

## **Globale Ordnungspolitik ohne Zynismus**

Am 14.02.2003 fand die Abschiedsvorlesung von Prof. Dr. Hermann Sautter, Gründungs- und Vorstandsmitglied des **CeGE** zum Thema „Wie berechtigt ist die Kritik am ökonomischen Zynismus?“ statt (Internet: [www.vwl.wiso.uni-goettingen.de/dokumente/sautter\\_Abschiedsvorlesung.pdf](http://www.vwl.wiso.uni-goettingen.de/dokumente/sautter_Abschiedsvorlesung.pdf)). Worum ging es dabei? Als Ausgangspunkt wählte Hermann Sautter das Beispiel des internationalen Müllhandels:

Müll muss entsorgt werden. Die Kommunen in den Industrieländern sind aber kaum mehr bereit, dafür Deponien auszuweisen. Sie verfolgen eine „Nimby“-Politik: „Not in my backyard.“ Einen Ausweg bietet der Export von Müll, oder genauer gesagt: ein Import der Dienstleistung „Müllentsorgung.“ Alle Länder könnten davon profitieren. Die simple ökonomische Begründung lautet: Wo die komparativen Kosten für diese Dienstleistung sehr hoch sind, kommt es durch einen Müllexport zu Wohlfahrtsgewinnen. Solche Gewinne entstehen auch dort, wo die Müllentsorgungskosten relativ niedrig sind und deshalb Müll importiert werden kann.

Lawrence Summers hat sich auf der Grundlage einer solchen Argumentation für einen möglichst unbehinderten internationalen Müllhandel ausgesprochen, als er in den 1990er Jahren Chefökonom der Weltbank war. Seine Kostenabwägung war nicht frei von Zynismus: In Entwicklungsländern sei die Säuglingssterblichkeit viel höher als in den Industrieländern. Die meisten Menschen erreichten also gar nicht erst ein Alter, in dem sie an jenen Giftstoffen erkranken könnten, die aus Mülldeponien austreten. Nicht nur die Lohnkosten, sondern auch die Opportunitätskosten, die durch Gesundheitsschäden entstehen könnten, seien demnach dort viel niedriger. Das spreche – in Verbindung mit anderen Argumenten – für einen Müllexport der reichen in die armen Länder.

Es zeigte sich jedoch, dass eine globale Ordnung für die Müllentsorgung nicht akzeptiert wird, wenn sie auf solch zynische Weise begründet wird (Summers musste damals seinen Stuhl bei der Weltbank räumen). Bei der Suche nach geeigneten Regelsystemen für globale Interdependenzen ist mehr zu berücksichtigen als der statische Kostenvorteil bzw. -nachteil einzelner



Prof. Dr. Hermann Sautter

Länder. Es geht beispielsweise auch um die Transparenz politischer Systeme. Erlaubt sie der Bevölkerung eines Entwicklungslandes eine Artikulierung ihrer Präferenzen, oder kann die politische Führung ohne Rücksicht darauf ihre eigenen Interessen durchsetzen (und deshalb Müll zum Nachteil bestimmter Bevölkerungsgruppen importieren)? Welche Konsequenzen hat der Müllimport für die Gesundheitsvorsorge eines Landes, die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit verbessert werden soll? Diese und ähnliche Fragen sind zu stellen, wenn über den möglichen Vorteil einer internationalen Müllentsorgung geurteilt werden soll.

Es gibt jedoch durchaus Argumente für einen internationalen Müllhandel. Doch es sind zugleich Argumente für eine strenge Regulierung dieser Form internationaler Austauschbeziehungen, durch die vermieden werden kann, dass die „bad governance“ von Entwicklungsländern ausgenutzt wird durch die „Nimby“-Politik reicher Staaten. Mit zynischen Argumenten lässt sich eine akzeptable internationale Ordnungspolitik nicht betreiben. Das haben Industrie- wie Entwicklungsländer erkannt, als sie im Jahre 1989 die „Baseler Müllkonvention“ vereinbarten. Sie enthält zahlreiche Restriktionen für diese Form des internationalen Handels, auch wenn sich inzwischen gezeigt hat, dass die hier gefundenen Regelungen doch noch eher zu „weich“ als zu „hart“ geraten sind.

Nicht jede Eingrenzung einer Analyse auf rein ökonomische Aspekte ist nach Sautter somit per se zynisch. Doch ist der Vorwurf berechtigt, wenn damit eine Verdrängung moralischer Bewertungen verknüpft ist.

### Inhalt:

Globale Ordnungspolitik ohne Zynismus	S. 1
Kommentar: Wieviel Europäisierung braucht die Sozialpolitik?	S. 2
Kommentar: Umwelt- und Sozialstandards im Welthandel	S. 3
<b>CeGE</b> -Intern	S. 4

## **Kommentar**

### ***Wieviel Europäisierung braucht die Sozialpolitik?***

In den vergangenen Jahren hat sich die Sozialpolitik zu einem politischen Dauerbrenner in vielen Mitgliedsländern der Europäischen Union entwickelt. Die Reformszenarien lassen dabei allerdings häufig eine zentrale Dimension des Problems außer Acht: Durch den Prozess der europäischen Integration hat sich eine Veränderung der sozialpolitischen „Architektur“ ergeben, die weitreichende Konsequenzen für die nationalen Möglichkeiten und Anreize zur Reformierung ihrer Sozialsysteme in sich birgt.

Woran liegt das? Bei international unterschiedlich stark ausgebauten Sozialsystemen sind die Faktoren Kapital und Arbeit durch Steuern und Sozialabgaben in verschiedenen Ländern unterschiedlich stark belastet. Zur Schaffung eines Binnenmarktes ist nun ein Beschäftigungslandprinzip in der Sozialversicherung festgeschrieben worden, welches die Akkumulation von Sozialansprüchen von Wanderarbeitnehmern regelt. Dieses Prinzip besagt, dass Wanderarbeitnehmer prinzipiell Mitglied im Sozialsystem ihres Beschäftigungslandes sind. Dies gilt sowohl für die Beitragspflichten als auch für die Leistungsansprüche. Dieses Prinzip ermöglicht es damit mobilen Werkträgern, durch eine Verlagerung des Beschäftigungsorts in andere Mitgliedsländer Belastungen auszuweichen. Analog gilt dies auch für mobiles Finanz- und Realkapital. Neben positiven Effekten hat diese Regelung auch negative Konsequenzen, da auch ökonomisch sinnvolle Komponenten der Sozialsysteme ausgehöhlt werden können: Unterschiedliche Belastungen durch Sozialsysteme verzerren die Ansiedlungsentscheidungen mobiler Faktoren, und die einzelnen Mitgliedsländer können einen strategischer Anreiz besitzen, die Sozialstandards zu verringern, um somit durch die Anlockung mobiler Faktoren die jeweilige Steuerbasis zu verbreitern.

Die derzeit praktizierten Verfahren zur Eindämmung dieses „sozialen Dumpings“ auf europäischer Ebene sind die Schaffung von Mindestvorschriften sowie die Methode der offenen Koordinierung.

Man hofft, mit dem Instrument des Mindeststandards dem Phänomen des Sozialdumping entgegenzutreten zu können. Ist der Mindeststandard zur Erreichung dieses Ziels effektiv? Die Antwort muss *nein* lauten: Das Instrument des Mindeststandards wird nur in jenen Ländern strategische Senkungen des sozialen Schutzes verhindern, in denen es eine *bindende* Schranke darstellt. In allen Ländern, die von einem höheren Niveau aus starten, wird dadurch nur ein „Unterschießen“ unter das jeweils bindende Niveau verhindert. Damit wird das Problem der strategischen Senkung nicht gelöst: Effizienz bedeutet nicht, dass nur das exzessive Senken sozialer Standards verhindert wird, sondern dass jedes Land ein seinem gesellschaftlichen Kompromiss entsprechendes Niveau an sozialem Schutz verwirklichen kann.

Das System der offenen Koordinierung basiert auf einem Vergleich unterschiedlicher Sozialmodelle anhand bestimmter festzulegender Indikatoren. Die Idee ist, dass hier ein Modell



Prof. Dr. Martin Kolmar

geschaffen wird, welches der komplexen institutionellen Einbettung der Sozialmodelle in die nationalstaatlichen Traditionen Rechnung trägt.

Nationale Besonderheiten sollen nicht undifferenzierten Harmonisierungsbestrebungen zum Opfer fallen, sondern, sofern sachgerecht, fortbestehen können. Reformen sollen allerdings für solche Systeme verpflichtend sein, die als nicht erfolgreich eingestuft werden. Damit treten die Länder in eine Art Wettbewerb der Sozialsysteme ein, welcher in der langen Frist die Herausbildung sachgerechter Sozialmodelle bewirken soll. Ob dies tatsächlich unter Beibehaltung nationaler Besonderheiten in den Sozialsystemen möglich ist, ist allerdings zu bezweifeln. So koexistieren in der Alterssicherung etwa das (deutsche) Modell der Lebensstandardsicherung und das (angelsächsische) Modell der Grundsicherung. Beide Systeme sind nach dem Umlageverfahren finanziert, so dass es zu einer Umverteilung zwischen den Generationen kommt. Zusätzlich verteilt das Modell der Grundsicherung aber auch innerhalb einer Generation zwischen Beziehern hoher und Beziehern niedriger Einkommen um. Das System der Lebensstandardsicherung tut dies im Idealfall nicht, weil sich die individuelle Rentenhöhe an den gezahlten Beiträgen orientiert. Hier ist zu erwarten, dass die Mobilität des Faktors Arbeit die im angelsächsischen Modell angelegte Umverteilung erschweren wird, da eine Selbstselektion der Lohngruppen zu erwarten ist. In letzter Konsequenz setzte sich damit also das Modell der Lebensstandardsicherung durch, auch wenn es in der Gesamtschau nicht als sachgerechter eingestuft würde. Diese prinzipielle Systeminkompatibilität lässt sich auch durch die offene Koordinierung nicht überwinden, man kommt an der Einsicht nicht vorbei, dass (Zwangs-) Umverteilung nicht mit Freiwilligkeit vereinbar ist. Hier liegt das eigentliche Problem, welches durch die Koexistenz von Beschäftigungslandprinzip und Marktintegration geschaffen wird.

*Prof. Dr. Martin Kolmar, Volkswirtschaftliches Seminar*

## **Kommentar**

### ***Umwelt- und Sozialstandards im Welthandel***

Eines der Kernthemen bei der derzeit laufenden 9. Welthandelsrunde ist die Frage von Umwelt- und Sozialstandards in der zukünftigen Welthandelsordnung. Dabei stehen sich die Positionen von Befürwortern und Gegnern unversöhnlich gegenüber.

Im Zuge der Globalisierung suchen auch immer mehr Entwicklungsländer ihre Chancen durch Teilnahme an der internationalen Arbeitsteilung. Dabei konnten sie in den letzten Jahren ihren Anteil am Welthandel, vor allem in arbeitsintensiven Niedriglohnbereichen und als Zielländer von Direktinvestitionen ausbauen. Diese positive Entwicklung wird jedoch dadurch getrübt, dass den Ländern zunehmend vorgeworfen wird, komparative Preisvorteile nur dadurch erzielen zu können, dass sie ihre Arbeitskräfte ausbeuten und ihnen soziale Rechte vorenthalten. Auch Kinderarbeit wird in diesem Zusammenhang angeprangert. Ähnlich verhalte es sich bei der Umweltproblematik. Auch hier erzielten viele Länder relative Kostenvorteile, indem sie die Umwelt als Produktionsfaktor zum Nulltarif nutzten, ohne die davon ausgehende Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen zu berücksichtigen. In internationalen Handelsabkommen müssten also zur Aufrechterhaltung eines „fairen“ Handels Umwelt- und Sozialstandards verpflichtend verankert werden. Bei Verstößen müsse den Importländern das Recht zugestanden werden, protektionistische Maßnahmen, bis hin zu Importverboten, zu ergreifen. Zu den Befürwortern solcher Standards gehören viele traditionelle Industriestaaten, unter anderem auch die USA und die Bundesrepublik Deutschland.

Die Entwicklungsländer indessen wehren sich gegen solche Vorwürfe. Nur durch eine kostengünstige Produktion sei es ihnen möglich, an den Weltmärkten bestehen und damit ihre Entwicklung vorantreiben zu können. Die Vorwürfe der Industriestaaten seien nur ein Vorwand, um eine Handhabe für protektionistische Maßnahmen zu haben, mit denen sie ihre heimische Wirtschaft vor Importen aus diesen Ländern schützen wollten, es sei also eine reine Abwehrreaktion.

Obwohl Globalisierung kein Nullsummenspiel ist, bei dem der eine genau das gewinnt, was der andere verliert, sondern ein Positivsummenspiel, bei dem alle Beteiligten gewinnen können, erfordert die Realisierung eines solchen Gewinns angesichts der zunehmenden internationalen Marktintegration einen immer umfangreicher werdenden Strukturwandel. Diese Anpassung muss angesichts des weltweit mobilen Kapitals notwendigerweise über die nationalen Arbeitsmärkte erfolgen. Für die traditionellen Industrienationen bedeutet dies, dass Arbeitsplätze, die hochtechnologisch ausgestattet sind und qualifizierte Arbeitskräfte benötigen, geschaffen werden, während Arbeitsplätze für gering qualifizierte Arbeitskräfte wegfallen. Die Anpassung an diese Verschiebung ist eine gewaltige Aufgabe für die Wirtschaftspolitik, an der auch durch die geforderten Standards auf Dauer kein Weg vorbei führt.



Prof. Dr. Gerhard Rübel

Gegen die Einführung von Umwelt- und Sozialstandards sprechen jedoch noch eine Reihe weiterer Gründe. Das soziale Niveau und der Umweltstandard eines Landes sind ganz wesentlich abhängig von seinem Pro-Kopf-Einkommen. Die ärmsten Länder können sich solche Standards schlicht nicht leisten. Andererseits ist für sie gerade die bedingungslose Teilnahme an der internationalen Arbeitsteilung die einzige Chance, ihre Pro-Kopf-Einkommen zu erhöhen und Unterentwicklung und Armut zu überwinden. Damit aber würden sich auch die Sozial- und Umweltbedingungen in diesen Ländern verbessern. Eine verfrühte, zwangsweise Einführung von Mindeststandards würde diesen Prozess gefährden.

Vor allem aber die geforderte Verbindung zwischen Umweltpunkten und sozialen Fragen mit denen eines freien internationalen Austauschs von Gütern, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren ist problematisch und bisher aus ordnungspolitischen Gründen unterblieben. Beim internationalen Handel geht es um eine Erhöhung der Wohlfahrt der beteiligten Länder durch die Realisierung vorteilhafterer Tauschverhältnisse. Die Erhaltung und Verbesserung der Umwelt ebenso wie die Gesundheits- und Sozialfürsorge in ärmeren Ländern sind äußerst wichtige und anzustrebende Ziele. Die Durchsetzung von Arbeitsstandards und sozialen Fragen sollten aber Aufgabe der ILO, der Arbeitsorganisation der UN, sein, die Bekämpfung der Umweltzerstörung muss durch das UNEP, das Umweltprogramm der UN, angegangen werden. Diese Probleme haben nichts mit einer Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung zu tun.

Die Verbindung von Sozial- und Umweltproblemen mit denen des internationalen Handels ist also problematisch und meines Erachtens abzulehnen. Man würde das Wohlfahrt steigernde Instrument der internationalen Arbeitsteilung als Druckmittel heranziehen, um ganz andere Ziele durchsetzen zu wollen. Die Welthandelsorganisation ist dafür der falsche Ansprechpartner, sie ist für solche Aufgaben nicht konzipiert.

*Prof. Dr. Gerhard Rübel, Volkswirtschaftliches Seminar*

## cege-Intern:

### Ringveranstaltung zur internationalen Steuerplanung

Für das laufende Semester wurde erneut eine Ringveranstaltung zur internationalen Steuerplanung durch das Institut für deutsche und internationale Besteuerung initiiert.

Die **Auftaktveranstaltung** fand bereits am 8. Mai statt. **Prof. Dr. A. Oestreicher** leitete die Veranstaltung mit einem Vortrag zum Einfluss der Besteuerung auf betriebswirtschaftliche Entscheidungen internationaler Unternehmen ein, Beiträge von Dr. St. Neumann (Finanzministerium Nordrhein-Westfalen), K. Wienke (Group Tax Department, Straßburg, Frankreich) und Dr. A. Schumacher (Flicke Gocke Schaumburg, Bonn) folgten.

Auf der **Folgeveranstaltung** am 5. Juni waren Vorträge von Prof. Dr. Chr. Spengel (Universität Gießen) zum Thema Konzernsteuerquoten im internationalen Vergleich, L. Schmidt-Ahrens (Continental AG, Hannover) zur Steuerplanung aus Sicht eines international tätigen Unternehmens, Prof. Dr. D. Endres (PricewaterhouseCoopers, Frankfurt) zur Reduktion der Konzernsteuerquote durch internationale Steuerplanung und M. Naumann (Bundesministerium der Finanzen, Berlin) zum Thema Steuerplanung mit ausländischen Finanzierungsgesellschaften zu hören.

Die **Abschlussveranstaltung** findet am **3. Juli** statt. Interessierte sind herzlich eingeladen, ab **13<sup>00</sup> Uhr** im **Zentralen Hörsaalgebäude Raum 102** dabei zu sein. Geplant sind Vorträge von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. O.-H. Jacobs (Universität Mannheim) über die vergleichende Analyse der Steuerbelastung von Unternehmen in Europa und den USA, M. Remberg (SMS Demag AG, Hilchenbach) über steuerliche Sonderprobleme des internationalen Anlagenbaus und Prof. Dr. K.-M. Wilke (Finanzgericht Baden-Württemberg, Stuttgart) über formelle Voraussetzungen einer Steuerplanung. Abschließend spricht Chr. Schreiber (PricewaterhouseCoopers, Frankfurt) über Gestaltungsmodelle für Outbound-Investitionen.

Weitere Informationen finden Sie unter [www.wiwi.uni-goettingen.de/oestreicher](http://www.wiwi.uni-goettingen.de/oestreicher).

### cege-Forschungskolloquium:

Im Rahmen des **cege**-Forschungskolloquiums sprachen am 14. Mai Prof. Dr. **Renate Ohr** und Dr. **André Schmidt** zum Thema „Der Stabilitäts- und Wachstumspakt: Eine Analyse unter Berücksichtigung konstitutionen- und institutionenökonomischer Aspekte“.

Am **26. Juni** findet ein Vortrag von Prof. Dr. **Stefan Voigt** (Universität Kassel) und Dr. **André Schmidt (cege)** zum Thema „Rechtssicherheit in der Europäischen Fusionskontrolle – Diskussion der Vorschläge der Europäischen Kommission über die Kontrolle horizontaler Unternehmenszusammenschlüsse“ statt. Der Vortrag ist öffentlich (**16<sup>15</sup> Uhr in Raum Ü8 im Oeconomicum**, Platz der Göttinger Sieben 3).

### Vorträge:

- Ende März hielt Prof. Dr. **Stephan von Cramon-Taubadel** auf Einladung der Koordinierungsstelle für wirtschaftliche Beratung der Deutschen Botschaft in der **Ukraine** in Kiew einen Vortrag unter dem Titel „Die aktuelle Situation der ukrainischen Landwirtschaft“. Im April referierte er auf Einladung der OECD in Paris zum Thema „The main driving forces in Ukraine's future agricultural and trade development“.

- Anlässlich des Spring Meeting of Young Economists im April hielt Dipl. Vw. **Silke Woltermann** in Leuven/**Belgien** einen Vortrag zum Thema „The Allocative Potential of Informality“.

### Neuerscheinungen:

- „Liberalisierung des Weltagrarhandels – Strategien und Konsequenzen“ ist der Titel einer Neuerscheinung unter Mitherausgeberschaft von Stephan von Cramon-Taubadel.

### Neue Diskussionspapiere:

- Auf der **cege**-Homepage ist ein neues **cege**-Diskussionspapier zum Download bereit: **Jens Südekum** befasst sich darin mit „Subsidizing Education in the Economic Periphery – Another Pitfall of Regional Policies?“.

### Gäste am cege:

- Auf Einladung des **cege** bot **Prof. Dr. Eduardo P. Ribeiro** von der Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul/**Brasilien als Gastdozent** vom 15. – 21. Mai ein englischsprachiges Blockseminar zum Thema „Labor Markets in Latin America“ an.

### Sonstiges:

- **Christian Janz** vollendete am Lehrstuhl von **Prof. Dr. Stephan von Cramon-Taubadel** seine Dissertation zum Thema „Unternehmenszusammenschlüsse in der Milch- und Zuckerindustrie unter wettbewerbsrechtlichen und ökonomischen Gesichtspunkten“.
- Am Lehrstuhl von **Prof. Dr. H.-J. Jarchow** vollendete **Martin Meurers** seine Dissertation zum Thema „Angebot und Nachfrage im Außenhandel – Theoretische Überlegungen und eine Kointegrationsanalyse für Deutschland“.
- „Making European Merger Policy more Predictable“, so lautet der Titel eines Forschungsprojektes, das **Prof. Dr. Stefan Voigt** (Universität Kassel) und **Dr. André Schmidt (cege)** im Auftrag und in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission bearbeiteten. Im Mittelpunkt stand dabei die Ableitung von Reformvorschlägen zur Erhöhung der Rechtssicherheit in der europäischen Fusionskontrolle.
- Im April war Dipl. Vw. **Silke Woltermann** im **Iran** als Gutachterin für die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit im Bereich Aktive Arbeitsmarktpolitik tätig. Im Rahmen eines Konzeptworkshops zum Aufbau eines Entwicklungszusammenarbeitsprogramms hielt sie u.a. einen Vortrag zum Thema „The Labor Market Information System as an Instrument of Active Labor Market Policy“ im Arbeitsministerium in Teheran.
- Für den **9. – 10. Okt. 2003** ist ein öffentliches **cege-Symposium** zum Thema „Globalisierung – Herausforderung an die Wirtschaftspolitik“ geplant.

### Impressum:

**Herausgeber:** Zentrum für Globalisierung und Europäisierung der Wirtschaft, Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen, Tel. 05 51 / 39 70 91, Fax. 05 51 / 39 70 93, Web-Site: [www.cege.wiso.uni-goettingen.de](http://www.cege.wiso.uni-goettingen.de), Geschäftsführende Direktorin: Prof. Dr. Renate Ohr

**Redaktion:** Prof. Dr. Renate Ohr

**Layout:** Bianca Hoffmann **Druck:** GWDG, Göttingen