

Zur Zukunft  
des Sozialstaates  
im globalen Wettbewerb

## Soziale Marktwirtschaft auf Weltebene?

Jörg Althammer

Das Titelthema „Soziale Marktwirtschaft auf Weltebene?“ ist als Anfrage formuliert und beinhaltet zwei Teilfragen, eine normative und eine positive. Die normative Frage betrifft die gesellschaftspolitische Wünschbarkeit des Konzepts Sozialer Marktwirtschaft auf internationaler Ebene: Soll ein Ordnungskonzept, das den marktwirtschaftlichen Koordinierungsmechanismus mit einer Politik des sozialen Ausgleichs zu verbinden versucht und das wir im deutschsprachigen Raum als „Soziale Marktwirtschaft“ bezeichnen, auch auf globaler Ebene eingeführt werden? Im Folgenden wird dies vorausgesetzt; es wird somit unterstellt, dass die Mitglieder der Gesellschaft ein bestimmtes Maß an Umverteilung wünschen beziehungsweise bestimmte sozialpolitische Maßnahmen für die gesellschaftliche Akzeptanz eines marktwirtschaftlichen Systems für erforderlich halten. Der vorliegende Beitrag beschränkt sich somit auf die zweite Frage: Ist es überhaupt möglich, eine sozial verfasste Wirtschaftsordnung unter den Bedingungen der Globalisierung aufrechtzuerhalten? Und welche Vorkehrungen sind hierzu auf nationaler wie globaler Ebene erforderlich? Mit diesen Fragestellungen ist zugleich die für den Sozialstaat Deutschland zentrale Frage angesprochen: Ist der Sozialstaat Deutschland unter den Bedingungen der Globalisierung noch aufrechtzuerhalten?

Globalisierung bedeutet – ökonomisch betrachtet – zunächst eine Zunahme des Wettbewerbs. Diese Wettbewerbsintensi-

vierung ist für die betroffenen Akteure mit allen Konsequenzen verbunden, die der kompetitive Allokationsmechanismus mit sich bringt: für die Verbraucher ein reichhaltigeres, ihren Bedürfnissen angepasstes und preiswertes Güterangebot, für die Anbieter auf den Absatz- und Faktormärkten neue und verbesserte Absatz- und Beschaffungsmöglichkeiten, aber auch neue Konkurrenten und einen verschärften Wettbewerb auf den bisherigen Märkten.

### Positiver Wettbewerb

Was für den Einzelnen gilt, gilt unter den Bedingungen der Globalisierung auch für die kollektive Ebene. Globalisierung bietet den Mitgliedern einer Jurisdiktion die Möglichkeit, in weitaus größerem Umfang als bisher von der *exit*-Option Gebrauch zu machen, das heißt eine Jurisdiktion zu verlassen und einer anderen Jurisdiktion beizutreten. Dadurch verliert der Staat seinen Monopolanspruch auf die Setzung von Regeln. Damit treten die Jurisdiktionen ihrerseits nun untereinander in Wettbewerb um die Verwertungsbedingungen von Sach-, Finanz- und Humankapital und um die Attraktion der Bemessungsgrundlagen für die Steuer- und Sozialsysteme.

Ökonomen in der finanzwissenschaftlichen Tradition Charles M. Tiebouts (1957) sehen diesen Wettbewerb der Steuer- und Sozialsysteme durchweg positiv. Tiebout überträgt das Modell des ökonomischen Wettbewerbs auf die Ebene der Regelsetzung. Danach sind Ju-

risdiktionen Anbieter unterschiedlicher Kombinationen öffentlicher Güter und sozialer Dienstleistungen sowie der hierzu korrespondierenden Steuerbelastung. Die ökonomischen Akteure wählen sich aus der breiten Palette jene Preis-Leistungs-Kombination aus, die ihren Präferenzen bestmöglich entspricht. Der Systemwettbewerb zwingt somit den Staat, sein Leistungsspektrum an die Präferenzen der Bürger anzupassen. Neben diesem statischen Effizienzziel erfüllt der Systemwettbewerb aber auch eine dynamische Funktion. Denn durch die Möglichkeit der Attrahierung respektive der Gefahr der Abwanderung mobiler Bemessungsgrundlagen sind die Jurisdiktionen zudem gezwungen, ihr Preis-Leistungs-Angebot permanent zu optimieren und auch auf ordnungs- und sozialpolitischem Gebiet innovatorisch tätig zu werden. Die freie Mobilität der Produktionsfaktoren ist damit keine Gefahr für den sozialen Leistungsstaat, sondern vielmehr notwendige Voraussetzung dafür, dass sich das Leistungsangebot an den Präferenzen der Bürger orientiert und dynamisch fortentwickelt.

### Wohlfahrtsmagnet für Trittbrettfahrer

So attraktiv das Modell und seine Implikationen für eine marktorientierte Sozialordnungspolitik auch sind: Das Modell des Systemwettbewerbs hat einen entscheidenden Fehler. Denn die wohlfahrtssteigernden statischen und dynamischen Funktionen des Wettbewerbs treten nur bei privaten Gütern auf. Der Staat sollte jedoch keine privaten Güter bereitstellen, sondern öffentliche. Diese Güter – Rechtsgarantien und voraussetzungslose Leistungsversprechen – unterscheiden sich qualitativ jedoch grundlegend von privaten Gütern. Sie haben Auswirkungen auf Dritte, das heißt, sie generieren sogenannte *spill overs* und induzieren – da das Ausschlussprinzip nicht an-

wendbar ist – Trittbrettfahrerverhalten. Der Sozialstaat funktioniert im globalen Kontext wie ein „Wohlfahrtsmagnet“, das heißt, er zieht jene an, die aufgrund ihrer sozioökonomischen Situation zu den Begünstigten des Sozialstaats zählen, und stößt jene ab, die zu den Nettozahlern gehören. Die *spill-over*-Effekte führen ihrerseits wiederum zu strategischem Verhalten seitens der Jurisdiktionen; jede Gebietskörperschaft muss bestrebt sein, ihr Leistungsspektrum so zu reduzieren, dass aus der Vergabe von Sozialtransfers keine ineffizienten Migrationsbewegungen resultieren. In der Konsequenz führt dies zu einem suboptimal niedrigen Niveau an öffentlichen Leistungen und einer ebenfalls ineffizienten Steuerstruktur. Wir haben es mit einem geradezu klassischen Beispiel des Gefangenendilemmas zu tun: individuell rationales Verhalten der einzelnen Jurisdiktionen führt zu einem sozialpolitischen Unterbietungswettbewerb und somit zu kollektiv irrationalen Ergebnissen. Dieses Ergebnis ist nicht nur theoretischer Natur, sondern lässt sich insbesondere im steuerlichen Bereich durchaus beobachten. So ist die zunehmende, verteilungs- und familienpolitisch höchst problematische Verlagerung von der direkten zur indirekten Besteuerung ebenso ein Ergebnis dieses Systemwettbewerbs wie die Durchbrechung des Grundsatzes der synthetischen Einkommensbesteuerung durch die „duale“ Einkommensteuer. Beide Effekte sind lediglich der praktische Ausfluss des finanzwissenschaftlichen Ergebnisses, wonach bei globalisierten Märkten die Steuerstruktur eine Funktion der Mobilität der Steuerbemessungsgrundlage ist.

### Effizienz erzielen

Welche Möglichkeiten hat nun die staatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik, diese ökonomisch ineffizienten Ergebnisse des Systemwettbewerbs zu unterbinden? Zunächst könnten die vom Unterbietungs-

wettbewerb bedrohten Jurisdiktionen zu einer „strategischen Handelspolitik“, also einem System der gegenseitigen Androhung von Regelverletzungen, greifen. Dies ist jedoch nichts anderes als der Hobbes'sche Urzustand auf kollektiver Ebene. Die „klassische“ Antwort der Finanzwissenschaft seit Richard Abel Musgrave ist deshalb die *ex ante*-Harmonisierung sozialer Leistungen, also die Verlagerung sozialpolitischer Kompetenzen auf die supranationale Ebene. Damit würde aber letztlich der ineffiziente *race to the bottom* durch einen globalen Leviathan ersetzt, mit allen negativen Effekten, die aus der *public-choice*-Literatur geläufig sind.

### Maßvolle Regulierung

Im Zuge der Globalisierung ist wiederholt deutlich geworden, dass Märkte politisch gesetzte Rahmenbedingungen benötigen, um ihre Funktionen effizient erfüllen zu können. Durch supranationale Organisationen wie die WTO oder den IWF und durch internationale Abkommen wie GATS (*General Agreement on Trade in Services*) wird versucht, den konstituierenden Prinzipien des Ordoliberalismus auf der internationalen Ebene Geltung zu verschaffen, das heißt Eigentumsrechte zu garantieren und faire Wettbewerbsbedingungen herzustellen. Diese supranationalen Politikmaßnahmen werden von ökonomischer Seite auch nicht ernsthaft infrage gestellt. Nun umfasst der Ordoliberalismus Eucken'scher Provenienz aber nicht nur konstituierende, sondern auch regulierende Prinzipien. Und diese Prinzipien sind für die Funktionsfähigkeit marktwirtschaftlicher Systeme aus Gründen der Nachhaltigkeit und der sozialen Ak-

zeptanz des Marktes ebenso bedeutsam wie die Eigentumsgarantie und die Herstellung eines kompetitiven Preissystems. Aus der Geschichte des Sozialstaats entwickelter Volkswirtschaften ist bekannt, dass sich diese sozialstaatlichen Regelungen im Zug der wirtschaftlichen Entwicklung nicht evolutorisch, also gleichsam „von selbst“ herausbilden; sie sind immer das Ergebnis politisch gesetzter Eingriffe in das Marktgeschehen. Unter den Bedingungen globalisierter Faktor- und Gütermärkte sind somit auch supranationale Antworten für den Aufbau beziehungsweise Erhalt des Sozialstaats erforderlich. Ein ökonomisch wie sozialpolitisch ineffizienter Unterbietungswettbewerb lässt sich nur durch ein gewisses Maß an Harmonisierung der steuer- und sozialpolitischen Standards verhindern. Natürlich ist bei dieser Festlegung dieser Mindeststandards darauf zu achten, dass die weniger entwickelten Volkswirtschaften durch diese sozialpolitischen Regulierungen nicht überbelastet werden. Die entsprechenden Regulierungen werden also deutlich unterhalb dessen liegen, was entwickelte Ökonomien als Mindeststandards ohnehin praktizieren. Ansonsten würden die Entwicklungs- und Schwellenländer ihre wesentlichen komparativen Vorteile verlieren, nämlich niedrige Lohnkosten und attraktive Kapitalverwertungsbedingungen. Eine Harmonisierung auf überhöhtem Niveau wäre nichts anderes als ein moralisch verbrämter Protektionismus durch die Industriestaaten. Ein völliger Verzicht auf die Einsetzung sozialer Mindeststandards würde andererseits den Aufbau sozialstaatlicher Strukturen in diesen Ländern auf Dauer verhindern.

*Einem Teil der Maiaufgabe der Politischen Meinung  
liegt eine Bestellkarte für den Cadenabbia-Reiseführer  
(hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung und dem Merian Verlag) bei.*