

Soltwedel, Rüdiger

Working Paper — Digitized Version

Dynamik der Märkte - Solidität des Sozialen: Leitlinien für eine Reform der Institutionen

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 297/298

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Soltwedel, Rüdiger (1997) : Dynamik der Märkte - Solidität des Sozialen: Leitlinien für eine Reform der Institutionen, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 297/298, ISBN 3894561467, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1255>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Dynamik der Märkte — Solidität des Sozialen

Leitlinien für eine Reform der Institutionen

von Rüdiger Soltwedel

INHALT

- Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Krise in der Bundesrepublik wird nicht „am runden Tisch“ auf höchster Ebene überwunden. Hier einigt man sich allenfalls auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“. Nötig ist eine tiefgreifende institutionelle Reform. Beim Urteil über institutionelle Regelungen kommt es allein auf deren Wirkung im Rahmen der marktwirtschaftlichen Abläufe an.
- Die Dynamik der Märkte und die Solidität des Sozialen gehören zusammen. Markt und Leistungswettbewerb sind grundlegend für sozial akzeptable Ergebnisse des Wirtschaftsprozesses. Das Sozialstaatsprinzip, richtig ausgestaltet, stärkt die Dynamik des Wirtschaftssystems.
- Für mehr Dynamik der Märkte müssen dem Leistungs- und Steuerstaat engere Grenzen gezogen werden. Die Aufgaben bei der Privatisierung und Deregulierung — zunehmend auch auf Landesebene und in den Kommunen — sind noch lange nicht beendet. Die gegenwärtige Diskussion um die Steuerreform wird zu stark verkürzt: sie blendet die vorrangige Diskussion um die echten Aufgaben des Staates aus; dies begünstigt den Status quo bei den Ausgaben und blockiert den Abbau der Subventionen. Es geht auch um mehr Effizienz in der öffentlichen Verwaltung und eine bessere Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Ebenen staatlichen Handelns, also weniger Zentralismus — in Deutschland, aber auch in der Europäischen Union.
- Mehr Vertragsfreiheit auf Unternehmensebene ist notwendig für mehr Beschäftigung und Einkommenssicherheit. Der Versuch der Unternehmen und Betriebsräte, zu beiderseitig befriedigenden Regelungen zu kommen, stößt oft an die (engen) Grenzen des bestehenden Rechts. In der Verfassung des Arbeitsmarktes sind daher die marktwirtschaftlichen Elemente (Vertragsfreiheit, Wettbewerb) gegenüber der praktizierten korporatistischen Steuerung zu stärken. Die Tarifautonomie bedarf der disziplinierenden Außenseiterkonkurrenz, um die Dominanz der Beschäftigten (Insider) gegenüber den Arbeitslosen (Outsidern) zu vermindern.
- Mit Reformen auf dem Arbeitsmarkt allein ist es aber nicht getan, denn die sozialen Sicherungssysteme, allen voran die Sozialhilfe, stellen eine Art Sperrklinke für nach unten flexible Löhne dar. Sie behindern die erforderliche größere Differenzierung der Löhne. Und diese Systeme in ihrer jetzigen Form machen es den Tarifvertragsparteien zudem auch zu leicht, die unsozialen Folgen ihrer Lohnpolitik abzuwälzen und zu vernachlässigen. Die Belastungen der Beitrags- und Steuerzahler durch die Kosten der sozialen Sicherungssysteme sind insgesamt zu hoch. Sie resultieren vielfach aus verzerrten Anreizen. Der Abbau solcher institutionalisierten Fehlanreize ist kein „Sozialabbau“, keine „Demontage des Sozialstaates“, sondern zentrale Voraussetzung einer soliden sozialstaatlichen Verfassung.
- In allen Teilen der sozialen Sicherungssysteme gilt es, mehr Eigenverantwortung und Selbstvorsorge zu ermöglichen, zu fördern und auch zu fordern. Die Sozialhilfereform sollte sowohl die Anreize zur Arbeit als auch den Druck zur Arbeitsaufnahme erhöhen. Für die Risiken Arbeitslosigkeit, Krankheit, Pflege und Alter ist die allgemeine Versicherungspflicht auf Höhe einer gesetzlich definierten Mindestabsicherung zu begrenzen; eine höhere Absicherung sollte der individuellen Abwägung vorbehalten bleiben. In den Versicherungen selbst ist das Äquivalenzprinzip zu stärken. In der Rentenversicherung sollte das Kapitaldeckungsverfahren schrittweise eingeführt werden.
- Das Soziale an den Systemen der Sozialversicherung ist nicht die paritätische Finanzierung. Dies ist ein Trugbild und schafft Finanzierungszugewinn — die Arbeitnehmer tragen letztlich die Last allein. Der Ehrlichkeit und Effizienz wegen sollte der Arbeitgeberanteil an den Beiträgen zu den sozialen Sicherungssystemen den Arbeitseinkommen zugeschlagen werden. Das Versicherungsverhältnis (abgesehen von der Arbeitslosenversicherung) sollte vom Arbeitsverhältnis gelöst werden.

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

K I E L D I S C U S S I O N P A P E R S

297/298

Dynamik der Märkte — Solidität des Sozialen

Leitlinien für eine Reform der Institutionen

748848

von Rüdiger Soltwedel

Die Deutsche Bibliothek – CIP–Einheitsaufnahme

Soltwedel, Rüdiger:

Dynamik der Märkte – Solidität des Sozialen: Leitlinien
für eine Reform der Institutionen / von Rüdiger Soltwedel.

Institut für Weltwirtschaft, Kiel. – Kiel : Inst. für
Weltwirtschaft, 1997

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 297/298)

ISBN 3-89456-146-7

©

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

D-24100 Kiel

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht
gestattet, den Band oder Teile daraus
auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

Inhalt

I. Einführung	5
II. Marktkräften mehr Raum geben	7
1. Überdimensionierter Leistungs- und Steuerstaat	7
2. Kriterien zur Grenzziehung zwischen Markt und Staat	8
3. Privatisierung und Deregulierung	10
4. Subventionsabbau	11
5. Steuerreform	14
6. Mehr Effizienz im öffentlichen Sektor	17
a. Föderale Arbeitsteilung innerhalb des öffentlichen Sektors.....	17
b. Effizienz in der öffentlichen Verwaltung	18
III. Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes erhöhen	19
1. Anforderungen an die Institutionen des Arbeitsmarktes	20
a. Wie konnte es zur katastrophalen Lage auf dem Arbeitsmarkt kommen?	20
b. Gesamtwirtschaftliche Aspekte der Lohnpolitik	22
c. Gegenargumente greifen zu kurz	23
d. Einzelbetriebliche Aspekte der Lohnpolitik	29
e. Fazit: Anforderungen an die Arbeitsmarktinstitutionen	33
2. Institutionelle Reformen: mehr Vertragsfreiheit auf Unternehmensebene.....	33
a. (Gesetzliche) Bestandsschutzregeln	34
b. Tarifpolitik und Tarifrecht in der Krise.....	37
c. Leitlinien zur Reform des Tarifrechts.....	40
d. Was ist von größerer Vertragsfreiheit zu erwarten?.....	44
3. Humankapital, Beschäftigung und Einkommensperspektiven.....	51
IV. Die Solidität des Sozialen festigen	54
1. Der Sozialstaat — ausgefert, intransparent, ineffizient	54
2. Ordnungspolitische Grundsätze für die Reform der sozialen Sicherungssysteme	55
a. Zur Produktivität des Sozialen.....	55
b. Zur institutionellen Sicherung der Produktivität und der Solidität des Sozialen	56
3. Leitlinien für die sozialen Sicherungssysteme.....	59
a. Leitlinien für eine Systemkorrektur in der Basissicherung	59
b. Leitlinien für die einzelnen Versicherungssysteme	62
V. Das Verhältnis zwischen den Reformfeldern	77

VI. Zusammenfassung	80
1. Die Dynamik der Märkte erhöhen	80
2. Die Solidität des Sozialen festigen	81
3. Leitsätze in Kurzform	81
a. Marktkräften mehr Raum geben	81
b. Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes erhöhen	82
c. Solidität der sozialen Sicherung festigen	84
4. Das Verhältnis zwischen den Reformfeldern	85
5. Epilog: Mut zur Zukunft	86
Literaturverzeichnis	87

Dieser Beitrag ist eine überarbeitete Version des Abschlußberichtes zu dem Forschungsschwerpunkt „Markt und Staat“ im Rahmen des Forschungsprogramms „Weiterentwicklung und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft“. Dieses Programm ist von der Bertelsmann Stiftung, der Heinz Nixdorf Stiftung und der Ludwig-Erhard-Stiftung initiiert und finanziert worden. Der Abschlußbericht ist unter dem Titel „Dynamische Märkte — Solide soziale Sicherung. Leitlinien der institutionellen Reform“ auch im Verlag Bertelsmann Stiftung erschienen.

Der Verfasser dankt seinem Kollegen Frank Bickenbach, der mit seinen kritischen Anmerkungen in erheblichem Maße zu diesem Bericht beigetragen hat. Überdies greift dieser Beitrag (vor allem in Kapitel III) auch auf gemeinsame Arbeiten zurück. Dank gebührt auch Alfred Boss, mit dem weite Teile des Diskussionsbeitrags intensiv diskutiert wurden, und Dietmar Gebert, dessen redaktionelle Bearbeitung diesem Text sehr gut getan hat. Renate Schramm und Kerstin Stark sei herzlich gedankt für die sorgfältige Textbearbeitung.

I. Einführung

Von zentraler Bedeutung für das Ergebnis des wirtschaftlichen Geschehens ist die Intensität des Wettbewerbs, der auf den Märkten herrscht. Er ist — im Sinne Hayeks (1968) — das effiziente Entdeckungsverfahren für kostengünstiges Produzieren und für innovative Güter und Dienstleistungen. Zugleich wirkt der Wettbewerb wirtschaftlichem Machtmißbrauch vor, vor allem dann, wenn die Grenzen offen sind. Der in adäquate Regeln eingebundene Leistungswettbewerb öffnet jedem große Freiräume, sich in eigener Verantwortung, nach eigenen Wünschen und Fähigkeiten am Marktgeschehen zu beteiligen. Dieser Leistungswettbewerb ist im besten Sinne des Wortes „sozial“.

Wettbewerb ist sozial

Die Leistungsfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft hängt auch davon ab, wie viele Bürger bereit sind, sich an diesem ergebnisoffenen und damit immer risikobehafteten Marktgeschehen im Wettbewerb zu beteiligen. Für die risikofreudigen Menschen ist die Marktwirtschaft das ideale System, um ihre selbstgesetzten Ziele zu verfolgen. Damit aber auch die risikoscheuen Menschen ihr Potential in das wirtschaftliche Geschehen voll einzubringen bereit sind, bedarf es eines Systems der sozialen Sicherung, das von einem gesamtgesellschaftlichen Grundkonsens getragen wird. Gestützt auf einen solchen Grundkonsens und institutionell richtig ausgestaltet ist Sozialpolitik im besten Sinne des Wortes „produktiv“.

Soziale Sicherung ist produktiv

Die Leistungsbereitschaft und letztlich auch die Leistungsfähigkeit der Bürger — und damit auch die Dynamik der Marktwirtschaft — werden nachhaltig vermindert, wenn Wettbewerb durch protektionistische staatliche Maßnahmen eingeschränkt wird. Je mehr sich Interessengruppen im politischen Prozeß Privilegien sichern können, desto unsozialer wird der Wettbewerb. Und die Sozialpolitik entfernt sich immer stärker von dem Idealbild des produktiven Leistungsbeitrags, wenn Leistungsanreize und Eigenverantwortung verschüttet werden. Dies ist dann der Fall, wenn über eine Grundsicherung hinaus immer mehr an Risikoabsicherung dem einzelnen im politischen Prozeß abgenommen und der Gesamtheit der Steuerzahler bzw. den Beitragszahlern (zwangsweise) aufgebürdet wird.

Drohenden Abweichungen vom Leitbild ...

Eine wichtige Aufgabe bei der Sicherung und der Weiterentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft ist es deshalb, stets zu überprüfen, ob die Anreizstrukturen tatsächlich auf die Annäherung an die Idealvorstellungen des Leitbildes „Soziale Marktwirtschaft“ — als einer Wettbewerbswirtschaft mit komplementärer sozialer Grundsicherung — ausgerichtet sind. Wichtig ist insbesondere, immer wieder zu prüfen, ob die Trennungslinie zwischen staatlichem und privatem Handeln zweckmäßig gezogen ist.

In der Idealvorstellung von der Sozialen Marktwirtschaft ist der Staat also nicht lediglich ein „Nachtwächterstaat“. Es bedarf im Gegenteil sogar eines „starken Staates“ in dem Sinne, daß die ihn tragenden Institutionen und die ihn repräsentierenden Personen im Interesse der gesamten Volkswirtschaft sich dem fortwährenden und unablässigen Drängen von Interessengruppen erwehren können, die auf eine Sonderbehandlung aus sind, also weniger Wettbewerbsdruck ausgesetzt sein wollen und einen höheren sozialen

... ist durch einen „starken Staat“ zu begegnen

Das „Modell
Deutschland“ ist
reformbedürftig

Schutz begehren, als (gesamt-)gesellschaftlich vertretbar wäre. Anderenfalls bestünde permanent die Gefahr, daß die marktwirtschaftliche Effizienz schwerwiegenden Schaden erleidet durch ein Übermaß an staatlicher Umverteilung, Regulierung und Subvention.

Und in genau diese Gefahr ist die deutsche Volkswirtschaft in einem langwährenden Prozeß hineingeraten, und sie hat dabei großen Schaden genommen und erheblich an Leistungsfähigkeit eingebüßt.¹ Dies ist abzulesen an den rd. 6 Millionen Menschen, die offen oder verdeckt arbeitslos sind, an der Investitionsschwäche, an dem unzureichenden Wachstum, an der Krise der öffentlichen Finanzen und der Sozialversicherungssysteme sowie an der bedenklichen Belastung der natürlichen Umwelt. Die Ergebnisse des real existierenden Wirtschaftssystems in Deutschland sind ungenügend — das „Modell Deutschland“ ist extrem reformbedürftig.

Dieser Reformbedarf wird durch die zunehmende Integration der (Welt)Märkte immer deutlicher aufgedeckt. Deutschland ist keine „Insel der Seligen“, die sich mit ihrem weithin akzeptierten, in früheren Jahrzehnten möglicherweise adäquaten und bewährten institutionellen Arrangement von den Herausforderungen der Globalisierung abkoppeln könnte. Dies zu verkennen würde dramatische Folgen nach sich ziehen; es gibt genügend Beispiele in der Geschichte, die zeigen, daß ein hochentwickeltes, reiches Land weit zurückfallen kann.²

Es droht (relativer)
wirtschaftlicher
Niedergang ...

In fast allen Fällen eines solchen dramatischen Zurückfallens hatten sich die Vorstellungen über die sinnvolle Arbeitsteilung zwischen Markt und Staat von den ordnungspolitischen Leitvorstellungen einer Sozialen Marktwirtschaft weit entfernt. Wirtschaftliche Niedergänge von Gesellschaftssystemen wurden oft eingeleitet durch eine drastische Ausweitung staatlicher Aktivität, sei es der unmittelbar regulierenden Tätigkeit des Staates oder sei es der Tätigkeit des Staates als Unternehmer, der selbst Güter und Dienstleistungen anbietet.³ Dadurch wurden private Verfügungsrechte und private Initiative eingeschränkt, wurde Eigenverantwortung vermindert und Anspruchsdenken gefördert und rechtlich abgesichert.

..., wenn es nicht zu
umfassenden Reformen
kommt

Da es nicht möglich ist, den Druck der Globalisierung an den Grenzen abzufangen,⁴ führt kein Weg daran vorbei, Flexibilität und Anpassungsfähigkeit, kurz: die Angebotselastizität der Volkswirtschaft, durch eine grundlegende Überholung und Weiterentwicklung des institutionellen Regelwerks der heimischen Wirtschaft zu erhöhen. Im Zentrum des Forschungsschwerpunktes „Markt und Staat“ ging es daher vornehmlich darum, wie die Dynamik der Märkte zu stärken und die Solidität im Sozialen zu erreichen ist, um auf

¹ Eine fundierte, detaillierte und kohärente Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands in der Nachkriegszeit, des „Fading Miracle“, geben Giersch et al. (1992).

² Argentinien, zu Beginn dieses Jahrhunderts eines der reichsten Länder der Erde, ist ein Beispiel, das Vereinigte Königreich, das schon nach dem Ersten Weltkrieg an Dynamik verloren hatte und nach dem Zweiten Weltkrieg zum „sick man of Europe“ wurde, ein weiteres.

³ Zur Kontroverse über die „langen Wellen“ in der wirtschaftlichen Entwicklung vgl. z.B. Glismann et al. (1978, 1980) und die dort angegebene Literatur.

⁴ Vgl. hierzu den Abschlußbericht zum Forschungsschwerpunkt „Internationale Wettbewerbsordnung“ (Gundlach et al. 1995) sowie Nunnenkamp et al. (1994).

diese Weise dem Idealbild der Sozialen Marktwirtschaft wieder näherzukommen.

In diesem Beitrag⁵ wird dargelegt, wie durch das Zurückdrängen des Leistungs- und Steuerstaates Marktkräften mehr Raum geöffnet werden kann; die Stichworte sind hier: Privatisierung und Deregulierung, Subventionsabbau, Steuerreform und mehr Effizienz im öffentlichen Sektor (Kapitel II). Kernpunkt der notwendigen Reformen muß es sein, die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte zu erhöhen (Kapitel III). Die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte und die Dynamik des Wirtschaftssystems insgesamt lassen sich nicht verbessern, wenn nicht zugleich auch die Solidität des Sozialen durch systemimmanente Korrekturen und systemische Innovationen wiederhergestellt würde (Kapitel IV). Das Verhältnis zwischen den Reformfeldern ist durch bedeutende Komplementaritäten gekennzeichnet (Kapitel V). Dies macht die Realisierung der Anpassungen sicher nicht einfacher, aber der Druck der Globalisierung läßt keine andere Wahl, als die nationale Wirtschaftspolitik an den Erfordernissen der weltweiten Veränderungen zu orientieren. Die Beispiele der eigenen Geschichte, aber auch Erfolgsbeispiele der Gegenwart in anderen Ländern sollten Zuversicht geben, an die eigene Kraft zu glauben. Mut zur Zukunft ist — wie es als Epilog in der Zusammenfassung (Kapitel VI) heißt — für die Reformen gefordert.

Zur Struktur des Beitrags

II. Marktkräften mehr Raum geben

1. Überdimensionierter Leistungs- und Steuerstaat

Eine zu starke Ausweitung der Staatstätigkeit gefährdet das System „Soziale Marktwirtschaft“: sie verwischt die Vorstellung von einer zweckmäßigen Rollenverteilung in der Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik und schränkt den Wettbewerb auf vielen Feldern nachhaltig ein. Beide Aspekte sind nicht unabhängig voneinander, sondern verstärken sich in ihrer Wirkung. Beide wirken hin auf eine Abnahme von Eigenverantwortung und Eigeninitiative und lähmen dadurch die Dynamik der Märkte.

Ausweitung der Staatstätigkeit gefährdet die Dynamik der Märkte

Das Aufweichen des Prinzips des Leistungswettbewerbs läßt es für immer mehr Interessengruppen als lohnend erscheinen, knappe Ressourcen zu investieren, um Privilegien zu erlangen. Dies bedeutet an sich bereits eine Fehlleitung von Produktivkräften, die zugleich eine noch viel weiter gehende Fehlleitung impliziert: Diese besteht zum einen in der Verdrängung privater wirtschaftlicher Aktivität durch staatliches Handeln und zum anderen in der Ablenkung privaten Handelns von den marktbestimmten Knappheitspreisen.

⁵ Der vorliegende Beitrag beschränkt sich auf eher binnenwirtschaftliche Fragestellungen und läßt überdies Fragen der Umweltpolitik außer acht; vgl. zu Aspekten der Außenwirtschaftspolitik Gundlach et al. (1995), zur Umweltpolitik Heister (1997) und Siebert (1996f).

Der öffentliche Sektor ist zum Innovations- und Wachstumshemmnis geworden

Die Verbesserung der Bedingungen für mehr wirtschaftliche Dynamik — und damit für mehr Wohlstand und mehr Arbeitsplätze — muß daher damit beginnen, den Einfluß des Staates und seinen Zugriff auf die volkswirtschaftlichen Ressourcen zurückzudrängen. Der öffentliche Sektor ist zum Innovations- und Wachstumshemmnis geworden — er ist ausgefertigt, langsam, inflexibel und teuer. Im Jahr 1996 betrug die Staatsquote (in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) 50,5 vH. Allein schon wegen dieser Größe kommt einer Reform des öffentlichen Sektors eine Schlüsselrolle bei der Bewältigung der gegenwärtigen Wirtschaftskrise zu. Die kritische Lage der öffentlichen Finanzen zwingt zu Konsolidierungsanstrengungen, die alle Politikbereiche betreffen. Was aber noch schwerer wiegt ist, daß die Ausweitung der Staatstätigkeit mit ihrem massiven Zugriff auf die Einkommen der Bürger die Möglichkeit zur Eigenvorsorge beeinträchtigt und die Eigeninitiative nachhaltig geschwächt hat.

Finanzpolitische Konsolidierung muß an den Ausgaben und nicht an den Einnahmen ansetzen

Ohne besondere Konsolidierungsmaßnahmen besteht die Gefahr, daß die Staatsfinanzen — im Bund wie in den Ländern — aus dem Ruder laufen. Die gegenwärtige staatliche Finanzpolitik ist langfristig voraussichtlich nicht tragfähig; bei Fortführung der jetzigen Politik besteht die Gefahr, daß der Staat an die Grenze der Zahlungsunfähigkeit gelangt (Boss und Lorz 1995). Eine finanzpolitische Konsolidierungsstrategie darf sich freilich nicht damit zufriedengeben, allein die Zahlungsfähigkeit des Staates sicherzustellen und zu versuchen, dieses Ziel über höhere öffentliche Einnahmen zu erreichen. Sie muß vielmehr bei der übermäßigen Inanspruchnahme von Ressourcen durch den Staat ansetzen. Eine Konsolidierungsstrategie muß auf eine Kürzung der öffentlichen Ausgaben und nicht auf eine Erhöhung der öffentlichen Einnahmen zielen.

2. **Kriterien zur Grenzziehung zwischen Markt und Staat**

Grundlegende Aufgabenkritik ist unabdingbar

Die Rückführung öffentlicher Aufgaben kann nur auf der Grundlage einer umfassenden Aufgabenkritik erfolgen. Die Etats aller Gebietskörperschaften müssen daraufhin überprüft werden, welche Aufgaben private Unternehmen gleich gut oder besser wahrnehmen können. Bund und Länder haben in ihren Beteiligungsberichten in jedem Einzelfall exakt zu begründen, warum eine staatliche Beteiligung erforderlich ist; die Kommunen sollten in solchen Berichten ihren Bürgern ebenfalls Rechenschaft ablegen, sind sie doch in erster Linie für staatliche Regie- oder Eigenbetriebe verantwortlich (Dohse et al. 1996).

Die Vorstellungen darüber, welche wirtschaftlichen Aktivitäten im Marktprozeß durch private Anbieter und welche vom Staat angeboten werden sollen, haben sich im Verlauf der vergangenen zwei Dekaden fundamental verändert. Das gleiche gilt für die Frage, ob bei den wirtschaftlichen Aktivitäten im Markt voll auf den — nur durch die allgemeinen Einschränkungen geregelt — Wettbewerb gesetzt werden kann oder ob (und in welchen Einzelfällen) zusätzlich spezielle Einschränkungen durch den Gesetzgeber erforderlich sind, um sicherzustellen, daß der Wettbewerb ein sozial wünschenswertes Ergebnis hervorbringt.

Zu den Tatbeständen, die spezifische Beschränkungen oder die Subventionierung privater Aktivität aus ökonomischer Sicht begründen können, sind *prima vista* jene zu zählen, die mit erheblichen (schwer internalisierbaren) positiven oder negativen Externalitäten verbunden sind. Auch Markt- bzw. Wettbewerbsversagen — z.B. in Form natürlicher Monopole oder ruinöser Konkurrenz oder aufgrund asymmetrischer Information zwischen Vertragspartnern — kann rechtfertigen, den Wettbewerb zusätzlichen Regeln zu unterwerfen. Als unbestrittene Domäne staatlichen Handelns ist über eine lange Zeit auch die Produktion bzw. Bereitstellung öffentlicher Güter oder öffentlicher Leistungen angesehen worden (vgl. hierzu Soltwedel et al. 1986, Donges und Schatz 1986, Soltwedel et al. 1990 und Boss et al. 1996c).

Weitgehend unumstritten ist staatlicher Handlungsbedarf in den Fällen, in denen, wie z.B. im Umweltbereich, weitgestreute negative Externalitäten auftreten.⁶ In einigen (wenigen) Bereichen, z.B. im Gesundheitswesen, können Informationsasymmetrien oder Probleme der Zeitinkonsistenz so bedeutsam sein, daß ein nur durch die allgemeinen Gesetze geregelter Wettbewerb gewichtige oder irreparable Fehlentwicklungen nach sich ziehen kann. In allen diesen Fällen ist freilich dem Markt- bzw. Wettbewerbsversagen ein mögliches Staatsversagen gegenüberzustellen, das ebenfalls auf Informationsasymmetrien sowie auf Interessengegensätze, die zwischen den die Regulierung ausführenden Agenten und der Gesellschaft als Prinzipal bestehen, zurückzuführen ist.

Marktversagen kontra
Staatsversagen

In den meisten Fällen der Beschränkung privater Aktivität, sei es durch Ausschluß vom Markt oder sei es durch Regulierung im Markt, sind durch technische Entwicklungen und durch Veränderungen der Marktbedingungen (wie z.B. der Größe des relevanten Marktes) die üblichen Regulierungsziele mit den traditionellen Regulierungsinstrumenten kaum mehr zu erreichen, und es sind überdies viele der Regulierungsgründe selbst obsolet geworden. Beispiele hierfür sind die staatlichen Monopole in der Telekommunikation (Klodt et al. 1995) und im Verkehrswesen (Laaser 1991). Auch auf dem Arbeitsmarkt, für den in Deutschland seit jeher massive Beschränkungen der Vertragsfreiheit gelten, liefert eine kritische Analyse kaum Argumente für ein Markt- oder Wettbewerbsversagen, das die bestehenden Regulierungen und Wettbewerbsbeschränkungen rechtfertigen könnte (Soltwedel et al. 1990: 178 ff.).

Viele Regulierungen
sind nicht (mehr) zu
rechtfertigen

Es ist allerdings zu bedenken, daß neben dem reinen Effizienzkriterium, das bei einem Urteil über die staatliche Leistungserstellung und die staatliche Regulierung privater Leistungserstellung stets zu beachten ist, im politischen Alltag in starkem Maße auch Verteilungsziele verfolgt werden (auch wenn diese häufig hinter allokativen Gründen versteckt werden). Diese Ziele lassen sich ökonomisch allenfalls in ihrer Kompatibilität mit alternativen Zielen und auf ihre Opportunitätskosten hin überprüfen; die Entscheidung darüber, diese Ziele zu verfolgen, muß freilich im politischen Prozeß fallen. Allerdings ist streng darauf zu achten, daß auch diese Ziele mit effizienten Instrumenten verfolgt werden.

⁶ Vgl. hierzu den Endbericht zu dem Forschungsschwerpunkt „Ökologie und Marktwirtschaft“ (Heister 1997) sowie die dort angegebene Literatur.

3. Privatisierung und Deregulierung⁷

Mehr Wettbewerb durch Privatisierung und Deregulierung ...

Privatisierung und Deregulierung zielen darauf ab, Märkte für mehr Wettbewerb zu öffnen und wirtschaftliches Handeln von unnötigen staatlichen Beschränkungen zu befreien. Dadurch können Kosten gesenkt und Ressourcen eingespart werden. Chancen für Verfahrens- und Produktinnovationen lassen sich leichter entdecken und nutzen, die Gründung neuer Unternehmen wird attraktiver oder überhaupt erst möglich. Die Konsumenten profitieren von niedrigeren Preisen, auch von einem vielfältigeren Angebot und von einem besseren Service. Letztlich kommt es zu einer höheren Effizienz und zu mehr Konsumentensouveränität, wenn Märkte von unnötigen Fesseln befreit werden.

... (fast) immer zum Wohl der Bürger

Zahlreiche empirische Untersuchungen haben gezeigt, daß das Übermaß staatlicher Aktivität und Regulierung erhebliche volkswirtschaftliche Schäden verursacht (vgl. hierzu auch Soltwedel et al. 1986). Mögen auch manche Regulierungen für sich genommen wenig Schaden anrichten, insgesamt wird durch die hohe Regulierungsdichte unternehmerisches Handeln gefesselt wie Gulliver durch die Myriaden dünner Fädchen. Um dynamische Märkte zu ermöglichen, müssen auch diese dünnen Fädchen zerschnitten werden.

Es geht um Privatisierung *und* um mehr Wettbewerb

Aus ordnungspolitischer Sicht geht es bei Privatisierung und Deregulierung darum, die Vorteile privater Kontrolle des Eigentums und die Vorteile der Kontrolle durch den Wettbewerb zu kombinieren. Privatisierung *und* Wettbewerb sind aus dieser Perspektive heraus untrennbar miteinander verbunden. Erst zusammen mit dem Effizienzdruck, den der Wettbewerb erzeugt, läßt der Handlungsspielraum, der sich durch die Privatisierung ergibt, Kosten und Preise spürbar sinken und zusätzliche Nachfrage entstehen.

Rein formale Privatisierungen schöpfen Potentiale nicht aus ...

Der Schutz vor Wettbewerb ist es auch in erster Linie, der es öffentlichen Unternehmen gestattet, ineffizientes Verhalten zu praktizieren. Bei staatlichen Unternehmen ist die Sanktions- und Selektionsmacht des Wettbewerbs stark eingeschränkt; die Konkursfähigkeit steht zumeist allenfalls auf dem Papier. Dies gilt auch für solche Unternehmen, die formal — von der Rechtsform her — privatisiert werden, aber im öffentlichen Eigentum verbleiben — wie es z.B. nach wie vor bei der Deutschen Bahn AG, der Post, (mehrheitlich) der Deutschen Telekom sowie für zahlreiche Eigen- und Regiebetriebe des Bundes, der Länder und der Kommunen gilt. Staatlicher Schutz und fehlende Konkursfähigkeit haben negative Anreizwirkungen bei der Kostenkontrolle und bei der Gestaltung einer marktgerechten Leistungspalette. Es fehlen der Wettbewerbsdruck und die notwendigen (Gewinn-) Anreize, mögliche Effizienzsteigerungen auch tatsächlich zu realisieren.

Sicherlich ist schon vieles angestoßen worden bei der Privatisierung öffentlicher Unternehmen und beim Lichten des schädlichen Regulierungsdickichts in Deutschland. Bei der Privatisierung und der Deregulierung wurden Entwicklungen jedoch überwiegend später als in anderen OECD-Staaten nachvollzogen, oft nur auf Druck der Europäischen Union und in der Durchführung eher schleppend. Dies gilt vor allem für das gesamte Verkehrswe-

⁷ Dieser Abschnitt stützt sich vor allem auf Boss et al. (1996c).

sen, die Postdienste und die Telekommunikation, aber auch für Finanzdienstleistungen und Versicherungen.

Die Wirkungen der Privatisierungs- und Deregulierungsschritte, so bescheiden sie (bislang) noch sind, geben jenen recht, die seit langem darauf drängen, Deutschland solle beherzter den Vorreitern auf diesem Gebiet folgen (vgl. Boss et al. 1996c: 386 ff.):

- Die *Deutsche Bahn AG* hat merkliche Anstrengungen zur Steigerung der Produktivität unternommen. Durch umfangreiche Investitionen haben sich die Voraussetzungen für ein stärker kundenorientiertes Angebot verbessert.
- Im *öffentlichen Personennahverkehr* ist da, wo der Markt geöffnet worden ist, ein attraktiveres Angebot mit besserem Service entstanden.
- Im *Straßengüterverkehr* sind die Transportpreise kräftig gefallen, Ressourcen werden weniger als zuvor verschwendet, neue Unternehmensformen entstehen, der Selektionsprozeß des verschärften Wettbewerbs ist dabei weit entfernt von der befürchteten „ruinösen“ Konkurrenz.
- Im *Luftverkehr* hat sich eine beachtliche Angebotsvielfalt herausgebildet, „alte“ Produkte sind im Wettbewerb deutlich billiger geworden.
- Die *Postreform I* hat bisher vor allem bei der *Telekommunikation* positive Ergebnisse gezeitigt. Die DBP Telekom hat ihre Tarife im Sprachtelefondienst mehrfach gesenkt. Die Intensität des Wettbewerbs in der Telekommunikation hat bislang jedoch nur wenig zugenommen, weil nur Randbereiche wie Mobilfunk- und Satellitenkommunikation dem Wettbewerb geöffnet wurden; die großen Reformen (auf Druck der EU) stehen hier für 1998 erst noch an.
- Bei *Banken* und *Versicherungen* haben die mittlerweile erfolgten Deregulierungsschritte eine merkliche Zunahme der Anbieterzahl sowie eine spürbare Verbreiterung der Angebotspalette nach sich gezogen.

Die Analyse ausländischer und deutscher Erfahrungen zeigt, daß die Privatisierung möglichst vollständig und die Deregulierung umfassend sein müssen. Marginale Deregulierung bringt wenig für die wirtschaftliche Dynamik. Die positiven Effekte wären größer und besser sichtbar, wenn die Deregulierung beherzter betrieben worden wäre, wenn beispielsweise im Eisenbahnwesen eine materielle Privatisierung verbindlich beschlossen worden wäre, wenn die Ladenöffnungszeiten insgesamt frei gewählt werden dürften oder wenn im Telekommunikationsbereich mehr Wettbewerb zugelassen worden wäre.

4. Subventionsabbau⁸

Subventionen werden letztlich aus Steuern finanziert und tragen deshalb dazu bei, daß Spielräume für Eigeninitiative und Eigenverantwortung beschnitten werden — zugunsten von selektiven Vergünstigungen für einzelne Ak-

..., doch auch kleine Schritte zeigen bereits positive Wirkung

Subventionen sind grundsätzlich systemwidrig ...

⁸ Vgl. zu diesem Abschnitt vor allem Boss und Rosenschon (1997), Krieger-Boden und Lammers (1996), Dohse et al. (1996), Klodt, Stehn et al. (1994) und Gerken, Jüttemeier et al. (1985).

teure und Aktivitäten. Der Wettbewerb als Entdeckungs- und Disziplinierungsverfahren wird eingeschränkt oder gar außer Kraft gesetzt. Dies ist vom Grundsatz her nur schwer mit dem Postulat vereinbar, daß im Markt der Druck des Wettbewerbs herrschen muß, um sicherzustellen, daß individuelles Verhalten mit dem Ziel der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt kompatibel ist. Die Regierungen in Bund und Ländern, die Kommunen und auch die Europäische Kommission stehen daher bei jeder Form von Subventionierung unter besonderem Begründungszwang.

..., dennoch sind sie weit verbreitet

In der wirtschaftspolitischen Diskussion herrscht längst Einigkeit darüber, daß das etablierte Subventionssystem gesamtwirtschaftlich mehr Schaden anrichtet als Nutzen stiftet. Doch trotz dieser Einsicht ist das Subventionsvolumen weiter gewachsen. Durch die deutsche Vereinigung ist das Subventionsniveau über das Niveau in den achtziger Jahren hinaus auf einen historischen Höchststand gestiegen.⁹ Den neu hinzugekommenen Subventionen für die ostdeutsche Wirtschaft stand keine entsprechende Subventionskürzung in Westdeutschland gegenüber. Im Jahr 1995 wurden rd. 298 Mrd. DM an Subventionen (im weiten Sinne) gewährt (nach 318 Mrd. DM im Jahr 1994).¹⁰ Dieses Subventionsvolumen beträgt knapp 9 vH des Bruttoinlandsprodukts. Dabei sind die Steuervergünstigungen mit 60 Mrd. DM der geringere Teil, die Finanzhilfen sind mit 238 Mrd. DM bei weitem gewichtiger.

Ein so hohes Subventionsvolumen wirft die Frage nach der Kompatibilität mit der marktwirtschaftlichen Grundordnung auf. Selbst wenn berücksichtigt wird, daß dieses Volumen auf Mehrheitsentscheidungen demokratisch gewählter Politiker beruht und demzufolge politisch legitimiert ist, dürfte — angesichts der geringen Transparenz über diesen Prozeß und über den tatsächlichen Preis dieser selektiven Begünstigungen — bezweifelt werden, daß es wirklich Ausdruck unverzerrter Präferenzen und der Niederschlag von (politischer) Bürgersouveränität ist.

Der Strukturwandel wird verlangsamt, die wirtschaftliche Revitalisierung verzögert

In der Regel wird im politischem Prozeß ein komplexes Bündel von verteilungs- und strukturpolitischen Zielen zur Rechtfertigung der Einführung von Subventionen herangezogen, ohne daß die deutsche Subventionspolitik eine klare Konzeption erkennen ließe. Insgesamt sind die von der Europäischen Union, vom Bund, von den Ländern und Kommunen gewährten Subventio-

⁹ In der Bundesrepublik werden weit mehr Subventionen vergeben, als die offizielle Berichterstattung erkennen läßt. Zur Komplexität des Subventionsbegriffs siehe Boss und Rosenschon (1997: 2 ff.). Die Konsensdefinition der Wirtschaftsforschungsinstitute zielt allerdings nur auf die Frage ab, wie die Allokation *innerhalb* des Unternehmenssektors nach Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen durch selektiv wirkende finanzpolitische Vergünstigungen verzerrt werden. Dadurch werden die Sektoren „Staat“ und „Organisationen ohne Erwerbscharakter“ aus dem Kreis subventionsempfangender Produzenten von Dienstleistungen ausgeklammert. Ein solcher Begriff ist freilich zu eng, um die verzerrenden Wirkungen selektiver Maßnahmen so vollständig wie möglich zu erfassen. Weder sozialpolitische noch kulturpolitische Ziele rechtfertigen es, den Subventionscharakter zu unterdrücken. Mehr Transparenz über die Zahlungen an Anbieter und Nachfrager auch in diesem Bereich ist hilfreich in einer Zeit, in der aufgrund des außerordentlich großen finanzpolitischen Konsolidierungsbedarfs eine fundierte Aufgabenkritik erforderlich ist. Ein höheres Maß an ökonomischer Rationalität bei Entscheidungen über den notwendigen Umfang der Steuerbelastung zum einen und über die Verwendung des Geldes der Steuerzahler zum anderen setzt voraus, daß man die Opportunitätskosten auch in diesem Bereich beziffern kann.

¹⁰ Die Subventionen im engeren Sinne, also an Unternehmen, beliefen sich 1995 auf 185 Mrd. DM (1994: 207 Mrd. DM). Zu den Zahlen vgl. Boss und Rosenschon (1997: 41 ff.).

nen an Unternehmen gekennzeichnet durch eine starke Selektivität auf bestimmte Branchen wie Landwirtschaft, Wohnungswesen, Verkehr, Bergbau, Schiffbau. Dadurch wird die Produktionsstruktur erheblich verzerrt. Gemessen an der Verteilung der für Subventionen verwendeten Steuergelder dient die Subventionspolitik in erster Linie der Strukturkonservierung, denn die am stärksten begünstigten Branchen sind fast ausschließlich als Schrumpfungsbereiche einzustufen. Letztlich hat es aber die Subventionspolitik nicht geschafft, die Zukunftsperspektiven in den geförderten Branchen zu verbessern. Sie hat die Schrumpfung nur verzögert und damit den erforderlichen Aufbau einer an der Nachfrageentwicklung ausgerichteten neuen Wirtschaftsstruktur behindert.

Als Argument gegen einen umfassenden Subventionsabbau wird oft ins Feld geführt, daß bei einer substantiellen Rückführung von Subventionen gerade für schrumpfende Branchen wegen deren hoher regionalen Konzentration die Arbeitslosigkeit in den betroffenen Regionen erheblich ansteige. Dies ist jedoch nur dann zu befürchten, wenn die sich — gerade auch durch den Subventionsabbau — ergebenden Chancen aufgrund institutionell bedingter Anpassungshemmnisse (etwa auf dem Arbeitsmarkt) oder individueller Anpassungsverweigerung nicht genutzt werden. Grundsätzlich würden durch den Abbau der Subventionen Hindernisse für eine erfolgreiche Strukturanpassung aus dem Weg geräumt, die Subventionsmentalität würde zurückgedrängt und Innovationen würden erleichtert. Arbeitskräfte und Kapital könnten (auch innerhalb der Region) in andere Bereiche mit besseren Zukunftsperspektiven wechseln.

Vielfach wird gefordert, einen größeren Teil der Subventionen in sogenannte „Zukunftsbranchen“ oder „Schlüsseltechnologien“ umzuleiten. Eine strategische Industriepolitik und eine gezielte Forschungs- und Technologiepolitik werden als „zukunftsweisende“ Formen der Subventionspolitik im verschärften internationalen Standortwettbewerb angesehen.

Die strategische Industrie- und Technologiepolitik zielt auf eine direkte staatliche Förderung von (vermeintlich) wachstumsstarken oder technologieintensiven Industrien. In einer dynamischen und integrierten Weltwirtschaft gibt es jedoch kaum Marktführerstellungen, die mit Hilfe einer strategischen Industriepolitik erobert und auf Dauer gesichert werden könnten (vgl. hierzu Gundlach et al. 1995). Und selbst wenn dies der Fall wäre, dürften staatliche Instanzen überfordert sein, entsprechende Industrien klar im voraus auszumachen und die Instrumente einer strategischen Industriepolitik zielführend zu gestalten und einzusetzen. Hier stellt sich das grundlegende Informationsproblem jeglicher interventionistischen Politik in aller Schärfe. Die strategische Industriepolitik ist daher keine erfolversprechende Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung. Die Regierungen sollten sich deshalb besser auf die Durchsetzung eines weltweiten Freihandelsregimes konzentrieren, anstatt sich gegenseitig in internationale Subventionswettläufe zu verstricken.

Externe Effekte des technischen Wissens liefern zwar Argumente für eine staatliche Förderung der Grundlagenforschung; jedes Setzen eines Förderungsschwerpunktes steht aber unter besonderem Begründungszwang (Klodt

Subventionsabbau fördert den Strukturwandel

Fortschritt durch Subventionen fördern?

Die strategische Industriepolitik ist ebenso wenig ein erfolgversprechender Weg ...

... wie eine gezielte Forschungs- und Technologiepolitik

1994). Eine Differenzierung der Forschungsförderung läßt sich nur dann rechtfertigen, wenn nachgewiesen werden kann, daß die (erwarteten) Forschungsergebnisse besonders hohe externe Effekte haben werden. Die schwerpunktmäßige Förderung bestimmter Technologiebereiche setzt voraus, daß diejenigen Bereiche, von denen in der Zukunft die stärksten Wachstumsimpulse ausgehen, bekannt sind. De facto steht die staatliche Verwaltung hier vor dem gleichen, kaum lösbaren Informationsproblem wie bei der strategischen Industriepolitik. Je selektiver vorgegangen wird, desto größer ist die Gefahr der Fehlleitung von Steuergeldern.

Statt dessen: allgemeine Rahmenbedingungen verbessern und die Grundlagenforschung fördern

Von einer strategisch orientierten Industrie- oder Technologiepolitik ist daher wenig zu halten. Auch hier sollte sich der Staat darauf beschränken, für allgemein günstige Rahmenbedingungen zu sorgen. Für die Forschungspolitik würde dies bedeuten, die Entstehung und Verbreitung neuen Wissens zu erleichtern — „etwa durch Infrastrukturmaßnahmen, die für ein effizientes Netz von Transport- und Kommunikationswegen sorgen, durch ein Bildungssystem, das gut qualifizierte und sektoral flexible Arbeitskräfte hervorbringt, und durch eine Forschungspolitik, die ein hohes Niveau der technischen Grundlagenforschung an den Universitäten garantiert“ (Paqué 1995a: 252).

5. Steuerreform¹¹

Aufgabe des Steuersystems: Effiziente Finanzierung öffentlicher Aufgaben

Das Steuersystem hat in erster Linie sicherzustellen, daß ein als effizient erachtetes öffentliches Angebot an Gütern und Dienstleistungen sowie die gesellschaftlich vereinbarten Transferleistungen finanziert werden können. Es sollte dabei die gesamtwirtschaftliche Effizienz möglichst wenig beeinträchtigen. Dies bedeutet, daß die (erwünschten) wirtschaftlichen Transaktionen privater Akteure so wenig wie möglich behindert, verzerrt oder gar verhindert werden sollten.

Unübersehbare Systemschwächen machen Steuerreform notwendig

Gemessen an dieser Zielsetzung sind die Schwächen des deutschen Steuersystems unübersehbar. Sie sind in den vergangenen Jahren immer deutlicher hervorgetreten. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Einkommen- und Gewinnsteuern. Mit der Orientierung an den Einkommen statt an den Konsumausgaben wurde ursprünglich ein falsches Systemkonzept installiert. Eine — wie auch immer geartete — Systemorientierung ist mittlerweile jedoch nahezu vollständig verlorengegangen. An ihre Stelle sind Interessenpartikularismus und „Pragmatismus“ (Herstellung von Einzelfallgerechtigkeit, Symptomkur, Einnahmeerhöhung) getreten. Die Steuergesetze sind zur Spielwiese für die Verfolgung der unterschiedlichsten wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele entartet; hierdurch ist ein nahezu chaotischer Regelungswirrwarr entstanden, die Steuergesetze sind für den Bürger (und oft auch für Unternehmen) nicht mehr durchschaubar. Die selektiven Eingriffe, mit denen bisher auf veränderte weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen sowie auf die deutsche Einheit reagiert wurde, haben das System noch komplizierter gemacht. Angesichts dieser Schwächen und ihrer Konsequenzen

¹¹ Vgl. zu diesem Abschnitt auch die Expertisen in Siebert (1996b).

im Standortwettbewerb ist eine durchgreifende Steuerreform — vor allem im Bereich der Einkommen- und Gewinnsteuern — dringend geboten.

Die Steuerreformdiskussion wird derzeit verkürzt und zu sehr in einem eher technischen Sinne geführt. Sie wird weitgehend losgelöst von der grundlegenden Frage, welches denn die (erwünschten und ökonomisch begründeten) Aufgaben des Staates sind. Dadurch erhält der Status quo im Zugriff des Staates auf die Ressourcen der Volkswirtschaft eine Macht des Faktischen, die weder der Notwendigkeit der finanzpolitischen Konsolidierung angemessen noch der angestrebten steuerlichen Entlastung der Bürger dienlich ist. Bei einer solchen Verkürzung der Steuerreformdiskussion geraten bei der Frage nach der „Gegenfinanzierung“ einer Steuerentlastung allenfalls die Steuervergünstigungen in den Blick, nicht aber die vom Finanzvolumen her bedeutsameren Finanzhilfen des Staates (Abschnitt II.4). Eine grundlegende Steuerreform, die nicht lediglich eine Steuersenkungspolitik mit möglicherweise negativen Folgen für die Solidität der öffentlichen Finanzen sein will, kommt an einer umfassenden Aufgabenkritik und einer Verringerung des Umfangs öffentlicher Leistungen nicht vorbei.¹² Erst wenn über die Aufgaben Klarheit herrscht, wird es möglich sein, die Ausgaben für diese Zwecke zu quantifizieren.

Das Ausmaß der Steuerlast richtet sich mithin nach dem Umfang der öffentlichen Aufgaben. Sie muß abnehmen, wenn sich im Zuge der Reform des öffentlichen Sektors der Umfang der Aufgaben nachhaltig vermindert. Werden die Aufgaben und damit die Ausgaben reduziert, so sind die Steuersätze entsprechend zu senken. Eine weitere Senkung wird möglich, wenn die Bemessungsgrundlagen der Einkommen- und Gewinnsteuern durch das Streichen von Steuervergünstigungen verbreitert werden.

Eine konsequente Einkommensbesteuerung müßte gewährleisten, daß dem „zu versteuernden Einkommen“, das zur Besteuerung herangezogen wird, ein ökonomisch sinnvolles Einkommenskonzept zugrunde liegt (vgl. hierzu Boss et al. 1996b: Fn 4). Dies impliziert unter anderem eine Abschreibung der Anlagegüter nach ihrem Ertragswert (Festsetzung ökonomischer Abschreibungen), eine Wertzuwachsbesteuerung (Besteuerung realisierter und unrealisierter Wertänderungen), den Einbezug von Erbschaften und Schenkungen und die Absetzbarkeit aller Schuldzinsen. Auch ist es notwendig, für die Abgrenzung der Betriebsausgaben von den Konsumausgaben saubere Lösungen zu finden (also für Bewirtungskosten, die Nutzung eines Dienstwagens, etc.). Hinzu kommt, daß bei Inflation das Problem der „kalten“ Progression auftritt und zu einer Scheingewinnbesteuerung führt; diese Probleme ließen sich im Rahmen einer Einkommen- und Gewinnsteuer durch Indexierung (des Steuertarifs und der Frei- und Pauschbeträge) lösen.

Das relativ große Gewicht der Einkommensteuer ist ein Grundproblem des deutschen Steuersystems, weil die Kapitalbildung vermindert und damit langfristig das Wachstumspotential reduziert wird. Ein Schritt in Richtung auf die Lösung dieses Problems wäre es, wenn die Mehrwertsteuer erhöht

Erst über Aufgabenreform, dann über die Reform der Finanzierung nachdenken

Geringere Steuerlast, niedrigere Sätze, breitere Bemessungsgrundlage

Systemimmanente Reform: Einkommen ökonomisch sinnvoll definieren

Größere Bedeutung der Mehrwertsteuer ist ökonomisch sinnvoll

¹² Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, daß die Steuersenkungspolitik der Reagan-Ära gravierende und dauerhafte strukturelle Haushaltsdefizite nach sich gezogen hat, weil öffentliche Aufgaben nicht stark genug zurückgeführt wurden.

und kompensierend die Einkommensteuer gesenkt würde. „Eine aufkommensneutrale Umschichtung des Steueraufkommens in diesem Sinne würde positiv auf die Kapitalbildung wirken, bedeutete sie doch, daß im Ausmaß der Umschichtung statt des Einkommens der Konsum belastet wird; denn die Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer enthält grundsätzlich nicht die Ausgaben für Investitionen“ (Boss et al. 1996b: 293).

Systemwechsel bei der direkten Besteuerung: zu einer Konsumsteuer

Der weitergehende Vorschlag einer umfassenden, konsumorientierten Neugestaltung der Einkommens- und Gewinnbesteuerung eröffnet einen Weg aus dem hochgradig ineffizienten, standortbelastenden Steuerchaos.¹³ Als Bemessungsgrundlage der Einkommen- bzw. der Gewinnsteuer sollte die Differenz zwischen der Summe aller im Kalenderjahr erwirtschafteten Einkommen bzw. Gewinne und der nachgewiesenen jährlichen Nettoersparnis bzw. Nettoinvestition dienen. Dabei ist grundsätzlich ein weiter Begriff der Investition zugrunde zu legen; es sind daher alle Formen investiver Ausgaben zu berücksichtigen, also Finanz- und Sachkapitalinvestitionen ebenso wie Investitionen in das Humankapital.

Steuerwettbewerb ist zweckmäßig

Zur Absicherung einer umfassenden Steuerreform ist ein verstärkter Steuerwettbewerb zweckmäßig. Die Vermutung, daß Staaten mit hohen Steuersätzen (Steuerbelastungen) in einem solchen Wettbewerb notwendig unterliegen müßten, ist so nicht richtig: Eine Gesellschaft steht nicht nur mit seinen Steuersätzen, sondern auch mit seinem Leistungsangebot (z.B. Infrastruktur, Rechtssicherheit) im Wettbewerb um international mobile Faktoren. Nicht die Höhe der Belastung für sich allein genommen ist relevant für die Standortentscheidungen der Unternehmen, sondern die Belastung im Verhältnis zu den Vorteilen, die für die Unternehmen aus der Bereitstellung öffentlicher Leistungen entstehen. Richtig ist, daß eine hohe Belastung dann einen Nachteil darstellt, wenn die privaten Erträge aus diesen Leistungen vergleichsweise gering ausfallen. Die disziplinierende und für die Bürger segensreiche Wirkung des Wettbewerbs liegt also darin, daß der Staat gezwungen wird, Steuerbelastung und Erträge aus der Bereitstellung von öffentlichen Leistungen in Einklang zu bringen.

Europäischer Steuerwettbewerb auch bei der Mehrwertsteuer

Zu den Maßnahmen zur Stärkung des Steuerwettbewerbs gehört auf europäischer Ebene der Übergang vom Bestimmungslandprinzip zum Ursprungslandprinzip bei der Mehrwertsteuer.¹⁴ Nur so wird auch in diesem Bereich ein effektiver Steuerwettbewerb zwischen den Mitgliedsstaaten möglich. Eine Harmonisierung der Steuersätze in der EU ist nicht nötig — auch nicht, um angebliche Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, die infolge der Schaffung des EU-Binnenmarktes oder bei Einführung der Europäischen Währungsunion auftraten. Unterschiedliche Steuersätze behindern die Marktintegration nicht. „Sie sind unproblematisch, weil sie bei Gültigkeit des Ursprungslandsprinzips, was die Niveauunterschiede betrifft, durch eine Anpassung des realen Wechselkurses ausgeglichen werden“ (Boss et al. 1996b: 295).

¹³ Zu einem solchen Vorschlag vgl. Rose (1996).

¹⁴ Vgl. hierzu Stehn (1996) sowie Laaser, Soltwedel et al. (1993).

Der Steuerwettbewerb sollte auch durch eine Neuordnung der föderalen Finanzierungskompetenz gefördert werden. Erforderlich ist die Stärkung des Föderalismus durch Neuregelungen bei der Zuordnung der einzelnen Steuern auf die verschiedenen staatlichen Ebenen und beim Finanzausgleich. Länder und Gemeinden müssen in größerem Umfang als bisher Steuerautonomie erhalten. Das hohe Maß an Regelungskompetenz des Bundes und die nahezu fehlende Steuerhoheit der Länder und der Kommunen verhindern, daß auf jeder föderalen Ebene die Einnahmen den Ausgaben in einem Zusammenwirken von Subsidiaritäts- und Äquivalenzprinzip gegenübergestellt werden.

Neuordnung der föderalen Finanzierungs-kompetenz

6. Mehr Effizienz im öffentlichen Sektor

a. Föderale Arbeitsteilung innerhalb des öffentlichen Sektors¹⁵

In der Bundesrepublik ist die Gestaltung wirtschaftlich relevanter Politikbereiche nahezu vollständig auf den Bund übergegangen; dies gilt für fast alle ursprünglich der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Bereiche. Die Länder werden ganz überwiegend nur noch als verwaltungstechnische Erfüllungsgehilfen des Bundesgesetzgebers tätig. Hinter dieser starken Tendenz zur Zentralisierung steht überwiegend das — von der Verfassung so nicht festgelegte — Leitbild eines einheitliche Lebensverhältnisse garantierenden Staates (Soltwedel 1987:143).

Zentralisierungstendenzen im öffentlichen Sektor ...

Ein wesentliches Instrument zur Stärkung des Wettbewerbs im öffentlichen Sektor und zur Erhöhung der Effizienz staatlicher Aufgabenerfüllung besteht in der Reform der föderalen Arbeitsteilung. Es ist wichtig, das Subsidiaritätsprinzip auf alle staatlichen Ebenen einschließlich der suprastaatlichen Ebene der Europäischen Union stringent anzuwenden. Die Vielzahl bestehender Überschneidungen sowie das Übermaß an Zustimmung- und Genehmigungsvorbehalten machen eine Reform mit dem Ziel einer klareren Aufgabenteilung zwischen verschiedenen Ebenen nationaler Gebietskörperschaften sowie zwischen diesen und der Europäischen Union dringend erforderlich; insbesondere ist eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Kommunen angezeigt.

... durch Reformen der föderalen Arbeitsteilung umkehren

Die Beschlüsse von Maastricht haben eine Debatte um eine sinnvolle Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips ausgelöst, die durch das schwierige Zusammenwachsen Deutschlands noch verstärkt wurde. Diese Debatte bietet die Chance, die wirtschaftspolitischen Verantwortlichkeiten von der supranationalen Ebene bis hin zur regionalen und lokalen Ebene anhand der aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus abgeleiteten Kriterien neu zu ordnen.

Diese normative Theorie baut auf der Theorie öffentlicher Güter auf. In ihrem Mittelpunkt stehen das Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Das Subsidiaritätsprinzip postuliert eine grundsätzliche Überlegenheit — im Sinne einer Beweislastzuordnung — untergeordneter

Orientierung geben das Subsidiaritätsprinzip ...

¹⁵ Vgl. hierzu Laaser und Stehn (1995) sowie Laaser, Soltwedel et al. (1993).

Gebietskörperschaften bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Dies wird überwiegend mit der größeren Nähe zu den Präferenzen der Konsumenten und deren größerer Homogenität begründet. Ein weiteres wichtiges Argument für den Vorzug dezentraler Lösungen ist darin zu sehen, daß auch für das Angebot öffentlicher Güter der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren genutzt werden kann, um dieses Angebot in dynamischer Hinsicht effizient zu gestalten. Eine Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen ist mit dem Vorliegen einer erheblichen Kostendegression bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen oder weitreichenden Spillover-Effekten zu begründen.¹⁶

... und das Äquivalenzprinzip

Um in selbständigen Körperschaften zu einer effizienten Entscheidung über Ausmaß und Struktur öffentlicher Leistungen zu gelangen, müssen die Nutzen und Kosten der Leistungen für die Bürger transparent sein. Der Kreis der Nutznießer muß mit dem der Zahler und Entscheider weitgehend übereinstimmen. Wird dieses Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verletzt, so besteht die Gefahr von Finanzierungszusammenbrüchen oder Externalitäten, und es kommt zu einer Fehllenkung und Verschwendung knapper Mittel. Im Zusammenwirken mit dem Subsidiaritätsprinzip spricht dies für eine Dezentralisierung von Aufgaben- und Ausgabekompetenzen. Den nachgeordneten Gebietskörperschaften sind zur Finanzierung dieser Aufgaben entsprechende Einnahmekompetenzen zuzugestehen.

b. Effizienz in der öffentlichen Verwaltung¹⁷

Für die sinnvollerweise im öffentlichen Sektor verbleibenden Aufgaben ist eine Optimierung des Aufgabenvollzugs erforderlich. Die Effizienz der öffentlichen Verwaltung muß gesteigert werden. Es müssen Anreize gegeben werden, um Eigeninitiative und wirtschaftliches Denken und Verhalten beim Management staatlicher Einrichtungen zu fördern.

Überkommene Führungsstrukturen im öffentlichen Dienst

Die Inflexibilität und Kostspieligkeit der öffentlichen Verwaltung liegen — wie der Kronberger Kreis (1991: 11 ff.) überzeugend darlegt — nicht in fehlendem Leistungsvermögen oder nicht vorhandener Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst *per se* begründet; die Leistungsfähigkeit, Unparteilichkeit und Disziplin des „preußischen“ Beamtentums sind

¹⁶ Für eine Anwendung dieser Kriterien auf einzelne Politikbereiche vgl. zum Beispiel Laaser, Soltwedel et al. (1993). Zu den Fragen der optimalen Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Ebenen der staatlichen und supranationalen Administration gibt es freilich noch einen erheblichen Forschungsbedarf, der im Rahmen dieses Forschungsprogramms in aller Deutlichkeit hervorgetreten ist. Insbesondere bei der positiven Analyse der institutionellen Ausgestaltung der den jeweiligen föderalen Ebenen zugewiesenen Kompetenzen sind die traditionellen fiskalföderalistischen und polit-ökonomischen Ansätze durch eine institutionenökonomische Analyse zu ergänzen. Das gleiche gilt für die Analyse der Chancen und Grenzen neuer Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor sowie deren Rückwirkungen auf die effiziente vertikale Kompetenzverteilung.

¹⁷ Dieser wichtige Themenbereich ist allerdings in den Rahmen des Forschungsprogramms „Weiterentwicklung und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft“ nicht explizit einbezogen worden, weil er in einem anderen Forschungsprogramm der Bertelsmann Stiftung sowohl analytisch als auch experimentell aufgegriffen worden ist (vgl. hierzu beispielhaft Naschold und Pröhl 1994, 1995 sowie Bertelsmann Stiftung 1993a, 1993b). Eine fundierte und detaillierte Arbeit zur Reform der öffentlichen Verwaltung hat auch der Kronberger Kreis (1991) vorgelegt.

Legende geworden. Allerdings haben sich die Konstruktionsprinzipien des Führungssystems im öffentlichen Dienst kaum den dramatisch veränderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen angepaßt. Darin liegt ein wesentlicher Grund für die Unzulänglichkeit der öffentlichen Verwaltung. Die Berichte der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder belegen das Ausmaß und die Bedeutung dieser Unzulänglichkeiten. Und es gehört zu den Unzulänglichkeiten, daß diese Berichte in der Regel folgenlos bleiben.

Es ist oft angeregt worden, sich auch im öffentlichen Bereich an der Führungsphilosophie moderner Unternehmen zu orientieren und die Bausteine partizipativer Führung (Freiräume schaffen, Motivation stärken, Potentiale fördern)¹⁸ auch in der öffentlichen Verwaltung umzusetzen. Es kann aber sicher keinen Zweifel daran geben, daß Behörden Organisationen *sui generis* sind, die sich markant von privaten Unternehmen unterscheiden. Unternehmen bestehen, um Gewinne zu machen,¹⁹ der öffentliche Sektor existiert, um solche Güter und Dienstleistungen anzubieten, bei denen der Wettbewerb zwischen gewinnmaximierenden Unternehmen nicht zu den gewünschten Ergebnissen führt. Es kann deshalb nicht darum gehen, diese Unterschiede zu negieren, sondern allein darum, moderne Führungs- und Organisationsinstrumente den Zwecken dieser Organisationen und ihrer Eigenheiten entsprechend einzuführen und anzuwenden. Auch und gerade in Behörden können moderne Managementmethoden, in Verbindung mit den Möglichkeiten der Telematik, dazu beitragen, die aus der Größe der Organisation und dem Kommandowesen resultierenden Nachteile zu überwinden.

Dazu gehört zunächst einmal die Einführung einer kaufmännischen Buchführung, die die nach wie vor dominierende Kameralistik ablösen sollte. Zudem ist der Übergang zu einer stärker dezentralen Ressourcenverantwortung — ergänzt um ein leistungsfähiges Verwaltungscontrolling — notwendig, um ein wirtschaftliches Denken und Handeln in den öffentlichen Verwaltungen zu erreichen. Mehr Transparenz über die Kosten des Verwaltungsvollzugs (z.B. über statistische Kennziffern und „performance“ Indikatoren) trägt auch zu einer größeren Verantwortung und Verantwortlichkeit der Behörden gegenüber dem Steuerzahler bei. Darüber hinaus sind Reformen im öffentlichen Personal- und Besoldungsrecht unabdingbar, um die Anreize für mehr Eigeninitiative zu erhöhen und mehr Bereitschaft zur Eigenverantwortung zu schaffen.

Mehr Transparenz
und dezentrale Res-
sourcenverantwortung
erforderlich

III. Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes erhöhen

Der Arbeitsmarkt ist vom Mißtrauen gegen Markt und Wettbewerb geprägt. Die Arbeitsmarktordnung macht das bilaterale Monopol in vielen Bereichen zum Regelfall. Durch diese Marktstruktur wird von vornherein der Wettbewerbscharakter eines Marktes eliminiert, wird Macht an die Stelle von ökonomischem Gesetz gerückt. Die Konsequenz davon ist vor allem, daß spon-

¹⁸ Zu diesen „Bausteinen“ vgl. Bickenbach und Soltwedel (1996b).

¹⁹ Vgl. zur ordnungsethischen Einordnung der Gewinnmaximierung Homann (1995).

tane Korrekturprozesse, die auf Märkten üblicherweise durch Preisreaktionen hervorgerufen werden, ausbleiben. Hier besteht mithin ein grundsätzlicher Reformbedarf.

1. Anforderungen an die Institutionen des Arbeitsmarktes

a. Wie konnte es zur katastrophalen Lage auf dem Arbeitsmarkt kommen?

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt ist katastrophal (SVR 1996). Über 6 Millionen Menschen sind in Deutschland offen oder (durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik) verdeckt arbeitslos.²⁰ Von Rezession zu Rezession hat die (Sockel-)Arbeitslosigkeit zugenommen. Mehr als ein Drittel der Arbeitslosen ist länger als ein Jahr arbeitslos. Besonders dramatisch ist die Situation für gering qualifizierte Erwerbstätige.²¹

Auch wenn sich das Wirtschaftswachstum 1997 wieder beschleunigen wird, ist kaum damit zu rechnen, daß die Arbeitslosigkeit deutlich zurückgehen wird. Selbst bei optimistischen Erwartungen über die konjunkturelle Entwicklung würde die Arbeitslosigkeit unerträglich hoch bleiben; bei der langen konjunkturellen Erholung in den achtziger Jahren ist die Arbeitslosenquote nur um wenig mehr als zwei Prozentpunkte gesunken. Auch bei einer boomenden Wirtschaft — für die gegenwärtig nichts spricht — wäre es im *gegenwärtigen* System ohne weitreichende institutionelle Reformen (Abschnitt III.2) illusorisch, bis zur Jahrtausendwende gar eine Halbierung der Arbeitslosigkeit zu erwarten.

Arbeitslosigkeit
größtes Problem
für Betroffene und
Gesellschaft

Die anhaltend hohe und noch immer steigende Arbeitslosigkeit wird in fast allen Umfragen als das größte Problem angesehen, das die Menschen in Deutschland bedrückt.²² Für die Betroffenen bedeutet die Massenarbeitslosigkeit „Sinnverlust und Leid, für die Volkswirtschaft eine schwere, zunehmend (er-)drückende Last, für die Staats- und Gesellschaftsordnung ein großes Stabilitätsrisiko und ein Zeugnis der Funktionsschwäche“ (Rüthers 1996: 17). Sie ist eine gigantische volkswirtschaftliche Verschwendung und birgt die Gefahr, die Bindungswirkung des Leitbildes „Soziale Marktwirtschaft“ nachhaltig zu schwächen, ja sogar das marktwirtschaftliche System als Ganzes zu diskreditieren.

²⁰ Ohne „reguläre Stelle“, also im weitesten Sinne unterbeschäftigt, waren am Ende des Jahres 1996 sogar rd. 7,7 Millionen Menschen (FAZ vom 13. Jan. 1997, S. 13).

²¹ So betrug die Arbeitslosenquote der Erwerbspersonen ohne Berufsausbildung (in Westdeutschland) im September 1995 rd. 22 vH gegenüber 7 vH der Erwerbspersonen mit Berufsausbildung; damit hat sich die relative Position der Erwerbspersonen ohne Berufsausbildung deutlich verschlechtert: 1983 lag ihre Arbeitslosenquote noch unter 17 vH, während jene für Erwerbspersonen mit Berufsausbildung 7,5 vH betrug (eigene Berechnungen auf der Grundlage der amtlichen Arbeitsmarktstatistik).

²² In einer von der Mannheimer Forschungsgruppe Wahlen im Dezember 1996 für das ZDF-Politbarometer durchgeführten Befragung nannten 79 vH der Befragten die Arbeitslosigkeit als größtes Problem (keine Vorgabe von Alternativen, Mehrfachnennungen möglich). Damit rangierte die Arbeitslosigkeit weit vor allen anderen Problemen. Auf Platz zwei folgt mit vergleichsweise niedrigen 17 vH das Thema Renten und Alter (Süddeutsche Zeitung vom 14./15. Dezember 1996, S. 12).

Die Massenarbeitslosigkeit hat viele (angebotsseitige und nachfrageseitige) Ursachen.²³ Die Zunahme der strukturellen Arbeitslosigkeit läßt sich indes kaum erklären ohne den Blick auf die gegenüber den sechziger und siebziger Jahren entscheidend veränderten Prämissen für den Arbeitsmarkt:

Das Angebot an einfacher, gering qualifizierter Arbeit, die für den Weltmarkt produziert, hat sich dramatisch erhöht, nicht zuletzt durch die wirtschaftliche Öffnung in China und die politischen und wirtschaftlichen Reformprozesse in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern. Dadurch haben sich die relativen Faktorknappheiten weltweit zu Lasten einfacher, gering qualifizierter Arbeit verschoben. Aufgrund des zunehmend freieren internationalen Güter- und Kapitalverkehrs geraten dadurch in den traditionellen Industrieländern auch die Arbeitsmärkte und hier vor allem die Märkte für Arbeit mit geringerer Qualifikation unter einen dramatisch verschärften Wettbewerbsdruck. Die Globalisierung und der technische Fortschritt überlagern und beschleunigen den wachstumsbedingten Strukturwandel.

Im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums erhöht sich seit geraumer Zeit die Nachfrage nach Dienstleistungen stärker als die nach Industrieprodukten. Diese Art des sektoralen Strukturwandels erschwert die Absorption von Arbeitslosen, die im traditionellen Industriesektor freigesetzt wurden. Durch den nachhaltigen Wandel weg von der traditionellen industriellen Fertigung hin zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft werden viele industriebezogene spezifische Fähigkeiten obsolet; den Arbeitslosen aus dem industriellen Bereich gelingt es vielfach nicht, sich schnell genug die Fähigkeiten anzueignen, die in den Wachstumsbereichen nachgefragt werden. Damit zusammenhängend sind die Verdienstmöglichkeiten im Vergleich zu dem früheren Verdienst oft deutlich schlechter (vgl. hierzu Paqué 1995c). Dies läßt nicht dazu ein, sich so schnell wie möglich wieder ins Erwerbsleben zu integrieren, zumal sich die Zahlungen von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe am bisherigen Verdienst orientieren (Abschnitte IV.3.a und IV.3.b.α). Hinzu kommt, daß die institutionellen, gesetzlichen und tariflichen Regelungen der Rahmenordnung flexible Anpassungen oft gar nicht zulassen (Abschnitt III.2.a).

Viele Unternehmen passen sich durch organisatorische Reformen den neuen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen an (Bickenbach und Soltwedel 1996b, 1996c). Diese Reformen haben in zweifacher Hinsicht bedeutende Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt:

Zum einen sind die organisatorischen Reformen oftmals mit einem nachhaltigen Beschäftigungsabbau verbunden. Aufgrund des verschärften Wettbewerbs sind die Unternehmen gezwungen, Rationalisierungspotentiale auszuschöpfen sowie für die Fertigung von Vor- und Endprodukten (aber auch für die Forschung und Entwicklung) die (Kosten-)Vorteile unterschiedlicher internationaler Standorte und Bezugsquellen konsequent zu nutzen. Diese Entwicklung erscheint auch im Falle einer nachhaltigen konjunkturellen Belebung nicht vollständig reversibel. Die Impulse zur Verminderung der Arbeitslosigkeit werden deshalb überwiegend von neuen Unternehmen ausge-

Die Prämissen haben sich entscheidend verändert:

Weltweite Zunahme der einfachen, gering qualifizierten Arbeit ...

..., Strukturwandel von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungsgesellschaft

... und unternehmensinterne Reformen

²³ Vgl. dazu beispielsweise SVR (1994: Kapitel 5).

hen müssen. Diese werden zu einem großen Teil im Dienstleistungssektor angesiedelt sein.²⁴

Zum anderen kommen infolge der organisatorischen Veränderungen auf die Mitarbeiter in den bestehenden Unternehmen neue erhöhte Qualifikationsanforderungen — hinsichtlich ihrer Fach-, Methoden- und Sozialkompetenz — zu. In fast allen (großen) Industrieunternehmen nimmt die Nachfrage nach weniger qualifizierten Mitarbeitern ab, während der Bedarf an hoch- und mehrfachqualifizierten Mitarbeitern (zumindest relativ eher) zunimmt (vgl. hierzu auch Lindbeck und Snower 1996).

Anhaltende Fehlsteuerungen machen Reformen unabdingbar

Das institutionelle Regelwerk und die Steuerungsmechanismen auf dem Arbeitsmarkt haben diesen Veränderungen bisher nicht in ausreichendem Maße Rechnung getragen. Sie erschweren die Anpassungen an die entscheidend veränderten Umfeldbedingungen. Voraussetzung für eine Rückkehr zu einem andauernd hohen Beschäftigungsstand ist deshalb die vorbehaltlose Überprüfung und Anpassung dieses Regelwerkes. Im folgenden werden zunächst gesamtwirtschaftliche und dann einzelwirtschaftliche Aspekte betrachtet, die deutlich machen, daß umfassende Systemkorrekturen im Regelwerk erforderlich sind.

b. Gesamtwirtschaftliche Aspekte der Lohnpolitik

Die Löhne müssen reagieren ...

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht geht es bei den Reformen des institutionellen Regelwerks auf dem Arbeitsmarkt in erster Linie darum sicherzustellen, daß der Preis (hier also der Lohn) als entscheidender Steuerungsmechanismus eines Marktes auf Ungleichgewichte reagiert, und zwar sowohl im Hinblick auf die (durchschnittliche) Lohnhöhe als auch im Hinblick auf die Lohnstruktur (Siebert 1996e). Dabei ist zu berücksichtigen, daß für die Arbeitgeber nicht die Nettolöhne, sondern die gesamten Arbeitskosten inklusive aller gesetzlichen und tariflichen Lohnnebenkosten sowie die Kosten der Aufnahme und der Beendigung eines Arbeitsverhältnisses entscheidend sind. Gleichzeitig geht es aber auch darum sicherzustellen, daß Anreize bestehen, die Produktivität der Beschäftigten durch Investitionen in Sach- und Humankapital (sowie organisatorische Reformen) beständig zu erhöhen, um (langfristig) Reallohnsteigerungen zu ermöglichen, die mit einem nachhaltig steigenden Beschäftigungsniveau und einer geringeren Arbeitslosigkeit vereinbar sind.

..., aber auch die (beschäftigungsneutrale) Produktivität

Längerfristige Zurückhaltung bei Lohnerhöhungen ist ebenso notwendig ...

Eine notwendige Bedingung für eine Rückkehr zur Vollbeschäftigung ist eine nachhaltige Senkung der Kosten des Faktors Arbeit. Die Arbeitnehmer können hierzu durch eine auf längere Sicht durchgehaltene Lohnzurückhaltung beitragen: Da die globalen Finanzmärkte einen international weitgehend einheitlichen Realzins erzwingen, hilft Lohnzurückhaltung, die Sachkapitalrendite — den wichtigsten Einflußfaktor für die Investitionstätigkeit — zu erhöhen.²⁵ Die Sachkapitalinvestitionen beeinflussen wiederum die Veränderung des Kapitalstocks, also der physischen Produktions-

²⁴ Dies unterstreicht die Dringlichkeit einer möglichst vollständigen Privatisierung und einer umfassenden Deregulierung.

²⁵ Zum Zusammenhang zwischen Sachkapitalrendite und Investitionstätigkeit vgl. Döpke (1994).

kapazitäten, die zusammen mit dem Humankapital auf mittlere Sicht die Dynamik des wirtschaftlichen Wachstums bestimmen. So wie der Sachverständigenrat in den sechziger und siebziger Jahren einen „Hochbeschäftigungssicherungsabschlag“ von dem verteilbaren gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachs eingefordert hat, muß es nunmehr um einen deutlichen „Beschäftigungserhöhungsabschlag“ gehen, damit ein insgesamt beschleunigtes Wachstum mit einer größeren Nachfrage nach Arbeit einhergeht.

Die Aufgabe der Lohnpolitik erschöpft sich aber nicht darin, Arbeit insgesamt zu verbilligen und die Sachkapitalrendite zu erhöhen. Gerade vor dem Hintergrund des weltweit drastisch und dauerhaft gestiegenen Angebots an Arbeit einfacher Qualifikation stellt sich das zusätzliche Problem, diese veränderten Knappheitsverhältnisse in Preissignale umzusetzen, also die Lohnstruktur weiter aufzufächern. Die Preissignale müssen deutlich machen, daß (schon auf kurze Sicht) die gegenwärtigen Einkommensansprüche für weniger qualifizierte Arbeit am Markt nicht mehr zu realisieren sind. Das Tempo, in dem (im Industriesektor) die Arbeitsplätze dieser Arbeitskräfte abgebaut werden, kann dadurch verlangsamt werden — es wird also gleichsam Zeit gekauft. Auf lange Sicht geht es jedoch nicht ohne verstärkte Investitionen in das Humankapital; eine breitere Lohnspreizung gibt dafür die richtigen Anreize.

... wie eine größere Flexibilität der Lohnstruktur

c. Gegenargumente greifen zu kurz

Gegen eine Politik der Lohnzurückhaltung und der stärkeren Lohndifferenzierung wird in der politischen und in der akademischen Debatte eine Reihe von Gegenargumenten vorgebracht. Träfen sie zu, wären andere Anforderungen an die Institutionen des Arbeitsmarkts zu stellen. Auf die wichtigsten Gegenargumente soll hier kurz eingegangen werden, so auf das Aufwertungsargument, Kaufkraftargument, Lohnpeitschenargument, Verelendungs- und Rabatzargument, Gerechtigkeits- und Verteilungsargument und das Rationierungs- oder Arbeitszeitverkürzungsargument.

Das Aufwertungsargument

Gegen eine Politik der Lohnzurückhaltung wird oft eingewendet, sie bringe nichts ein, da ihre Effekte durch eine induzierte Aufwertung der Währung neutralisiert würden. Diese Aufwertung würde die preisliche Wettbewerbsfähigkeit inländischer Unternehmen auf den Auslandsmärkten beeinträchtigen und die Importkonkurrenz verstärken — der Effekt der Lohnzurückhaltung würde konterkariert.²⁶

Tatsächlich vermag eine solche Währungsaufwertung den Primäreffekt einer Lohnkostensenkung jedoch allenfalls zum Teil zu neutralisieren. Bei der Wirkung der Reallohnzurückhaltung sind zwei Effekte auseinanderzuhalten, der Substitutionseffekt und der Outputeffekt: *Zum einen* verändert sich durch die Lohnzurückhaltung der relative Preis von Arbeit, also das Faktorpreisverhältnis. Arbeit wird insbesondere relativ zum Faktor Kapital billiger. Dieser Substitutionseffekt wirkt immer zugunsten des relativ billi-

²⁶ Vgl. zur Diskussion dieses Arguments auch Siebert (1996c).

ger gewordenen Faktors. Wenn erwartet werden kann, daß diese relative Verbilligung längere Zeit andauert und nicht gleich wieder zunichte gemacht wird, wenn sich die Beschäftigungslage verbessert, wird es lohnender, wieder relativ mehr Arbeit im Produktionsprozeß einzusetzen. *Zum zweiten* bewirkt eine relative Verbilligung des Faktors Arbeit, daß die Kosten der Produktion insgesamt sinken. Der Outputpreis kann gesenkt, der Absatz gewinnbringend erhöht werden. Es wird also insgesamt mehr produziert (Outputeffekt). Die Nachfrage nach allen Faktoren — insbesondere auch nach Arbeit steigt.

Die relative Verbilligung des Faktors Arbeit bleibt wirksam

Kommt es nun im Gefolge einer gesamtwirtschaftlichen Lohnzurückhaltung zu einer Aufwertung der Währung, so wird allenfalls der Outputeffekt vermindert. Der Substitutionseffekt indes bleibt wirksam. Er wirkt in Richtung auf mehr Beschäftigung. Der positive Effekt wird noch verstärkt, wenn die durch eine Lohnzurückhaltung zu erwartende Rentabilitätsverbesserung zu einem Kapitalzustrom aus dem Ausland führt: Auch wenn dieser Kapitalzustrom eine Aufwertungstendenz impliziert, bewirkt das nunmehr größere Angebot an Kapital eine Zunahme der Investitionstätigkeit und damit auch eine Zunahme der Beschäftigung.

Zu berücksichtigen ist auch, daß nicht alle Branchen dem internationalen Wettbewerb gleichermaßen ausgesetzt sind. In Branchen, die weniger stark im internationalen Wettbewerb stehen, verbessert sich durch die Lohnzurückhaltung die Erlös-Kosten-Relation dauerhaft. Insbesondere würden auch die öffentlichen Haushalte entlastet. Letzteres könnte allen Unternehmen (und Haushalten) in Form niedrigerer Steuern zugute kommen. Eine mögliche Aufwertung der Währung ist mithin kein Argument gegen eine Politik der Lohnzurückhaltung.

Das Kaufkraftargument

Gegen eine zurückhaltende Lohnpolitik wird auch eingewendet, daß sinkende (oder stagnierende) Realeinkommen die Nachfrage nach Gütern (deutscher Unternehmen) stagnieren lasse und dadurch (auch angesichts der Produktivitätssteigerungen in den Unternehmen) zu weniger Beschäftigung führt. Eine zu Reallohnseinbußen führende Lohnzurückhaltung würde die Kaufkraft der Arbeitnehmerhaushalte weiter verringern und die Absatz- und Gewinnsituation der Unternehmen und die Beschäftigungssituation der Arbeitnehmer weiter verschlechtern. Eine Anhebung der Löhne führe im Gegenteil zu einer Steigerung der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen und damit zu einer Verbesserung der Beschäftigungslage.

Das Kaufkraftargument unterschätzt die Bedeutung der Kosteneffekte in einer offenen Wirtschaft

Wenig Berücksichtigung findet bei den Befürwortern dieses Arguments, daß Unternehmen durch Lohnsteigerungen, die auf ein Anheben der nominalen Inlandsnachfrage zielen, verstärkt Anreize haben, Arbeit durch Kapital zu ersetzen sowie Produktion ins Ausland zu verlagern. Die Produktion wird teurer, die internationale Konkurrenzfähigkeit sinkt. Die Unternehmen der Exportwirtschaft, die die Lohnkosten in einem harten internationalen Wettbewerb nicht überwälzen können, würden Marktanteile verlieren. Ausländische Produkte würden sich relativ verbilligen. Insgesamt würden Arbeitsplätze verlorengehen. Zwar käme es zu einer Abwertung der Währung, aber auch sie würde nicht helfen — es handelt sich hier um das spiegelbildliche

Analogon zu dem oben diskutierten Aufwertungsargument. Im Bereich der — relativ — geschützten Binnensektoren sind die Chancen größer, die gestiegenen Beschäftigungskosten zu überwälzen; die resultierenden Preissteigerungen wirken jedoch einer Erhöhung der Realeinkommen, die eine notwendige Bedingung für mehr Nachfrage, Produktion und Beschäftigung ist, entgegen. Als Fazit läßt sich festhalten: Das Kaufkraftargument basiert auf einer Milchmädchenrechnung. Die Kaufkraft kann nur von der Angebotsseite her gesteigert werden, indem in der Produktion höhere Einkommen entstehen (Siebert 1996d: 20).²⁷

Plausibler erscheint indes eine andere Kausalkette, die auf die abnehmende gesamtwirtschaftliche Kaufkraft abstellt: Im Zeitablauf sind Steuern und Abgaben sehr viel stärker als die Einkommen gestiegen. Die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes wird dadurch unmittelbar berührt: „Die starke Progressivität des Systems der Besteuerung der Einkommen sowie die Tatsache, daß ein Großteil aller Steuern und Abgaben aus der Besteuerung der Arbeitseinkommen herrührt, treibt die Keile zwischen den Marktpreisen für Arbeit und Arbeitskosten bzw. Arbeitsentgelt tiefer“ (Boss et al. 1996a: 52). So sind seit Ende der achtziger Jahre die realen verfügbaren Einkommen aus unselbständiger Arbeit nicht mehr gestiegen, zuletzt sogar zurückgegangen. Dies rechtfertigt jedoch nicht eine expansive Lohnpolitik zur Wiederherstellung der ursprünglichen Realeinkommenssituation, vielmehr muß diesem Problem auf dem Wege des Zurückdrängens der ausufernden Staats-tätigkeit (Kapitel II) und einer Reform der sozialen Sicherungssysteme (Kapitel IV) begegnet werden.

Das Lohnpeitschenargument

Darin, daß weniger produktive Unternehmen und Branchen durch höhere Lohnabschlüsse gezwungen werden, verstärkt zu rationalisieren oder aus dem Markt auszuschneiden, sehen einige eher als einen Vorteil denn als einen Nachteil hoher Lohnabschlüsse. Dadurch werde nämlich der Produktivitätsfortschritt und der Strukturwandel hin zu innovativen Produkten mit hoher Wertschöpfung beschleunigt und die internationale Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft insgesamt gestärkt. Überdurchschnittlich produktive Unternehmen verfügten hingegen über genügend Mittel zur Finanzierung von Investitionen in Sach- und Humankapital und würden von einer expansiven Lohnpolitik nicht nachteilig berührt.

Ein zusätzlicher Rationalisierungsdruck durch die „Lohnpeitsche“ wäre volkswirtschaftlich jedoch kontraproduktiv, solange die Arbeitslosigkeit so hoch ist (Giersch 1996: 64). Der Strukturwandel und die Rationalisierungsprozesse in den Unternehmen müssen nicht durch einen erhöhten Lohndruck und eine forcierte Erhöhung des Kostenniveaus künstlich stimuliert werden.

Kaufkraftverluste durch Zugriff des Staates können nicht durch eine expansive Lohnpolitik aufgefangen werden

Künstlicher Rationalisierungsdruck durch Lohnsteigerungen ...

... ist volkswirtschaftlich kontraproduktiv

²⁷ Die Befürworter des Kaufkraftargumentes erliegen einer analytischen Verwirrung: Zwar mag es durchaus Situationen geben, in denen Arbeitslosigkeit durch ein zu geringes Angebot an Geld verursacht wird (Geldmangel-Arbeitslosigkeit). Allerdings kann nur die Notenbank das Geldangebot ausweiten und bewirken, was mit dem Kaufkraftargument intendiert wird, nämlich die nominale Inlandsnachfrage zu steigern. Das Kaufkraftargument verwechselt „die Arbeitgeber, die das Geld den Arbeitern geben sollen, mit der Zentralbank, die für das Geldangebot allein zuständig ist“ (Giersch 1985: 23). An Geld mangelt es aber gegenwärtig nicht (vgl. Boss et al. 1996a, 1996b).

Vom globalen Wettbewerb geht genügend Druck auf die Unternehmen aus, sich durch Prozeß- und Produktinnovationen behaupten zu müssen. Weniger Protektionismus und ein durchgreifender Subventionsabbau wären für die Dynamik des Strukturwandels hilfreicher als eine „Lohnpeitsche“ (Soltwedel 1996b: 17).

Das „Verelendungs- und Rabatz-Argument“

Knappheitsgerechte
Differenzierung der
Arbeitsentgelte ...

Gerade auch die Empfehlung für eine deutlichere Spreizung der Lohnstruktur, im Klartext also das (möglicherweise auch absolute) Absenken der Löhne für Arbeitskräfte mit einfacher Qualifikation, ruft den massiven Widerstand der betroffenen Gruppen und der sie vertretenden Gewerkschaften hervor. Dabei wird die Befürchtung geäußert, daß die absoluten Löhne dieser Arbeitskräfte letztlich auf das Niveau in den mittel- und osteuropäischen Staaten sinken müßten oder gar auf das Niveau der Löhne in den Entwicklungs- und Schwellenländern. Wer einer solchen Entwicklung das Wort rede, gefährde den sozialen Frieden, der auch im ökonomischen Sinn ein hohes Gut ist, und habe dann letztlich sogar die Ursache und den Widerstand bis hin zur Gewalt („Rabatz“) zu vertreten.

... führt nicht zur
Verelendung der
Massen ...

Zunächst einmal ist festzuhalten: Niedrige Löhne sind meistens mit einer entsprechend niedrigeren Produktivität der Arbeitskräfte verbunden; *insoweit* besteht gar kein Kostenvorteil (Abschnitt III.3) Die Theorie des internationalen Handels hat zudem deutlich gemacht, daß es nicht die absoluten, sondern die komparativen Kostenvorteile sind, die die treibende Kraft im internationalen Handel sind und die das Muster der Spezialisierung zwischen den beteiligten Ländern bestimmen. Wenn es den Unternehmen durch schnelle Anpassungen an veränderte Marktbedingungen und eine hohe Innovationsrate gelingt, im Strukturwandel die Nase vorn zu haben, profitiert letztlich auch einfache Arbeit von der höheren Produktivität des komplementären Sach- und Humankapitals. Die Befürchtung, daß die Löhne im Zuge der Globalisierung gleichsam „ins Bodenlose“ fallen, ist deshalb nicht begründet.

Auch der Hinweis auf die große Zahl der sog. „working poor“ in den USA muß relativiert werden. Eine stärkere, knappheitsorientierte Lohndifferenzierung wird in Deutschland aufgrund der gleichmäßigeren Verteilung des Humankapitals kaum zu einer so ungleichen Lohn- und Einkommensverteilung führen wie in den Vereinigten Staaten oder dem Vereinigten Königreich (Abschnitte III.2.d und III.3). Dennoch sollte man sich „keinen Illusionen hingeben darüber, welch großes Maß an Ungleichheit die Vollbeschäftigung bei zunehmender Globalisierung von uns in Deutschland verlangt“ (Giersch 1996: 61). Allerdings stellt die Aufteilung der Gesellschaft in Arbeitsplatzbesitzer und Arbeitslose eine noch größere Ungleichheit dar. Dies vor allem dann, wenn die Arbeitslosen kaum mehr Aussichten auf eine Reintegration ins Arbeitsleben haben.

..., hilft aber beim
Wiedereinstieg in den
Arbeitsmarkt

In Betracht zu ziehen ist dabei auch, daß es Arbeitskräfte gibt, die kein (neues) Humankapital erwerben können oder wollen. Die Vorstellung, in Deutschland durchgängig Produkte herstellen zu können, die die Zahlung der höchsten Löhne ermöglichen, ist deshalb nicht nur eine riskante, sondern auch eine verantwortungslose Strategie (Möschel 1996a: 41). Sie nimmt kei-

nerlei Rücksicht auf die Interessen derjenigen Arbeitnehmer, die aufgrund fehlender (kurzfristiger) Qualifizierbarkeit nicht nur Hightech und Blaupausen liefern können und denen ebenfalls eine Chance zur Beschäftigung verbleiben sollte. Es ist eine soziale Verpflichtung, daß sich im Arbeitsmarkt auch für sie Beschäftigungsmöglichkeiten bieten. Zudem werden die Möglichkeiten, die sozialstaatlichen Institutionen zu finanzieren, gefährdet, wenn es nicht gelingt, das Beschäftigungsproblem zu lösen. Insofern stellt der Hinweis, niedrigere Löhne und die daraus resultierende größere Ungleichheit beinhaltet einen erheblichen sozialen Sprengstoff und gefährdet den sozialen Frieden („Rabatz-Argument“), letztlich keinen überzeugenden Einwand gegen eine beschäftigungsorientierte (stärker differenzierte) Lohnpolitik dar.

Das Gerechtigkeits-/Verteilungsargument

Von einer mangelnden Kenntnis der Fakten und einem mangelnden Verständnis für die marktwirtschaftlichen Wettbewerbsprozesse zeugt das Argument, die Unternehmen machten ganz ansehnliche Gewinne und sie hätten doch auch eine „soziale Verpflichtung“, Arbeitsplätze zu erhalten. Eng verbunden damit ist die in Deutschland mit oft sehr oberflächlich anmutenden Argumenten geführte „shareholder value“-Debatte, in der von den Kritikern des „shareholder value“ insbesondere die Gleichzeitigkeit von steigenden Aktienkursen und (Top-)Managergehältern einerseits und der Forderung nach Lohnmäßigung andererseits gegeißelt wird.

Appelle an die soziale Verpflichtung der Unternehmen ...

Dieses Argument verkennt zum einen, daß es nicht die Gewinne der in Deutschland ansässigen Unternehmen *per se* sind, die über die Attraktivität des „Produktionsstandortes Deutschland“ und damit auch über mehr oder weniger Arbeitsplätze entscheiden. Entscheidend ist vielmehr die Höhe der Rendite inländischer Sachinvestitionen relativ zu anderen inländischen und ausländischen Investitionsmöglichkeiten. Zum anderen verkennt das Argument die positive und vor allem die normative Rolle des Wettbewerbs und der Gewinnmaximierung. Appelle an die Unternehmen, sie sollten sich aufgrund ihrer sozialen Verantwortung oder aus Patriotismus mit den in Deutschland zu erwirtschaftenden Gewinnen bzw. Renditen zufriedengeben, werden angesichts des internationalen Wettbewerbs keinen (dauerhaften) Erfolg haben — und dies wäre letztlich auch gar nicht wünschenswert. Denn der „grundlegende Gedanke der modernen Marktwirtschaft, die wegen ihrer Erfolge eine ethische Rechtfertigung hat, besteht darin, daß *jede* Handlung von Akteuren im Markt unter Wettbewerbsdruck stehen *soll*“.²⁸

... verkennen die Rolle des Wettbewerbs

Der Wettbewerb zwingt die Unternehmen, auf zu hohe Lohnkosten durch Beschäftigungsabbau oder -verlagerung ins Ausland zu reagieren. Die Globalisierung bietet den Unternehmen vielfältige Optionen hierzu und verschärft zugleich den Wettbewerbsdruck, diese Optionen auch tatsächlich wahrzunehmen. Diese Optionen nicht wahrzunehmen hieße angesichts des

²⁸ Vgl. Homann (1995:15) sowie Bickenbach und Soltwedel (1996a). Ihrer moralischen Pflicht, der Solidarität aller zu dienen, können Unternehmen unter Bedingungen des von einer geeigneten Rahmenordnung gesteuerten Wettbewerbs nur entlang der ökonomischen Handlungslogik (Gewinnmaximierung) dienen und nicht gegen sie. Versuche, die marktwirtschaftliche Ordnungspolitik durch einzelwirtschaftliche moralische Engagements dauerhaft zu ersetzen, unterlaufen die Funktionsbedingungen des Wettbewerbs.

verschärften Wettbewerbs, das Überleben des Unternehmens insgesamt — und damit auch die verbleibenden Arbeitsplätze — zu gefährden.

Eine wohlverstandene Gewinnmaximierung bedeutet dabei in aller Regel jedoch gerade nicht, daß eine Unternehmenspolitik betrieben wird, die die Mitarbeiter ausschließlich als Kostenfaktor und Unsicherheitsquelle ansieht. Eine solche Strategie wäre angesichts der Bedeutung, die einer gut ausgebildeten und motivierten Belegschaft für den Unternehmenserfolg zukommt, eine Strategie der Selbstschädigung (Bickenbach und Soltwedel 1996b).

Das Rationierungs- oder Arbeitszeitverkürzungsargument

Kollektiv erzwungene
Arbeitszeitverkürzung
...

Eine kollektive Arbeitszeitverkürzung wird von vielen Arbeitnehmern und von den Gewerkschaften (immer noch) als wirksames Instrument zur Reduktion der Arbeitslosigkeit angesehen. Es wird die Forderung erhoben, zusätzliche Arbeitszeitverkürzungen zu vereinbaren, um so einen Beitrag zur Erhöhung der Beschäftigtenzahl zu leisten. Dieser Forderung liegt die Vorstellung zugrunde, daß ein gegebenes (gesamtwirtschaftliches) Arbeitsvolumen durch eine Verteilung der individuellen Arbeitszeit auf mehr Beschäftigte umverteilt werden könne und solle. Die Vorstellung, die Arbeitsnachfrage in einer Volkswirtschaft sei schicksalhaft vorgegeben, ist jedoch falsch. Auch und gerade unter den Bedingungen globalen Wirtschaftens hängt die gesamte Nachfrage nach Arbeitskräften von der Rentabilität der Arbeitsplätze, also insbesondere von der Leistungsfähigkeit und -bereitschaft der Arbeitnehmer im Verhältnis zu ihren Lohnansprüchen, ab.

... ein falscher und
gefährlicher Weg

Mit der Strategie einer kollektiven Arbeitszeitverkürzung kapituliert man nicht nur vor dem eigentlichen Problem; man gefährdet zugleich die Ziele eines dauerhaft höheren Beschäftigungsstands, der Sicherung oder gar Steigerung des Lebensstandards und erst recht die dauerhafte Solidität der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Diesen Zielen ist nicht durch resignativen Leistungsverzicht — in der Form kollektiv verordneter Arbeitszeitverkürzung — näherzukommen, sondern durch eine höhere Leistungs- und Anpassungsbereitschaft.

Freiwillige Teil-
zeitarbeit ...

Vielfach wird auch die verstärkte Schaffung (Förderung) von Teilzeitarbeitsplätzen gefordert. Tatsächlich ist der Anteil der Teilzeitarbeitsplätze an der Zahl aller Arbeitsplätze in Deutschland im internationalen Vergleich recht niedrig. Auch „ist nicht von der Hand zu weisen, daß durch einen höheren Umfang von Teilzeitarbeitsplätzen zusätzliche Beschäftigung geschaffen werden kann. Es muß sich allerdings um freiwillige Teilzeitbeschäftigung handeln, und sie muß sich für die Unternehmen rechnen. Mehr Teilzeitarbeit als Umverteilung eines angeblich gegebenen Arbeitsvolumens zu betreiben, wäre nicht sinnvoll; dies liefe auf eine Teilzeit-Arbeitslosigkeit hinaus“ (SVR 1994: Ziffer 469).

... und freiwillige Ar-
beitszeitverkürzung
sind marktconform

Generell gilt, daß gegen eine Arbeitszeitverkürzung dann nichts einzuwenden ist, wenn sie auf einer freiwilligen (individuellen) Vereinbarung zwischen Arbeitnehmer und Unternehmen beruht und nicht zu Lasten der Allgemeinheit (der Sozialkassen) geht. Während einheitlich kürzere Arbeitszeiten sicherlich mehr schaden als nützen, können flexible Arbeitszeiten, die sowohl den unterschiedlichen Präferenzen der Arbeitnehmer als auch den recht verschiedenen Bedürfnissen der Unternehmen entsprechen, einen

wichtigen Beitrag, zur Erhöhung des allgemeinen Wohlstands leisten (vgl. Berthold und Fehn 1996: 266 sowie die folgenden Abschnitte dieses Berichts). Flexible Arbeitszeiten verringern „den Zielkonflikt zwischen höheren Realeinkommen und mehr Beschäftigung“ (SVR 1995: Ziffer 378), der sich insbesondere im Falle kollektiver Arbeitszeitverkürzungen in ganzer Schärfe stellt.

d. Einzelbetriebliche Aspekte der Lohnpolitik

Die gesamtwirtschaftlichen Aspekte der Lohnpolitik tragen für sich genommen den Differenzierungsnotwendigkeiten auf Unternehmensebene nicht hinreichend Rechnung. Eine gesamtwirtschaftlich durchaus zweckmäßige Leitlinie für die Entwicklung der Reallöhne kann einzelne Unternehmen angesichts des Konkurrenz- und Kostendrucks offenbar nicht selten an die Belastungsgrenze führen. Andererseits sind viele Unternehmen nicht zuletzt aufgrund der hohen Qualifikation und Leistungs- bzw. Innovationsbereitschaft ihrer Mitarbeiter hoch profitabel. Forderungen nach Lohnzurückhaltung und Lohndifferenzierung können deshalb nicht bedeuten, daß alle Unternehmen oder auch nur alle Unternehmen einer Branche einheitlich auf Lohnerhöhungen verzichten oder gar Lohnsenkungen vereinbaren sollten. Die Lohnerhöhungsspielräume in den Unternehmen selbst innerhalb einer Branche sind zu unterschiedlich, als daß es sinnvoll wäre, eine für alle Unternehmen einer Branche einheitliche Lohnsteigerung oder -senkung zu vereinbaren.

Dies gilt um so mehr, als die Entlohnung der Mitarbeiter für die Unternehmen nicht nur einen Kostenfaktor darstellt, sondern gleichzeitig als Instrument zur Förderung der Motivation und zur Verringerung der Fluktuation der Mitarbeiter dient (Effizienzlohnargument). Eine Erhöhung der Entlohnung kann deshalb in jedem einzelnen Unternehmen bis zu einem bestimmten Niveau zu einer Erhöhung der Produktivität und zu einer Verbesserung der Gewinnsituation des Unternehmens führen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Entlohnung an die individuelle Leistung oder den Erfolg des Unternehmens gekoppelt ist.

Unter den geänderten Umfeldbedingungen werden Flexibilität und Innovationsfähigkeit für viele Unternehmen zu entscheidenden Wettbewerbsparametern. Die erforderliche nachhaltige Steigerung von Flexibilität und Innovationsfähigkeit der Unternehmen ist aber nur zu erzielen, wenn es gelingt, bislang weitgehend ungenutzte Ressourcen und Kreativitätspotentiale innerhalb der Unternehmen zu mobilisieren. Es gilt, allen Mitarbeitern die notwendigen Freiräume zu eröffnen, sie zu eigenständigem (gleichsam „unternehmerischem“) Denken und Handeln zu motivieren und zu qualifizieren. In einer Vielzahl von Unternehmen wird zu diesem Zweck mit neuen oftmals stärker partizipativen Führungsgrundsätzen bzw. -instrumenten und Organisationsstrukturen experimentiert (Bickenbach und Soltwedel 1996c).

Dabei zeigt sich, daß sich die potentiellen Leistungssteigerungen neuer Führungsinstrumente erst aus dem Zusammenwirken der verschiedenen Bausteine partizipativer Führung und Unternehmensorganisation (Dezentralisation und Delegation von Entscheidungskompetenzen und Verantwortung,

Heterogenität der Unternehmen ...

... und Umsetzung neuer Führungs- und Organisationsprinzipien ...

... erfordern breite Differenzierungsmöglichkeiten

kooperative Unternehmenskultur, leistungsbezogene Entlohnungssysteme, Gewinn- und Kapitalbeteiligungen sowie eine systematische Personal- und Führungskräfteentwicklung) ergeben. Aufgrund der Differenziertheit und Komplexität der Anpassungserfordernisse kann es kein Patentrezept auf dem Weg zur partizipativen Führung geben.

Es wird deshalb immer problematischer, auf zentraler, überbetrieblicher Ebene Lohngruppen mit entsprechenden Arbeitsplatzbeschreibungen festzulegen, in die die einzelnen Arbeitnehmer hineingepreßt werden müssen. Solche Festlegungen beschränken die Möglichkeiten, die Kooperations- und Leistungsbereitschaft der Arbeitnehmer durch Lohnanreize zu erhöhen ebenso wie die Möglichkeiten, die Qualifikation der Arbeitnehmer durch einen individuellen Mix von formellen und informellen Weiterbildungsmaßnahmen und einen regelmäßigen Wechsel von Aufgabenfeldern zu fördern. Die Unternehmen brauchen einen erheblichen Spielraum bei der Anpassung und Ausgestaltung von Arbeitsaufgaben, Entlohnungssystemen und Weiterbildungsprogrammen. Die unternehmensinternen Experimentierprozesse und Veränderungen erfordern ausreichende Freiräume und Differenzierungsmöglichkeiten in den tarifvertraglichen und (arbeits-)rechtlichen Rahmenbedingungen.

Viele der sich im Rahmen der neuen Führungs- und Organisationsstrukturen herausbildenden Instrumente lassen sich nur dezentral auf Unternehmensebene ausgestalten und implementieren. Zu solchen Instrumenten gehören leistungsabhängige Entgeltsysteme und Gewinnbeteiligung, Beschäftigungs- und Standortsicherungsverträge, Regelungen zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten und Maßnahmen zur langfristigen Mitarbeiterentwicklung.

Leistungsabhängige Entgeltsysteme und Gewinnbeteiligung

Leistungsabhängige Entgeltsysteme können nur dann zielgerichtet motivieren, wenn sie an die spezifischen Arbeitsaufgaben und Leistungsanforderungen angepaßt sind. Diese allerdings verändern sich im Rahmen der organisatorischen Veränderungen teilweise dramatisch; mit ihnen müssen sich auch die Entgeltsysteme entsprechend verändern. In erster Linie muß der leistungsabhängigen Entlohnung zukünftig ein komplexerer Leistungsbegriff zugrunde gelegt werden, als dies etwa beim Akkordlohn bisher der Fall war. Die von den Mitarbeitern geforderte (und finanziell zu fördernde) Leistung bezieht sich nicht mehr nur auf ein Leistungskriterium (wie etwa die Mengenleistung). Es wird auch nicht mehr nur eine höhere Intensität ihres Arbeitseinsatzes gefordert, sondern im Rahmen eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses eine stete Optimierung der Produkte und Prozesse.

Auch von der Beteiligung der Mitarbeiter am Erfolg bzw. Gewinn des Gesamtunternehmens können erhebliche positive Effekte auf die Identifikation und die Motivation der Mitarbeiter ausgehen. Bei der konkreten Ausgestaltung von Gewinn- bzw. Erfolgsbeteiligungsmodellen bedarf es der Festlegung der organisatorischen Bereiche, an deren Erfolgen der Mitarbeiter beteiligt werden soll (Unternehmensebene, Profit-Center, Geschäftsbereich oder Arbeitsgruppe). Dabei sind Kombinationen verschiedener Unternehmensebenen denkbar, wobei die Gewichtung für verschiedene Mitarbeitergruppen durchaus unterschiedlich ausfallen wird. Ähnlich wie bei der Über-

legung zum individuell leistungsbezogenen Entgelt sollte den jeweiligen Mitarbeitergruppen klar werden, daß sie in ihrem Kompetenzrahmen Einfluß haben auf die Höhe des Erfolges und damit auch auf ihre (Beteiligungs)Prämie. In einem Flächentarif festgelegte weitgehend einheitliche Beteiligungsregelungen können dem notwendigen Differenzierungsbedarf in der Ausgestaltung nicht gerecht werden. Die konkrete Ausgestaltung der Beteiligungsregelung muß auf Unternehmens- oder Betriebsebene erfolgen.

Beschäftigungssicherungs- bzw. Standortsicherungsverträge

Unter bestimmten Voraussetzungen sind Verträge, die gleichzeitig Lohnhöhe und Beschäftigung festlegen, reinen Lohnverträgen überlegen. Sowohl Unternehmen als auch Arbeitnehmer können sich durch entsprechende Verträge besserstellen. Als Beschäftigungssicherungs- oder Standortsicherungsverträge werden solche Verträge in letzter Zeit verstärkt im Rahmen von Betriebsvereinbarungen zwischen Unternehmensleitungen und Belegschaften abgeschlossen. Diese Verträge sind „dadurch gekennzeichnet, daß die Unternehmensleitung Beschäftigungszusagen für einige Jahre gibt, etwa auch in der Form, daß bestimmte Produktionslinien an einem Standort erhalten werden, und daß die Belegschaften Zugeständnisse bei den Tarifen machen“ (Siebert 1996d: 7). In der Zukunft wird solchen Verträgen vermutlich eine noch größere Bedeutung zukommen. Sie können allerdings nur auf der Unternehmensebene abgeschlossen werden, „denn kein Arbeitgeberverband kann einzelne Unternehmen, sofern diese überhaupt tarifgebunden sind, zur Einhaltung irgendwelcher Beschäftigungszusagen zwingen, die auf der Verbandsebene vereinbart wurden“ (Franz 1996: 36). Ein „Bündnis für Arbeit“ kann sinnvoll und rechtsverbindlich nur auf Unternehmensebene geschlossen und durchgesetzt werden.²⁹

Regelungen zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten

Ein wichtiges Instrument zur Kostensenkung und zur Steigerung der Reaktionsfähigkeit der Unternehmen stellt die Flexibilität der Arbeitszeiten dar. Dabei geht es in den einzelnen Unternehmen zumeist um eine Verlängerung und Flexibilisierung der Maschinenlaufzeiten (mit dem Ziel der Kostensenkung) sowie um eine flexible Anpassung der Arbeitszeit an betriebliche Erfordernisse (an die Kundenwünsche) bei konjunkturellen, saisonalen oder auch rein zufälligen Auftragsschwankungen. Oft werden Jahresarbeitszeitkonten oder Modelle, in denen Überstunden über einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren ausgeglichen werden können, am besten den betrieblichen Erfordernissen entsprechen (Schellhaaß 1996: 16).

Auch die konkrete Ausgestaltung flexibler Arbeitszeitmodelle muß auf betrieblicher Ebene vorgenommen werden. Nur dort lassen sich die speziellen Wünsche der Mitarbeiter (unterschiedliche Präferenzen bzgl. der Freizeit-Einkommensentscheidung, unterschiedliche familiäre Restriktionen) ebenso berücksichtigen wie die wirtschaftlichen Anforderungen an die Unternehmen.

²⁹ Allerdings sind entsprechende Betriebsvereinbarungen derzeit gemäß §77 Abs. 3 des Betriebsverfassungsgesetzes vom Gesetz her nichtig, wenn sie nicht in den Flächentarifverträgen ausdrücklich vorgesehen sind. Vgl. Abschnitt III.2.b.

Maßnahmen zur langfristigen Mitarbeiterentwicklung

Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß auf die Mitarbeiter in vielen Unternehmen infolge der organisatorischen Umgestaltung neue, erhöhte Qualifikationsanforderungen zukommen werden. Nachdem die Diskrepanz zwischen Qualifikationsanforderungen und Qualifikationspotentialen in der Vergangenheit häufig durch eine anforderungsreduzierende Arbeitsorganisation, insbesondere eine zunehmende Arbeitsteilung, geschlossen wurde, wird jetzt deutlich, daß entgegen früher häufig geäußerten Befürchtungen gerade die neuen Technologien und neuen Formen der Produktionsorganisation diese Tendenz umgekehrt und zu einem hohen Qualifizierungsbedarf geführt haben. Die kontinuierliche Entwicklung und Weiterqualifizierung der gesamten Belegschaft wird zur entscheidenden Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

„training-on-the-job“
ist vorrangig

Aufgrund der zunehmenden Bedeutung arbeitsplatz- und betriebspezifischer Fähigkeiten und Kenntnisse werden den unternehmensinternen und hier vor allem den „on-the-job“-Maßnahmen der Weiterbildung die größte Bedeutung für die Personalentwicklung zukommen. Gruppen- und Projektarbeit und der regelmäßige Aufgabenwechsel auch über Gruppen-, Abteilungs- und Bereichsgrenzen hinweg (Job-Rotation) stellen zentrale Instrumente der Personalentwicklung dar. Bei der Entwicklung effizienter Formen der Weiterbildung und der Personalentwicklung wird dabei auch der Frage, wie die Weiterbildungsstrategien mit der Gestaltung von Anreizsystemen verknüpft werden sollen, eine besondere Bedeutung zukommen.

Die Entwicklung und Umsetzung effizienter Formen der Weiterbildung und Personalentwicklung kann deshalb effektiv nur auf Unternehmensebene erfolgen. Auch die Bedingungen für eher grundlegende Humankapitalinvestitionen, die längere Fortbildungsphasen erfordern und nicht on-the-job erworben werden können, können vor allem auf Unternehmensebene durch flexiblere Arbeitszeiten und durch freie Vereinbarungen über Vergütungen, Bindungs- und Rückzahlungsmöglichkeiten erleichtert werden (Eekhoff 1996b: 8 f.).

Informelle Vereinbarungen erfordern vertrauensvolle Unternehmenskultur

Hinsichtlich der genannten Instrumente sprechen neben dem erheblichen Differenzierungsbedarf zwischen den Unternehmen vor allem die Kosten (bzw. die Unmöglichkeit) einer „vollständigen“ Beschreibung von Leistung und Gegenleistung für eine dezentrale Ausgestaltung in den einzelnen Unternehmen. Oft werden nur informelle, implizite Vereinbarungen über Leistung und Gegenleistung getroffen werden können. Bei der Anbahnung und Durchsetzung solcher impliziter Vereinbarungen kommt der Unternehmenskultur und dem Vertrauen zwischen Unternehmensleitung und Belegschaft (bzw. einzelнем Mitarbeiter) eine entscheidende Bedeutung zu (Bickenbach und Soltwedel 1996b). Vertrauen und Reputation lassen sich jedoch wesentlich leichter auf einer dezentralen persönlichen Ebene aufbauen und zur Sicherung impliziter Vereinbarungen einsetzen als auf zentraler anonymer Ebene.

e. Fazit: Anforderungen an die Arbeitsmarktinstitutionen

Die Prämissen für den Arbeitsmarkt haben sich entscheidend verändert. Viele Faktoren haben dazu beigetragen, den Anpassungsdruck auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Von besonderer Bedeutung sind die Globalisierung und der technische Fortschritt, die den Strukturwandel verschärfen und tiefgreifende unternehmensinterne Reformen erzwingen. Vor allem die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften im industriellen Sektor geht dadurch stark zurück. Der strukturelle Wandel bringt es mit sich, daß vorhandenes Humankapital abgeschrieben und neues gebildet werden muß. Sonst kann es nicht gelingen, sich im internationalen Wettbewerbsprozeß zu behaupten, den Wachstumsprozeß zu stimulieren und das Niveau von Beschäftigung und Einkommen nachhaltig zu erhöhen.

Für den Arbeitsmarkt ist als Fazit festzuhalten, daß eine nachhaltige Lohnkostensenkung durch Lohnzurückhaltung und mehr (qualifikatorische und regionale) Lohndifferenzierung notwendig sind für die Rückkehr zu einem nachhaltig höheren Beschäftigungsstand. Nötig sind auch größere Differenzierungsmöglichkeiten zwischen Unternehmen der gleichen Branche sowie mehr Freiräume zur Umsetzung beschäftigungssichernder und produktivitäts- und qualifikationserhöhender neuer Konzepte der Arbeitsorganisation, der Entlohnung und der Personalentwicklung in den einzelnen Unternehmen.

Das institutionelle Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt hat diesen Anforderungen bisher nicht genügend Rechnung getragen. Voraussetzung für eine Rückkehr zur Vollbeschäftigung ist daher eine vorbehaltlose Überprüfung und Anpassung des Regelwerkes für die Lohnbildungsprozesse sowie der arbeitsrechtlichen Bestandsschutzgesetze. Institutionelle Arrangements, die unter spezifischen Umständen positiv gewirkt (oder zumindest nicht geschadet) haben, können unter anderen Bedingungen erhebliche negative Effekte haben. Das deutsche (kollektive) Arbeitsrecht ist unter der Voraussetzung eines (im Vergleich zu heute) weitgehend geschlossenen Marktes gewachsen und wird auch heute noch von den Arbeitsgerichten entsprechend ausgelegt (Hanau 1994: 129 ff.). Diese zentrale Voraussetzung ist aber mit der Globalisierung und der Verschärfung des internationalen Wettbewerbs weggefallen.

2. Institutionelle Reformen: mehr Vertragsfreiheit auf Unternehmensebene

Die Außenseiter auf dem Arbeitsmarkt brauchen ebenso wie gefährdete Unternehmen und ihre Belegschaften mehr Chancen, um sich selber helfen zu können. Hierauf zielen die in diesem Abschnitt vorgetragenen Argumente und Vorschläge. Sie laufen nicht darauf hinaus, die Tarifautonomie „auszuhebeln“ oder gar kollektive Vereinbarungen zu verbieten. Je weniger die Kollektivvertragsparteien die Interessen der Arbeitslosen und der in ihrer Existenz gefährdeten Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer in ihren Vereinbarungen berücksichtigen, um so stärker wird der Druck der dann machtvolleren Außenseiterkonkurrenz, der helfen kann, das Auftreten von Fehl-

entwicklungen am Arbeitsmarkt zu vermindern und Korrekturprozesse zu beschleunigen.

a. (Gesetzliche) Bestandsschutzregeln

Freiwillig vereinbarter Bestandsschutz liegt im Interesse von Mitarbeitern und Unternehmen

Die *freiwillige* Vereinbarung und institutionelle Absicherung eines begrenzten Bestandsschutzes bestehender Arbeitsverhältnisse (Kündigungsschutz, Sozialplanregelungen, begrenzte Rigidität der Entlohnung oder auch begrenzte Mitbestimmungs- und Initiativrechte der Belegschaft) liegen vielfach im beiderseitigen Interesse von Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Sie dienen dazu, die Kooperations- und Leistungsanreize der Arbeitnehmer zu erhöhen sowie dazu, die Anreize der Arbeitnehmer, in unternehmensspezifisches Humankapital zu investieren, zu stärken. Im Rahmen partizipativer Führungs- und Organisationsmodelle kommt ihnen eine wichtige Rolle zu.

Ein solcher freiwillig vereinbarter Bestandsschutz kann und wird jedoch niemals absolut sein. Es muß möglich sein, Arbeitnehmer, die Kooperation und Leistung verweigern, zu entlassen. Andernfalls würden sich die effizienz erhöhenden Anreizwirkungen des Bestandsschutzes ins Negative umkehren.

Gesetzlichen Bestandsschutz auf ein Minimum beschränken

Würde der gesetzliche Bestandsschutz auf ein Niveau beschränkt, das ohnehin im gegenseitigen Interesse von Arbeitgebern und Arbeitnehmern liegt, ließen sich durchaus ökonomische Argumente für eine solche gesetzliche Regelung finden (Transaktionskostensparnisse sowie Argumente, die auf Zeitinkonsistenz- und Selbstbindungsproblemen beruhen). In Einzelfällen (*adverser Selektion*) läßt sich auch ein weitergehender Bestandsschutz ökonomisch rechtfertigen.

Unvorhersehbarer Einfluß der Arbeitsgerichte

Die gegenwärtigen *gesetzlichen* (und tarifvertraglichen) Regelungen des Bestandsschutzes gehen jedoch weit über ein solches ökonomisch sinnvolles Niveau hinaus. Zumindest scheinen sie eine weit über das „vernünftige“ Maß hinausgehende Auslegung der gesetzlichen Bestandsschutznormen durch die Arbeitsgerichte zu ermöglichen (Rüthers 1996: 57 ff.). Die heutigen Kündigungsschutzregelungen sind zu einem überwiegenden Teil Richterrecht und nur zu einem geringeren Teil Gesetzesrecht. „Selbst (übertriebene) Einzelfallentscheidungen erhalten (dadurch) für ganze Fallgruppen Normcharakter und können so unternehmerisches Handeln beeinflussen“ (SVR 1994: Ziffer 442). Zudem hat die Rechtsprechung der Arbeitsgerichte die für die Betriebspraxis unabdingbare „Vorhersehbarkeit der Ergebnisse von Kündigungsschutzprozessen in Deutschland nahezu beseitigt“ (Rüthers 1996: 152 f.). Der Gesetzgeber sollte einer solchen Entscheidungspraxis und Normsetzung durch die Arbeitsgerichte durch eine Neuformulierung der gesetzlichen Kündigungsschutzregelungen und Sozialplanregelungen engere Grenzen setzen.

Diskriminierung von Außenseitern ...

Ein weitgehender unabdingbarer Kündigungsschutz bedeutet zwar einen Vorteil für diejenigen, die einen Arbeitsplatz haben. Die hohen Entlassungskosten, die aus den bestehenden Kündigungs- und Sozialplannormen resultieren und sich nicht in einer entsprechenden Differenzierung der Löhne und Gehälter niederschlagen können, vermindern jedoch die Bereitschaft der Unternehmen, neue Arbeitskräfte einzustellen; sie bergen daher die Gefahr,

daß die Außenseiter (insbesondere die Arbeitslosen und hierbei verstärkt besonders „geschützte“ Gruppen wie z.B. ältere Arbeitnehmer) im Wettbewerb diskriminiert werden. Gesetzliche Bestandsschutzregeln sollten sich deshalb grundsätzlich auf ein Minimum beschränken.

Angehörigen besonderer Problemgruppen (Langzeitarbeitslosen, gesundheitlich beeinträchtigten oder älteren Arbeitslosen sowie erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern) sollte das Recht eingeräumt werden, zumindest teilweise (und vorübergehend) auf den gesetzlichen Bestandsschutz zu verzichten, um ihre Einstellungschancen zu erhöhen. Jedenfalls sollte der Gesetzgeber auf den Versuch verzichten, Problemgruppen aus sozialen Motiven heraus durch einen besonderen Bestandsschutz zu „begünstigen“. Solche „gutgemeinten formalen Begünstigungen“ schlagen allzu oft in eine faktische Benachteiligung der jeweiligen Personengruppe um, da ihre Beschäftigung für die Unternehmen wirtschaftlich (noch) unattraktiver wird. Der Versuch, die Kosten einer Sozialpolitik zugunsten dieser Erwerbspersonen auf die Unternehmen zu überwälzen, schlägt in einem Wettbewerbssystem notwendig in eine Verschlechterung der Beschäftigungschancen und damit in eine faktische Benachteiligung um.³⁰ Die spezifische soziale Absicherung einzelner als besonders unterstützungs- oder förderungsbedürftig angesehener Bevölkerungsgruppen ist Aufgabe der staatlichen Sozialpolitik. Weder die Verantwortung noch die Kosten für eine solche Sozialpolitik sollten oder können in einer wettbewerblichen Ordnung auf die Unternehmen abgewälzt werden (Soltwedel 1980).

Der zunehmende internationale Wettbewerbsdruck hat zur Folge, daß es immer weniger gelingen kann, den Unternehmen Soziallasten aufzubürden. „Staatlich verordnete oder durch Lohnkartelle beschlossene Sozialpolitik, deren Kosten die Unternehmen tragen sollen, verschlechtert die Beschäftigungschancen“ (Eekhoff 1996c: 95). Der Wettbewerb zwingt die Unternehmen, sich diesen Kosten, wenn sie nicht durch eine Produktivitätssteigerung gedeckt sind oder kompensierend andere Elemente der Beschäftigungskosten gesenkt werden, durch Beschäftigungsabbau oder -verlagerung ins Ausland zu entziehen. Die Globalisierung bietet ihnen die Optionen, dies zu tun.³¹

Moderne partizipative Unternehmensführung setzt Informations- und Mitwirkungsrechte der Mitarbeiter ganz bewußt als effizienzerhöhende Instrumente ein, um im Wettbewerb bestehen zu können. Diese Instrumente sind ein wesentlicher Bestandteil einer modernen Unternehmenskultur. Die gesetzlichen erzwingbaren (und unabdingbaren) Mitbestimmungsrechte und (begrenzten) Initiativrechte nach dem Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG)

... durch Abdingbarkeit entschärfen

Informations- und Mitbestimmungsrechte grundsätzlich sinnvoll

³⁰ Stützel (1982) spricht von den „Bumerangeffekten“ der gut gemeinten Maßnahmen, die sich im Wirkungsgefüge des Marktes jedoch nachteilig auswirken.

³¹ Auch ein auf Unternehmensebene zwischen Unternehmen und Arbeitnehmer(n) vereinbarter Bestandsschutz verschärft grundsätzlich das Insider-Outsider-Problem. Dagegen ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht jedoch nichts einzuwenden, denn dies ist keine Wettbewerbsbeschränkung, sondern als ein Instrument von Gewinnstreben und Wettbewerb anzusehen, das ein Unternehmen (Unternehmer, Kapitalgeber und Belegschaft) im Wettbewerb mit anderen Unternehmen einsetzt. Die entsprechenden Verhaltensweisen sind daher nicht unmittelbar auf das Wohl bestimmter Insider gerichtet, vielmehr bleiben sie — über die wettbewerbliche Rahmenordnung — systematisch vereinbar auch mit dem Interesse der Außenseiter (vgl. Homann 1995: 42).

	<p>von 1972 führen allerdings zu einer für Unternehmen oft nicht absehbaren Kostenbelastung und (zumindest in Einzelfällen) sogar zu einer gravierenden Einschränkung unternehmerischer Entscheidungsfreiheit.</p>
Betriebliche Mitbestimmung ...	<p>Die erzwingbaren Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats nach § 87 BetrVG erstrecken sich zwar überwiegend auf soziale Angelegenheiten, die Grenzen zu wirtschaftlichen Angelegenheiten und Fragen der grundsätzlichen Unternehmenspolitik sind jedoch fließend. Das ist beispielsweise der Fall bei Regelungen der Arbeitszeitverteilung, der Anordnung von Kurzarbeit oder Überstunden, beim Übergang von Zeit- zum Prämienlohn oder umgekehrt. Wenn dem Betriebsrat in diesen Angelegenheiten ein inhaltlich nicht begrenztes erzwingbares Mitbestimmungsrecht (einschließlich des sogenannten Initiativrechts) zugestanden wird, „so kann das zu erheblichen Eingriffen des Betriebsrats und der Einigungsstelle in prinzipielle unternehmenspolitische Entscheidungen auf wirtschaftlichem Gebiet, etwa über Standort- und Wettbewerbsbedingungen, über Steigerung oder Reduktion der Produktion u.ä. führen“ (Rüthers 1996: 96).</p>
... in ihrer konkreten Ausgestaltung und gerichtlichen Auslegung ...	<p>Ähnlich wie im Kündigungsschutzrecht kann es bei Streitfällen zu unabsehbaren Kostenrisiken für das Unternehmen kommen. Das Richterrecht ist in wichtigen Entscheidungen nicht nur dadurch gekennzeichnet, daß die wirtschaftlichen Folgen von Entscheidungen für das Unternehmen oder die wirtschaftsverfassungsrechtlichen Konsequenzen außer Betracht geblieben sind; das Bundesarbeitsgericht hat sich dabei vielmehr auch über den eindeutigen gesetzgeberischen Willen hinweggesetzt, der sowohl in der amtlichen Begründung des Regierungsentwurfs wie auch in der parlamentarischen Beratung des Betriebsverfassungsgesetzes artikuliert worden war (Rüthers 1996: 99). Diese Rechtsprechung der Arbeitsgerichte eröffnet dem Betriebsrat im Bereich der erzwingbaren Mitbestimmung „die von dem Gesetz gerade nicht gewollte Rolle eines voll gleichberechtigten Mitunternehmers ohne Eigenhaftung“ (Rüthers 1996: 104).³²</p>
... führt zur Vorsicht bei Investitionen	<p>Solche Unwägbarkeiten in Leitentscheidungen der Rechtsprechung stellen nach Rüthers' Einschätzung (1996: 193) für jeden potentiellen Investor einen Grund zur Skepsis dar. In einer Zeit, in der die Staaten mit ihren Regelwerken in einem sich verschärfenden internationalen institutionellen Wettbewerb stehen, sind solche Kostenrisiken von Nachteil für den Standort Deutschland. Damit der gesetzliche Bestandsschutz der Mitbestimmungsrechte nicht zu ökonomischen Risiken führt, ist es auf der einen Seite unabdingbar, daß die Unternehmensführung langen Atem und aktives Bemühen zeigt, sich um eine konsensorientierte Unternehmenskultur zu bemühen. Auf der anderen Seite ist es aber auch unabdingbar, daß der Gesetzgeber die inhaltlichen Grenzen der <i>gesetzlichen</i> Mitbestimmung schärfer zieht.</p>

³² Rüthers ist nicht frei von Sarkasmus, wenn er die Konsequenz dieser Rechtsprechung in der Möglichkeit zusammenfaßt, „daß der Betriebsrat eines Nachtlokals demnächst über die mitbestimmte Verteilung der Arbeitszeit das Etablissement in eine Tageskneipe umwandeln könnte“ (Rüthers 1996: 102 f.).

b. Tarifpolitik und Tarifrecht in der Krise

Flächentarifvertrag

Vorherrschendes Instrument zur Regelung der Arbeitsbedingungen einschließlich wesentlicher Teile des Bestandsschutzes ist in Deutschland weder der individuelle Arbeitsvertrag noch die Gesetzgebung, sondern der Flächentarifvertrag. Eben dieser Flächentarif ist in die Kritik geraten. Es besteht heute auch unter den Tarifpartnern ein weitgehender Konsens darüber, daß der Flächentarif reformiert werden muß. Angesichts der beschriebenen Umfeldveränderungen scheint sich zwischen den Tarifpartnern — wie eine Befragung wichtiger Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zeigte (Soltwedel 1996c) — ein grundsätzlicher Konsens dahingehend anzubahnen, daß die Festsetzung von Arbeitsbedingungen stärker als bisher auf die konkreten Verhältnisse in den Unternehmen Rücksicht zu nehmen hat. Arbeitszeitkonten und betriebsindividuelle, absatzorientierte Arbeitszeitvereinbarungen werden zusehends als kostensenkende Mittel akzeptiert und auch tarifvertraglich vereinbart.

Ein zunehmendes Einvernehmen zeichnet sich auch in der Zielsetzung ab, bei den Löhnen eine größere Unternehmensnähe anzustreben. Klar in den Flächentarifverträgen definierte Optionen (wie z.B. Lohnkorridore) erscheinen den Gewerkschaften mehr und mehr als konsensfähige Konzepte; konditionierte Öffnungsklauseln sind für einzelne Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften denkbar, an dem Institut „Flächentarifvertrag“ wollen aber Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände (mehrheitlich) nicht rütteln.

Trotz einer zunehmenden Zahl an Austritten aus dem Arbeitgeberverband und — im längerfristigen Trend — auch aus den Gewerkschaften und trotz der zunehmenden Bedeutung von Vereinbarungen auf Unternehmensebene — sei es im Rahmen von im Tarifvertrag vorgesehenen Öffnungsklauseln oder Korridoren wie etwa im Fall der Arbeitszeit oder in Form stillschweigend geduldeter tarifvertragswidriger Betriebsvereinbarungen — kann zumindest in den alten Bundesländern (im Gegensatz zu einigen anderen OECD-Ländern) noch nicht von einer generellen Erosion zentraler Verhandlungen beziehungsweise des Flächentarifvertrags gesprochen werden.

Im Gegensatz dazu hat sich in Ostdeutschland eine Tarif- und Verbandsflucht von erheblichem Ausmaß vollzogen. Der Flächentarifvertrag hat in Ostdeutschland seine „Ordnungsfunktion“ verloren, seine Verbindlichkeit ist erodiert. Durch die kräftigen Lohnerhöhungen in die finanzielle Enge getrieben, hat ein erheblicher (und zunehmender) Teil der Unternehmen daraus die Konsequenz gezogen und nimmt Abstand von der in Westdeutschland geübten Praxis, die Tariflöhne als Mindestlöhne zu betrachten.³³ Vor allem

Grundlegender Reformbedarf zunehmend anerkannt

Noch keine generelle Erosion des Flächentarifvertrags in den alten Bundesländern ...

..., wohl aber in den neuen Bundesländern

³³ Die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes in Ostdeutschland hat vor allem dadurch gelitten, daß von vornherein die (nahezu vollständige) Übertragung des westdeutschen Regelwerks für den Arbeitsmarkt als weithin wünschenswert und notwendig angesehen wurde — eines Regelwerks, dem allerdings schon vor der Vereinigung entgegengehalten wurde, daß eine Deregulierung des Arbeitsmarktes zweckmäßig, wünschenswert und möglich sei (Soltwedel et al. 1990: 234). Insbesondere war es im politischen Bereich und bei den Gewerkschaften wie auch den Arbeitgeberverbänden unwidersprochen, ja sogar erwünscht, das ostdeutsche Lohnniveau schnell an das westdeutsche Lohnniveau heranzuführen. Als Beispiel sei hier auf Biedenkopf (1991) verwiesen.

	<p>die kleinen Betriebe haben sich von der Lohnfindung über den Flächentarifvertrag abgekoppelt. „So zahlen etwa 40 vH der Betriebe mit bis zu 20 Beschäftigten nach eigenen Angaben Löhne, die geringer sind als die tarifvertraglich vereinbarten; unter den Unternehmen mit 20 bis 100 Beschäftigten sind es reichlich 30 vH, bei den Betrieben mit 100 bis 200 Beschäftigten sind es noch 20 vH, von den noch größeren Betrieben ist es gar keiner“ (DIW et al. 1995: 45 f.).</p>
<p>Geringe Organisationsfreude bei ostdeutschen Unternehmen</p>	<p>In vielen Fällen treten insbesondere kleine und mittlere Unternehmen den Arbeitgeberverbänden gar nicht erst bei. Im Winter 1994/95 waren (nach eigenen Angaben) nur noch 27 vH der Unternehmen in der ostdeutschen Industrie einem Arbeitgeberverband angeschlossen; und von diesen dachte jedes dritte Unternehmen darüber nach, aus dem Verband auszutreten. Von den Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten ist zu diesem Zeitpunkt gerade ein Zehntel Mitglied im Arbeitgeberverband gewesen, die großen Unternehmen sind hingegen praktisch alle Verbandsmitglieder (DIW et al. 1995: 47).³⁴ Daß die Tariffucht unter den kleinen (Mitglieds-)Betrieben vergleichsweise häufig ist, mag auch damit zusammenhängen, daß bei ihnen der gewerkschaftliche Einfluß geringer ist als bei Großbetrieben (DIW et al. 1997: 10).</p>
	<p>Diese Entwicklung und die katastrophale Lage auf dem Arbeitsmarkt in Ostdeutschland sprechen insgesamt dafür, das institutionelle Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt zu reformieren und mehr Vertragsfreiheit zuzulassen.</p>
<p>Problemgerechte Tarifvereinbarungen sind im Prinzip zwar möglich ...</p>	<p><i>Das Dilemma der Tarifautonomie — Insider gegen Outsider</i></p> <p>Natürlich liegt es — und lag es immer — in der Macht des Tarifikartells, volkswirtschaftlich sinnvolle Tarifverträge abzuschließen. Die Tarifpartner könnten eine größere Lohnzurückhaltung üben und stärker differenzierte Löhne vereinbaren; sie könnten sich auf die Festlegung von Rahmenregeln und echten Mindestbedingungen beschränken; sie könnten Öffnungsklauseln für notleidende Unternehmen und Einsteigertarife für Langzeitarbeitslose und für ältere Arbeitskräfte vereinbaren. „Es geschieht nur nicht. Was sich beobachten läßt, sind Trippelschritte in einzelnen Branchen (Tarifabschluß in der chemischen Industrie) oder eine tendenzielle Lohnzurückhaltung in Krisensituationen (Tarifrunde 1994). Entsteht auch nur der Eindruck eines bevorstehenden konjunkturellen Aufschwungs, brechen wieder alle Dämme. Der Tarifabschluß 1995 in der bayerischen Metallindustrie ist das typische Beispiel“ (Möschel 1996b: 54).</p>
<p>..., liegen aber nicht im Organisationsinteresse der Tarifpartner</p>	<p>Das Organisationsinteresse der Verbände (und Gewerkschaften) steht offenbar größeren Schritten entgegen. Die Verbände haben kein Interesse daran, sich an den Interessen der Schwächsten (konkursgefährdete Unternehmen, Arbeitslose) zu orientieren, dies würde sie weitgehend überflüssig machen. Wenn Gewerkschaften nur Ergebnisse erzielen, die auch kostenlos im Markt zu erreichen sind, machen sie sich (nicht nur aus Sicht ihrer Mitglieder) funktionslos. Wilde Streiks im Jahr 1969 machten offenbar, daß die Gewerkschaften nach einer äußerst zurückhaltenden Lohnpolitik im Jahr 1968</p>

³⁴ Diese großen Unternehmen gehörten zu einem großen Teil der Treuhand oder waren Unternehmen, deren Muttergesellschaften in Westdeutschland saßen.

und auch noch 1969 (entgegen der ausdrücklichen Empfehlung des Sachverständigenrates) nicht mehr in der Lage waren, ihrer Friedenspflicht nachzukommen und ihre Mitglieder zur Tarifvertragstreue zu verpflichten. Im Jahr 1969 stand die Fähigkeit der Gewerkschaften zur kollektiven Meinungsbildung, Verhandlungs- und Durchsetzungsfähigkeit auf dem Spiel. Nach dieser Erfahrung praktizierten sie eine Tariflohnpolitik, die darauf gerichtet war zu verhindern, daß die Effektivlöhne den Tariflöhnen davoneilen. Es fand ein (bis in die heutigen Tage gültiger) strategischer Wandel von dem Setzen von Mindestbedingungen hin zur Vereinbarung von Effektivlöhnen statt (Soltwedel 1996a: 224). ~

Die Gewerkschaften vertreten die Interessen ihrer (überwiegend) beschäftigten Mitglieder, die Interessen der Arbeitslosen treten dahinter zurück. Die Insider, also die Arbeitsplatzbesitzer, werden begünstigt. Das Regelwerk wirkt dadurch letztlich zum Nachteil der Außenseiter, der Arbeitslosen. Aber auch die Arbeitgeberverbände sind keine Sachwalter eines öffentlichen Interesses an Vollbeschäftigung. Was für die Verbände zählt, ist die Wettbewerbsfähigkeit der angeschlossenen Unternehmen. Die typische Kartellfolge, nämlich die Wirkung zu Lasten Dritter, ist ohne „Belang“ (Möschel 1996a:39). Ein nachhaltiger Druck, Vereinbarungen zugunsten der Arbeitslosen zu treffen, ist auch von den einzelnen Arbeitgebern nicht zu erwarten. Und je besser die Optionen der Unternehmen werden, Arbeitsplätze in Deutschland durch eine höhere Kapitalintensität der Produktion oder durch eine Verlagerung der Produktion ins Ausland abzubauen, desto geringer wird ihr Widerstand gegen zu hohe Lohnabschlüsse sein. „Allen Lippenbekenntnissen zum Trotz werden ersichtlich die Belange der Arbeitslosen am ehesten am Verhandlungstisch um des Konsens willen geopfert“ (Henssler 1994: 513).

Das Organisationsinteresse der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände spricht auch gegen eine deutlich stärkere Dezentralisierung der Verhandlungen. Die Verbände bzw. ihre Funktionäre haben kein Interesse an stark differenzierten Lösungen, die nur auf Unternehmensebene spezifiziert und kontrolliert werden könnten. Sie würden dadurch wesentlich an Regelungs- und Kontrollkompetenz verlieren.

Angesichts dieser Überlegungen sowie der Erfahrungen der vergangenen Jahre ist nicht davon auszugehen, daß die Tarifparteien allein aus Einsicht oder als Reaktion auf entsprechende Appelle aus Politik oder Wissenschaft zu der notwendigen raschen Reform ihrer Tarifpolitik gelangen werden. Ebenso kann nicht unbedingt davon ausgegangen werden, daß es allein auf dem Weg der Auslegung zu einer zweckgerechten Fortentwicklung des individuellen und des kollektiven Arbeitsrechts durch die Arbeitsgerichte kommen wird. Daher muß das kollektive Arbeitsrecht geändert werden, um den Druck auf die Tarifparteien zu erhöhen, die Interessen der Arbeitslosen und der Mitarbeiter in den gefährdeten Betrieben in der Lohnpolitik sehr viel stärker zu berücksichtigen, als dies bisher geschieht.

„Die Tarifautonomie ist an die Gemeinwohlmaßstäbe des Rechts gebunden“ (Möschel 1996c: 14). Art. 9 Abs. 3 GG schützt die Tarifautonomie nur in einem Kernbereich. Der Gesetzgeber ist „aufgefordert, das Grundrecht der Koalitionsfreiheit auszugestalten ... auch unter dem Aspekt der negati-

Mitgliederinteressen gehen den Interessen der Arbeitslosen vor

Das kollektive Arbeitsrecht muß geändert werden

ven externen Effekte auf die Allgemeinheit“ (Möschel 1996c: 20 f.). Die Verantwortung, den rechtlichen Rahmen der Tarifautonomie so auszugestalten, daß die negativen Wirkungen auf die Allgemeinheit minimiert werden, bleibt daher beim Gesetzgeber. Der Gesetzgeber sollte seiner Verantwortung durch Reformen des rechtlichen Rahmens nachkommen.

c. Leitlinien zur Reform des Tarifrechts

Mehr Vertragsfreiheit zu gewähren liegt nahe, wenn Unternehmensleitung und Betriebsrat mit den bestehenden Tarifvereinbarungen nicht zurechtkommen und sich wegen fehlender effektiver Öffnungsklauseln genötigt sehen, auf der betrieblichen Ebene (unter Umständen rechtswidrige) Vereinbarungen zu treffen, die sich über die Regelungen des Flächentarifvertrags hinwegsetzen.

Lockerung des internen Kartellzwangs

Es ist jedoch zu beachten, daß die Mitgliedschaft in den Tarifverbänden freiwillig ist und daß der Vertrag die Unterschrift der gewählten Vertreter beider Vertragsparteien trägt. Aus Gründen der Rechts- und Vertragssicherheit sollte die Bindungswirkung der Tarifverträge für die Vertragspartner selbst nicht (zu stark) eingeschränkt werden, es sei denn, eine solche Beschränkung ist notwendig, um erhebliche negative Konsequenzen für Dritte — z.B. für nicht organisierte Arbeitnehmer in existenzgefährdeten Mitgliedsunternehmen — und für die Allgemeinheit zu verhindern.

Eine weitgehende Lockerung der Bindungswirkung schon geschlossener Tarifverträge würde zudem den Anreiz, von Anfang an vernünftige, flexible Tarifvereinbarungen zu treffen, weiter reduzieren. Soweit an der Institution Flächentarifvertrag (als Option) überhaupt festgehalten werden soll (und dieser nicht nur die Funktion einer unverbindlichen Koordination betrieblicher Vereinbarungen zukommen soll), sollten die Möglichkeiten einer nachträglichen, einseitigen oder einzelbetrieblichen Abweichung von den Vertragsinhalten eng begrenzt bleiben.

Es ist allerdings durchaus gerechtfertigt, den internen Kartellzwang, d.h. die Bindungswirkung geschlossener Tarifverträge für die grundsätzlich tarifgebundenen Unternehmen und Arbeitnehmer, überall dort (teilweise und vorübergehend) zu beschränken bzw. aufzuheben, wo von einem Festhalten an den Vereinbarungen eine konkrete Gefährdung von Unternehmen und damit von Arbeitsplätzen auch von nicht tarifgebundenen Arbeitnehmern besteht. Im einzelnen ist hinsichtlich einer Lockerung des *internen Kartellzwangs* vor allem über eine Einführung von Härteklauseln, Begrenzung der Weitergeltung, Reformulierung des Günstigkeitsprinzips und über Einstiegtarife nachzudenken.

Härteklauseln

Im Falle einer sich abzeichnenden konkreten Konkursgefahr muß das von großer Mehrheit getragene Votum der Belegschaft über Zugeständnisse bei den Arbeitskonditionen den Regeln des Tarifvertrags entsprechen. Um dies zu ermöglichen, „könnte vorgeschrieben werden, daß in Tarifverträgen eine wirksame Härteklausel enthalten sein muß. Deren konkrete Ausgestaltung obliegt den Tarifvertragsparteien, es sein denn, sie wählen hilfsweise eine

vom Gesetzgeber vorgeschlagene Vereinbarung ...“ (SVR 1995: Ziffer 385). Zu den Voraussetzungen einer solchen Vereinbarung gehören: die konkrete Gefahr des Fortfalls von Arbeitsplätzen; die Einmütigkeit der Belegschaft, das vertretbare Ausmaß der Konzession und die reelle Aussicht auf das Gelingen der Sanierung. Ein entsprechendes Zugeständnis muß jederzeit widerrufbar sein.

Weitergeltung und Nachwirkung

Für den Austritt eines Arbeitgebers aus seinem Verband gibt es neben dem satzungsmäßigen Austritt auch den Austritt aus wichtigem Grund. Beide Formen des Austritts, vor Abschluß des Tarifvertrags wirksam geworden, verhindern das Entstehen von Tarifgebundenheit an den neuen Tarifvertrag. Grundsätzlich bleibt jedoch die Tarifgebundenheit gemäß §3 Abs. 3 Tarifvertragsgesetz (TVG) im Falle eines Verbandsaustritts bestehen, bis der Tarifvertrag selbst endet. „Dies stellt insbesondere bei den teilweise langen Laufzeiten von Manteltarifverträgen eine inflexible Regelung dar, wenn sich die wirtschaftlichen Bedingungen für das Unternehmen schneller ändern. Eine Möglichkeit für den Gesetzgeber besteht in der Festsetzung von Fristen für die Weitergeltung von Tarifverträgen, etwa in der Größenordnung von einem halben bis einem Jahr für Manteltarifverträge nach Austritt des Unternehmens aus dem Arbeitgeberverband. Analoges kann für Entgelttarifverträge in Betracht gezogen werden, mit einer Fristsetzung von einem halben Jahr“ (SVR 95: Ziffer 385). Zumindest aber sollte die Weitergeltung des § 3 Abs. 3 TVG nach Ablauf einer gesetzlich zu regelnden Frist nur noch eine Nachwirkung, gemäß § 4 Abs. 5 TVG, bedeuten. Dies würde beinhalten, daß der Wegfall der Tarifbindung (im Falle eines Verbandsaustritts) zwar die zwingende Geltung der Tarifvertragsnormen beendet, nicht hingegen deren Geltung überhaupt (Reuter 1995: 41).

Günstigkeitsprinzip

Bei dem Versuch, das Tarifrecht im Sinne einer größeren Flexibilität der Tarifverträge fortzuentwickeln, könnte auch über eine Reinterpretation bzw. Reformulierung des Günstigkeitsprinzips nachgedacht werden. Dabei muß auf eine ökonomische Interpretation des Günstigkeitsprinzips abgestellt werden. „Dem einzelnen Arbeitnehmer ist nicht geholfen, wenn formal sein Anspruch auf Tariflohn im Sinne der Unabdingbarkeit erhalten wird, aber dadurch sein Arbeitsplatz verloren geht. Es muß deshalb eine Interpretation gefunden werden, die berücksichtigt, daß es für den Arbeitnehmer günstiger ist, wenn ihm die Bürde der Arbeitslosigkeit dadurch erspart bleibt, daß durch Lohnverzicht sein Arbeitsplatz gehalten wird“ (Siebert 1996e: 108). Die erhöhte Sicherheit des Arbeitsplatzes sollte in den Günstigkeitsvergleich einbezogen werden, vorausgesetzt, diese Sicherheit ist juristisch gültig zugesichert, etwa durch den Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen für eine von dem Unternehmen und den betroffenen Mitarbeitern vereinbarte Zeit.

Einsteigertarife

Es ist notwendig, daß (Langzeit-)Arbeitslose sich zu Löhnen und Gehältern, die sie zu akzeptieren bereit sind, in die Beschäftigung einklinken können. Wenn man auf kollektive Vernunft vertrauen könnte, würde dies durchaus

Beseitigung des
externen Kartell-
zwangs

dem Regelungsbereich der Tarifvertragsparteien überlassen bleiben können. Die bisherigen Erfahrungen sprechen (abgesehen von wenigen Ausnahmen, z.B. in der Chemischen Industrie) nicht dafür, daß ein solches Vertrauen gerechtfertigt wäre. Der Gesetzgeber sollte deshalb vorschreiben, daß die Tarifröhne für Einsteiger abdingbar sind.³⁵

Wichtiger noch als die Reduktion des internen Kartellzwangs ist die Reduktion des externen Kartellzwangs sowie die Stärkung der negativen Koalitionsfreiheit in „ihrer Bedeutung für die Richtigkeitsgewähr der Tarifautonomie“ (Reuter 1995: 41 ff.). Die formale Möglichkeit der Tarifparteien, ihre Vereinbarungen auch auf Nichtmitglieder auszudehnen, muß weitestgehend eingeschränkt werden.

Der formelle externe Kartellzwang, d.h. die rechtliche Bindung von Außenseitern an die Beschlüsse der Tarifparteien (z.B. durch Allgemeinverbindlicherklärungen) ist möglichst vollständig zu beseitigen. Aber auch ohne einen formellen externen Kartellzwang entwickeln Tarifverträge oft eine faktische Bindungswirkung für die Außenseiter. Innerhalb tarifgebundener Unternehmen werden die Tarifvereinbarungen oft schon aus Gründen des Betriebsfriedens auch auf nicht gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer übertragen. Ein anderer wichtiger Grund für die Übertragung der Tarifverträge auf nichtorganisierte Arbeitnehmer liegt in den mangelnden rechtlichen Möglichkeiten, bindende, vom Tarifvertrag abweichende Verträge mit diesen Arbeitnehmern zu schließen. Die aus diesem Problem resultierende faktische Bindungswirkung der Tarifvereinbarungen für Außenseiter ist durch eine Stärkung individueller und betrieblicher Optionen (Stärkung der Vertragsfreiheit) so weit wie möglich zu reduzieren.

Außenseiterklauseln

Außenseiterklauseln sind schlechthin als unzulässig anzusehen bzw. explizit zu verbieten. Dies gilt selbst dann, wenn von einem solchen Verbot angesichts der weitgehenden Immunisierung der Betriebe gegen untertarifliche Arbeitsangebote ohne begleitende Veränderungen (zur Stärkung der negativen Koalitionsfreiheit, aber auch der positiven Koalitionsfreiheit auf und unterhalb der Unternehmensebene) vermutlich nur eine geringe Wirkung ausgehen würde. Andernfalls nimmt man den Außenseitern nämlich die Attraktivität ihrer Position, die nicht zuletzt darin besteht, durch das Angebot der Arbeit zu untertariflichen Bedingungen (auch in tarifgebundenen Unternehmen) die eigene Stellung auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Zugleich gibt man den Tarifparteien das Recht, die Aushöhlung ihres drittschädigenden und gemeinwohlwidrigen Tarifkartells durch Außenseiterkonkurrenz zu unterbinden und dadurch dem notwendigen Zwang zur angemessenen Rücksicht auf alle betroffenen Unternehmen und Arbeitnehmer zu entgehen (Reuter 1995).

Allgemeinverbindlicherklärung

Die Abschaffung (oder sachgemäße Einschränkung) der Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 TVG ist seit langem eine Forderung vieler Ökono-

³⁵ Die Notwendigkeit einer solchen Regelung wird noch unterstrichen durch die Vorschläge zur Reform der Basissicherung (vgl. Abschnitt IV.3.a).

men. Einer vollständigen Streichung steht möglicherweise entgegen, daß der Gesetzgeber die Tarifvertragsparteien zur Ergänzung oder sachnahen Modifikation von Gesetzesrecht berufen hat (wie z.B. im Vermögensbildungsgesetz, Vorruhestandsgesetz). Die Regelungen des Tarifvertrags haben hier gesetzvertretenden Charakter; das Prinzip der Allgemeingültigkeit der Gesetze (schon wegen Art. 3 I GG) ist hier nur über eine Allgemeinverbindlicherklärung zu erreichen.

Zumindest empfiehlt sich jedoch eine Beschränkung des § 5 TVG. Auf jeden Fall ist das „öffentliche Interesse“, das nach § 5 Abs. 1 TVG Voraussetzung für eine Allgemeinverbindlicherklärung ist, sehr intensiv zu begründen. Es ist im Falle von Lohntarifverträgen (im allgemeinen) nicht zu erkennen. Deshalb sollte auch darauf verzichtet werden, Allgemeinverbindlicherklärungen gegen Arbeitnehmer aus anderen EU-Mitgliedsländern einzusetzen. Die Freizügigkeit der Menschen und auch der freie Verkehr von (Bau-) Dienstleistungen in der Europäischen Union — zwei der vier Grundfreiheiten — liegen eindeutig im öffentlichen Interesse.

Tarifüblichkeitssperre und Tariffähigkeit

Der vielleicht weitgehendste Änderungsbedarf ergibt sich hinsichtlich des Monopolstellung der überbetrieblichen Gewerkschaften bei kollektiven Vereinbarungen, die sich aus der im Betriebsverfassungsgesetz niedergelegten Tarifüblichkeitssperre sowie aus den Anforderungen des Tarifvertragsgesetzes zur Tariffähigkeit von Koalitionen ergibt.

Eine Entscheidung für den Flächentarifvertrag erfolgt in vielen Unternehmen möglicherweise vor allem aus Mangel an attraktiven, legalen Alternativen. Da Koalitionen von Arbeitnehmern nur eines Unternehmens (mit Ausnahme der Post und der Bahn) als nicht tariffähig gelten, kommt als einziger unternehmensinterner Vertragspartner für die Unternehmensleitung der Betriebsrat in Frage. Doch auch hierfür sind die Möglichkeiten durch § 77 Abs. 3 BetrVG eng begrenzt: „Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen, die durch Tarifvertrag geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden, können nicht Gegenstand einer Betriebsvereinbarung sein. Dies gilt nicht, wenn ein Tarifvertrag den Abschluß ergänzender Betriebsvereinbarungen ausdrücklich zuläßt.“ In allen das Entgelt betreffenden Fragen besteht aufgrund dieser Regelungen faktisch ein kollektives Verhandlungsmopol der (zuständigen) überbetrieblichen Branchengewerkschaft(en). Dem Unternehmen bleibt zur kollektiven Regelung von Entgeltfragen und anderen wichtigen Arbeitsbedingungen letztlich nur die Wahl zwischen dem Flächentarifvertrag mit der Branchengewerkschaft und einem Firmentarifvertrag mit derselben überbetrieblichen Branchengewerkschaft.

Die Alternative, entsprechende Regelungen in Individualarbeitsverträgen mit den einzelnen (nicht gewerkschaftlich organisierten) Mitarbeitern zu regeln, stellt oft nicht nur aus Transaktionskostengründen keine sinnvolle Alternative dar. Zudem besteht das Problem, daß die mit der Gewerkschaft und für die (möglicherweise sehr wenigen) gewerkschaftlich organisierten Mitarbeiter getroffenen Regelungen des Tarifvertrags jederzeit durch den nachträglichen Gewerkschaftsbeitritt auch für die übrigen Mitarbeiter Gültigkeit erlangen kann. Es ist, anders gewendet, aus Sicht des Arbeitgebers nicht zweckmäßig, sich darauf zu verlassen, daß mit einem nicht gewerkschaftlich

organisierten Mitarbeiter untertarifliche Vereinbarungen geschlossen werden — hierfür gibt es keine Rechtssicherheit, der Beitritt zur Gewerkschaft schafft den Anspruch auf tarifliche Bezahlung (und eine Kündigung ist nicht möglich).

Um diesem Problem zu begegnen und auch hier mehr Wettbewerb (und auch mehr Rechtssicherheit) zu ermöglichen, könnte § 77 Abs. 3 BetrVG gestrichen werden. Zumindest sollte die Tarifüblichkeitssperre entfallen und der Tarifvorbehalt auf tatsächlich bestehende Tarifverträge und insoweit auch nur auf Betriebe beschränkt werden, die tarifgebunden sind. Für diese Unternehmen würde die Einführung der oben vorgeschlagenen Härteklausele in das Tarifvertragsgesetz Hilfe in der Not bringen.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, Koalitionen von Mitarbeitern auf oder unterhalb der Unternehmensebene die „Tariffähigkeit“ zuzugestehen sowie individuelle und kollektive Arbeitsverträge auf unterschiedlichen Ebenen (unterhalb, auf und oberhalb der Unternehmensebene) rechtlich gleichzustellen. Dieser Weg wurde z.B. in Neuseeland erfolgreich beschritten; dort haben Arbeitnehmer seit 1991 die Freiheit zu wählen, ob — und gegebenenfalls mit welchen anderen Arbeitnehmern — sie koalieren wollen, um ihre (gemeinsamen) Arbeitsplatzinteressen zu vertreten.³⁶ Das 1991 verabschiedete Arbeitsvertragsgesetz stellt individuelle und kollektive Arbeitsverträge (zwischen Arbeitgeber(n) und innerbetrieblichen oder überbetrieblichen Koalitionen von Arbeitnehmern) grundsätzlich gleich.³⁷

Durch eine entsprechende Regelung würde sowohl die positive als auch die negative Koalitionsfreiheit der Arbeitnehmer erweitert. Vereinbarungen mit dem Betriebsrat, dem Vertreter aller Arbeitnehmer eines Unternehmens (bei diesem besteht keine negative Koalitionsfreiheit), könnten auf solche Regelungsinhalte beschränkt bleiben, die notwendig einheitlich für alle Arbeitnehmer desselben Unternehmens geregelt werden müssen. Der Betriebsrat könnte zusätzlich als Koordinations- oder Schlichtungsinstanz dienen (besonders bei Konflikten zwischen verschiedenen Arbeitnehmergruppen).

d. Was ist von größerer Vertragsfreiheit zu erwarten?

Chancen dezentraler Verhandlungen größer als Risiken

Eine stärker dezentrale Verhandlungsführung birgt gerade in dem geänderten Umfeld erhebliche Chancen. Sie birgt aber zweifellos auch Risiken, die hier nicht verschwiegen werden sollen, auch wenn insgesamt viel dafür spricht, daß unter den veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Vorteile dezentraler Verhandlungsführung größer sind als die Nachteile.

³⁶ Für eine ausführliche Darstellung der Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt Neuseelands vgl. Kasper (1996).

³⁷ In Teil I des Gesetzes heißt es dazu in einfacher Sprache: „Arbeitnehmer haben die Freiheit zu wählen, ob sie sich mit anderen Arbeitnehmern zusammenschließen wollen oder nicht, um die gemeinsamen Arbeitsplatzinteressen der Arbeitnehmer zu vertreten“ (Kasper 1996: 50).

Risiken

Es besteht die Gefahr, daß Konflikte, die derzeit weitgehend außerhalb der Unternehmen ausgetragen werden, in die einzelnen Unternehmen hineingetragen werden. Internationale Vergleiche deuten zudem darauf hin, daß die Streikhäufigkeit in Ländern mit dezentralen Verhandlungssystemen im Mittel höher ist als in solchen mit zentralen.

Konfliktverschärfung und Konfliktverlagerung in die Unternehmen?

Eine dezentrale Lohnfindung garantiert nicht *per se*, daß sich die zur Reduktion der Arbeitslosigkeit eingeforderte (gesamtwirtschaftliche) Lohnflexibilität und Lohnsenkung auch tatsächlich einstellt. Effizienzlohntheorien und Insider-Outsider-Modelle zeigen, daß es für beide Parteien (Unternehmen und Arbeitnehmer) durchaus rational sein kann, auf ein Überangebot von Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt nicht in der Weise zu reagieren, daß die Entgelte im Unternehmen gesenkt werden. Bei unternehmensbezogenen Lohnverhandlungen versuchen die Arbeitsplatzbesitzer eine Lohnhöhe zu vereinbaren, bei der sie selbst beschäftigt bleiben, ohne aber den Arbeitslosen durch Lohnzurückhaltung die Chancen auf neue Arbeitsplätze zu eröffnen (Franz 1996: 34).

Verschärfung der Insider-Outsider-Probleme?

In profitablen Unternehmen (bzw. in einer günstigen wirtschaftlichen Lage des Unternehmens) werden die Löhne möglicherweise schneller steigen als unter einem Flächentarifvertrag. Zudem haben die einzelnen Unternehmen und ihre Belegschaften noch weniger Anreize, die Eingliederungschancen der Outsider (Arbeitslosen) oder die Konsequenzen für die sozialen Sicherungssysteme und die Lohnnebenkosten zu berücksichtigen als die Vertragsparteien beim Flächentarifvertrag. Es besteht deshalb durchaus die (theoretische) Möglichkeit, daß die Vorteile einer insgesamt differenzierteren, stärker auf die Anforderungen der einzelnen Unternehmen zugeschnittenen Lohnstruktur in ihrer Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage durch ein im Mittel höheres Lohnniveau überkompensiert werden.

Stärker steigende Beschäftigungskosten?

Oft wird zudem die zu erwartende stärkere Orientierung der Löhne an der Produktivität bzw. Profitabilität der Unternehmen als Gefahr und nicht als Chance angesehen. Es wird befürchtet, daß eine stärkere zwischenbetriebliche Lohndifferenzierung zu geringeren Investitionen in Sach- und/oder Humankapital und damit zu einem geringeren Produktivitätsfortschritt führt. Eine stärker an der Gewinnsituation der einzelnen Unternehmen ausgerichtete Lohnpolitik führe dazu, so lautet das Argument, daß produktivere Unternehmen höhere Löhne zahlen müssen. Dadurch sinke der Anreiz (und die Fähigkeit) der Unternehmen, Neuinvestitionen durchzuführen, da ein Teil der daraus resultierenden Quasi-Rente von den Mitarbeitern abgeschöpft werden kann. Andere wiederum argumentieren „umgekehrt“, daß bei dezentralen Lohnverhandlungen die aus den Investitionen der Mitarbeiter in spezifisches Humankapital resultierenden Quasi-Renten teilweise von den Unternehmen abgeschöpft würden. Dadurch verringere sich der Anreiz der Mitarbeiter, in unternehmensspezifisches Humankapital zu investieren.

Verminderte Anreize zu Investitionen in Sach- und Humankapital?

Gleichzeitig führe eine größere zwischenbetriebliche Lohndifferenzierung zwischen Unternehmen zu einer erhöhten Mobilität der Arbeitnehmer. Dadurch sinken die Anreize für die Unternehmen, in das Humankapital ihrer Arbeitnehmer zu investieren.

Chancen

Verteilungskonflikte im Unternehmen durch partizipative Führung entschärfen

Die Risiken erscheinen insgesamt überzeichnet und treffen zudem nicht (immer) den Kern des Problems, nämlich die mangelnden Freiräume der Unternehmen für adäquate Lösungen zu suchen und diese umzusetzen. Das Argument, Verteilungskonflikte störten den Betriebsfrieden, greift zu kurz und blendet jene Handlungszwänge aus, die in den Unternehmen zu bewältigen sind, wenn die eigene wirtschaftliche Lage es unmöglich macht, das kollektiv vereinbarte Verdikt des Friedens zu erfüllen. Denn schließlich sind es die Unternehmen, die mit den Kostenerhöhungen zurechtkommen müssen. Die Unsicherheit durch anstehende Entlassungen dürften eine größere Störung des Betriebsfriedens darstellen als ein stärker unternehmensbezogenes Aushandeln von Arbeitsentgelten und sonstigen Arbeitsbedingungen. Zudem sollte nicht übersehen werden, daß sich die Gefahr einer Eskalation innerbetrieblicher (Verteilungs-)Konflikte — wie auch das Beispiel japanischer Großunternehmen zeigt — durch eine vertrauensvolle Unternehmenskultur mit umfassender Informationspolitik sowie einer angemessenen Ausgestaltung unternehmensinterner Verhandlungs- und Konfliktlösungsmechanismen erheblich eingrenzen läßt.³⁸

Detaillierte Beteiligungskonzepte erhöhen Anreize zur Produktivitätssteigerung ...

Sicherlich ist es richtig, daß von der Verteilung der aus den Investitionen in Sach- und Humankapital resultierenden Ertragssteigerungen entscheidende Rückwirkungen auf die Anreize zu solchen Investitionen ausgehen. Richtig ist aber auch, daß die relative Bedeutung von Sach- und Humankapitalinvestitionen sich nicht nur von Branche zu Branche, sondern auch innerhalb von Branchen erheblich unterscheiden können. Entsprechend sollten unterschiedliche Aufteilungen der Gewinne aus Produktivitätssteigerungen vereinbart werden. Dies ist nur in dezentralen Verhandlungen möglich. Auf dezentraler Ebene sind zudem die Möglichkeiten besser (bzw. nur dort sind sie überhaupt vorhanden), langfristige (oft nur implizite) Vereinbarungen zwischen Unternehmensleitung und Mitarbeitern über die zukünftige Verteilung der Gewinne aus Produktivitätssteigerungen zu treffen und so die Investitionsanreize und die Planungssicherheit für langfristige Sach- und Humankapitalinvestitionen simultan zu verbessern. „Lohndrückerei wäre angesichts eher typischer beziehungsspezifischer Investitionen in das Humankapital der Beschäftigten für Unternehmen eine Strategie der Selbstschädigung“ (Möschel 1996a: 40). Ebenso würden sich die Mitarbeiter mittelfristig selbst schädigen, wenn sie die aus Sachkapitalinvestitionen resultierenden Produktivitätssteigerungen (voll) für sich beanspruchen. Verminderte zukünftige Investitionen oder eine Verlagerung auf andere Standorte wären die absehbare Folge.

... und lassen sich nur dezentral effizient gestalten

Vieles spricht deshalb dafür, daß die Vorteile dezentraler Verhandlungsführung relativ zu den Nachteilen unter den veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen überwiegen. Natürlich sind bei dezentralem „Experimentieren“ Fehler unvermeidlich. Die Wirkungen der Fehler bleiben aber begrenzt, und die Korrektur von Fehlern dürfte dezentral sehr viel

³⁸ Zu der Bedeutung der Unternehmenskultur in modernen Führungskonzepten vgl. Bickenbach und Soltwedel (1996b).

schneller erfolgen, als wenn Lernprozesse über die Maschinerie der kollektiven Verhandlungsführung ablaufen müßten.

Ausländische Erfahrungen

Dafür, daß die Vorteile größerer Vertragsfreiheit auf dem Arbeitsmarkt und stärker dezentraler (Verhandlungs-)Prozesse zur Regelung der Arbeitsbeziehungen (inklusive der Arbeitsentgelte) überwiegen, sprechen insgesamt auch die Erfahrungen im Ausland. Länder, in denen die Regelung der Arbeitsbeziehungen im wesentlichen auf Betriebs- oder Unternehmensebene erfolgt, scheinen insgesamt geringere Beschäftigungsprobleme aufzuweisen als solche Länder, in denen die Regelung der Arbeitsbeziehungen im wesentlichen einheitlich für die Branche, für die Industrie oder auf gesamtwirtschaftlicher Ebene erfolgt.³⁹ Allerdings sind solche internationalen Vergleiche aufgrund der Vielzahl der die Lage auf dem Arbeitsmarkt beeinflussenden rechtlichen und institutionellen Unterschiede im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnungsrahmen stets mit Vorsicht zu interpretieren. Der Blick auf die Erfahrungen in anderen Ländern (Japan, Neuseeland, Vereinigte Staaten, Großbritannien und die Niederlande) hat daher vor allem die Funktion, ein kritisches Nachdenken über die Regelungen im eigenen Land anzuregen. Es geht nicht darum, die Übernahme eines spezifischen ausländischen „Modells“ nahezulegen.

In Japan erfolgt die Regelung der Arbeitsbeziehungen im wesentlichen auf Betriebsebene. Allerdings wird der Verhandlungsprozeß auf Betriebsebene sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite durch informelle überbetriebliche Abstimmungsprozesse ergänzt. Verhandlungen auf Unternehmensebene sind in Japan mit einer relativ geringen Streikhäufigkeit, hohen Investitionen in unternehmensspezifisches Humankapital und einer kooperativen und partizipativen Unternehmenskultur vereinbar. In japanischen Großunternehmen spielen die Betriebsgewerkschaften eine bedeutende positive Rolle bei der Herausbildung und der Pflege vertrauensvoller und kooperativer Arbeitsbeziehungen (Bickenbach und Soltwedel 1996b: 22 ff.). Die Beteiligung der Mitarbeiter an der Entscheidungsfindung, langfristige Beschäftigungssicherheit für die Stammbesetzung und die Selbstverpflichtung der Unternehmensführung, die Stammbesetzung an den Erträgen aus Effizienzsteigerungen partizipieren zu lassen, schaffen Vertrauen und ein hohes Maß an Übereinstimmung mit den Unternehmenszielen. Die geringe Streikhäufigkeit dürfte in engem Zusammenhang stehen mit der partizipativen Führung und der praktizierten offenen Informationspolitik.

Neuseeland war bis Mitte der achtziger Jahre die wohl am stärksten regulierte Volkswirtschaft der OECD; nach fundamentalen Reformen, die 1984 von der damals regierenden Labour Party eingeleitet wurden, gilt sie heute als die liberalste. Mit dem Arbeitsvertragsgesetz (Employment Contracts Act) von 1991 wurde die Vorherrschaft kollektiver Regelungsmacht gebrochen und das Recht auf individuelle Vertragsgestaltung im Arbeitsrecht etabliert. Danach kam es rasch zu einer „Dekollektivierung der Lohnverhandlungen sowohl auf der Anbieter- als auch auf der Nachfragerseite“

Überwiegend positive Erfahrungen mit größerer Vertragsfreiheit und dezentralen Verhandlungen

Japan

Neuseeland

³⁹ Vgl. hierzu OECD (1994a, 1994b) sowie die Länderexpertisen in Siebert (1997).

(Kasper 1996: 56). Das Beispiel Neuseelands zeigt, daß ein Übergang von einem sehr stark reglementierten und zentralisierten Arbeitsmarktregime zu einem Regime mit stärker dezentralen Verhandlungen und ausgedehnter Vertragsfreiheit ohne größere Verwerfungen und Anpassungsschwierigkeiten und mit insgesamt sehr positiven Wirkungen in kurzer Zeit vollzogen werden kann. „Die Vorhersage vermehrter Streiks erwies sich als ganz und gar falsch. Die Streikaktivität fiel stark.“ (Kasper 1996: 54). Im Ergebnis ist die Arbeitslosigkeit von über 11 vH im Jahr 1991 auf 6 vH im Jahr 1996 gefallen. Auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist erheblich gesunken.

Vereinigte Staaten

Eine ähnlich positive Entwicklung der Arbeitslosenzahlen ist derzeit für die Vereinigten Staaten zu beobachten, wo Tarifverhandlungen ebenfalls ganz überwiegend auf Unternehmensebene stattfinden. Die beschäftigungspolitischen Erfolge in den Vereinigten Staaten werden freilich oft damit abgetan, daß die Einkommens- und Lohnungleichheit dramatisch zunehme und daß die Reallöhne der am wenigsten qualifizierten Arbeitskräfte seit Jahren sanken. Die Vereinigten Staaten, so wird oft argumentiert, böten also ein Szenario, das aus sozialen Gründen nicht zum Nachmachen einlade.

Das Vorurteil, die neu entstehenden Arbeitsplätze seien doch nur „McDonald's Jobs“, hält mittlerweile jedoch der überwältigenden statistischen Evidenz nicht mehr stand. Im Gegenteil hat gerade die Zahl der gut bezahlten, anspruchsvollen Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich besonders stark zugenommen.⁴⁰ Gleichwohl ist es eine besondere Stärke des amerikanischen Arbeitsmarktes, auch den wenig qualifizierten Arbeitskräften eine Möglichkeit zum (Wieder-)Einstieg zu geben. Dies kann aus deutscher Sicht gar nicht deutlich genug unterstrichen werden. Und selbst wenn viele dieser Jobs zunächst nur zum Mindestlohn (oder auch darunter) besetzt werden (können), liegt darin der Wert, überhaupt (wieder) in die Arbeitswelt einsteigen zu können. Mit der Möglichkeit, Berufspraxis und „on-the-job-training“ zu erhalten, wächst die Chance, aus eigener Kraft voranzukommen. Auch ein schlecht bezahlter Einstieg ist besser als keiner. Und in den Vereinigten Staaten ist die Wahrscheinlichkeit, sich aus den untersten Einkommensklassen lösen zu können, nach wie vor sehr hoch.⁴¹

Großbritannien

Schwerer zu bewerten ist die Arbeitsmarktsituation in Großbritannien. Die gesetzliche Beschränkung der Gewerkschaftsmacht (sowie der Rückgang des Organisationsgrades der Arbeitnehmer), die Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität (z.B. durch eine Verringerung des Kündigungsschutzes) sowie das Absenken des Niveaus der Arbeitslosenversicherung haben die Möglichkeit flexibler Anpassungen an veränderte Marktbedingungen erheblich verbessert. Der Arbeitsmarkt in Großbritannien ist nach den Reformen während

⁴⁰ „Allegation that the great American job machine has created too many bad jobs now seem wide of the mark; rather, the point is that there is a surplus of unskilled labor in a market that seemingly requires more higher skills than ever“ (Addison 1997: 36; vgl. auch OECD 1996c: 72 ff.).

⁴¹ „Mobility seems to be highest among middle-income Americans, but it is brisk for poorer ones, too. According to the Census Bureau, only 5% of people were below the poverty line (...) for each month of 1991 and 1992. Almost none of those employed full-time stayed poor for the whole period, a hint that those who get work are likely to pull themselves up and out of poverty“ (*The Economist* für die Woche 24.2.–1.3.1996: 58).

der achtziger Jahre als einer der am wenigsten regulierten Arbeitsmärkte in den OECD-Ländern anzusehen (OECD 1996a: 89).

Die OECD urteilt in ihrem Länderbericht (1996a: 81), daß die seit den frühen achtziger Jahren durchgeführten Reformen einen positiven Effekt auf die wirtschaftliche Entwicklung des Vereinigten Königreiches gehabt haben. Vor allem haben alle Schätzungen der strukturellen Arbeitslosigkeit gezeigt, daß diese Rate seit dem Ende der achtziger Jahre fällt und die Chancen für einen weiteren Rückgang besser stehen als in den meisten anderen EU-Staaten.⁴²

Das Hauptproblem der Arbeitslosigkeit in Großbritannien ist die verbreitete Langzeitarbeitslosigkeit von gering qualifizierten Arbeitskräften, deren Einkommensmöglichkeiten zudem sehr gering sind. Auch ist nicht zu übersehen, daß das Ausmaß der Einkommensdifferenzierung kontinuierlich zugenommen hat, zum Teil deswegen, weil die Nachfrage nach wenig qualifizierter Arbeit stärker zurückgegangen ist als das Angebot (Nickell 1997). Die zunehmende Einkommensdifferenzierung resultiert allerdings zum Teil auch daraus, daß Lohnanpassungen mehr als bisher dezentral erfolgen und stärker die lokalen Arbeitsmarktbedingungen sowie die wirtschaftliche Situation einzelner Unternehmen reflektieren. Diese hohe Flexibilität hat mit dazu beigetragen, die Beschäftigungssituation insgesamt zu stabilisieren und die regionale Streuung der Arbeitslosigkeit nachhaltig und deutlich zu reduzieren (OECD 1996a: 86).

Im Urteil der OECD (1996a: 105 f.) ist es in Großbritannien insgesamt besser als in anderen europäischen Ländern gelungen, ein institutionelles Arrangement zu etablieren, das sowohl die individuellen Arbeitsanreize als auch die (potentielle) Rentabilität von Arbeitsplätzen erhöht und eine positive Beschäftigungsentwicklung ausgelöst hat. Es bleibt freilich das zentrale Problem, das Qualifikationsniveau anzuheben und die Investitionen in (neues) Humankapital zu stimulieren, um auf diese Weise auf mittlere Sicht dem Armutproblem entgegenzuwirken.

Einen anderen Weg als die bisher genannten Länder haben die Niederlande eingeschlagen, deren Wirtschafts- und Gesellschaftssystem durch einen ausgeprägten Korporatismus gekennzeichnet ist. Im Vergleich mit anderen korporatistischen Systemen spielt der Staat in den Niederlanden neben den (relativ schwachen) Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden eine besonders aktiv gestaltende Rolle in der Arbeitsmarktpolitik und in der Sozialpolitik.

Ein anderer Weg:
Korporatismus und
Neuorientierung des
Wohlfahrtsstaates in
den Niederlanden

Hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung hat das korporatistische Arrangement relativ erfolgreich gearbeitet — wohl nicht zuletzt auch wegen der großen Offenheit des Landes gegenüber dem Weltmarkt mit einem Exportanteil von über 50 vH des BIP — und damit das Problem der (offenen) Arbeitslosigkeit und der Beschäftigungssicherung positiv beeinflusst. Die Arbeitslosenquote liegt gegenwärtig mit reichlich 6 vH deutlich unterhalb des OECD (und weit unterhalb des europäischen) Durchschnitts, nachdem sie zu Beginn der achtziger Jahre mit 12 vH um vier Prozentpunkte höher lag als im Durchschnitt aller OECD-Länder. Die Beschäftigungsent-

⁴² „OECD estimates now place the UK 'natural rate of unemployment' above the level of the United States but below that of many European countries“ OECD (1996a: 81).

wicklung war damit deutlich besser als in jedem anderen europäischen Land.

Es sind vor allem Teilzeitarbeitsplätze im Dienstleistungssektor geschaffen worden. Mit einem Drittel hat Holland nunmehr die höchste Teilzeitarbeitsquote in der gesamten OECD. Das Flexibilitätspotential für die mengenmäßige Anpassung der Beschäftigung auf der Unternehmensebene ist auch durch eine breite Akzeptanz von Zeitarbeit ausgeweitet worden. Im Jahr 1994 waren gut 10 vH aller Arbeitsverträge Zeitarbeitsverträge.

Auch wenn Kollektivverträge die Lohnfindung dominieren und häufig durch Allgemeinverbindlicherklärungen abgesichert bzw. in ihrem Geltungsbereich ausgeweitet werden, gibt es wichtige Elemente der Flexibilität durch Ausstiegsklauseln, die es Unternehmen in existentieller Bedrängnis erlauben, eine schnelle Anpassung der Tarifbedingungen zu erreichen — durch Konzessionsverhandlungen mit Gewerkschaften auf Unternehmensebene (bei denen auch verschiedene Gewerkschaften gegeneinander ausgespielt werden können) und durch Öffnungsklauseln in den kollektiven Verträgen (Hartog und Theeuwes 1997: 17).

Die Niederlande stehen zwar — gemessen an gesamtwirtschaftlichen Indikatoren — vergleichsweise gut da, es scheinen sich dahinter aber ganz erhebliche strukturelle Probleme zu verbergen: Die üblichen Arbeitsmarktstatistiken wie Arbeitslosenquote und Beschäftigungsentwicklung bilden die holländischen Arbeitsmarktprobleme nicht korrekt ab (OECD 1996b: 46). Nicht gelöst haben die Niederlande bislang das Problem einer außerordentlich hohen („freiwilligen“) Unterauslastung des Erwerbspersonenpotentials. Hartog und Theeuwes (1997: 12) schätzen diese Unterauslastung (für 1993) auf gut 25 vH der Erwerbsbevölkerung, von dem wiederum weit mehr als 40 vH auf (tatsächliche oder vermeintliche) Arbeitsunfähigkeit („disability“) zurückgeht. Die Zwangsversicherung für Lohnfortzahlung (die bis zu maximal einem Jahr einen Einkommensverlust ausgleicht) und die großzügige Arbeitsunfähigkeitsbeihilfe mit ihren weichen Bezugsvoraussetzungen und lockerer Verfahrens- und Bezugskontrolle wirken hier zusammen und ziehen ein gravierendes *Moral-hazard*-Problem nach sich.⁴³ Die niederländische Regierung unternimmt seit einigen Jahren große Anstrengungen, die Fehlansätze zu korrigieren, die von diesen institutionellen Regelungen ausgehen.

Die OECD hebt in ihrem jüngsten Länderbericht über die Niederlande (1996b: 47 f.) zudem hervor, daß die Niederlande institutionelle Rigiditäten auf den Arbeitsmärkten korrigieren müssen, um die Arbeitsanreize umfassend zu erhöhen. Die hohen Kosten der Kündigungsschutzmaßnahmen, der (relativ hohe) Mindestlohn und die recht inflexible Lohnstruktur, in der sich auch das Zusammenwirken von sozialen Sicherungsmaßnahmen und dem Steuersystem niederschlägt, tragen zu dem hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen bei. Sie machen es für wenig qualifizierte Arbeitskräfte schwer, ohne Subventionen wieder auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.

⁴³ „Until 1993, disability benefits were constant until retirement (allowing for purchasing power indexing). This made disability a far more attractive exit route than unemployment, where benefits are reduced to the social minimum after some time“ (OECD 1996b:23). „It has extensively and convincingly been argued that the disabled population contains a large component of unemployment, and this is clearly reflected in its time path: it parallels the development of unemployment quite closely“ (OECD 1996b: 22).

Schon diese wenigen Beispiele machen deutlich, daß die OECD-Länder in sehr unterschiedlicher Weise auf die veränderten Prämissen am Arbeitsmarkt reagieren. Länder mit eher dezentraler Lohnfindung passen sich quasi automatisch an veränderte Knappheitssituationen an. In einigen dieser Länder ergeben sich dabei — nicht zuletzt wegen des deutlich höheren Anteils gering qualifizierter Arbeitnehmer und des deutlich geringeren Niveaus wohlfahrtsstaatlicher Unterstützung — spürbar größere Armutsprobleme. Allerdings ist diesen Ländern zugleich eine relativ gute (Wieder-)Einstiegsmöglichkeit für Arbeitslose in den Arbeitsmarkt sowie eine gute Ausgangsbasis für eine (weitere) dynamische Wirtschaftsentwicklung zu attestieren, die ihrerseits eine wichtige Voraussetzung für die Bekämpfung von Armut ist.

Länder mit einer sehr starken korporatistischen Tradition und zentralisierten Lohnverhandlungen (die auch überwiegend einen ausgeprägten Wohlfahrtsstaat haben) gelingt es in der Regel ebenfalls, eine gesamtwirtschaftliche Lohnzurückhaltung durchzusetzen. Freilich benötigen auch sie dabei zusätzliche Flexibilitätsspielräume, um Unternehmen in Not (zumindest temporär) Ausstiegsoptionen zu bieten. Die systemische Korrektur von Fehlansätzen, die von der institutionellen Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates herühren, ist für sie allerdings nur schwer durchzusetzen. Dies hat negative Rückwirkungen auf die wirtschaftliche Dynamik und auf die Möglichkeit, die strukturellen Probleme auf dem Arbeitsmarkt zu lösen.

3. **Humankapital, Beschäftigung und Einkommensperspektiven**

Die Beschäftigungs- und Einkommenschancen der Erwerbstätigen sind eng an die erfolgreiche Weiterentwicklung des eigenen Leistungsvermögens, des Humankapitals, gekoppelt. Dies gilt sowohl auf individueller als auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene. Ausländische Erfahrungen — insbesondere die Erfahrungen in den Vereinigten Staaten und in Großbritannien — zeigen, daß unter den veränderten Knappheitsverhältnissen nicht einmal deutlich verlängerte Arbeitszeiten bei annähernd markträumenden Löhnen das Realeinkommen unqualifizierter Arbeitnehmer dauerhaft sichern können.

Ein Vergleich der Beschäftigungs- und Einkommenssituation (relativ) gering qualifizierter Arbeitnehmer in Deutschland, in Großbritannien und in den Vereinigten Staaten zeigt, daß die Ungleichheit der Einkommensverteilung in den USA und in Großbritannien auch deswegen so stark zugenommen hat, weil die Qualifikation der relativ weniger qualifizierten Arbeitnehmer in diesen Ländern deutlich niedriger liegt als etwa in Deutschland (vgl. hierzu Nickell 1997 sowie Nickell und Bell 1996). Das Ausbildungs- und Qualifikationsniveau in der unteren Hälfte der Qualifikationsskala ist in Deutschland relativ höher als in den USA oder Großbritannien. Das deutsche System der allgemeinen und beruflichen Ausbildung vermittelt einem deutlich höheren Anteil der Erwerbspersonen ein relativ hohes Qualifikationsniveau.

Fazit: Es spricht viel dafür, daß mehr Vertragsfreiheit hilft, die wirtschaftliche Dynamik zu steigern und Strukturprobleme zu vermindern

Hohe Löhne setzen ein hohes Leistungsvermögen voraus ...

..., das eng mit der Qualifikation zusammenhängt

Das relativ hohe Qualifikationsniveau erlaubt es den (im *nationalen* Vergleich relativ gering qualifizierten) deutschen Arbeitnehmern, (im *internationalen* Vergleich) recht hohe Einkommen zu erzielen, ohne daß die Arbeitslosigkeit innerhalb der betroffenen Personengruppe deswegen deutlich höher sein muß als in den USA und Großbritannien. Investitionen in die berufliche Qualifikation — in das Humankapital — ermöglichen eine höhere Wertschöpfung jedes einzelnen Beschäftigten und erlauben so „relativ hohe“ Löhne.

Der Strukturwandel sorgt für eine Umwertung des Humankapitals

Allerdings entwerten der technologische Fortschritt und der Strukturwandel bestehende Qualifikationen. Ein im internationalen Vergleich hohes Lohnniveau ist nur dann ohne nachhaltigen Anstieg der Arbeitslosigkeit aufrechtzuerhalten, wenn das Qualifikationsniveau der Erwerbstätigen entsprechend hoch gehalten bzw. weiter verbessert wird und (immer wieder) den veränderten Anforderungen angepaßt wird und sich gleichzeitig die Wirtschaftsstruktur stärker auf höherwertige humankapitalintensive Produkte und Dienstleistungen ausrichtet.

... und erfordert „lebenslanges Lernen“

Die Fähigkeiten der Erwerbspersonen müssen also besser und schneller an die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und beruflichen Veränderungen angepaßt werden. Im Bereich der Primärausbildung tritt die reine Wissensvermittlung dabei zunehmend in den Hintergrund, weil die Halbwertszeit des spezifischen Wissens rapide abnimmt. Die Fähigkeit, sich wieder und wieder schnell neues Wissen und Fachkompetenz aneignen und dieses auch anwenden zu können, gewinnt an Bedeutung. Wichtig sind also Basiskenntnisse, Lernfähigkeit und Flexibilität, um sich schnell den Forderungen des Marktes anpassen und auf neue Beschäftigungsverhältnisse umstellen zu können. Das Schlagwort vom „lebenslangen Lernen“ umreißt die Orientierungslinie für die notwendige Umgestaltung des gesamten Bildungssystems.

Eigenverantwortung für Humankapitalinvestitionen ...

Die berufliche Bildung und Weiterbildung stellt eine Investition dar. Der Bereich der beruflichen Bildung ist deshalb zuvörderst eine Angelegenheit von Unternehmen und Erwerbspersonen, durch ihr Handeln in eigener Verantwortung auf die Rentabilität von Bildungsinvestitionen hinzuwirken. Die berufliche Weiterbildung sollte möglichst oft am Arbeitsplatz (on-the-job) stattfinden und so weit wie möglich in den Arbeitsprozeß integriert werden (Abschnitt III.1.d). Der Einführung von mehr Vertragsfreiheit auf dem Arbeitsmarkt kommt auch in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle zu. Die Bedingungen für eine (Weiter-)Qualifikation in den Unternehmen können durch mehr Vertragsfreiheit gefördert werden, z.B. dadurch, daß arbeitssuchende Erwerbspersonen zu Löhnen eingestellt werden können, die ihrem Grenzprodukt unter Berücksichtigung des Weiterbildungs- bzw. Umschulungsbedarfes eher entsprechen als die Tariflöhne.

... wird mit Recht ergänzt durch staatliche Förderung ...

Die beruflichen Perspektiven des einzelnen werden stark durch die staatliche Bildungspolitik (i.w.S. und auch durch die Arbeitsmarktpolitik) beeinflusst. Der Bildungspolitik kommt deshalb eine wichtige Rolle für den Arbeitsmarkt zu.⁴⁴ Für die grundlegende Bildung, sei es die allgemeine Schulbil-

⁴⁴ Auch wenn der Aufbau des Humankapitals grundsätzlich Aufgabe jedes einzelnen ist, besteht ein gesamtgesellschaftliches Interesse daran, eine insgesamt gut ausgebildete Bevölkerung zu haben. Die Theorien des endogenen Wachstums haben die Bedeutung

derung oder die primäre Berufsausbildung, sind staatliche Fördermaßnahmen für die Nachfrage nach Ausbildung wegen positiver externer Effekte durchaus sinnvoll.

Eine ordnungspolitische Herausforderung von erheblicher gesamtwirtschaftlicher Bedeutung stellen dabei jedoch die Verzerrungen des Wettbewerbs dar, die von der gegenwärtigen staatlichen Bildungspolitik (Ausbildungsförderung) ausgehen. Die Anreizstrukturen im gesamten Bildungswesen und damit das Niveau und die Zusammensetzung von Humankapital in Deutschland werden dadurch verzerrt, daß die weiterführende allgemeine und wissenschaftliche Bildung (Schulen und Hochschulen) in höherem Maße subventioniert werden als die berufliche Ausbildung. Abgesehen vom Abbau der Verzerrungen zwischen der Förderung von beruflicher (Weiter-)Bildung und allgemeiner sowie wissenschaftlicher Bildung müssen auch Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen privaten und staatlichen Anbietern von (Weiter-)Bildung abgebaut werden.

Ein Bürgschaftsrahmen, der ein vom Staat garantiertes individuelles Anrecht auf rückzahlbare Ausbildungskredite in gleicher Höhe für alle verbrieft, wäre eine Möglichkeit, diese Verzerrungen abzubauen (vgl. hierzu Dicke und Glismann 1996 sowie Siebert und Klodt 1991). Der Bürgschaftsrahmen wäre sowohl für Einrichtungen der allgemeinen Bildung als auch der beruflichen Bildung einzurichten; die Kredite wären von Banken zu vergeben. Die (privaten und öffentlichen) Bildungsanbieter stünden dann in direkter Konkurrenz um die individuellen Nachfrager; deren Zahlungen träten an die Stelle der bisherigen Zahlungen aus den öffentlichen Haushalten. Eine solche institutionelle Innovation könnte dazu beitragen, daß der investive Charakter der Bildung stärker hervortritt. Die Bildung als Investition würde stärker dem individuellen Kosten-Nutzen-Kalkül unterworfen sein. Dieses bildet die beste Gewähr für die individuelle und gesellschaftliche Zweckmäßigkeit der Investitionen. Längerfristig wäre durch den verstärkten Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen (in- und ausländischen) Bildungseinrichtungen auch eine Steigerung der Qualität (des Angebots) im Schul- und Ausbildungssystem zu erreichen (Giersch 1996: 60).

Gerade mit Blick auf die Rolle, die der Eigenverantwortlichkeit (und Eigenbeteiligung) als Zweckmäßigkeitsgewähr für die individuellen Ausbildungs- und Qualifizierungsinvestitionen zukommt, sind die gegenwärtigen staatlichen Maßnahmen zur Förderung von Fortbildung und Umschulung im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes sehr kritisch zu betrachten (vgl. Abschnitt IV.3). Staatlich finanzierte Ausbildungs- und Umschulungsgutscheine, der Effizienz wegen zumindest teilweise auf Kreditbasis, wären auch hier ein sinnvolles Instrument, um sicherzustellen, daß „möglichst viele Arbeitslose die Chance erhalten, dem Schicksal jener „working poor“ zu entrinnen, die einfache Arbeit nur zu Löhnen am Rande des Existenzminimums finden können“ (Giersch 1996: 60).

..., die den Wettbewerb im Bildungsbereich aber nicht verzerren darf

Mehr Wettbewerb im Markt für Bildung und Weiterbildung tut not

der Entstehung neuen Wissens für den Wachstumsprozeß und damit auch für die staatliche Bildungs- und Forschungspolitik hervorgehoben.

IV. Die Solidität des Sozialen festigen

1. Der Sozialstaat — ausgefert, intransparent, ineffizient

Der Sozialstaat ist aus den Fugen geraten

Der Sozialstaat ist ausgefert. Im Jahr 1960 betrug die Beitragsbelastung (für Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammengenommen) 24,4 vH, im Jahre 1996 betrug sie schon 40,5 vH. Hinzugezählt werden müssen noch die ebenfalls stark gestiegenen Steuerbelastungen zur Finanzierung der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe (sowie Belastungen durch Leistungen wie die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die in den Beitragssätzen nicht erfaßt wird).

Er ist intransparent und ineffizient

Das eigentliche Problem liegt jedoch nicht in dem starken Anstieg der Ausgaben für die soziale Sicherung *per se*. Die hohen Ausgaben würden aus volkswirtschaftlicher Sicht dann kein Problem darstellen, wenn man davon ausgehen könnte, daß der Umfang der sozialen Sicherungsleistungen den (unverzerrten) Präferenzen der Bürger entspricht und die Bereitstellung der Leistungen weitgehend ohne vermeidbare Ineffizienzen erfolgt. Das eigentliche Problem liegt darin, daß aufgrund von Steuerungsmängeln durch institutionalisierte Fehlanreize nicht davon ausgegangen werden kann, daß die Präferenzen der Bürger für soziale Sicherungs- und Umverteilungsleistungen und die Kosten für die Erbringung dieser Leistungen in den bestehenden Systemen der sozialen Sicherung effizient in Einklang gebracht werden: Der Sozialstaat ist — ebenso wie der Leistungs- und Steuerstaat — intransparent, und er ist ineffizient ausgestaltet.

Menschen reagieren systematisch auf Anreize

Bei der institutionellen Ausgestaltung sozialstaatlicher Regelungen ist grundsätzlich zu bedenken, daß Menschen in systematischer Weise auf Anreize reagieren; diese Anreize hängen ihrerseits von dem institutionellen Rahmen ab, der die Handlungen der einzelnen Individuen koordiniert. Daher gilt es, den Rahmen so zu setzen, daß die Menschen zu verantwortlichem Handeln angeleitet und moralisch nicht überfordert werden; moralisch überfordert würden sie, wenn von ihnen wieder und wieder verlangt würde, aus Rücksicht auf — ihnen möglicherweise sogar unbekannte — Dritte oder die Allgemeinheit auf bestehende Anreize nicht zu reagieren. Daher ist immer wieder zu prüfen, ob in den Regeln und Institutionen, kurz: der Rahmenordnung, die Anreize richtig gesetzt sind, um die „moralische Versuchung“ (Moral hazard) zu Lasten Dritter möglichst gering zu halten (Bickenbach und Soltwedel 1996a:18 f.). Dies gilt auch und gerade für die Institutionen der sozialen Sicherung. Die Praxis genügt diesen Anforderungen jedoch nicht.

Siegeszug des Egomänen

So hat das Ausufern des Sozialstaates, der „Siegeszug des Egomänen“ (Sievert), im Grunde weniger mit den oft beklagten (angeblich) veränderten Moralvorstellungen der Bürgerinnen und Bürger, also mit einem endogenen Werteverfall, als vielmehr mit verzerrten Anreizen zu tun. Wenn die sozialpolitischen Institutionen systematisch darauf hinwirken, die Arbeitsethik und die (Eigen-)Verantwortung der Betroffenen aufzuweichen, darf man sich nicht wundern, wenn dies *à la longue* auch eintritt.

Zur Intransparenz des Sozialstaates und seiner Kosten trägt die Vielzahl der sozialpolitisch motivierten Ziele sowie die Vielzahl der Instrumente bei, mit denen oft einzelne Ziele verfolgt werden (z.B. bei der Förderung von Familien mit Kindern). Die Komplexität im Zusammenwirken von sozialpolitischen Maßnahmen mit dem ohnehin überaus komplizierten deutschen Steuersystem sowie insbesondere auch die Form der Finanzierung der gesetzlichen Sozialversicherungen tun ein übriges.

Zu viele Ziele, zu viele Instrumente

Die anteilmäßige Finanzierung über den „Arbeitgeberanteil“ trägt zu dem Irrglauben bei, „dem Kapital“ oder „den Arbeitgebern“ könne (und solle) ein großer Teil der Finanzierung der Sozialleistungen aufgebürdet werden. Es sind jedoch (im Wettbewerb) immer die gesamten Beschäftigungskosten, die auf den Märkten erwirtschaftet werden müssen. Auch die Arbeitgeberzuschüsse zur Sozialversicherung sind Teil der Gesamtbeschäftigungskosten und nichts, was Arbeitgeber aus ihrer eigenen Tasche bezahlen. Die Arbeitnehmer haben aber nur sehr unklare Vorstellungen von der tatsächlichen Höhe der Gesamtbeschäftigungskosten und ihrer Struktur.

Finanzierungsillusion verschleiert, daß die Arbeitnehmer auch den Arbeitgeberanteil erwirtschaften müssen

Die systematisch verzerrten Anreize, Intransparenz und Finanzierungsillusion lassen vermuten, daß das Sozialbudget größer ist, als es im Bewußtsein und bei zweckmäßiger Zuordnung der tatsächlichen Kosten wäre. Weder können die Opportunitätskosten sozialer Maßnahmen richtig abgeschätzt werden, noch wird eine effiziente Ziel-Mittel-Relation gewählt. Der real existierende Sozialstaat ist in vielerlei Hinsicht ineffizient ausgestaltet und damit letztlich unsolide.

Intransparenz, Finanzierungsillusion und Fehlanreize — Ursachen für Ineffizienz der Sozialpolitik

2. Ordnungspolitische Grundsätze für die Reform der sozialen Sicherungssysteme

a. Zur Produktivität des Sozialen

Die Belastung von Wirtschaft und Gesellschaft mit den Kosten des ausufernden Sozialstaates führt zu einer scharfen Kritik an den sozialpolitischen Institutionen und mündet angesichts des (vermeintlichen) Zwangs zu einer massiven Sparpolitik oft in die Aufforderung zu einer radikalen Kehrtwendung. Diese Kritik schießt dabei nicht selten über das Ziel hinaus. Im Verkürzen der politischen Aufgabe auf das Sparen verkürzt man auch das Problem der Sozialpolitik, das *nicht* mit einer reinen Spardiskussion zu lösen ist. In dieser Verkürzung liegt sogar eine große Gefahr für die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft, denn das Sozialstaatsprinzip ist ein tragender Pfeiler für den Erfolg eines dynamischen marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystems.

Kritik am Sozialstaatsprinzip ist verfehlt

Die Marktwirtschaft braucht eine Sicherung gegen die größten Risiken, die der wettbewerbliche Prozeß für den einzelnen mit sich bringt. Die Furcht vor dem Scheitern darf nicht in eine den Fortschritt lähmende, existentielle Angst vor dem Risiko umschlagen. Soziale Sicherung zielt darauf, möglichst viele Menschen, also auch die risikoscheuen, zum Mitmachen am ergebnisoffenen Marktprozeß zu ermutigen. Sie tut dies, indem sie eine Mindestsicherung gegen die Risiken, die der Wettbewerbsprozeß für den einzelnen

Sozialpolitik ermutigt zur Teilnahme am Markt und erhöht seine Akzeptanz

mit sich bringt, gewährt und durch mehr Chancengerechtigkeit die Aussichten auf Erfolg im Wettbewerbsprozeß verbessert (Homann und Pies 1996: 219 f.). Auf diese Weise erhöht eine angemessene Sozialpolitik die Akzeptanz für das Prinzip des Wettbewerbs und zugleich auch dessen Wirksamkeit. Soziale Sicherung und sozialer Ausgleich sind also keineswegs ein im Grunde systemfremdes Anhängsel der Marktwirtschaft, sondern vielmehr ein konstitutives Element,⁴⁵ das dazu beiträgt, das Potential des Systems voll auszuschöpfen und zu steigern. Gleichzeitig kann es eine umfassende und solide soziale Sicherung nur in einem funktionierenden marktwirtschaftlichen System geben, weil es sowohl die materielle Basis für Eigenvorsorge schafft als auch die Basis für eine (begrenzte) Korrektur der Marktergebnisse durch Umverteilung.

Dadurch werden mehr Risikobereitschaft und Dynamik möglich

Der Sinn von Sozialpolitik in modernen Gesellschaften besteht darin, Unsicherheit und Ungleichheit soweit zu belassen, wie es gesellschaftlich produktiv ist und die potentiellen Gewinne einer vertieften Arbeitsteilung im Marktsystem realisieren hilft (Homann und Pies 1996: 236). Ihre Funktion ähnelt damit, um ein von Schumpeter gebrauchtes Bild zu verwenden, der Bremse in einem Auto, deren Sinn es ja nicht ist, das Auto langsamer zu machen, sondern im Gegenteil eine höhere Geschwindigkeit zu erlauben.

b. Zur institutionellen Sicherung der Produktivität und der Solidität des Sozialen

Abbau institutionalisierter Fehlanreize ist keine Demontage des Sozialstaats ...

Aufgrund der bedeutenden, grundsätzlich produktiven Rolle des Sozialen in der Sozialen Marktwirtschaft kann (und darf) es bei der Reform der sozialpolitischen Institutionen nicht um eine Demontage des Sozialstaats gehen, sondern allein um einen Abbau institutionalisierter Fehlanreize. Die notwendige Korrektur der Anreizstruktur muß darauf gerichtet sein, die Produktivität und Solidität des Sozialsystems dauerhaft zu sichern. Dafür ist es unabdingbar, daß Höhe und Form der steuerfinanzierten Hilfeleistungen der Solidargemeinschaft, aber auch der Leistungen der Sozialversicherungen so gestaltet werden, daß für die Bürger (ex ante) Anreize bestehen, primär in Eigenverantwortung (in Form von Vermögensbildung, beruflicher Qualifikation und privater Versicherung) Vorsorge gegen die Wechselfälle des Lebens zu treffen, und daß für die Leistungsempfänger (ex post) genügend Anreize bestehen, ihre Situation aus eigener Kraft und in eigener Verantwortung zu verbessern. Dabei gilt auch für das Steuersystem, daß Arbeitsanreize und die Anreize, Eigenvorsorge zu treffen, nicht verschüttet werden dürfen.

..., sondern Voraussetzung für Produktivität und Solidität des Sozialen

Eigenverantwortung und Selbstvorsorge müssen durch geeignete institutionelle Reformen der ihnen gebührende Stellenwert eingeräumt werden. Entsprechende Anreize in den kollektiven Sicherungssystemen sind wichtig, um die produktive Wirkung der sozialen Sicherung zu gewährleisten. Andernfalls würde das Wirtschaftssystem überfordert, und die Maßnahmen der sozialen Sicherung würden sich selbst ihre Akzeptanz und ihre finanzielle Basis entziehen. Die Maßnahmen sollten daher nicht gegen den Markt gerichtet sein und damit seine Funktionsbedingungen schwächen, sondern viel-

⁴⁵ Vgl. hierzu auch Schlecht (1988: 14).

mehr so weit wie möglich innerhalb des marktwirtschaftlichen Anreizsystems verankert sein. Die Vorstellung, soziale Gerechtigkeit könne — als „ausgleichende Gerechtigkeit“ — nur außerhalb und auf Kosten des Marktes (oder des Leistungswettbewerbs) erreicht werden, ist abwegig.

In einer Gesellschaft freier Bürger muß das Subsidiaritätsprinzip das zentrale Ordnungsprinzip bei der Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme darstellen. Es gilt, das Individualprinzip (Äquivalenzprinzip: Leistung und Gegenleistung entsprechen sich) und das Sozialprinzip (Solidarprinzip: gleicher Leistungsanspruch für jeden, unabhängig von der Höhe seines Beitrags und Einkommens) so zu kombinieren, daß der für freie Gesellschaften prägende Grundsatz „Subsidiarität soweit wie möglich, Solidarität soweit wie nötig“ zum Tragen kommt; die Synthese zwischen Solidar- und Individualprinzip erlaubt es, individuelle Freiheit, Effizienz des Marktes und soziale Sicherheit fruchtbringend miteinander zu verbinden (Oberender 1996: 96). Von diesem zentralen ordnungspolitischen Grundsatz hat sich die real existierende Sozialpolitik in Deutschland allerdings weit entfernt; sie wurde zu sehr auf das Solidarprinzip hin ausgerichtet.

Ein Programm zur Reform der sozialen Sicherung sollte auf den folgenden acht ordnungspolitischen Leitlinien aufbauen:⁴⁶

(1) Es gehört zu den elementaren Aufgaben der Sozialpolitik in modernen Gesellschaften, allen Gesellschaftsmitgliedern eine Basissicherung zu garantieren. Diese Sicherungsmaßnahme muß als Solidarleistung der Gesellschaft über Steuern von allen Bürgern finanziert werden. Um jedoch die Anreize für Eigenvorsorge und -hilfe nicht zu verschütten und die Gesellschaft nicht zu überfordern, ist es zweckmäßig, die Basissicherung auf subsidiäre Hilfeleistung zu beschränken. Bei der Bemessung und der Ausgestaltung der Basissicherung ist darauf zu achten, daß Anreize zur Arbeitssuche und -aufnahme so wenig wie möglich beeinträchtigt werden.

(2) Komplementär zur Basissicherung für alle Bürger ist eine Versicherungspflicht gegen die größten sozialen Wechselfälle des Lebens wie Arbeitslosigkeit, Krankheit und Pflegebedürftigkeit sowie gegen Armut im Alter zu etablieren. Ohne die Versicherungspflicht würde ein Trittbrettfahrer-Problem auftreten: manche, die dazu in der Lage wären, würden keine Eigenvorsorge treffen und sich völlig darauf verlassen, daß sie im Notfall auf die Solidarleistung der Gesellschaft zurückgreifen könnten. Um dies zu verhindern, reicht es aus, den Leistungsumfang der Versicherungspflicht auf Grundleistungen zu beschränken, die sich am Umfang der solidarischen Basissicherung zu orientieren haben. Die Versicherungspflicht sollte (mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung) für alle Bürger (unabhängig von Einkommen und Beruf) bestehen. Die Funktion der obligatorischen Grundversicherung ist es, zwei Zielsetzungen gleichzeitig zu erreichen: (1) (absolute) Armut im Alter oder aufgrund von Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Pflegebedürftigkeit zu verhindern, die Leistungsfähigen aber zur Absicherung heranzuziehen, und (2) den Individuen dabei gleichzeitig weitestgehende Dis-

Subsidiarität ist der zentrale ordnungspolitische Grundsatz

Leitlinien für die Reform der sozialen Sicherungssysteme

Steuerfinanzierte Basissicherung

Begrenzte Versicherungspflicht für alle einführen

⁴⁶ Vgl. hierzu SVR (1996: Ziffern 379 ff.) sowie die Expertisen in Siebert (1996a).

Inzidenzwahrheit herstellen: Sozialversicherung vom Arbeitsvertrag lösen

positionsfreiheit über die Aufteilung ihres Einkommens zu belassen (Breyer 1996: 76).

(3) Es ist Inzidenzwahrheit über die Traglast der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme herzustellen. Die Kosten der Grundsicherung sind deshalb über Beiträge zu finanzieren, die von den Versicherten direkt abzuführen sind. Zwischen Beiträgen und Leistungen gilt dabei ein (begrenzt)es Äquivalenzprinzip. Es ist deshalb zweckmäßig, die Finanzierung der sozialen Grundversicherung (ebenso wie der möglichen freiwilligen Zusatzversicherungen) vom Arbeitsvertrag zu lösen. Beim Übergang würden den Beschäftigten die Beitragsbestandteile, die gegenwärtig von den Arbeitgebern abzuführen sind, als direktes Einkommen zugewiesen.⁴⁷ Diese Korrektur des Systems würde helfen, mehr Realismus in Lohnforderungen und sozialpolitische Wünsche einzubringen.

Mehr Wahlfreiheit in den Systemen der Sozialversicherung

(4) Effizienzerwägungen und auch das grundsätzliche Freiheitsverständnis in unserer Gesellschaft sprechen dafür, der Wahlfreiheit gerade auch im Bereich der sozialen Sicherung einen größeren Freiraum zu verschaffen. Ein über die Versicherungspflicht hinausgehender Versicherungsschutz sollte deshalb freiwillig sein. Dies bedeutet mehr Respekt vor der Entscheidungsfreiheit und Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger. Dem Staat kommt dabei die — durchaus wichtige — Aufgabe zu, durch die Rahmenordnung Bedingungen zu schaffen, durch die der einzelne in die Lage versetzt wird, freiwillig und in eigener Verantwortung Vorsorge zu treffen, die über den Umfang der grundlegenden Solidarleistungen (bzw. der Versicherungspflicht) hinausgeht. Es gehört dabei allerdings nicht unbedingt zur Aufgabe des Staates, diese Versicherungen selbst anzubieten. Es kann ausreichen, wenn er für die Bedingungen sorgt, unter denen funktionierende Versicherungs- und Kapitalmärkte zustandekommen. Den „Grenzen privater Versicherbarkeit“ (SVR 1996: Ziffer 459) — etwa in der Arbeitslosenversicherung — und den spezifischen Problemen, die sich auf bestimmten wettbewerblich organisierten Versicherungsmärkten — etwa bei der Krankenversicherung — ergeben können, ist durch entsprechende institutionelle Arrangements Rechnung zu tragen.

Dominanz des Versicherungsprinzips

(5) In den Sozialversicherungen sollte grundsätzlich das Versicherungselement dominieren und damit das Prinzip der Äquivalenz von Beitragslast auf der einen Seite und Höhe des Versicherungsrisikos und des Leistungsumfangs auf der anderen Seite. Dabei ist freilich zu unterscheiden zwischen der Pflichtversicherung und einer freiwilligen Zusatzversicherung. In der Pflichtversicherung läßt sich das Äquivalenzprinzip nur begrenzt realisieren; hier wird das Umlageelement nach wie vor von Bedeutung sein. Demgegenüber ist die freiwillige Zusatzversicherung deutlich stärker am Äquivalenzprinzip zu orientieren. Die Versicherungsprämien sollten mehr — von privaten Versicherungsanbietern — leistungs- und risikoäquivalent ausgestaltet werden bzw. werden können, als dies bisher der Fall ist.

⁴⁷ Freilich darf dadurch die Steuerbelastung für die Arbeitnehmer nicht steigen.

(6) Was über die Grundversicherung hinaus zur Aufstockung von zu gering erachteten Einkommen oder zur Kompensation besonderer Ausgabenbelastungen an Umverteilung angestrebt wird, sollte außerhalb dieser Systeme über Steuern finanziert und über Transfers realisiert werden. Eine solche weitergehende Umverteilung bedarf freilich der Begründung anhand eines konsistenten Zielsystems. Die Instrumente sind zielkonform auszugestalten. Dabei ist wie bei der Basissicherung darauf zu achten, daß negative Anreizwirkungen auf seiten der Steuerzahler (Minimierung der Kosten) und der Leistungsempfänger so gering wie möglich gehalten werden. Dies impliziert, daß der Kreis der Empfangsberechtigten auf die wirklich Bedürftigen zu begrenzen ist und daß die Sozialtransfers effizient auszugestalten sind.

Umverteilungsziele grundsätzlich über Steuern bzw. Transfers realisieren

(7) Aufgrund der größeren Zielgenauigkeit ist grundsätzlich eine Subjektförderung (direkte Einkommentransfers) vorzuziehen gegenüber einer Objektförderung, die sich der Form eines „kostenlosen“ staatlichen Angebots (z.B. im Bildungsbereich) oder einer staatlichen Subventionierung des privaten Angebots (z.B. im sozialen Wohnungsbau) bedient. Zudem sollten Sozialleistungen „grundsätzlich mit wachsendem Einkommen degressiv gestaltet sein, ohne daß dadurch im Verlauf des verfügbaren Einkommens Sprünge auftreten“ (SVR 1996: Ziffer 468). So ist es z.B. auch unter Berücksichtigung verschiedener steuer-, sozial- und allokatonspolitischer Gesichtspunkte „angebracht, das Kindergeld nach dem Einkommen degressiv zu gestalten und ab einer bestimmten — politisch festzulegenden — Einkommensgrenze auslaufen zu lassen“ (SVR 1996: Ziffer 468).

Subjektförderung statt Objektförderung

(8) Es darf bei der Reform des Sozialstaats keine Bereiche geben, die von einer kritischen Überprüfung ausgeschlossen werden. Für alle sozialpolitischen Maßnahmen muß im einzelnen überprüft werden, inwieweit die Leistungen noch den gesellschaftlichen Zielvorstellungen entsprechen und inwieweit sie den genannten Grundsätzen gerecht werden oder gegebenenfalls neu gestaltet werden müssen.

Umfassende Überprüfung erforderlich

Wenn diese ordnungspolitischen Prinzipien konsequent umgesetzt werden, wird dies die Möglichkeiten und die Anreize zu Eigenvorsorge und Eigenverantwortung verstärken. Zugleich wird die Transparenz über die tatsächlichen Belastungen, die mit den sozialen Sicherungssystemen verbunden sind, deutlich werden. Dadurch wird mehr Rationalität in den individuellen und politischen Entscheidungen möglich. Dies sind grundlegende Voraussetzungen für eine solide und produktive Sozialpolitik für mündige Bürger.

Mehr Rationalität in der Sozialpolitik ist möglich und nötig

3. Leitlinien für die sozialen Sicherungssysteme

a. Leitlinien für eine Systemkorrektur in der Basissicherung

Ein dynamisches Wettbewerbssystem bedarf einer akzeptierten und ihrerseits effizient arbeitenden sozialen Basissicherung für diejenigen, die nicht für sich selber sorgen können, und für all jene, die trotz eigener Anstrengung nicht über ein von der Gesellschaft für angemessen und notwendig erachtetes Einkommensniveau hinauskommen können. Die Höhe der Basissi-

	<p>cherung zu bestimmen ist letztlich eine politische Aufgabe, bei der die Wissenschaft nur eine begrenzte Hilfestellung bieten kann.</p>
<p>Basissicherung ist mangelhaft ausgestaltet</p>	<p>Die Basissicherung wird in Deutschland durch die Sozialhilfe gebildet, ergänzt durch die Arbeitslosenhilfe und das Steuer- und Transfersystem. Von der Höhe und der Ausgestaltung der Basissicherung gehen jedoch häufig unnötig hohe anreizschädigende Wirkungen aus. Im politischen Prozeß ist das Sozialhilfeniveau im Zeitablauf deutlich angehoben worden: Hätten 1994 die gleichen Regeln wie im Durchschnitt der Jahre 1962–65 gegolten, würde sich der entsprechende Eckregelsatz auf 308 DM belaufen gegenüber 520 DM, die tatsächlich angerechnet wurden (Vaubel 1996: 18).</p>
<p>Hohe steuerliche Grenzbelastung bewirkt „Armutsfalle“</p>	<p>Der relative Anstieg des Niveaus der Sozialhilfe mag aus sozialpolitischen Gründen für wünschenswert gehalten werden. Er birgt aber die Gefahr, daß die Anreize, Arbeit zu suchen und ein Beschäftigungsverhältnis einzugehen, gemindert werden. Insbesondere bei geringer Fähigkeit, Markteinkommen zu erzielen, bewirkt wegen der (vollen) Anrechnung des zusätzlichen Einkommens auf die Sozialhilfe das Zusammenspiel von Steuerrecht, Sozialabgabenrecht und Sozialhilferegungen eine insgesamt sehr hohe Belastung geringer Arbeitseinkommen mit Steuern und Abgaben („Armutsfalle“). Dies erhöht die Attraktivität von Nichterwerbstätigkeit oder Schwarzarbeit gegenüber einer Erwerbstätigkeit in der offiziellen Wirtschaft. Selbst bei vorhandener Arbeitsbereitschaft besteht wegen der hohen marginalen Belastung der Einkünfte die Gefahr, aus der „Armutsfalle“ nicht herauskommen zu können. Hier gilt es, Abhilfe zu schaffen.</p>
<p>Zielsetzung der Reform der subsidiären Basissicherung</p>	<p>Die Reform der steuerfinanzierten Basissicherung sollte die Sozialhilfe, die Arbeitslosenhilfe und die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in ein einheitliches Konzept der subsidiären Basissicherung integrieren.⁴⁸ Dieses Konzept sollte so ausgestaltet sein, daß es einen größeren Beitrag dazu leistet, Arbeitslose und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger in Beschäftigung zu bringen. Denn „auch wenn Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in ihrer derzeitigen Form ein ungeeignetes Instrument sind, bleibt die Grundidee richtig, Arbeitslose in eine Beschäftigung zu bringen, in der sie zumindest einen Beitrag zur Deckung der von der Allgemeinheit zu tragenden Kosten leisten können, in der sie ihre Fähigkeiten weiterentwickeln und sich auf einen normalen Arbeitsplatz vorbereiten können und in der die psychische Belastung aufgrund der Arbeitslosigkeit gemildert wird“ (Eekhoff 1996a: 90). Daher gilt es, für erwerbsfähige Leistungsempfänger sowohl die Anreize als auch den Druck auf sie zu erhöhen, Arbeit zu suchen und anzunehmen. Die Suche und Aufnahme einer Arbeit muß sich (finanziell) lohnen, das Ausschlagen einer Arbeitsmöglichkeit muß für erwerbsfähige Leistungsempfänger mit Leistungskürzungen verbunden sein. Zugleich sind die Chancen, tatsächlich eine Arbeitsmöglichkeit zu finden, zu erhöhen.</p>

⁴⁸ In ihrer gegenwärtigen Form nehmen sowohl die Arbeitslosenhilfe wie auch die herkömmlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) eine Zwitterstellung zwischen Versicherungsorientierung, Solidarprinzip und regulären Arbeitsrechtsverhältnissen ein: Die Arbeitslosenhilfe folgt in der Leistungsbemessung überwiegend der Regelung des Arbeitslosengeldes, wird jedoch steuerfinanziert. Die ABM sind an Tariflöhnen orientiert und als reguläre Arbeitsverhältnisse ausgestaltet; sie sind teils beitrags-, teils steuerfinanziert.

Das Ziel, Arbeit für den Kreis der Hilfeberechtigten attraktiver zu machen, läßt sich nur erreichen, wenn das Einkommen aus zusätzlicher Arbeit in geringerem Maße als bisher auf den Hilfeanspruch angerechnet wird. Dies bedeutet — bei gegebener Höhe der Basissicherung — aber, daß der Kreis derer, die Anspruch auf Sozialhilfe oder vergleichbare Leistungen haben, größer würde und daß die betreffenden Sozialausgaben zunehmen, zumal auch das Arbeitsangebot der Personengruppe mit zusätzlichem Transferanspruch sinken dürfte. Dies macht eine solche Reform für die Steuerzahler teuer. Einer Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten und der Sozialausgaben ist durch eine stringente und strenge Prüfung der Bedürftigkeit entgegenzuwirken.⁴⁹

(Mehr-)Arbeit für Sozialhilfeberechtigte attraktiver machen

Zugleich sollte auf die Anspruchsberechtigten ein größerer Druck ausgeübt werden, eine Beschäftigung aufzunehmen. Dies sollte dadurch geschehen, daß das Niveau der Basissicherung für Erwerbsfähige unter das Niveau für Nicht-Erwerbsfähige abgesenkt wird. Angesichts des Solidarcharakters der Basissicherung erscheint ein solcher Druck zur Annahme einer auch unter Umständen eher gering entlohnten Beschäftigung im Sinne einer zumutbaren Eigenleistung des Begünstigten gerechtfertigt.⁵⁰ Durch einen deutlich verringerten Anrechnungssatz für das zusätzliche Einkommen bei einer Arbeitsaufnahme soll erreicht werden, daß die Betroffenen dieser Gruppe zumindest dadurch keine Einkommenseinbußen erleiden, daß sie tatsächlich eine Arbeit aufnehmen. Wichtig ist freilich, daß die Betroffenen eine Beschäftigung auch finden können.

Basissicherung für arbeitsfähige Anspruchsberechtigte absenken

Deshalb müssen gleichzeitig die Chancen der betreffenden Personengruppen erhöht werden, sich (wieder) in den Arbeitsmarkt integrieren zu können. Das setzt voraus, daß auch tatsächlich in ausreichendem Maße Arbeitsplätze im Niedriglohnsegment angeboten werden (können). Hierfür ist zunächst erforderlich, daß durch Änderungen des Tarifvertragsgesetzes die Möglichkeit geschaffen wird, daß entsprechende Personen ihre Arbeitsleistung zu einem (möglicherweise auch deutlich) geringeren Lohn auf dem Arbeitsmarkt anbieten können, als es die Tarifverträge vorschreiben (Abschnitt III.2.b).

Chancen auf Beschäftigung erhöhen

Die Einbeziehung der Arbeitslosenhilfe in die Reform der Basissicherung sollte sicherstellen, daß auch eine über das allgemeine Sozialhilfeniveau hinausgehende Transferzahlung grundsätzlich von der Bereitschaft des Betroffenen abhängig gemacht wird, zumutbare Arbeitsangebote auch zu niedrigen Löhnen anzunehmen.⁵¹ Als zumutbar sollte dabei jede Arbeit betrachtet werden, die in geographischer Reichweite des Pendlerverkehrs liegt. Gleichzeitig sollte dem Betroffenen im Falle der Annahme eines solchen Angebots eine Beschäftigungshilfe gezahlt werden, die sicherstellt, daß er durch die Annahme des Arbeitsangebots keine finanziellen Nachteile gegen-

Arbeitslosenhilfe in Beschäftigungshilfe umwandeln und mit Arbeitszwang koppeln

⁴⁹ Vgl. zu dieser Debatte Boss (1996) und Gern (1997, 1996).

⁵⁰ Bei der Bemessung der Basissicherung kann dabei durchaus die individuelle Erwerbsbiographie der Leistungsempfänger berücksichtigt werden. Einem Arbeitslosen könnten nach erschöpftem Anspruch auf den Bezug des Arbeitslosengeldes (für einen gewissen Zeitraum) ein höherer Leistungsanspruch in der Basissicherung eingeräumt werden als einem Sozialhilfeempfänger oder Arbeitslosen, der noch nie (oder bereits lange nicht mehr) gearbeitet hat.

⁵¹ Vgl. zu diesem Vorschlag Paqué (1995b).

- über der reinen Transferleistung bei Nichtarbeit (Sozialhilfe oder höhere Arbeitslosenhilfe) realisiert. Im Kern läuft der Reformvorschlag also darauf hinaus, die Zahlung der Arbeitslosenhilfe (an Langzeitarbeitslose) mit einem durchaus spürbaren Druck zu verbinden, Arbeitsangebote auch im Niedriglohnsegment anzunehmen.
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Gemeinschaftsarbeit umgestalten Reine Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sollten — soweit sie überhaupt sinnvoll sind⁵² — nach dem Solidarprinzip umgestaltet, also steuerfinanziert werden; sie sollten nicht im Bereich der versicherungsbestimmten Leistungen verbleiben. Als steuerfinanzierte Leistung würden die ABM dann eine direkte Alternative zur Beschäftigungshilfe bei einer Beschäftigung im privaten Niedriglohnsektor darstellen. Damit solche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sinnvoll sind, ist die gegenwärtige ABM-Praxis zu reformieren bzw. in ein Konzept der Gemeinschaftsarbeit umzuwandeln.⁵³
- Gemeinschaftsarbeit: sinnvolle Beschäftigung unter Tarif Die Reform muß dabei an drei Punkten ansetzen, die sich wesentlich von der bisherigen Regelung der ABM unterscheiden: (i) Die Vergütung darf nicht (bzw. nur um eine Aufwandsentschädigung) höher sein als die Sozial- oder Arbeitslosenhilfe (bzw. die Beschäftigungshilfe); (ii) es wird kein Beschäftigungsverhältnis begründet, der Arbeitslose bleibt in dem Sozialrechtsverhältnis; (iii) das sogenannte „Zusätzlichkeitskriterium“ muß aufgegeben werden, damit sinnvolle, also wirtschaftlich wertvolle Tätigkeiten ausgeübt werden können und nicht lediglich Beschäftigungstherapie angeboten wird.
- Die Aufgabe des Zusätzlichkeitskriteriums stößt (auch unter Ökonomen) auf Kritik. Es wird befürchtet, daß durch Gemeinschaftsarbeit (oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) anderen Beschäftigten der Arbeitsplatz weggenommen wird. Aber es ist dagegenzuhalten, daß es in unserer freiheitlichen Gesellschaftsordnung nicht einfach zu begründen ist, warum Arbeitslose nicht in einen (unsubventionierten) Wettbewerb um Arbeitsplätze eintreten dürfen. Darüber hinaus „kommt es durch produktive Gemeinschaftsarbeit nicht zu einer Verdrängung, sondern lediglich zu einer Umschichtung anderer Arbeitsplätze und zu einer Wohlstandssteigerung für alle“.⁵⁴ Unter dem Aspekt der notwendigen Verbesserungen von Einstiegsmöglichkeiten für Arbeitslose mit schwerwiegenden „Handicaps“ — und um die wird es gerade bei der Gemeinschaftsarbeit am ehesten gehen — ist es deshalb zweckmäßig, mit diesem Instrument zu experimentieren.

b. Leitlinien für die einzelnen Versicherungssysteme

- Pfadabhängigkeit erschwert Reformen Die konsequente Umsetzung der obigen Grundsätze zur Reform der sozialen Sicherung würde eine umfassende Reform aller Sparten der Sozialversicherung erfordern. Allerdings darf man nicht verkennen, daß aus der historischen Wahl bestimmter Versicherungssysteme (wie dem Umlageverfahren in der Rentenversicherung) Rechtsansprüche und Ansprüche auf Vertrauensschutz entstanden sind. Hieraus resultieren erhebliche Übergangsprobleme, die das Spektrum der Wahlmöglichkeiten zur Steigerung der ökonomischen

⁵² Zu einer sehr kritischen Einschätzung vgl. OECD (1994b) und Scarpetta (1996).

⁵³ Vgl. zu dem Vorschlag der Gemeinschaftsarbeit Eekhoff (1995, 1996a).

⁵⁴ Zur Begründung dieser These siehe Eekhoff (1996a: 126 ff.).

Effizienz auf mittlere Sicht einschränken. Soweit und solange tiefgreifende Reformen bis hin zu einem Systemwechsel nicht möglich sind, ist darauf zu achten, daß zumindest in die bestehenden Systeme mehr Eigenverantwortung, Selbstvorsorge, Wahlfreiheit und Wettbewerb eingefügt werden. Je später jedoch der Zeitpunkt der Systemumstellung liegt, desto mehr wird die Pfadabhängigkeit verstärkt. Von daher spricht viel dafür, den Systemwechsel frühzeitig anzustreben.

Bis zum Jahr 2010 sind noch keine dramatischen Veränderungen beim Erwerbspersonenpotential und in der Alterslastquote zu erwarten.⁵⁵ Die abnehmende männliche Erwerbstätigkeit wird voraussichtlich durch die zunehmende weibliche Erwerbsbeteiligung praktisch kompensiert. Einig ist man sich in der akademischen Diskussion jedoch in dem Urteil, daß nach 2010 die weitere Steigerung der weiblichen Erwerbsbeteiligung den demographisch bedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotentials nicht mehr wird bremsen können.

Wenn es nicht zu fundamentalen Reformen bei jeder einzelnen Sparte der Sozialversicherungen kommt, droht deshalb ein weiterer drastischer Anstieg der Beiträge und damit eine dramatisch zunehmende Belastung der dann erwerbstätigen Menschen. Im günstigen Fall wird ein Anstieg der Beiträge auf rd. 48 vH prognostiziert, bei weniger günstigen Annahmen auf 52 vH.⁵⁶ Es erscheint kaum vorstellbar, daß die Beitragszahler eine solche Situation einfach hinnehmen werden. Es ist vielmehr mit massiven Ausweichreaktionen zu rechnen, was die Wachstumsperspektiven für die Gesamtwirtschaft eintrüben und die Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungen weiter verschärfen würde.

Damit haben die sozialen Sicherungssysteme noch eine „Atempause“ von etwa 15 Jahren, bevor der Doppeleffekt einer Zunahme der Zahl der Leistungsempfänger bei gleichzeitigem Rückgang der Zahl der Beitragszahler seine volle Wirksamkeit entfaltet. Weil es hier darum gehen muß, verlässliche Rahmenbedingungen für die Lebensplanung der jetzt jungen Generation sicherzustellen, ist es jedoch äußerst dringlich, Reformen konsequent und unverzüglich anzugehen.⁵⁷

α. Leitlinien für eine Systemkorrektur in der Arbeitslosenversicherung

Das hohe Niveau der Arbeitslosigkeit und die für viele Arbeitnehmer (in Zukunft vermutlich) zunehmende Wahrscheinlichkeit, einmal oder auch mehrmals während ihres Erwerbslebens arbeitslos zu werden, erhöhen die Bedeutung einer adäquat ausgestalteten Arbeitslosenversicherung. Diese sollte es den Erwerbstätigen erlauben, Einkommensrisiken aus vorübergehender Arbeitslosigkeit abzumildern und die Zeit der Suche nach einer angemessenen neuen Arbeitsstelle zu überbrücken, ohne unmittelbar auf aus Steuermitteln finanzierte Unterstützungsleistungen zurückgreifen zu müssen. Eine Reform

Massiv werden die Probleme ab 2010

Ohne Reform: höhere Belastung und schärfere Verteilungskonflikte durch Überalterung

Deshalb frühzeitig Reformen einleiten

Gründe für eine Reform der Arbeitslosenversicherung

⁵⁵ Vgl. zu diesem und dem folgenden Absatz Börsch-Supan (1996).

⁵⁶ Jeweils bis zur Beitragsbemessungsgrenze.

⁵⁷ Wenn schon die gegenwärtigen Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungen derart stark politisiert werden (können), wird unmittelbar einsichtig, daß es angesichts der ungleich größeren Reformfordernisse einer intensiven Überzeugungsarbeit bedarf, um die notwendigen fundamentalen Reformmaßnahmen politisch durchsetzbar zu machen.

der Arbeitslosenversicherung hat dabei zu berücksichtigen, daß von der konkreten Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung (insbesondere von der Dauer und der Höhe der Lohnersatzleistungen) ein erheblicher Einfluß sowohl auf das Verhalten einzelner Arbeitnehmer bzw. Arbeitsloser als auch der Tarifvertragsparteien ausgeht (individuelles und kollektives Moral hazard).

Die bestehende Arbeitslosenversicherung ist staatlich organisiert, und es spricht vieles dafür, dies auch in Zukunft so zu belassen.⁵⁸ Auch eine Aufteilung in eine *staatliche* Grundversicherung und eine *private* Zusatzversicherung erscheint angesichts der Schwierigkeiten, die sich aus den Besonderheiten der Arbeitslosenversicherung für die risikoäquivalente Kalkulation von Beiträgen ergeben, nicht empfehlenswert. Aufgrund der hohen Korrelation zwischen den Arbeitslosigkeitsrisiken untereinander und der Unkalkulierbarkeit dieser Risiken (sowie der Schwierigkeiten des kollektiven Moral hazard) werden sich umfassende private Arbeitslosenversicherungen kaum etablieren (SVR 1996: Ziffer 448). Zumindest für Personenkreise mit einem relativ hohen Arbeitsplatzrisiko ist auch nicht davon auszugehen, daß sich (attraktive) private Zusatzversicherungen etablieren werden.

Engerer Bezug zu individuellen Präferenzen

Um so wichtiger ist es, die staatliche Arbeitslosenversicherung zu reformieren. Insbesondere ist eine stärkere Äquivalenz zwischen Beitragsbelastung und Leistungsbezug herzustellen. Der unterschiedlichen Fähigkeit und Bereitschaft der einzelnen Arbeitnehmer, Einkommenseinbußen aufgrund vorübergehender Arbeitslosigkeit hinzunehmen (bzw. aus Ersparnissen zu kompensieren), sollte stärker als bisher Rechnung getragen werden.

Versicherungscharakter stärken

Als primäre Sicherung gegen Einkommensverluste durch Arbeitslosigkeit ist die Arbeitslosenversicherung in ihrem Versicherungscharakter zu stärken. Das bedeutet in erster Linie, die Effizienz der Versicherung durch die Einführung von Leistungsoptionen zu steigern, für die das Äquivalenzprinzip gilt, d.h., für die entsprechend unterschiedliche Beitragssätze zu entrichten sind. Für beschäftigte Angestellte und Arbeiter würde weiterhin ein Versicherungszwang bestehen, aber Wahlfreiheit hinsichtlich verschiedener Leistungsoptionen, in denen sich versicherungstypische Vorkehrungen zur Verminderung des individuellen Moral hazard stärker als bislang niederschlagen würden.⁵⁹

⁵⁸ Vorschläge, wie der von Risch (1983), die Arbeitslosenversicherung den Gewerkschaften zu übertragen (wie es z.B. in Schweden der Fall ist), zielen darauf, einen unmittelbaren Rückkoppelungsmechanismus zu schaffen, der lohnpolitisches Fehlverhalten bestraft, bestenfalls sogar ganz vermeiden hilft. Eine solche Reform würde voraussetzen, daß die Rollenverteilung in der Wirtschaftspolitik justitiabel geklärt und zugeordnet ist. Solange dieses Zuordnungsproblem nicht effizient gelöst ist, führt kein Weg daran vorbei, die Arbeitslosenversicherung als staatliche Institution (zunächst) beizubehalten. Die in diesem Bericht angeregten Reformen im Tarifvertragsrecht (Abschnitt III.2.b) dürften sehr viel wirksamer dazu beitragen, lohnpolitisches Fehlverhalten von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zu disziplinieren.

⁵⁹ Wegen des strengen Versicherungscharakters erübrigte es sich dann weitgehend, allgemeine Zumutbarkeitskriterien bezüglich der Annahme von Arbeitsplatzangeboten von seiten der Arbeitslosenversicherung zu formulieren, denen sich alle Versicherten beugen müssen.

Die Arbeitslosenversicherung könnte in ihren Leistungsoptionen dabei auch die Möglichkeit vorsehen, Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik einzubeziehen, soweit diese versicherungstechnisch handhabbar sind. Dies werden im wesentlichen Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung (bzw. deren Finanzierung) sein. Es ist dabei durchaus angebracht, daß bei den Maßnahmen für Umschulung und Fortbildung die Stringenz des Äquivalenzprinzips herrscht. Dies stärkt die Selbstverantwortung und das Bewußtsein, daß jeder Arbeitnehmer selbst dafür zu sorgen hat, seine Qualifikationen den Erfordernissen des Marktes anzupassen und Zusatzqualifikationen zu erwerben. Ihm sollte nicht das Signal gegeben werden, es sei Aufgabe der Gemeinschaft, für die Umschulung bzw. Fortbildung und auch noch für die Zahlung eines Unterhaltsgeldes zu sorgen.⁶⁰

Optionale
Versicherungs-
leistungen ...

... erlauben mehr
Äquivalenz auch bei
Fortbildung und Um-
schulung

β. Leitlinien für eine Systemkorrektur in der Rentenversicherung

Systemimmanente Reformvorschläge

Das Rentensystem wird in seiner gegenwärtigen Konzeption und Ausgestaltung künftig nicht aufrechtzuerhalten sein. Bei einer Beibehaltung des gegenwärtigen Umlageverfahrens, bei dem die jeweils arbeitende Generation die Renten für die Vorgeneration finanziert, und bei der gegenwärtig gültigen Leistungsstruktur müßten die Beiträge von jetzt rd. 20 vH des Bruttolohns bis zum Jahr 2030 allein schon wegen der zunehmenden Alterung der Gesellschaft, also wegen des steigenden Rentnerquotienten, auf über 30 vH steigen. Eine derart starke Belastung ihrer eigenen Einkommen zugunsten (nicht nur) ihrer Eltern werden die dann erwerbstätigen Generationen wohl kaum akzeptieren. Damit ist die Funktionsfähigkeit des Umlageverfahrens extrem gefährdet. Die demographische Entwicklung und die daraus resultierenden Finanzierungsprobleme machen aus der „Einbahnstraße Umlageverfahren“ — ähnlich wie bei den Kettenbrief-Spielen — letztendlich eine Sackgasse.

Steigender Rentner-
quotient: Sprengsatz
für das Umlagesystem

Zwar könnte eine Anpassung der Rentenformel in Kombination mit einer höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen und einem Hinausschieben des Eintritts in das Rentenalter die stark steigende Beitragslast für die künftigen Generationen mildern. Durch Regeländerungen *innerhalb* des Umlageverfahrens (Anpassung der Rentenformel, Verlängerung der Lebensarbeitszeit, Anreize für eine höhere Erwerbsbeteiligung, Erhöhung des Bundeszuschusses) läßt sich jedoch keine Situation herbeiführen, in der keine Generation durch

Korrekturen innerhalb
des Systems greifen
zu kurz ...

⁶⁰ Die OECD (1994b: 107 ff.) ist in ihrem Urteil hinsichtlich der Wirksamkeit von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik allgemein und auch von Fortbildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen im speziellen durchaus ambivalent: „Positive outcomes have been attributed to programmes with relatively precise targeting, perhaps because these programmes tend to be associated with a more careful assessment of individual needs. Some of the more broadly targeted programmes have tended to be less effective. This applies, in particular, to training programmes. All labour market programmes are subject to some 'deadweight' costs, i.e. part of the labour market outcomes they are designed to encourage would have occurred even in the absence of the programme. These effects are particularly strong for some job creation and wage subsidy programmes. It is, however, possible to reduce deadweight costs by targeting them on particular groups. (.....) Active programmes which worked well when unemployment was low and of short duration may no longer be appropriate when unemployment is higher and tends to last longer“. Schmid (1996) schlägt ein neues Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik im „kooperativen Sozialstaat“ vor, das versucht, diese Mängel zu vermeiden.

die (erzwungene) Teilnahme am staatlichen System der Alterssicherung ärmer wird (Breyer 1996: 67 f.).

Die demographische Lücke könnte theoretisch durch eine gezielte Zuwanderungspolitik soweit ausgeglichen werden, daß sowohl das Beitragsniveau als auch der Beitragssatz auf ihren heutigen Werten verbleiben könnten. Allerdings würde dies voraussetzen, daß man sich bei der Handhabung des Einwanderungsrechts vor allem an den Kriterien Alter und Beschäftigungschancen (Qualifikation) orientiert. „Mögliche Bedenken gegen diese Option setzen daher weniger bei der Frage der Wirksamkeit an als bei der Frage, ob die genannten Kriterien mit den übrigen Zielen der Einwanderungspolitik vereinbar sind bzw. ob der politische Wille vorhanden ist, diese Ziele dem der Finanzierbarkeit der Rentenversicherung rigoros unterzuordnen“ (Breyer 1996: 68 f.).

..., gleichwohl ist mehr Beitragsäquivalenz unabdingbar

Die hohen Beitragssätze der Rentenversicherung sind zum Teil auf sogenannte versicherungsfremde Leistungen zurückzuführen. Immer wieder ist die Politik der Versuchung erlegen, auch jene in den Genuß beitragsfinanzierter Leistungen kommen zu lassen, die entweder noch nie oder nur vergleichsweise wenig in die „Versicherung“ einbezahlt haben. Nicht zuletzt deshalb ist die gesetzliche Rentenversicherung für viele „reguläre“ Beitragszahler zum Verlustgeschäft — mit extrem niedriger oder gar negativer Verzinsung der Beiträge — geworden.⁶¹ Bei einer systemimmanenten Reform der gesetzlichen Rentenversicherung sollten die Beiträge dem versicherungsmathematischen Äquivalent der Leistungen wenigstens angenähert werden. Dieser Grundsatz sollte nur dort durchbrochen werden dürfen, wo die innere Logik des Umlageverfahrens mit dem Äquivalenzprinzip überhaupt nicht in Einklang zu bringen ist. Alle anderen umverteilungsorientierten Leistungen sollten — nach reiflicher Prüfung, ob sie überhaupt weiterbestehen sollen — steuerfinanziert werden.⁶²

Nicht nur wegen der Finanzierungsprobleme, sondern auch aus ordnungspolitischen Überlegungen heraus ist es jedoch sinnvoll, das bestehende Rentensystem umfassender zu reformieren. Das bestehende System der Alterssicherung lädt Politiker dazu ein, eine weitgehende Umverteilung zu betreiben und den Äquivalenzgedanken nahezu aufzugeben. Die Rentenkassen wurden dadurch mehr und mehr zum „Verschiebebahnhof“ nach politischen Erwägungen und in Abhängigkeit nicht zuletzt von der Haushaltssituation des Bundes (Glismann und Horn 1996).

Systemwechsel zu mehr Eigenvorsorge

Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren?

Als Alternative zur Umlagefinanzierung („pay-as-you-go“-Finanzierung) wird von vielen Ökonomen vorgeschlagen, die Finanzierung auf ein Kapitaldeckungsverfahren umzustellen. Bei diesem Verfahren entrichtet jeder Bürger einen Mindestbetrag oder einen seinen eigenen Vorstellungen entsprechenden höheren Betrag an ein eigenes Vermögenskonto oder in einen — privaten oder staatlichen — Fonds. Wie bei dem eigenen Vermögenskonto gibt es auch bei einer Fondslösung — selbst wenn die Teilnahme obligatorisch ist — keine Verlierer, da die von einer Alterskohorte gezahlten

⁶¹ Vgl. zu solchen Berechnungen z.B. Glismann und Horn (1996).

⁶² Zu ausführlichen systemimmanenten Reformvorschlägen vgl. auch Neu (1996).

Beiträge in einem Fonds verzinslich angesammelt und zur Finanzierung der Renten ausschließlich *dieser* Gruppe verwendet werden (Breyer 1996: 69).

Gegen eine Alterssicherung, die sich allein auf die individuelle Sparscheidung stützt, spricht vor allem die Gefahr des *Moral hazard*: Jene Bürger, deren Einkommen nur wenig oberhalb des Niveaus der Basissicherung liegt, haben keinen Anreiz zu eigener Sparleistung, die ihnen nicht (viel) mehr bieten wird, als ihnen aus der solidarischen Basissicherung ohnehin zusteht. Und jene, die glauben, sich im Alter mit einem solchen Rentenniveau zufrieden geben zu wollen, werden ebenfalls nicht freiwillig sparen wollen. Nur eine Versicherungspflicht kann ein solches *Freifahren* unterbinden.

Um Vorsorge gegen einen vermeidbaren Rückgriff auf eine Finanzierung durch Steuermittel zu treffen, ist es wichtig, daß bei der obligatorischen Eigenvorsorge nicht nur auf ein reines Sparen abgestellt wird; es muß sichergestellt sein, daß ein Element der Versicherung gegen die Risiken enthalten ist, die sich aus der Unsicherheit über die individuelle Restlebenszeit nach dem Eintritt in den „Ruhestand“ ergeben. Die reine Sparlösung, bei der im Alter auf die erschöpfbare Substanz des ersparten Vermögens zurückgegriffen werden müßte, würde einen solchen vermeidbaren Rückgriff nicht in vielen Fällen verhindern. Die Pflicht zur individuellen Vorsorge in Form einer Versicherungs- bzw. Fondslösung ist deshalb sinnvoll.

Die Vorteile des Kapitaldeckungsverfahrens (in Form eines privaten oder staatlichen Versicherungsfonds) liegen zunächst darin, daß es Beitragsäquivalenz gewährleisten kann, was im umlagefinanzierten System nicht der Fall ist.⁶³ Mit großer Wahrscheinlichkeit ist auch die Rentabilität der Alterssicherung im Kapitaldeckungsverfahren höher als im Umlageverfahren (Glismann und Horn 1996; SVR 1996: Ziffer 408). Es gibt zudem Anlaß zu vermuten, daß die gesamtwirtschaftliche Ersparnis größer ist als im „pay-as-you-go“-Verfahren, wodurch die Kapitalbildung ansteigen und damit letztlich das Wachstum des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials zunehmen könnte (Feldstein 1996).

Als Nachteile des Kapitaldeckungsverfahrens gegenüber dem Umlageverfahren führt der Sachverständigenrat eine Reihe von Risiken an, die, wenn nicht spezifische Vorsorge getroffen wird, größer bzw. mit schwerwiegenden Konsequenzen verbunden sind als beim Umlageverfahren (Anlagerisiko, Inflationsrisiko, politisches Risiko — vgl. SVR 1996: Ziffern 410 ff.). Allerdings lassen sich gegen viele der Risiken durchaus Vorkehrungen treffen, wie z.B. durch Diversifizierung bei der Anlage der Finanzmittel, durch gesetzlich geregelte Aufsichtsregeln bei der Anlage der Fondsmittel, die zugleich auch eine größere Transparenz über den wirtschaftlichen Erfolg der Fonds sicherstellen kann. Zudem würde eine zunehmende Bedeutung des Kapitaldeckungsverfahrens das Interesse der Bürger an einem stabilen Geld-

Versicherungspflicht
ist unabdingbar

Vorteile: Beitrags-
äquivalenz und
höherer Ertrag

Risiken erscheinen
beherrschbar

⁶³ Bei konstanten Beiträgen ist im Umlageverfahren keine Beitragsäquivalenz in dem Sinne gewährleistet, daß die Rentenzahlungen den geleisteten Beiträgen entsprechen bzw. „daß für jeden Versicherten zum Zeitpunkt des Eintritts in das Rentenalter die Summe der verzinsten Beitragszahlungen während des Erwerbslebens mit dem Gesamtwert der erwarteten Rentenbezüge übereinstimmt“ (SVR 1996: Ziffer 407).

Gravierende Probleme bei sofortigem Übergang auf volle Kapitaldeckung

wert und die Aufmerksamkeit für eine solide Finanzpolitik des Staates erhöhen.

Freilich würde der Übergang vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren erhebliche Probleme bereiten: Würden neu ins Erwerbsleben eintretende Personen *ex nunc* nur noch Rentenrechte nach dem Kapitaldeckungsverfahren ansparen, fehlten entsprechend Mittel bei der Finanzierung der Renten nach dem alten Verfahren. Die Altansprüche aus dem Umlageverfahren müssen — *pacta sunt servanda* — bedient werden über eine Mehrbelastung der Beitragszahler, aus dem Steueraufkommen oder durch eine zusätzliche Staatsverschuldung. Die Gesamtbelastung der Erwerbstätigen steigt also unmittelbar nach dem Übergang auf ein Kapitaldeckungsverfahren an. Nach einer Übergangsphase, der Sachverständigenrat rechnet mit 40 bis 50 Jahren, hätten dann alle (Erwerbstätige, Rentner und künftige Generationen) einen Nettovorteil davon, wenn jetzt diese Reform durchgeführt würde (SVR 1996: Ziffern 419 ff.).

Es ist mithin auch durch den schnellen und vollständigen Übergang auf ein Kapitaldeckungsverfahren nicht möglich, auf absehbare Zeit *alle* — die jetzigen Rentner, die jetzt Erwerbstätigen und die nächsten Generationen — besser zu stellen, als es das gegenwärtige System zu versprechen scheint. Zumindest eine Ergänzung des bislang angewendeten Umlageverfahrens durch kapitalgestützte Elemente könnte jedoch dazu beitragen, das Gesamtsystem der Alterssicherung in den nächsten Jahrzehnten freiheitlicher, effizienter und gerechter zu machen. Der Übergang könnte so ausgestaltet werden, daß die durch ihn entstehenden Belastungen immer mehr zurückgehen. Demgegenüber werden die Belastungen beim Festhalten am Umlageverfahren in der Zukunft voraussichtlich beständig zunehmen.

Reformvorschlag: Versicherungspflicht für Grundabsicherung, freiwillige (private) Zusatzversicherung

Die obligate, umlagefinanzierte Alterssicherung sollte deshalb auf eine Grundrente, die sich an der Höhe der Basissicherung orientiert, begrenzt werden.⁶⁴ Diese Grundrente sollte dem Betrage nach für alle Personen gleich hoch sein und auch über einen für alle im Grundsatz gleichen Beitrag finanziert werden; für sehr niedrige Einkommen müßte dieser Beitrag allerdings reduziert (bzw. aus Steuermitteln ergänzt) werden, damit ein Nettoeinkommen oberhalb des Niveaus der Basissicherung verbleibt. Die über die Basissicherung hinausgehende Alterssicherung könnte der freien Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger überlassen bleiben. Die privaten Versicherungs- und Kapitalmärkte bieten hierfür eine Vielzahl von Optionen an. Die Rolle des Staates kann hier auf die einer (allgemeinen) Finanzmarkt- und Versicherungsaufsicht reduziert werden, die Anlage- und Insolvenzvorschriften festlegt.

Übergangsprobleme gibt es auch hier — aber wenn schon, dann für ein zukunftsfähiges System

Der Übergang zu einem solchen Grundrenten-Modell wirft ähnliche Übergangsprobleme auf wie ein vollständiger Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren, wenn auch in quantitativ geringerem Umfang. „Auch hierbei muß damit gerechnet werden, daß nicht alle Generationen gegenüber einem Verbleiben im Umlageverfahren bessergestellt werden können“ (Breyer 1996: 77). Allerdings sollte gerade die heute junge Generation, auf die bei einem solchen Übergang vermutlich eine gewisse Mehrbelastung zukommen wür-

⁶⁴ Zu diesem Vorschlag siehe Breyer (1996: 74 ff.).

de, bedenken, daß eine entsprechende Reform dennoch in ihrem wohlverstandenen Interesse liegt. Da sie den größten Teil ihres Erwerbslebens noch vor sich hat, könnte sie sich bei einem rasch begonnenen (graduellen) Übergang zu einem Grundrenten-System (unter dann absehbaren Rahmenbedingungen) noch durch eine zusätzliche eigene Spartätigkeit vorbereiten. Demgegenüber dürfte „eine denkbare und wahrscheinliche Alternative — eine abrupte Senkung der Renten in der Zeit zwischen 2020 und 2030 aufgrund dann eintretender finanzieller Engpässe der Rentenversicherung — ... für sie noch viel weniger attraktiv sein, da sie darauf nicht mehr reagieren könnten“ (Breyer 1996: 79). Da das bestehende System in seiner jetzigen Ausgestaltung ohnehin nicht mehr zu halten ist und tiefgreifende Reformen anstehen, sollte sich die unumgängliche Mehrbelastung wenigstens dadurch rechtfertigen, daß ein System der Altersversicherung geschaffen wird, das auf absehbare Zeit Bestand haben kann.

γ. Leitlinien für eine Systemkorrektur in der Krankenversicherung

Probleme einer reinen Wettbewerbslösung⁶⁵

Sowohl der Markt für Gesundheitsleistungen als auch der Krankenversicherungsmarkt entsprechen sehr viel weniger als andere Märkte dem Idealbild eines perfekt funktionierenden Marktes. Auf beiden Märkten — insbesondere aber auf dem Krankenversicherungsmarkt — wäre im Falle einer „reinen Wettbewerbslösung“ — mit vollkommener Vertragsfreiheit — mit einer Reihe spezifischer Probleme zu rechnen. Gerade wegen der großen Bedeutung, die dem Gut „Gesundheitsversorgung“ für den einzelnen zukommt, machen es diese Probleme erforderlich, bei der Stärkung des Wettbewerbs auf diesen Märkten (insbesondere auf dem Markt für Krankenversicherungen, auf den sich die folgende Diskussion weitgehend beschränkt) behutsam vorzugehen. Trotz der Besonderheiten ist es aber dringend geboten, den Wettbewerb auf diesen Märkten zu stärken.

Aufgrund von Informationsasymmetrien⁶⁶ können sich bei jeder Form der Organisation des Gesundheitssektors — wettbewerblich oder staatlich-administrativ — schwerwiegende Effizienzprobleme ergeben. Diese Probleme werden in der Literatur unter den Stichworten *Moral hazard*⁶⁷ (moralisches Risiko) und *adverse Selektion*⁶⁸ (Negativauslese) diskutiert.

Probleme durch
Informations-
asymmetrien

⁶⁵ Dieser Abschnitt ist weitgehend von Frank Bickenbach erarbeitet worden.

⁶⁶ Beispielsweise hat der Patient i.d.R. nicht die notwendige Information bzw. Kenntnisse, um die Leistung des Arztes (Diagnose und Therapie) zu beurteilen; und der Versicherungsnehmer hat oftmals exklusive Kenntnisse über mögliche Vorerkrankungen (oder über ererbte oder durch sein individuelles Verhalten bedingte besondere Risiken), die für die Kostenkalkulation der Versicherung von erheblicher Bedeutung wären.

⁶⁷ In der Versicherungsökonomie bezeichnet „Moral hazard“ oder „moralisches Risiko“ die Beobachtung, daß Personen, die gegen ein bestimmtes Schadensrisiko versichert sind, tendenziell weniger Vorsicht oder Anstrengung aufwenden, um das Eintreten eines Schadensfalles zu vermeiden (*ex ante* Moral hazard), oder die mit einem bereits eingetretenen Schadensfall verbundenen Kosten möglichst gering zu halten (*ex post* Moral hazard). Im Bereich der Krankenversicherung würde dies bedeuten, daß die Versicherungsnehmer gerade wegen der Existenz der Versicherung unvorsichtiger sind und höhere Krankheitsrisiken in Kauf nehmen, als sie es sonst tun würden, und bei der Behandlung eingetretener Krankheiten ein geringeres Kostenbewußtsein an den Tag legen, als sie es ohne Versicherung tun würden und z.B. auch unnötige oder (vermutlich) untaugliche Therapien in Anspruch nehmen.

Der Wettbewerb spielt als Entdeckungsverfahren bei der Suche nach Möglichkeiten zur Verminderung der Moral-hazard-Probleme (z.B. durch Selbstbeteiligung, Schadensfreiheitsrabatte, etc.) eine grundsätzlich positive Rolle. Demgegenüber stellt die adverse Selektion eine potentiell wichtige Ursache für Markt- bzw. Wettbewerbsversagen — insbesondere auch auf Versicherungsmärkten — dar.⁶⁹ Theoretisch kann dieses Problem zu einem vollständigen Zusammenbruch von Märkten und zu einem vollständigen Ausbleiben (grundsätzlich) wünschenswerter Markttransaktionen führen. Die praktische Relevanz des Problems adverser Selektion für den Krankenversicherungsbereich, d.h. das tatsächliche Ausmaß der durch das Problem verursachten Effizienzverluste, ist jedoch umstritten.

Probleme durch Zeitinkonsistenz ...

Ein anderes Problem — das ursächlich nicht auf asymmetrische Information, sondern auf Zeitinkonsistenzprobleme und hohe Transaktionskosten zurückzuführen ist — ist für die Funktionsfähigkeit wettbewerblicher Krankenversicherungsmärkte vermutlich sogar von größerer Bedeutung.⁷⁰ Dieses Problem besteht darin, daß es auf wettbewerblich organisierten Krankenversicherungsmärkten de facto sehr schwer (oder gar unmöglich) sein kann, sich gegen die finanziellen Risiken langfristiger und kostenträchtiger Erkrankungen effektiv zu versichern.⁷¹

... erschweren Versicherung gegen Kosten schwerer dauerhafter Erkrankungen

Auf dem im Vergleich zu anderen OECD-Ländern relativ wenig regulierten US-amerikanischen Krankenversicherungsmarkt (insbesondere besteht dort keine Versicherungspflicht) ist es derzeit praktisch unmöglich, sich durch den Abschluß einer privaten Krankenversicherung effektiv gegen die langfristigen Kosten chronischer, dauerhaft kostenintensiver Erkrankungen zu versichern. Viele AIDS- oder Krebspatienten oder Personen, die an schweren Organerkrankungen leiden, verlieren dort während ihrer Krankheit den Versicherungsschutz oder sehen sich nach Eintritt bzw. Diagnose der Erkrankung extrem steigenden Versicherungsprämien ausgesetzt.⁷² Langfristige, die genannten Risiken wirksam abdeckende Versicherungen kommen nicht zustande. Als Folge bleiben gerade die größten Krankheitsrisiken, ge-

⁶⁸ In der Versicherungsökonomie bezeichnet „adverse Selektion“ oder „Negativauslese“ die Beobachtung, daß die Käufer einer Versicherung gegen ein bestimmtes Risiko typischerweise keine Zufallsstichprobe der Gesamtbevölkerung darstellen, sondern die „schlechten Risiken“ überrepräsentiert sind, also diejenigen Personen(gruppen), bei denen mit den höchsten Schadensansprüchen zu rechnen ist. Lassen sich gute und schlechte Risiken aufgrund fehlender Information auf seiten der Versicherer nicht separieren, so kann dies dazu führen, daß es sich für die guten Risiken nicht lohnt, eine Versicherung gegen das entsprechende Risiko überhaupt abzuschließen.

⁶⁹ Für den Krankenversicherungsmarkt würde dies bedeuten, daß nur die sogenannten schlechten Risiken (Personen mit einer besonders hohen Schadenswahrscheinlichkeit) eine umfassende Versicherung abschließen, während gute Risiken entweder gar keinen oder nur einen ineffizient geringen Versicherungsschutz abschließen.

⁷⁰ Vgl. zum folgenden Cochrane (1995).

⁷¹ Dieses Problem tritt ganz im Gegensatz zum Problem adverser Selektion auch und gerade dann auf, wenn der Krankenversicherer Informationen über das spezifische Risiko eines (potentiellen) Versicherungsnehmers besitzt.

⁷² Vgl. Cochrane (1995: 445). Zur Situation auf dem amerikanischen Krankenversicherungsmarkt siehe auch OECD (1991: Kap. V).

gen die eine Versicherung besonders dringlich wäre, weitgehend unversichert.⁷³

Offensichtlich bereitet es erhebliche praktische Schwierigkeiten, in einem wettbewerblichen Versicherungssystem mit weitgehender Vertragsfreiheit langfristige *zeitkonsistente* Versicherungsverträge zu schließen und durchzusetzen. Die Versicherungen sind unter Wettbewerb gezwungen, die Prämien (zum Zeitpunkt des Abschlusses einer Versicherung) strikt nach dem individuellen Krankheitsrisiko zu berechnen (Äquivalenzprinzip). Dies scheint zunächst keine größeren Probleme zu bereiten, könnten doch Versicherer und Versicherungsnehmer frühzeitig (d.h. zu einem Zeitpunkt, zu dem noch wenig spezifische Risiken eines Versicherungsnehmers erkennbar sind) einen unbefristeten (und unkündbaren) Versicherungsvertrag mit konkret spezifiziertem Leistungsumfang und Prämienstrom schließen. Ein solcher Vertrag würde allerdings erhebliche Probleme aufwerfen.

Würden im Laufe der Zeit zusätzliche Informationen darüber bekannt, daß der Versicherte ein eher gutes (bzw. ein eher schlechtes) Risiko darstellt, so hätte der Versicherungsnehmer (bzw. der Versicherer) einen Anreiz, den Versicherungsvertrag zu kündigen bzw. die Konditionen (insbesondere die Prämien) neu zu verhandeln. Besteht auch nur für eine Seite (Versicherungsnehmer oder Versicherer) die Möglichkeit, den Vertrag einseitig zu kündigen oder die Konditionen des Vertrages zu Lasten der anderen Seite anzupassen, so wäre es für die andere Seite mit erheblichen Risiken verbunden, ihrerseits eine langfristige Bindung einzugehen.⁷⁴

Hierin liegt die wahrscheinliche Ursache dafür, daß langfristige Verträge von den Krankenversicherern in den USA nicht angeboten werden. Krankenversicherungsverträge werden regelmäßig befristet, kündbar oder mit Anpassungsklauseln versehen abgeschlossen. Dies bedeutet jedoch, daß eine effektive Versicherung gegen langfristige Gesundheitsrisiken nicht möglich ist. Auch bereits schwerwiegend Kranke werden regelmäßig vor dem Problem stehen, daß ihr ursprünglich geschlossener Vertrag ausläuft, gekündigt wird oder die von ihnen zu zahlenden Versicherungsprämien drastisch ansteigen. Vielfach ist ein weiterer Versicherungsschutz (im Rahmen des alten

Wettbewerb erzwingt risikoäquivalente Prämien bei Vertragsabschluß...

... und setzt Anreize zur nachträglichen Prämienanpassung ...

... und macht so die Krankenversicherung möglicherweise prohibitiv teuer

⁷³ Dieses Phänomen ist kaum (allein) mit (den Standardmodellen) asymmetrischer Information zu erklären, zumal kurzfristige Versicherungen gegen die entsprechenden Risiken durchaus angeboten werden. Zur näheren Begründung dieser These vgl. Cochrane (1995: 466).

⁷⁴ Haben die Versicherungsnehmer die Möglichkeit, den Versicherungsvertrag einseitig zu kündigen (um die Versicherung zu wechseln oder bessere Konditionen auszuhandeln), so bestünde für die Versicherung die Gefahr, die Prämien und Konditionen der Versicherungsnehmer, die sich im Laufe der Zeit als gute Risiken herausstellen, ständig neu zugunsten der Versicherten (risikoäquivalent) anzupassen. Demgegenüber würden diejenigen Versicherungsnehmer, bei denen sich im Laufe der Zeit (etwa durch das Auftreten einer schweren chronischen Erkrankung) herausstellt, daß sie schlechte Risiken darstellen, auf den ursprünglichen Vertragskonditionen bestehen wollen. Dies würde den Abschluß langfristiger, von seiten der Versicherer nicht kündbarer oder in den Konditionen einseitig revidierbarer Krankenversicherungsverträge unter wettbewerblichen Bedingungen (d.h. bei Vertrags(neu)abschluß zu risikoäquivalenten Prämien) notwendig zu einem Verlustgeschäft machen.

<p>oder durch Abschluß eines neuen Versicherungsvertrages unter diesen Umständen) gar nicht mehr möglich.⁷⁵</p>	
<p>Theoretisch optimale Lösung des Problems ...</p>	<p>Theoretisch (d.h. hier vor allem ohne Berücksichtigung der damit verbundenen Transaktionskosten i.e.S.) ließe sich das Problem durch optimale zeitkonsistente Versicherungsverträge durchaus lösen.⁷⁶ Solche Verträge enthalten eine Klausel, die im wesentlichen darauf hinausläuft, daß der Versicherte (die Versicherung) bei Ablauf oder (einseitiger) Kündigung des Vertrages den Gegenwartswert des finanziellen Nachteils durch den Vertragspartner ersetzt bekommt.⁷⁷ Dieser Nachteil ergibt sich für ihn aufgrund einer nach Vertragsabschluß eingetretenen Verschlechterung (Verbesserung) des individuellen Risikos im Falle eines Neuabschlusses (mit risikoäquivalenter Prämienbemessung) im Vergleich zu dem im ursprünglichen Vertrag vereinbarten Prämienstrom. Eine solche Klausel stellt quasi eine Versicherung gegen die finanziellen Risiken eines Versicherungsverwechslens dar.</p>
<p>... in der Praxis schwer zu realisieren</p>	<p>Die praktische Umsetzung dieser Lösung erscheint aufgrund der mit ihr verbundenen Transaktionskosten jedoch kaum möglich.⁷⁸ Jedenfalls hat die Versicherungswirtschaft (in den USA) entsprechende Verträge (bisher) nicht hervorgebracht. Angesichts der erheblichen Wohlfahrtsverluste, die mit der mangelnden Versicherbarkeit langfristiger Gesundheitsrisiken verbunden sind, scheint es deshalb angebracht, bei der Förderung des Wettbewerbs auf den deutschen Krankenversicherungsmärkten besondere Schutzvorkehrungen gegen die entsprechenden Gefahren vorzusehen.⁷⁹ Dabei sollte jedoch berücksichtigt werden, daß solche Vorkehrungen notwendig mit Beschränkungen des Wettbewerbs (auch des Leistungswettbewerbs) zwischen den Krankenversicherern sowie mit erheblichen Regulierungskosten verbunden sein werden.</p>
<p>Das Beispiel der Vereinigten Staaten mahnt zur Vorsicht ...</p>	<p>Es ergibt sich also folgende Situation: Mehr Mobilität und Flexibilität (durch Kündigungs-, Befristungs- und Anpassungsmöglichkeiten) intensivieren zwar den Wettbewerb und fördern so mehr Kosteneffizienz und (kurzfristige) Kundenorientierung, erschweren aber gleichzeitig die Versicherung gegen die finanziellen Risiken langfristiger (und kostspieliger)</p>

⁷⁵ Eine beiderseitige strikte Bindung an die ursprünglichen Verträge würde andererseits den Wettbewerb zwischen den Versicherern auf einen Wettbewerb um Neuversicherte reduzieren. Dadurch würde der Wettbewerb viel an Intensität und positiver Wirkung hinsichtlich Kosteneffizienz und Kundenorientierung verlieren. Zudem wäre eine (effektive) Anpassung an veränderte Kundenpräferenzen oder unvorhersehbare technologische Entwicklungen im Gesundheitsbereich nicht möglich.

⁷⁶ Zur Ableitung eines solchen optimalen zeitkonsistenten Versicherungsvertrages vgl. Cochrane (1995:450 ff.).

⁷⁷ Ein — freilich bei weitem weniger kompliziertes — Analogon zu solchen Kompensationszahlungen stellen die Vorfälligkeitsentschädigungen dar, die Banken verlangen, wenn langfristige Kreditverträge vorzeitig gekündigt werden und das aktuelle Zinsniveau unterhalb des Zinsniveaus bei Vertragsabschluß liegt.

⁷⁸ Vgl. die Bewertung der Praktikabilität einer „Mobilisierung“ individualisierter Altersrückstellungen im Bereich der deutschen privaten Krankenversicherung in SVR (1996: Ziffern 440 ff.). Für eine positivere Einschätzung siehe Cochrane (1995: 459 ff.).

⁷⁹ Dies gilt auch dann, wenn nicht völlig ausgeschlossen werden kann, daß es allein negative Nebenwirkungen der bestehenden Regulierungen auf dem amerikanischen Krankenversicherungsmarkt (und/oder eine zu befürchtende mangelnde Umsetzung der Konditionen entsprechender Versicherungsverträge durch die amerikanische Rechtsprechung) und nicht regulierungsunabhängige Transaktionskostenprobleme sind, die ein Angebot entsprechender Verträge in den USA bisher verhindert haben.

Krankheiten. Solange es nicht gelingt, zeitkonsistente, optimale Versicherungsverträge im Markt zu etablieren, bleibt die konfliktreiche Situation grundsätzlich bestehen. Sie kann allenfalls durch eine angemessene spezifische Regulierung abgemildert werden.⁸⁰

Die Fragen, wieviel Wettbewerb mit all seinen Vorteilen und spezifischen Nachteilen im Krankenversicherungswesen zugelassen werden soll und wie der Wettbewerb so reguliert werden kann, daß das Verhältnis von Nutzen und Kosten möglichst günstig ausfällt, sind deshalb nicht leicht zu beantworten.

Angesichts der offensichtlichen Überregulierung und der drängenden Probleme im Gesundheitswesen in Deutschland spricht aber vieles dafür, daß trotz der zweifellos vorhandenen Risiken (bzw. Kosten) eine Stärkung des Wettbewerbs sowohl im Bereich der privaten als auch der gesetzlichen Krankenversicherungen (bzw. -kassen) möglich und sinnvoll ist.

Übergang zu mehr Wettbewerb

Den Gesundheitsbereich kennzeichnen die typischen Symptome von Märkten, in denen sowohl die Nachfrage als auch das Angebot durch falsche Anreize verzerrt werden: einerseits Überkapazitäten, andererseits Unterversorgung bei insgesamt zunehmenden Kosten, die in steigende Beitragssätze und erhöhte Versicherungspflichtgrenzen umgesetzt werden. Sowohl im Bereich der gesetzlichen als auch in dem der privaten Krankenversicherung besteht erheblicher Reformbedarf. Dabei gilt es (unter Berücksichtigung der im vorigen Abschnitt erläuterten Probleme einer reinen Wettbewerbslösung), Markt und Wettbewerb zu stärken.

Die Korrekturversuche vor allem durch das Gesundheitsreformgesetz (GRG) von 1988 sowie das Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) von 1992 haben die ineffizienten und kostentreibenden Strukturen weitgehend unverändert gelassen. Zwar enthält das GSG konstruktive Ansätze, die mit einer stärker wettbewerblichen Marktordnung durchaus konform sind (die Einführung von Regel- und Wahlleistungen, die Aufhebung des Selbstkostendeckungsprinzips und der Übergang von der dualen zur monistischen Finanzierung im Krankenhausbereich sowie eine höhere Selbstbeteiligung der Patienten). Gleichzeitig wird jedoch auch versucht, durch weitere dirigistische Eingriffe (Budgetierungen, Zulassungssperren etc.) in die Entscheidungsfreiheit aller Beteiligten die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung zu deckeln (Oberender 1996: 90).

Auch die Reformen seit 1992 haben neben verschärften dirigistischen Eingriffen einige wichtige und richtige Schritte gebracht: die Gleichstellung der Arbeiter und Angestellten, die zumindest begrenzte Freiheit bei der Wahl der gesetzlichen Krankenversicherung, die zu einer Stärkung des Leistungswettbewerbs (bei gleichzeitiger Einführung von Schutzvorkehrungen gegen einen verstärkten Risikostrukturwettbewerb) zwischen den Krankenversi-

... bei der in Deutschland gleichwohl nötigen Stärkung des Wettbewerbs

Konstruktionsmängel in der gesetzlichen Krankenversicherung ...

... nur teilweise durch die letzten Reformen beseitigt

Neben mehr Dirigismus auch richtige Schritte ...

⁸⁰ Als Instrumente einer solchen Regulierung kommen grundsätzlich sowohl solche Regelungen in Frage, die die Selektionsmöglichkeiten der Versicherer reduzieren (z.B. das zwangsweise „Poolen“ von Risiken in Risikoklassen, innerhalb derer nicht diskriminiert werden darf, in Verbindung mit der Etablierung eines Kontrahierungszwangs seitens der Versicherer) als auch solche, die die Anreize zur Selektion reduzieren (z.B. ein begrenzter Risikostrukturausgleich zwischen Versicherern).

- cherungen geführt haben. Die erweiterte Freiheit der Versicherten hinsichtlich der Kassenwahl selbst ist ein unabdingbarer Schritt auf dem Wege zu einem stärker marktorientierten Krankenversicherungssystem. Möglich wurde die erweiterte Freiheit der Kassenwahl dadurch, daß die historisch gewachsene Struktur der Risikoverteilung auf die einzelnen Kassentypen durch den Risikostrukturausgleich in ihren Wettbewerbs- bzw. Gewinnwirkungen neutralisiert wurde.
- ..., aber eine weitergehende Reform ist notwendig
- Der Umfang der bestehenden Probleme und der zukünftigen Herausforderungen macht jedoch eine weitergehende Neuorientierung im Gesundheitswesen erforderlich. Für das Leitbild der notwendigen Reformen ist dabei auch im Gesundheitswesen von mündigen Bürgern auszugehen. Auch in diesem Bereich ist den Bürgern mehr Eigenverantwortung und Entscheidungsfreiheit zuzumuten. Auch bei der Absicherung der krankheitsbedingten Risiken genügt es, eine allgemeine Versicherungspflicht vorzuschreiben, die sich auf die Finanzierung einer politisch zu definierenden medizinischen Grundversorgung (Regelversorgung) beschränkt.
- Vorschlag: zweistufiges Gesundheitssystem
- Angesichts der begrenzten finanziellen Ressourcen muß auch im Gesundheitswesen gespart werden. Im Rahmen der durch die Versicherungspflicht abgedeckten und notfalls aus Steuermitteln zu finanzierenden Grundsicherung kann deshalb nur eine funktionale, medizinisch notwendige bzw. ausreichende Gesundheitsversorgung garantiert werden. Nicht alles medizinisch Mögliche ist auch finanzierbar. Aufgrund der Knappheit der Ressourcen wird deshalb in Zukunft nur der Ausweg in ein zweiteiliges Gesundheitswesen bleiben, in dem Regelleistungen in einem nach wie vor weitgehend nach dem Solidarprinzip organisierten Bereich und daneben Wahlleistungen nach dem Äquivalenzprinzip angeboten werden. Wo die Trennungslinie zwischen Regelleistungen und Wahlleistungen im Gesundheitswesen verlaufen soll, hängt davon ab, was gesellschaftlich finanzierbar und akzeptabel ist; dies zu bestimmen ist sicherlich keine einfache Aufgabe. Die Politik ist gefordert, eine Antwort zu finden. Die Akzeptanz für eine solche Regelung wird nur zu erreichen sein, wenn der politischen Entscheidung ein breit angelegter gesellschaftlicher Diskurs vorangeht. Damit sollte so schnell wie möglich begonnen werden.
- Auf Anreizeffekte achten
- Neben den komplexen ethischen Problemen, die bei der Definition der Grundleistungen eine Rolle spielen, sollte auch die ökonomische Dimension des Problems berücksichtigt werden. Je stärker das Solidarprinzip ausgeprägt ist (und je mehr damit notwendig einhergehend der Wettbewerb der Versicherer beschränkt wird), desto schwächer wird die Rückkoppelung zwischen dem Angebot von und der Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen und den Kosten der Bereitstellung bleiben. Der Zusammenhang zwischen den individuellen Entscheidungen und den (sicherlich steigenden) Beiträgen bleibt zu undurchsichtig und zu fern, als daß er die individuellen Entscheidungen beeinflussen könnte.
- Leitsätze der Reform
- Damit lassen sich die folgenden spezifischen Leitsätze einer weiterführenden Reform im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung formulieren:
- Die medizinische Grundsicherung ist gesetzlich zu definieren. Im Umfang dieser Grundsicherung sollte für alle Bürger eine Versicherungspflicht be-

stehen. Bei der Wahl des darüber hinausgehenden Versicherungsschutzes kann den Versicherten mehr Eigenverantwortung zugemutet werden.

– Grundsätzlich sollten gesetzliche und private Krankenkassen bzw. -versicherungen gleichgestellt werden, und zwar sowohl im Bereich der Grundversicherung als auch in dem der Zusatzversicherung.

– Sowohl im Bereich der Grundsicherung als auch bei der darüber hinausgehenden freiwilligen Zusatzkrankenversicherung sollte der Wettbewerb zwischen allen Krankenversicherungen (bzw. -kassen) gestärkt werden. Durch entsprechende institutionelle Vorkehrungen (Kontrahierungszwang, Diskriminierungsverbot, begrenzter Risikostrukturausgleich) ist sicherzustellen, daß der Weg zum Erfolg im Wettbewerb vor allem über eine bessere Leistung und nicht über einen verschärften Risikostrukturwettbewerb führt.

– Wegen der oben beschriebenen Probleme einer reinen Wettbewerbslösung (Abschnitt IV.3.b.γ) sollte vor allem im Bereich der Grundversicherung bei der Einführung von mehr Wettbewerb behutsam vorgegangen werden. Im Bereich der Zusatzversicherung können hingegen mutige Deregulierungsschritte getätigt werden. Die Versicherungen können so zunächst Erfahrungen mit einem verstärkten Wettbewerb machen. Sie sollten hier den nötigen Freiraum für innovative Experimente erhalten.

– Um auch auf dem Markt für Gesundheitsleistungen mehr Effizienz durch mehr Wettbewerb zu ermöglichen, sollte den Versicherungen gegenüber den Leistungserbringern (Ärzte, Krankenhäuser etc.) volle Vertragsfreiheit eingeräumt werden

Festzuhalten bleibt, daß es sowohl ordnungspolitisch als auch therapeutisch der falsche Weg ist, wenn versucht wird, die Ausgabenentwicklung in Deutschland mit Budgets, Richtgrößen, Zulassungssperren für Ärzte, staatlichen Honorar- und Preisdiktaten, also mit einer Verschärfung der bürokratischen und staatlichen Regulierung und Reglementierung in den Griff zu bekommen. Eine solche Politik ist kontraproduktiv und auch durch die besonderen Wettbewerbsprobleme im Gesundheitsbereich nicht zu rechtfertigen.

Der Gesundheitsbereich ist — dies zeigen die Erfahrungen in den Vereinigten Staaten — ein potentieller Wachstumssektor mit vielfältigen Arbeitsplatzchancen. Soweit ein Anstieg der Gesundheitsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt Ausdruck der Präferenzen der Bürger ist, gibt es keinen ökonomischen Grund, diesen Anstieg durch interventionistische Maßnahmen einzufangen. Ein Urteil darüber, inwieweit ein solcher Anstieg aber tatsächlich auf die freien Ausgabeentscheidungen der Bürger zurückzuführen ist, setzt voraus, daß die Preise für Gesundheitsleistungen auch tatsächlich stärker als bisher die tatsächlichen Knappheiten reflektieren. Mehr Wettbewerb auf dem Versicherungsmarkt *und* dem Markt für Gesundheitsleistungen verspricht die Aussicht, daß das Angebot und die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen effizienter als bisher gesteuert werden. Damit ließen sich auch die Wachstums- und Beschäftigungschancen, die im Gesundheitssektor liegen, in der Zukunft leichter realisieren.

Wachstumschancen
bei Gesundheits-
dienstleistungen
effizient nutzen

δ. *Leitlinien für eine Systemkorrektur in der Pflegeversicherung*

Versicherungspflicht auch für das Risiko „Pflege“ ist ökonomisch zweckmäßig

Das Risiko der Pflegebedürftigkeit steht gleichsam zwischen den sozialen Risiken, die aus dem Alter resultieren, und jenen, die durch Krankheit verursacht werden. Im Gegensatz zu den beiden anderen Risiken ist das Pflegerisiko in der Vergangenheit überwiegend privat sowie durch Rückgriff auf die Sozialhilfe abgedeckt worden. Mit dem Aufbrechen der tradierten familiären Strukturen, der gestiegenen Lebenserwartung und der steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen nahm bzw. nimmt die Wahrscheinlichkeit eines Rückgriffs auf die Sozialhilfe und damit auf die Steuerzahler zu. Die Einführung einer allgemeinen Versicherungspflicht gegen das Pflegerisiko ist aus ökonomischer Sicht schon allein deswegen gerechtfertigt, um die Belastung der Steuerzahler durch die (mögliche) Inanspruchnahme der Sozialhilfe im Pflegefall so gering wie möglich zu halten.

Falsche Weichenstellung des Pflegeversicherungs-gesetzes ...

Die Chance einer zukunftsorientierten ordnungspolitischen Weichenstellung für einen neuen Zweig der sozialen Sicherung ist durch die konkrete Ausgestaltung der Pflegeversicherung allerdings zunächst nicht genutzt worden. Aus ökonomischer Sicht wäre eine Regelung vorzuziehen gewesen, die der individuellen Entscheidungsfreiheit der Versicherten größeren Raum gegeben und einen stärkeren (Leistungs-)Wettbewerb zwischen den Versicherungen ermöglicht hätte. Trotz der damit verbundenen Anlaufprobleme wäre eine Finanzierung der gesetzlichen Pflegeversicherung nach dem Kapitaldeckungsverfahren aufgrund der damit verbundenen langfristigen Vorteile der jetzigen Regelung (Umlageverfahren) vorzuziehen gewesen (Greiner und von der Schulenburg 1996: 140 f.)

... durch Stärkung der Entscheidungsfreiheit der Versicherten und des Leistungswettbewerbs der Versicherer revidieren

Die Entscheidung für die Pflegeversicherung in ihrer jetzigen Form sollte revidiert werden zugunsten einer Regelung entlang den obigen allgemeinen Leitlinien. Die zur Rentenversicherung und insbesondere zur Krankenversicherung (Definition der Grundleistungen, Stärkung des Leistungswettbewerbs bei gleichzeitiger Begrenzung des Risikostrukturwettbewerbs) angestellten Überlegungen gelten dabei *mutatis mutandis* auch für die Pflegeversicherung.

Insbesondere sollte— entsprechend den Vorschlägen zur Reform der Krankenversicherung — der Wettbewerb nicht nur auf dem Versicherungsmarkt, sondern auch auf dem Markt für Pflegeleistungen gestärkt werden, indem den Versicherern Vertragsfreiheit gegenüber den Leistungserbringern eingeräumt wird. Die Festsetzung einer Preisstruktur für Pflegeleistungen könnte dann über den Markt erfolgen; zentral ausgehandelte Pflegesätze wären nicht mehr notwendig. „Auf diese Weise könnten kostengünstige Anbieter wesentlich leichter identifiziert werden, und Unternehmen mit ungünstiger Kostenstruktur würden nicht künstlich im Markt erhalten werden“ (Greiner und von der Schulenburg 1996: 139). Die Erfahrungen in den meisten europäischen Nachbarländern sowie erste Erfahrungen mit der Pflegeversicherung in Deutschland machen deutlich, daß auch eine Aufwertung der häuslichen Pflege (der Pflege im familiären Bereich) zur Senkung der Pflegekosten beitragen würde.

Hinsichtlich der geltenden Pflegeversicherungsregelung ist zu beachten, daß „die normale Höhe der Leistungen bei stationärer Pflegebedürftigkeit in Höhe von 2500 DM bei weitem nicht die Pflegesätze der Heime abdeckt. Selbst wenn man die Renten hinzuaddiert, können die monatlichen Durchschnittssätze der Heime von etwa 5000 DM häufig kaum erreicht werden“ (Greiner und von der Schulenburg 1996: 139). Auch nach Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung wird ein Großteil der Pflegelasten zukünftig durch die Sozialhilfe abgedeckt werden müssen. Der Abschluß einer über die gesetzliche Pflegeversicherung hinausgehenden privaten Pflegezusatzversicherung liegt deshalb auch bei Aufrechterhaltung der Pflegeversicherung in ihrer gegenwärtigen Form im Interesse des einzelnen Bürgers wie auch des Staates. Der Staat hat die institutionellen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß entsprechende Zusatzversicherungen im Wettbewerb zwischen privaten Versicherern möglichst effizient angeboten werden (können).

Zusatzversicherung auch unter gegenwärtiger Regelung sinnvoll

V. Das Verhältnis zwischen den Reformfeldern

Umfassende Reformprozesse werden nicht am Reißbrett als konsistentes Konzept entworfen und in einem Guß implementiert. Als Ludwig Erhard nur wenige Jahre nach Ende des Krieges und des Totalitarismus in Westdeutschland mit seinen wegweisenden ordnungspolitischen Maßnahmen die Dynamik der Märkte entfachte, waren die politischen Prozesse längst noch nicht in dem Maße abhängig von vielfältigen, einander oft widersprechenden Interessen, wie dies heute der Fall ist. Im Laufe der vergangenen Jahrzehnte wurden unzähligen Gruppen von Bürgern eine unübersehbare Zahl von Privilegien gewährt. Damit wurden zugleich die Widerstände gegen eine ordnungspolitische Reform, die sich auf den Abbau gerade dieser Sonderrechte bzw. -behandlungen richten würde, institutionalisiert.

Bei hartnäckigen Widerständen gegen umfassende Reformen ...

In einer Gesellschaft, in der mehr oder weniger jeder seine Hände auch in den Taschen anderer hat, ist die Furcht vor „ungerechten“, vermeintlich tieferen Einschnitten als bei anderen weit verbreitet, so daß die Akzeptanz umfassender Veränderungen im allgemeinen gering ist. Es gibt einen weithin akzeptierten, impliziten Konsens, Wandel stets unter Entschädigungsvorbehalt zu stellen. Eine solche Anpassungsverweigerung führt aber nur dazu, das Unvermeidbare zu verschieben und dadurch Ressourcen zu binden, die dringend für den Einstieg in neue dynamische Märkte gebraucht werden. Wer jedoch „soziale Gerechtigkeit mit Besitzstandswahrung und Anpassungsverweigerung verwechselt, der riskiert die schlimmste Ungerechtigkeit von allen: eine Gesellschaft, die immer ärmer wird und deshalb immer weniger Arbeit und Chancen zu verteilen hat“ (Joffe 1996: 4).

... wird oft ungerechtfertigt die „Gerechtigkeit“ bemüht

Die Realität von Transformations- bzw. Reformprozessen in anderen Ländern und auch in Deutschland zeigt, daß in den Bereichen, in denen Widerstände vergleichsweise gering sind, schneller größere Fortschritte erzielt werden können als in den politisch besonders sensitiven Bereichen. Im politischen Prozeß wird nicht lange über die optimale Abfolge von Reformschritten philosophiert, sondern dort begonnen, wo sich nun gerade einmal

Mit Reformen dort beginnen, wo es sich gerade anbietet ...

die Chance dazu bietet. Auch in Neuseeland — oft als Musterbeispiel einer erfolgreichen, demokratisch legitimierten umfassenden ordnungspolitischen Reform betrachtet — war dies nicht anders: die politische Unterstützung für die ordnungspolitische „Revolution“ war zu Beginn nur dadurch zu erringen, daß der Arbeitsmarkt und der Sozialbereich zunächst unangetastet blieben. Diese pragmatische Reformstrategie hatte hohe Kosten, sie führte nicht nur unvermeidbar zu Verzögerungen im Reformprozeß, sondern zugleich zu Inkonsistenzen und (neuen) Verzerrungen der relativen Preise. Sie hatte Effizienzeinbußen und eine gravierende Unterauslastung von Ressourcen zur Folge, die Arbeitslosigkeit stieg dramatisch an (Kasper 1996: 36).

..., ohne aber den Blick für das Ganze zu verlieren

Gerade weil es nicht gelingen wird, den „großen Wurf“ zu landen, ist es wichtig, bei den Trägern der Reform das Bewußtsein dafür zu schärfen und auch die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit darauf zu lenken, daß das Verhältnis zwischen den Reformfeldern komplementär ist. Es ist wichtig zu erkennen und immer wieder zu bedenken, daß Reformen — entsprechend der Interdependenz der Wirkungszusammenhänge und der Konsistenz der Ordnungen — umfassend sein müssen, damit sie einen gewichtigen und nachhaltigen Effekt auch auf den Arbeitsmarkt haben können. Der Blick für das Ganze darf nicht verlorengehen, ohne Gefahr zu laufen, daß isolierte Reformen und Politikmaßnahmen die Beschäftigungssituation nur unwesentlich verbessern werden. „*Comprehensive and probably also radical deregulation of markets as well as reforms of existing benefit systems are also likely to be necessary. (...) There is a risk that politicians and the mass media instead concentrate their attention so much on selective measures directly designed to reduce unemployment that they forget the essence of employment-enhancing policies which is to improve the general conditions for entrepreneurship, production and employment*“ (Lindbeck 1996: 633 f.).

Scheuklappen, Kurzsichtigkeit und Interessenpolitik überwiegen ...

In der Politik und in der Öffentlichkeit werden aber gleichwohl Reformansätze in einzelnen Bereichen meist isoliert voneinander diskutiert oder nur mit Blick auf die Insider:

- Die Diskussion der Steuerreform hakt sich fest an der Diskussion des Tarifverlaufs und der Bemessungsgrundlage, aber die tiefergehende Frage nach der Berechtigung der umfassenden Staatsstätigkeit wird nicht gestellt.
- Die Debatte um den richtigen Kurs in der Lohnpolitik und um die rechtlichen Schutzvorschriften wird von den hochorganisierten Interessenvertretern der Beschäftigten, den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, geführt, aber die Interessen der Arbeitslosen an der Option zu einem von den hohen Kosten des Bestandsschutzes unbelasteten Zutritt zum Arbeitsmarkt bleiben weitgehend unbeachtet.
- Die Reformkonzepte für die Sozialpolitik werden eher auf die Aspekte der zu hohen Lohnnebenkosten und auf das Stopfen von Finanzierungslöchern gelenkt als auf die systemischen Fragen nach den Sperrklinken-Effekten der Sozialmaßnahmen für die Flexibilität des Arbeitsmarktes, nach der Solidität der sozialen Sicherung insgesamt und nach der Wahlfreiheit in der Bürgergesellschaft.
- Jenen, die vorschlagen, auf die Herausforderungen der Globalisierung damit zu reagieren, den ausufernden Wohlfahrtsstaat zurückzuschneiden, knappheitsgerechte Arbeitsentgelte zu vereinbaren, die Bedingungen für ko-

stengünstigeres Produzieren, unternehmerisches Handeln und Anreize für die Neugründung von Unternehmen zu verbessern, wird entgegengehalten, es sei doch wohl zynisch, Gewinnmaximierung höher stellen zu wollen als die „Sozialpflichtigkeit des Kapitals“. Hierin kommt Wunschdenken zum Ausdruck, das jedoch die Zwänge erkennt, die vom verschärften internationalen Wettbewerb ausgehen, und das auch nicht die Möglichkeiten erkennt, die die Globalisierung bietet.

In der von Trugbildern und von Unkenntnis über die langfristigen Wirkungszusammenhänge des Marktprozesses beherrschten öffentlichen Diskussion ist allzu oft aus dem Blick geraten, daß die Dynamik der Märkte und die Solidarität des Sozialen untrennbar zusammengehören. Die Wiederbelebung wirtschaftlicher Dynamik und das Wiederherstellen eines tragfähigen, soliden Fundaments des Sozialen dürfen nicht durch Reform- und Anpassungsverweigerung in politisch sensiblen Bereichen verhindert werden.

Um bei den nächsten Wahlen keinen Schaden zu erleiden, ist für die Entscheidungsträger in Politik und Verbänden jedoch die Versuchung groß, ihre Konkurrenten in Anpassungszwänge einzubinden. Immer wieder kommt dann ins Gespräch, „am runden Tisch“ auf höchster Ebene Konsens zu suchen und diese großen Aufgaben „gemeinsam zu schultern“. Aufgrund der unterschiedlichen Interessen wird der angestrebte Konsens aber regelmäßig nicht erreicht; man einigt sich allenfalls auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“. Führungskräfte werden allerdings dann ihrer Verantwortung nicht gerecht. Die Politiker sollten den Reformdruck als Chance begreifen, sich durch Führungsstärke im politischen Wettstreit profilieren zu können.

Es ist daher erforderlich, mehr Klarheit in der wirtschaftspolitischen Rollenverteilung herzustellen. Nicht das Vermischen von Verantwortlichkeiten, sondern deren Trennung und klare Zuordnung auf die jeweils am besten geeigneten Akteure ist das ordnungspolitische Gebot für die Wirtschaftspolitik. Das Denken in Politik und Öffentlichkeit ist noch tief verwurzelt in der mechanistischen, kollektivistischen Machbarkeitsvorstellung, die kennzeichnend war für die Epoche der keynesianisch-etatistischen Wirtschaftspolitik. Dies blockiert die durch die Herausforderungen der Globalisierung und des verschärften internationalen Wettbewerbs immer wichtiger werdende Rückkehr zu einem wirtschaftspolitischen Paradigma, in dem der Staat sich weitgehend darauf beschränkt, einen zweckmäßigen institutionellen Rahmen zu setzen und sich der Versuchung widersetzt, den Marktprozeß direkt zu steuern und Einzelfallgerechtigkeit anzustreben.

Handlungsblockaden bei der Umsetzung dieses Paradigmas in praktische Politik gehen in starkem Maße auf Denkblockaden zurück; sie aufzulösen ist ein notwendiger Schritt, um Handlungsblockaden zu lösen. Die Denkblockaden reflektieren überkommene Antagonismen, die ihre Wurzeln oft in ideologischer Fixierung oder einem mangelnden Verständnis für die komplexen Wirkungszusammenhänge im interdependenten marktwirtschaftlichen System haben. Die Wissenschaft trägt eine besondere Verantwortung dafür, diese Denkblockaden zu lösen; sie muß dazu beitragen, weitverbreitete Vorbehalte gegen und Trugbilder über die Funktionsweise des marktwirtschaftlichen Systems auszuräumen.

... ebenso wie Unkenntnis über Wirkungszusammenhänge ...

... und Angst vor Verantwortung

Klarheit über wirtschaftspolitische Rollenverteilung herstellen

Denkblockaden überwinden, um Handlungsblockaden zu lösen

VI. Zusammenfassung

Die gegenwärtige wirtschaftliche und gesellschaftliche Krise in der Bundesrepublik verlangt überzeugende, klare und konsequente Reformen. Dieser Abschlußbericht eines größeren Forschungsprojekts beschreibt die Reformen im institutionellen Rahmenwerk, die angesichts der Herausforderungen, vor denen Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland stehen, dringend geboten sind. Diese Reformen müssen die Marktkräfte umfassend stärken, denn es geht darum, mehr Dynamik für die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen zu gewinnen. Hierfür ist es auch erforderlich, die Anreizstruktur in den sozialen Sicherungssystemen neu zu orientieren und auf neue Problemlagen auszurichten, um die Solidität dieser Systeme zu gewährleisten.

Alle Institutionen des wirtschaftlichen Ordnungsrahmens müssen einer kritischen Prüfung unterzogen werden. Für das Urteil über wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen kommt es dabei nicht auf deren Intention, sondern auf deren Wirkung im Rahmen der marktwirtschaftlichen Abläufe an. Zudem muß bei dem Einsatz von Instrumenten zur Verwirklichung sozialer Ziele (wie bei der Realisierung aller anderen Ziele auch) darauf geachtet werden, daß es zu keiner Verschwendung von Ressourcen kommt, daß also eine effiziente Ziel-Mittel-Relation realisiert wird.

1. Die Dynamik der Märkte erhöhen

Schnelligkeit und Flexibilität von Anpassung und Innovation müssen in Deutschland erhöht werden, um der Herausforderung eines verschärften internationalen Standortwettbewerbs erfolgreich begegnen zu können. Zunächst geht es darum, die Dynamik der Märkte zu erhöhen. Konkret ist damit zunächst die Rolle des Staates angesprochen, seine Rolle als Produzent von Gütern und Dienstleistungen und seine Rolle als Normgeber für die institutionelle Ausgestaltung, also um die Rahmenordnung für private (und staatliche) wirtschaftliche Aktivität. Die kritische Analyse des Leistungs- und Steuerstaates weist ihn in engere Grenzen, drängt auf *Privatisierung* und *Deregulierung* sowie *Subventionsabbau* und eine *umfassende Steuerreform*. Es geht aber auch um die Effizienz innerhalb des öffentlichen Sektors selbst, also um mehr *Effizienz in der öffentlichen Verwaltung* und um eine bessere *Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen staatlichen Handelns*.

Die dramatischen Probleme auf dem Arbeitsmarkt fordern entschlossenes staatliches Handeln. Es ist erforderlich, in der Verfassung des Arbeitsmarktes die marktwirtschaftlichen Elemente (Vertragsfreiheit, Wettbewerb) gegenüber der praktizierten korporatistischen Steuerung zu stärken. Eine gestärkte Außenseiterkonkurrenz kann Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände veranlassen, ihre Interessen in Einklang mit den wirtschaftlichen Erfordernissen auf dem Arbeitsmarkt neu zu definieren.

2. Die Solidität des Sozialen festigen

Die sozialen Sicherungssysteme, allen voran die Sozialhilfe, stellen eine Art Sperrklinke für nach unten flexible Löhne dar und behindern so die erforderliche größere Differenzierung der Löhne. Die sozialen Sicherungssysteme stehen zudem vor der grundsätzlichen Herausforderung, ihre Konstruktionsprinzipien neuen sozialen und demographischen Verhältnissen anzupassen. Bis zum Jahr 2010 sind zwar keine dramatischen Veränderungen beim Erwerbspersonenpotential und in der Alterslastquote zu erwarten; danach wird die Alterslastquote jedoch demographisch bedingt deutlich ansteigen. Damit haben die sozialen Sicherungssysteme noch eine „Atempause“ von etwa 15 Jahren, bevor der Doppeleffekt einer gleichzeitigen Zunahme der Zahl der Leistungsempfänger und eines Rückgangs bei der Zahl der Beitragszahler in Gang kommt. Reformen müssen auch deswegen unverzüglich und konsequent angegangen werden, weil die jetzt junge Generation verlässliche Rahmenbedingungen für ihre Lebensplanung benötigt.

3. Leitsätze in Kurzform

a. Marktkräften mehr Raum geben

Der Leistungs- und Steuerstaat muß zurückgedrängt werden. Marktgerichtete Anpassungsprozesse wurden überlagert von korporatistischer Dominanz auf dem Arbeitsmarkt, von bürokratischer Verkrustung und einer sich stark ausbreitenden „Nothelferfunktion“ des Staates mit seinen Interventionen.

Es muß umfassend liberalisiert (privatisiert und dereguliert) werden. Die meisten staatlichen Eingriffe in das Marktgeschehen oder dessen staatliche Kontrolle sind nicht durch Versagen des Marktes oder des Wettbewerbs gerechtfertigt. Das Übermaß der Regulierung hat erhebliche volkswirtschaftliche Schäden verursacht.

Privatisierung öffentlicher Unternehmen tut not. Ein effizienzorientiertes Verhalten von Unternehmen ist nur unter dem Druck der Marktkräfte unter Einschluß des Konkursrisikos zu erwarten. Die einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Effizienz verlangt die möglichst vollständige Übereignung von Verfügungs- und Kontrollrechten in private Hände. Natürlich ist Privatisierung kein Selbstzweck: es ist nicht damit getan, staatliche Monopole durch private Monopole zu ersetzen. Immer muß Privatisierung mit der Förderung des Wettbewerbs einhergehen.

Das schädliche Regulierungsdickicht, das die deutsche Wirtschaft überzieht, muß gelichtet werden. Die Wirtschaftsbereiche, die die stärksten Wachstumskräfte entfalten könnten, wurden in Deutschland länger gegängelt als in vielen wichtigen Konkurrenzländern. Das hat Spielräume für innovative Unternehmen und die Chancen für Unternehmensneugründungen verringert.

Der Subventionsabbau muß forciert werden. Subventionen sind in aller Regel schädlich für die Dynamik der Wirtschaft. Sie verzerren die Produktionsstruktur und verlangsamen den Strukturwandel. Subventionen nähren

auf der Empfängerseite Subventionsmentalität und bewirken ein Samariterdilemma, auf der Finanzierungsseite belasten sie die Leistungsfähigen.

Der internationale Standortwettbewerb diszipliniert den Staat. Er zwingt zur Aufgabenbeschränkung und Steuerreform. Die Globalisierung zwingt Investoren, ihre Anlageentscheidungen zunehmend in weltweitem Maßstab zu treffen. Hier belastet der aufgeblasene Leistungs- und Steuerstaat. Werden öffentliche Aufgaben reduziert, müssen die Steuern folgen. Es geht nicht um kleine Korrekturen des Systems, sondern um dessen grundlegende Umgestaltung. Leitlinien für steuerpolitische Reformen sind: Änderung der Einkommens- und Gewinnbesteuerung in Richtung Ausgaben- bzw. Konsumsteuer; Steuersätze reduzieren, Steuerbasis verbreitern, gerade auch durch Abbau spezifischer Steuervergünstigungen. Dies macht das Steuersystem effizienter und transparenter.

Mehr Subsidiarität ist gefordert, der Föderalismus muß gestärkt werden. Die „Anziehungskraft des zentralen Budgets“ hat die Effizienz des staatlichen Handelns vermindert. Dezentrale Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen sowie eine Stärkung der dezentralen Steuerautonomie sind nötig, auch und gerade vor dem Hintergrund des europäischen Integrationsprozesses.

Die öffentliche Verwaltung muß effizienter werden. Die Dynamik der Märkte könnte viel gewinnen, wenn Verwaltungsvorgänge transparenter gemacht, gestrafft, beschleunigt und auch stärker von ökonomischer Rationalität geleitet würden. Dies würde helfen, den Bürger in seiner zentralen Funktion als „Prinzipal“ und als „Kunde“ staatlichen Handelns ernst zu nehmen.

b. Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes erhöhen

Die Lage am Arbeitsmarkt ist katastrophal. Von Rezession zu Rezession ist die Arbeitslosigkeit angestiegen. Insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit ist für die Betroffenen eine oft unerträgliche Belastung. Sie birgt die Gefahr, die Bindungswirkung des Leitbildes „Soziale Marktwirtschaft“ nachhaltig zu lockern oder gar das marktwirtschaftliche System als Ganzes zu diskreditieren.

Die Prämissen für den Arbeitsmarkt haben sich entscheidend verändert. Die Globalisierung und der technische Fortschritt verschärfen den Strukturwandel und erzwingen tiefgreifende unternehmensinterne Reformprozesse — dies geht vor allem zu Lasten der gering qualifizierten Arbeitskräfte im industriellen Sektor.

Das institutionelle Regelwerk des Arbeitsmarktes steuert falsch. Die kollektive Tarifpolitik hat die Verfestigung der Arbeitslosigkeit in den neunziger Jahren verschärft. Das Kartellverhalten richtete sich darauf, die Löhne zu „verteidigen“ und hat in Kauf genommen, daß mehr Arbeitslosigkeit entsteht. Die Arbeitsmarktverfassung stärkt und schützt die korporatistische Regelungsmacht von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Die Politik schützt das Tarifkartell zusätzlich durch protektionistische Maßnahmen.

Die „Preise“ am Arbeitsmarkt müssen stimmen. Eine nachhaltige Lohnzurückhaltung und mehr (qualifikatorische und regionale) Lohndifferenzierung sind notwendig für einen nachhaltig höheren Beschäftigungsstand. Nötig sind auch größere Differenzierungsmöglichkeiten zwischen Unternehmen

der gleichen Branche sowie mehr Freiräume zur Umsetzung beschäftigungssichernder und qualifikationserhöhender neuer Konzepte der Arbeitsorganisation, Entlohnung und Personalentwicklung in den einzelnen Unternehmen.

Die Gegenargumente gegen die notwendige lohnpolitische Korrektur greifen zu kurz. Die Gegenargumente gegen Lohnzurückhaltung und gegen Lohndifferenzierung beruhen auf Trugbildern und einem mangelnden Verständnis der Marktprozesse oder auf der Verfolgung von Sonderinteressen. Keines der Argumente trägt, nicht das Aufwertungsargument, nicht das Kaufkraftargument, nicht die Hypothese von der „Lohnpeitsche“, nicht die Forderung nach der „Sozialpflichtigkeit der Gewinne“ und auch nicht das „Verelendungs- und Rabatzargument“.

Die neuen Prämissen für den Arbeitsmarkt zwingen zu unternehmensnäheren Festlegungen der Arbeitsbedingungen und Arbeitsentgelte. Die Vertragsfreiheit auf individueller und betrieblicher Ebene muß gegenüber gesetzlichen Bestandsschutzregeln und gegenüber dem „Regelungsmonopol“ der kollektiven Tarifparteien gestärkt werden. Durch mehr Außen-seiterkonkurrenz werden die Tarifvertragsparteien unter einen größeren Druck gesetzt, eine gesamtwirtschaftlich sinnvolle Tarifpolitik zu betreiben.

Gesetzliche Bestandsschutzregeln schränken die Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte über Gebühr ein. Natürlich brauchen moderne Unternehmen institutionelle Bestandsschutzregeln wie z.B. Kündigungsschutz und Lohnfortzahlung. Zweifel sind jedoch berechtigt am Ausmaß und an der konkreten Ausgestaltung der gesetzlichen Bestandsschutzregeln. Mehr Freiraum für Vertragsfreiheit auf Unternehmensebene ist notwendig.

Der Gesetzgeber muß handeln und mehr Vertragsfreiheit auf individueller und betrieblicher Ebene ermöglichen. Der Versuch der Unternehmen und Betriebsräte, zu beiderseitig befriedigenden Regelungen zu kommen, stößt oft an die (engen) Grenzen des bestehenden Rechts. Daher unterbleiben vielfach Versuche, im gegenseitigen Vertrauen vor dem Hintergrund der eigenen Unternehmenskultur eigene Wege zu gehen. Geboten ist daher vor allem eine Änderung des Tarifvertragsrechts. Sie sollte grundsätzlich darauf zielen, die positive und negative Koalitionsfreiheit zu stärken.

Größere Vertragsfreiheit und stärker dezentrale Verfahren zur Festlegung der Arbeitsbedingungen sind notwendig für mehr Beschäftigung und Einkommenssicherheit. Die Verlagerung von Regelungskompetenzen in die Unternehmen bedeutet mehr Freiraum und — damit verbunden — mehr Risiken, aber auch mehr Chancen. Angesichts des veränderten weltwirtschaftlichen Umfeldes spricht vieles dafür, daß die Chancen überwiegen. Darauf deuten insgesamt auch die Erfahrungen in anderen wichtigen Industrieländern hin.

Sozialer Aufstieg ist eng an die erfolgreiche (Weiter-) Entwicklung des eigenen Leistungsvermögens, des Humankapitals gekoppelt. Ausländische Erfahrungen bestätigen, daß der Entwicklung des Humankapitals eine entscheidende Rolle zukommt. Das Schlagwort vom „lebenslangen Lernen“ umreißt die Orientierungslinie für die Umgestaltung des gesamten Bildungssystems.

c. Solidität der sozialen Sicherung festigen

Die Kritik am Sozialstaatsprinzip ist verfehlt. Es stärkt die Dynamik des Wirtschaftssystems in modernen Gesellschaften. Recht verstanden — und richtig ausgestaltet — fördern die Systeme der sozialen Sicherung letztlich den Wettbewerbsprozeß. Aber die Belastungen der Beitrags- und Steuerzahler durch die Kosten der sozialen Sicherungssysteme sind zu hoch. Sie resultieren vielfach aus verzerrten Anreizen. Der Abbau solcher institutionalisierten Fehlanreize ist kein „Sozialabbau“, keine Demontage des Sozialstaates, sondern vielmehr Voraussetzung einer soliden sozialstaatlichen Verfassung.

Für alle Bereiche der sozialen Sicherungssysteme (Basissicherung, Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung, Pflegeversicherung und Rentenversicherung) besteht grundlegender Reformbedarf. Die Reformen sollten das Verhältnis von Eigenverantwortung und Solidarität neu austarieren. Es gilt, mehr Eigenverantwortung und Selbstvorsorge zu ermöglichen, zu fördern und auch zu fordern. Für die Risiken Arbeitslosigkeit, Krankheit, Pflege und Alter ist eine Versicherungspflicht (in Höhe einer gesetzlich definierten Mindestabsicherung) erforderlich. In den Versicherungen ist das Äquivalenzprinzip zu stärken.

Die paritätische Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme ist ein Trugbild — die Arbeitnehmer tragen letztlich die Last allein. Der Ehrlichkeit und Effizienz wegen sollte der Arbeitgeberanteil an den Beiträgen zu den sozialen Sicherungssystemen den Arbeitseinkommen zugeschlagen werden. Das Versicherungsverhältnis (abgesehen von der Arbeitslosenversicherung) sollte vom Arbeitsverhältnis gelöst werden.

Die Sozialhilfereform sollte sowohl die Anreize zur Arbeit als auch den Druck zur Arbeitsaufnahme erhöhen. Die Leistungen für erwerbsfähige Sozialhilfeberechtigte müssen niedriger sein als für Nicht-Erwerbsfähige. Die hohe Steuer- und Abgabenbelastung des zusätzlichen Arbeitseinkommens bei niedrigen Einkommen muß gesenkt werden. Arbeitslose Empfänger von Sozialhilfe sollten generell das Recht haben, eine Beschäftigung unter tariflicher Entlohnung anzunehmen. Arbeitslosenhilfe und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind in das Solidarkonzept zu integrieren; die Arbeitslosenhilfe sollte in eine Beschäftigungshilfe, die Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung in Gemeinschaftsarbeit umgestaltet werden.

Die Arbeitslosenversicherung sollte nach Äquivalenzkriterien reformiert und von Aufgaben der solidarischen (steuerfinanzierten) Sicherung befreit werden. Um das „Freifahrer-Problem“ zu vermeiden — um also für den Fall vorübergehender Arbeitslosigkeit „Eigenvorsorge“ zu gewährleisten und einen unmittelbaren Rückgriff auf die Basissicherung zu verhindern —, ist ein möglicher Einkommensverlust bis zu einem Mindestniveau, das sich an der Sozialhilfe orientiert, obligat abzusichern. Über die Grundsicherung hinaus ist die Arbeitslosenversicherung mit Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Beitrags-/Leistungsoptionen auszugestalten.

In der Alterssicherung muß eine grundlegende Systemkorrektur vorgenommen werden. Das Rentensystem ist in seiner gegenwärtigen Form über die Zeit nicht aufrechtzuerhalten. Das bislang angewendete Umlageverfahren sollte auf eine Grundrente, die sich an der Höhe der Sozialhilfe orien-

tiert, beschränkt werden. In freier Entscheidung sollten sich die Bürger durch kapitalgestützte Elemente (Kapitaldeckung) höher versichern (können). Diese Reform kann dazu beitragen, das Gesamtsystem der Alterssicherung in den nächsten Jahrzehnten schrittweise freiheitlicher, effizienter und gerechter zu machen, auch wenn eine Mehrbelastung einzelner Generationen beim (partiellen) Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren nicht zu vermeiden ist.

In der Krankenversicherung sind die Elemente der Marktsteuerung zu verstärken und die dirigistischen Eingriffe zu vermindern. Die gesetzlich vorgeschriebene Versicherungspflicht sollte auf medizinische Grundleistungen beschränkt werden. Diese Leistungen sind gesetzlich zu definieren. Bei der Wahl des darüber hinausgehenden Schutzes kann den Versicherten mehr Eigenverantwortung zugemutet werden. Es muß mehr Wettbewerb zwischen den Versicherungen hergestellt werden.

Mit der Einführung einer staatlichen Pflegeversicherung wurde die Chance einer zukunftsorientierten ordnungspolitischen Weichenstellung für diesen (sinnvollen) Zweig der sozialen Sicherung vertan. Aus ökonomischer Sicht wäre grundsätzlich eine Regelung vorzuziehen gewesen, die stärker auf Eigenvorsorge, individuelle Entscheidungsfreiheit und Wettbewerb gesetzt hätte. Mit der Entscheidung für eine umlagefinanzierte staatliche Pflegepflichtversicherung wurden die Systemfehler der staatlichen Absicherungen der Lebensrisiken „Alter“ und „Krankheit“ auf den Bereich des Pflegeisikos übertragen. Es gilt, diese institutionelle Fehlentscheidung zu korrigieren.

4. Das Verhältnis zwischen den Reformfeldern

Die Interdependenz im marktwirtschaftlichen Wirkungsgefüge zwingt zu umfassenden, komplementären Reformen. Es ist vielfach aus dem Blick geraten, daß die Dynamik der Märkte und die Solidität des Sozialen untrennbar zusammen gehören. Wichtig ist zu erkennen, daß Reformen — entsprechend der Interdependenz der Wirkungszusammenhänge und der Interdependenz der Ordnungen — umfassend sein müssen, damit sie einen gewichtigen und nachhaltigen Effekt auch auf den Arbeitsmarkt haben können. Natürlich gibt es überall politische Empfindlichkeiten. Doch dürfen die Reformen davor nicht zurückschrecken, sonst wird es nichts mit der Wiederbelebung wirtschaftlicher Dynamik und dem Wiederherstellen eines tragfähigen, soliden Fundaments des Sozialen.

Es ist erforderlich, mehr Klarheit in der wirtschaftspolitischen Rollenverteilung herzustellen. Immer wieder kommt dann ins Gespräch, „am runden Tisch“ auf höchster Ebene Konsens zu suchen und diese großen Aufgaben „gemeinsam zu schultern“. Aufgrund der unterschiedlichen Interessen wird der angestrebte Konsens aber regelmäßig nicht erreicht; man einigt sich allenfalls auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“. Nicht das Vermischen von Verantwortlichkeiten, sondern deren Trennung und klare Zuordnung auf die jeweils am besten geeigneten Akteure ist das ordnungspolitische Gebot für die Wirtschaftspolitik.

Denkblockaden auflösen ist ein notwendiger Schritt, um Handlungsblockaden zu lösen. Handlungsblockaden in vielen Bereichen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik gehen in starkem Maße auf Denkblockaden zurück. Diese Denkblockaden reflektieren überkommene Antagonismen, die ihre Wurzeln oft in ideologischer Fixierung oder einem mangelnden Verständnis für die komplexen Wirkungszusammenhänge im interdependenten marktwirtschaftlichen System haben. Die Wissenschaft trägt eine besondere Verantwortung dafür, Denkblockaden zu lösen. Sie muß dazu beitragen, weitverbreitete Vorbehalte gegen und Trugbilder über die Funktionsweise des marktwirtschaftlichen Systems auszuräumen. Die Politiker sollten den Reformdruck als Chance begreifen, mit Führungsstärke die notwendigen Reformen voranzutreiben.

5. Epilog: Mut zur Zukunft

Der Ausbruch aus Resignation und Hoffnungslosigkeit ist möglich. Die Vorstellung, stärker als bisher eigenverantwortlich handeln zu müssen, macht vielen zunächst einmal Angst. Dies ist nicht verwunderlich, denn wer lange gegängelt und geführt wurde, ist natürlich ängstlich beim Gedanken an die ersten eigenen Schritte. Auch in diesem Punkte ist an Erhard zu erinnern, der nicht nur durch die ordnungspolitischen Reformen die notwendigen Freiräume für individuelles Handeln geschaffen hat, sondern auch in seinen (vielen) öffentlichen Reden nicht müde wurde, den Bürgern zu helfen, „an die eigene Kraft zu glauben“.

Die Wirtschaftsgeschichte kennt viele Beispiele von ehemals prosperierenden Gesellschaften, die aufgrund mangelnder Reformfähigkeit bzw. -bereitschaft in relative Armut zurückgefallen sind (erinnert sei nochmals an Argentinien, die (damalige) Tschechoslowakei und auch an Großbritannien). Aber sie gibt auch viele Beispiele für einen Aufstieg aus Armut und Agonie. Hinweise darauf, daß eine umfassende und tiefgreifende wirtschaftspolitische Wende die wirtschaftliche Dynamik beflügeln, finden sich nicht nur in unserer eigenen Nachkriegsgeschichte, sondern in der jüngsten Zeit in den Erfolgen einer Reihe von Entwicklungs- und Schwellenländern, die sich glaubhaft und konsequent auf einen stärker marktwirtschaftlich orientierten Kurs begeben und sich von der „Politik des dritten Weges“ abgewendet haben. Auch die Erfolgsgeschichte der neuseeländischen Reformen ist ein Lehrstück der Befreiung aus den Fesseln eines eng gewobenen staatlichen Interventionismus.

Literaturverzeichnis

- Addison, J.T. (1997). Sectoral Structural Change and the State of the Labor Market in the United States. In H. Siebert (Hrsg.), *Sectoral Structural Change and Labour Market Flexibility. Experience in Selected OECD Economies*. In Vorbereitung.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (1993a). *Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung*. Band I. Gütersloh.
- (1993b). *Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung*. Band II. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung, Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.) (1996). *Fairneß im Standortwettbewerb*. Gütersloh.
- (1997). *Bausteine einer rationalen Umweltpolitik*. Gütersloh.
- Berthold, N., und R. Fehn (1996). Evolution von Lohnverhandlungssystemen — Macht oder ökonomisches Gesetz? In W. Zohlnhöfer (Hrsg.), *Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand*. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 244. Berlin.
- Bickenbach, F., und R. Soltwedel (1996a). *Ordnung, Anreize und Moral. Ethik und wirtschaftliches Handeln in modernen Gesellschaften*. Gütersloh. Auch als Kieler Diskussionsbeitrag 268 erschienen.
- (1996b). *Freiräume schaffen, Motivation stärken, Potentiale fördern. Bausteine partizipativer Führung und Unternehmensorganisation*. Gütersloh. Auch als Kieler Diskussionsbeitrag 267 erschienen.
- (1996c). Trends in Führungsphilosophie und Unternehmensorganisation — Ergebnisse einer vergleichenden Führungskräftebefragung. In Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung, Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), *Auf den Menschen kommt es an. Führung und Motivation im Unternehmen*. Gütersloh.
- Biedenkopf, K. (1991). Der Lohn erzwingt die Produktivität. *Gewerkschaftliche Monatshefte* (4): 272–280.
- Börsch-Supan, A.H. (1996). Demographie, Arbeitsangebot und die Systeme der sozialen Sicherung. In H. Siebert (Hrsg.), *Sozialpolitik auf dem Prüfstand: Leitlinien für Reformen*. Tübingen.
- Boss, Alfred (1993). Zur Entwicklung der Arbeitseinkommen und der Transfereinkommen in Deutschland. *Die Weltwirtschaft* (3): 311–330.
- (1996). Leistungshemmende Besteuerung geringer Arbeitseinkommen. In H. Siebert (Hrsg.), *Sozialpolitik auf dem Prüfstand: Leitlinien für Reformen*. Tübingen.
- Boss, A., und J.O. Lorz (1995). Die öffentliche Verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland. Ausmaß und Belastungswirkung. *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 46 (2): 152–183.
- Boss, A., und A. Rosenschon (1996). *Öffentliche Transferleistungen zur Finanzierung der deutschen Einheit: Eine Bestandsaufnahme*. Kieler Diskussionsbeiträge 269. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

- Boss, A., und A. Rosenschon (1997). Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland — Bestandsaufnahme und Bewertung. Kieler Arbeitspapiere 793. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., J. Döpke, M. Fischer, J.W. Krämer, E. Langfeldt und K.-W. Schatz (1996a). Bundesrepublik Deutschland: Konjunktur bessert sich — Arbeitslosigkeit bleibt hoch. *Die Weltwirtschaft* (1): 29–60.
- (1996b). Bundesrepublik Deutschland: Konsolidierung der öffentlichen Haushalte — konjunkturelle Erholung setzt sich fort. *Die Weltwirtschaft* (3): 270–299.
- Boss, A., C.-F. Laaser, K.-W. Schatz et al. (1996c). *Deregulierung in Deutschland: Eine empirische Analyse*. Kieler Studien 275. Tübingen.
- Breyer, F. (1996). Leitlinien für eine Systemkorrektur in der Rentenversicherung. In H. Siebert (Hrsg.) (1996), *Sozialpolitik auf dem Prüfstand: Leitlinien für Reformen*. Tübingen.
- Cochrane, J.H. (1995). Time-Consistent Health Insurance. *Journal of Political Economy* 103 (3): 445–473.
- DIW et al. (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin, Institut für Weltwirtschaft Kiel und Institut für Wirtschaftsforschung Halle) (1994). Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Zehnter Bericht. Kieler Diskussionsbeiträge 231. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1995). Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Dreizehnter Bericht. Kieler Diskussionsbeiträge 256/257. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1997). Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Fünfzehnter Bericht. Kieler Diskussionsbeiträge 286/287. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Dicke, H., und H.H. Glismann (1996). Schnittstellen zwischen Staat und Wirtschaft im System der beruflichen Bildung in Deutschland. Kieler Arbeitspapiere 748. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Dohse, D., C. Krieger-Boden und R. Soltwedel (1996). Schleswig-Holstein: Standortpolitik in schwieriger Zeit. Kieler Diskussionsbeiträge 272. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Donges, J.B., und K.-W. Schatz (1986). Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland: Umfang, Struktur, Wirkungen. Kieler Diskussionsbeiträge 119/120. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Döpke, J. (1994). Sachkapitalrendite und Investitionstätigkeit in Westdeutschland. *Die Weltwirtschaft* (3): 334–348.
- Eekhoff, J. (1995). Leitlinien für eine Reform der Arbeitslosenversicherung. Expertise im Rahmen des Forschungsschwerpunktes „Markt und Staat“. Mimeo.
- (1996a). *Beschäftigung und soziale Sicherung*. Tübingen.
- (1996b). *Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Deutschland braucht richtungsweisende Entscheidungen*. Arbeitspapier des Frankfurter Instituts — Stiftung Marktwirtschaft und Politik. Bad Homburg.

- Eekhoff, J. (1996c). Arbeitsmarkt und Leistungsgesellschaft — Politische, soziale und wirtschaftliche Wurzeln der heutigen Arbeitslosigkeit. In C. Dräger, P. Pissulla und A. Wass von Czege (Hrsg.), *Mehr Wettbewerb, mehr Arbeit — Ist Vollbeschäftigung eine Illusion?* Baden-Baden.
- Feldstein, M. (1996). The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 86 (2): 1–14.
- Franz, W. (1994). Chancen und Risiken einer Flexibilisierung des Arbeitsrechts aus ökonomischer Sicht. *Zeitschrift für Arbeitsrecht* 25 (3): 439–462.
- (1996). Ist die Tarifautonomie noch zeitgemäß? *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 45 (1): 31–38.
- Gerken, E., K.-H. Jüttemeier et al. (1985). Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau. Kieler Diskussionsbeiträge 113/114. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Gern, J. (1996). Das „Bürgergeld“ — ein sinnvolles Konzept? Abschlußbericht zum Forschungsauftrag des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung.
- (1997). Eine negative Einkommensteuer für Deutschland? Optionen und Konsequenzen. *Die Weltwirtschaft* (4): 407–429.
- Giersch, H. (1985). Beschäftigung, Stabilität, Wachstum — wer trägt die Verantwortung? In H. Giersch. (Hrsg.), *Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik*. Stuttgart.
- (1996). Arbeitsmärkte im Standortwettbewerb. In C. Dräger, P. Pissulla und A. Wass von Czege (Hrsg.), *Mehr Wettbewerb, mehr Arbeit — Ist Vollbeschäftigung eine Illusion?* Baden-Baden.
- Giersch, H., K.-H. Paqué und H. Schmieding (1992). *The Fading Miracle. Four Decades of Market Economy in Germany*. Cambridge.
- Glismann, H.-H., und E.-J. Horn (1996). Zur Reform des deutschen Systems der Alterssicherung. Kieler Arbeitspapiere 767. Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Glismann, H.H., H. Rodemer und F. Wolter (1978). Zur Natur der Wachstumsschwäche in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Analyse langer Zyklen wirtschaftlicher Entwicklung. Kieler Diskussionsbeiträge 55. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1980). Lange Wellen wirtschaftlichen Wachstums. Kieler Diskussionsbeiträge 74. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Greiner, W., und J.-M. Graf v.d. Schulenburg (1996). Leitlinien für eine Systemkorrektur in der Pflegeversicherung. In H. Siebert (Hrsg.), *Sozialpolitik auf dem Prüfstand: Leitlinien für Reformen*. Tübingen.
- Gundlach, E., et al. (1995). Fairneß im Standortwettbewerb? Auf dem Weg zur internationalen Ordnungspolitik. Kieler Diskussionsbeiträge 254. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Hanau, P. (1994). Tarifpolitik im Umbruch. *Gewerkschaftliche Monatshefte* 45 (3): 129–141.
- Hartog, J., und J. Theeuwes (1997). The Dutch Response to Dynamic Challenges in the Labour Market. Erscheint in H. Siebert (Hrsg.), *Sectoral Structural Change and Labour Market Flexibility. Experience in Selected OECD Economies*. In Vorbereitung.

- Hayek, F.A. von (1968). *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*. Kieler Vorträge 56. Kiel.
- Heister, J. (1997). *Ökologie und Marktwirtschaft — Eckpunkte einer zukunftsorientierten Umweltpolitik*. Gütersloh. Auch als Kieler Diskussionsbeitrag 291 erschienen.
- Henssler, M. (1994). Flexibilisierung der Arbeitsmarktordnung — Überlegungen zur Weiterentwicklung der tariflichen Regelungsmacht. *Zeitschrift für Arbeitsrecht* 25 (3): 487–515.
- Homann, K. (1995). Gewinnmaximierung und Kooperation — eine ordnungsethische Reflexion. Kieler Arbeitspapiere 689. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Homann, K., und I. Pies (1996). Sozialpolitik für den Markt. Theoretische Perspektiven konstitutioneller Ökonomik. In I. Pies und M. Leschke (Hrsg.), *James Buchanans Konstitutionelle Ökonomik*. Tübingen.
- Joffe, J. (1996). Amerika, du hast es (doch) besser. *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 289: 4.
- Kasper, W. (1996). *Die Befreiung des Arbeitsmarktes. Neuseelands Wirtschaft im Aufschwung*. Gütersloh.
- Klodt, H. (1994). Grundlagen der Forschungs- und Technologiepolitik. Kieler Arbeitspapier 664. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Klodt, H., J. Stehn et al. (1994). *Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa*. Kieler Studien 265. Tübingen.
- Krieger-Boden, C., und K. Lammers (1996). Subventionsabbau in räumlicher Perspektive: Wirkungszusammenhänge und Schlußfolgerungen. Kieler Diskussionsbeiträge 280. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Kronberger Kreis (1991). *Reform der öffentlichen Verwaltung. Mehr Wirtschaftlichkeit beim Management staatlicher Einrichtungen*. Bad Homburg.
- Laaser, C.-F., R. Soltwedel et al. (1993). *Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik*. Kieler Studien 255. Tübingen.
- Laaser, C.-F., und J. Stehn (1995). Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft — mehr Effizienz durch eine föderative Arbeitsteilung. Kieler Arbeitspapiere 680. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Lindbeck, A. (1996). The West European Employment Problem. *Weltwirtschaftliches Archiv* 132 (4): 609–637.
- Lindbeck, A., und D.J. Snower (1996). Reorganization of Firms and Labor-Market Inequality. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 86 (2): 315–321.
- Möschel, W. (1996a). Ist die Tarifautonomie noch zeitgemäß? *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 45 (1): 39–48.
- (1996b). Reformperspektiven aus juristischer Sicht. In Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung, Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), *Offensive für mehr Beschäftigung. Ordnungspolitische Leitlinien für den Arbeitsmarkt*. Gütersloh.
- (1996c). Tarifautonomie — ein überholtes Ordnungsmodell? In W. Zohlnhöfer (Hrsg.), *Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand*. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 244. Berlin.

- Naschold, F., und M. Pröhl (Hrsg.) (1994). *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Band I: Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff*. Göttingen.
- (1995). *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Band II: Dokumentation zum Symposium*. Göttingen.
- Neu, A.D. (1996). *Geburtenantaler, Rentenberge und Wanderungen. Bevölkerungsentwicklung, Arbeitsmarkt und Altersversorgung in Deutschland und in Westeuropa*. Frankfurt a.M.
- Nickell, S. (1997). Sectoral Structural Change and the State of the Labour Market in Great Britain. Erscheint in H. Siebert (1997), *Sectoral Structural Change and Labour Market Flexibility. Experience in Selected OECD Economies*. In Vorbereitung.
- Nickell, S., und B. Bell (1996). Changes in the Distribution of Wages and Unemployment in OECD Countries. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 86 (2): 302–308.
- Nunnenkamp, P., et al. (1994). *Globalisation of Production and Markets*. Kieler Studien 262. Tübingen.
- Oberender, P. (1996). Leitlinien für eine Systemkorrektur in der Krankenversicherung. In H. Siebert (Hrsg.), *Sozialpolitik auf dem Prüfstand: Leitlinien für Reformen*. Tübingen.
- OECD (1991). *Economic Surveys 1991/1992. United States*. Paris.
- (1994a). *The OECD Jobs Study. Evidence and Explanations. Part I: Labour Market Trends and Underlying Forces of Change*. Paris.
- (1994b). *The OECD Jobs Study. Evidence and Explanations. Part II: The Adjustment Potential of the Labour Market*. Paris.
- (1996a). *Economic Surveys 1995/1996. United Kingdom*. Paris.
- (1996b). *Economic Surveys 1995/1996. The Netherlands*. Paris.
- (1996c). *Economic Surveys 1995/96. The United States*. Paris.
- Paqué, K.-H. (1995a). Technologie, Wissen und Wirtschaftspolitik — Zur Rolle des Staates in Theorien des endogenen Wachstums. *Die Weltwirtschaft* (3): 237–253.
- (1995b). Beschäftigungshilfe statt Arbeitslosenhilfe — Ein Reformvorschlag. Vortrag anlässlich der Jahrestagung 1995 des Vereins für Socialpolitik. Mimeo.
- (1995c). Arbeitslosigkeit und sektoraler Strukturwandel — Eine Interpretation von vier Dekaden westdeutscher Arbeitsmarktgeschichte. *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 21 (2): 167–194.
- Reuter, D. (1995). Möglichkeiten und Grenzen einer Auflockerung des Tarifkartells. *Zeitschrift für Arbeitsrecht* 26 (1): 1–94.
- Risch, B. (1983). *Alternativen der Einkommenspolitik*. Kieler Studien 180. Tübingen.
- Rose, M. (1996). Reform der öffentlichen Finanzen zur Stärkung der Standortqualität. In H. Siebert (Hrsg.), *Steuerpolitik und Standortqualität: Expertisen zum Standort Deutschland*. Tübingen.

- Rüthers, B. (1996). Beschäftigungskrise und Arbeitsrecht. Zur Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsgerichtsbarkeit. Frankfurter Institut — Stiftung Marktwirtschaft und Politik. Bad Homburg.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1994). *Den Aufschwung sichern — Arbeitsplätze schaffen*. Jahresgutachten 1994/95. Stuttgart.
- (1995). *Im Standortwettbewerb*. Jahresgutachten 1995/96. Stuttgart.
- (1996). *Reformen voranbringen*. Jahresgutachten 1996/97. Stuttgart.
- Scarpetta, S. (1996). Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study. *OECD Economic Studies* 26 (1): 43–98.
- Schellhaaß, H.-M. (1996). Flexibilität am Arbeitsmarkt und institutionelle Bestandschutzregeln. Expertise im Rahmen des Forschungsschwerpunktes „Markt und Staat“. Mimeo.
- Schlecht, O. (1988). Der ethische Gehalt der sozialen Marktwirtschaft. In Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), *Die Ethik der Sozialen Marktwirtschaft: These und Anfragen*. Ein Symposium der Ludwig-Erhard-Stiftung. Stuttgart.
- Schmid, G. (1996). Reform der Arbeitsmarktpolitik — Vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat. In Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung, Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), *Offensive für mehr Beschäftigung. Ordnungspolitische Leitlinien für den Arbeitsmarkt*. Gütersloh.
- Siebert, H. (Hrsg.) (1996a). *Sozialpolitik auf dem Prüfstand: Leitlinien für Reformen*. Tübingen.
- (Hrsg.) (1996b). *Steuerpolitik und Standortqualität: Expertisen zum Standort Deutschland*. Tübingen.
- (1996c). Lohnzurückhaltung und Aufwertung. Kieler Diskussionsbeiträge 266. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1996d). Hundert Punkte für mehr Beschäftigung. Kieler Diskussionsbeiträge 264. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1996e). Eine ordnungspolitische Agenda. In Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung, Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), *Offensive für mehr Beschäftigung. Ordnungspolitische Leitlinien für den Arbeitsmarkt*. Gütersloh.
- (1996f). *Elemente einer rationalen Umweltpolitik. Expertisen zur umweltpolitischen Neuorientierung*. Tübingen.
- (Hrsg.) (1997). *Sectoral Structural Change and Labour Market Flexibility. Experience in Selected OECD Economies*. In Vorbereitung.
- Siebert, H., und H. Klodt (1991). Qualifizierungsgutscheine: Eintrittskarten in den Arbeitsmarkt. Kieler Diskussionsbeiträge 175. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Soltwedel, R. (1980). Rückwirkungen sozialpolitischer Maßnahmen der Tarifpartner und des Staates zugunsten bestimmter Erwerbstätigen Gruppen auf den Arbeitsmarkt — Identifikation und Vorschlag. Unveröffentl. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Mimeo.
- (1987). Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik. *Die Weltwirtschaft* (1): 129–145.

- Soltwedel, R. (1996a). Hat die Tarifautonomie in Deutschland noch eine Zukunft? In C. Dräger, P. Pissulla und A. Wass von Czege (Hrsg.), *Mehr Wettbewerb, mehr Arbeit — Ist Vollbeschäftigung eine Illusion?* Baden-Baden.
- (1996b). Wegweiser zur Vollbeschäftigung — Ungelöste Probleme und Grundmuster der Therapie. In Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung, Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), *Offensive für mehr Beschäftigung. Ordnungspolitische Leitlinien für den Arbeitsmarkt*. Gütersloh.
- (1996c). Materialien für die Konferenz „Offensive für mehr Beschäftigung — Ordnungspolitische Orientierungen für den Arbeitsmarkt“ am 05. Juni 1996 in der Bertelsmann Stiftung. Mimeo.
- Soltwedel, R., et al. (1986). *Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik Deutschland*. Kieler Studien 202. Tübingen.
- (1990). *Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt der Bundesrepublik*. Kieler Studien 233. Tübingen.
- (1993). *Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik*. Kieler Studien 255. Tübingen.
- Stehn, J. (1996). Alternativen der künftigen Umsatzbesteuerung im Binnenmarkt. *Die Weltwirtschaft* (4): 430–444.
- Stützel, W. (1982). *Marktpreis und Menschenwürde. Thesen zur Wirtschafts- und Bildungspolitik*. Stuttgart.
- Vaubel, R. (1996). Aktuelle Möglichkeiten der Einkommenssicherung über eine negative Einkommensteuer. In H. Siebert (Hrsg.) (1996), *Sozialpolitik auf dem Prüfstand. Leitlinien für Reformen*. Tübingen.