

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 500

Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik?

**Wirtschaftsethische und moralökonomische
Perspektiven der Globalisierung**

Herausgegeben von

Detlef Aufderheide und Martin Dabrowski

In Verbindung mit

**Karl Homann · Christian Kirchner
Michael Schramm · Jochen Schumann
Viktor Vanberg · Josef Wieland**



Duncker & Humblot · Berlin

AUFDERHEIDE / DABROWSKI (Hrsg.)

Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik?

Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann †

Heft 500

Anschriften der Herausgeber:

Dr. Detlef Aufderheide
Lehrstuhl für Volkswirtschaftstheorie
Universität Münster
Universitätsstr. 14 - 16
D-48143 Münster

Dr. Martin Dabrowski
Akademie Franz Hitze Haus
Kardinal-von-Galen-Ring 50
D-48149 Münster

Die Tagungsreihe „Wirtschaftsethik und Moralökonomik. Normen, soziale Ordnung und der Beitrag der Ökonomik“ wird in Kooperation zwischen der katholisch-sozialen Akademie FRANZ HITZE HAUS und dem Lehrstuhl für Volkswirtschaftstheorie der Universität Münster durchgeführt.

Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik?

Wirtschaftsethische und moralökonomische
Perspektiven der Globalisierung

Herausgegeben von

Detlef Aufderheide und Martin Dabrowski

In Verbindung mit

Karl Homann · Christian Kirchner
Michael Schramm · Jochen Schumann
Viktor Vanberg · Josef Wieland



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik? : wirtschaftsethische und moralökonomische Perspektiven der Globalisierung / hrsg. von Detlef Aufderheide und Martin Dabrowski in Verbindung mit Karl Homann ... – Berlin : Duncker und Humblot, 2000
(Volkswirtschaftliche Schriften ; H. 500)
ISBN 3-428-09809-9

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-9372
ISBN 3-428-09809-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Gegenwärtig beherrschen drei als besonders dringlich angesehene Themen die wissenschaftliche wie die politische Diskussion:

- der dringende Reformbedarf in den sozialen Sicherungssystemen (Schlagwort: Umbau des Sozialstaats),
- der internationale Standortwettbewerb im Zuge der Öffnung der nationalen Märkte (Schlagwort: Globalisierung) sowie
- die Fortführung der europäischen Integration bei gleichzeitiger Öffnung der Gemeinschaft gegenüber Mittel- und Osteuropa (Schlagwort: Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union).

Zwischen diesen Themen besteht ein offenkundiger innerer Zusammenhang.

Die Entscheidung über Art und Ausmaß der sozialen Sicherung und über die Modi der Finanzierung dieser Leistungen erfolgte bisher mit großer Selbstverständlichkeit in ausdrücklich nationalstaatlicher Entscheidungsbefugnis, und zwar in der Regel in Abhängigkeit vom erreichten allgemeinen Wohlstandsniveau. Auch und gerade in der Europäischen Union stand bisher (vor allem auf Drängen des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland) eine Sozialcharta ausdrücklich nicht auf der Agenda.

Die Situation hat sich jedoch grundlegend gewandelt, seit im Zuge der Globalisierung neben den Wettbewerb der Unternehmungen ein verschärfter internationaler Wettbewerb der Arbeitsanbieter um Arbeitsplätze getreten ist und sich – beiden vorgelagert – der Wettbewerb der Staaten um Direktinvestitionen (i. e. die Allokation von Realkapital) zunehmend verschärft. Da im Wettbewerb der Staaten die Höhe der steuerlichen und der sonstigen Belastung mit öffentlichen Abgaben zu einem Wettbewerbsparameter von zentraler Bedeutung geworden ist, stehen auch die Entscheidungen über die Bereitstellung sozialstaatlicher Leistungen und – vor allem – ihre Finanzierung nach allgemeiner Überzeugung unter dem Proviso ihrer „Realisierbarkeit im Wettbewerb der Staaten“. Die sich ergebenden Probleme der gesellschaftlichen wie der moralischen Legitimation demokratischer Politik sind offenkundig, wenn sie auch in der ökonomischen Literatur nicht immer explizite Beachtung finden.

Die Frage des – auch ohne Öffnung der Grenzen – dringend erforderlichen Umbaus des Sozialstaats ist somit zugleich eine Frage der Globalisierung und des internationalen Wettbewerbs (et vice versa). Die Perspektiven dieser Entwicklung, vor allem aber die sich eröffnenden Gestaltungsmöglichkeiten werden im vorliegenden Sammelband erörtert. Dieser dokumentiert zugleich die überarbeiteten Beiträge einer Tagung, die im Dezember 1998 in der katholisch-sozialen Akademie Franz Hitze Haus in Münster stattfand. Der Band markiert die zweite Etappe einer kleinen Reihe, die unter dem Rubrum „Normen, soziale Ordnung und der Beitrag der Ökonomik“ im Jahre 1996 begann und im zweijährlichen Rhythmus fortgesetzt werden soll. Der erste Sammelband mit dem Titel „Wirtschaftsethik und Moralökonomik“ ist 1997 im selben Verlag erschienen (Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 478).

Diese Reihe ist aus einer Kooperation zwischen der Akademie Franz Hitze Haus und dem Lehrstuhl für Volkswirtschaftstheorie an der Universität Münster hervorgegangen. Ihr vorrangiges Ziel liegt darin, dem neu begonnenen Diskurs zwischen Ethik und Ökonomik, zwischen Ökonomen und Theologen bzw. Moralphilosophen sowie Vertretern anderer Disziplinen ein Forum zu bieten. Dazu liefert das Franz Hitze Haus in Münster geradezu ideale Voraussetzungen. Dem Leiter des Hauses, Herrn DDr. Thomas Sternberg, sind wir für die außerordentlich harmonische Zusammenarbeit und für die großzügige Unterstützung der Tagung sehr dankbar. In gleicher Weise danken wir dem Lehrstuhlinhaber, Herrn Professor Dr. Wolfgang Ströbele, der das gesamte Projekt mit großer Sympathie und gutem Rat sehr wohlwollend begleitet, sehr herzlich. Großen Dank schulden wir nicht zuletzt der Gesellschaft zur Förderung der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster e. V., die die Tagung großzügig unterstützt hat.

Inhaltlich konnten wir uns erneut in der Vor- und Nachbereitung auf guten Rat aus dem disziplinenübergreifend besetzten Beraterkreis des Projekts stützen: Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Jochen Schumann sei an dieser Stelle ebenso herzlich gedankt wie den Herren Prof. Dr. Dr. Karl Homann, Prof. Dr. Dr. Christian Kirchner, LL.M., Prof. Dr. Michael Schramm, Prof. Dr. Viktor Vanberg und Prof. Dr. Josef Wieland.

Die Druckvorlage für den vorliegenden Band konnte in ungewöhnlich kurzer Zeit vorbereitet werden. Das Verdienst für dieses Ergebnis liegt vor allem bei den Autoren, die in äußerst kooperativer und effizienter Weise ihre überarbeiteten Beiträge termingerecht beisteuerten. Ihnen sei an dieser Stelle besonders gedankt.

Die elektronische Erfassung und Konvertierung der Texte besorgte ebenso eigenverantwortlich wie eindrucksvoll Ursula Kneilmann, die auch mit großer Sorgfalt den Beiträgen ein einheitliches Layout gab. Ferner lag die gesamte

Koordination der Druckvorbereitung in ihren Händen. Frau Maria Conlan wirkte bei der organisatorischen Vorbereitung mit und sorgte für eine reibungslose Durchführung der Tagung. Beiden gilt unser herzlicher Dank.

Münster, im Mai 1999

Detlef Aufderheide und Martin Dabrowski

Inhaltsverzeichnis

<i>Jürgen Volkert</i> Der Sozialstaat aus vertragstheoretischer Perspektive	11
<i>Rolf Eschenburg</i> Gesellschaftsvertrag und produktive Sozialpolitik (Korreferat).....	43
<i>Peter Schallenberg</i> Menschenbild und Sozialstaat (Korreferat).....	53
<i>Clemens Fuest</i> Wird der Sozialstaat ein Opfer des Steuerwettbewerbs?	63
<i>Ulrich Druwe</i> Die falsche Debatte – Positive Folgen des Steuerwettbewerbs für die Sozialpolitik (Korreferat).....	83
<i>Jochen Schumann</i> Sozialstaat und internationaler Steuerwettbewerb. Anmerkungen zum Beitrag von Clemens Fuest (Korreferat)	89
<i>Martin Kolmar</i> Politische Ökonomie des Sozialstaats im Zeichen der Globalisierung: Reformbedarf versus Durchsetzbarkeit	95
<i>Andreas Renner</i> „Spieltheoretische Motivation?“ – Einige kritische Anmerkungen zur Wirklichkeitsnähe der Analyse (Korreferat)	125
<i>Joachim Wiemeyer</i> Der Stellenwert von Sozialpolitik in einer marktwirtschaftlichen Ordnung (Korreferat)	135
<i>Hans-Michael Wolfgang und Wolfram Feuerhake</i> Kann – oder soll – das internationale Handelsrecht eine internationale Sozialordnung ersetzen?.....	147

<i>Christian Kirchner</i> Befrachtung des Handelsrechts mit sozialem Zielen? (Korreferat).....	173
<i>Christoph Lütge</i> Wirtschaftsethische Aspekte des internationalen Handelsrechts (Korreferat)	179
<i>Franz Haslinger</i> Der Sozialstaat als Standortfaktor? Zur Interdependenz von Sozialpolitik und internationaler Wettbewerbsfähigkeit	185
<i>Werner Glastetter</i> Globalisierung – Das Ende der nationalen Sozialpolitik? (Korreferat).....	203
<i>Martin Leschke</i> Standortfaktor „Sozialpolitik“ – Einige empirische Anhaltspunkte (Korreferat)	211
<i>Holger Feist</i> Zur Reform des Sozialstaats im Zeitalter der Globalisierung. Das Gegenleistungs- und das Selektionsprinzip in der Grundsicherung	217
<i>Ingo Pies</i> Der wohl wichtigste Beitrag wissenschaftlicher Politikberatung zur Sozialdiskussion: Die Dekonstruktion der Umverteilungskategorie (Korreferat)	243
<i>Michael Schramm</i> Wie kann sich die (Wirtschafts-)Ethik nützlich machen? (Korreferat)	251
<i>André Habisch</i> 'In Menschen investieren' als Leitbild globalisierungsfähiger Sozialpolitik.	265
<i>Eric Christian Meyer</i> Perspektiven einer internationalen Sozialordnung aus ordnungsethischer Sicht (Korreferat)	287
<i>Johannes Wallacher</i> Perspektiven einer globalen Sozialordnung aus sozialem ethischer Sicht (Korreferat)	299
Autorenverzeichnis	307

Der Sozialstaat aus vertragstheoretischer Perspektive

Von Jürgen Volkert

Angesichts zunehmender weltwirtschaftlicher Verflechtungen ergeben sich einerseits höhere Chancen auf den internationalen Märkten. Andererseits steigen mit diesen auch die Risiken für einzelne Marktteilnehmer oder ganze Branchen. Sozialpolitik, von der angenommen wird, daß sie die Folgen solcher und anderer Risiken bei deren Eintritt abschwächt, rückt damit ins Zentrum der ökonomischen Diskussion. Hierbei wird gerade sozialstaatliches Handeln in den letzten Jahren mit starker normativer Kritik aus den verschiedensten Richtungen konfrontiert. Angesichts der häufig nur normativ begründbaren Ausgestaltung sozialstaatlicher Maßnahmen werden Fehlentwicklungen des Sozialstaates teilweise auch als Krise seiner normativen Grundlagen gekennzeichnet.¹ Vor diesem Hintergrund läßt der Titel dieses Beitrags zwei Zielrichtungen erwarten. Einerseits eine Erörterung, wie der Sozialstaat aus vertragstheoretischer Sicht begründet und erklärt werden kann. Diese Frage soll hier im Mittelpunkt stehen. Andererseits deutet der Titel auch einen Vergleich des derzeitigen Sozialstaates mit der vertragstheoretischen Grundkonzeption an, der ebenfalls – allerdings nur sehr kurz – behandelt wird.

Als Referenzpunkt dient die Vertragstheorie James M. Buchanans. Die Darstellung lehnt sich hierbei lediglich exemplarisch an diese Konzeption an. Zunächst wird in den Kapiteln A und B kurz auf jene Bestandteile der vertragstheoretischen Konzeption verwiesen, die im weiteren Verlauf der Diskussion von besonderer Bedeutung sind. Eine detaillierte, exakte Wiedergabe und vollständige Übernahme aller Positionen Buchanans ist in diesem Rahmen weder möglich noch beabsichtigt. Das dritte Kapitel zeigt jene weiten Bereiche des Sozialstaates auf, die aus der hier gewählten vertragstheoretischen Perspektive allein schon im engen Eigeninteresse der produktiven Bürger stehen. Im vierten Kapitel erörtern wir die Rolle des Altruismus im Rahmen einer Vertragstheorie, die, wie die Buchanansche, den Altruismus als Norm bei der Begründung sozialstaatlicher Institutionen methodisch suspendiert. Da diese grundsätzlichen methodischen Fragen bislang weniger diskutiert wurden, behandeln wir sie relativ ausführlich, ohne dabei zu verkennen, daß sich weite Teile der Sozialpoli-

¹ Vgl. *Preuß* (1990), S. 114 sowie *Sachße* (1990), S. 24.

tik bereits im engen Eigeninteresse ohne einen Rückgriff auf altruistische Präferenzen begründen lassen. Im darauf folgenden fünften Abschnitt greifen wir die Grenzen des Sozialstaates als wesentliche Elemente der vertragstheoretischen Konzeption heraus. Eine exemplarische Gegenüberstellung sozialstaatlicher Entwicklungen in Deutschland (F), ein Ausblick auf offene Fragen der vertragstheoretischen Begründung (G) und ein abschließendes kurzes Fazit (H) runden die Ausführungen ab.

A. Der vertragstheoretische Ausgangspunkt: Die natürliche Verteilung

Vertragstheorien knüpfen die Legitimation gesellschaftlicher Regeln an deren Rückführbarkeit auf eine – zumindest denkbare – Einigung. Entscheidend für die Begründung politischen Handelns, auch und gerade im Bereich des Sozialstaates, wird damit die Frage, welche Ausgangsbedingungen für eine solche Einigung unterstellt werden. Die natürliche Verteilung, die Buchanan als Ausgangspunkt dient, ähnelt dem Hobbeschen Naturzustand. In dieser Anarchie sind – in deutlichem Unterschied zur Konzeption Nozicks – noch keine Persönlichkeits- und Eigentumsrechte abgegrenzt.²

Werden Verhandlungen über einen Verfassungsvertrag aufgenommen, so befinden sich die einzelnen bei Buchanan hinter einem „Schleier der Unsicherheit“. Ebenso wie hinter Rawls „Schleier des Nichtwissens“ sind sich die Individuen hier über ihre *künftigen* gesellschaftlichen Positionen im unklaren. Anders als bei Rawls kennen sie jedoch ihre derzeitigen natürlichen Fähigkeiten und gesellschaftlichen Positionen. Es ist ihnen bekannt, daß die Individuen nicht gleich sind. Darüber hinaus wird auch nicht versucht, Gleichheitshypothesen einzuführen.³

Es ist wesentlich, Buchanans Argumente für die Annahme des „Schleiers der Unsicherheit“ als Grundlage seiner Vertragstheorie genauer ins Blickfeld zu rücken. Schließlich wird diese Prämisse gerade in Diskussionen um die normativen Grundlagen sozialstaatlichen Handelns nicht selten kritisiert.⁴ Buchanan wählt eine solche realitätsnahe Betrachtungsweise, um zu verhindern, daß die Ergebnisse seiner Konzeption von Gleichheitsannahmen abhängen, die keinen Wirklichkeitsbezug aufweisen. Der Übergang von einem hypothetischen zu einem faktischen Vertragsabschluß würde – nach Ansicht Buchanans – hierdurch übermäßig erschwert.⁵ Aus der Ungleichheitsannahme

² Vgl. *Buchanan* (1984), S. 36 ff.

³ Vgl. *Buchanan* (1988), S. 10.

⁴ Auf diese Kritik wird im Kapitel G noch näher eingegangen.

⁵ Vgl. *Buchanan* (1984), S. 79 sowie S. 249.

darf nicht auf eine Forderung nach faktischer Ungleichheit geschlossen werden. Statt dessen ist es das Ziel, die Untersuchung hinreichend allgemein zu halten, damit sie auch dann gültig bleibt, falls nachgewiesen werden kann, daß die Menschen – etwa hinsichtlich bestimmter Merkmale – tatsächlich gleich sind.⁶

Die Realitätsnähe des Schleiers der Unsicherheit bringt aus ökonomischer Sicht durchaus Vorteile mit sich. So können sozialstaatliche Maßnahmen, die sich auf dieser vertragstheoretischen Basis begründen lassen, zugleich als jene Aktivitäten interpretiert werden, die in tatsächlichem (wechselseitigem) Eigeninteresse aller Beteiligten durchgeführt werden (sollen). Es gelingt dann sehr viel leichter, eine Brücke zwischen den normativen und den positiven Teilen einer sozialstaatlichen Gesamtkonzeption zu schlagen als wenn – wie etwa bei Rawls – Ergebnisse aus Gleichheitsannahmen hergeleitet werden. Deren grundsätzlich fiktiver Charakter stellt Wirtschaftswissenschaftler vor größere Probleme bei der Klärung von demokratischen und ökonomischen Implementationsprozeduren, da hier ein deutlicher Unterschied entstehen kann zwischen dem, was wünschenswert und dem, was realisierbar wäre.

Wie kann aber der Abschluß eines alle Individuen bindenden Vertrages erreicht werden, wenn diese über ihre Ungleichheit und damit über ihre eigenen Interessen sehr gut informiert sind? Wesentlich ist, daß bei Buchanan nicht spezielle Ergebnisse, sondern allgemeine Regeln im Zentrum des angestrebten Verfassungsvertrages stehen. Bei ihnen ist das spezifische Interesse einer einzelnen Person oder Gruppe oftmals nur schwer zu bestimmen. Weil allgemeine Regeln nicht nur auf bestimmte Eigeninteressen, sondern auf verschiedenste Situationen anwendbar sind, erlangen sie einen Öffentlichkeitscharakter, der die Einigung erleichtert.⁷ Wenn bekannt ist, daß alle einen Beitrag in gleicher Höhe leisten, kann die Bereitschaft, von engen Eigeninteressen abzusehen, steigen.⁸ Außerdem werden – insbesondere verfassungsvertragliche – Regeln nur über längere Zeitabstände geändert. Sie überdauern die meisten Ergebnisse, die durch ihre Anwendung eingetreten sind. Je langfristiger die Regeln voraussichtlich gelten, um so schwieriger ist es jedoch, deren Auswirkungen auf die eigene Position abzuschätzen. Anders als bei kurzfristig geltenden politischen Entscheidungen wird der Einzelne in einer konstitutionellen Entscheidungssituation zumindest nicht unmittelbar und gänzlich durch die Aussicht auf persönliche Vorteile motiviert sein (können). Die Zukunftsbezogenheit der Regeln

⁶ Vgl. *Buchanan* (1984), S. 10.

⁷ *Brennan/Buchanan* (1993), S. 38 f. erläutern dies am Beispiel eines Milchbauern, der spezifische Maßnahmen, etwa eine Senkung der staatlich gesetzten Milchpreise, strikt ablehnt, einem allgemeinen Verbot von Preiseingriffen jedoch unter Umständen zustimmt, wenn dessen *Gesamteffekte* ihn besser stellen.

⁸ Vgl. *Brennan/Buchanan* (1993), S. 195.