

Berthold, Norbert

Working Paper

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

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 23

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Berthold, Norbert (1998) : Europa auf dem Weg ins 21. Jahrhundert - Die Perspektive Westeuropas, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 23, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/32472>

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

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

Norbert Berthold

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge
des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Prof. Dr. Norbert Berthold

Nr. 23

1998

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

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

*Norbert Berthold**

erscheint in: Wenig, Alois (Hrsg.): Globalisierung und Europäische Integration

Universität Würzburg
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik
Sanderring 2
D-97070 Würzburg
Tel.: 0931-312925; Fax: 0931-312774
e-mail: norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de

* Für wertvolle Anregungen und hilfreiche Kritik danke ich vor allem Rainer Fehn und Jörn

1. Einleitende Bemerkungen

Wenn sich der Pulverdampf der Auseinandersetzungen um die Europäische Währungsunion gelegt hat, werden viele ungelöste Probleme offenkundig. Eines wird allerdings besonders ins Auge stechen: Wo wollen wir mit der Europäischen Union wirtschaftlich und politisch überhaupt hin? Dieses Problem wurde in den letzten drei Jahrzehnten fast überall in Europa systematisch verdrängt. Es verwundert nicht, wenn die Qualität der Diskussion um die Finalität der Europäischen Union auf das Niveau von "Fahrradtheorien" sank. Wohin man integrationspolitisch fahre, sei zweitrangig. Wichtig sei nur, daß man weiter in die Pedale trete, weil man sonst integrationspolitisch umfalle.

Die Diskussion um die Finalität der Europäischen Union bewegte sich in der Vergangenheit beileibe nicht immer auf diesem Niveau. Das Denken der Gründungsväter war vom Leid und Elend der vielen kriegerischen Auseinandersetzungen in Europa geprägt. Neben der Frage, wie man den Wohlstand wieder steigern könne, hatten sie vor allem einen Gedanken: Wie lassen sich in Zukunft in Europa Kriege verhindern? Man war der Meinung, daß die wirtschaftliche Integration in Westeuropa ein brauchbares Mittel sei, um beide Ziele zugleich zu erreichen. Es ist zweifellos richtig, daß es in Westeuropa auch Frieden gab, weil Marktwirtschaften mit einer effizienten Verteilung der Handlungs- und Eigentumsrechte grundsätzlich friedlich sind (Sievert, 1996, 9). Bisweilen wird in der politischen Auseinandersetzung unserer Tage dieses Argument allerdings auch mißbraucht. Dies ist dann der Fall, wenn man die Europäische Währungsunion zu einer Sache von Krieg und Frieden in Europa erklärt.

Allerdings: So ganz traute man der friedensstiftenden Wirkungen offener Güter- und Faktormärkte in der Europäischen Union nie. Dies zeigt sich zum einen darin, daß man den Wettbewerb in als wichtig erachteten Kernbereichen qua Marktordnung zur Restgröße degradierte. Neben spezifischen Güter- und Dienstleistungsmärkten ist dies auch auf dem Arbeitsmarkt der Fall. Daneben glaubte man zum anderen vielfach, eigentlich bis heute, daß erst eine Politische Union in Europa den Frieden endgültig sichern könne. Dabei denkt man immer weniger an das Fehlen kriegerischer Auseinandersetzungen. Im Vordergrund steht vielmehr der soziale Friede, den viele durch das marktwirtschaftliche Treiben in der Europäischen Union gefährdet sehen.

Die politische Integration in Europa wird heute vor allem gewünscht, um die Entpolitisierung des Wirtschaftsverkehrs zu stoppen. Die europäische Integration ist aber nur da eine Erfolgsgeschichte, wo es gelang, die Märkte schrittweise dem politischen Einfluß zu entziehen. Die unbefriedigende Entwicklung auf den Arbeitsmärkten und das rückläufige wirtschaftliche Wachstum gehen zu einem erheblichen Teil auf das Konto politischer abgestützter Marktmacht auf Güter- und Faktormärkten. Die wirtschaftliche Perspektive Westeuropas hängt somit zumindest von zweierlei ab. Zum einen davon, ob es gelingt, den Weg der Entpolitisierung auf den Güter- und

Faktormärkten weiter zu gehen und nicht der Versuchung zu erliegen, den Holzweg von Intervention und Protektion einzuschlagen. Zum anderen muß eine adäquate Balance von Eigenverantwortung und Solidarität gefunden werden. Nur dann wird die marktwirtschaftliche Ordnung akzeptiert und werden protektionistische Irrwege vermieden.

2. Mit welchen Problemen hat Westeuropa gegenwärtig vor allem zu kämpfen?

Es sind offenkundig drei Probleme, die Westeuropa nur schwer in den Griff bekommt. Das drängendste Problem ist die desolante Lage auf den Arbeitsmärkten. Gegenwärtig sind offiziell über 18 Mio. Arbeitnehmer in der Europäischen Union ohne Arbeit. Die Arbeitslosenraten nähern sich mit einigen wenigen Ausnahmen immer stärker auf einem steigenden Durchschnittsniveau an. Die Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit erhöhen sich teilweise drastisch. Nicht weniger problematisch entwickelt sich ein zweites Problem, die Instabilität des europäischen Sozialstaates, der bisweilen als ein "Triumph westlicher Zivilisation" bezeichnet wird (Lindbeck, 1995, 9). Die finanziellen Krisen treten in immer kürzeren zeitlichen Abständen auf. Als drittes Problem entpuppt sich das stark rückläufige Tempo des wirtschaftlichen Wachstum in Europa. Die Wachstumsraten unterscheiden sich allerdings erheblich zwischen verschiedenen Gruppen von Ländern in Europa. Nur wenn es gelingt, diese drei Problembereiche in den Griff zu bekommen, hat Westeuropa eine positive wirtschaftliche und politische Perspektive.

2.1. Die Krise auf den europäischen Arbeitsmärkten - Ein Ergebnis kartellartiger Strukturen

Wenn man die öffentliche Diskussion verfolgt, kann man leicht den Eindruck gewinnen, daß völlig unklar sei, was die Gründe für die seit einem Vierteljahrhundert steigende Arbeitslosigkeit in Europa sind. Dem ist aber nicht so. Der eigentliche Grund für die miserable Lage auf den europäischen Arbeitsmärkten besteht darin, daß die Anpassungskapazität der europäischen Volkswirtschaften offenkundig nicht ausreicht, mit den eingetretenen Anpassungslasten adäquat fertig zu werden. Die Anpassungslasten, die durch exogene Schocks ausgelöst werden, stiegen in den letzten 25 Jahren stetig an. Die Anpassungskapazität erhöhte sich allerdings nicht im selben Ausmaß. Diese Entwicklung ist darauf zurückzuführen, daß es den Akteuren auf den Arbeitsmärkten gelingt, sich der beschäftigungspolitischen Verantwortung zu entziehen und die unvermeidlichen Anpassungslasten auf Dritte, zumeist auf den Staat, abzuwälzen.

Tab. 1: Arbeitslosenquoten^a im internationalen Vergleich

	1983-1993 ^b	1994	1995	1996	1997 ^c
Europäische Union	9,5	11,6	11,2	11,3	11,2
Belgien	11,2	13,1	13,1	12,9	12,7
Dänemark	9,7	12,2	10,3	8,8	8,1
Deutschland ^d	7,5	9,6	9,4	10,3	11,1
Finnland	6,9	18,4	17,2	16,3	14,7
Frankreich	9,9	12,3	11,5	12,4	12,6
Griechenland	7,9	9,6	10,0	10,4	10,4
Grossbritannien	9,2	9,2	8,1	7,4	6,1
Irland	15,5	14,1	12,1	11,3	10,8
Italien	9,3	11,3	12,0	12,1	12,1
Luxemburg	1,6	2,8	3,0	3,3	3,3
Niederlande	7,7	7,6	7,1	6,7	6,2
Österreich	4,7	5,9	5,9	6,2	6,4
Portugal	6,4	6,9	7,2	7,3	7,1
Schweden	3,2	8,0	7,7	8,0	8,1
Spanien	19,3	24,2	23,2	22,7	22,1
USA	6,8	6,1	5,6	5,4	5,0

^a Arbeitslosenquoten in Prozent der Erwerbspersonen.

^b Durchschnittswerte.

^c Geschätzt.

^d Vor 1991 nur Westdeutschland.

Quelle: Feldmann, H. (1998), S. 57.

Die Ursachen der steigenden Anpassungslasten sind weitgehend bekannt. Zum einen wurde die Nachfrage nach Arbeit instabiler, weil das wirtschaftliche Umfeld volatiler ist (Bertola/Ichino, 1995). Der strukturelle Wandel beschleunigte sich, komparative Vorteile wurden stärker kaleidoskopisch (Bhagwati/Dehejia, 1994, 56), Produktlebenszyklen werden immer kürzer, nominelle und reale Wechselkurse instabiler. Damit erhöht sich die Unsicherheit der Unternehmungen und wird die Nachfrage nach Arbeit volatiler. Zum anderen hat sich die Struktur der Nachfrage nach Arbeit in sektoraler, regionaler und qualifikatorischer Hinsicht entscheidend verändert. In reichen Ländern geht die Nachfrage nach einfacher Arbeit teilweise drastisch zurück, weil das Tempo des arbeitssparenden technischen Fortschritts zunimmt und der internationale Handel bedeutender wird. Gleichzeitig erhöht sich die Nachfrage nach hochqualifizierter Arbeit, weil humankapitalintensive High-tech-Bereiche und ungebundene Dienstleistungen gewinnen. Der sektorale Strukturwandel nimmt somit Fahrt auf. Er verringert die Nachfrage nach Arbeit im industriellen Sektor und verstärkt die Ungleichgewichte auf regionalen Arbeitsmärkten.

Die Anpassungskapazität der meisten Länder der Europäischen Union reicht wegen institutioneller Defekte nicht aus, mit den gestiegenen Anpassungslasten fertig zu werden. Die Gründe liegen auf drei unterschiedlichen Ebenen. Erstens finden die Tarifaueinandersetzungen fast überall in Europa faktisch auf einer relativ zentralen Ebene statt. Es paßt deshalb ins Bild, daß es vor allem gesamtwirtschaftliche Größen sind, die die sektoralen Lohnabschlüsse dominieren. Ein hoher Zentralisierungsgrad der Tarifaueinandersetzungen verbannt wettbewerbliche Elemente weitgehend aus den Arbeitsmärkten (Berthold/Fehn, 1996). Es dominieren kartellartige Strukturen. Die Arbeitsmärkte werden zu wettbewerblichen Ausnahmebereichen erklärt. In Deutschland steht das Ordnungsmodell der Tarifautonomie, zumindest was den Kernbereich angeht, sogar unter dem Schutz der Verfassung.

Es verwundert deshalb nicht, daß sektorale und regionale Lohnstrukturen - gemessen an den Anpassungslasten - weder sehr differenziert noch ausreichend flexibel sind. Die Anpassung an den strukturellen Wandel erfolgt auch nicht so sehr über die Wanderung der Arbeit, sondern über ein verändertes Erwerbsverhalten, vor allem der Frauen, vorzeitigen Ruhestand und einen Anstieg der Arbeitslosigkeit (Decressin/Fatás, 1994). Aber auch die qualifikatorische Lohnstruktur ist wenig differenziert und relativ inflexibel. Da relativ zentral verhandelt wird, fällt es den Tarifvertragsparteien leichter, die Anpassungslasten auf Dritte abzuwälzen. Mächtige Tarifpartner können den Staat viel leichter beschäftigungspolitisch in Geiselschaft nehmen. Aktive Arbeitsmarktprogramme, staatliche Beschäftigung, Frühverrentungen und Subventionen sind nur einige Kanäle, über die Anpassungslasten externalisiert werden.

Zweitens ist der ausgebaute europäische Sozialstaat den Tarifpartnern eine große Hilfe, wenn es darum geht, Anpassungslasten auf Dritte abzuwälzen. Die europäische Variante der staatlich organisierten Arbeitslosenversicherung mit hohen Lohnersatzraten, langer Bezugsdauer und laxen Zumutbarkeitskriterien ist der wohl wichtigste Kanal, über den Anpassungslasten externalisiert werden. Eine steigende Zahl von Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten und arbeitsmarktpolitisch motivierte Frühverrentungen zählen zu den Strategien, wenn es darum geht, Anpassungslasten über die Rentenversicherung zu externalisieren. Die Anpassungskapazität wird aber auch durch vielfältige sozialpolitisch motivierte Regulierungen auf den Arbeitsmärkten verringert. Die Existenz von Mindestlöhnen, exzessive Kündigungsschutzregelungen, inflexible Arbeitszeiten, die Einschränkung von Überstunden und von temporärer Beschäftigung, sowie vieles andere mehr zählt zweifellos dazu.

Die europäischen Länder pflegen allesamt keinen wettbewerblichen Föderalismus. Sie haben eine unitaristische Finanzverfassung oder hängen einem korporativen Föderalismus an, vor allem wohl auch deshalb, weil sie einheitliche Lebensverhältnisse anstreben. Eine wettbewerbsfeindliche Finanzverfassung ist der dritte Kanal, über den es den Tarifpartnern gelingt, die beschäftigungspolitische Verantwortung weiter zu verwischen. Die Wege, über die eine solche Entwick-

lung vorangetrieben wird, liegen offen zutage (Blankart, 1998): Kompetenzen werden immer öfter auf die zentrale Ebene verlagert, Mischfinanzierungen werden erweitert, das Verbundsystem bei den Steuern wird vorangetrieben sowie mehr horizontaler und vertikaler Finanzausgleich praktiziert. Einheitliche Regulierungen und Sozialgesetze sowie ein Steuerkartell schalten den institutionellen Wettbewerb weitgehend aus. Subventionsgesetze und ein ausgeprägter horizontaler und vertikaler Finanzausgleich tragen mit dazu bei, daß Lasten auf die Allgemeinheit überwältzt werden. Es ist somit kein Zufall, daß Länder mit fehlendem wettbewerblichen Föderalismus eine hohe Subventionsquote aufweisen. Die Budgetrestriktion der Tarifpartner ist alles andere als hart, die negativen Folgen für die Lohn- und Tarifpolitik sind unabwendbar.

Alles in allem: Das eigentliche Problem der meisten europäischen Arbeitsmärkte besteht darin, daß die Anpassungslasten nicht direkt individuell angelastet werden. Man versucht vielmehr, die Lasten über vielfältige und verschlungene Kanäle zu sozialisieren. Ein ausgebauter Sozialstaat, relativ zentrale Tarifverhandlungen und ein bestenfalls korporativer Föderalismus sind notwendige institutionelle Voraussetzungen, um diesen Weg überhaupt gehen zu können. Die persistent hohe Arbeitslosigkeit zeigt, daß dieser Weg effizienzverschlingend ist. Was not tut, ist offenkundig: Die Beschäftigungsrisiken müssen stärker privatisiert werden. Das würde die Anpassungskapazität stärken und der Beschäftigung gut tun. Es ist kein Zufall, daß alle beschäftigungspolitisch erfolgreichen Länder diesen Weg gehen. Damit stehen Reformen der Tarifverhandlungen, des Sozialstaates und der föderalen Struktur sowie der Finanzverfassung im Mittelpunkt.

2.2. Der Niedergang des europäischen Sozialstaates - Eine Folge mangelnden Wettbewerbs

Die Europäer sind auf bestimmte institutionelle Errungenschaften besonders stolz. Dazu zählt zweifellos die europäische Variante des Sozialstaates. Er war gedacht als ein soziales Gegengewicht zu den „rohen“ Kräften des Marktes, die zwar den allgemeinen Wohlstand steigern, aber oft als ungerecht angesehen werden. Ursprünglich konzipiert als ein Schutz der Individuen vor dem Fall ins materiell Bodenlose, expandierte der europäische Sozialstaat kräftig, überwucherte das wirtschaftliche Geschehen und nahm ihm zeitweise die Luft zum Atmen (Tab. 2). Es scheint allerdings so, als ob sich die Zeiten geändert hätten. Der Markt holt sich das zurück, was ihm die Politik wider die ökonomische Vernunft in zwei Jahrhunderten in Europa abgerungen hat. Der europäische Sozialstaat kämpft gegenwärtig an mehreren Fronten ums Überleben. Er führt nicht nur einen Kampf gegen eine selbstzerstörerische Entwicklung, den er nicht aus eigener Kraft, sondern nur mithilfe des Wettbewerbs gewinnen kann. Er schneidet auch die eigenen lebensnotwendigen ökonomischen Wurzeln ab, da er die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt negativ beeinflusst.

Tab. 2: Der öffentliche Sektor in ausgewählten europäischen Staaten

Land	Staatsquote ^a		Sozialbudgetquote ^b	Erweiterte Transferquote ^c	Quote der laufenden Einnahmen ^d		Defizitquote ^e	
	1960	1993	1993	1993	1960	1993	1960	1993
	Relation zum Bruttoinlandsprodukt in vH							
Belgien	30,3	57,0	27,6	43,0	27,5	50,1	-	- 6,6
Dänemark	24,8	63,8	33,2	47,5	27,3	58,3	3,1	- 4,5
Deutschland ^f	32,4	49,1	27,6 ^m	-	35,0	45,5	3,0	- 2,9
Finnland	26,6	62,1	35,4 ^j	43,8 ^j	29,7	52,8	3,9	- 7,8
Frankreich	34,6	54,9	30,9	38,9	34,9	47,0	0,9	- 5,8
Griechenland	17,4 ⁱ	51,2 ⁱ	16,3	32,5	21,1	40,2	-	-
GB	32,2	45,6	27,8	33,9	29,9	36,8	- 1,0	- 7,8
Irland	28,0	43,0 ⁱ	21,3 ^j	31,6 ^j	24,8	40,1 ⁱ	- 2,4	- 2,2 ^j
Italien	30,1	56,5	25,8	41,7	28,8	46,5	- 0,9	- 9,5
Niederlande	33,7	59,0	33,6	48,0	33,9	55,0	0,8	- 3,3
Norwegen	29,9	56,5 ^k	-	-	33,1	55,3 ^k	3,8	- 0,3 ^k
Österreich	35,7	53,4	-	-	34,4	48,6	- 0,5	- 4,1
Portugal	17,0	42,9 ⁱ	15,0 ^j	26,3 ^j	17,6	37,6 ^j	0,6	- 5,3 ^j
Schweden	31,0	74,1	-	-	32,1	59,0	2,0	-13,4
Schweiz	17,2 ⁱ	36,7 ⁱ	-	-	23,3	36,0	-	-
Spanien	-	48,7	24,0	31,6	18,1	40,1	-	- 7,5
EU der 12^g	-	-	27,8	-	-	-	-	-
OECD-Europa^h	31,3	52,2	-	-	30,9	45,0	0,8	- 6,3

^aRelation der gesamten Staatsausgaben zum Bruttoinlandsprodukt.

^bRelation der Ausgaben für den Sozialschutz zum Bruttoinlandsprodukt

(Sozialschutzleistungen, Verwaltungskosten und sonstige laufende Ausgaben für den Sozialschutz)

^cSozialbudgetquote + Quote der Zinsen auf die Staatsschuld + Subventionsquote
Zinsen u. Subventionen = Laufende Auszahlungen - Staatsverbrauch - Sozialversicherungsbeiträge

^dIm wesentlichen Relation der direkten und indirekten Steuern sowie der Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, aber auch Gebühren und Beiträge, zum Bruttoinlandsprodukt

^eRelation der Nettokreditaufnahme zum Bruttoinlandsprodukt (negatives Vorzeichen).

^fFrüheres Bundesgebiet.

^gOhne neue Länder und Berlin-Ost; Sozialbudgetquote einschl. neue Länder und Berlin-Ost

^hOhne neue Länder und Berlin-Ost.

ⁱNur laufende Auszahlungen.

^j1992

^k1991

^l1990

^m Einschließlich neue Länder und Berlin-Ost: 31,0 vH.

Quelle: Sievert, O. (1996), S. 11.

Das eigentliche Problem des vor allem umlagefinanzierten Sozialstaates ist das "moral hazard"-Verhalten seiner Mitglieder (Berthold, 1997). Wenn die Individuen einen Versicherungsvertrag abgeschlossen haben, verändern sie ihr Verhalten. Ein sorgloserer Umgang der Versicherten mit

den versicherten Risiken ist unvermeidlich. Es zeigt sich in der Arbeitslosenversicherung in individuellem, externem und kollektivem "moral hazard". In der Rentenversicherung äußert es sich in vorzeitigem Ruhestand, der immer früher über die flexible Altersgrenze, Berufs- und Erwerbsunfähigkeit begonnen wird. Aber auch das demographische "moral hazard" ist nicht zu unterschätzen, trägt es doch mit dazu bei, daß für die erwerbstätige Generation wenig Anreize existieren, so viele Kinder in die Welt zu setzen, damit die Finanzkraft der Alterssicherung erhalten bleibt. Das "Verantwortungsvakuum" in der Krankenversicherung ermutigt "moral hazard" sowohl auf der Seite der Versicherten als auch der Leistungsanbieter. Alles in allem: Der mangelnde Wettbewerb in den Systemen der sozialen Sicherung begünstigt "moral hazard"-Verhalten und ist damit die treibende Kraft steigender Ausgaben.

Ein weiteres Problem entsteht durch die politische Einflußnahme auf sozialstaatliche Institutionen. Die politischen Entscheidungsträger haben einen kurzen Zeithorizont, sie denken in Legislaturperioden. Sie sind schnell bei der Hand, die Lösung von Problemen in die Zukunft zu verschieben. Eine Lösung der Probleme könnte sich zwar politisch auszahlen, die Erträge fallen aber häufig erst nach Ablauf einer Legislaturperiode an. Der Umbau ineffizienter Systeme der sozialen Sicherung wird weiter aufgeschoben, neue umlagefinanzierte Systeme, wie die Pflegeversicherung, werden eingeführt. Mindestens genau so schwer wiegt, daß in Demokratien die umverteilungspolitischen Aktivitäten zu groß sind und oft wenig zielbezogen ausfallen. Nach der Logik polit-ökonomischen Denkens ist es für die politischen Entscheidungsträger sinnvoll, möglichst viele Gruppen fühlbar zu begünstigen und die finanziellen Lasten möglichst unfühlbar auf die breite Masse zu verteilen. Es verwundert deshalb nicht, wenn die umverteilungspolitischen Aktivitäten zu groß ausfallen und den eigentlich Bedürftigen nur bedingt zugute kommen. Eine Umverteilung zugunsten der nicht ganz Armen und zu Lasten der nicht ganz Reichen (Külp, 1975) ist an der Tagesordnung. Alles in allem: Der mangelnde Wettbewerb auf den politischen Märkten begünstigt sozialstaatliche Wohltaten der politischen Entscheidungsträger und erhöht die finanziellen Ausgaben.

Ein weiteres Problem entsteht, weil der umlagefinanzierte Sozialstaat seine ökonomischen Wurzeln auf den Arbeitsmärkten abschneidet. Er tut dies zum einen über die Systeme der sozialen Sicherung. Steigende Lohnnebenkosten machen den Steuer- und Abgabenkeil breiter und verringern die Konsum- und erhöhen die Produktreallohne. Die Nachfrage nach Arbeit geht zurück. Gleichzeitig verringert die europäische Variante der Arbeitslosenversicherung mit hohen Lohnersatzraten, langer Bezugsdauer und laxen Zumutbarkeitskriterien das individuelle Arbeitsangebot und die unternehmerische Arbeitsnachfrage. Der Sozialstaat macht sich auf dem Arbeitsmarkt zum anderen mit Arbeitsstandards bemerkbar, die den Rubikon der ökonomischen Effizienz längst überschritten haben. Dies gilt für die ausgeprägten Regelungen des Kündigungsschutzes, Sozialplanpflichten und Allgemeinverbindlichkeitserklärungen. Es trifft aber auch für die Sozialhilfe zu, die faktisch einen Mindestlohn festlegt, der für die wenig qualifizierten Ar-

beitnehmer oft zum unüberwindbaren Hindernis wird und die Arbeitsanreize lähmt. Der Sozialstaat erodiert seine eigenen ökonomischen Grundlagen auf dem Arbeitsmarkt, weil er den Faktor Arbeit direkt teurer macht und gleichzeitig die Macht der Arbeitsplatzbesitzer stärkt.

Die verbreitete Vorstellung, wonach offenere Güter- und Faktormärkte in der Europäischen Union die Wurzel allen sozialpolitischen Übels sind, ist unbegründet. Offenere Güter- und Faktormärkte verstärken den institutionellen Wettbewerb auch im Bereich des Sozialen. Er legt offen wo der europäische Sozialstaat gegenüber marktlichen Versicherungslösungen noch komparative Vorteile hat. Dies ist mit Ausnahme der Absicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit bei den Wechselfällen des Lebens nicht mehr der Fall. Im Vorteil ist er allerdings nach wie vor, wenn es darum geht, die Individuen gegen den Fall ins materiell Bodenlose zu schützen. Offene Güter- und Faktormärkte sind nicht die Ursache für die Probleme des europäischen Sozialstaates. Sie fungieren über den institutionellen Wettbewerb nur als Bote, der die Nachricht schneller überbringt, wo der europäische Sozialstaat keine Zukunft mehr hat.

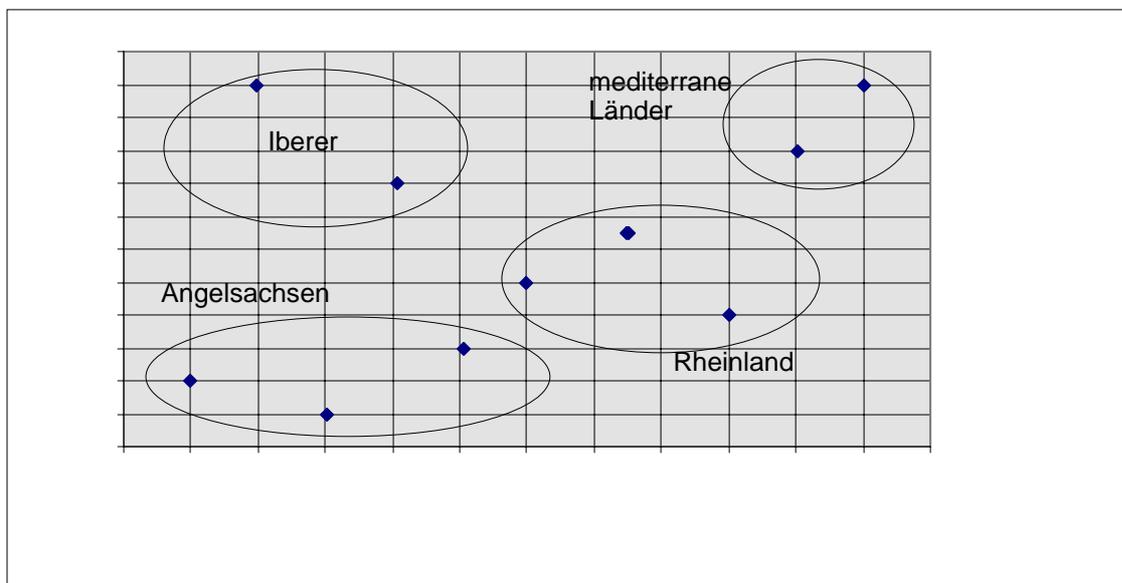
Alles in allem: Je schneller man in Europa den Sozialstaat auf eine stärker marktliche Basis stellt, die den veränderten komparativen Vorteilen im Bereich des Sozialen auch Rechnung trägt, um so eher ist wieder eine effiziente Absicherung gegen die Wechselfälle des Lebens und ein wirksamer Schutz vor dem Sturz ins Bodenlose möglich. Gleichzeitig wird die Anpassungskapazität auf den Arbeitsmärkten gestärkt, weil ein wichtiger Kanal verstopft wird, über den Anpassungslasten externalisiert werden. Dem Teufelskreis von steigenden Abgaben und Arbeitslosigkeit wird damit zumindest von Seiten des Sozialstaates ein Riegel vorgeschoben. Wirklich verstopft werden die Möglichkeiten, Lasten zu externalisieren, allerdings erst, wenn auch auf den Arbeitsmärkten dezentraler verhandelt und der fiskalische Kanal über einen wettbewerblichen Föderalismus dicht gemacht wird.

2.3. Rückläufiges wirtschaftliches Wachstum - Ein Produkt marktwidriger Regulierungen

Die hochentwickelten Länder wachsen weltweit seit Mitte der 60er Jahre viel langsamer als früher. Die europäischen Volkswirtschaften bilden da keine Ausnahme. Der Rückgang war in Europa allerdings nicht nur ausgeprägter als anderswo, er trifft die europäischen Länder auch recht unterschiedlich. Es ist per se noch kein Zeichen mangelnder Effizienz, wenn ein Land eine geringere Wachstumsrate als ein anderes aufweist. Haben die Individuen in einem Land weniger Lust zu arbeiten oder zu sparen, fällt das wirtschaftliche Wachstum geringer aus als in einer Volkswirtschaft, in der das Arbeitsangebot und die private Ersparnisbildung größer sind (Lucas, 1988; Rebelo, 1991). Ein wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf kann erst entstehen, wenn die Allokation verzerrt wird. Dafür gibt es viele Gründe. Ein großer Teil der Regulierungen auf den europäischen Güter- und Arbeitsmärkten zählen dazu.

Die Wirtschaftspolitik im Europa der 50er und 60er Jahren war vorrangig bestrebt, die Effizienz zu steigern, indem sie bestehende Hindernisse und Hemmnisse auf den Güter- und Faktormärkten aus dem Weg räumte. Dies änderte sich in den 70er Jahren grundlegend. Nun gewannen vor allem Gerechtigkeitsziele an Bedeutung. Die Folge war ein Ausbau des Sozialstaates. Die Leistungen der Systeme der Sozialen Sicherung wurden erhöht, der Umfang der umverteilungsbedingten Transfers stieg an, die staatlichen Regulierungen auf den Arbeitsmärkten nahmen zu. Es waren nicht nur die Arbeitnehmer, die staatlichen Schutz suchten, auch Unternehmungen und einzelne Sektoren - Agrar, Kohle, Stahl, Werften - versuchten, sich mit staatlicher Hilfe - Regulierungen und Subventionen - den "unsozialen" Folgen des Wettbewerbs auf den Gütermärkten zu entziehen. Aber auch zukunftssträchtige Branchen - Telekommunikation, Dienstleistungen - konnten dem finanziellen Doping nicht entsagen.

Abb. 1: Regulierung auf den Güter- und Arbeitsmärkten in Europa



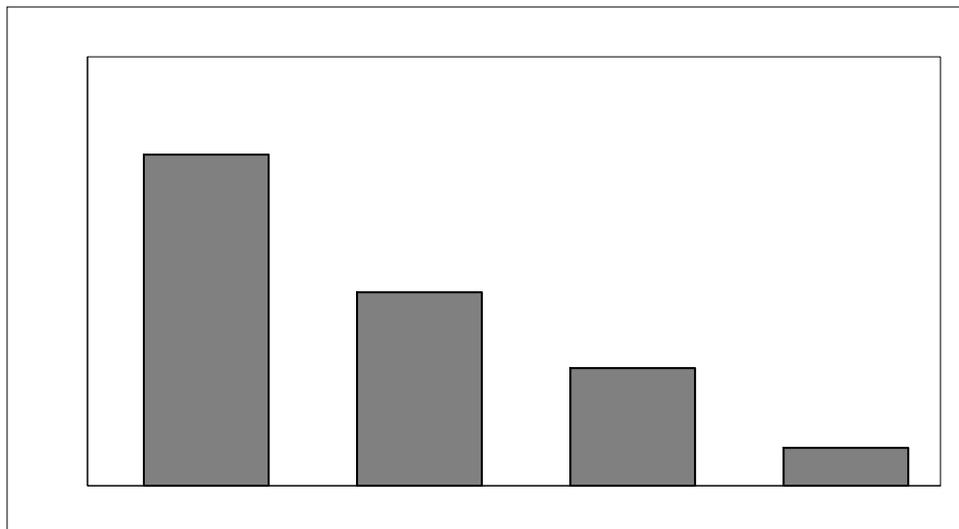
Die Ziffern geben den Rang wieder: 1 bedeutet die geringste, 11 die höchste Regulierung.

Quelle: Koedjik, K. / Kremers, J. (1996), S. 451.

Es verwundert nicht, wenn in der Europäischen Union ein enger negativer Zusammenhang zwischen den nationalen Regulierungen auf Güter- und Arbeitsmärkten und den Raten des wirtschaftlichen Wachstums existiert. Man kann die europäischen Länder nach dem Grad der Regulierungen auf Güter- und Arbeitsmärkten in vier Gruppen einteilen. Dabei haben erwartungsgemäß die Länder mit schwacher Regulierung sowohl auf Güter- als auch Arbeitsmärkten (Angelsachsen) die höchsten Wachstumsraten. Demgegenüber wachsen die mediterranen Länder mit einer hohen Regulierungsdichte sowohl auf Güter- als auch Arbeitsmärkten am langsamsten. Das war zu erwarten. Das eigentlich spannende Ergebnis erhält man für die Ländergruppen mit einer hoher Regulierungsdichte auf Gütermärkten und schwächeren Regulierungen auf Arbeits-

märkten (Rheinland) und umgekehrt (Iberer). Dabei zeigt sich der dominante Einfluß der Gütermarktregulierungen auf das wirtschaftliche Wachstum. Er ist in etwa doppelt so stark wie die Regulierungen auf den Arbeitsmärkten (Koedijk/Kremers, 1996).

Abb. 2: Wirtschaftswachstum nach Ländergruppen



* Durchschnittliches reales Wachstum im privaten Sektor (in vH), pro Kopf der 15 bis 64 - jährigen, Jahresdurchschnitt 1981-93.

Quelle: Koedijk, K. / Kremers, J. (1996), S. 451.

Wenn man in Europa wieder zu einem höheren wirtschaftlichen Wachstum kommen will, scheint es notwendig, die Regulierungsdichte auf allen Märkten zu verringern und da, wo Regulierungen notwendig und sinnvoll sind, auf effizientere Lösungen zu setzen. Die größten Wachstumsimpulse kann man erwarten, wenn es gelingt, die nach wie vor stark regulierten Güter- und Dienstleistungsmärkte zu deregulieren. Ein Abbau von Regulierungen auf den Arbeitsmärkten verstärkt diesen Effekt. Die positiven Rückwirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum fallen allerdings wesentlich bescheidener aus als die Impulse, die von funktionsfähigeren Gütermärkten kommen. Eine Deregulierung auf den Arbeitsmärkten ist allerdings vor allem aus beschäftigungspolitischen Überlegungen sinnvoll. Mehr Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten ist der Schlüssel zum Abbau der Arbeitslosigkeit in den Ländern der Europäischen Union.

Alles in allem: Je schneller in der Europäischen Union die Güter- und Arbeitsmärkte dereguliert werden, desto eher werden die allokativen Verzerrungen verringert und das Tempo des wirtschaftlichen Wachstums wieder beschleunigt. Vor einer Illusion sei allerdings gewarnt: Wirkliche Erfolge an der Beschäftigungsfront erzielt man allein mit einem höheren wirtschaftlichen Wachstum nicht. Ein spürbarer Abbau der Arbeitslosigkeit setzt funktionsfähigere Arbeitsmärkte und damit kräftige deregulierende Schritte auf den Arbeitsmärkten voraus, die den Wettbewerb auch auf diesen Märkten wieder in Kraft setzen. Wirkliche Erfolge auf den Arbeitsmärkten und beim wirtschaftlichen Wachstum werden sich allerdings erst dann einstellen, wenn auch der So-

zialstaat reformiert ist und institutionelle Schritte unternommen wurden, die auch der föderalen Struktur und der Finanzverfassung wettbewerbliche Elemente verpassen, so daß finanzielles Doping erschwert wird und die Budgetrestriktionen der Tarifpartner gehärtet werden.

3. Was muß in Europa getan werden, um wirtschaftlich wieder auf die Beine zu kommen?

Die desolante Lage auf den Arbeitsmärkten Europas, die Krise des europäischen Sozialstaates und die mangelnde Dynamik des wirtschaftlichen Wachstums in Europa haben eine gemeinsame Ursache: den fehlenden Wettbewerb. Interventionistische nationale Regulierungen degradieren den Wettbewerb sowohl auf Güter- und Faktormärkten als auch im Bereich des Sozialen und zwischen den Gebietskörperschaften zur Restgröße. Das korporatistische Konsensmodell dominiert in weiten Teilen der Europäischen Union. Damit fallen wirtschaftspolitische Entscheidungsbezugnis und Verantwortung oft auseinander. Der Verwischung von Verantwortung sind Tür und Tor geöffnet. Es verwundert deshalb nicht, wenn versucht wird, die unumgänglichen Anpassungslasten zu sozialisieren. Dies bekommt allerdings weder der Beschäftigung noch dem wirtschaftlichen Wachstum. Die finanzielle Krise des umlagefinanzierten Sozialstaates ist damit unumgänglich. Was in der Europäischen Union not tut, ist mehr Wettbewerb.

3.1. Klare beschäftigungspolitische Verantwortung - Keine gemeinsame Arbeitsmarktpolitik

Der Kampf gegen die persistent hohe Arbeitslosigkeit in den Ländern der Europäischen Union kann nur gewonnen werden, wenn es gelingt, die Anpassungskapazität auf den nationalen Arbeitsmärkten zu erhöhen. Das ist nur möglich, wenn der gegenwärtige Zustand, in dem die beschäftigungspolitische Verantwortung verwischt wird, ein Ende hat. Damit müssen alle die Kanäle verstopft werden, über die Anpassungslasten auf Dritte abgewälzt werden. Das härtet die Budgetrestriktionen der Tarifpartner und sorgt für mehr Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten. Dieser Effekt tritt aber nur ein, wenn es auf nationaler Ebene gelingt, grundlegende institutionelle Veränderungen vorzunehmen. Eine Reform der Tarifverhandlungen ist vordringlich, ohne gleichzeitige institutionelle Veränderungen des Sozialstaates und der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten geht es aber nicht.

Es gilt, dem Preis für Arbeit wieder seine eigentliche Funktion zurückzugeben. Er soll, sowohl was die Lohnhöhe als auch was die Lohnstruktur angeht, adäquat auf die Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten reagieren. Die Arbeitslosigkeit läßt sich nur dann spürbar verringern, wenn die Tarifvertragsparteien bereit sind, der differenzierten sektoralen, regionalen und qualifikatorischen Entwicklung auch Rechnung zu tragen. Es ist unabdingbar, die Arbeitsmarktordnung so

umzugestalten, daß der Arbeitsmarkt funktionsfähiger wird und flexibler auf Herausforderungen reagieren kann. Die Tarifvertragsparteien müssen gezwungen werden, ihre beschäftigungspolitische Verantwortung wieder wahrzunehmen und sie nicht auf den Staat abzuwälzen. Letztlich geht es darum, zu betriebsnäheren Abschlüssen zu kommen. Nur diese sind eine adäquate Antwort auf das markant veränderte Umfeld einer globalisierten Weltwirtschaft (Berthold, 1998b).

Es ist auch erforderlich, die Anreize der Arbeitslosen zu verringern, länger als unbedingt notwendig arbeitslos zu bleiben. Die Erfahrungen vor allem in den skandinavischen Ländern zeigen, daß es sehr sinnvoll sein kann, die staatlich organisierte Arbeitslosenversicherung so umzugestalten, daß nicht nur die Dauer des Bezugs von Leistungen stärker begrenzt wird, sondern auch härtere berufliche und regionale Zumutbarkeitskriterien eingeführt werden. Diese Reformmaßnahmen würden zwar dazu beitragen, daß es trotz der gegenwärtigen Art des sektoralen Strukturwandels vom industriellen Bereich zum Dienstleistungssektor wieder einfacher wird, die entstehende Arbeitslosigkeit zu absorbieren. Wunderdinge sollte man allerdings von einer solchen Reform der Arbeitslosenversicherung nicht erwarten. Unabdingbar ist eine stärker differenzierte und wesentlich flexiblere Lohnstruktur, wenn man Erfolg haben will.

Diese Problematik stellt sich in voller Schärfe bei den wenig qualifizierten Arbeitnehmern, die einen Großteil der Langzeitarbeitslosen ausmachen. Die Produktivität dieser Gruppe von Arbeitnehmern stimmt mit den gezahlten Löhnen nur deshalb überein, weil bei weitem nicht alle beschäftigt werden. Es gibt deshalb nur zwei Möglichkeiten: Entweder man zahlt auch bei gering qualifizierten Arbeitnehmern produktivitätsorientierte Löhne oder man versucht, sie zu qualifizieren. Die erste Möglichkeit scheidet in Europa oft aus, weil sie zu Einkommen unterhalb des Existenzminimums führen kann. Der zweite Weg ist die aktive Arbeitsmarktpolitik. Sie ist aber keine Wunderwaffe gegen Arbeitslosigkeit. Die Wirksamkeit selbst einer sehr aktiven Arbeitsmarktpolitik ist begrenzt, wenn sie auf sich allein gestellt ist und von der Lohnpolitik im Stich gelassen wird. Das größte Problem besteht darin, daß sich der Staat bei einer solchen Politik zum "employer of last resort" entwickelt. Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist nur in absoluten Notfällen und zeitlich begrenzt akzeptabel. Sie kann das Problem der Arbeitslosigkeit nicht lösen (Berthold/Fehn, 1997).

Die vorwiegend strukturellen Probleme auf den europäischen Arbeitsmärkten machen es notwendig, daß sich die Verursacher dieser Probleme daran machen, ihre Hausaufgaben zu erledigen. Gefordert sind die nationalen Tarifvertragsparteien und die nationalen politischen Entscheidungsträger. Wenn es den Politikern auf nationaler Ebene gelingt, die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Kanäle zu verstopfen, über die Anpassungslasten externalisiert werden, wird sich der Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten verschärfen. Den Tarifpartnern bleibt dann über kurz oder lang keine andere Wahl als sich nach einem neuen institutionellen Rahmen umzusehen, der im Interesse beider ist. Der Druck, solche institutionellen Reformen durchzuführen, wird in dem

Maße verstärkt, wie die Güter- und Kapitalmärkte europa- und weltweit geöffnet werden. Die Tendenz hin zu dezentraleren, betriebsnäheren Tarifverhandlungen wird verstärkt, die sektoralen, regionalen und betrieblichen Besonderheiten werden viel stärker zu Kenntnis genommen, die Arbeitslosigkeit wird abgebaut. Das ist aber nicht alles: Wenn die sozialpolitischen Kanäle verstopft werden, indem man den Wettbewerb im Bereich des Sozialen verschärft und so den nationalen Sozialstaat auf eine solidere marktliche Basis stellt, können sich auch die Beschäftigungschancen der gering qualifizierten Arbeitnehmer verbessern. Dies ist immer dann der Fall, wenn es gelingt, die Arbeitnehmer über alle Qualifikationen hinweg produktivitätsorientiert zu entlohnen und das Arbeitseinkommen so um Transfers zu ergänzen, daß die negativen allokativen Nebenwirkungen möglichst gering ausfallen.

Es gibt keinen Grund, die ökonomisch sinnvolle Strategie, die Arbeitslosigkeit auf nationaler Ebene zu bekämpfen, zugunsten einer europaweiten Aktion aufzugeben. Eine gemeinsame Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene ist eindeutig kontraproduktiv. Die strukturellen Reformen auf den Arbeitsmärkten müssen von den nationalen Tarifpartnern und den nationalen politischen Entscheidungsträgern angepackt werden. Gemeinsame, europaweite Aktionen können den nationalen Akteuren die Last der institutionellen Veränderung nicht abnehmen. Die Versuchung der politischen Entscheidungsträger auf europäischer Ebene ist viel zu groß, auf kreditfinanzierte, nachfragepolitische Aktivitäten und verstärkte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auszuweichen. Dies wäre eine unangemessene Strategie, um mit der strukturellen Arbeitslosigkeit fertig zu werden, weil sie die beschäftigungspolitische Verantwortung weiter verwischen würde.

Alles in allem: Die vorwiegend strukturelle Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union sollte am besten auf nationaler, besser noch auf dezentraler Ebene vor Ort bekämpft werden. Es muß dafür Sorge getragen werden, daß beschäftigungspolitische Kompetenz und Verantwortung wieder stärker übereinstimmen. Dies ist am besten auf nationaler Ebene zu verwirklichen. Zentrale, europaweite beschäftigungspolitische Aktivitäten sind wenig geeignet, weil sie weitere Schleußen öffnen, durch die Lasten externalisiert werden. Es spricht vieles dafür, daß solche Veranstaltungen nur Beruhigungspillen mit langanhaltenden schädlichen Nebenwirkungen für Steuerzahler, Sozialstaat und Arbeitslose sind. Damit wird aber die irrige Vorstellung weiter genährt, wonach nicht die Tarifpartner, sondern vor allem der Staat für die Situation am Arbeitsmarkt verantwortlich sei.

3.2. Mehr Wettbewerb im Bereich des Sozialen - Keine Sozialunion in Europa

Der europäische Sozialstaat befindet sich am Rande des finanziellen Abgrundes, weil man ihm Aufgaben aufbürdet, die Kapital- und Versicherungsmärkte effizienter erledigen können. Er hat

seine komparativen Vorteile bei der Produktion von sozialer Sicherheit weitgehend verloren. Der schärfere Standortwettbewerb deckt diese strukturellen Schwächen des gegenwärtigen Sozialstaates schonungslos auf. Wenn man nicht auf die protektionistische Karte setzt, nimmt der Zwang zu, die Systeme der sozialen Sicherung effizienter zu gestalten. Der Standortwettbewerb rückt die Stellung des Sozialstaates in einer marktwirtschaftlichen Ordnung wieder zurecht. Er war und ist gedacht als ein Sicherungsnetz gegen Risiken, für die auf privaten Märkten eine effiziente Vorsorge nicht möglich ist. Dies gilt beim heutigen Zustand der Kapital- und Versicherungsmärkte allenfalls noch für die Arbeitslosenversicherung, nicht aber für die Kranken- und Rentenversicherung (Berthold, 1998a).

Das Gesicht der Krankenversicherung wird sich ändern. Mit wenigen Maßnahmen kann man eine marktliche Reform auf den Weg bringen. Die grundlegende Voraussetzung ist, daß die Individuen frei entscheiden können, bei welcher privaten oder staatlichen Versicherung sie sich versichern. Die regulierenden Eingriffe des Staates sollten sich auf drei beschränken: Notwendig ist eine allgemeine Versicherungspflicht in Höhe einer gewissen Mindestsicherung. Damit wird verhindert, daß sich Individuen nicht absichern und später dem Staat zur Last fallen. Daneben ist ein Kontrahierungszwang der Versicherungsanbieter geboten. Dies ist notwendig, damit auch schlechte Risiken einen adäquaten Versicherungsschutz erhalten können. Schließlich müssen auch risikobezogene Kompensationszahlungen der Versicherer untereinander bei einem Wechsel der Versicherten möglich werden. Nur so wird garantiert, daß sich ein effizienzsteigernder Wettbewerb auf den Versicherungsmärkten entwickeln kann.

Es führt kein Weg daran vorbei, auch bei der Alterssicherung sind private, kapitalfundierte Versicherungslösungen längerfristig sinnvoll und unausweichlich. Die Vorteile gegenüber umlagefinanzierten Systemen lassen sich vor allem für die junge Generation in Mark und Pfennig ausdrücken (Glismann/Horn, 1997). Das konstituierende Prinzip ist auch in diesem Falle, daß die Individuen ihre Versicherung frei wählen können. Damit scheidet Lösungen aus, die mit staatlichem Zwang operierende, umlagefinanzierte Alterssicherung mit Kapital zu fundieren. Um einige regulierende Eingriffe kommt man aber auch bei privaten Versicherungslösungen nicht herum: Notwendig ist zweifellos eine allgemeine Versicherungspflicht in Höhe einer bestimmten Mindestsicherung. Daneben bedarf es allerdings auch einer effizienten Versicherungsaufsicht durch den Staat (Wiss. Beirat BMWi, 1998). Die Probleme schlechter Risiken und die Schwierigkeiten des Transfers der angesparten finanziellen Mittel beim Wechsel der Versicherung treten bei der privaten Alterssicherung nicht auf. Weitere regulierende Eingriffe sind deshalb auch nicht notwendig.

Die Versicherungsmärkte sind gegenwärtig noch nicht so, daß sie die Individuen effizient gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit absichern können. Dies wird wohl auch in absehbarer Zeit eine sozialstaatliche Aufgabe bleiben müssen. Der Grund ist einfach: Arbeitslosigkeit ist ein nur

schwer versicherbares Risiko, ein effizienter Risikoausgleich ist auf privaten Versicherungsmärkten schwer möglich. Die finanziellen Probleme der Arbeitslosenversicherung lassen sich kaum lösen, wenn man nur darauf setzt, den Versicherungsgedanken zu stärken. Notwendig ist eine ursachenadäquate Therapie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Dabei kann nur mehr Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt helfen. Die verschiedenen Formen des "moral hazard"-Verhaltens in der Arbeitslosenversicherung lassen sich verringern, wenn einerseits die Beiträge stärker nach individuellen und strukturellen Merkmalen differenziert und verschiedene Leistungspakete zu unterschiedlichen Beiträgen angeboten, andererseits die Lohnersatzleistungen verringert oder degressiv gestaltet, die Bezugsdauer verkürzt und an Auflagen zur Weiterqualifizierung gekoppelt und die Zumutbarkeitskriterien verschärft werden.

Damit aber nicht genug. Der moderne europäische Sozialstaat wird auch den Kampf gegen die Armut anders führen müssen. Dies ist seine originäre Aufgabe. Er muß garantieren, daß die Individuen im Falle des wirtschaftlichen Scheiterns nicht materiell ins Bodenlose fallen. Diese Aufgabe hat er in der Vergangenheit vernachlässigt, weil sich die politischen Entscheidungsträger einerseits lieber im wählerwirksamen Bereich der Mittelklasse getummelt haben und der Sozialstaat andererseits den Kampf gegen die Armut mit teilweise stumpfen Waffen geführt hat. Die gegenwärtige Ausgestaltung der Sozialhilfe in Deutschland hält nicht nur beschäftigte Arbeitnehmer in der Armutsfalle gefangen, sie lädt auch zum Mißbrauch ein. Die Instrumente im Kampf gegen die Armut müssen so gewählt werden, daß die Vorteile in Form von mehr sozialer Gerechtigkeit nicht durch die Nachteile einer verminderten Leistungsbereitschaft überkompensiert werden. Die Vorschläge, die gemacht wurden, um zu verhindern, daß Individuen in der Arbeitslosigkeits- und Armutsfalle enden, sind Legion. Sie reichen von einem Bürgergeld über unterschiedliche Varianten einer zielgruppenorientierten negativen Einkommensteuer bis zu verschiedenen Formen von Gutscheinelösungen für Langzeitarbeitslose (Fehn, 1997; Jerger/Spermann, 1997).

Die Krise des gegenwärtigen Sozialstaates läßt sich somit nur mit einer grundlegenden institutionellen Reform lösen, die einerseits den effizienzsteigernden Wettbewerb auf den Versicherungsmärkten nutzt und andererseits nach neuen, weniger effizienzverschlingenden Instrumenten zur Bekämpfung der Armut sucht. Eine solche Reform ist auf nationaler Ebene umzusetzen. Ein Handlungsbedarf auf der Ebene der Europäischen Union besteht nicht. Dies ist offenkundig, wenn es darum geht, die Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung zu privatisieren. Bei der auch zukünftig staatlich organisierten Arbeitslosenversicherung besteht ebenfalls kein Harmonisierungsbedarf. Die Weichen sind auf nationaler Ebene zu stellen, wenn man den Versicherungsgedanken in der Arbeitslosenversicherung stärken will. Eine europäische Lösung wäre kontraproduktiv (Berthold, 1997a). Da man nie genau weiß, welche konkrete Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung die besten Ergebnisse liefert, ist man auf die Hilfe des institutionellen

Wettbewerb angewiesen, um diese Wissenslücke zu verringern. Eine europäische Arbeitslosenversicherung würde diesen Wettbewerb ausschalten und das Wissensproblem verstärken.

Es ist auf den ersten Blick weniger eindeutig, ob man den Kampf gegen die Armut auf nationaler Ebene überhaupt erfolgreich führen kann. Der Grund ist einfach: Es wird befürchtet, daß bei offenen Güter- und Faktormärkten in Europa der Kampf gegen die Armut mangels Masse früher oder später eingestellt werden müsse. Das ist allerdings nicht der Fall. Wird der Kampf gegen Armut effizient geführt, wird der Standort attraktiver. Die Rate der Kriminalität geht zurück, der soziale Friede wird stabiler, die Streikhäufigkeit sinkt. Die international mobilen Produktionsfaktoren verlassen das Land nicht. Ein weiteres kommt hinzu: Die Bereitschaft der Individuen, die zwar effizienzsteigernden aber oft auch ungemütlichen Regeln des marktwirtschaftlichen Systems zu akzeptieren, nimmt zu. Die marktwirtschaftliche Ordnung wird gefestigt. Die Erträge aus Investitionen werden ebenso sicherer wie der Nutzen aus dem Konsum. Es steht nicht zu befürchten, daß das Kapital einen weiten Bogen um ein Land macht, wenn Armut effizient bekämpft wird. Eine zentrale, europaweite Politik zur Bekämpfung der Armut ist nicht notwendig.

Alles in allem: Eine Reform des Sozialstaates ist nur erfolgreich, wenn im Bereich des Sozialen mehr Wettbewerb zugelassen wird. Nur auf diese Weise läßt sich das eigentliche Problem des Sozialstaates, das "moral hazard"-Verhalten seiner Mitglieder in den Griff bekommen. Diese Aufgabe müssen die nationalen politischen Entscheidungsträger anpacken. Der Ansatz einer europäischen Sozialunion ist grundverkehrt, weil er dem Wettbewerb kartellartige Zügel anlegt. Notwendig ist allerdings auch, daß sich der Sozialstaat bei den umverteilungspolitischen Aktivitäten zurücknimmt und auf den Kampf gegen die Armut beschränkt. Dies ist bei unvollkommenen politischen Märkten leichter gesagt als getan. Auch hier kann nur wieder mehr Wettbewerb helfen, wenn schon nicht direkt auf politischen Märkten, dann doch über einen schärferen institutionellen Wettbewerb. Es liegt auf der Hand, daß eine koordinierte Politik der Umverteilung in Europa diesen Wettbewerb zur Strecke bringen würde.

3.3. Vollendung des europäischen Binnenmarktes - Offenheit statt Festung

Die geringe Wachstumsdynamik in Europa kann nur erhöht werden, wenn es gelingt, den Wettbewerb auf Güter- und Dienstleistungsmärkten zu verschärfen. Dies macht es notwendig, einerseits die Hemmnisse abzubauen, die den Wettbewerb auf diesen Märkten behindern. Dazu zählen eine Vielzahl staatlicher und tarifvertraglicher Regulierungen. Es ist andererseits notwendig, die Wettbewerbsverzerrungen zu unterbinden, die durch staatlich verordnetes finanzielles Doping entstehen. Eine Reform der Finanzverfassung ist unabdingbar. Schließlich muß dafür Sorge getragen werden, daß in den "sensiblen" Bereichen die Barrieren gegenüber Handelspartnern außerhalb der Europäischen Union beseitigt werden, die nicht nur durch gemeinsame handelspoliti-

sche Maßnahmen der Europäischen Union, sondern auch durch industriepolitische Aktivitäten errichtet werden (Berthold/Hilpert, 1996).

Vor allem im Dienstleistungssektor existieren in den meisten Ländern der Europäischen Union erhebliche Zutrittsbarrieren. Neben den vielfältigen wachstumshemmenden Regulierungen im Bereich der ungebundenen Dienstleistungen (Begrenzung von Finanzinnovationen, Zugangsbarrieren auf den Versicherungsmärkten, Begrenzung der Werbezeiten im Fernsehen, staatliche Postmonopole, Quoten für europäische Filmproduktionen etc.) müssen auch die erheblichen Hindernisse bei den gebundenen Dienstleistungen (Ladenschlußgesetze, hohe Grundstückspreise und Ladenmieten wegen stark regulierter Bodenmärkte etc.) abgebaut werden. Die Lage ist außerhalb des Dienstleistungssektors teilweise noch schlimmer. Die vielfältigen regulierenden Eingriffe des Staates in die Agrar-, Energie-, Stahl-, Textil- und Verkehrsmärkte sind Legion (Soltwedel u.a., 1986; Deregulierungskommission, 1990). Der Virus staatlicher Regulierungen hat inzwischen auch "zukunftsträchtige" Branchen, wie etwa die Bio- und Gentechnologie oder die Luft- und Raumfahrt, befallen.

Die staatlichen Regulierungen gehen in allen diesen Bereichen zumeist mit erheblichen finanziellen Beihilfen einher. Die Subventionszahlungen verzerren den Wettbewerb um ein weiteres. Der Stahlmarkt ist ein gutes Beispiel dafür, wie regulierende staatliche Eingriffe und finanzielle Beihilfen des Staates ineinandergreifen und eine Interventionsspirale auslösen, die nur schwer wieder zu stoppen ist (Berthold, 1994a). Es ist deshalb unbedingt notwendig, nicht nur die regulierenden staatlichen Eingriffe in diesen Bereichen abzubauen, sondern auch dem Subventionsunwesen in Europa zu Leibe zu rücken. Die Mitgliedsländer der Europäischen Union und ihre nachgeordneten Gebietskörperschaften sind nicht in der Lage, dem Verlangen nationaler Interessengruppen nach finanziellem Doping zu entsagen. Die Beihilfeaufsicht der EU-Kommission ist eine, wenn auch nicht sehr effiziente Möglichkeit.

Eine andere, möglicherweise ursachenadäquatere Therapie besteht darin, in der Europäischen Union stärker auf einen wettbewerblichen Föderalismus zu setzen. Es wäre schon viel gewonnen, wenn sich dieser Gedanke auf der Ebene der Mitgliedsländer realisieren ließe. Notwendig ist eine klare Zuordnung von fiskalpolitischer Kompetenz und Verantwortung für die verschiedenen staatlichen Ebenen (Blankart, 1998, 16 - 17; Inman/Rubinfeld, 1997; Qian/Weingast, 1997). Es muß alles vermieden werden, was diese fiskalpolitische Verantwortung verwischt. Die Prinzipien der fiskalischen Äquivalenz und der Konnexität müssen wieder mit Leben erfüllt werden. Das bedeutet für die Ausgaben- und Aufgabenseite, daß marktwidrige Regulierungen auf Güter- und Faktormärkten abgebaut und Subventionen zurückgefahren werden. Ein erster Schritt im Kampf gegen das finanzielle Doping besteht darin, die vielfältigen Mischfinanzierungen zu verringern, die Kompetenzen der untergeordneten Gebietskörperschaften zu erhöhen und den wild wuchernden horizontalen und vertikalen Finanzausgleich zu beschneiden. Die fiskalpolitische Verantwor-

tung wird gestärkt, wenn auch auf der Einnahmeseite dafür Sorge getragen wird, daß das Verbundsystem bei den Steuern durch ein Trennsystem und damit auch mehr Steuerwettbewerb ersetzt wird und alle Gebietskörperschaften allein für ihre Schulden haften.

Alles das reicht aber noch nicht aus. Es ist auch für die Europäische Union notwendig, Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen klar zuzuordnen. Dies ist so einfach nicht, wie die normative Theorie des fiskalischen Föderalismus glauben machen will, wenn man polit-ökonomische Aspekte berücksichtigt (Persson/Roland/Tabellini, 1997; Feld/Kirchgässner, 1998). Die Erfahrung zeigt allerdings, daß sich in allokativer und distributiver Hinsicht eine Tendenz zu dezentralen Lösungen abzeichnet. Auch wenn im Vertrag von Maastricht das Prinzip der Subsidiarität verankert ist, kann von einer klaren Zuordnung von Aufgaben bisher keine Rede sein. Es ist notwendig, dafür Sorge zu tragen, daß die staatlichen Aufgaben nicht mehr vage durch Generalklauseln definiert werden. Geboten ist vielmehr, daß zum einen die hoheitlichen Aufgaben klar beschränkt werden und zum anderen den Prinzipien des wettbewerblichen Föderalismus, der fiskalischen Äquivalenz und Konnexität auch in der Europäischen Union entsprechend Rechnung getragen wird. Das ist unbedingt notwendig, um zu verhindern, daß sich die Tendenz zur Zentralisierung weiter fortsetzt und die finanzpolitische Verantwortung weiter verwischt wird.

Damit aber nicht genug. Es ist mindestens ebenso wichtig, die Barrieren zu beseitigen, die von der Europäischen Union gegenüber Drittländern errichtet wurden. Da die Handelspolitik in der Europäischen Union im wesentlichen Aufgabe der EU-Kommission ist, sind nationale bilaterale Lösungen nicht mehr möglich. Das Europa-Abkommen ist ein erster vorsichtiger Schritt, die Märkte der Europäischen Union den mitteleuropäischen (Visegrad-)Ländern zu öffnen, die Osterweiterung der Europäischen Union wäre die Vollendung. Dieses Abkommen zeigt die Schwierigkeiten, die generell mit einer Öffnung der Gütermärkte verbunden sind. Während einerseits der Widerstand der Unternehmungen in der Europäischen Union gegen eine Öffnung der Märkte beträchtlich ist, weil mehr Wettbewerb ihr komfortables Leben als "Insider" empfindlich stört, bestehen andererseits erhebliche Probleme, die entstehen, weil die mitteleuropäischen Anbieter nicht immer ohne Subventionen auskommen und auch schon mal versuchen, mit Dumping-Aktivitäten einen Wettbewerbsvorteil zu erlangen.

Wenn es in den Ländern der Europäischen Union gelingt, die Güter- und Dienstleistungsmärkte nicht nur nach innen, sondern auch nach außen zu öffnen und die finanziellen Beihilfen des Staates abzubauen, verstärkt man den Wettbewerb auf diesen Märkten. Ein intensiverer Wettbewerb auf den europäischen Güter- und Dienstleistungsmärkten trägt aber dazu bei, daß nicht nur die Produktivität aller Produktionsfaktoren, auch die des Faktors Arbeit ansteigt, sondern auch die unternehmerische Nachfrage nach Arbeitskräften lohnelastischer wird. Während ein Anstieg der Arbeitsproduktivität die Beschäftigung nur erhöht, wenn die "Insider-Outsider"-Falle beseitigt wird, trägt vor allem eine lohnelastischere Arbeitsnachfrage dazu bei, daß die Arbeitsplatz-

besitzer gezwungen werden, auf eintretende Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten wesentlich flexibler mit den Löhnen zu reagieren. Damit sorgen offenere Güter- und Dienstleistungsmärkte nicht nur für mehr wirtschaftliches Wachstum, sie haben auch positive Nebenwirkungen auf die Beschäftigung.

Offenere Märkte steigern paradoxerweise aber auch die Anreize und die Möglichkeiten für Unternehmen, sich wettbewerbswidrig zu verhalten. Sie kooperieren grenzüberschreitend oder einigen sich auf kartellartige Strukturen, und weltweit häufen sich Zusammenschlüsse und Übernahmen. Man muß deshalb der Gefahr ins Auge sehen, daß private Wettbewerbsbeschränkungen die eben erst erreichte Liberalisierung des Außenhandels wieder zunichte machen. Es drängt sich auf, diesen Aktivitäten einen Riegel vorzuschieben (Immenga 1995). Die Europäische Union ist deshalb gefordert, eine wirksame Wettbewerbsordnung durchzusetzen. Bisher sind ihre Aktivitäten halbherzig und politischer Einflußnahme unterworfen.

Alles in allem: Die mangelnde Wachstumsdynamik in Europa läßt sich nur in den Griff bekommen, wenn es gelingt, den Wettbewerb auf den europäischen Güter- und Faktormärkten zu intensivieren. Dies macht es erforderlich, einen adäquaten ordnungspolitischen Rahmen zu installieren, der den Wettbewerb auf Güter- und Arbeitsmärkten, im Bereich des Sozialen und zwischen den Gebietskörperschaften stärkt. Da es ohne regulierende Eingriffe und finanzielle Beihilfen des Staates für die privaten Akteure auf Güter- und Faktormärkten nur schwer möglich ist, den Wettbewerb wirksam zu beschränken, sind deregulierende Maßnahmen unumgänglich, wenn man wieder mehr wirtschaftliches Wachstum will, das zwar das Problem der Arbeitslosigkeit allein nicht löst, aber mit dazu beiträgt, die Lage auf den Arbeitsmärkten zu entspannen. Die eigentlich spannende Frage ist aber, ob damit zu rechnen ist, daß diese ordnungspolitischen Reformen bei unvollkommenen politischen Märkten in Europa auch in die Tat umgesetzt werden.

4. Wie werden die Weichen in Europa gestellt - für mehr oder weniger institutionellen Wettbewerb?

Die Probleme in Europa entstehen, weil man vor allem im kontinentaleuropäischen korporatistischen Konsensmodell zunächst alles daran setzt, die Anpassungslasten zu sozialisieren. Das macht es allerdings erforderlich, den Wettbewerb auf Güter- und Dienstleistungsmärkten, vor allem aber auf den Arbeitsmärkten und im Bereich des Sozialen ebenso einzuschränken wie zwischen den Gebietskörperschaften. Wenn Europa wieder eine wirtschaftliche und politische Perspektive haben will, muß es den korporatistischen Weg schleunigst verlassen und den Wettbewerb in allen Bereichen zulassen. Nur so ist es grundsätzlich möglich, die Budgetrestriktionen von Tarifpartnern und politischen Entscheidungsträgern auf sozialer und föderaler Ebene so zu

härten, daß arbeitsmarkt-, sozial- und verteilungspolitischer Unfug unwahrscheinlicher wird. Damit wären nicht nur fiskalische, sondern auch stabilitätspolitische Gefahren gebannt.

Es steht zu befürchten, daß die unvollkommenen politischen Märkte, die auch in Europa dominieren, mit dazu beitragen, daß der Wunsch nach schärferem Wettbewerb in allen Bereichen und härteren Budgetrestriktionen für die wirtschaftlichen und politischen Akteure möglicherweise unerfüllt bleibt. Es ist in Demokratien grundsätzlich schwer, das politisch in die Tat umzusetzen, was ökonomisch sinnvoll ist. Da die politischen Entscheidungsträger die notwendigen deregulierenden Schritte auf den Arbeits- und Gütermärkten, beim Sozialstaat und im Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften wenn überhaupt, dann nur sehr zögerlich tun werden, sind wir auf die Hilfe des institutionellen Wettbewerbs angewiesen. Welche Perspektive Europa hat, hängt deshalb wohl vor allem davon ab, wie die Weichen gestellt werden, für mehr oder weniger institutionellen Wettbewerb.

Der institutionelle Wettbewerb trägt dazu bei, daß die regional und national recht unterschiedlichen institutionellen Arrangements einem Effizienzvergleich ausgesetzt werden. Er lebt von der Arbitrage zwischen den verschieden ausgeprägten institutionellen Regelungen. Dieser Prozeß der institutionellen Arbitrage wird über den internationalen Handel und die Wanderung von Produktionsfaktoren vorangetrieben. Stärker integrierte Güter- und Faktormärkte sind das Schwungrad, das den institutionellen Wettbewerb in Gang hält. Den Güter- und vor allem den Kapitalmärkten kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Nur wenn es auf diesen beiden Märkten gelingt, wettbewerbliche Strukturen zu installieren und zu erhalten, wird sich der heilsame Druck auf weniger effiziente arbeitsmarkt- und sozialpolitische sowie korporative föderative Arrangements verstärken. Die wirtschaftlichen Beziehungen werden stärker entpolitisiert, ökonomische Effizienzgewinne sind vorprogrammiert.

4.1. Lohn- und Tarifpolitik in Europa - Der Irrweg gemeinsamer Aktionen

Der Druck des institutionellen Wettbewerbs auf Löhne und Arbeitsbedingungen zwingt die Gewerkschaften zum Handeln. Vor allem die deutschen Gewerkschaften sind der Meinung, daß es nicht so sehr der internationale Handel und die Direktinvestitionen sind, die den institutionellen Wettbewerb verstärken. Vielmehr sei es vor allem das internationale Finanzkapital, das den Mechanismus der institutionellen Arbitrage in Gang setzt. Es verwundert deshalb nicht, daß immer wieder gefordert wird, den Kapitalverkehr einzuschränken, nicht nur international, sondern auch auf der Ebene der Europäischen Union. Eine Steuer auf Kapitaltransaktionen (Tobin-Tax) soll der vermeintlich zerstörerischen Jagd nach Renditen auf den Finanzmärkten endlich Einhalt gebieten. Der Druck des institutionellen Wettbewerbs würde verringert, überkommene Strukturen

auf den europäischen Arbeitsmärkten könnten ebenso leichter erhalten werden, wie ineffizient gewordene nationale institutionelle Arrangements des Sozialstaates.

Es gibt keinen ökonomischen Zweifel: Dieser Weg ist ganz eindeutig ein Irrweg. Man versucht mit interventionistischen und protektionistischen Mitteln eine Entwicklung aufzuhalten, die letztlich nicht aufzuhalten ist. Die Freiheit des internationalen Kapitalverkehrs und die Freiheit der Güter- und Dienstleistungsmärkte gehören untrennbar zusammen. Eingriffe in den internationalen Kapitalverkehr widersprechen nicht nur der Philosophie des europäischen Binnenmarktes, sie behindern auch die internationale Arbeitsteilung. Damit erzielen zwar die Länder mit den größten institutionellen Defekten kurzfristig scheinbar Erfolge, weil man die Geschwindigkeit des unvermeidbaren strukturellen Wandels verlangsamt. Letztlich stellen sich aber wohl alle Mitgliedsländer der Europäischen Union schlechter, weil sie zumindest auf Teile der möglichen Erträge aus der internationalen Arbeitsteilung verzichten.

Es liegt auf der Hand, daß vor allem die Gewerkschaften in den hochentwickelten Mitgliedsländern der Europäischen Union versuchen werden, die Lohn- und Tarifpolitik zu europäisieren. Damit soll vermieden werden, daß es zu einer arbeitskostenorientierten "beggar-my-neighbour"-Politik in Europa kommt. Ein verschärfter Wettbewerb um die Lohnhöhe und national unterschiedlich ausgestaltete sozialpolitische und arbeitsrechtliche Schutzbestimmungen soll damit verhindert werden. Die Probleme einer zentralen europäischen Lohn- und Tarifpolitik sind aber offenkundig. Zum einen können weder betriebliche noch sektorale und regionale Unterschiede adäquat berücksichtigt werden. Wenn die realen wirtschaftlichen Gegebenheiten negiert werden, sinkt die Anpassungskapazität der europäischen Volkswirtschaften. Die Arbeitslosigkeit in Europa steigt weiter an. Zum anderen machen es europaweit geführte Tarifverhandlungen wieder möglich, die Europäische Zentralbank zum Sündenbock für Beschäftigungskrisen in der Europäischen Union zu machen. Der Druck nimmt zu, die Lohn- und Tariffehler der Tarifvertragsparteien über inflationäre Entwicklungen zu korrigieren. Die institutionellen Vorkehrungen, die installiert wurden, um die Europäische Zentralbank von (tarif)politischem Druck unabhängig zu machen, werden auf eine harte Probe gestellt (Berthold, 1997b).

Die Gefahr, daß es zu einer europäischen Lohn- und Tarifpolitik aus einem Guß kommt, ist gegenwärtig allerdings eher gering zu veranschlagen (Molitor, 1995, 179 - 180). Die europäischen Gewerkschaften sind nicht nur augenblicklich, sondern auch zukünftig wohl zu schwach, um sich europaweit zu organisieren. Europaweit auftretende Gewerkschaften mit gleichen Zielen und europäischen Streikkassen sind momentan nur schwer vorstellbar. Die Interessenlage der Unternehmungen in Europa ist außerdem viel zu heterogen, als daß mit europaweit agierenden Arbeitgeberverbänden zu rechnen wäre. Während einige Unternehmensverbände zwar an einer solchen Tarifpolitik interessiert sind, weil sie die Arbeitskosten der Konkurrenten aus Niedrig-

lohnländern beeinflussen können, sehen andere die Chance, auch in europäischen Regionen mit niedrigeren Löhnen und weniger stark ausgebauten Arbeitsschutzbestimmungen zu investieren.

Vor diesem Hintergrund basteln die Gewerkschaften seit einiger Zeit an einer Strategie einer koordinierten Lohn- und Tarifpolitik. Sie wollen in Fragen der Lohn- und Tarifverhandlungen zu freiwilligen Kooperationen zwischen einigen wenigen Gewerkschaften in ähnlich strukturierten Kernländern der Europäischen Union kommen, die vor allem über intra-industriellen Handel miteinander verbunden sind. Eine solche begrenzte supra-nationale Koordination der Gewerkschaften aus den Hochlohnländern der Europäischen Union kann sich grundsätzlich zur Keimzelle für eine Europäisierung der Arbeitsbeziehungen entwickeln. Die Gefahr einer Kernsozialunion in der Europäischen Union liegt auf der Hand. Damit wächst allerdings auch die Gefahr, daß die Budgetrestriktion der Tarifvertragspartner wieder aufgeweicht wird. Die Wahrscheinlichkeit, daß die Europäische Zentralbank zum Sündenbock für eine unbefriedigende Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt gemacht wird, nähme zweifellos zu. Die Gefahr inflationärer Entwicklungen stiege an.

Dennoch: Wenn protektionistische Aktivitäten weltweit keine neue Blüte erleben, spricht nicht viel dafür, daß es in Europa eine gemeinsame Lohn- und Tarifpolitik geben wird. Die weltweite Entwicklung auf den Arbeitsmärkten zeigt etwas anderes: Die Lohn- und Tarifverhandlungen finden immer stärker auf dezentraler Ebene statt (Berthold, 1998b). Es sind nicht mehr die nationalen Vereinbarungen, die das Feld beherrschen. Selbst die regionalen und sektoralen Lohn- und Tarifabschlüsse verlieren zusehends an Bedeutung. Es dominieren immer stärker betriebsnähere Vereinbarungen. Das ist angesichts des sektoralen strukturellen Wandels, der veränderten Struktur der Arbeitsnachfrage aber auch wegen der neuen Partnerschaft zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern nicht weiter verwunderlich (Berthold/Fehn, 1996, 72; Klodt u.a. 1997). Der stärkere internationale Handel und das weltweit mobile Kapital treiben diesen Prozeß voran. Wenn der Prozeß der Globalisierung anhält, wird es auch den Tarifpartnern in Europa schwerfallen, einen wettbewerbsfeindlichen Sonderweg in der Lohn- und Tarifpolitik zu gehen.

Alles in allem: Der schärfere institutionelle Wettbewerb in der Europäischen Union setzt den partikularen Interessen der Tarifpartner ganz erheblich zu. Es sind allerdings nicht nur die gewerkschaftlichen Vertreter der Arbeitnehmer, die ihre verbandspolitischen Felle davonschwimmen sehen. Auch die Vertreter der Arbeitgeberverbände erkennen immer klarer, daß ihre Organisationsinteressen in Gefahr geraten. Es verwundert deshalb nicht, daß beide in einem Boot sitzen, wenn es darum geht, alles zu tun, um zu verhindern, daß es zu betriebsnäheren Tarifaueinandersetzungen kommt. Wenn es den Interessenvertretern der Gewerkschaften und Arbeitgeber nicht gelingt, die politischen Entscheidungsträger dafür zu gewinnen, auf die protektionistische Karte zu setzen, werden sie den Prozeß hin zu einer wesentlich dezentraleren Lohn- und Tarifpolitik nicht aufhalten können. Eine wichtige ordnungspolitische Aufgabe besteht deshalb darin, allen

protektionistischen Tendenzen, auch denen in sozial- und umweltpolitischer Verkleidung, weltweit Einhalt zu gebieten.

4.2. Gemeinsame Währung in Europa - Die Gefahr einer fiskalischen Haftungsgemeinschaft

Die Entscheidung, in der Europäischen Union eine gemeinsame Währung zu installieren, ist eine politische. Das muß nicht bedeuten, daß diese Entscheidung ökonomisch für zu leicht befunden wird. Nur die politischen Entscheidungen, die ökonomisch solide fundiert sind, haben im politischen Prozeß auch längerfristig Bestand. Wenn das gemeinsame Geld stabil ist, geraten politische und ökonomische Ziele nicht in Konflikt. Eine stabile Währung produziert positive alloka-tive Effekte, die sich in höherem wirtschaftlichem Wachstum und mehr Beschäftigung niederschlagen. Das wären angesichts der desolaten Lage auf den Arbeitsmärkten, der finanziellen Krisen des umlagefinanzierten Sozialstaates und der mangelnden Wachstumsdynamik in der Tat keine schlechten Aussichten. Es steht allerdings zu befürchten, daß eine gemeinsame Währung in Europa den institutionellen Wettbewerb verringert, weil sich die Währungsunion zu einer fiskalischen Haftungsgemeinschaft entwickelt.

Es ist nicht leicht, die Frage schlüssig zu beantworten, ob es in einer Währungsunion gelingen wird, die nationalen fiskalpolitischen Aktivitäten wirksam zu disziplinieren. Das erste Fragezeichen taucht auf, wenn es darum geht, ob es möglich ist, den Haftungsausschluß (Art. 104b EGV) faktisch durchzusetzen. Der Weg, auf dem dieser unterlaufen wird, ist durch zwischenstaatliche Transfers und Zahlungen aus den Strukturfonds vorgezeichnet (Heinemann, 1995, 610). Damit sinken vor allem in den hochverschuldeten Mitgliedsländern die effektiven Kreditkosten. Die Bonitätsrisiken dieser Länder gehen zurück und mit ihnen auch die Risikozuschläge. Fiskalisches "moral hazard"-Verhalten wird aber auch durch den Kohäsionsfonds begünstigt. Die Transferzahlungen an Mitgliedsländer verbessern zum einen deren Bonitätsbewertung und erweitern den Verschuldungsspielraum. Die Vergabe von EIB-Krediten ist zum anderen mit einer Garantie der Europäischen Union verbunden. Dies verbessert die Kreditkonditionen für die Mitgliedsländer. Schließlich entfällt in einer Währungsunion auch der Risikozuschlag für den Abwertungsverdacht der Akteure auf den Devisenmärkten hinsichtlich bestimmter Mitgliedsländer. Dies alles trägt dazu bei, daß die Anreize zunehmen, sich stärker zu verschulden.

Das fiskalische "moral hazard"-Verhalten in einer Währungsunion wird auch noch aus einem anderen Grunde gestärkt. Eine Haftungsgemeinschaft unterschiedlich großer Länder wirkt nach allen Erfahrungen asymmetrisch (Homburg, 1997, 106 - 107). Die Anreize vor allem der kleineren Länder, finanzielle Hilfe der anderen in Anspruch zu nehmen, sind besonders groß. Der Grund ist einfach: Während große Länder die Folgen ihres fiskalpolitischen Fehlverhaltens zu

einem großen Teil selbst tragen müssen und alle anderen finanziell mit in die Tiefe reißen, werden kleine Länder nur mit einem Bruchteil der von ihnen verursachten fiskalischen Lasten belastet. Der Anreiz, fiskalpolitisch über die Stränge zu schlagen ist deshalb bei kleinen Ländern besonders groß. Die Verschuldungsgrenzen des Vertrags von Maastricht sind deshalb das Papier nicht wert, auf dem sie stehen. Es steht zu befürchten, daß in einer Währungsunion die kleinen Länder die großen ausbeuten.

Es spricht schließlich vieles dafür, daß eine Währungsunion mit dazu beiträgt, eine Gemeinschaftskompetenz für die Fiskalpolitik zu begründen. Zumindest zwei Gründe stärken diese Vermutung: Es wird zum einen unvermeidlich zum Streit zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern kommen. Solche Streitigkeiten lassen sich aber am leichtesten zu Lasten von Dritten und damit zu Lasten zukünftiger Generationen lösen. Wenn der Stabilitätspakt das hält, was manche versprechen, dann nimmt zweifellos die Neigung der Nettozahler in der Europäischen Union zu, den zentralen EU-Instanzen die Möglichkeit einzuräumen, sich auf den internationalen Kapitalmärkten zu verschulden (Berthold, 1997b, 29 - 31). Diese Entwicklung wird zum anderen zweifellos deshalb verstärkt, weil in einer Währungsunion auf asymmetrische Schocks nicht mehr mit anpassungsfähigen nominellen Wechselkursen reagiert werden kann. Damit nehmen die innergemeinschaftlichen Schwankungen und regionalen Ungleichgewichte in Europa zu. Dies ist eine gute Begründung für die europäischen Institutionen, wie etwa die EU-Kommission, mehr Aufgaben an sich zu ziehen und die fiskalpolitischen Aktivitäten stärker zu europäisieren.

Die europäischen Institutionen streben eine solche Gemeinschaftskompetenz seit langem an, weil das eigene Budget, Ansehen und die politische Macht steigt. Wie die Erfahrungen immer wieder zeigen, sind zentralistische Tendenzen in einer Währungsunion zwangsläufig (Vaubel, 1995). Es ist nur eine Frage der Zeit, bis auch supra-nationale EU-Instanzen weitere wirtschafts-, fiskal- und sozialpolitische Aufgaben an sich ziehen. Es wäre allerdings verfehlt anzunehmen, daß eine Europäisierung der Fiskalpolitik die Probleme einer zu starken staatlichen Kreditnahme verringern würde. Das Gegenteil ist richtig: Die Schwierigkeiten nehmen vielmehr noch zu. Die politischen Märkte auf der Ebene der Europäischen Union sind nämlich unter den gegenwärtigen Bedingungen in Europa um ein Vielfaches unvollkommener als die unvollkommenen nationalen politischen Märkte (Berthold, 1992, 104 - 105). Der Anreiz der zentralen politischen Entscheidungsträger zu fiskalischem "moral hazard"-Verhalten, dieses Mal direkt zu Lasten zukünftiger Generationen, nimmt zu.

Aber: Die Erfahrung lehrt, daß immer dann, wenn Ungleichgewichte entstehen, automatisch Gegenkräfte ans Werk gesetzt werden. Es ist unbestritten, daß die welt- und europaweit stärker integrierten Güter- und Faktormärkte weniger effiziente institutionelle Arrangements unter Druck setzen. Damit kommen nicht nur die wirtschaftspolitischen Entscheidungen auf den Prüfstand, auch die Größe und Gestalt von lokalen, regionalen und nationalen Gebietskörperschaften stehen

zur Disposition. Es spricht einiges dafür, daß die zunehmende ökonomische Integration die politische Desintegration beschleunigt (Alesina/Spolaore, 1995; Bolton/Roland/Spolaore, 1996; Alesina/Spolaore/Wacziarg, 1997; Bolton/Roland, 1996). Es ist kein Zufall, daß weltweit die Zahl der Nationalstaaten mit der ökonomischen Integration in der Nachkriegszeit beträchtlich zugenommen hat. Das ist aber nicht alles: Europaweit offenere Güter- und Faktormärkte stärken auch die Regionen zu Lasten der traditionellen Nationalstaaten. Damit nimmt auch der institutionelle Wettbewerb zwischen den europäischen Regionen zu. Wenn alles gut läuft, wird der wettbewerbliche Föderalismus in der Europäischen Union gefördert, der Trend zur Zentralisierung gebrochen.

Alles in allem: Die Gefahr des fiskalischen "moral hazard" in einer Europäischen Währungsunion ist trotz der Gegenkräfte der politischen Desintegration noch nicht gebannt. Wenn damit aber die Kreditnahme der europäischen Staaten ansteigt, erhöht sich auch der Druck auf die Europäische Zentralbank. Dann wäre allerdings eine angekündigte stabilitätsorientierte Geldpolitik der Europäischen Zentralbank nicht glaubwürdig. Wenn man die Lohn- und Tarifpolitik in einer Währungsunion wirklich disziplinieren will, reicht es deshalb nicht aus zu verhindern, daß man Geld selbst schaffen kann. Man muß auch dafür Sorge tragen, daß keiner das Geld anderer ausgeben darf. Ein wettbewerblicher Föderalismus wäre eine angemessene Strategie, das fiskalische Schlupfloch zu schließen.

4.3. Sozialpolitik in Europa - Der gefährliche Weg zu einer Sozialunion

Die Gefahr in Europa wird wachsen, daß die politischen Entscheidungsträger dem institutionellen Wettbewerb auch auf einem anderen Weg das Leben schwer machen werden. Es spricht vieles dafür, daß man versuchen wird, die Kanäle, über die institutionelle Arbitrage stattfindet, mit den Instrumenten der sozialen Protektion zu verstopfen. Die zunehmende wirtschaftliche und monetäre Integration in Europa verstärkt die Furcht, daß nationale soziale Errungenschaften auf der Strecke bleiben. Dies gilt für die vielen sozialpolitisch motivierten Regulierungen auf Güter- und Arbeitsmärkten ebenso wie für die vor allem umlagefinanzierten Systeme der sozialen Sicherung und die kaum mehr überschaubaren nationalen Aktivitäten der inter-personellen Umverteilung. Es verwundert deshalb nicht, daß der Ruf, soziale Institutionen vor dem Zugriff institutioneller Arbitrage zu schützen, auch in der Europäischen Union immer lauter werden wird.

Die Schlachtordnung im Kampf gegen den institutionellen Wettbewerb ist nicht schwer zu erraten. Die Arbeitsplatzbesitzer werden zusammen mit der älteren Generation, die noch Vorteile aus den umlagefinanzierten Systemen der sozialen Sicherung zieht und den vielen, durch umverteilungspolitische Maßnahmen scheinbar Begünstigten alles versuchen, den wettbewerblichen Prozeß zu behindern. Der soziale Status quo wird gegen die ökonomischen Gesetzmäßigkeiten an

drei Fronten verteidigt. Eine erste Verteidigungslinie wird errichtet, indem man versucht, die nationalen Unterschiede auf den Arbeitsmärkten und beim Sozialstaat finanziell zu überdecken. Die Instrumente sind bekannt: Unterschiedliche Formen der Umfinanzierung bei den Systemen der sozialen Sicherung, Subventionen an Unternehmungen und Regionen, verstärkte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und vieles andere mehr stehen auf der Tagesordnung. Da nur an Symptomen kuriert wird, gelingt es nicht, sich mit diesen Flickschustereien über die Runden zu retten.

Diese Strategie verspricht keinen großen Erfolg. Die finanziellen Mittel werden eher über kurz als lang zur Neige gehen. Spätestens dann wird man eine zweite Verteidigungslinie errichten. Die gemeinsame Währung wird das Tempo erhöhen, mit dem versucht wird, das sozialstaatliche Spielfeld in der Europäischen Union einzuebnen. Eine Sozialunion, die sozial- und arbeitsmarktpolitische Unterschiede verringert, ist nur eine Frage der Zeit. Der institutionelle Wettbewerb im Bereich des Sozialen wird immer stärker eingeschränkt werden, sozialer Protektionismus wird prächtig gedeihen. Das eigentliche Problem dieser Entwicklung besteht darin, daß man unter dem Deckmantel der sozialen Gerechtigkeit weniger entwickelten Regionen in der Europäischen Union mehr oder weniger viele Steine in den Weg legt, der Armut aus eigener Kraft zu entkommen (Berthold, 1993; Donges u.a., 1996). Damit werden vermehrt inter-regionale finanzielle Transfers in der Europäischen Union notwendig, die das Problem der staatlichen Verschuldung vergrößern und gleichzeitig Zentralisierungstendenzen in der Europäischen Union begünstigen. Von den weiteren Nachteilen einer "Transferwirtschaft", wie der Transferabhängigkeit der Empfänger und den Wachstumsverlusten der Zahler sei einmal abgesehen.

Da sich solche kartellartigen sozialstaatlichen Vereinbarungen auf der Ebene der Europäischen Union als Flop erweisen werden, wird man drittens über kurz oder lang mit offenerem protektionistischen Visier kämpfen. Dem institutionellen Wettbewerb kann man seine schärfsten Zähne nur ziehen, wenn man die Kanäle verstopft, über die er seine Wirkungen entfaltet. Damit sind zum einen protektionistische Maßnahmen auch auf den internen europäischen Güter- und Faktormärkten notwendig. Mehr Sand ins Getriebe der internationalen Kapitalströme (Tobin-Tax), weitere Behinderungen der europainternen Arbeitskräftewanderungen (Entsendrichtlinie) und "Fairness"-Klauseln im internationalen Handel gehören zweifellos dazu. Es steht zum anderen zu befürchten, daß die europäischen politischen Entscheidungsträger der Versuchung nicht widerstehen können, sich mit den Instrumenten der gemeinsamen Handelspolitik nach außen abzuschotten. Diese Versuchung wird in dem Maße wachsen, wie die beschäftigungspolitischen Nöte in der Europäischen Union zunehmen.

Es wird schwer werden, den protektionistischen Tendenzen in der Europäischen Union wirksam Einhalt zu gebieten, vor allem dann, wenn die beschäftigungspolitischen Schwierigkeiten noch zunehmen und der nationale Sozialstaat weiter erodiert. Die Stimmung in Europa ist schon ge-

genwärtig alles andere als pro institutionellen Wettbewerb. Die Aussage des französischen Soziologen Pierre Bourdieu verdeutlicht dies: "Die Verfechter eines neoliberalen Denkens predigen den Abbau des Sozialstaates: Dem muß ein europäischer Sozialstaat entgegengestellt werden, wenn es schon kein universeller Staat ist, der einer unumschränkten Herrschaft der Finanzmärkte ein Ende machen könnte". Diese in Europa weitverbreitete Einstellung ist nur auf den ersten Blick erstaunlich, wenn man bedenkt, daß die Prinzipien Markt, Wettbewerb und Nicht-Diskriminierung die Europäische Union wirtschaftlich groß gemacht haben. Ein Blick in die Geschichte zeigt allerdings das in Europa und nicht nur in Frankreich weit verbreitete merkantilistische Erbe.

Alles in allem: Es spricht vieles dafür, daß die politischen Kräfte ebenso wie die meisten Interessengruppen alles tun werden, den institutionellen Wettbewerb in Europa zu beschränken. Der Ruf der Gewerkschaften und der ihnen nahestehenden politischen Parteien wird lauter, die europäische Integration nicht nur als eine wirtschaftliche und monetäre Angelegenheit zu betrachten. Es sei vielmehr dringend notwendig, das "wirtschaftliche" Europa um eine soziale Komponente zu ergänzen. Es ist wohl nur eine Frage der Zeit, bis man daran gehen wird, das Gerippe einer Sozialunion zu installieren. Da finanzielle Ressourcen gegewärtig sowohl auf nationaler als auch europäischer Ebene zweifellos Mangelware sind, wird man versuchen, den "sozialen Fortschritt" stärker über "kostenlose" regulierende arbeitsmarkt- und sozialpolitische Regulierungen voranzutreiben.

4.4. Wettbewerbspolitik in Europa - Industrie- und handelspolitische Versuchungen

Das Binnenmarktprojekt 1992 war ein Meilenstein in der Geschichte der europäischen Integration. Obwohl noch unvollendet, wurden beachtliche deregulierende Schritte hin zu mehr Wettbewerb vor allem auf den Güter- und Kapitalmärkten gemacht. Der europaweite Handel hat zugenommen und vor allem der Produktionsfaktor Kapital ist mobiler geworden. Der Prozeß der institutionellen Arbitrage wird in erster Linie über den internationalen Handel und das international mobile Kapital vorangetrieben. Stärker integrierte Güter- und Kapitalmärkte sind das Schwungrad, das den institutionellen Wettbewerb in Gang hält. Der heilsame Druck auf weniger effiziente institutionelle Arrangements in Europa hat sich verstärkt. Die wirtschaftlichen Beziehungen wurden stärker entpolitisiert. Das ist das Erfolgsgeheimnis der wirtschaftlichen Integration in Europa. Die gegen Markt und Wettbewerb agierenden Tarifpartner sowie die Fiskal- und Sozialpolitiker haben solange keine Chance, den institutionellen Wettbewerb in der Europäischen Union wirksam auszuschalten, wie der Wettbewerb auf Güter- und Kapitalmärkten erhalten bleibt.

Es steht allerdings zu befürchten, daß sich diese wettbewerbliche Entwicklung zumindest auf den europäischen Gütermärkten nicht fortsetzen wird, weil in heterogenen Integrationsräumen, wie

der Europäischen Union, die wettbewerbspolitischen Weichen nicht auf freie Fahrt gestellt werden. Wenn sich Länder, die wirtschaftlich unterschiedlich entwickelt sind, in einem regionalen Integrationsraum zusammenschließen, ist der strukturelle Wandel, der durch offenere Güter- und Faktormärkte ausgelöst wird, besonders heftig. In solchen Integrationsräumen spielt der interindustrielle Handel nach wie vor eine wichtige Rolle. Er wird durch die geplante Osterweiterung nicht abnehmen, sondern vielmehr noch an Bedeutung gewinnen. Damit wird sich auch das Tempo des sektoralen Strukturwandels in den hochentwickeltesten Mitgliedsländern der Europäischen Union weiter erhöhen. Der industrielle Sektor wird ebenso wie gering qualifizierte Arbeitnehmer verlieren. Die Anreize auf nationaler Ebene nehmen deshalb zu, den Marktzutritt ausländischer Anbieter zu behindern und den Wettbewerb durch Subventionen zu verfälschen.

Was in dieser Situation eines verschärften sektoralen Strukturwandels notwendig ist, liegt auf der Hand: eine konsequente Wettbewerbspolitik in Europa. Das macht strenge Kontrollen von Beschränkungen des Wettbewerbs und von Verstößen gegen das Beihilfeverbot notwendig. Solche Kontrollen durch die EU-Kommission sind allerdings wenig wahrscheinlich. Es ist gegenwärtig schon so, daß diese Kontrollen ein Gemisch aus der Anwendung marktlicher Grundprinzipien und der Rücksichtnahme auf partikuläre Interessen sind (Sievert, 1996, 20). Die Wettbewerbskommissare werden von politischen Gremien ernannt und sind damit von politischem Druck nicht unabhängig. Obwohl sie sich in der Vergangenheit oft als relativ marktorientiert erwiesen haben, fällt es nicht schwer vorherzusagen, daß den partikulären Interessen um so mehr Bedeutung geschenkt werden wird, je größer die beschäftigungspolitischen Nöte sind, in denen sich die Mitgliedsländer der Europäischen Union befinden.

Es liegt nahe, dieses Problem mithilfe von zwei institutionellen Innovationen zumindest zu entschärfen: Zum einen würde ein wettbewerbslicherer Föderalismus in Europa, bei dem fiskalpolitisches Trittbrettfahrerverhalten schwerer möglich ist, die Anreize der Mitgliedsländer der Europäischen Union verringern, ein merkantilistisches Verhalten im Wettbewerb untereinander an den Tag zu legen (McKinnon, 1997, 90). Zum anderen würde sich eine unabhängige Wettbewerbsbehörde in der Europäischen Union sicherlich als resistenter gegen partikuläre Interessen erweisen und sich eher als politisch abhängige Instanzen im Zweifelsfall für den Wettbewerb entscheiden. Es ist allerdings mehr als unwahrscheinlich, daß sich die politischen Entscheidungsträger in Europa weiter durch politisch unabhängige Institutionen entmachten lassen. Die unabhängige Europäische Zentralbank ist schon vielen ein Dorn im Auge.

Die Gefahren für den Wettbewerb kommen noch aus einer anderen Ecke: Die Verträge von Maastricht haben der Europäischen Union eine problematische Kompetenz für industriepolitische Aktivitäten verschafft. Die Vorschriften sind zwar nicht so gehalten, daß daraus Unfug erwachsen muß. Die politische Erfahrung lehrt allerdings, daß aus der Ermächtigung zum Unfug im allgemeinen auch Unfug erwächst (Sievert, 1996, 20). Die traditionelle Industriepolitik ver-

sucht, Ressourcen in Branchen und Regionen zu lenken, von denen die politischen Entscheidungsträger meinen, daß sie aus wachstums- und beschäftigungspolitischen Gründen wichtig sind. Es zeigt sich allerdings tagtäglich, daß einer solchen Politik kaum Erfolg beschieden ist. Dies hat auch mit einem grundlegenden Informationsproblem zu tun, das die politischen Entscheidungsträger noch schlechter als die privaten wirtschaftlichen Akteure in den Griff bekommen. Da sie nicht wissen können, welches die Branchen mit den höchsten zukünftigen Erträgen sind, werden industriepolitische Aktivitäten oft benutzt, um unter dem Deckmantel eines angeblich höheren wirtschaftlichen Wachstums und größerer Beschäftigung spezifische Interessen zu verfolgen. Das Ende vom Lied ist fast immer ein intensiver Wettbewerb von Unternehmungen und Branchen um staatliche Subventionen. Bei diesem Wettbewerb fallen vor allem hohe Erträge für politisch einflußreiche Interessengruppen an.

Damit aber nicht genug. Der Vertrag von Maastricht sieht vor, die Industriepolitik als Instrument der strategischen Handelspolitik einzusetzen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union in den "Schlüsselindustrien" zu erhalten oder neu zu gewinnen. Mit den Instrumenten der strategischen Handelspolitik glaubt man, monopolistisch überhöhte Gewinne in Branchen mit wettbewerblichen Besonderheiten nach Europa zu lenken (Bletschacher/Klodt, 1991). Das Strickmuster ist einfach: Die politischen Entscheidungsträger versuchen, europäische Unternehmungen in diesen gewinnträchtigen Weltmärkten mithilfe staatlicher Schutz- und Fördermaßnahmen wettbewerbliche Vorteile zu verschaffen. Unternehmerische Aktivitäten, wie Forschung und Entwicklung, Produktion, Absatz von zukunftssträchtigen Branchen werden subventioniert, Branchen und Sektoren werden zu wettbewerblichen Ausnahmebereichen erklärt, handelspolitische Maßnahmen, wie Exportsubventionen und/oder Importbeschränkungen werden ergriffen, um diese Bereiche vor ausländischen Konkurrenten zu schützen.

Die Ergebnisse der theoretischen Überlegungen der strategischen Handelspolitik nehmen sich weniger beeindruckend aus, wenn man die teilweise sehr einfach gestrickten Modelle durch Modelle ersetzt, die ein breiteres Spektrum der Realität einfangen. Viel wichtiger ist allerdings, daß alle Formen der strategischen Handelspolitik die Güter- und Faktormärkte weniger funktionsfähig machen, weil sie den Wettbewerb auf nationaler und internationaler Ebene durch finanzielles Doping, staatlich dirigierte Kooperation zwischen Unternehmungen und massive Protektion einschränken (Berthold, 1994b). Es kommt hinzu, daß die fast unvermeidlichen ausländischen Retorsionsmaßnahmen nicht nur den internationalen Handel behindern, sondern auch die Mobilität der Produktionsfaktoren verringern. Alles in allem: Es spricht vieles dafür, daß industriepolitische Aktivitäten auch im Gewande der strategischen Handelspolitik für das wirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung schädlich sind.

Es erscheint absurd, aber die Entscheidung für mehr oder weniger Wettbewerb auf den europäischen Güter- und Dienstleistungsmärkten fällt auf den Arbeitsmärkten. Wenn es in den Mit-

gliedsländern der Europäischen Union nicht gelingt, die Arbeitsmärkte wettbewerbler zu gestalten, um die Arbeitslosigkeit zu verringern, wird nicht nur intern der Wettbewerb auf den Gütermärkten beschränkt und durch finanzielle Beihilfen verzerrt. Man wird auch der Versuchung nicht widerstehen können, sich mit gemeinsamen handelspolitischen Maßnahmen gegen den externen Wettbewerb aus Drittländern zu schützen. Trotz Binnenmarktprojekt und Währungsunion dominiert in weiten Teilen der europäischen Bevölkerung und der politischen Klasse in Europa nach wie vor der merkantilistisch unterfütterte Irrglaube, daß ein schärferer Wettbewerb auf Güter- und Dienstleistungsmärkten die Arbeitslosigkeit erhöhe. Es verwundert deshalb auch nicht, wenn der Vertrag von Maastricht das schon seit dem Jahre 1984 für die Europäische Union verfügbare "Neue handelspolitische Instrument" noch einmal ausdrücklich bestätigt.

Die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union hat einen protektionistischen Bias (Kösters, 1998). Ein wesentlicher Grund ist darin zu sehen, daß der EU-Kommission erhebliche diskretionäre Handlungsspielräume zugestanden werden, wenn es darum geht, die gemeinsame Handelspolitik konkret zu gestalten. Man darf sich deshalb nicht wundern, wenn die Kommission die Instrumente der gemeinsamen Handelspolitik auch wirklich nutzt. Es sind nach wie vor selektive Handelsbeschränkungen sowohl gegen einzelne Länder als auch Branchen möglich. Neben direkten mengenmäßigen Beschränkungen werden auch in Zukunft im Falle der "Not" freiwillige Exportselbstbeschränkungsabkommen, Anti-Dumping-Aktivitäten und Anti-Subventions-Maßnahmen eine erhebliche Rolle spielen. Aber auch mit versteckten Handelschranken, wie verschärften Ursprungsregeln, local-content-Vorschriften und Subventionen für heimische Industrien ("sensible Bereiche") wird man bei Bedarf operieren. Im Falle der "beschäftigungspolitischen Not" wird in der Europäischen Union die Versuchung wachsen, sich handelspolitisch eher protektionistisch zu verhalten.

Ein letztes: Der zunehmende Wettbewerbsdruck, der von den europäischen und weltweiten Gütermärkten ausgeht, fördert interventionistische und protektionistische Aktivitäten in der Europäischen Union. Die stärkere wirtschaftliche Integration trägt mit dazu bei, daß nationale Eigenheiten zusehends ökonomisch verdampfen (Böckenförde, 1997, 30). Anders ausgedrückt: Die nationalen institutionellen Arrangements stehen auf dem Prüfstand des internationalen Wettbewerbs. Damit werden aber nationalen Eigenheiten (institutionelle Arrangements), die den Rubikon der ökonomischen Effizienz überschritten haben, durch Erosion bedroht. Es liegt auf der Hand, daß die Mitgliedsländer in der Europäischen Union diese nationalen Eigenheiten zu lebenswichtigen nationalen Staatsinteressen erklären, die allein nationalen Regierungen, nicht aber der Europäischen Union obliegen. Demnach manifestiert sich die Souveränität des Staates über die Wirtschaft darin, welche unternehmerischen Tätigkeiten dem öffentlichen Interesse unabhängig vom Markt zugeordnet werden sollen (Mestmäcker, 1997, 15).

Es verwundert nicht, daß die solidarische Daseinsvorsorge in den Ländern der Europäischen Union zum Kern der nationalen Souveränität gezählt werden. Diese Entwicklung zieht allerdings schon weitere Kreise. So wird in der Europäischen Union immer öfter die Meinung vertreten, daß das europäische Gemeinschaftsrecht nationale Staatsmonopole etwa im Bereich der Energie unberührt lassen müsse (Mestmäcker, 1997, 15). Damit geraten aber die Fortschritte, die im Bereich des europäischen Binnenmarktes erzielt wurden, wiederum in große Gefahr. Die Erfolgsgeschichte der europäischen Integration ist untrennbar damit verbunden, daß es teilweise gelungen ist, den Wirtschaftsverkehr zu entpolitisieren. Die Europäische Union wird in Zukunft allergrößte Mühe haben, diese sicher geglaubten Errungenschaften auf dem Binnenmarkt gegen revisionistische Tendenzen in den Mitgliedsländern zu verteidigen. Die negativen Folgen für Wachstum und Beschäftigung sind offenkundig.

Alles in allem: Das Herzstück der europäischen Integration, die Vollendung des Binnenmarktes, ist selbst auf den Gütermärkten noch nicht in trockenen Tüchern. Die politischen Entscheidungsträger können sich den interventionistischen und protektionistischen Versuchungen nur schwer entziehen. Sie erliegen auch immer wieder den Verlockungen, den Wettbewerb durch finanzielles Doping zu verzerren. Die beschäftigungspolitischen Nöte und der Druck des institutionellen Wettbewerbs sind der Nährboden für solche Entwicklungen. Die Weichen werden in Europa nur dann wettbewerbspolitisch auf freie Fahrt gestellt, wenn sich die Lage am Arbeitsmarkt entspannt und die finanziellen Krisen des Sozialstaates ein Ende haben. Beides ist nur möglich, wenn in diesen Bereichen auf wettbewerbliche Lösungen gesetzt wird. Es erscheint zumindest gegenwärtig nicht einfach, sich vorzustellen, wie dies gegen den Widerstand der partikularen Interessen gelingen kann.

4. Schlußbemerkungen

Die Weichen in der Europäischen Union sind ordnungspolitisch beileibe nicht so gestellt, daß wettbewerbspolitischer Unfug ausgeschlossen werden kann. Der institutionelle Wettbewerb ist von vielen Seiten bedroht: Die wachsende Angst vor dem Verlust der nationalen Souveränität, die industriepolitischen Aktivitäten und die Maßnahmen der strategischen Handelspolitik gefährden nicht nur die Funktionsfähigkeit der Güter-, sondern auch der Faktormärkte. Die Europäische Währungsunion als fiskalische Haftungsgemeinschaft begünstigt Zentralisierungstendenzen, fördert die weitere Verwischung von Verantwortung und verzögert die Reform von Arbeitsmärkten und Sozialstaat. Es ist noch weitgehend unklar, inwieweit die Gegenkräfte einer politischen Desintegration, die aus der ökonomischen Integration erwachsen, auch in der Europäischen Union an Kraft gewinnen. Damit ist allerdings ein Teufelskreis von beschäftigungspolitischen Nöten, finanziellen Krisen des Sozialstaates, Wachstumsverlusten, interventionistischen

und protektionistischen Tendenzen und weiteren Problemen auf Arbeitsmärkten und Sozialstaat nicht auszuschließen.

Das "europäische Wunder" wiederholt sich nur, wenn die Güter- und Faktormärkte in der Europäischen Union wieder funktionsfähiger werden. Dies ist allerdings bei dem Bias der politischen Entscheidungsträger für den Status quo überhaupt nur denkbar, wenn sich der institutionelle Wettbewerb ungehindert entfalten kann. Die Chancen stehen nicht gerade gut, daß der interne Handel und vor allem die Mobilität von Arbeit und Kapital unbehindert bleiben. Die Vorliebe der europäischen Bevölkerung für eine gleichmäßige Verteilung macht den Wettbewerb, auch den institutionellen nicht gerade beliebt. Die Erträge der wirtschaftlichen und monetären Integration in Europa fallen aber wohl eher ungleichmäßig an, zumindest in der politisch relevanten kurzen Frist. Es ist somit nicht zu erwarten, daß Europa stark genug ist, sich ordnungspolitisch an den eigenen Haaren aus dem wirtschaftlichen Sumpf zu ziehen. Die Rettung kann allenfalls von außen kommen. Die Europäische Union wäre daher gut beraten, wenn sie sich wenigstens nach außen nicht abschirmt.

Literatur:

- Alesina, A. und E. Spolaore (1995), On the Number and Size of Nations. NBER Working Paper No. 5050. Cambridge, MA
- Alesina, A., E. Spolaore und R. Wacziarg (1997), Economic Integration and Political Disintegration. NBER Working Paper No. 6163. Cambridge, MA
- Berthold, N. (1992), Wirtschaftspolitik in Europa - Neue Wege nach Maastricht?, in: St. Griller (Hrsg.), Auf dem Weg zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?. Wien 1992, S. 99 - 130
- Berthold, N. (1993), Sozialunion in Europa. Tübingen
- Berthold, N. (1994a), Dauerkrise auf dem europäischen Stahlmarkt - Markt- oder Politikversagen? Bad Homburg
- Berthold, N. (1994b) Industriepolitik und Strategische Handelspolitik - Effiziente Instrumente der Wirtschaftspolitik?, in: K.-H. Hartwig (Hrsg.), Veränderte Arbeitsteilung in Europa - Brauchen wir eine Industriepolitik? Gespräche der List Gesellschaft N.F. Bd. 16, Baden-Baden, S. 113 - 142
- Berthold, N. (1997a), Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung. Tübingen
- Berthold, N. (1997b), Die Europäische Währungsunion: ein weiterer Schock für Europa?, in: O. G. Mayer und H.-E. Scharrer (Hrsg.), Schocks und Schockverarbeitung in der Europäischen Währungsunion. Baden-Baden, S. 11 - 44
- Berthold, N. (1998a), Sozialpolitik, in: P. Klemmer (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik. München, S. 945 - 999
- Berthold, N. (1998b), Endzeit der Flächentarife?, erscheint in: Bitburger Gespräche
- Berthold, N. und R. Fehn (1996), Evolution von Lohnverhandlungssystemen - Macht oder ökonomisches Gesetz? in: W. Zohlnhöfer (Hrsg.), Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand. Berlin, S. 57 - 94
- Berthold, N. und R. Fehn (1997), Aktive Arbeitsmarktpolitik - wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungsspielle? in: ORDO, 48, S. 411 - 435
- Berthold, N. und J. Hilpert (1996), Wettbewerbspolitik, Industriepolitik und Handelspolitik in der Europäischen Union: Der Weg zur richtigen Balance, in: R. Ohr (Hrsg.), Europäische Integration. Stuttgart u.a., S. 77 - 109
- Bertola, G. und A. Ichino (1995), Wage Inequality and Unemployment: United States versus Europe, in: NBER Macroeconomics Annual, Cambridge (Mass.) u.a., S. 13 - 54
- Bhagwati, J. und V. Dehejia (1994), Freer Trade and Wages of the Unskilled - Is Marx Striking Again? in: J. Bhagwati und M. Kostos (Hrsg.), Trade and Wages - Leveling Wages Down? Washington, D.C., S. 36 - 75
- Blankart, Ch. B. (1998), Politische Ökonomie der Zentralisierung der Staatstätigkeit. Humboldt-Universität zu Berlin. Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät. Discussion Paper Nr. 108. Berlin

- Bletschacher, G. und H. Klodt (1991), Braucht Europa eine neue Industriepolitik? Kieler Diskussionsbeiträge No. 177. Kiel
- Böckenförde, E.W. (1997), Wenn der europäische Stier vom goldenen Kalb überholt wird, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Juli 1997, S. 30.
- Bolton, P. und G. Roland (1995). The Break up of Nations: A Political Economy Analysis. CEPR Discussion Paper No. 1225. London
- Bolton, P., G. Roland und E. Spolaore (1996), Economic Theories of the Break-up and Integration of Nations, in: European Economic Review, 40, S. 697 - 705
- Decressin, J. und A. Fatás (1994), Regional Labour Market Dynamics in Europe. CEPR Discussion Paper No. 1258. London
- Deregulierungskommission (1990), Marktöffnung und Wettbewerb. 1. Bericht: Deregulierung als Programm? Das Versicherungswesen. Das Verkehrswesen. Bonn 1990
- Donges, J. u.a. (1996), Sozialunion für Europa? Bad Homburg
- Fehn, R. (1997), Der strukturell bedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa: Ursachen und Lösungsansätze. Baden-Baden
- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (1998), Fiskalischer Föderalismus, in: WiSt, 27, S. 65 - 70
- Feldmann, H. (1998), Europäische Währungsunion und Arbeitsmarktflexibilität, in: Aussenwirtschaft, 53, Heft 1, S. 53 - 80.
- Glismann, H. und Horn, E. (1997), Aufwand und Ertrag in der deutschen gesetzlichen Alterssicherung. Kieler Arbeitspapier Nr. 840. Institut für Weltwirtschaft Kiel
- Heinemann, F. (1995), Bailout- und Bonitätseffekte in der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 115, S. 605 - 622
- Homburg, St. (1997), Hat die Währungsunion Auswirkungen auf die Finanzpolitik?, in: F.-U. Willeke (Hrsg.), Die Zukunft der D-Mark. München u.a., S. 93 - 108
- Immenga, U. (1995): Konzepte einer grenzüberschreitenden und international koordinierten Wettbewerbspolitik, Kieler Arbeitspapier Nr. 692
- Inman, R. und D. Rubinfeld (1997), Rethinking Federalism, in: Journal of Economic Perspectives, 11, S. 43 - 64
- Jerger, J. und A. Spermann (1997), Wege aus der Arbeitslosenfalle, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 46, S. 51 - 73
- Klodt, H. u.a. (1997), Tertiarisierung in der deutschen Wirtschaft. Tübingen
- Koedijk, K. und J. Kremers (1996), Market Opening, Regulation and Growth in Europe, in: Economic Policy, H. 23, S. 445 - 467
- Kösters, W. (1998), Handelspolitik, in: P. Klemmer (Hrsg.) Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik. München, S. 799 - 847
- Külp, B. (1975), Umverteilung zugunsten der nicht ganz Armen und zu Lasten der nicht ganz Reichen, in: E. Dürr u.a. (Hrsg.), Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Berlin u.a., S. 227 - 241

- Lindbeck, A. (1995), Hazardous Welfare-State Dynamics, in: American Economic Review (PP) 85, S. 9 - 15
- Lucas, R.E. (1988), On the Mechanics of Economic Development, in: Journal of Monetary Economics, 22, S. 3 - 42
- McKinnon, R. (1997), Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union, in: M. Blejer und Th. Ter-Minassian (Hrsg.), Macroeconomic Dimensions of Public Finance - Essays in Honour of Vito Tanzi. London, S. 73 - 93
- Mestmäcker, E.-J. (1997), Risse im europäischen Gesellschaftsvertrag, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Oktober 1997, S. 15.
- Molitor, Ch. (1995), Probleme regionaler Lohnpolitik im vereinten Europa, in: P. Oberender und M.E. Streit (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß. Baden-Baden, S. 145 - 186
- Persson, T., G. Roland und G. Tabellini (1997), The Theory of Fiscal Federalism: What Does It Mean for Europe?, in: H. Siebert (Hrsg.), Quo Vadis Europe?. Tübingen, S. 23 - 41
- Qian, Y. und B. Weingast (1997), Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives, in: Journal of Economic Perspectives, 11, S. 83 - 92
- Rebelo, S. (1991), Long Run Policy Analysis and Long Run Growth, in: Journal of Political Economy, 99, S. 500 - 521
- Sievert, O. (1996), Europa - Dominanz des Wirtschaftlichen? Vortrag auf dem 2. Symposium der dt. Akademien der Wissenschaften am 14. Juni 1996 in Mainz
- Soltwedel, R. u.a. (1986), Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik. Tübingen
- Vaubel, R. (1995), The Centralisation of Western Europe. London
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998), Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. Bonn

Bisher erschienen:

Nr. 1 Arbeitslosigkeit in Deutschland - Diagnose und Therapie

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1995

erschienen in: Holzmann, Robert (Hrsg.): *Löhne und Beschäftigung: Konzeptionelle und empirische Untersuchungen für die BRD*, Baden-Baden, Nomos, 1996, S. 43-117

Nr. 2 Evolution von Lohnverhandlungssystemen - Macht oder ökonomisches Gesetz?

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1995

erschienen in: Zohlnhöfer, Werner (Hrsg.): *Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand*, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 244, Berlin, Duncker & Humblot, 1996, S. 57-94

Nr. 3 Können fixe Wechselkurse das Glaubwürdigkeitsproblem der Geldpolitik bei persistenter Arbeitslosigkeit lösen?

von Rainer Fehn und Wolfgang Modery, 1995

erschienen in: *Kredit und Kapital*, 29. Jg., 1996, Heft 3, S. 370-401

Nr. 4 Reforming the Welfare State: The German Case

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1995

erschienen in: Giersch, Herbert (ed.): *Reforming the Welfare State*, A Publication of the Egon-Sohmen-Foundation, Berlin/ Heidelberg/ New York, Springer, 1997, S. 165-203

Nr. 5 The Positive Economics of Unemployment and Labor Market Inflexibility

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1996

erschienen in: *Kyklos*, Vol. 49, 1996, Fasc. 4, S. 583-613

- Nr. 6 **Sozialstaat und marktwirtschaftliche Ordnung -
Ökonomische Theorie des Sozialstaates**
von Norbert Berthold, 1996
erschienen in: Hartwig, Karl-Hans (Hrsg.): *Alternativen der sozialen
Sicherheit: Umbau des Sozialstaates*, Gespräche der List-Gesellschaft, N.F.
Bd. 17, Baden-Baden, Nomos, 1997, S. 10-41
- Nr. 7 **Arbeitslosigkeit oder Einkommensungleichheit - Fluch globaler Märkte?**
von Norbert Berthold, 1996
erschienen in: Gitter, Wolfgang (Hrsg.): *Diesseits und jenseits von
Geldangebot und Geldnachfrage*, Baden-Baden, Nomos, 1996, S. 55 - 74
- Nr. 8 **Das Beschäftigungspotential einer flexibleren qualifikatorischen
Lohnstruktur**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1996
erschienen in: Sadowski, Dieter und Martin Schneider (Hrsg.): *Vorschläge zu
einer neuen Lohnpolitik: Optionen für mehr Beschäftigung I*, Frankfurt/ New
York, Campus, 1997, S. 71-99
- Nr. 9 **Wettbewerbspolitik, Industriepolitik und Handelspolitik in der
Europäischen Union: Der Weg zur richtigen Balance**
von Norbert Berthold und Jörg Hilpert, 1996
erschienen in: Ohr, Renate (Hrsg.): *Europäische Integration*,
Stuttgart/ Berlin/ Köln, Kohlhammer, 1996, S. 77-109
- Nr. 10 **Gibt es in einer Europäischen Währungsunion mehr sichere
Arbeitsplätze?**
von Norbert Berthold, 1997
erschienen in: Willeke, Franz-Ulrich (Hrsg.): *Die Zukunft der D-Mark - eine
Streitschrift zur Europäischen Währungsunion*, Landsberg am Lech, Olzog,
1997, S. 141-172

- Nr. 11 **Regionalismus und Multinationale Unternehmungen: Wird der Protektion Einhalt geboten?**
von Norbert Berthold und Martín Donges, 1997
erschienen in: Berthold, Norbert und Bernhard Speyer (Hrsg.): *Vergessene Dimensionen der Außenwirtschaft: Raum, technischer Fortschritt und Entwicklung*, Festschrift für Detlef Lorenz, Berlin, Duncker & Humblot, 1997, S. 41-77
- Nr. 12 **Arbeitsmarktbeziehungen zwischen wirtschafts- und tarifpolitischer Regulierung - Durchschlägt die Europäische Währungsunion den gordischen Knoten?**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1997
erschienen in: Cassel, Dieter (Hrsg.): *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft: Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption*, Stuttgart, Lucius&Lucius, 1998, S. 457-490
- Nr. 13 **Aktive Arbeitsmarktpolitik - wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungspille?**
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

**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

Nr. 19 Does EMU Promote Labor-Market Reforms?

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1998

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

von Norbert Berthold und Jörg Hilpert, 1998

Nr. 21 Die zehn Gebote der Arbeitsmarktpolitik

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1998

**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