz zu zahlen ist. Damit der Faktor Kapital einerseits stärker zur Besteuerung herangezogen wird und andererseits eine höhere Investitionsdynamik entsteht, wäre eine neue Steuerreform notwendig, wobei auch die Einkommensteuer zu überdenken ist. Diese Politikoption ist bislang bei der Frage nach Steuergerechtigkeit, Steuerergiebigkeit und Investitionsförderlichkeit des Steuersystems nicht betrachtet worden. Der Steuersatz ab 4 % Rendite könnte auf 20 % oder 15 % abgesenkt werden.

- Stabilitätspakt: Der Pakt sollte grundsätzlich zwar flexibilisiert werden, aber die Grundidee der Beschränkung staatlicher Defizitquoten und eines mittelfristigen ausgeglichenen Haushaltes ist vernünftig, wozu noch effektive Sanktionen im Fall einer Paktverletzung kommen müssten. Notwendig ist ein neuer Pakt, der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

etwa sanktionsmäßig darauf abstellen sollte, dass Mitgliedsländer der Eurozone einen Teil der Währungsreserven auf einem Sperrkonto der EZB deponieren. Im Fall eines Überschreitens der fiskalischen Regeln – sie könnten allerdings durchaus im Vergleich zum bisherigen Pakt etwas flexibler ausgestaltet werden – verfällt ein Teil dieses Volksvermögens automatisch zugunsten der Partnerländer der Eurozone.

- Abbau unternehmensbezogener Überregulierungen, die Unternehmensneugründungen und Beschäftigungswachstum verhindern. Überregulierung bedeutet eine künstliche Erhöhung von Transaktionskosten bzw. eine Anhebung von Investitionsrisiken einerseits, andererseits besteht ein Zuviel an Regulierungen, die infolge Intransparenz und mangelnder Implementierbarkeit den ordnungspolitischen bzw. erwartungssteuernden Wert von „inflationären" Regulierungen unterminieren.

Die Lissabon-Agenda hat das Ziel gesetzt, dass die EU bis 2010 zur wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaft werden soll. Es ist einigermaßen unklar, wie dies auch nur annähernd erreicht werden kann, wenn die EU bzw. die Mitgliedsländer nicht energischere Anstrengungen bei der Expansion der Digitalen Wirtschaft vornehmen. Zu den wichtigsten Wachstumsimpulsen müssten Maßnahmen im Rahmen der IKT-Förderung gehören:

- Die EU hat zwar im Rahmen der Lissabon-Agenda das Ziel einer F&E-Quote von 3 % verankert, aber die Bereiche Bildung und Weiterbildung sind kaum EU-seitig angesprochen worden. Hier sind zumindest regelmäßige Berichte der Mitgliedsländer einzufordern, was zu mehr Politiktransparenz und -wettbewerb führen würde.
- Der Bund sollte in Deutschland die Bundesländer zu einem Bildungsbericht verpflichten, der anhand einer Indikatorliste die Leistungen bzw. Profile von Bundesländern ausleuchtet. Damit bekäme das Benchmarking der EU-Mitgliedsländer eine Verlängerung in den förderalen Staat hinein. In ähnlicher Weise könnte ein regionales EU-weites Monitoring eingeführt werden, das den Druck zu institutionellen Innovationen stärken würde.

Neue Akzente im Bildungssystem sind dringlich, die auf eine Stärkung der Rolle des Wettbewerbs zwischen den Universitäten in einem System mit gleichzeitiger Nichtdiskriminierung privater Hochschulen setzen. Wettbewerb kann auch im Hochschulbereich als Entdeckungsverfahren im Sinn Hayeks wirken. Zudem sollte der Staat Privatisierung und Verminderung von Regulierung als nachhaltige Aufgabenstellung verankern. Wenn EU-Mitgliedsländer wie Deutschland und Frankreich es nicht schaffen sollten, bei der Privatisierung des Ex-Monopolisten Ländern wie Großbritannien, Spanien oder Italien zu folgen, so würde dies einen ordnungs- bzw. modernisierungspolitischen Rückstand von Berlin und Paris signalisieren. In den großen EU-Ländern bestehen im Übrigen in allen Regierungen Vorbehalte gerade gegen eine mögliche internationale – auch ggf. europäische – Übernahme von Großunternehmen in Infrastruktursektoren und im Bankenbereich;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dies erschwert die Realisierung von Effizienzgewinnen. Wachstums- und beschäftigungspolitisch wichtig wäre gerade in Deutschland die Vereinfachung der Gründungsmodalitäten für Unternehmen; zudem sind – besonders mit Blick auf Ostdeutschland – Umzugsprämien für Arbeitslose erwägenswert, da die Mobilität in der Bundesrepublik Deutschland unzureichend ist.

Eine Wachstumserhöhung ergäbe sich auch bei Abschaffung des OPEC-Kartells, das den Prinzipien freien wettbewerbskonformen Welthandels widerspricht; eine Reduzierung des Ölpreises um 10$ lässt ein Wachstumsplus von 0,2 – 0,3 % p.a. erwarten, eine Halbierung von 40$ auf 20$ pro Barrel würde also ein Wachstumsplus von etwa BD Prozent erbringen und zudem den vielen öl- und gasimportierenden Entwicklungsländern helfen. Die EU sollte daher die Aufnahme Saudi-Arabiens in die WTO verhindern, denn die Aufnahme eines Kartell-Führungslandes widerspräche den ordnungspolitischen Grundsätzen und dem Geist der WTO vollständig.

Die wohl unabwendbare Alterung der Gesellschaft in Westeuropa ist sicher kein Impuls für automatischen gesellschaftlichen Reformoptimismus. Vor allem junge Gesellschaften sind dynamisch, innovativ und wettbewerbsorientiert. Die historisch neuartige Situation einer alternden Gesellschaft bzw. einer schrumpfenden Bevölkerung in Europa bedeutet neue Unsicherheiten für die Menschen und für die Politik – natürlich kann man hierin auch Chancen sehen, Lebenserfahrungen besser zu nutzen, Produktivität durch Weiterbildung gezielt zu steigern und insgesamt nachhaltigere Problemlösungen anzustreben, denn Menschen mit längerer Lebenserwartung dürften an langfristigen stabilen Problemlösungen ein verstärktes Interesse haben. Die Herausforderungen der alternden Gesellschaft sind groß, die objektive Leistungsfähigkeit des politischen Systems ist offenbar mäßig; möglicherweise nimmt langfristig die Effizienz der Kontrolle durch Wahlen in einer alternden Gesellschaft ab. Denn ältere Wähler sind eher der Gruppe der Stammwähler bzw. weniger den Wechselwählern zuzuordnen als junge Wähler (allerdings steigt mit erhöhtem Pro-Kopf-Einkommen der Anteil der Wechselwähler, was in langfristiger Betrachtung mit zu beachten ist). Soweit die Kontrolle der Politik durch die Wähler in alternden Gesellschaften abnimmt, ergibt sich ein neues Argument dafür, die Staatsquote bzw. den Umfang der Staatstätigkeit zurückzuführen. Für eine solche rationale Staatseinschränkung dürfte es aber Gegenimpulse gerade bei EU-Erweiterung geben. Denn mit der Zunahme der Länder dürfte – bei erhöhter ökonomischer Heterogenität – im Rahmen von politischen Paketlösungen eine Tendenz dahingehend bestehen, dass die jeweiligen EU-Mitgliedsländer aus Brüssel verstärkte Transfers erwarten. Wenn auf der EU-Ebene langfristig die Ausgabenquote steigt, ist aber keineswegs davon auszugehen, dass auf der nationalen Ebene kompensatorisch die nationalen Staatsausgaben sinken. Neben dem Subsidiaritätsprinzip könnte man ein budgetäres Kompensationsprinzip vereinbaren, wonach erhöhte Ausgabenquoten auf der EU-Ebene mit einer mindestens kompensatorischen Reduzierung auf der nationalen Ausgabenebene einhergehen müssten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn in der EU mehr politische Macht nach Brüssel verlagert wird, dürfte sich die Wähler-Kontrolle abschwächen, wenn nicht zugleich für mehr Politiktransparenz und mehr langfristigen Wählereinfluss gesorgt wird. Die Einführung von Referenden auf lokaler und regionaler Ebene ist in diesem Kontext erwägenswert; auf EU-Ebene könnten man für besondere Fragestellungen ein Referendum vorsehen – etwa bei einer EU-Erweiterung. Die Politik würde damit stärker demokratisch verankert bzw. der Wählerkontrolle unterworfen. Zugleich ist zu erwägen, ob man nicht die Wahltermine in den EU-Ländern auf der nationalen und supranationalen Ebene nicht stärker zeitlich zusammenlegt (z. B. in ein gemeinsames Superwahljahr für alle EU-Mitgliedsländer; oder zwei Superwahljahre für jeweils nationale Wahlen in der Hälfte der EU-Länder), damit ein harmonisierter Entscheidungshorizont entsteht und zugleich das Risiko immer neuer nationaler Blockaden auf Seiten von Mitgliedsländern minimiert wird, die gerade Wahlen haben. Bei 25 Mitgliedsländern gäbe es sonst etwa alle zwei Monate eine nationale Wahl, was immer wieder die Konsensfindung und Kooperation in der Eurozone bzw. der EU erschwert.

Der Verfall des institutionellen Kapitals in Deutschland wird nicht aufzuhalten sein, wenn die Politik sich nicht stärker um eine Professionalisierung der Arbeit bemüht, wozu ein Mehr an qualifizierten Mitarbeitern, regelmäßige Kosten-Nutzen-Studien sowie verstärkte Benchmarking-Berichte auch für die Regionen der Mitgliedsstaaten gehören müssten; dabei wären auch international vergleichende Institutionenanalysen geboten. Ein regelmäßiger periodischer Demografie-Bericht der EU-Mitgliedsländer bzw. der EU könnte helfen, Probleme von Alterung und Bevölkerungsschrumpfung frühzeitiger zu erkennen, Reformdialoge voranzubringen und angemessen Politikantworten zu finden. Es bleibt eine offene Frage, ob in einem Land mit alternder Gesellschaft und schwachem Wachstum sich politische Mehrheiten gerade für wachstumsförderliche Mehrausgaben bei Bildung, Innovationsförderung und Unternehmensneugründungen finden lassen, die bei konstanten Staatsquote fast unvermeidlich auch zu Lasten der Sozial- bzw. Rentenausgaben gehen würden. Handlungsspielräume zur Erhöhung der Steuer- bzw. Staatsquote sind wegen des verschärften globalen Standortwettbewerbs und des entsprechenden Drucks zur Absenkung der Steuerquoten kaum vorhanden, so dass sich ein latenter Zielkonflikt zwischen wachstumsförderlichen Ausgaben und Sozialausgaben ergibt. Gelingt es, bei den politischen Akteuren bzw. den Wählern einen längeren Zeithorizont zu verankern, so könnte der Zielkonflikt entschärft werden. Anreize zum Einnehmen eines langen Zeithorizontes könnten durchaus über entsprechende Steuergesetze gegeben werden; bekanntlich haben solche Anreize bis 2004 bei Kapitallebensversicherungen in besonderer Weise gewirkt. An die Wiedereinführung derartiger Steueranreize für langfristige Kapitallebensversicherungen ist zu denken; erwägenswert wäre zudem, kurzfristige Spekulationsgewinne stärker und langfristige Gewinne vermindert zu besteuern. Folge man *Mundell* (1968), der betont, dass die Körperschaftsteuer institutionell bedingt über einen längeren Kapitalisierungshorizont diskontiert wird als andere Steuern, so wäre mit Blick auf

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die OECD-Länder durchaus an gemeinsame Strategien zur Erhöhung der Körperschaftssteuern zu denken. Diese Überlegung steht zwar im Gegensatz zu populären Steuerreformideen in Deutschland, doch fehlt der Debatte bislang jeder Hinweis auf die theoretische Analyse von *Mundell*. Für fundierte Reformen und institutionelle Innovationen aber sind fundierte Analysen unerlässlich.

Vor dem Hintergrund der gewachsenen Instabilitäten und Stagnationstendenzen in der EU gibt es vier Voraussetzungen für grundlegende Reformen:

- Die politische „Kompetenz- und Arbeitsteilung" in der EU müsste reorganisiert werden, damit effizientere und effektivere Regierungsstrukturen entstehen. In diesem Kontext spielt die EU-Verfassungsdebatte eine wichtige Rolle. Stärkere Beschränkungen der staatlichen Tätigkeit und insbesondere auch des ausufernden Sozialstaates sind erwägenswerte Elemente einer EU-Verfassung. Zudem sollte die EU im Interesse eines handlungsfähigen „Clubs" den Erweiterungsprozess durchdacht und differenziert gestalten. Probleme der Eurozone sind energisch anzugehen.
- Institutionelles Kapital ist in jeder Gesellschaft ein knappes Gut bzw. eine Art immaterielles Produktionsvermögen, das es zu erhalten und zu mehren gilt. Angesichts von EU-Osterweiterung, Globalisierung und Digitalisierung sind Institutionen in verschiedener Hinsicht anzupassen: Komplexere Aktionsfelder verlangen nach sinnvoller Spezialisierung einerseits und im Fall internationalisierter Aktionsräume andererseits nach grenzüberschreitender Kooperation. Die Wahrung von politischer Glaubwürdigkeit und nach Konsistenz bleibt hierbei eine wichtige Herausforderung, wie die Probleme beim Stabilitätspakt gezeigt haben. Mit Blick auf die Digitale Soziale Marktwirtschaft sind institutionelle Innovationen im IKT-Bereich wichtig, wozu auch ein gewisser Patentschutz bei Software gehört.
- Die Opportunitätskosten unterlassener Reformen auf nationaler und supranationaler Ebene sollten stärker ins Bewusstsein gerückt werden, wobei man in der Digitalen Sozialen Marktwirtschaft auch von Seiten der Wissenschaft auf vernetzte internetbasierte Aufklärung setzen sollte. Wissensgesellschaft ohne aktive Rolle der Wissenschaft ist nicht denkbar, der Dialog zwischen Wirtschaftswissenschaft und Politik bedarf einer Vertiefung und auch einer Fokussierung.
- Die Alterung der Gesellschaften in den EU-Ländern führt zu Verteilungskonflikten, die bestehende Wachstumsschwäche zu verfestigen drohen. Von daher sind durchaus staatliche Anreize für höhere Kinderzahlen erwägenswert. Grundsätzlich muss sich die Politik mit Fragen einer nachhaltigen Reform der sozialen Sicherungssysteme auseinandersetzen. Um hier eine stärker langfristige Orientierung zu erreichen, könnte die staatliche Säule der Alterssicherung bei der Bundesbank angesiedelt werden, die mit ihrer Unabhängigkeit institutionell gut geeignet für diese Aufgabe ist und zudem neue Reputation in einem neuen Arbeitsbereich erwerben könnte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mehr langfristiges Handeln von Akteuren in Institutionen ist in einer alternden Gesellschaft mit komplexen Problemen wichtig für erfolgreiche Reformen und eine nachhaltige Verbindung von Wachstum und Stabilität.

Literatur

Apolte, T. / *Vollmer,* U. (Hg.) (2002): Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme unter Reformdruck, Stuttgart: Lucius.

Borbely, D. (2004): EU Export Specialization Patterns in Selected Accession Countries, EIIW Diskussionspapier Nr. 116, März 2004, www.euroeiiw.de.

BP (2005): Putting Energy in the Spotlight. BP Statistical Review of World Energy, London.

Bunter, H.-J. / *Welfens,* P. J. J. (2002): Wettbewerbsdynamik und Marktabgrenzung auf Telekommunikationsmärkten, Heidelberg: Springer.

Cassel, D. / *Welfens,* P. J. J. (Hg.) (2003): Regionale Integration in der Ordnungs-, Außenwirtschafts- und Wachstumstheorie, in: Regionale Integration und Osterweiterung in der Europäischen Union, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Band XX, Stuttgart.

Gries, T. / *Jungmittag,* A. / *Welfens,* P. J. J. (Hg.) (2003): Neue Wachstums- und Innovationspolitik in Deutschland und Europa, Heidelberg: Physica.

Jones, C. I. (1998): Introduction to Economic Growth, New York: Norton.

Jungmittag, A. (2004): Innovations, Technological Specialisation and Economic Growth in the EU, in: International Economics and Economic Policy, Band 2 und 3, 2004, Heidelberg: Springer.

Jungmittag, A. / *Welfens,* P. J. J. (2002): Telecommunications, Innovation and the Long-term Production Function: Theoretical Aspects and a Cointegration Analysis for West Germany 1960 – 1990, in: Audretsch, D. B. / Welfens, P. J. J. (eds.), The New Economy and Economic Growth in Europe and the US, Heidelberg: Springer.

Klodt, H. (1992): Technology-Based Trade and Multinationals' Investment in Europe: Structural Change and Competition in Schumpeterian Goods, in: Klein, M. / Welfens, P. J. J. (eds.), Multinationals in the New Europe and Global Trade, Heidelberg / New York: Springer, 107 – 123.

McMorrow, K. / *Röger,* W. (2004): The Economic and Financial Market Consequences of Global Ageing, Heidelberg / New York; Springer.

Mundell. R. (1968): Monetary Theory, Pacific Palisades: Goodyear.

Röger, W. (2002): Structural Changes and New Economy in EU and US, in: Audretsch, D. B. / Welfens, P. J. J. (eds.), The New Economy and Economic Growth in Europe and the US, Heidelberg and New York: Springer

Röger, W. (2005): International oil price changes: impact of oil prices on growth and inflation in the EU / OECD, in: International Economics and Economic Policy, Band 1, 2005, Heidelberg: Springer, 15 – 32.

Schneider, F. (2005): Shadow Economies of 145 Countries all over the World: What do we really know?; May 2005, mimeo.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schuknecht, L. (2005): Stability and Growth Pact: issues and lessons from political economy, in: International Economics and Economic Policy, Band 1, 2005, Heidelberg: Springer, 65 – 89.

Welfens, P. J. J. (2005): Financial Markets, ICT Dynamics and Growth in OECD Countries, in: International Economics and Economic Policy, Vol. 2, 2005.

Welfens, P. J. J. et al. (2004): Internetwirtschaft 2010, Heidelberg: Springer.

Welfens, P. J. J. / *Jungmittag,* A. (1996): Telekommunikation, Innovation und die langfristige Produktionsfunktion: Theoretische Aspekte und eine Kointegrationsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland, EIIW Discussion Paper No. 20, October 1996.

Welfens, P. J. J. / *Jungmittag,* A. (2003): Europäische Telekomliberalisierung und Außenhandel. Theorie, Gravitationsansatz und Implikationen, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 222, 98 – 111.

Winter, J. (2005): Ageing and Pension Reforms in Germany and the US: Simulations and Policy Options; Paper presented at the Workshop „Innovation, Employment and Growth Policy Issues in the EU and the US“ at the European Institute for International Economic Relations at the University of Wuppertal, July 2005, mimeo.

World Bank (2004): http: // rru.worldbank.org / DoingBusiness.

World Economic Forum (2003): Global Competitiveness Report 2003 – 2004, Geneva.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Korreferat zum Beitrag von Paul J. J. Welfens

Wie können wir Instabilitäten und Wachstumsschwächen in Euroland erklären?

Von *Herbert Brücker,* Berlin

Der Beitrag von Paul Welfens verfolgt eine interessante Fragestellung. Er versucht die Wachstumsschwäche in den drei kontinentaleuropäischen Ländern, Deutschland, Frankreich und Italien, die den Kern der Eurozone bilden, zu erklären. Die Wachstumsraten sind in dieser Ländergruppe ohne Zweifel in den letzten fünfzehn Jahren hinter die Wachstumsraten der angelsächsischen Länder, aber auch hinter die der skandinavischen Länder und der Niederlande, zurückgefallen. Die Frage, warum die Wachstumsraten der kontinentaleuropäischen Länder so deutlich hinter denjenigen der angelsächsischen und skandinavischen Ländern liegen, ist gerade deshalb interessant, weil sich die angelsächsischen und skandinavischen Länder im Hinblick auf ihre Institutionen, Sozialsysteme, makro- und industrieökonomische Politiken deutlich voneinander unterscheiden. Von einer eingehenden Untersuchung sind deshalb sowohl in theoretischer wie auch empirischer Hinsicht neue Erkenntnisse zu erwarten.

Allerdings ist die Fragestellung keineswegs neu. Eine Reihe von umfassenden Studien, darunter die im Auftrag der Europäischen Kommission verfassten Berichte der Kommissionen von Wim Kok und Andrè Sapir, verfolgen ähnliche Fragen wie der vorliegende Beitrag. Welche neuen Antworten bietet nun die Analyse von Paul Welfens? Zunächst fällt auf, dass der Beitrag von Paul Welfens auf einen theoretischen Rahmen und auf eine empirische Analyse verzichtet. So bleibt in weiten Teilen unklar, ob sich die Erklärung der langfristigen Wachstumsschwäche auf neoklassische, endogene oder andere Wachstumstheorien stützt. Auch bleibt das Verhältnis von lang- und kurzfristiger Analyse ungeklärt. Mal werden die Probleme der Rentenversicherungssysteme in einer alternden Gesellschaft an Hand des einfachen neoklassischen Wachstumsmodells von Solow illustriert, mal wird sich an anderer Stelle kurz auf ein endogenes Wachstumsmodell bezogen, dann wird ganz keynesianisch die hohe Sparquote in Deutschland für die Wachstumsschwäche verantwortlich gemacht. Natürlich kann man argumentieren, dass der Zusammenhang zwischen kurz- und langfristigem Wachstum theoretisch noch nicht befriedigend geklärt ist, so dass ein eklektizistisches Vorgehen berechtigt ist. Es ist jedoch wichtig, den Leser zumindest darauf hinzuweisen, in welchem Mo-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dellrahmen gerade argumentiert wird und die Grenzen oder auch mögliche Widersprüche in den einzelnen Argumentationssträngen offen zu legen.

Besonders überraschend ist der Verzicht auf einen Modellrahmen im Bereich der politischen Analyse. Im Titel erhebt der Beitrag den Anspruch, die Instabilitäten und Wachstumsschwächen aus der Perspektive der Neuen Politischen Ökonomie zu untersuchen. Zwar werden einige Begriffe wie ‚institutionelles Kapitel' eingeführt und an der einen oder anderen Stelle auch die kurzen Zeithorizonte politischer Akteure und die Probleme einer von Klientelinteressen geleiteten Politik erwähnt, ein wirklicher Analyserahmen wird jedoch nicht angeboten. Stattdessen wird das Handeln der politischen Akteure immer wieder als unvernünftig beschrieben oder an vielen Stellen eine vernünftige Politik gefordert, ohne deutlich zu machen, auf welche normativen Grundlagen sich der Autor bezieht und auf Grundlage welcher Interessenskonstellationen eine solche Politik durchsetzbar wird.

Schließlich verzichtet der Beitrag fast vollständig auf eine empirische Analyse. Stattdessen werden Tatsachenbehauptungen aneinandergereiht, die mitunter, aber keineswegs immer, durch einzelne Literaturquellen belegt werden. Auf eine echte Würdigung der umfassenden empirischen Literatur, die über die Wachstumseffekte verschiedener struktureller, makroökonomischer und industriepolitischer Maßnahmen vorliegt, wird jedoch verzichtet. Stattdessen werden dem Leser häufig Formulierungen wie ‚müsste', ‚dürfte' und ‚könnte' angeboten. Es fällt deshalb schwer, diesen Beitrag einem wissenschaftlichen Genre einzuordnen, weil es sich weder um einen theoretischen, noch um einen empirischen Beitrag oder um eine Literaturstudie handelt. Am ehesten könnte er der Kategorie eines ökonomisch informierten Meinungsjournalismus zugeordnet werden.

Das Fehlen eines theoretischen Rahmens und empirischer Evidenz bedeutet natürlich nicht, dass die vorgebrachten Argumente alle falsch wären. Im Gegenteil, zahlreiche Argumente wirken intuitiv überzeugend. Jeder wirtschaftspolitischer Beobachter wird häufig mit Phänomenen konfrontiert, die der Hypothese individuell ‚rational' handelnder Akteure, wie wir sie aus unseren ökonomischen oder politikökonomischen Modellen kennen, widersprechen. Das begrenzte Wissen politischer Akteure über die Folgen ihrer Handlungen führt häufig zu politischen Entscheidungen, die auch dann nicht rational sind, wenn wir den Einfluss organisierter Interessensgruppen, die durch Wahlen determinierten Zeithorizonte der politischen Akteure u. ä. Erklärungen berücksichtigen. Aber gerade hier müsste die Analyse ansetzen. Möglicherweise sinkt die Rationalität politischen Handelns in einer immer komplexeren Welt. Dies kann aber nicht erklären, warum einzelne Länder erfolgreicher als andere ihre Institutionen und Wirtschaftspolitiken reformieren. Denkbar ist auch, dass sich viele Politikvorschläge, die aus einer Modellwelt mit restriktiven Annahmen über das Handeln von Akteuren hervorgegangen sind, nicht oder nicht in vollem Umfang zu den erwarteten Ergebnissen führen. Dies könnte wiederum das Misstrauen erklären, dass die Öffentlichkeit und viele politische Akteure Vorschlägen aus der ökonomischen Zunft entgegenbringen. Auf eine kritische Würdigung der Erfolge und Misserfolge ökonomischer Vorschläge

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird allerdings in dem Beitrag verzichtet. Auch ist es keineswegs immer so, wie in dem Beitrag mitunter suggeriert wird, dass es nur eine ökonomisch ‚vernünftige' Lösung gibt. Vernunft ist wohlfahrtsökonomisch ohnehin eine fragwürdige Kategorie. Wie wir alle wissen, ist Effizienz kein Wohlfahrtskriterium. Würden wir allein das Pareto-Kriterium zugrunde legen, wären keine Reformen möglich, weil immer bestimmte Individuen oder Gruppen schlechter gestellt würden. Auch das Kaldor-Hicks-Kriterium würde nicht viel weiter helfen, weil unter realistischen Annahmen kaum alle Reformverlierer durch die Gewinner kompensiert werden können. Wer politische Massnahmen bewerten und politisches Handeln erklären will, braucht aber ein Wohlfahrtskriterium.

Nach diesen allgemeinen Vorbemerkungen soll hier versucht werden, auf einzelne Argumente in dem Beitrag von Paul Welfens einzugehen. Es ist allerdings kaum möglich, in diesem Kommentar die Vielzahl der vorgebrachten Argumente zu rekapitulieren und angemessen zu würdigen. Stattdessen werden hier – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – einige wichtige (i) strukturelle, (ii) makroökonomische, (iii) industriepolitische und (iv) integrationspolitische Erklärungen der Wachstumsschwäche in der Eurozone, die in dem Beitrag vorgebracht werden, diskutiert.

1. Kann die Alterung der Bevölkerung die Wachstumsschwäche in der Eurozone erklären?

Nach Einschätzung des Autors trägt die Alterung der Bevölkerung zu der Wachstumsschwäche in der Eurozone bei. Der Autor hebt völlig zu Recht die steigende Finanzierungslücke der Sozialversicherungssysteme und des Sozialstaates hervor, die sich bei Fortsetzung der gegenwärtigen Fiskalpolitik ergibt. Dieses Phänomen ist bereits vielfach analysiert worden und wird breit in Politik und Öffentlichkeit diskutiert. Interessanter ist die Analyse der Wachstumseffekte des demographischen Wandels, die in dem Beitrag vorgenommen wird. Die Effekte der Alterung der Gesellschaft – oder eines sinkenden Bevölkerungswachstums – für wirtschaftliches Wachstum werden in dem Beitrag anhand des einfachen Solow-Wachstumsmodells illustriert.

Mit den Worten des Autors steigt einerseits „das Niveau des Wachstumspfades" (richtig müsste es heißen: das Niveau der Pro-Kopf-Einkommen) im steady state mit sinkendem Bevölkerungswachstum, andererseits sinkt des Niveau der Pro-Kopf-Einkommen im steady state, wenn sich die Steuerlast durch steigende Belastungen für die Sozialversicherungssysteme erhöht. Schließlich argumentiert der Autor, dass bei sinkendem Bevölkerungswachstum aufgrund des nachlassenden Wettbewerbsdruck nachwachsender Generationen die Rate des technischen Fortschritts sinkt, wodurch wiederum „das Niveau des Wachstumspfades" (präziser müsste es heißen: die Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens) im steady state fällt.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass ein Wachstumsmodell mit endogener Sparrate vermutlich wesentlich geeigneter ist, die Konsequenzen der Alterung für die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wachstumsdynamik zu untersuchen, als ein Modell mit konstanter Sparrate. Allerdings ergeben sich auch im Wachstumsmodell von Solow einige interessante Einsichten, auch wenn man nicht unbedingt zu den gleichen Schlussfolgerungen wie der Autor gelangen muss. Zunächst ist festzuhalten, dass die Effekte des Geburtenrückgangs offensichtlich ambivalent sind. Erstens steigt im Solow-Modell mit sinkendem Bevölkerungswachstum bei konstanter Sparrate die Kapitalausstattung und damit auch das Einkommen pro Kopf. Zweitens führt die Alterung nicht zwangsläufig zu einer höheren Steuerlast. Das trifft nur dann zu, wenn sich – wie es bei uns gegenwärtig allerdings der Fall ist – der Anteil der Erwerbszeit an der Lebenszeit fällt. Dies muss jedoch nicht zwingend so bleiben. Auch führt die aus diesem Modell abgeleitete Forderung nach einer konstanten Steuerquote zu einem Kurzschluss: Bei steigender Lebens- und konstanter Erwerbszeit muss jedes Individuum mehr in ein privates oder staatliches Rentenversicherungssystem einbezahlen um im Alter das gleiche Einkommen zu erreichen. Wachstumstheoretisch sind die Effekte die gleichen. Der Unterschied zwischen staatlichen und privaten Rentenversicherungssystemen liegt eher in der Vereilung der Risiken: Ein staatliches Rentenversicherungssystem zwingt den Einzelnen zur Risikovorsorge und verhindert damit, dass nicht letztendlich der Steuerzahler für „free rider“ aufkommen muss, die ihr Einkommen in frühen Lebensphasen konsumieren und dann im Alter das letzte soziale Netz in Anspruch nehmen. Dies bedeutet natürlich nicht, dass, wie von dem Autor vorgeschlagen, der Mix zwischen staatlicher und privater Risikovorsorge etwa durch die Einführung von Grundrentenmodellen verändert werden kann. Wachstumstheoretisch interessant ist die Frage, wie sich derartige Modelle auf die Sparrate und damit auf die Wachstumsrate auswirken. Ähnliches gilt für die Frage, ob kapitalgedeckte oder umlagefinanzierte Systeme zu einer höheren Sparrate und damit zu einem höheren Pro-Kopf-Einkommen und im Übergang zum steady state zu höheren Wachstumsraten führen. Dies kann aber in einem Modell, dass die Sparrate als gegeben annimmt, nicht sinnvoll diskutiert werden.

Auch ist die These zu hinterfragen, dass Alterung und sinkendes Bevölkerungswachstum zu einer geringeren Rate des technischen Fortschritts führt. Zunächst ist eine Präzisierung notwendig: Im neoklassischen Wachstumsmodell beeinflusst die Rate des technischen Fortschritts die langfristige Wachstumsrate und nicht das Einkommensniveau im steady state. Ein Rückgang des technischen Fortschritts hätte deshalb langfristig sehr viel gravierendere Konsequenzen als die oben diskutierten Niveaueffekte. Nun ist die These, dass die Alterung der Bevölkerung zu einer nachlassenden Wachstumsdynamik führt, zwar intuitiv plausibel, aber empirisch nicht belegt. Das Alter der Bevölkerung nimmt seit Beginn der Industrialisierung kontinuierlich zu und die Kinderzahl ist seit Beginn dieses Jahrhunderts ebenfalls fortlaufend gesunken, auch wenn die Einführung hormoneller Empfängnisverhütungsmittel nochmals einem signifikanten Einbruch der Fertilitätsraten bewirkt hat. Mit zunehmendem Alter und sinkender Kinderzahl geht jedoch kein Rückgang, sondern eher eine Beschleunigung der Rate des tech-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nischen Fortschritts einher. Auch jüngere Erkenntnisse der Hirnforschung gehen davon aus, dass bis zu einem Alter von 70 bis 80 Jahren das menschliche Gehirn eine ähnliche Leistungsfähigkeit wie das eines 30-Jährigen erreicht. Auch leuchtet nicht ein, dass der Wettbewerbsdruck innerhalb von Alterskohorten weniger stark als der zwischen Alterskohorten sein muss. Für eine derart weitreichende These, dass die Alterung der Bevölkerung zu nachlassendem Wachstum führt, bedarf es deshalb keiner ad hoc Argumente, sondern sorgfältiger empirischer Evidenz. Die wird aber von dem Autor nicht vorgelegt, auch auf die Angabe von Quellen wird verzichtet.

2. Kann durch die Einhaltung des Stabilitätspaktes die Wachstumsschwäche in der Eurozone überwunden werden?

Das Verfehlen des Defizitskriterium des Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch die Kernländer der Eurozone (Deutschland und Frankreich), wie auch mittlerweile durch eine erhebliche Zahl weiterer Länder (Griechenland, Italien, Portugal), ist inzwischen so oft diskutiert und analysiert worden, dass es schwer fällt, neue Argumente vorzubringen. Dies gilt auch für den vorliegenden Beitrag. Es wird beklagt, dass in guten Zeiten nicht vorgesorgt wurde, dass ein Teil der Haushaltsdefizite in Deutschland durch eine andere Steuerpolitik vermeidbar gewesen wäre, und dass die fehlende Sanktionierung die Glaubwürdigkeit des Paktes untergraben hat. Aus meiner Sicht stellen sich in Hinblick auf den Gegenstand des Beitrags drei Fragen, die über die Argumente des Autors hinausgehen. Erstens, war von den beteiligten Akteuren ex ante vorauszusehen, dass das Defizitkriterium des Paktes so massiv und persistent verletzt werden würde? Zweitens, wäre es sinnvoll gewesen, die Sanktionen des Paktes durchzusetzen? Drittens, hat die Konstruktion des Paktes nicht von vornherein seine Glaubwürdigkeit untergraben?

Betrachten wir den deutschen Fall. Die Bundesregierung verband ihre Steuerreform mit der Erwartung, dass mittelfristig, d. h. noch vor Ende dieser Dekade, der Haushalt ausgeglichen werden würde. Diese Erwartung stützte sich auf die Annahme einer durchschnittlichen Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes von 2 Prozent. Diese Rate entsprach damals der langfristigen Wachstumsrate in der Bundesrepublik Deutschland und wurde zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Steuerreform übertroffen. Die meisten Experten, darunter die großen Wirtschaftsforschungsinstitute, die OECD und der IWF haben deshalb die Wachstumsannahme der Regierung als realistisch bewertet. Das hohe Defizit in Deutschland ist zu überwiegenden Teilen, wenn auch nicht ausschließlich, darauf zurückzuführen, dass diese Wachstumsannahme nicht eingetroffen ist. Die von dem Autor kritisierte Reform der Körperschaftssteuer mag auch dazu beigetragen haben, im Wesentlichen sind die hohen und persistenten Defizite der öffentlichen Haushalte auf die nicht erwartete und vor allem lang anhaltende Stagnation in Deutschland zurückzuführen. Konjunkturbereinigt ist das Defizit der öffentlichen Haushalte gesunken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Verfehlen des Wachstums- und Konsolidierungsziels in einer Phase zwischen Stagnation und Rezession wirft die Frage auf, ob es sinnvoll gewesen wäre, das Defizitkriterium durchzusetzen. Makroökonomisch hätte dies eine prozyklische Konjunkturpolitik bedeutet, d. h. die automatischen Stabilisatoren hätten nicht oder nur eingeschränkt wirken können. Dies hätte aber zu einem weiteren Wachstumseinbruch und damit auch zu einer weiteren Verschlechterung der Haushaltslage geführt. Es ist empirisch gut belegt, dass Länder mit einer antizyklischen Fiskalpolitik signifikant höhere Wachstumsraten als Länder mit einer prozyklischen Fiskalpolitik aufweisen. So haben beispielsweise die USA und Großbritannien Haushaltsdefizite von deutlich über drei Prozent bei wesentlich geringeren Wachstumseinbrüchen, als ihn beispielsweise Deutschland aufweist, in Kauf genommen. Die Durchsetzung des Defizitkriteriums in der Stagnation hätte deshalb vermutlich nicht nur Deutschland, sondern auch die anderen Teilnehmer der Eurozone in eine tiefe Rezession geführt. Dies ist vermutlich die Ratio der handelnden politischen Akteure im Rat der Europäischen Finanzminister gewesen.

Nun hat Paul Welfens mit der Beobachtung sicherlich Recht, dass durch das Aussetzen der Sanktionen der Pakt selbst tot ist. Eine Sanktion, die, wenn es darauf ankommt, nicht durchgesetzt wird, ist nicht glaubwürdig und folglich wirkungslos. Wenn es jedoch richtig ist, dass sich alle Beteiligten selber schaden, wenn sie die Sanktionen des Paktes in einer kritischen wirtschaftlichen Situation durchsetzen, dann ist der Pakt von vornherein nicht glaubwürdig. Hier dürfte sein Konstruktionsfehler liegen. Das makroökonomische Stabilitätsziel sollte es eigentlich sein, die Haushalte über den Konjunkturzyklus hinweg auszugleichen, nicht jedoch in einer Stagnation oder Rezession. Nun kann man natürlich argumentieren, dass der Pakt mit seinem drei Prozent Kriterium dies genau erlaubt. Dagegen sprechen jedoch zwei Argumente. Erstens muss der Haushalt in einer normalen konjunkturellen Situation weitgehend ausgeglichen sein, was zum Zeitpunkt der Etablierung der Wirtschafts- und Währungsunion nicht der Fall war. Zweitens darf der makroökonomische Schock nicht zu stark und nicht zu lang anhaltend sein. Andernfalls dürfte das Defizitkriterium nur schwer durchsetzbar sein. Naheliegend ist deshalb eine Reform des Paktes, die an Stelle eines absoluten Defizitkriteriums ein konjunkturbereinigtes Kriterium einführt, das dann natürlich niedriger als drei Prozent sein muss. Sicherlich wirft dies eine Reihe von Definitions- und Messproblemen auf, die Raum für politische Verhandlungen und damit das Aufweichen der Kriterien bieten. Gleichwohl dürfte ein konjunkturbereinigtes Defizitkriterium leichter durchsetzbar sein als die gegenwärtige drei Prozentgrenze, weil sie, wie wir gesehen haben, von vornherein unglaubwürdig ist.

Auch wenn die Haushaltspolitik vieler Mitglieder der Eurozone sicherlich kritikwürdig ist, das Verfehlen des Stabilitätsziels kann die Wachstumsschwäche in der Eurozone nicht oder nur unvollkommen erklären. Die von dem Autor befürchteten spekulativen Abwertungsattacken haben nicht den Euro, sondern eher den US-Dollar betroffen. Richtig ist möglicherweise, dass das Verfehlen des Defizitkriteriums dazu geführt hat, dass die Zinssenkungsspielräume von der Europäischen Zentral-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bank nicht vollständig ausgeschöpft wurden. Da die Zinsen in der Eurozone aber auf einem historisch niedrigem Niveau sind, kann dies die Wachstumsschwäche bestenfalls partiell erklären. Interessanter ist die Frage ob der Stabilitätspakt möglicherweise dazu geführt hat, dass Deutschland und andere Länder der Eurozone anders als die USA und Großbritannien nicht adäquat auf makroökonomische Instabilitäten und Wachstumsschwächen reagiert und in der Stagnation wie auch dem Aufschwung eine prozyklische Politik verfolgt haben.

3. Kann die ‚Neue Wirtschaft' dazu beitragen die Wachstumsschwäche zu überwinden?

Viele Beobachter, aber auch politische Akteure erwarten von hohen Anteilen des Informations- und Kommunikationstechnologiesektors hohe Wachstumsraten. Wie in dem Beitrag hervorgehoben wird, erreicht Deutschland in diesen Sektoren ähnliche Anteile wie die USA, die Niederlande und die skandinavischen Länder. Allerdings ist das Angebot von Telekommunikations- und Informationsdiensten aufgrund von staatlichen Monopolen geringer als in anderen Ländern bzw. die Preise sind höher. Paul Welfens äußert in Übereinstimmung mit der endogenen Wachstumstheorie die Erwartung, dass die Wachstumsrate steigen müsste. Dies klingt zwar plausibel, ist aber nicht vereinbar mit der von dem Autor hervorgehobenen Evidenz, dass Deutschland über einen relativ hohen Anteil dieser Branchen verfügt. Auch hat etwa die Deregulierung des Telekommunikationssektors zu einem Wachstum der IKT-Dienstleistungen und Preissenkungen in diesem Bereich beigetragen, obwohl andere Länder dort deutlich weiter als Deutschland sind. Aus wachstumstheoretischer Sicht wirft das die Frage auf, warum der große Anteil des IKT-Sektors und das Wachstum der angeboten IKT-Dienstleistungen nicht zu einem Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate geführt haben. Theoretische wie auch empirische Erklärungen hierzu stehen aus.

4. Sind Exportüberschüsse ein Indikator für Arbeitslosigkeit und Wachstumsschwäche?

Zu Recht hebt Paul Welfens hervor, dass Exportüberschüsse nicht zwangsläufig als ein Hinweis für die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft sind. Aber deshalb wird umgekehrt noch lange kein Schuh daraus. So wird in dem Beitrag die Theorie aufgestellt, dass (i) Exportüberschusse ein Ergebnis von Nettokapitalexporten und / oder einer geringen Inlandsnachfrage sind, (ii) in Deutschland bei Vollbeschäftigung die Investitionsquote um 10 Prozent steigen, (iii) der Inlandskonsum ebenfalls um 10 Prozent steigen, (iv) und die Produktion um 80 Milliarden Euro steigen würde, während (v) der Exportüberschuss von 120 Milliarden Euro auf 30 Milliarden Euro fallen würde. Diese Logik ist nicht nachzuvollziehen. Aus der Saldenmechanik folgt, dass einem Überschuss in der Leistungsbilanz ein Defizit in der Kapitalbilanz gegenüberstehen muss, sofern die Devisenreserven und andere Transfers unverändert bleiben. Daraus darf aber kein Rückschluss über Kausalitä-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ten abgeleitet werden: Ein Überschuss in der Leistungsbilanz, der sich beispielsweise durch die gestiegene preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Güter in der Eurozone ergeben kann, muss umgekehrt durch den Abfluss von Kapital finanziert werden, sollen die Importeure zahlungsfähig bleiben. Natürlich kann es auch umgekehrt sein, dass rentable Kapitalanlagen im Ausland dazu führen, dass dem monetären Transfer ein Transfer von Gütern folgt, der als Überschuss in der Leistungsbilanz erscheint. Aus der Betrachtung der Salden erschließt sich die Kausalität nicht.

Die These, dass bei Vollbeschäftigung die Exportüberschüsse fallen müssten, gehört vermutlich eher in den Bereich der Woodoo-Economics als der Außenwirtschaftstheorie. Richtig ist, dass bei Nettokapitalexporten ein Teil der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in das Ausland verlagert wird. Diese Kapitaltransfers werden aber – und das belegt gerade der Überschuss in der Leistungsbilanz – als Nachfrage nach Exportgütern aus Deutschland wirksam. Insofern ergibt sich kein Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Leistungsbilanzüberschüssen. Betroffen ist lediglich die Struktur der Nachfrage: Mit zunehmenden Handelsbilanzüberschüssen steigt die relative Nachfrage nach handelbaren Gütern und sinkt die relative Nachfrage nach nichthandelbaren Gütern in Deutschland. Dies führt zu höherer Beschäftigung in den Exportindustrien, und zu einer geringeren Beschäftigung in den Dienstleistungssektoren als in Ländern, die Defizite in der Leistungsbilanz aufweisen. Dies kann wiederum das Lohngefüge und die Arbeitsnachfrage nach Beschäftigten mit unterschiedlichen Qualifikation beeinflussen, ist aber nicht per se schädlich für den Arbeitsmarkt. Schließlich: Vollbeschäftigung kann bei anhaltend hohen Leistungsbilanzüberschüssen erreicht werden, der hergestellte Zusammenhang zwischen Inlandsnachfrage und Arbeitslosigkeit ist nicht zutreffend. Deutschland hatte übrigens in Phasen der Vollbeschäftigung relativ zum Bruttosozialpolitik ähnlich hohe Leistungsbilanzüberschüsse wie heute in Phasen mit hoher Arbeitslosigkeit. Wer den Vorwurf erhebt, dass die Politik den Zusammenhang zwischen Exportüberschüssen und Nettokapitalexporten nicht verstehe, sollte sich zunächst mit den Grundlagen der Außenhandelstheorie vertraut machen.

5. Gefährdet ein Beitritt der Türkei die Europäische Integration?

Für und gegen den Beitritt der Türkei kann man eine Reihe von politischen und ökonomischen Argumenten anführen. Aus ökonomischer Perspektive verspricht die Integration von Ländern mit unterschiedlichen Faktorausstattungen und Pro-Kopf-Einkommen in einen gemeinsamen Markt außergewöhnlich hohe Gewinne für beide Seiten, d. h. die Gewinne durch Handel und Faktormobilität steigen mit den Unterschieden in den Pro-Kopf-Einkommen. Dies wird, zumindest für den Handel, auch in dem Beitrag anerkannt. Zu Recht verweist der Autor darauf, dass die Heterogenität der Einkommen zu unterschiedlichen politischen Präferenzen etwa bei der Ausgestaltung der Europäischen Struktur- und Agrarpolitik führen und damit die notwendigen Abstimmungsprozesse in den Gremien der Gemein-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaft erschweren kann. Aus politikökonomischer Sicht wäre hier möglicherweise eine Diskussion des Reformbedarfs in der Gemeinschaft sinnvoll gewesen.

Ein interessanter Bruch in der sonst liberalen Argumentation des Beitrags ergibt sich bei der Diskussion des Migrationsphänomens. Migration führt, ähnlich wie Kapitalmobilität, zu einem produktiveren Einsatz ökonomischer Ressourcen und damit zu einem Anstieg des Einkommens in der Gemeinschaft. Dies gilt selbst dann, wenn wir berucksichtigen, dass ein Teil der Migranten arbeitslos wird. Angesichts der hohen Einkommensdifferenzen zwischen der Türkei und der heutigen EU sind diese Gewinne außergewöhnlich hoch. Allerdings profitieren nicht alle davon, in den Einwanderungsländern kann der Faktor Arbeit verlieren. Möglicherweise, aber keineswegs zwangsläufig, entstehen für die einheimische Bevölkerung in den Einwanderungsländern Verluste.

Diese Probleme werden jedoch in dem Beitrag nicht sorgfältig analysiert. Stattdessen wird ein Schreckenszenario entworfen, dass empirisch schlecht fundiert ist. So heißt es, dass bei einem Beitritt der Türkei allein in Deutschland die Zahl der Migranten auf 4 – 5 Millionen steigen und sich damit verdoppeln dürfte. Auch wird erwartet, dass die Arbeitslosenrate in Deutschland in diesem Fall von 7 auf 10 Prozent ansteigt. Woher diese Zahlen kommen, bleibt Geheimnis des Autors. Tatsächlich ist es eine offene Frage, ob und wie stark die Einführung der Freizügigkeit die Migration nach Deutschland erhöhen würde. Da der deutsche Arbeitsmarkt durch Instrumente wie Familienzusammenführung bereits partiell für Zuwanderer aus der Türkei geöffnet ist und die Beseitigung der Wanderungsbarrieren nicht nur die Zuwanderungs-, sondern auch die Rückwanderungsanreize erhöht, könnte es auch zu einem deutlich geringeren Wanderungsimpuls kommen. Möglicherweise ist der Bestand der ausländischen Bevölkerung nicht mehr weit von seinem Gleichgewichtswert bei Freizügigkeit entfernt. Um dies einzuschätzen, sind gründliche ökonometrische Untersuchungen notwendig. Diese werden jedoch nicht vorgelegt, ebenso werden keinerlei Quellen zitiert.

Unrealistisch ist auf jeden Fall die Annahme, dass im Fall des Türkeibeitritts die Arbeitslosenrate in Deutschland um 3 Prozentpunkte steigt. Eine Zuwanderung von 2 Millionen Personen entspricht einer Zunahme der deutschen Bevölkerung um 2,5 Prozent. Da gegenwärtig die Erwerbsbeteiligung der ausländischen Bevölkerung etwa genauso hoch wie die der deutschen Bevölkerung ist, würde das Erwerbstätigenpotenzial ebenfalls um 2,5 Prozent steigen. Mit anderen Worten, der Autor unterstellt, dass 1 Zuwanderer die Zahl der Arbeitslosen um 1 Person erhöht. Simulationsmodelle, die realistische Annahmen über die Rigidität der Löhne zu Grunde legen, erwarten dagegen, dass die Zunahme des Erwerbstätigenpotenzials um 1 Prozent zu einem Anstieg der Arbeitslosenrate um 0,2 Prozentpunkte führt (Boeri / Brücker, 2005). Bei diesem Effekt handelt es sich übrigens nur um einen kurzfristigen Effekt, langfristig führt die Ausweitung des Erwerbs-tätigenpotentials zu Investitionen und einer Ausweitung des Kapitalstocks bis die Effekte der Zuwanderung für Löhne und Beschäftigung neutralisiert werden. Empirische Untersuchungen kommen zu deutlich niedrigeren Ergebnissen als die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Simulationsmodelle: Die Ergebnisse der meisten jüngeren ökonometrischen Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Zuwanderung weitgehend neutral für den Arbeitsmarkt ist (*Boeri* et al., 2002).

Dies bedeutet nicht, dass eine verstärkte Zuwanderung aus der Türkei keine Probleme aufwerfen wird. Die türkische Bevölkerung in Deutschland ist vergleichsweise schlecht in Arbeitsmarkt und Bildungssystem integriert, was wiederum Kosten für den Sozialstaat aufwirft. Andererseits entstehen durch Zuwanderung Nettogewinne für die Rentensysteme, so dass es eine offene Frage ist, ob die öffentlichen Haushalte gewinnen oder verlieren werden.

Was bleibt?

Die *tour d'horizon* durch die Wirtschaftspolitik in Deutschland und der EU, die in dem Beitrag von Paul Welfens vorgenommen wurde, wirft zweifellos eine Reihe interessanter Fragen auf und provoziert Kontroversen. Die Instabilitäten und die Wachstumsschwäche in den Kernländern der Eurozone kann durch den Beitrag allerdings nicht erklärt werden. Weder die strukturellen, noch die makroökonomischen, noch die industriepolitischen Argumente können erklären, warum in den Kernländern der Eurozone eine Wachstumsschwache vorliegt, während die angelsächsischen und die skandinavischen Länder in den 1990er Jahren auf einen Wachstumspfad mit hoher Dynamik eingeschwenkt sind. Das bedeutet allerdings nicht, dass die geäußerte Kritik unberechtigt wäre. Im Gegenteil, zahlreiche Argumente sind überzeugend und viele Politikvorschläge sinnvoll. Leider werden in dem Beitrag viel zu viele Aspekte angesprochen, so dass fast nichts in angemessener Tiefe analysiert werden kann. Weniger wäre zweifellos mehr gewesen.

Literatur

Boeri, T. / *Brücker,* H. (2005): Why are Europeans so tough on migrants?, Economic Policy, Vol. 44, S. 631 – 703.

Boeri, T. / *Hanson,* G. / *McCormick,* B. (2002): Immigration Policy and the Welfare System, Oxford: Oxford University Press.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zu den Autoren

Thomas Apolte, Prof. Dr. rer. oec., Professur für Wirtschaftspolitik an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Institut für Ökonomische Bildung.

Herbert Brücker, PD Dr. rer. pol., Leiter des Forschungsbereichs „Internationale Vergleiche und Europäische Integration", Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, und Research Fellow, Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.

Thomas Eger, Prof. Dr. rer. pol., Professur für Recht und Ökonomik an der Universität Hamburg, Fakultät für Rechtswissenschaft, Institut für Recht und Ökonomik.

Lars P. Feld, Prof. Dr. oec., Professur für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, Philipps-Universität Marburg, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Abteilung Finanzwissenschaft.

Carsten Herrmann-Pillath, Prof. Dr. rer. pol., Lehrstuhl für Evolutionsökonomik und Institutionentheorie, Universität Witten / Herdecke, Wirtschaftsfakultät.

Jens Hölscher, Dr. rer. pol., Reader in Volkswirtschaftslehre an der Brighton Business School, University of Brighton.

Helmut Leipold, Prof. Dr. rer. pol., Philipps-Universität Marburg, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Forschungsstelle zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme.

Martin Leschke, Prof. Dr. rer. pol., Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre V (Institutionenökonomik), Universität Bayreuth, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät.

Hans G. Nutzinger, Prof. Dr. rer. pol., Professur für Theorie öffentlicher und privater Unternehmen, Universität Kassel, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften.

Jan Schnellenbach, Dr. oec., Philipps-Universität Marburg, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Abteilung Finanzwissenschaft.

Wolfram Schrettl, Prof. Ph.D., Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaft Osteuropas, Freie Universität Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft und Zentralinstitut Osteuropa-Institut.

Philipp J. H. Schröder, Associate Professor Ph.D., Aarhus School of Business; Research Professor, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Margot Schüller, Dr. rer. pol., Institut für Asienkunde, Hamburg.

Stefan Voigt, Prof. Dr. rer. pol., Professur für Wirtschaftspolitik, Universität Kassel, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften.

Uwe Vollmer, Prof. Dr. rer. oec., Professur für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Geld und Währung, Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Paul J. J. Welfens, Prof. Dr. rer. pol., Jean Monnet Lehrstuhl für Europäische Wirtschaftsintegration, Europäisches Institut für Internationale Wirtschaftsbeziehungen (EIIW), Universität Wuppertal, Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-52062-6 | Generated on 2025-08-01 06:07:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/