

Berthold, Norbert; Stettes, Oliver

**Working Paper**

## Globalisierung und Strukturwandel - droht das Ende des Sozialstaates

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 35

**Provided in Cooperation with:**

Chair of Economic Order and Social Policy, Julius Maximilian University of Würzburg

*Suggested Citation:* Berthold, Norbert; Stettes, Oliver (2000) : Globalisierung und Strukturwandel - droht das Ende des Sozialstaates, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 35, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/32471>

**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.*

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

**Globalisierung und Strukturwandel –  
droht das Ende des Sozialstaates?**

**Norbert Berthold  
Oliver Stettes**

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge  
des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,  
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Prof. Dr. Norbert Berthold

Nr. 35

2000

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

# **Globalisierung und Strukturwandel – droht das Ende des Sozialstaates?**

**Norbert Berthold**

**Oliver Stettes**

Vortrag im Rahmen des 34. Hochschulkurses aus  
Finanzwissenschaft der Universität Innsbruck  
28. Februar – 01. März 2000

**erscheint in: E. Theurl (Hrsg.),  
Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende –  
Analysen und Perspektiven**

Bayerische Julius – Maximilians - Universität Würzburg  
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,  
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik  
Sanderring 2  
D – 97070 Würzburg  
Tel.: 09 31 – 31 29 25  
Fax: 09 31 – 31 27 74  
Email: [norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de](mailto:norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de)  
[oliver.stettes@mail.uni-wuerzburg.de](mailto:oliver.stettes@mail.uni-wuerzburg.de)

## ***1. Einleitende Bemerkungen***

Die Verflechtung zwischen den Ländern nimmt mehr und mehr zu. Der Kapital- und Güterverkehr zwischen den Staaten steigt, und einst rein nationale Unternehmungen fusionieren oder kooperieren mit ausländischen Partnern. Es bilden sich multinationale Konzerne. Globalisierung ist das Schlagwort für einen Prozess, welcher das weltweite Zusammenwachsen von Güter- und Faktormärkten beschreibt. Drei Entwicklungen gelten als Markenzeichen dieses Prozesses. Das Volumen des Welthandels hat sich erstens seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges schneller ausgeweitet, als die Weltproduktion gewachsen ist. Daneben sind zweitens die Direktinvestitionen der Unternehmungen in anderen als ihren Heimatstandorten kontinuierlich angestiegen. Sogenannte "Global Players" treiben die Verflechtung voran. Drittens ist das Transaktionsvolumen auf den Finanzmärkten spätestens seit den Achtziger Jahren global explodiert. So ist bspw. das Verhältnis von internationalen Anleihe- und Aktientransaktionen zum Bruttoinlandsprodukt in Deutschland von 7,5 Prozent (1980) um mehr als das Zwanzigfache auf beinahe das 170 Prozent (1995) angestiegen (Beifuß u.a. 1997, 48).

Dieser Prozess verwandelt die Welt grundlegend, doch im Grunde ist die Globalisierung viel älter. Erst Mitte der Siebziger Jahre lag das Verhältnis zwischen Welthandel und Weltproduktion auf dem Niveau der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg (Krugman 1995a, 331). Allein während der großen Depression von 1929 bis 1933 sank das Weltimportvolumen um zwei Drittel (Siebert 1997, 4). Die Entwicklung der letzten drei bis fünf Jahrzehnte korrigiert somit nur die weltwirtschaftliche Desintegration und die Autarkiebestrebungen in der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts. Im Unterschied zu der Zeit vor hundert Jahren sind jedoch die weißen Flecken auf der Handelskarte zunehmend kleiner geworden. Die Welt wächst nun tatsächlich zusammen. Aber auch die Mobilität des Faktors Arbeit unterscheidet sich, sie liegt heute deutlich niedriger. Einwanderungswellen wie jene in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhundert sind aus politischen- Gründen nicht zu erkennen.

Die Triebkräfte, welche die Globalisierung voranpeitschen, sind hinlänglich bekannt. Technischer Fortschritt in den Bereichen Verkehr sowie Information und Kommunikation hat die Distanzkosten rapide gesenkt. Transaktionen können in Sekundenschnelle vereinbart und ab-

gewickelt werden. Der schnelle Informationsfluss erhöht die Transparenz der Märkte. Auf der politischen Bühne haben Liberalisierung und Deregulierung die Märkte geöffnet; Kapital und Güter können zunehmend ungehinderter fließen. Das GATT und die nachfolgende WTO sind an dieser Stelle zu nennen, aber auch die voranschreitenden Deregulierungs-, Liberalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen innerhalb der einzelnen Länder in weiten Teilen ihrer Volkswirtschaften.

## ***2. Der Sozialstaat in der Krise***

Das wirtschaftliche Gefüge in Deutschland ist parallel dazu wie in den anderen industrialisierten Länder seit nunmehr einem Vierteljahrhundert für alle wahrnehmbar in Bewegung geraten. Die jahrelang empfundene Ruhe der Nachkriegszeit mit Wirtschaftswunder und stetigem Wachstum des Massenwohlstandes ist dahin. Der Strukturwandel im Gewand von technischem Fortschritt und Globalisierung erschüttert die Grundfesten von Volkswirtschaften; darunter Institutionen, welche auf der einen Seite auserkoren waren, effizientes Wirtschaften zu gewährleisten und zu fördern sowie auf der anderen Seite gesellschaftlich unerwünschte Nebenwirkungen abzufedern oder zu verhindern suchten. Der traditionelle Sozialstaat deutscher Prägung, zu einer Zeit aus der Taufe gehoben, in welcher ebenfalls gravierende tektonische Verschiebungen in der Wirtschaftsstruktur zu beobachten waren, galt und gilt vielen mit seinen Systemen der Sozialversicherungen und der Umverteilung als Krönung bei der Absicherung von Lebensrisiken und Aufrechterhaltung der sozialen Kohäsion einer Gesellschaft im Wandel.

### ***Beschäftigungskrise und drohender Infarkt des Sozialstaates: ein Zufall?***

Doch ausgerechnet dieser Sozialstaat ist in einer Zeit in die Krise geraten, wo er seine eigentliche Kraft entfalten sollte. Die materielle Unsicherheit wächst, die Ungleichheit nimmt zu.<sup>1</sup> In Deutschland hat seit Anfang der 70er Jahre die Arbeitslosigkeit sukzessive zugenommen und wird als das vordringlichste wirtschaftspolitische Problem diskutiert. Nach Schätzungen des

---

<sup>1</sup> Die zunehmende Ungleichheit ist insbesondere in den angelsächsischen Ländern angewachsen, während in Kontinentaleuropa die Arbeitslosigkeit stetig angestiegen ist (Krugman1995, Kosters1994).

Sachverständigenrates sind mittlerweile mehr als sechs Millionen Menschen in Deutschland offen oder verdeckt ohne eine Beschäftigung (Sachverständigenrat 1999). Der Sozialstaat hängt aber an dem Tropf der Arbeitsmarktentwicklung, seine finanziellen Wurzeln drohen demzufolge auseinanderzureißen, sollte der Beschäftigungstrend nicht umgekehrt werden. Nicht umsonst hat deshalb die derzeitige Bundesregierung die Reduzierung der Arbeitslosigkeit zum Lackmustest ihrer Regierungstätigkeit erhoben. Der Königsweg zur Lösung der Probleme der Systeme der sozialen Absicherung erscheint denkbar einfach: Bessert sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt, ist die Gefahr des Entgleisens für den Sozialstaat fürs Erste gebannt.

So einfach der Lösungsansatz, so schwierig ist seine Umsetzung. Eine erfolgreiche Politik zur Revitalisierung des Arbeitsmarktes bedarf einer korrekten Diagnose der Ursachen für die Beschäftigungsmisere. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen jedoch, dass an dieser Stelle bereits der erste bottle-neck auftaucht. Konzentrierten sich die arbeitsmarktpolitischen Programme der 70er Jahre noch überwiegend auf die Beseitigung einer vermeintlich keynesianischen Arbeitslosigkeit, so hat sich mittlerweile die Erkenntnis durchgesetzt, dass der zu verzeichnenden Arbeitslosigkeit in allen OECD – Ländern überwiegend strukturelle Ursachen zu Grunde liegen (OECD 1998). Nachfrageorientierte Strategien führten und führen deshalb in die Sackgasse und verpufften, wenn implementiert, nach allenfalls kurzzeitigen Verbesserungen.

Die tiefgreifenden Veränderungen im letzten Vierteljahrhundert haben den Arbeitsmärkten hohe Anpassungslasten aufgebürdet. Allein die Anerkennung des Krankheitsbildes, dass sektorale, regionale oder qualifikationsspezifische Beschäftigungsprobleme zu den Begleiterscheinungen des Strukturwandels gehören, reicht noch lange nicht aus, um eine adäquate Therapie zu konzipieren. Die wahren Hintergründe werden im politischen Umfeld bewusst oder in dem Geflecht der Interessengruppen gezwungenermaßen ignoriert. Der institutionelle Rahmen in Deutschland, zu dem auch der Sozialstaat gehört, ist weitgehend von der Spurensuche verschont geblieben, allenfalls marginal tangiert worden. Statt dessen glaubt man vieler Orts in der Globalisierung den Virus gefunden zu haben, welcher den Arbeitsmarkt befallen hat, die Beschäftigungssituation vergiftet und damit den Sozialstaat nachhaltig gefährdet.

Die Globalisierung schürt in weiten Kreisen Ängste; Rekordgewinnen von Unternehmungen auf der einen Seite stehen geschlossene Fabrikturen und verlassene Werkbänke auf der anderen Seite gegenüber. Die Öffnung der Volkswirtschaften Südostasiens sowie die Rückkehr der lateinamerikanischen Staaten und der Reformstaaten Ost- und Mitteleuropas in den weltweiten Handel integriert mit mehr als zwei Milliarden Menschen ein Drittel der Weltbevölkerung in das bereits existierende System der internationalen Arbeitsteilung. Alle suchen Arbeit. Für viele scheint das Aus für eine international tief integrierte Wirtschaft wie die Deutschlands und seiner Arbeitskräfte vorprogrammiert: Billiganbieter aus den aufstrebenden Nationen konkurrierten Unternehmungen aus den Industrienationen aus dem internationalen Wettbewerb. Letztere könnten sich nur halten, indem sie versuchten, verlorengegangene Marktanteile von Wettbewerbern in anderen Industriestaaten durch Schmutzkonzurrenz oder Übernahmen zurückzugewinnen. Eine Abwärtsspirale setzte sich damit in Gang. Niedergehende Industriezweige, zur Aufgabe gezwungene oder abwandernde Betriebe und seit mehr als dreißig Jahren stetig wachsende Arbeitslosenzahlen gelten vielen als Beleg, dass diese Umwälzungen auf den Prozess einer zunehmenden internationalen Verflechtung zurückzuführen sind.

Jetzt wäre eigentlich die Stunde für den Sozialstaat deutscher bzw. europäischer Prägung gekommen. Doch die Globalisierung mache auch diese Hoffnung zunichte, so die Gegner einer intensiven weltwirtschaftlichen Integration. Der Druck des internationalen Wettbewerbes erodiere die finanzielle Basis der sozialen Sicherung durch die fortschreitende Vernichtung von Arbeitsplätzen und der Abwanderung mobiler Produktionsfaktoren einerseits und die Einrichtung von Beschäftigungsverhältnissen abseits der Sozialversicherungspflicht andererseits. Soziale Standards, in einem Jahrhundert mühevoll erkämpft und den Marktkräften abgetrotzt, würden durch Standortverlagerungen der Unternehmungen in das Ausland ausgehöhlt, die Belegschaften an heimischen Standorten erpressbar. Die Profiteure dieses Prozesses entzögen sich durch Abwanderung ihrer Verantwortung für eine gerechte Verteilung des Wohlstandes. Der Sozialstaat gerate seinerseits als Opfer in die Klauen der zunehmenden internationalen Integration. In einer globalisierten Wirtschaft sei für ihn kein Platz, so die Befürchtung.

Doch dieses Bild trügt, der heutige Sozialstaat mit seinem hohen Grad an Zentralisierung und weitreichenden Regulierungen entpuppt sich als Januskopf. Es ist völlig richtig, dass durch

die zunehmende internationale Verflechtung die Anfälligkeit des Sozialstaates gegenüber exogenen Schocks angestiegen ist; die gewählte Finanzierungsstruktur macht ihn auf diese Weise zum Opfer. Dies ist aber lediglich die unschuldig lächelnde Gesichtshälfte. Die Konzeption des Sozialstaates eröffnet den Tarifpartnern, den Politikern und seinen Mitgliedern die Möglichkeit, eigene Anpassungslasten oder die ihrer Klientel auf Dritte abzuwälzen. Die mangelnde Funktionsfähigkeit von Güter- und Faktormärkten ist mehr und mehr auf sozialstaatlich getarnte Eingriffe zurückzuführen, deren Nebenwirkungen die Grenzen der Tragfähigkeit längst überschritten haben. Das lächelnde Gesicht wird zur Grimasse. Der zentralistische Sozialstaat deutscher Prägung ist ein wichtiger Baustein im Mosaik eines institutionellen Mismatches in der gegenwärtigen Wirtschaftsordnung in Deutschland.

Der Sozialstaat ist inhärent instabil und verödet seine Lebensbahnen selber durch das Fehlen des Äquivalenzprinzips in den Systemen der Sozialversicherungen sowie durch die Intransparenz einer diskretionären Redistributionspolitik. Die wahrgenommene Krise ist deshalb viel weniger auf exogene Schocks zurückzuführen als auf die vielfältigen Konstruktionsfehler. Wirtschaftliche Umbrüche wie die Globalisierung offenbaren diese Konzeptionsdefizite und legen die Nebenwirkungen rentensuchenden Verhaltens offen, indem sie den Leidtragenden die Möglichkeiten des „exit“ eröffnen. Wirtschaftliche Umbrüche sind deshalb eine Chance zur Konsensfindung über die Aufgaben des Sozialstaates. Unter stabilen Verhältnissen zwingt der Sozialstaat die Opfer von rent-seeking dagegen zum Gang in die Illegalität, wie etwa Schwarzarbeit und Steuerflucht, zum Verzicht auf wirtschaftliche Aktivität oder zum Erdulden der Ausbeutung durch Dritte. Alle drei Folgen beinhalten jedoch eine Verschwendung von Ressourcen, von einer Verletzung des Postulates nach sozialer Gerechtigkeit ganz zu schweigen.

Der Sozialstaat ist also Opfer und Täter zugleich, seine Institutionen scheinen den Veränderungen auf den Faktor- und Gütermärkten nicht nur zunehmend weniger gerecht zu werden, sondern die Lasten mitzuverschulden. Das geschieht in einer Zeit, in der seinem Leistungskatalog mit der Bereitstellung der Güter „Sicherheit“ (Absicherung gegen die Wechselfälle des Lebens, wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Pflegebedürftigkeit und Alter) und „Gerechtigkeit“



(Kampf gegen die Armut, gleichmäßigere Einkommens- und Vermögensverteilung) eine steigende Bedeutung zukommt (Berthold 1997, 8).

### ***3. Die Nachfrage nach Sicherheit und Gerechtigkeit im Zeitalter von Globalisierung und Strukturwandel***

Das zunehmend unsichere wirtschaftliche Umfeld hat die Situation auf den Arbeitsmärkten deutlich verändert. Die abgeleitete Arbeitsnachfrage der Unternehmungen wird destabilisiert (Bertola/Ichino 1995). Das Optimierungsverhalten der Unternehmungen führt unter diesen Bedingungen dazu, dass für jeden gegebenen Reallohn die nachgefragte Beschäftigung über alle Qualifikationsstufen geringer ausfällt; die Arbeitsnachfragekurve verschiebt sich nach links. Die Unternehmungen sind nur noch bereit, dieselbe Zahl an Arbeitsplätzen anzubieten, wenn die Reallöhne sinken oder die Arbeitsproduktivität steigt.

#### ***Volatileres wirtschaftliches Umfeld: mehr Nachfrage nach Sicherheit***

Die größere Unsicherheit kann auf verschiedene Faktoren zurückgeführt werden. Der Wettbewerb auf internationalem Parkett ist sowohl auf Güter- als auch auf Kapitalmärkten intensiver geworden. Im Verbund mit Direktinvestitionen und Güterhandel werden Technologien und Know-How transferiert. Der Strukturwandel und der technische Fortschritt entwickeln sich aus diesem Grunde schneller. Die Unternehmungen versuchen, sich durch Kosten-, Wissens- und Technologievorsprünge von ihren Konkurrenten im In- und Ausland abzusetzen. Es entstehen in einem immer schnelleren Tempo neue Produkte, neue Produktionsverfahren, neue Organisationsformen und neue Unternehmenskulturen. Junge Unternehmungen treten in den Markt ein, alte verschwinden. Kürzere Produktlebenszyklen mit wechselnden Standortanforderungen auf der einen Seite und veränderten Standortvorteilen auf der anderen Seite erhöhen den Anpassungsdruck auf die etablierten Unternehmungen. Der Prozess der „schöpferischen Zerstörung“ nimmt insgesamt an Fahrt auf.

Eine zunehmende internationale Integration erhöht zudem grundsätzlich das Risiko, von exogenen Schocks getroffen zu werden. Setzt sich dabei der Trend weiter durch, dass sich Unter-

nehmungen verstärkt auf solche Geschäftsfelder spezialisieren, in welchen ihre Kernkompetenzen liegen, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass negative branchenspezifische Veränderungen auf die Geschäftsentwicklung einer Unternehmung härter durchschlagen.<sup>2</sup> Unstete, nicht in ausreichendem Maße koordinierte nationale Geld- und Fiskalpolitiken haben dazu beigetragen, dass seit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods die Wechselkurse bisweilen stark schwankten. Die Kalkulation von Preisen und Investitionsplanungen werden erschwert. Im Ergebnis ist das Umfeld für eine einzelne Unternehmung deutlich volatiler als noch vor dreißig Jahren, die Unsicherheit größer. Die Arbeitsnachfrage sinkt, das Risiko der Arbeitslosigkeit für die Beschäftigten aller Qualifikationsstufen nimmt deshalb zu. Die Nachfrage nach Sicherheit steigt (Berthold 1999).

#### *Intra-sektoraler Strukturwandel: mehr Nachfrage nach Gerechtigkeit*

Einmal investiertes Realkapital ist zwar in der Regel räumlich gebunden, dies gilt aber nicht für künftige Erweiterungs- oder Ersatzinvestitionen. Die Unternehmungen sind mehr und mehr in der Lage, auf eine Veränderung in der Standortgunst durch Abwanderung zu reagieren ("footloose industries"). Dabei spielt es keine Rolle, ob andere Standorte an Attraktivität zugewinnen oder der alte verliert. Im Unterschied zu früher erodiert der Strukturwandel in der industrialisierten Welt zunehmend die Bedeutung der natürlich gegebenen Standortfaktoren. Die Wichtigkeit der institutionellen Rahmenbedingungen und daraus abgeleiteter komparativer Vorteile ("acquired comparative advantage", Siebert 1997, 181; Porter 1990) steigt dagegen. Im Wettbewerb zwischen Regionen und Ländern um den mobilen Faktor Kapital können geschaffene Standortbedingungen kopiert werden, Erfolgsmuster übernommen und verbessert werden. Die Länder buhlen mit gleichen Mitteln um die Gunst von Investoren, die komparativen Vorteile werden kaleidoskopischer (Bhagwati/Dehejia 1994). "Competitive advantages" können nur bei einer permanenten Weiterentwicklung des Standortes dauerhaft erhalten bleiben (Porter 1990, 75).

Die Arbeitsnachfrage wird durch die zusätzlichen Standortalternativen infolge der Globalisierung elastischer (Rodrik 1997), Mengen- und Preisreaktionen werden heftiger. Sind die Real-löhne aber rigide, fallen die Beschäftigungseinbußen bei einem negativen Schock, welcher

---

<sup>2</sup> Eine stärkere Spezialisierung ist aus der Sicht der Märkte zu begrüßen. Die Risikodiversifizierung sollte statt dessen den Kapitalgebern selbst überlassen bleiben.

eine Absenkung der Reallöhne auf das Niveau der gesunkenen Produktivität erfordert, erheblich größer aus als noch unter den Bedingungen wie vor einigen Jahren (Berthold/Thode 1998). Die Anpassungslasten werden von den Unternehmungen an deren Belegschaften durchgereicht. Unterschiedliche Entwicklungen in den diversen Wirtschaftszweigen sorgen dafür, dass das Ausmaß der Auswirkungen für Unternehmung und Beschäftigte differenziert anfallen. Die Einkommensverteilung zwischen den Branchen wird ungleicher. Die Nachfrage nach Gerechtigkeit steigt im intersektoralen Strukturwandel.

Die Anpassungslasten des Strukturwandels verteilen sich nicht gleichmäßig auf alle Erwerbstätigen. Sie sind nämlich insbesondere für Beschäftigte mit einem niedrigen Niveau solcher Qualifikationen groß, welche im Zuge des voranschreitenden intrasektoralen Strukturwandels von den Unternehmungen aktuell nachgefragt werden. Von dieser Entwicklung sind insbesondere Niedrigqualifizierte betroffen. Deren standardisierte Tätigkeiten fallen entweder dem technischen Fortschritt zum Opfer, welcher die Arbeitswelt grundlegend verändert,<sup>3</sup> oder werden in die Schwellen- und Entwicklungsländer verlagert (Alic 1997).

Die Folge ist entweder eine höhere Arbeitslosigkeit unter gering qualifizierten Beschäftigten<sup>4</sup> oder eine zunehmende Ungleichheit der Markteinkommen zwischen den Qualifikationsstufen. Auf der einen Seite können Geringqualifizierte ihre Kenntnisse und Fähigkeiten nicht mehr im Arbeitsprozess anbringen, so dass ihre Verdienste sinken, auf der anderen Seite ist ihnen der Weg zum Aufbau neuen marktverwendungsfähigen Humankapitals weitestgehend verbaut.<sup>5</sup> Sie werden damit zu systematische Verlierern des Strukturwandels. Die unterschiedlichen Möglichkeiten zur Akkumulation von Humankapital während des Lebenszyklus führt Hoch- und Geringqualifizierte und damit Gewinner und Verlierer des intra-sektoralen Strukturwandels nicht nur auf unterschiedliche Einkommenspfade, sondern auch zu divergierenden. Der selbst verstärkende Prozess polarisiert die Gesellschaft, die Nachfrage nach Gerechtigkeit steigt.

---

<sup>3</sup> Dazu zählen insbesondere die zunehmende Automation der Fertigung, die projekt- bzw. teamorientiertere Ausrichtung der Unternehmensorganisation, die Herstellung von Modulen oder vollständiger Komponenten bzw. die flexible Spezialisierung als postfordistisches Produktionsparadigma.

<sup>4</sup> Vgl. zur empirischen Evidenz Paque1995.

<sup>5</sup> Die Partizipation an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen beschränken sich in der Regel auf Hochqualifizierte (Davis19966, Düll/Bellmann1998, Pfeiffer1997).

Ob nun der technische Fortschritt, ein dadurch verändertes Nachfragemuster oder doch die Globalisierung den inter- und intrasektoralen Strukturwandel als originäre Kraft antreiben und damit die Verschiebungen der Arbeitsnachfrage bedingen, ist empirisch umstritten (Iversen/Cusack 1998, Rowthorn/Ramaswamy 1997, Wood 1995, Saeger 1997). Die Dominanz des intraindustriellen Handels zwischen den industrialisierten Staaten deutet aber eher auf einen begrenzten Einfluss der Globalisierung hin (Krugman 1995b). Bei dieser Form des Güteraustausches gewinnen aber auch die Geringqualifizierten, die negativen Befürchtungen wären grundlos (Krugman/Helpman 1985, S. 190ff.) Eine eindeutige empirische Lösung dieser Frage ist angesichts der Interdependenzen zwischen technischem Fortschritt und Globalisierung aber fraglich. Für die Geringqualifizierten spielt die Diskussion um Henne oder Ei ohnehin nur eine untergeordnete Rolle.

#### ***4. Der Sozialstaat als Anbieter von Gerechtigkeit***

Der Strukturwandel im Gewand des technischen Fortschrittes, veränderter Präferenzen und der Globalisierung lässt Geringqualifizierte als systematische Verlierer im Modernisierungsprozess einer reifen Volkswirtschaft zurück. Die Nachfrage nach Sicherheit und Gerechtigkeit weitet sich durch die wachsende Ungleichheit bei Markteinkommen und Beschäftigungsperspektiven aus. Wer aber in einer marktwirtschaftlichen Ordnung sowohl eine höhere Absicherung der Lebens-, Erwerbs- und Einkommensrisiken als auch die Wahrung der Chancen auf ein würdiges Leben wünscht, steht erst einmal selbst in der Pflicht (Giersch 1995). Das Subsidiaritätsprinzip verlangt, dass der Sozialstaat erst in die Bresche springt, wenn die eigenen Anstrengungen, gemeinnützige Organisationen oder Marktlösungen nicht ausreichen. Er steht dabei im Spannungsfeld zwischen Effizienz und Gerechtigkeit, wobei zwischen den beiden Zielgrößen in vielen Fällen ein unüberwindbarer trade-off gesehen wird.

Die ökonomische Analyse stützt diese pessimistische Vision glücklicherweise nicht. Im Gegenteil, sie zeigt vielmehr, dass es einen Mittelweg gibt, einen, welcher beide Ziele versöhnen kann. Sie zeigt darüber hinaus, dass die Nationalstaaten keineswegs die Autonomie in Fragen von Umverteilung und sozialen Sicherung verlieren. Mehr noch, Strukturwandel und Globalisierung befreien den Sozialstaat aus der Geiselhaft von Partikularinteressen, welche unter dem

Deckmantel des Begriffes „soziale Gerechtigkeit“ eigennützige Ziele auf Kosten Dritter verfolgen. Den wirklich Bedürftigen wird damit weit mehr gedient als in dem gegenwärtigen Regulierungslabyrinth. Es ist schon richtig, die Modernisierung hinterlässt systematische Verlierer. Das Dickicht von sozialpolitisch gerechtfertigten Regelungen auf allen Märkten produziert diese jedoch noch in einem viel höheren Ausmaß.

*Trade-off zwischen Effizienz und Gerechtigkeit: nicht zwangsläufig*

Die prinzipielle Absage an einen vermeintlichen trade-off zwischen Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit beruht auf der These der Generalkompensation (Weizsäcker 1984). Sie besagt im Kern, dass es den Ärmsten einer Gesellschaft unter einem effizienzgeleiteten Regime besser geht als in einem Verteilungsregime. Damit erfüllt es das Rawlsche Differenzprinzip. Die Effizienzgewinne vergrößern den Verteilungsspielraum. Gesellschaften, welche im Extremfall eine vollständige Einkommensnivellierung anstreben, erstarren dagegen durch die verheerenden Wirkungen auf die Anreize zur Aufnahme wirtschaftlicher Aktivitäten. Rent-seeking wird begünstigt, profit-seeking dagegen beeinträchtigt (Buchanan 1980).

Die Existenz von Pfadabhängigkeiten und sich selbst verstärkenden Effekten zwingt aber zur Modifizierung der Generalkompensationsthese. Eine Umverteilung der Marktergebnisse wird erforderlich, wenn die Marktkräfte systematische Verlierer zurücklassen, welche der Gesellschaft über kurz oder lang den Rücken kehren. Kriminalität und das Abgleiten in den politischen Extremismus sind etwa jene Formen der „exit-Option“, welche dieser Personenkreis wählt. Effiziente Umverteilung ist in diesem Sinne lediglich als unabdingbare Transaktionskosten der marktwirtschaftlichen Ordnung zu verstehen (Levy 1994).

Umverteilung zur Abwendung einer solchen Entwicklung ist deshalb auch im Interesse der mobilen Produktionsfaktoren, denn deren Produktivität erhöht sich infolge der Stabilisierung des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfeldes (Berthold 1999). Die negativen externen Effekte einer systematisch zunehmenden Ungleichheit werden internalisiert, die Risikobereitschaft und die Akzeptanz von technischem Fortschritt und den Veränderungen durch Strukturwandel und Globalisierung wächst. Umverteilung zugunsten der wirklich Bedürftigen und der systematischen Verlierer ist deshalb keine Verzerrung der Allokation von Ressourcen. Im

Gegenteil, sie erhöht die ökonomische Effizienz in einem Land, sowohl in kurzer als auch langer Frist und liegt damit im Interesse aller Gesellschaftsmitglieder.

Dazu gehören ebenfalls die Korrektur von schlechten Arbeitsbedingungen und die Reduzierung von Gesundheitsrisiken am Arbeitsplatz. Lediglich diejenigen, welche aufgrund von asymmetrischen Marktmachtverhältnissen von den Marktunvollkommenheiten profitiert haben, werden sich der Institutionalisierung von solchen Sozialstandards widersetzen. Der Vorteilhaftigkeit solcher Regulierungen tut dies aber keinen Abbruch, selbst wenn Personen oder Unternehmungen mit Abwanderung oder Schließung der Produktionsanlagen drohen. Die gesellschaftliche Wohlfahrt wird davon nicht negativ beeinflusst, denn die potentiellen Außenhandelsgewinne werden durch die Bereinigung von Marktunvollkommenheiten erhöht, nicht gesenkt (Berthold/Hilpert 1999). Staaten schädigen sich selbst, wenn sie auf die Einsetzung effizienzerhöhender Standards und Umverteilungsregeln verzichten. Der befürchtete internationaler race-to-the-bottom bei den Systemen der sozialen Absicherung ist alleine aus diesem Grunde schon abwegig.

Hinzu kommt ein weiterer Aspekt. Die Präferenz innerhalb einer Gesellschaft, in welchem Umfang die Markteinkommen umverteilt werden sollen und wer wann zu den Begünstigten gehört, unterscheidet sich von Land zu Land. Aufgrund historischer Prozesse streben die Menschen in den einen Ländern nach einer egalitäreren Einkommensverteilung als in anderen (Sen 1997). Dies bedeutet, selbst wenn die Politik einer Umverteilung keine Steigerungen der gesamtwirtschaftlichen Produktivität nach sich zieht und der Verteilungskuchen somit nicht zusätzlich wächst, bleibt eine Gesellschaft in der Wahl des Umfangs ihrer Einkommenstransfers frei. Entspricht der Grad der Einkommensnivellierung ex post den Präferenzen der Mitglieder einer Gesellschaft, treten keine negativen Anreizwirkungen auf, welche die gesamtwirtschaftliche Effizienz beeinträchtigen. Der internationale Wettbewerb hat auch in diesem Fall keine negativen Auswirkungen auf den Sozialstaat.

Auf den Prüfstand geraten jedoch all diejenigen sozialstaatlichen Regelungen, welche die beiden genannten Bedingungen nicht erfüllen. Diejenigen in einer Gesellschaft, welche solche Institutionen des Sozialstaates nicht tragen wollen, werden durch die Globalisierung, vermehrt und auf legale Weise, in die Lage versetzt, durch Wahl der „exit-Option“ unverhältnismä-

gen Eingriffen zu entgehen. Dies ist aber gut so, denn damit wird ihren Stimmen in der politischen Diskussion ein größeres Gewicht verliehen, die „voice-Option“ derjenigen gestärkt, welche sich für die wohlstandserhöhenden Öffnung der Volkswirtschaft nach Außen und Reformen im Innern einsetzen.

Der Legitimierungszwang sozialpolitisch motivierter Eingriffe wächst, denn das Anführen der allgemeinen Floskel „soziale Gerechtigkeit“ reicht nicht mehr aus, diejenigen zu überzeugen und in die Pflicht zu nehmen, welche die erheblichen finanziellen Lasten zu tragen haben. Die Transparenz von vermeintlichen und beabsichtigten Zielen sowie der Nebenwirkungen wird angemahnt und durchgesetzt. Damit kann der Sozialstaat zugleich aber auch seine originären Aufgaben effizienter und effektiver erfüllen. Die effizienzverschlingende Umverteilung im Mittelstand von den nicht ganz so Reichen zu den nicht ganz so Armen und zurück gehört dann endlich der Vergangenheit an.

#### *„Soziale Gerechtigkeit“: Einkommensnivellierung oder Chancengleichheit?*

Die Globalisierung setzt zudem eine Frage auf die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Agenda, welche in den letzten Jahren zunehmend in Vergessenheit geraten ist: Was bedeutet „soziale Gerechtigkeit“ und welche Ziele verfolgt sie? Die Tatsache, dass diese Frage im öffentlichen Diskurs in den letzten Jahren mehr und mehr in den Hintergrund getreten ist, oder besser gesagt, gedrängt wurde, hat einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, dass der Zustand unserer Systeme der sozialen Sicherung die Grenzen der Tragfähigkeit erreicht haben. Es ist zudem ein Trugschluss, dass aus vielen sozialen Gerechtigkeiten für unterschiedliche Begünstigte die gesellschaftlich erwünschte „soziale Gerechtigkeit“ resultiert (Engels 1988). Die Umverteilungswirkungen sind in der Summe nicht mehr kalkulierbar. Der Sozialstaat hat sich mehr und mehr in einen Umwälzstaat im Sinne von Buchanan verwandelt, die differenzierte Begünstigung und Behandlung unterschiedlicher Personenkreise bietet eine Einladung für rentensuchendes Verhalten gemäß politischer Machtverhältnisse (Buchanan 1993)

„Soziale Gerechtigkeit“, welche nicht mit diesen negativen Anreizwirkungen verbunden ist, so dass die wirtschaftliche Dynamik erstickt, verfolgt dagegen zwei originäre Ziele: Der Sozialstaat bekämpft zum einen die Armut von denen, welche ex post zu den Verlierern der Anpassungsprozesse gehören. Er sichert deren materielle Existenz und die Kohäsion der Gesell-

schaft. Dieses ist jedoch lediglich eine Defensivstrategie. Damit alleine ist es noch nicht getan, viel wichtiger ist der zweite Aspekt: Der effektive und effiziente Sozialstaat fördert zum anderen die Chancengleichheit ex ante. Dies bedeutet, er muss dem Einzelnen die Aussicht, aber auch den Anreiz geben, aus eigener Kraft, den Lebensunterhalt zu bestreiten. Damit erfüllt der Sozialstaat das Prinzip der Subsidiarität; erst, wenn alle Eigeninitiative vergeblich war, wird er aktiv.

Dazu ist es aber notwendig, den Erwerbsverlauf der Individuen zu verstetigen. Insbesondere den Arbeitslosen, aber auch den vom Verlust des Arbeitsplatzes bedrohten Personen muss die Aussicht auf eine Beschäftigung erhalten bleiben, in welcher sie das notwendige Humankapital aufbauen können, um sich in einem verändernden Umfeld zu behaupten. Der nachhaltige Sozialstaat unterstützt sie dabei und überwindet die Armutsfalle, indem er sie gar nicht erst entstehen lässt. Der Zuspruch zur marktwirtschaftlichen Ordnung wächst, wenn man auf der einen Seite gegen materielle Notlagen geschützt ist, gleichzeitig auf der anderen Seite jederzeit die Chance der vertikalen Mobilität in einer Gesellschaft erblickt. Der effiziente Sozialstaat nivelliert aber nicht die Einkommensunterschiede in dem Ausmaße, dass die Anreize zur Flexibilität und Mobilität der Personen verringert werden. Eigeninitiative und Leistung müssen weiterhin entsprechend lukrativ bleiben und honoriert werden. Diese Aufgabe fällt originär dem Markt zu, nicht dem (Sozial-) Staat.

## ***5. Der Sozialstaat als Anbieter von Sicherheit***

Die Sozialversicherungssysteme gelten als Krönung des Sozialstaates. Sie sichern die Individuen gegen die großen Risiken des Lebens ab. Die Rentenversicherung garantiert einen auskömmlichen Ruhestand, Kranken- und Pflegeversicherung helfen bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen und die Arbeitslosenversicherung mindert die Folgen des Verdienstaufhalles bei Verlust des Arbeitsplatzes. Die Globalisierung scheint auch diese Errungenschaften mittlerweile in Frage zu stellen. Doch auf die Defekte in den Sozialversicherungen wird nicht erst in den letzten zehn Jahren aufmerksam gemacht. Sie sind seit Jahrzehnten Gegenstand des ordnungspolitischen Diskurses und genauso lang wird schon versucht, den Problemen durch



Flickschusterei und Reformen nach dem Muster der Echternacher Springprozession Herr zu werden.

### *Das Grundproblem: mangelnder Wettbewerb*

Die Systeme der sozialen Sicherung leiden alle an einem fatalen „Geburtsfehler“. Die Individuen werden nicht nur gegen die Wechselfälle des Lebens abgesichert, es werden mit den Sozialversicherungen auch massiv Distributionsziele verfolgt. Die häufig beschworene Vielzahl der versicherungsfremden Leistungen sind hier nur ein exemplarisches Beispiel, unabhängig davon, dass die Trennung zwischen versicherungsfremd und versicherungsäquivalent in der Praxis schwer fällt. Die Doppelaufgabe von Versicherung und Umverteilung überfordert die soziale Sicherung, so dass letztlich keines der beiden Ziele erreicht wird. Von Effektivität und Effizienz fehlt jede Spur.

Die Umverteilung über die Systeme der Sozialversicherung produziert Wirkungen, welche den Absichten völlig konträr laufen. Sie begünstigt eine Vielzahl derer, welcher aufgrund ihrer Leistungskraft eigentlich zu den Nettozahlern der Redistribution zählen sollten (Berthold/Thode 1998). Die „vertikale Effizienz“ ist gering. Schlimmer noch, über die Einbettung von Elementen der Umverteilung öffnet man den Interessengruppen Tür und Tor. Die Beispiele der Frühverrentung sowie der aktuellen Diskussion um eine Rente mit „Sechzig“ zeigen dies ganz deutlich. In der Krankenversicherung werden die Lasten von den Familien zu den Alleinstehenden, von den Rentnern zu den Erwerbstätigen sowie bspw. in der Arbeitslosenversicherung von den schrumpfenden Sektoren zu den Wachstumsbranchen verschoben, um nur einige zu nennen. Die eigenen Anpassungslasten werden auf die Sozialversicherungssysteme und damit auf die Allgemeinheit abgewälzt. Den gesetzlichen Sozialversicherungen fehlt durch die Doppelaufgabe ein notwendiges Element einer nachhaltigen Versicherungslösung: das Äquivalenzprinzip.

Die Abwesenheit des Äquivalenzprinzips bedeutet, dass Prämien- und Leistungshöhe in der sozialen Sicherung nicht im versicherungsmathematischen Einklang miteinander stehen. Das Risiko des Schadenseintritts wird bei der Beitragsberechnung in der Regel nicht oder nur in einem eingeschränkten Maße berücksichtigt. Dies provoziert individuelles und kollektives

moral hazard–Verhalten der Versicherten und ihrer Vertreterorganisationen. Die Kosten der Versicherung steigen deshalb im Zeitablauf unweigerlich an.

Das staatliche Zwangssystem der sozialen Sicherung verweigert aber denjenigen Versicherungsnehmern, welche die finanziellen Lasten zu tragen haben, die Möglichkeit, sich den Folgen des moral hazard–Verhaltens anderer zu entziehen und sich dadurch zu schützen, dass sie die Versicherung wechseln. Ihre „exit–Option“ ist je nach Sozialversicherung weitgehend eingeschränkt.<sup>6</sup> Der notwendige Wettbewerb zwischen Versicherungsträgern, um das moral hazard–Verhalten in den Griff zu kriegen, wird institutionell ausgesperrt, eine effiziente Produktion der Versicherungsleistung blockiert. So müssen die Betroffenen über steigende Beiträge Versicherungsprämien entrichten, welche über das hinausgehen, was ihrem eigenem Risiko angemessen ist.

Mit der Koppelung der Finanzierung der Sozialversicherungen an den Faktor Arbeit wird dann eine Kettenreaktion ausgelöst. Wachsende Beiträge verstärken nicht nur den Anreiz der Leidtragenden, sich dem Zugriff des Sozialstaates durch Ausstieg zu entziehen, sondern führen über steigende Arbeitskosten zu einem Verlust der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Arbeitsplätzen. Die Beschäftigung sinkt. Die finanzielle Basis der Sozialversicherungen ist jedoch an die Höhe der Beschäftigung gekoppelt. Die Konsequenz ist klar: die Beiträge steigen schneller, der Anreiz zu individuellem und kollektivem moral hazard wird bei den Versicherten immer größer. Die Systeme der sozialen Sicherung geraten von ganz alleine an die Grenzen der Tragfähigkeit. Die formelle Zweiteilung und die Erhebung der Beiträge durch den Arbeitgeber führen dazu noch zu einer permanenten Unterschätzung der fatalen Folgen eines fehlenden Äquivalenzprinzips.

### ***Globalisierung: Wegbereiter privater Versicherungslösungen***

Die zunehmende weltweite wirtschaftliche Integration wird mittel- und langfristig zu einer steigenden Mobilität des Faktors Arbeit führen, im gemeinsamen Haus Europa gilt sie zumin-

---

<sup>6</sup> Es verbleibt lediglich über den Gang in die Selbständigkeit, das Überschreiten der Beitragsbemessungsgrenze oder den Wechsel in ein legales bzw. illegales nicht sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis.

dest offiziell als erwünscht.<sup>7</sup> Die Unterschiede in den Beiträgen und Leistungen in den Systemen der sozialen Sicherung werden bei einem fehlenden Äquivalenzprinzip Menschen möglicherweise veranlassen, in diejenigen Staaten zu wandern, in denen die vergleichsweise höheren Leistungen der Sozialversicherung angeboten werden. Diese Wanderung wird eher von „schlechten Risiken“ unternommen werden. Die Struktur der Beitragszahler verschlechtert sich aus versicherungstechnischer Sicht, die Beiträge müssen steigen, um die wachsenden Leistungen zu finanzieren. Für die „guten Risiken“ wird der Versicherungsschutz zu teuer. Sie werden in solche Länder wandern, in denen Versicherungsleistung und –prämie im Einklang stehen bzw. wo der Nettoverlust durch ein fehlendes Äquivalenzprinzip für sie am geringsten ist. Die Finanzierung gerät durch die adverse Selektion zunehmend in die Schieflage, die Versicherung bricht zuletzt zusammen.

Dies mag angesichts der weitgehenden Immobilität der Menschen, insbesondere der Personengruppen mit „schlechten Risiken“, noch wie Zukunftsmusik klingen, die wachsende Mobilität hochqualifizierter und einkommensstarker Erwerbstätiger jedoch, welche in der Regel zu den „guten Risiken“ zu zählen sind, zeigt, dass die Globalisierung jenen zum Ausstieg verhelphen kann, welche derzeit durch Zwangssysteme an der Ausübung der „exit-Option“ noch weitgehend gehindert werden. Ein ähnlicher Prozess ist auch in den umlagefinanzierten Rentenversicherung abzusehen, obwohl in diesem Fall Renditedifferenzen statt der adversen Selektion die Wanderungsbewegungen auslösen werden. Vor allem für junge Erwerbstätige ist der Anreiz hoch, sich aus der umlagefinanzierten Rentenversicherung zu verabschieden, denn die demographische Entwicklung in Deutschland führt dazu, dass die Rentabilität des Systems sukzessive sinkt.<sup>8</sup> Der Ausstieg und die Abwanderung von Beitragszahlern setzt einen sich selbst verstärkenden Prozeß in Gang. Die Relation zwischen Empfängern und Zahlern steigt, die Beiträge schießen in die Höhe. Der finanzielle Kollaps ist auch hier vorprogrammiert.

---

<sup>7</sup> Beispiele wie das Entsendegesetz zeigen jedoch häufig noch das Gegenteil in der politischen Realität.

<sup>8</sup> Selbst die demographische Entwicklung kann als die Folge individuellen moral-hazard-Verhaltens interpretiert werden. Die notwendige Stützung des Umlagesystems durch eine hohe Geburtenrate ist ein öffentliches Gut, welches zum Trittbrettfahren einlädt. Die Rentenversicherung in der aktuellen Beschaffenheit führt zu einer massiven Umverteilung von kinderreichen zu kinderlosen Familien bzw. Haushalten. Als Gegenmaßnahme bleibt den Betroffenen letztlich nur der Verzicht auf den eigenen Nachwuchs oder der Ausstieg aus der Versicherungsgemeinschaft.

Der Sozialstaat kann dem Zwang zu nachhaltigen Reformen nicht mehr ausweichen. Die Globalisierung sorgt für einen Wettbewerb der Systeme bei der Absicherung gegen Lebensrisiken. Damit steigt für den Versicherungsnehmer das Angebot an unterschiedlichen Versicherungsalternativen. Die Hedging-Optionen des einzelnen werden größer. Der Nachfrager nach Sicherheit kann elastischer auf marktinkonforme Versicherungslösungen reagieren. Die „exit-Option“ ist die Antwort „guter Risiken“ auf ein fehlendes Äquivalenzprinzip und individuelles und kollektives moral hazard-Verhalten. Durch den Systemwettbewerb gewinnt der Effizienzgedanke bei der Bereitstellung des Gutes soziale Sicherheit an Bedeutung, so dass auch diesem Bereich die Ressourcenverschwendung eingedämmt wird.

Der Wettbewerb in den Systemen der sozialen Sicherung hat aber einen weiteren positiven Aspekt. Die Legitimation staatlicher Eingriffe bei privaten Lebensrisiken rückt damit wieder in den Blickpunkt des Interesses und zwingt die Verantwortlichen und Entscheidungsträger Althergebrachtes zu überdenken. Die Entscheidung steht an, was des (Sozial-)Staates und was des (Kapital- und Versicherungs-)Marktes ist. Die Globalisierung fördert nämlich zu Tage, dass die staatliche Bereitstellung des Gutes Sicherheit mit erheblichen Effizienzeinbußen verbunden ist. Der Staat hat seine komparativen Vorteile bei der Absicherung gegen die Lebensrisiken weitgehend verloren.

### *Die umlagefinanzierte Alterssicherung: eine Sackgasse*

Die demographische Entwicklung, individuelles moral hazard und der Missbrauch durch die Tarifvertragsparteien, um die Anpassungslasten des Arbeitsmarktes abzuwälzen, machen es erforderlich, dass der Staat durch eine Zwangsmitgliedschaft das umlagefinanzierte System der Rentenversicherung am Leben erhalten muss.<sup>9</sup> Der Exodus der „guten Risiken“ und das Beschneiden der eigenen finanziellen Basis würde bei Zulassung einer Versicherungsfreiheit beschleunigt werden, in kurzer Zeit würde die finanzielle Basis kippen. Die Einschränkung der Wahlfreiheit des Versicherungsträgers und der verfügbaren Versicherungslösungen schaltet den Wettbewerb aus und beschneidet die Effizienz in einem erheblichen Ausmaß. Die Su-

---

<sup>9</sup> Dabei ist weniger problematisch, die Individuen überhaupt zu verpflichten, für ihre Absicherung im Lebensalter vorzusorgen, sondern die obligatorische Mitgliedschaft in einer einzigen Rentenversicherung.

che nach neuen, innovativen Formen der Risikoabsicherung für den letzten Lebensabschnitt bleibt auf der Strecke.

Vieles spricht deshalb dafür, dass ein System, welches stärker auf das Äquivalenzprinzip ausgerichtet ist und auf die Bildung privater Ersparnisse setzt, viele Vorzüge aufweist. Es werden nicht nur die angeführten Defekte korrigiert, auch der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock fällt bei einer kapitalgedeckten Rentenversicherung gegenüber einer umlagefinanzierten Regelung höher aus (Kitterer 1988, 392). Die Beiträge der erwerbstätigen Generation gehen bei letzterer in den Konsum der Rentner statt in die Ersparnisbildung. Mit einem geringeren Kapitalstock verlangsamt sich aber das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Das häufig angeführte Risiko, dass bei diversifizierten globalen Finanz- und Kapitalmärkten die gebildeten Vermögen in den Orkus einer weltwirtschaftlichen Rezession a'la 1929 verschwinden könnten, gehört eher in das Reich der Ammenmärchen als in die Realität. Bei der momentanen Entwicklung überwiegen die komparativen Nachteile einer staatlichen Bereitstellung des Gutes Alterssicherung über das Umlageverfahren. Die Globalisierung kann deshalb für das drohende Desaster nicht zur Verantwortung gezogen werden, vielmehr die zahlreichen Konstruktionsfehler. Die weltweite wirtschaftliche Integration und die steigende Mobilität der Produktionsfaktoren machen diese lediglich transparenter, die Folgen kostspieliger, mehr nicht.

#### *Fehlentwicklungen im Gesundheitswesen: Folge mangelnden Wettbewerbs*

Im Gesundheitswesen ist der Preismechanismus für den Versicherten fast vollständig ausgeschaltet, Art und Umfang der Leistungen sind unabhängig von den eingezahlten Beiträgen. Moral hazard–Verhalten in der Form, auch noch Leistungen in einem Umfang zu beanspruchen, welche medizinisch das erforderliche Maß überschritten haben, sind die logische Konsequenz. Dabei verstärkt der Charakter der Gesundheit als reines Vertrauensgut diese Tendenz. Der Versicherte ist nicht in der Lage, die Leistung des Anbieters zu kontrollieren, der behandelnde Arzt wird damit in die einmalige Lage versetzt, den Umfang der Leistung nahezu alleine bestimmen zu können. Dieses Phänomen bezeichnet man als angebotsinduzierte Nachfrage (Breyer/Zweifel 1999, 241ff., Neubauer 1997, 106/107). Die Kostenexplosion wird durch gemeinsames moral hazard–Verhalten auf beiden Marktseiten verursacht und beschleunigt.

Die Ausschaltung jeglicher Anreize für den Versicherten, die Kosten seiner Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen im Auge zu behalten, führt zusätzlich dazu, dass kostensenkende Verfahrensinnovationen im Gesundheitssektor vergleichsweise eine geringe Rolle einnehmen. Der technische Fortschritt wird zu stark in Richtung auf Produktinnovationen gelenkt (Meyer 1994).<sup>10</sup> Hinzu kommt noch, dass mit der Kassenärztlichen Vereinigung und der Bundesärztekammer sich auf dem Gesundheitsmarkt auf der Angebotsseite ein schwergewichtiges Kartell als Gegenpol zu den Krankenkassen gebildet hat. Die Schlagkraft der Medizinerlobby ist aufgrund der Sensibilität des Bereiches Gesundheit und der Intransparenz enorm hoch. So ist es den Interessenvereinigungen der Ärzte gelungen, eine Vielzahl von Markteintrittsbarrieren (Studienvoraussetzungen, Kassenärztliche Zulassung) zu errichten und die Insider gegen die Konkurrenz junger Ärzte nahezu vollständig abzuschotten (Breyer/Zweifel 1999, S. 310ff.).

Die staatliche Bereitstellung blockiert den zwingend notwendigen Druck auf die Versicherten, als Nachfrager von Gesundheitsleistungen auf die Angebotsseite einzuwirken, um den Weg für Kostensenkungen im Gesundheitswesen zu ebnen. Solange der Versicherte über die Ausgaben nicht im Bilde ist, wird die Situation teilweise grotesk bleiben, Warteschlangen und Selbstbeteiligungen an solchen Stellen, wo das Individuum die Versicherungsleistung am dringendsten nötig hat und Überversorgung in anderen, unwichtigeren Bereichen.

#### *Die Arbeitslosenversicherung: der wettbewerbliche Ausnahmebereich*

Das Risiko der Arbeitslosigkeit besteht darin, ob eine existierende Beschäftigung und damit ein entsprechendes Einkommen in Gegenwart und Zukunft erhalten bleibt. Ein Großteil der Umstände, durch welche eine privatwirtschaftliche Versicherungslösung nur in einem nicht ausreichendem Maße oder überhaupt nicht zustande kommen, kann durch die Formulierung entsprechender Rahmenbedingungen überwunden werden. Es sind jedoch Zweifel angebracht, ob eine private Versicherungslösung das Einkommensrisiko genauso effektiv absichern kann wie eine parafiskalische (Schönbäck 1988).

---

<sup>10</sup> Dies heißt natürlich nicht, dass die Bekämpfung von Krankheiten durch neue Medikamente oder mittels ausgefeilterer medizinischer Technik nicht wünschenswert ist. Produktinnovationen werden aber im Unterschied zu anderen Bereichen nicht in gleichem Maße durch Prozessinnovationen begleitet.

Individuelles moral hazard–Verhalten ist hier aufgrund des Status der Erwerbstätigkeit in unserer Gesellschaft weniger anzutreffen als in den anderen Bereichen der sozialen Sicherung. Die Bereitschaft eines Arbeitnehmers, den Versicherungsfall bewusst oder fahrlässig herbeizuführen, dürfte empirisch weniger stark ausgeprägt sein. Das verbleibende Restrisiko kann durch eine entsprechend differenzierte Tarifstruktur auf ein Minimum reduziert werden. Das viel bedeutsamere kollektive moral hazard–Verhalten sollte dagegen dort bekämpft werden, wo es entsteht, beim Tarifikartell am Arbeitsmarkt. Die Stärkung des Wettbewerbs auf den Arbeitsmärkten durch dezentrale Verhandlungen bzw. Öffnungsklauseln sowie eine sektoral differenzierte Tarifstruktur bei den Prämien zur Arbeitslosenversicherung verstärken den Druck auf die Tarifpartner, adäquate Abschlüsse zu vereinbaren.

Die Selektion „guter Risiken“ und damit die Nichtversicherbarkeit der „schlechten Risiken“, welche beim Arbeitslosigkeitsrisiko auftreten, können durch einen Kontrahierungszwang oder eine Beitragssubventionierung begegnet werden. Ein unüberwindbares Problem stellt vielmehr das Wesen des Arbeitslosigkeitsrisikos dar. Es ist nämlich grundsätzlich nur schwer versicherbar, weil die Risiken der Individuen statistisch nicht voneinander unabhängig sind. Bei einem massenhaften Auftreten kann eine private Versicherung keinen versicherungsmathematischen Risikoausgleich zwischen den Versicherten herbeiführen. Eine obligatorische staatliche Lösung besitzt deshalb derzeit noch deutliche komparative Vorteile bei der Bereitstellung des Gutes Einkommenssicherheit im Falle der Arbeitslosigkeit.

## **6. Der effiziente und effektive Sozialstaat im wirtschaftlichen Wandel**

Der Kampf gegen die Armut und die Sicherung von Chancengleichheit bleiben auch im Zeitalter der Globalisierung eine originäre Staatsaufgabe, eine Aufgabe, bei welcher der Staat weiterhin gegenüber Marktlösungen komparative Vorteile aufweist. „Soziale Gerechtigkeit“ im hier formulierten Sinne ist ein öffentliches Gut, seine Bereitstellung erfordert staatliche Eingriffe, um das Trittbrettfahren einzelner Individuen oder von kompletten Gruppen zu überwinden (Arnold 1994). Die wachsende Mobilität der Produktionsfaktoren verhindert, dass der

Umverteilungsstaat wie gegenwärtig über das Ziel hinausschießt und zu sklerotischen Effekten in der wirtschaftlichen Entwicklung führt.

Im Bereich der Absicherung gegen die Unabwägbarkeiten des Lebens hat der Sozialstaat mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung seine komparativen Vorteile verloren. Seine Aufgabe in diesem Feld bleibt nur, den notwendigen Rahmen abzustecken und sicherzustellen, dass die Individuen die Vorsorge gegen die Risiken Altersarmut und Krankheit übernehmen können. Dazu reicht eine Versicherungspflicht in Höhe einer Mindestsicherung, um individuelles moral-hazard zu vermeiden, sowie ein Kontrahierungszwang, um eine Absicherung durch private Organisationen zu garantieren. Der Umfang und Einzelheiten der Versicherungsleistungen obliegen abgesehen von Minimalbestimmungen den individuellen Vereinbarungen zwischen Versicherungsanbieter und –nehmer.

#### *Wettbewerb der Systeme: Reformen wird eine Brücke gebaut*

Die Globalisierung macht den Weg frei für dezentrale Lösungen. Damit kann aber auch in den Bereichen der sozialen Sicherheit und der sozialen Gerechtigkeit der „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“ (Hayek 1968) Einzug halten und genutzt werden, um die Präferenzen innerhalb einer Gesellschaft zu ermitteln, die bestmöglichen Lösungen auf die Herausforderungen des Strukturwandels zu finden und die allokativen Verzerrungen sozialstaatlicher Eingriffe in Grenzen zu halten. Das pathologische Denken im Verteilungskampf von Interessengruppen in Politik und Wirtschaft, welches unweigerlich zur Sklerose in den Lebensbahnen unserer Gesellschaft führt, wird durch die Globalisierung in die notwendigen Schranken verwiesen. Sie öffnet die Arterien und gibt den wirtschaftlichen Akteuren mehr Luft zum Atmen. Die Reformen, zu denen der internationale Wettbewerb drängt, werden kurzfristig Verlierer hervorruufen. Dies sind aber insbesondere diejenigen, welche auf ungerechtfertigte Weise Leistungen für Bedürftige empfangen haben. Ihr Vorteil in der politischen Schlagkraft und Organisationsfähigkeit nutzt ihnen, in einem internationalen Umfeld weniger als in den überschaubaren nationalstaatlichen Grenzen. Die Lobbytätigkeit verursacht Kosten in einer Höhe, welche die Leidtragenden unmittelbar zu spüren bekommen. Die Lastenverteilung der Verfolgung eigennütziger Interessen Weniger wird transparent. Damit nimmt auch der Widerstand gegen eine



von den einzelnen Interessengruppen geleiteten Politik zu, die Globalisierung stärkt diesem Widerstand den Rücken und kräftigt seine Stimme.

Reformen sind jedoch nicht nur in den Systemen der sozialen Sicherung angezeigt. Ihre Institutionen sind mit denen auf den Güter- und Faktormärkten eng verwoben. Die gesamte institutionelle Ordnung gehört auf den Prüfstand. Sie muss auf die künftigen Erfordernisse zugeschnitten sein, um nachhaltig ihren Zielen gerecht werden zu können. Dies bedeutet, für Reformen offen zu sein, Althergebrachtes zu überdenken und zu verbessern.

Der Wettbewerb hilft der Gesellschaft in dem Prozess, solche Institutionen zu finden, welche diesen Anforderungen entsprechen. Er ermöglicht, dass die Systeme der sozialen Sicherung lernen, sich von selbst an die sich ständig verändernden Strukturen und Anforderungen anzupassen. Die Gesellschaft bzw. der Sozialstaat stecken lediglich das Spielfeld und die Spielregeln ab. Das Spiel wird den Akteuren überlassen, ein Eingriff von Außen wird nur bei groben Fouls vorgenommen. Das Spiel bleibt fair, wenn es innerhalb des abgesteckten Rahmens erfolgt. Der Wettbewerb offenbart die Präferenzen, entdeckt Knappheiten und leitet die Wirtschaftssubjekte zu den Alternativen. Er fördert das Unbekannte zu Tage, indem er den Individuen die Anreize setzt, nach den Lösungen für die drängenden Probleme zu suchen. Insofern ist er kein Selbstzweck, sondern lediglich Mittel zum Zweck. Er ermöglicht den Menschen einen höheren Lebensstandard und überführt die Gesellschaft in einen gerechten Zustand. Gerecht, weil das Spiel innerhalb der Regeln verläuft, welche vor dem Anpfiff festgesetzt werden (Brennan/Buchanan 1985).

Die Öffnung der Märkte, die Integration der Staaten in die internationale Gemeinschaft, kurz die Globalisierung, führen dazu, dass sich die Gesellschaften wieder Gedanken machen müssen über die Regeln. Sind sie gefunden, sichert der Konsens unter den Individuen die Akzeptanz und verhindert einen ruinösen Wettlauf nach unten (race-to-the-bottom).

#### *Abbau institutionellen Mismatches: Deregulierung der Märkte*

Durch die Öffnung der Märkte wird nicht nur den Entwicklungs- und Schwellenländern die Chance gegeben, den Lebensstandard der eigenen Bevölkerung zu verbessern, auch die heimische Wirtschaft gewinnt an Dynamik, die Wachstumsperspektiven verbessern sich durch einen intensiveren Binnenwettbewerb. Dazu ist es aber zwingend erforderlich, staatliche Eingriffe, welche den Wettbewerb zwischen den Unternehmungen und Branchen verzerren, zurückzuführen. Identifiziert man Bereiche, in welchen Marktunvollkommenheiten bestehen, die eines wirtschaftspolitischen Eingriffes bedürfen, müssen diese zeitlich gebunden und beschränkt werden. Ein ex ante festgelegtes Verfallsdatum gewährleistet einerseits, dass eine fortgesetzte Intervention sich permanent neu legitimieren muss, und andererseits, dass die Inflation von Ansprüchen durch Gewöhnung an staatlichen Hilfen minimiert wird.

Der Strukturwandel kann nur beschäftigungsneutral bewältigt werden, wenn die Arbeitsplätze, welche in den schrumpfenden Branchen wegfallen, durch solche in den Wachstumssektoren ersetzt werden. Dazu müssen diese jedoch erst einmal entstehen können. Die staatliche sanktionierte Bildung und durch gesetzliche Regelungen geschützten Märkte von Monopolen und Oligopolen beschränken die Entstehung von zusätzlichen Arbeitsplätzen in erheblichem Maße. Marktzutrittsbarrieren behindern die Gründung von neuen Unternehmungen, welche den Wettbewerb in den geschützten Bereichen intensivieren könnten. Die etablierten Anbieter suchen und verteidigen die staatlich garantierten Renten. Ressourcen werden verschwendet, anstatt sie effizient zu nutzen.

Damit der Bedeutungsverlust des primären (Landwirtschaft etc.) und des sekundären (Produzierendes Gewerbe) nicht mit einer Verschlechterung der Beschäftigungssituation einhergeht, müssen die Ersatzarbeitsplätze im Dienstleistungssektor geschaffen werden. Dafür müssen die Rahmenbedingungen geschaffen werden, welche dies ermöglichen. Heute ist der Dienstleistungssektor jedoch noch mit einem viel zu dichten Netz von Regulierungen überzogen, das es zu lichten gilt.

Die De- bzw. Reregulierung der Gütermärkte ist aber nur der erste Schritt. Die positive Wirkung auf die Beschäftigung droht zu verpuffen, wenn die Beschäftigungspotentiale aufgrund rigider, zentral ausgehandelter Vereinbarungen und ineffizienter Schutzbestimmungen nicht ausgeschöpft werden können. Damit wird der Wettbewerb auf den Gütermärkten quasi über

die Hintertür wieder eingeschränkt. Dezentrale Tarifverhandlungen werden den differenzierten betrieblichen Anforderungen in einer sich permanent verändernden Umwelt eher gerecht als Flächentarife, welche sich an Durchschnittsgrößen orientieren. Die Gefahr steigt immer mehr, dass die zentralen Vereinbarungen den Marktbedingungen für die einzelne Unternehmung nicht mehr entsprechen. Gerade im Bereich der Lohn- und Gehaltsverhandlungen stellen betriebsnahe Lösungen eine Möglichkeit dar, im Strukturwandel Zeit zu kaufen, indem die Verdienstentwicklung der Geschäftsentwicklung angepasst wird. Der Abbau der Beschäftigung wird verlangsamt, die Sozialversicherungen erhalten eine dringend nötige Entlastung, die Beschäftigten und die Betriebe die notwendige Atempause, um adäquat zu reagieren.

Parallel werden durch eine differenzierte betriebliche, sektorale und regionale Lohnstruktur Anreize für die Beschäftigten geschaffen, sich früh- und rechtzeitig umorientieren zu können. Auch die Wahrscheinlichkeit des kollektiven moral hazard-Verhaltens sinkt durch die Verlagerung der Verhandlungen auf eine Ebene, wo diejenigen, welche die negativen Folgen tragen müssen, näher am Entscheidungsprozess sitzen. Die Gefahr nicht beschäftigungsneutraler Abschlüsse wird auf der betrieblichen Ebene geringer. Öffnungsklauseln für Flächentarifverträge gehen deshalb in die richtige Richtung.

Dezentralisierung ist auch das Gebot für eine Vielzahl von Schutzbestimmungen auf dem Arbeitsmarkt. Die Präferenzen der Arbeitnehmer/-innen werden sich mit der Entwicklung differenzierter Arbeitsformen und Beschäftigungsverhältnisse zusehends voneinander unterscheiden. Eine Verlagerung auf eine dezentralere Stufe, wenn möglich jene der individuellen Vereinbarungen, geben den Betroffenen die Möglichkeit, ihren eigenen Bedürfnissen entgegenzukommen. Dadurch werden die Schutzbestimmungen auch wieder mehr ihrer originären Bestimmungen zugeführt: sie steigern die Effizienz durch die Optimierung des Arbeitsbedingungen.

Allgemeine, gesetzliche Regelungen sollten darauf beschränkt werden, lediglich willkürliche Maßnahmen des Arbeitgebers in die Schranken zu weisen und gesundheitliche Risiken für die Beschäftigten abzuwenden. Sozialpolitisch motivierte Interventionen sind Sache des Sozialstaates und haben auf dem Arbeitsmarkt nichts zu suchen. Die Erfahrung lehrt, dass die

Rechtsprechung in solchen Bereichen dazu tendiert, die Bestimmungen einseitig auszulegen, so dass die Effizienzeinbußen mit einer Verringerung der Beschäftigungsperspektiven der geschützten Gruppen verbunden sind.

Eine vorhandene Beschäftigung ist aber eine wichtige Voraussetzung, um sich als Arbeitnehmer/-in in einem veränderten wirtschaftlichen Umfeld auch anpassen zu können. Für die meisten gilt: nach absolvierter Grundausbildung werden die notwendigen Qualifikationen direkt (learning-by-doing bzw. training-on-the-job) und indirekt (Fort- und Weiterbildungskursen) am Arbeitsplatz erworben. Die in Deutschland stetig steigende Langzeitarbeitslosigkeit ist ein Warnsignal, dass einer Vielzahl von Menschen diese Perspektive genommen wird. Auf lange Sicht sollte deshalb die Strategie verfolgt werden, die Beschäftigten zu ermuntern, Humankapital zu bilden. Ein ausreichend hoher Stand der eigenen Kenntnisse und Fähigkeiten sind die notwendige Voraussetzung für eine hohe Anpassungsflexibilität. Hierfür sind die Voraussetzungen zu schaffen, in Form von monetären Anreizen wie Bildungssubventionen und Eigenbeteiligung.

Auf kurze Sicht muss zusätzlich gewährleistet werden, dass bedrohte Arbeitsplätze gesichert werden können und Arbeitssuchende die Chance auf einen neuen Arbeitsplatz erhalten. Öffnungsklauseln und Einstiegtarife sind ein erster Schritt in die dringend notwendige Flexibilisierung der Löhne. Den Beschäftigten werden auf diesem Wege gleichzeitig die rechtzeitigen Signale gegeben, in welche Richtung sie sich anpassen müssen. Die Humankapitalbildung wird dann wieder mehr auf die Beschäftigungsperspektiven ausgerichtet, die berufliche und räumliche Mobilität gefördert.

#### ***Notwendig: Trennung von Versicherung und Umverteilung***

Für die Reform des Sozialstaates ist vor allem eines wichtig. Die Systeme der Sozialversicherung müssen von der Doppelaufgabe der sozialen Sicherung und Umverteilung befreit werden. Dies ebnet dem Äquivalenzprinzip den Weg, welches zwingend notwendig ist, das moral hazard-Verhalten auf der Nachfrage- und Angebotsseite zu unterbinden. Private Versicherungslösungen können in der Krankenversicherungen den unterschiedlichen Risiken und Präferenzen effektiver gerecht werden, die Bereitstellung des Gutes Gesundheit wird effizienter.

Bei der Alterssicherung müssen die Individuen Anreize erhalten, verstärkt privat über die Kapitalmärkte vorzusorgen. Sowohl in den Bereichen Gesundheit als auch Rente sollte den Menschen nur noch eine obligatorische Mindestversicherungshöhe vorgeschrieben, eine darüber hinausgehende Absicherung dem eigenen Ermessen überlassen werden. Lediglich diejenigen, welche sich selbst die erforderlichen Prämien der Mindestabsicherung nicht leisten können, sind durch transparente Transferleistungen dazu in die Lage zu versetzen. In dem Gefolge dieser Reformen werden die Sozialversicherungsbeiträge deutlich sinken, wodurch ein positiver Nebenaspekt anfällt. Nicht nur die Kostenbelastung der Arbeitsplätze wird gedämmt, auch der Abstand zwischen Sozialhilfe und Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit wird automatisch größer, der Spielraum für den einzelnen in der Wahl zwischen Direktentlohnung und anderen Lohnkomponenten wie soziale Absicherung, Arbeitsplatzsicherheit etc. wächst. Die Armutsfalle verliert an Schärfe.

Das Dickicht der Sozialleistungen muss gelichtet werden, damit denjenigen geholfen werden kann, welche auf die Hilfe des Sozialstaates angewiesen sind. Der Verteilungskampf der Interessengruppen geht zu Lasten der Schwächsten in der Gesellschaft. Der Transferdschungel muss durchforstet werden, um die Umverteilungsspielräume effektiv und effizient zu nutzen. Die Kohäsion in der Gesellschaft wird nur beibehalten, wenn es gelingt, die Umverteilung im Mittelstand von den nicht ganz Reichen zu den nicht ganz Armen auf eine neue Basis zu stellen und die Transfers dorthin zu lenken, wo sie notwendig sind. Die „vertikale Effizienz“ muss wieder hergestellt werden. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine Abkehr vom Prinzip der Differenzierung durch diskretionäre Eingriffe, denn nur die Gleichbehandlung verhindert eine Ausbeutung der Minderheit durch die Mehrheit (Buchanan 1993). Dies bedeutet im besonderen, dass die Redistribution wieder stärker regelgeleitet werden sollte. Die Regelbindung stabilisiert die ex ante Erwartungen über den Spielverlauf sowie das Ergebnismuster, der konkrete Ausgang bleibt jedoch hinter dem „veil of uncertainty“ verborgen. Dies führt zum Konsens über sozialpolitische Maßnahmen (Buchanan 1998).

## **7. Schlussbemerkung**

Globalisierung und Strukturwandel werden nur dann zu einer Bedrohung, wenn weiterhin an den überkommenen Strukturen festgehalten wird und die Freiheit des einzelnen beschränkt werden muss, damit die ineffizienten Institutionen kurzfristig am Leben erhalten werden können. Die Fratze im Janusgesicht verhindert, dass die Individuen, sich den eigenen Lebensstil und ihre Handlungsalternativen gemäß ihrer Präferenzen auszuwählen können. Diese reale Freiheit ist jedoch nicht nur gerecht, sondern auch effizient (Sen 1998). Die Beschneidung dieser Freiheit führt unweigerlich dazu, dass sich die Nährflüssigkeit in den Tröpfen des Sozialstaates und des Arbeitsmarktes dem Ende zuneigt. Neue Wege, differenziertere und dezentralere Lösungen sind gefragt.

Gefordert sind die politischen Entscheidungsträger. Sie müssen die erforderlichen Reformen durchsetzen gegen diejenigen, welche den Sozialstaat für die eigenen Interessen missbrauchen. Das politische Gewicht dieser Stimmen im öffentlichen Diskurs ist aber noch immer immens. Dies erschwert eine schrittweise Reformierung der wirtschaftlichen und sozialen Institutionen. Der Weg eines umfassenden Befreiungsaktes scheint aufgrund politischer Kurzatmigkeit ebenfalls verbaut. Die Globalisierung bietet den Politikern die Möglichkeit, die notwendigen Veränderungen auf den Arbeitsmärkten und im Sozialstaat auf Umwegen über das trojanische Pferd des nationalen und internationalen Wettbewerbs auf den Güter- und Kapitalmärkten zu forcieren. Der Reformdruck nimmt dadurch permanent zu, denn die Globalisierung ist nicht umkehrbar, weder auf nationaler noch regionaler Ebene. Die Politik hält damit den Schlüssel in der Hand, ob die Gewinne aus einer intensivierten internationalen Integration auch wirklich realisiert werden.

### ***Literatur:***

*Alic, J.A.* (1997), Technical change, employment, and sustainability, in *Technological Forecasting and Social Change* (55), S.1-13.

- Arnold, V.* (1994), Altruismus und Effizienz, in Homann K. (Hrsg.), Wirtschaftsethische Perspektiven I – Theorie, Ordnungsfragen, Internationale Institutionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 228/I, Berlin, S. 53 – 84.
- Bertola, G./Ichino, A.* (1995), Wage inequality and unemployment: United States vs. Europe, in NBER Macroeconomics Annual 1995, S. 13-54.
- Berthold, N.* (1997), Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung. Tübingen.
- Berthold, N.* (1999), Sozialstaat und struktureller Wandel: eine verhängnisvolle Beziehung?, in Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 135, 3, S. 407 – 437.
- Berthold, N./Hilpert, J.* (1999), Sozialstandards unter globalen Druck: Erhalten, senken, erhöhen?, in Berg, H. (Hrsg.), Globalisierung der Wirtschaft - Ursachen, Formen, Konsequenzen, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 263, S. 127 – 156.
- Berthold, N./Thode, E.* (1998), Globalisierung - Drohendes Unheil oder schöpferische Kraft für den Sozialstaat, in Knappe, E./Berthold, N. (Hrsg.), Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Heidelberg, S. 319 – 360.
- Beyfuß, J./Fuest, W./Grömling, M./Klös, H.P./Kroker, R./Lichtblau, K./Weber, A.* (1997), Globalisierung im Spiegel von Theorie und Empirie, Beiträge zur Ewirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Bhagwati, J. /Dehejia, V.* (1994), Free trade and wages of the unskilled - is Marx striking again?, Bhagwati/Kosters (Hrsg.), Trade and wages - Leveling wages down?, Washington, S. 36-75.
- Brennan, G./Buchanan, J.M.* (1985), The reason of rules – Constitutional political economy, Cambridge.
- Breyer, F./Zweifel, P.* (1999), Gesundheitsökonomie, 3. Aufl., Berlin.
- Buchanan, J.M.* (1980), Rent seeking and profit seeking, in Buchanan, J.M./Tollison, R.D./Tullock, G. (Hrsg.), Towards a theory of a rent seeking society, Texas, S. 3 – 16.
- Buchanan, J.M.* (1993), How can constitutions be designed so that politicians who seek to serve public interest can survive and prosper, in Constitutional Political Economy, 4, 1, S. 1 - 6 .

- Buchanan, J.M.* (1998), Agreement and efficiency: response to Guttman, in *European Journal of Political Economy*, 14, S. 209 – 213.
- Burtless, G.* (1995), International trade and the rise in earnings inequality, in *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, S. 800 – 816.
- Davis, N.* (1996), Wer nimmt an der allgemeinen und beruflichen Bildung teil? Eine Übersicht auf europäische Ebene“, in *Berufsbildung*, 8/9, S. 35 – 42.
- Düll, H./Bellmann, L.* (1998), Betriebliche Weiterbildungsaktivitäten in West- und Ostdeutschland“, in *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 2/98, S. 205 – 225.
- Engels, W.* (1988), Zur Begründung und Utopie des Wohlfahrtsstaates, in Rolf, G./Spahn, P./Wagner, G. (Hrsg.), *Sozialvertrag und Sicherung*, Frankfurt a.M., S. 321 – 338.
- Giersch, H.* (1995), Diskussionbeitrag, in Gehrken, L. (Hrsg.), *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung*, Berlin, S. 35 – 44.
- Hayek, F. A. von* (1968), Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, *Kieler Vorträge N.F.* 56.
- Helpmann, E./Krugmann, P.R.* (1985), *Marcet structure and foreign trade*, Cambridge.
- Iversen, T./Cusack, T.* (1998), The causes of welfare state expansion: deindustrialization or globalization?, *WZB Discussion Paper*, Berlin.
- Kitterer, W.* (1988), Der Einfluß der Alterssicherung auf die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung, in *Kredit und Kapital*, 21 Jg., 3, S. 383 – 406.
- Kosters, M.H.* (1994), An overview of changing wage patterns in the labor market, in Bhagwati/Kosters (Hrsg.), *Trade and wages - Leveling wages down?*, Washington, S. 1-35.
- Krugman, P.* (1995a), Growing world trade: causes and consequences, *Brooking Papers on Economic Activity*, 1, S. 327 – 377.
- Krugman, P.* (1995b), Technology, trade, and factor prices, *NBER Working Paper* 5355, Cambridge.
- Meier, D.* (1994), Gesellschaftliche Steuerung des medizinisch-technischen Fortschrittes, in *Das Gesundheitswesen*, Nr. 56, S. 75-84.
- OECD* (1998), *Economic Outlook – June 1998*, Paris.



- Paque, K.H.* (1995), Arbeitslosigkeit und sektoraler Strukturwandel - eine Interpretation von vier Dekaden westdeutscher Arbeitsmarktgeschichte, in *ListForum*, 21(1995), 2, S. 167-194.
- Pfeiffer, F.* (1997), Humankapitalbildung im Lebenszyklus, in *Clar, G./Dore, J./Mohr, H.* (Hrsg), *Humankapital und Wissen – Grundlagen einer nachhaltigen Entwicklung*, Berlin, S. 175 – 195.
- Porter, M.E.* (1990), The competitive advantage of nations, in *Harvard Business Review*, March/April 1990, S. 73-93.
- Ramaswamy, R./Rowthorn, R.* (1997), Deindustrialization: causes and implications, IMF Working Paper 42.
- Rodrik, D.* (1997), *Has globalization gone too far*, Washington.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1999), *Wirtschaftspolitik unter Reformdruck – Jahresgutachten 1999/2000*, Stuttgart.
- Schönböck, W.* (1988), Subjektive Unsicherheit als Gegenstand staatlicher Interventionen, in *Rolf, G./Spahn, P./Wagner, G.* (Hrsg.), *Sozialvertrag und Sicherung*, Frankfurt a.M., S. 45 – 62.
- Saeger, S.* (1997), Globalization and Deindustrialization: Myth and reality in the OECD, in *Weltwirtschaftliches Archiv*, 133, S. 579 – 608.
- Sen, A.* (1997), Inequality, unemployment, and contemporary Europe, in *International Labour Review*, 136, 2, S. 155 – 172.
- Sen, A.* (1998), Soziale Gerechtigkeit und ökonomische Effizienz, in *Philosophie und Politik*, S. 14 – 26.
- Siebert, H.* (1997), *Weltwirtschaft*, Stuttgart.
- Weizsäcker, C.C. von* (1984), Was leistet die property rights-Theorie für aktuelle wirtschaftspolitische Fragen?, in *Neumann, M.J.M.* (Hrsg.), *Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte*, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 140, Berlin, S. 123 – 152.
- Wood, A.* (1995), How trade hurt unskilled workers, in *Journal of Economic Perspectives*, 9, S. 57 – 80.

Seit 1997 erschienen:

**Nr. 13 Aktive Arbeitsmarktpolitik - wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungsspielle?**

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1997

erschienen in: *Ordo*, Bd. 48 (1997), Stuttgart, S. 411-435.

**Nr. 14 Die Europäische Währungsunion: ein weiterer Schock für Europa?**

von Norbert Berthold, 1997

erschienen in: Mayer, Otto G. und Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.): *Schocks und Schockverarbeitung in der Europäischen Währungsunion*, Baden-Baden, Nomos, 1997, S. 11-44.

**Nr. 15 Globalisierung, demographische Schocks und Protektionismus - Was bleibt vom Sozialstaat?**

von Norbert Berthold, 1997

erschienen in: Seel, Barbara (Hrsg.): *Sicherungssysteme in einer alternden Gesellschaft*, Frankfurt/ New York, Campus, 1998, S. 15-44.

**Nr. 16 Unvollkommene Kapitalmärkte und strukturelle Arbeitslosigkeit: Schaffen Pensionsfonds Abhilfe?**

von Rainer Fehn, 1998

erschienen unter dem Titel „Schaffen Pensionsfonds über vollkommenere Kapitalmärkte mehr Beschäftigung?“ in: Koslowski, P. (ed.), *Shareholder Value und die Kriterien des Unternehmenserfolgs. Kapitalrechnung und gesellschaftliche Entwicklung*, Heidelberg, 1999, S. 73-108.

**Nr. 17 Globalisierung - Drohendes Unheil oder schöpferische Kraft für den Sozialstaat?**

von Norbert Berthold und Eric Thode, 1998

erschienen in: Knappe, Eckhart und Norbert Berthold (Hrsg.): *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, Heidelberg, Physica, 1998, S. 319-360.

**Nr. 18 Endzeit der Flächentarife?**

von Norbert Berthold, 1998

erschienen in: *Bitburger Gespräche*, Jahrbuch 1998, München 1998, S. 19 – 38.

**Nr. 19 Does EMU Promote Labor-Market Reforms?**

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1998

erschienen in: *Kyklos*, Vol. 51 (1998), Fasc. 4, S. 509-536.

**Nr. 20 Sozialstandards unter globalem Druck: Erhalten, senken, erhöhen?**

von Norbert Berthold und Jörg Hilpert, 1998

erschienen in: Berg, Hartmut (Hrsg.): *Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen - Formen - Konsequenzen*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 263, Berlin, Duncker & Humblodt, 1999, S. 127-156.

**Nr. 21 Die zehn Gebote der Arbeitsmarktpolitik**

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1998

erschienen in: Klemmer, Paul, Dorothee Becker-Soest und Rüdiger Wink (Hrsg.): *Liberale Grundrisse einer zukunftsfähigen Gesellschaft*, Baden-Baden: Nomos, 1998, S. 353-372.

**Nr. 22 Real Wage Rigidities, Fiscal Policy, and the Stability of EMU in the Transition Phase**

von Norbert Berthold, Rainer Fehn und Eric Thode, 1998

erschienen in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 135 (1999), H. 4, S. 545-572.

**Nr. 23 Europa auf dem Weg ins 21. Jahrhundert - Die Perspektive Westeuropas**

von Norbert Berthold, 1998

erschieden in: Wenig, Alois (Hrsg.), *Globalisierung und die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft*, Berlin 2000, S. 43 –77.

Nr. 24 **Capital Market Imperfections, Greater Volatilities, and Rising Unemployment: Does Venture Capital Help?**

von Rainer Fehn, 1998

erschieden in : *Review of Economics*, Vol. 51 (1), S. 13 – 37.

Nr. 25 **Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit: Eine vernachlässigte Beziehung**

von Norbert Berthold, 1998

erschieden in: *List Forum* für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 24 (1998), H. 4, S. 345-366.

Nr. 26 **Labor Market Policy in a Global Economy**

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1999

erschieden in: Wagner, Helmut (ed.): *Globalization and Unemployment*, Berlin, Springer, 2000, S. 257-296.

Nr. 27 **Sozialstaat und struktureller Wandel: eine verhängnisvolle Beziehung?**

von Norbert Berthold, 1999

erschieden in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Bd. 135 (1999), H. 3, S. 407-437.

Nr. 28 **Aggressive Lohnpolitik, überschießende Kapitalintensität und steigende Arbeitslosigkeit: Können Investivlöhne für Abhilfe sorgen?**

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1999

erschieden in: Berg, H. (Hrsg.), *Arbeitsmarkt und Beschäftigung: Deutschland im internationalen Vergleich*, Berlin 2000, S. 219 – 249.

**Nr. 29 Globalisierung und unvollkommene Kapitalmärkte: Verschärft die Knappheit international anerkannter Sicherheiten Länderkrisen?**

von Rainer Fehn, 1999

erschieden in: *Außenwirtschaft*, Bd. 54 (1999), H. 3, S. 389-416.

**Nr. 30 Falling Labor Share and Rising Unemployment: Long-Run Consequences of Institutional Shocks?**

von Norbert Berthold, Rainer Fehn und Eric Thode, 1999

**Nr. 31 Rigide Arbeitsmärkte und ungleiche Einkommensverteilung: Ein unlösbares Dilemma?**

von Norbert Berthold, Rainer Fehn und Eric Thode, 1999

erscheint in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*

**Nr. 32 Mehr Beschäftigung, weniger Arbeitslosigkeit: Setzt sich das ökonomische Gesetz gegen (verbands-) politische Macht durch?**

von Norbert Berthold, 2000

**Nr. 33 Der Flächentarifvertrag – vom Wegbereiter des Wirtschaftswunders zum Verursacher der Beschäftigungsmisere?**

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2000

erscheint in: Ott, C. und Schäfer, H.-B. (Hrsg.):

*Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts*

**Nr. 34 Umverteilung in der Mittelschicht – notwendiges Übel im Kampf gegen Armut?**

von Norbert Berthold und Eric Thode, 2000

erscheint in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 45. Jahr (2000)