ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Berthold, Norbert; Neumann, Michael

Working Paper

Sozialsysteme im Wettbewerb - das Ende der Umverteilung?

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 41

Provided in Cooperation with:
Chair of Economic Order and Social Policy, Julius Maximilian University of Würzburg

Suggested Citation: Berthold, Norbert; Neumann, Michael (2001) : Sozialsysteme im Wettbewerb - das Ende der Umverteilung?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 41, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/32505

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

Sozialsysteme im Wettbewerb - das Ende der Umverteilung?

Norbert Berthold

Michael Neumann

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge
des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Prof. Dr. Norbert Berthold

Nr. 41

2001

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

Sozialsysteme im Wettbewerb – das Ende der Umverteilung?

Norbert Berthold

Michael Neumann

Universität Würzburg
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik
Sanderring 2; D-97097 Würzburg
Tel.: 0931-312925; Fax: 0931-312774
e-mail:
norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de
michael.neumann@mail.uni-wuerzburg.de

1. Einleitung

Die wirtschaftliche Lage Deutschlands wie der meisten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten zusehends verschlechtert. Die Wachstumsraten gingen zurück, die Arbeitslosenzahlen hingegen stiegen und stiegen. Das Fehlverhalten auf den Arbeitsmärkten wurde mittels großzügig ausgestalteter Transfer- und Umverteilungssysteme subventioniert. Die Sozialversicherungen beanspruchen einen immer größeren Teil des Erwirtschafteten (Berthold/Thode, 1998). Von Marktwirtschaft kann angesichts heutiger Staatsquoten kaum noch die Rede sein. Die Ineffizienzen sind riesig. Ein Zehntel der vorhandenen Arbeitskräfte wird in Deutschland nicht genutzt. Dem muss ein Ende gesetzt werden. Doch aufgrund der institutionellen Gegebenheiten bleibt der Status quo bestehen. So ineffizient das jetzige Arrangement auch sein mag, solange es in der Gesellschaft Mehrheiten findet, ist es in Demokratien ungemein schwierig, den eingeschlagenen Weg zu verlassen (Berthold, 2000).

Der Staat muss wieder zurückgedrängt werden auf jene Bereiche, in denen er Vorteile gegenüber dem Markt hat. In der Produktion von Gütern, die auch privat auf den Markt gebracht werden, hat er nichts verloren. Doch wie soll man ihn in diese Richtung bewegen? Die unvollkommene Kontrolle der Bürger durch Wahlen schafft dies offensichtlich nicht. Der Einfluss von Interessengruppen dominiert und schafft es, Partialinteressen gegenüber Allgemeininteressen durchzusetzen. Die dadurch entstehenden Ineffizienzen sind für die derzeitige schlechte wirtschaftliche Lage verantwortlich. Sie müssen verschwinden. Und dafür kennt der Ökonom ein hervorragendes Mittel: Wettbewerb.

Marktlicher Wettbewerb schafft allokativ effiziente Ergebnisse. Zwar kann niemand im vorhinein genau einschätzen, wie die Ergebnisse des Wettbewerbs aussehen werden. Doch der Wettbewerb sucht und entdeckt für uns das jeweils optimale Ergebnis (Hayek, 1968). Der Staat ist lediglich dafür da, die Spielregeln für den Wettbewerb aufzustellen (Brennan/Buchanan, 1985). Staatliche Eingriffe sind nur im Falle eines Markt- oder Wettbewerbsversagens legitimiert. Überlässt man aber dann dem Staat das Feld, so ist es noch lange nicht sicher, dass dieser ein besseres Ergebnis zustande bringt. Denn in diesem Fall suchen nicht alle nach dem optimalen Ergebnis, sondern nur einige wenige. Und diese wenigen können das optimale Ergebnis für alle nicht kennen. Sie maßen sich Wissen an, das sie nicht besitzen,

wenn sie versuchen, Ergebnisse mittels staatlicher Administration herzustellen (Hayek, 1968). Treffen sie aber das optimale Ergebnis nicht, verursachen sie Ineffizienzen.

Insofern ist es verständlich, dass viele Ökonomen sich danach sehnen, dass auch im Bereich der Bereitstellung staatlicher Güter Wettbewerb entsteht und endlich für eine effiziente und effektive Erfüllung der staatlichen Aufgaben sorgt (Monopolkommission, 1998). Mittel zum Ziel soll dabei der sogenannte Systemwettbewerb oder auch Wettbewerb der Institutionen sein. Er funktioniert über die Möglichkeit der Wirtschaftssubjekte, mittels Exit- und Voice-Optionen über das gewünschte Bündel staatlich produzierter Leistung zu entscheiden, indem sie sich eben jenes System oder jene Institution bzw. jenen Staat suchen, dessen Güterbündel ihren Präferenzen am nächsten kommt. Die Wirtschaftssubjekte haben nicht nur über ihre Wählerstimme Einfluss auf das staatliche Güterbündel, sondern auch über die Möglichkeit, den Staat zu verlassen und lieber das Bündel eines anderen Staates zu konsumieren, oder dem Staat zu drohen, dies zu tun, damit dieser schon vorher einlenkt und gemäß den Präferenzen der Bevölkerung sein Angebot ausgestaltet. Ausgehend davon, dass die einzelnen Staaten daran interessiert sind, Abnehmer für ihre Güterbündel zu finden, werden sie diese den Präferenzen der Bürger anpassen und versuchen, die Güterbündel möglichst kostenminimal herzustellen. Nicht nur der Medianwähler entscheidet über das Bündel, sondern die Präferenzen aller, die eine Exit- und damit verbunden auch eine Voice-Option haben, zählen. Die Staaten stehen im Wettbewerb.

Doch lässt sich die Idee des Wettbewerbs auf den Märkten privater Güter Eins zu Eins übertragen auf den Wettbewerb der Systeme? Führt Systemwettbewerb zu denselben Ergebnissen wie Wettbewerb? Ist er genauso positiv zu sehen wie Wettbewerb? Die Frage ist durchaus berechtigt, da es sich bei den Gütern, bei denen der Systemwettbewerb greifen soll, um staatliche Güter handelt – und der Staat hat u.a. die Aufgabe, Güter herzustellen, die wegen Marktversagens oder Wettbewerbsversagens eben nicht privat und unter Wettbewerb herzustellen sind. Und eben deshalb ist es berechtigt, die Folgen des Systemwettbewerbs genauer unter die Lupe zu nehmen und zu beurteilen.

Sicherlich lässt sich nicht bestreiten, dass der Wettbewerb der Systeme positive Wirkungen hat. Staatliche Ineffizienzen bei der Bereitstellung der Güter verschwinden. Alles muss kostenbewusst hergestellt werden. Nicht originär öffentliche Aufgaben, die auch von Privaten übernommen werden könnten und aufgrund von Wettbewerb auf privaten Märkten dort kos-

tenminimal gelöst würden, wird der Staat nicht beibehalten können. Er wird schlanker werden müssen. Die Staatsquote wird zurückgehen.

Aber wird der Systemwettbewerb dort halt machen? Die Befürchtung ist die, dass er für weiteren Druck auf den Staat sorgt, ihm seine Finanzierungsgrundlagen raubt und die Bereitstellung sämtlicher staatlicher Güter, also auch der unbestritten sinnvollerweise vom Staat anzubietenden öffentlichen Gütern, verhindert. Die Souveränität des Staates könnte in einer zunehmend globalisierten Welt eingeschränkt werden[1]. Systemwettbewerb könnte zu einem Race to the Bottom führen[2]. Daher kommt es nun zur Gegenposition, welche fordert, die Exit-Option und damit den Systemwettbewerb auszuschalten oder zwar die Exit-Option zuzulassen, dafür aber auf übergeordneter Ebene das Angebot der staatlichen Güter zu harmonisieren – vergleichbar mit einem Kartellzusammenschluss auf einem privaten Markt. Diese Argumentation fußt auf dem Vorliegen öffentlicher Güter oder externer Effekte, wie sie beispielsweise beim Verbrauch des Gutes Umwelt vorliegen. Hier wäre eine internationale Regelung überlegenswert. Bei anderen Gütern hingegen führt der Wettbewerb zu einer kostengünstigeren und auch treffsichereren Bereitstellung. Unter Wettbewerb stellt sich deutlich heraus, was des Staates und was des Marktes ist. Denn die Aufgaben, die der Markt besser als der Staat lösen kann, wird der Staat unter institutionellem Wettbewerb nicht weiter an sich ziehen können.

In diesem Aufsatz wird thematisiert, wie der Wettbewerb der Systeme auf die nationalen Umverteilungssysteme wirkt. Es soll die Frage geklärt werden, ob er nur die Ineffizienzen und das Staatsversagen beseitigt, oder ob darüber hinaus auch unerwünschte Folgen auftreten. Zunächst gilt es dabei, die Ziele der Umverteilung herauszustellen sowie die dabei auftretenden Probleme. Dann ist zu untersuchen, ob diese Ziele bei Systemwettbewerb weiterhin erreicht werden können, und ob man die durch Umverteilung auftauchenden Probleme mittels Systemwettbewerb besser in den Griff bekommen kann. In Abschnitt 2 wird kurz begründet, warum im Falle der Umverteilung zwecks Bekämpfung von Armut staatliches Eingreifen vonnöten ist und wie dieses sich auswirkt. Danach wird in Abschnitt 3 die Wirkung des Systemwettbewerbs auf die Umverteilung beschrieben. Abschnitt 4 stellt weitere Argumente pro und contra dezentraler Umverteilung vor und beinhaltet ein Fazit der Ergebnisse.

[1] Dies diskutiert z.B. Voigt (2000).
[2] Sinn begründet das Versagen des Systemwettbewerbs für die Fälle kriegsähnlicher Konflikte, Protektionismus, Umweltverschmutzung, Qualitätsstandards, Einkommensumverteilung und öffentliche Güter (Sinn, 1990b).

2. Umverteilung zugunsten der sozial Schwachen: Die Sicherung des Existenzminimums

2.1. Die Notwendigkeit einer staatlichen Bereitstellung des Gutes Umverteilung

Ist es Aufgabe des Staates, ein gewisses Maß an Umverteilung anzubieten, um so Armut und Verelendung zu verhindern und allen ein Existenzminimum zu garantieren? Nicht vergessen werden darf, dass in einer Marktwirtschaft erst einmal das einzelne Wirtschaftssubjekt selbst in der Pflicht steht, sich ein menschenwürdiges Leben mit einer finanziellen Absicherung gegen Armut zu erarbeiten (Giersch, 1995). Erst wenn ihm dies nicht möglich ist, ist zu überlegen, ob hier der Staat eingreifen sollte. Sonst sollte das einzelne Individuum selbst in der Verantwortung stehen und gemäß seinen individuellen Präferenzen Vorsorge treffen. Es weiß selbst am besten, welche Art von Vorsorge zu welchen Kosten es wünscht. Aus dieser Sichtweise heraus ist ein staatliches Eingreifen nicht vonnöten.

Trotzdem lässt sich ein Staatseingriff in die Einkommensverteilung aus allokativen Erwägungen heraus rechtfertigen, denn Umverteilung zur Gewährung einer Mindestsicherung, eines Existenzminimums, kann aus der Sicht der Wohlhabenden, die eine solche Umverteilung finanzieren müssen, als öffentliches Gut betrachtet werden. Stellen die Wohlhabenden das öffentliche Gut Umverteilung bereit, profitieren natürlich auch die Armen in Form positiver externer Effekte daraus. Zwischen diesen externen Effekten und dem öffentlichen Gut für die Wohlhabenden ist jedoch zu unterscheiden.

Die Bereitstellung einer Sicherung des Existenzminimums wird zum öffentlichen Gut, wenn man von der Annahme interdependenter Nutzenfunktionen ausgeht (Vgl. Hochman/Rodgers, 1969 oder Brown/Oates, 1987). Die Nutzenfunktion der Wohlhabenden beinhaltet das Nutzenniveau der Armen. Dafür gibt es mehrere plausible Erklärungen. Erstens mag dies an stark ausgeprägter Nächstenliebe, der Suche nach gesellschaftlicher Anerkennung oder dem Glauben an ein Leben nach dem Tode mit einer Entlohnung für Spendentätigkeit liegen (Arnold, 1994). Solche altruistischen Motive sind nicht zu unterschätzen, wie man anhand der recht hohen Spendenaktivität erkennen kann. Allerdings ist eine zusätzliche Annahme zu treffen, um zu erklären, dass für diesen Fall eine staatliche Bereitstellung der Umverteilung vonnöten ist. Zunächst einmal kann jeder einzelne Zahler selbständig entscheiden, wie viel er spendet, und daher wird er genau soviel spenden, bis sein Grenznutzen aus den Spenden gleich seinen Grenzkosten ist. Umverteilung ist hier ein privates Gut. Ist die Nutzenfunktion des Einzelnen aber so geartet, dass sie zwar zusätzlichen Nutzen der sozial Schwachen als eigene Nutzen-

steigerung empfindet, dies aber unabhängig davon, wer diesen den Nutzen stiftet, so ist zwar die Präferenz da, den Nutzen der anderen zu steigern, der Einzelne aber wird versuchen, sich als Trittbrettfahrer zu verhalten und die anderen erst mal machen lassen. Von einer Nutzensteigerung der Armen kann sein individueller Nutzen nicht ausgeschlossen werden. Auch Rivalität liegt keine vor: Alle die, deren Nutzenfunktionen den Nutzen der Armen mitbeinhalten, stellen sich bei deren Nutzensteigerung besser. Altruismus kann also den Charakter eines öffentlichen Gutes der Umverteilung erklären[3].

Eine zweite Erklärung für interdependente Nutzenfunktionen ist die des Selbstschutzes. Wohlhabendere fragen die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit, die Stabilisierung des Gesellschaftssystems und die Wahrung des sozialen Friedens nach (Brennan, 1973; Levy, 1994). Dabei geht man davon aus, dass jeder einzelne bei immer geringer werdendem Einkommen einen immer höheren Anreiz dazu hat, sich auf kriminellem Wege die benötigten Güter zu beschaffen, um sich einen gewissen Lebensstandard zu erhalten. Bei wachsender Armut steigt die Kriminalität und der soziale Frieden kann nicht mehr gewahrt werden, wenn eine größere Gruppe von Personen unter eine bestimmte Einkommensgrenze fällt. Dann ist es für die Personen oberhalb der Armutsgrenze sinnvoll, den Armen ein Existenzminimum zu garantieren, um so das aus der Kriminalität entstehende Risiko zu senken. Der aus diesen Zahlungen entstehende soziale Friede aber ist ein öffentliches Gut. Es herrscht sowohl Nichtausschließbarkeit als auch Nichtrivalität im Konsum. Jeder einzelne der Beitragszahler wird zwar ein gewisses Maß an sozialem Frieden präferieren, sich aber, wenn es um dessen Bezahlung geht, als Free Rider zu verhalten suchen. In einem solchen Fall ist eine staatliche Produktion des Gutes sozialer Frieden angezeigt – und damit verbunden eine staatliche Bereitstellung des Existenzminimums. Überspitzt formuliert könnte man sagen, dass es aus rein allokativer Sicht nicht Aufgabe des Staates ist, jedem Armen sein Existenzminimum zu sichern, wohl aber seine Aufgabe ist, für die Wohlhabenden Umverteilung anzubieten.

Da die zukünftige Einkommens- und Vermögensposition unsicher ist, nützt Umverteilung drittens auch als Versicherung gegen überraschend eintretende Armut[4]. Angenommen, das einzelne Individuum sei risikoavers, so wird es in Unkenntnis noch auftretender möglicher Schicksalsschläge bereit sein, eine Prämie zu entrichten, die dieses Risiko zumindest finan-

[3] Hier ist allerdings anzumerken, dass dies allein von der Modellierung der Nutzenfunktion der Wohlhabenden abhängt.
[4] So begründet Sinn staatliche Umverteilung als gesellschaftliche Versicherung gegen Lebenseinkommensrisiken (Sinn, 1999).

ziell mindert. Sind nicht alle Eventualitäten des Lebens privat absicherbar, z.B. aus Marktversagensgründen wegen asymmetrischer Informationen, wird eine staatliche Absicherung nachgefragt. Sorgt der Staat für Umverteilung zugunsten der Armen, so ist das Risiko gegen nicht marktmäßig versicherbare Lebenseinkommensrisiken gemildert.

Innerhalb der Diskussion dieses Versicherungsargumentes kann man Unsicherheit verschieden weit auslegen. Junge Menschen, die noch nicht wissen, wie die Würfel des Schicksals fallen werden, haben aufgrund hoher Unsicherheit darüber, was die Zukunft bringt, eine relativ hohe Präferenz für Umverteilung, während gemachte Manager eine solche Umverteilung kaum noch wählen würden (Sinn, 1990a). Im Extremfall kann man, unterstellt man Risikoaversion, davon ausgehen, dass jedes Wirtschaftsubjekt ex ante, bevor es irgendetwas über seine Zukunft weiß - und damit sind sowohl seine zukünftigen Einkommensströme als auch seine eigenen Ressourcen, seien dies geerbtes Kapital oder die angeborenen Fähigkeiten zur Arbeit oder Humankapitalbildung, gemeint - eher ein relativ sicheres Einkommen mit weniger Chancen auf ein sehr hohes Einkommen präferiert als ein unsicheres Einkommen mit Chancen auf ein sehr hohes Einkommen. Ex ante würde ein Wirtschaftssubjekt also lieber die Versicherungsprämie zahlen und dafür ein Existenzminimum gesichert bekommen, als dass es im ungünstigsten Fall später verhungert, weil es dieses Existenzminimum ohne die Zahlung der „Versicherungsleistung“ nicht erreichen kann. Ex post – mit dem Erkennen der eigenen Ressourcen - sieht das ganz anders aus. Jetzt weiß das Wirtschaftssubjekt, ob es gut mit Ressourcen ausgestattet ist oder nicht. Der Schadensfall ist entweder schon eingetreten oder definitiv nicht eingetreten. Die Versicherungsprämie fällt weniger hoch aus, als sie im ex ante Zustand ausgefallen wäre, da das Risiko sich ja beträchtlich vermindert hat. Diesen Tatbestand kann man als Marktversagen oder zumindest als Marktunvollkommenheit interpretieren, da ein Gut, die Versicherung, privat nicht angeboten wird, obwohl es in den Präferenzen der Marktteilnehmer liegt, dieses Gut zu wünschen. Auch hierüber ließe sich also die staatliche Bereitstellung ableiten, allerdings nur unter der Annahme, dass die Individuen tatsächlich ex ante das Risiko scheuen und lieber eine Versicherungsprämie zugunsten des Existenzminimums wählen würden.

Umverteilung aus all diesen Motiven heraus verbessert den Nutzen aller Wirtschaftssubjekte und ist somit paretooptimal. Umverteilung ist allokativ sinnvoll. Ein Trade-off zwischen Allokation und Distribution besteht nicht.

Neben der Sichtweise des Paretokriteriums kann aber auch aus einer utilitaristischen Position heraus die staatliche Bereitstellung des Gutes Umverteilung zugunsten der sozial Schwachen befürwortet werden, und zwar aus dem Blickwinkel distributiver Gerechtigkeit. Es könnte sein, dass der Nutzengewinn eines Armen größer als der Nutzenverlust eines Reichen ist, wenn man vom Reichen zum Armen umverteilt. Insofern würde der Gesamtnutzen beider durch Umverteilung in Addition steigen. Insofern könnte eine Umverteilung von Reich zu Arm wohlfahrtssteigernd wirken. Allerdings sei darauf hingewiesen, dass hier das Problem besteht, dass Nutzen nicht kardinal messbar ist. Somit ist nicht klar, ob diese Umverteilung wirklich wohlfahrtssteigernd ist. Um eine Bewertung vornehmen zu können und ein gesamtwirtschaftliches Optimum zu erreichen, ist eine gesamtgesellschaftliche Nutzenfunktion notwendig, die der umverteilenden Institution bekannt sein muss (Watrin, 1985a, S.67). Und wie seit Arrow bekannt ist, lässt sich diese nicht aufstellen (Arrow, 1951). Somit bleibt Umverteilung aus distributiven Gründen an Werturteile gebunden. Ein Optimum und somit eine Unterversorgung lassen sich nicht konstatieren. Ob der Staat aus distributiven Gründen Umverteilung anstreben sollte und wie groß dieses Maß an Umverteilung sein sollte, lässt sich ökonomisch nicht klären.

Hinzu kommt aber noch die Frage nach einer Durchsetzbarkeit einer solchen Umverteilung im politischen Prozess. Die Annahme, Umverteilung sei für die Gesamtwohlfahrt förderlich, müsse aber gleichzeitig von einer Regierung gegen den Willen der Beitragszahler durchgesetzt werden, ist unlogisch (Dercks, 1996, S.24). Umverteilung zugunsten der Armen kann in Demokratien eigentlich nur mit Zustimmung der Zahlenden erfolgen (Arnold, 1994). Und diese werden nur zustimmen, wenn ihnen dies etwas nützt. Eine „Ausbeutung“ der Wohlhabenden ist somit im politischen Abstimmungsprozess nicht möglich (Hochmann/Rodgers, 1969)[5]. Die einzige Möglichkeit, dieses Argument für Umverteilung zu halten, wäre, ex-ante Umverteilung in einem zu schließenden Gesellschaftsvertrag zu implementieren, um so die Zustimmung aller Mitglieder zu diesem Gesellschaftsvertrag zu erhalten. Im Rahmen einer solchen Konsensfindung wäre es möglich, dass die Gewinner der Ordnung die Verlierer kompensieren, damit diese der Ordnung zustimmen. Dies wäre dann wiederum ein freiwilliger Tausch – und somit paretosuperior (Watrin, 1985a, S.70). Wozu aber braucht man die Zustimmung der Verlierer der geschaffenen Ordnung? Doch wohl nur, um die oben aufgezeigten externen Effekte in Form von Störungen des sozialen Friedens etc. zu vermeiden. Umvertei-

[5] Dahinter steckt die implizite Annahme, dass weniger als die Hälfte der Bürger der Umverteilung zur Sicherung eines Existenzminimums bedürfen. Alle anderen Bürger sind „wohlhabend“ genug, sich dieses Minimum selbst zu finanzieren.

lung lässt sich sowohl als Gesellschaftsvertrag als auch als Internalisierungsverfahren für externe Effekte interpretieren (Watrin 1985b, S.155)[6].

Es kann festgehalten werden, dass ein gewisses Maß an Umverteilung zugunsten der wirklich Armen, um diesen ein Existenzminimum zu sichern, paretooptimal ist (Hochman/Rodgers, 1969), und, dass dieses Maß an Umverteilung privat nicht in ausreichendem Umfang angeboten wird. Die durch Armut ausgelösten negativen externen Effekte lassen private und soziale Grenzkosten auseinander klaffen (Berthold/Hilpert, 1998). Der Markt versagt. Folglich ist zu überlegen, ob hier nicht der Staat oder eine andere öffentliche Institution gefordert ist. Es gilt abzuwägen, ob im Falle öffentlicher Bereitstellung das Ergebnis verbessert wird. Dafür sind im folgenden die Wirkungen einer staatlichen Bereitstellung des Gutes Umverteilung zu betrachten und zu bewerten.

2.2. Die Folgen einer staatlichen Bereitstellung des Gutes Umverteilung

Wenn der Markt versagt, wird schnell nach dem Eingriff staatlicher Institutionen gerufen. Doch verbessert ein Eingriff des Staates in das Marktgeschehen die Wohlfahrt? Kann der Staat das, wozu sich der Marktmechanismus nicht in der Lage zeigt? Zunächst einmal ist der Frage nachzugehen, ob der Staat überhaupt das den Präferenzen entsprechende Maß an Umverteilung bereitstellen kann. Zweitens ist dann noch zu überprüfen, ob die durch staatliche Bereitstellung entstehenden Kosten den Nutzen einer staatlichen Bereitstellung nicht überkompensieren.

Wie hoch aber ist das den Präferenzen entsprechende Maß an Umverteilung? Was ist die „richtige“ Höhe des Existenzminimums? Ist es jene Höhe, die genau ausreicht, den sozialen Frieden zu wahren, jene Höhe, die aus Versicherungsgründen ex post oder gar ex ante nachgefragt wird, ist das höchste dieser genannten das „richtige“ Maß, und kann man diese „richtige“ Menge überhaupt herausfinden? Man kann es nicht, und dies ist ein Grundproblem öffentlicher Güter. Die Nachfrager werden ihre Präferenzen nicht offen legen, sie werden vielmehr Minderbedarf vortäuschen, um weniger für das Gut zahlen zu müssen, und sich dann als

[6] Es ließe sich noch ein weiterer Grund für eine staatliche Absicherung durch Umverteilung finden, der in der gängigen Literatur aber kaum behandelt wird. Wenn in unteren Lohnregionen der Einkommenseffekt den Substitutionseffekt deutlich überwiegt, ist es möglich, dass auf dem Arbeitsmarkt kein stabiles Gleichgewicht mehr zwischen Angebot und Nachfrage zustande kommt. Man könnte dies als Ruinöse Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt aufgrund eines anomalen Verhaltens des Angebots und somit als Marktversagen betrachten (Eucken, 1952). Die Sicherung eines Existenzminimums kann dieses Marktversagen auf dem Arbeitsmarkt beheben.

Trittbrettfahrer verhalten und das Gut bei Vorliegen von Nichtausschließbarkeit trotzdem konsumieren. Der Staat kann also eine „richtige“ d.h. den wahren Präferenzen entsprechende und damit allokativ optimale Menge nicht ermitteln. Setzt er ein Existenzminimum bzw. ein Maß an Umverteilung fest, maßt er sich Wissen an, dass er nicht hat.

Selbst ein wohlmeinender Diktator könnte also nicht die im allokativen Sinne „richtige“ Höhe der Umverteilung ermitteln und durchsetzen. In einer demokratischen Staatsform hingegen wird man nicht einmal nach dieser „richtigen“ Höhe suchen. Modelliert man den politischen Prozess in einer Demokratie mit dem Medianwählermodell, so bestimmt der Medianwähler über die Höhe der Umverteilung. Er kann gemäß seinen Präferenzen Umverteilung verwirklichen. Diese werden aber nicht nur die aus oben genannten Gründen sinnvolle Umverteilung enthalten, sondern darüber hinaus eine Umverteilung, die seinen persönlichen Nutzen steigert, auch wenn sie die Gesamtwohlfahrt verschlechtert. Eine Umverteilung innerhalb der Schicht der relativ gut Verdienenden, wie sie derzeit in Deutschland vorzufinden ist, ist die Folge (Berthold/Thode, 2000). Diese aber ist aus keinem der obigen Gründe zur Beseitigung von Marktversagen heraus zu rechtfertigen.

Wenn der Staat Umverteilung vornimmt, um ein Existenzminimum bereitzustellen, wird die Umverteilung höher als ohne Staatseingriff ausfallen und damit das Versagen des Marktes korrigiert werden. Allerdings wird der Staat weder in der Lage sein, die Menge an Umverteilung bereitzustellen, die den Präferenzen der Bevölkerung nach dem Gut sozialer Frieden entspricht, noch jene, die den gewünschten staatlichen Versicherungsschutz gegen Armut bringt. Im Falle des wohlmeinenden Diktators liegt dies daran, dass die Präferenzen nicht offengelegt werden, im Falle einer Demokratie mit Entscheidung durch den Medianwähler kommt hinzu, dass dieser seinen eigenen Nutzen maximieren will und dadurch bestrebt sein wird, Umverteilung so zu gestalten, dass er zu den Begünstigten gehört. Das Versagen des Marktes kann behoben werden, von einer allokativ optimalen Lösung ist man aber noch weit entfernt. Ein zu geringes wird durch ein zu hohes Maß an Umverteilung ersetzt.

Wie aber sieht es mit den Kosten der staatlichen Bereitstellung aus? Hier sind zunächst einmal die allokativen Fehlanreize zu nennen, und zwar einerseits auf die Empfänger und andererseits auf die Zahlenden der Umverteilung. Die Empfänger bekommen ein bestimmtes Existenzminimum garantiert. Das heißt, dass es sich für Wirtschaftssubjekte, deren Besitz gering ist und deren Einkommen sich in der Nähe oder gar unter diesem Existenzminimum befindet,

kaum noch lohnt, Anstrengungen zu unternehmen, dieses Einkommen aus eigener Kraft zu sichern. Anreize zum Arbeiten gehen insbesondere für gering qualifizierte Arbeiter verloren, denn genau diese empfangen nur geringe Arbeitsentlohnungen[7]. Sie werden zu arbeitslosen Sozialhilfeempfängern, die in der institutionellen Verflechtungsfalle festsitzen (Berthold/Fehn, 2000). Und je mehr der Staat Müßiggang alimentiert, desto geringer wird die Beschäftigung ausfallen (Nickell, 1997). Die Arbeitslosenquoten in der Europäischen Union sprechen Bände: ein großer Teil des Faktors Arbeit liegt brach, wertvolle Ressourcen werden verschwendet. Das Sozialprodukt fällt geringer aus, und damit auch der Kuchen, der verteilt werden kann. Des weiteren geht den Transferempfängern, wenn sie längere Zeit in der Arbeitslosigkeit festsitzen, Humankapital verloren. Nehmen Sie wieder Arbeit auf, sind sie unproduktiver aufgrund dieses verlorengegangenen Humankapitals.

Doch die Umverteilung will auch bezahlt werden. Wieder muss der Staat in die Allokation eingreifen, um die nötigen finanziellen Mittel aufzubringen. Die Besteuerung der Wohlhabenden schafft weitere Fehlanreize. Eine Belastung von Arbeitseinkommen bspw. würde die Entlohnung der Transferzahler senken und damit auch ihre Arbeitsanreize sowie je nach Ausgestaltung des Steuersystems auch die Anreize zu Kapital- und Humankapitalbildung schmälern. Eine hohe Steuern- und Abgabenlast mindert die Beschäftigung (Daveri/Tabellini, 2000). Es wird weniger gearbeitet, das Sozialprodukt wird nochmals sinken und der Kuchen erneut kleiner. Es ist dies nichts anderes als der fundamentale Zielkonflikt zwischen Allokation und Distribution. Jedes Mehr an Umverteilung verschlechtert die Allokation in Form der Anreizwirkungen. Und die Folgen solcher Allokationsverzerrungen sind auf den Arbeitsmärkten längst klar ablesbar.

Und weitere Kosten kommen hinzu. Der Staat ist die einzige Institution, die umverteilt, solange er sich nicht einem Wettbewerb der Systeme stellen muss. Es existieren für ihn kaum Anreize, kostenminimal zu wirtschaften, denn er muss nicht ständig befürchten, durch Wettbewerbskräfte vom Markt vertrieben zu werden, wenn er ineffizient handelt. Sicherlich wird der Wähler ihn bestrafen, wenn er die Misswirtschaft übertreibt, indem er das bestehende Arrangement abwählt. Gehen wir von einem politischen Markt aus, indem die Wähler jeweils die Partei wählen, von der sie sich die noch am ehesten effiziente Bereitstellung der öffentlichen Güter versprechen, dann wird selbst unter dieser restriktiven Annahme klar, wie unvoll-

[7] Insbesondere in Deutschland wird das Lohnabstandsgebot nicht eingehalten. Gerade für ungelernte Arbeiter, insbesondere in Mehr-Personen-Haushalten, ist der Abstand zwischen garantiertem Existenzminimum und aus Arbeit erzielbarem Einkommen zu gering, um noch ausreichend Arbeitsanreize zu schaffen (Vgl. Boss, 1999).

kommen solch ein politischer Markt ist: Da eine Legislaturperiode meist mehrere Jahre umschließt, wird aufgrund dieser Unteilbarkeit Machtmissbrauch in einem gewissen Rahmen möglich. Dieser kann erst bei der nächsten Wahl sanktioniert werden. Auch müssen die politischen Entscheidungsträger für das, was sie anrichten, kaum Rechenschaft ablegen. Das einzige, was sie, wenn sie misswirtschaften, fürchten müssen, ist eine Abwahl. Ohne die Verwirklichung des Prinzips der Haftung aber funktioniert kein Markt. Hinzu kommt das rationale Desinteresse vieler Wähler an Informationen über die politischen Märkte (Downs, 1957). Die Beschaffung von Informationen bringt Kosten mit sich, der Einfluss in Form einer Stimme bei der nächsten Wahl ist aber im Vergleich zu diesen Kosten sehr klein. Somit ist eine wirksame Kontrolle der staatlichen Aufgabenerfüllung durch den Wähler nicht gegeben. Da die politischen Märkte unvollkommen sind, kann der Staat seinen monopolistischen Spielraum ausnützen und in entsprechendem Maße Ineffizienzen erzeugen.

Noch ein weiteres Problem ergibt sich aus dem fehlenden Effizienzzwang der staatlichen Handlungen. Es bilden sich Interessengruppen. Diese wissen um die weiche Budgetrestriktion der staatlichen Handlungsträger. Und sie wissen, dass sie die staatlichen Entscheidungen zu ihren Gunsten und zu Ungunsten der Allgemeinheit beeinflussen können, wenn sie Druck auf die Regierenden ausüben. Somit ist es ihnen möglich, ihre Interessen verstärkt Berücksichtigung finden zu lassen und sich auf Kosten der Allgemeinheit Renten zu sichern. Diese Schaffung künstlicher Renten aber mindert die Gesamtwohlfahrt, mit einem Wort: Sie ist ineffizient. Es entstehen gesamtwirtschaftliche Kosten, ohne dass gesamtwirtschaftliche Erträge entstehen (Buchanan, 1980). Auch diese Kosten müssen als Folgen des staatlichen Eingriffs betrachtet werden: Andere Gruppen als die wirklich Bedürftigen versuchen, von der Umverteilung zu profitieren. Ist einmal Umverteilung in Gang gekommen, werden einmal Personengruppen ungleich behandelt, so werden sich immer Mehrheiten finden, die versuchen, die anderen auszubeuten (Buchanan, 1993). Das Ergebnis ist eine Umverteilung, die den nicht ganz Armen zugute kommt und die zu Lasten der nicht ganz Reichen geht, wie man sie in den sozialen Sicherungssystemen Deutschlands vorfindet (Külp, 1975). Dies verschleudert Ressourcen, die man auch produktiv hätte verwenden können. Der Umfang dieser ineffizienten Umverteilungsmaßnahmen ist enorm[8]. Seien es die Bereitstellung von Gütern, die privat kostengünstiger angeboten werden könnten und deren Bereitstellung daher gar nicht Sache des Staates ist, seien es die von Interessengruppen herausgeschlagenen Umverteilungsmaßnahmen wie im Bergbau oder in der Landwirtschaft (Lindbeck, 1985), oder seien es jene Ineffizien-

[8] Zur genaueren Erklärung, warum es zu ineffizienter Umverteilung kommt, vergleiche Acemoglu/Robinson (1999).

zen, die in der Bürokratie, welche nur wenig Anreize zum kostengünstigen Wirtschaften hat, anfallen.

Eine staatliche Bereitstellung des Gutes Umverteilung zugunsten der Armen hat also sowohl positive als auch negative Folgen. Zwar kann der Staat das Marktversagen beheben, doch einerseits zeigt er sich nicht in der Lage, die richtige Menge des Gutes bereitzustellen, und andererseits verursacht er bei der Bereitstellung hohe volkswirtschaftliche Kosten. Sieht so die optimale Lösung des Problems aus? Oder kann der Systemwettbewerb vielleicht das Ergebnis verbessern? Dieser Frage soll im folgenden Kapitel nachgegangen werden.

3. Der Wettbewerb der Systeme und seine Folgen

3.1. Die Idee des Wettbewerbs der Sicherungssysteme

Grenzüberschreitende Mobilität ist Voraussetzung für den institutionellen Wettbewerb. Diese Voraussetzung wird im Zeitalter der Globalisierung zunehmend erfüllt. So sind Freizügigkeit der Personen und Öffnung der Güter- und Faktormärkte in Europa bereits weitgehend verwirklicht. Die Kapitalmärkte sind dereguliert, die Arbeitsmärkte sollten frei zugänglich sein[9], Freizügigkeit für den Personenverkehr ist geschaffen. Außerdem sind durch verbesserte Informations- sowie Kommunikationsmöglichkeiten und niedrigere Reise- wie Transportkosten weitere Schranken der Mobilität gefallen. Institutioneller Wettbewerb wird möglich.

Die Idee des institutionellen Wettbewerbs basiert auf dem Versuch Tiebouts, Samuelsons Theorie öffentlicher Güter (Samuelson, 1954) zu erweitern (Tiebout, 1956). Nach Tiebout sollen lokale Institutionen, also z.B. Gemeinden, diejenigen öffentlichen Aufgaben wahrnehmen, die keine gemeindeübergreifenden externen Effekte mit sich bringen. Jede Gemeinde kann somit ihr eigenes Set an öffentlichen Gütern bereitstellen, der mobile Bürger sucht sich dann das für ihn passende Set heraus. Art und Menge an öffentlichen Gütern sind in den einzelnen Gemeinden verschieden, die Konsumenten der öffentlichen Güter, die Bürger, können sich jene Gemeinde aussuchen, welche jene Güter anbietet, die ihren Präferenzen entsprechen.

[9] Gerade auf den stark regulierten und vermachteten Arbeitsmärkten in Zentraleuropa finden sich immer noch Einschränkungen der freien Arbeitsplatzwahl wie z.B. das Entsendegesetz.

Tiebouts Idee birgt jedoch Probleme in sich: Erstens setzt sie voraus, dass es keine gemeindeübergreifenden externen Effekte und steigenden Skalenerträge gibt. Dies heißt, dass benachbarte Gemeinden von der Nutzung ausgeschlossen werden können und dieser Ausschluss auch ökonomisch sinnvoll ist. Zweitens benötigt Tiebout einen limitierenden Faktor, d.h. es muss bei zumindest einem Gut der Gemeinde Rivalität im Konsum geben, weil sonst alle Bürger in eine Gemeinde ziehen, da dort die Kosten zur Bereitstellung des öffentlichen Gutes mit zunehmendem Zuzug immer weiter sinken. Ohne den limitierenden Faktor hätte Tiebout im Optimum alle Personen in einer Gemeinde. Mit dieser Rivalitätsannahme und der Ausschließbarkeitsannahme definiert er einen großen Teil der Problematik öffentlicher Güter weg. Bei ihm verteilen sich letztlich die Personen auf die Gemeinden, da, wenn in einer Gemeinde die Kosten zu hoch sind, die Personen dort wegziehen. Dies impliziert steigende Grenzkosten!

Was Tiebout letztlich betrachtet, sind staatlich bereitgestellte Güter privater Natur und öffentliche Güter, die nur auf Gemeindeebene öffentlich sind. Hierfür sind seine Überlegungen zutreffend. Dies bedeutet: Bei einigen der vom Staat angebotenen Gütern ist institutioneller Wettbewerb sinnvoll, bei anderen nicht.

Mittlerweile existieren vielfältige Ansätze, die sich mit institutionellem Wettbewerb beschäftigen. Dabei geht es jedoch kaum noch um jene Idee, die Tiebout einbrachte. Nicht mehr die Gemeinden stehen im Wettbewerb um neue Bürger, damit deren Zuwanderung und Finanzierungsbeiträge die Kosten der Gemeinde senken, sondern immobile Produktionsfaktoren stehen im Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren. Dabei gilt der Produktionsfaktor unqualifizierte Arbeit als international relativ immobil, wohingegen Kapital als international hoch mobil einzuschätzen ist, seit die Kapitalverkehrsbeschränkungen gefallen sind. Damit kann Kapital nur noch sehr begrenzt zur Finanzierung öffentlicher Güter herangezogen werden (Siebert, 1997). Kapital kann mit zunehmender Mobilität die Bezahlung öffentlicher Güter verweigern, diese von den immobilen Faktoren bereitgestellten Güter aber nichtsdestotrotz trittbrettfahrend nutzen. Für die Überlegung, wie institutioneller Wettbewerb auf das soziale Sicherungssystem wirkt, soll der Ansatz aber wieder etwas allgemeiner gefasst werden. Die Systeme stehen im Wettbewerb um Beitragszahler. Und da diese Systeme an Territorien gebunden sind, wie noch begründet werden wird, konkurrieren sie um die mobilen Bürger. Denn deren Einkommen werden zur Umverteilung herangezogen.

Die Sicherungssysteme konkurrieren mittels unterschiedlicher Ausgestaltungen um ihre Kunden. Diese sind, im Gegensatz zum Standortwettbewerb, nicht nur die Produktionsfaktoren, sondern auch die dahinterstehenden Wirtschaftssubjekte, die Umverteilung als öffentliches Gut nachfragen, und dies in der von ihnen präferierten Höhe und zu möglichst geringen Kosten. Funktioniert der Systemwettbewerb, gehen die Kunden immer zu jenem System, dass ihnen das beste Kosten-Leistungs-Verhältnis bietet. Die Systeme werden dadurch zu einem präferenzgerechten und effizienten Angebot gezwungen, wollen sie ihre Mitglieder nicht verlieren. Gleichzeitig konkurrieren die Systeme aber auch um die Produktionsfaktoren, denn nur mit ihnen ist eine Einkommenserzielung der Wirtschaftssubjekte und damit auch eine soziale Absicherung möglich. Oben dargelegtes Staatsversagen wird behoben über den Umweg des Systemwettbewerbs. Dies geschieht aber nur dann, wenn sowohl Personen als auch Produktionsfaktoren das System nach Belieben wechseln können. Man spricht von der Exit-Option, der Möglichkeit, das System zu verlassen, falls dieses nicht das gewünschte Maß an sozialer Sicherung zu den geringst möglichen Kosten anbietet. Darauf aufbauend entsteht zusätzlich die Voice-Option, da die von den Systemen ihrer Meinung nach ungenügend Zufriedengestellten aufgrund ihrer Exit-Option ein gewisses Drohpotential verfügen und somit ihrer Stimme bzw. ihren Forderungen Nachdruck verleihen können. Wenn sie das System verlassen, bleiben für die Produktion der vom System angebotenen Kollektivgüter weniger Beitragszahler. Die Kosten aller Verbleibenden steigen. Im Rahmen dieser Kostensteigerung besitzen die Wirtschaftssubjekte Drohpotential. Zusätzlich zur bei Produktionsfaktoren gängigen Betrachtung der Exit-Option im Sinne einer Abwanderung ins Ausland kommt beim Wettbewerb der Sicherungssysteme noch die Option einer gemeinsamen Abspaltung von Wirtschaftssubjekten mit Gründung ihres eigenen Sicherungssystems in Frage. Selbst wenn die Sicherungssysteme, wie später gezeigt wird, an territoriale Gebiete gebunden bleiben müssen, ist eine solche Abspaltung möglich[10]. Ist das Verlassen des Systems erlaubt und mit geringen Kosten verbunden, so entsteht Systemwettbewerb. Er ersetzt den fehlenden Wettbewerb auf dem Markt für öffentliche Güter.

3.2. Die Zähmung des Leviathans

Wie oben geschildert bringt Umverteilung einen Verlust an Anreizwirkungen sowohl bei denen, welche die Umverteilung bezahlen, als auch bei denen, welche davon profitieren, mit

[10] Siehe zum Thema der Exit-Option durch Separation auch Buchanan/Faith (1987); Bolton/Roland (1997) sowie Alesina/Wacziarg (1999).

sich. In beiden Gruppen lohnen sich Arbeit, aber auch Humankapitalbildung und je nach Ausgestaltung des Steuersystems auch Realkapitalbildung immer weniger. Die Anreizverluste hängen dabei von der Höhe und der Ausgestaltung der Umverteilung ab. Die ineffiziente, vom Medianwähler gewünschte Umverteilung innerhalb der Mittelschicht wird unter Systemwettbewerb nicht mehr durchgeführt werden können. Sie wird wegkonkurriert. Dieser Rückgang einer Umverteilung, die ohnehin lediglich der Allokation schadete, ohne der Gesellschaft einen Nutzen zu bringen, verringert die Ineffizienzen durch Anreizverluste bereits erheblich. Von den meisten Ökonomen wird erwartet, dass unter Systemwettbewerb auch die Höhe des staatlichen Umverteilungsniveaus zur Sicherung des Existenzminimums zurückgeht. Ein Rückgang der Umverteilung an die Armen wird von einigen befürwortet (Siebert, 1997; Mueller, 1998), von anderen kritisch gesehen (Sinn, 1998). Fällt das Niveau der Transfers, steigen auf alle Fälle die Anreize zur Einkommenserzielung. Die für die Umverteilung zu zahlenden Beiträge sinken. Für die Wohlhabenden gilt: Arbeit lohnt sich wieder. Die Spanne zwischen Nettolohn und Bruttolohn sinkt. Bei normalem Arbeitsangebotsverlauf werden die Wohlhabenden ihr Arbeitsangebot ausdehnen, es wird mehr verdient, die Wohlfahrt steigt.

Doch auch die Armen kommen bezüglich der Anreizwirkungen nicht schlecht weg: Bisher in der Armutsfalle gefangen, konnten sie selbst im Falle einer Arbeitsaufnahme ihr Einkommen kaum verbessern. Solange sie mit ihrer Produktivität nicht mehr als das Existenzminimum zu erwirtschaften in der Lage waren, wird nun durch die Senkung dessen die Aufnahme von Arbeit wieder lohnend. Mehr Arbeit bedeutet mehr Güterproduktion, was sich wiederum positiv auf die Wohlfahrt niederschlägt. Ebenso wichtig sind die Anreizwirkungen auf Kapital- und Humankapitalbildung. Wenn die Abgaben zur Finanzierung der Umverteilung sinken, steigt der Nettoertrag der Investitionen in Kapital und Humankapital an. Es wird mehr investiert werden, die Wohlfahrt steigt. Zudem gilt: Je mehr in Humankapital investiert wird, desto leichter fällt die Jobsuche und desto geringer ist das Risiko der Arbeitslosigkeit und eines Lebens unterhalb der Armutsgrenze. Und des weiteren kann der Wettbewerb nicht nur durch eine Senkung der Sozialhilfe, sondern auch durch das Finden anderer, anreizkompatiblerer Strukturen der Umverteilung die gesamtgesellschaftlichen Kosten der Sicherung des Existenzminimums mindern.

Neben den Fehlanreizen gibt es weitere Kosten der Umverteilung, die vom Systemwettbewerb wirksam bekämpft werden können: Die Umverteilung vornehmende Institution – zumeist der Staat - wird durch den Wettbewerb zu einer genauen Überprüfung ihrer Kosten

gezwungen. Denn wenn ein anderes System kostengünstiger arbeitet, wird eine Abwanderung in dieses System erfolgen. Die Ineffizienzen der Bereitstellung des Gutes Umverteilung werden wegkonkurriert. Der Leviathan wird gezähmt (Sinn, 1992). Auch die oben angesprochenen Aktivitäten des Rent Seeking und Rent Creating werden vergleichsweise weniger Erfolg haben. Durch den Wettbewerb werden die Budgetrestriktionen der Systeme gehärtet. Die Allgemeinheit bemerkt es, wenn Rent Seeking erfolgreich ist, da sie den direkten Vergleich mit dem benachbarten System ziehen kann, in welchem keine Rent Seeking- Aktivitäten stattfinden. Dieses kann dann die gleiche Leistung zu geringeren Kosten anbieten, die Folge ist Abwanderung ins günstigere System. Der Systemwettbewerb verringert also die gesamtgesellschaftlichen Kosten von Umverteilung, der Kuchen wird größer, alle bekommen mehr.

Und dies ist nur die statische Sichtweise des Systemwettbewerbs. Noch interessanter dürfte die dynamische sein. Harmonisierung - das Ausschalten von Wettbewerb - vermindert die Anreize, sich durch Innovation und Imitation zu verbessern. Erst unter Wettbewerb werden die Anreize riesig, dem eigenen System durch das Hervorbringen neuer Varianten der Sicherung und effizienter Ausgestaltung einen Vorteil zu verschaffen. Erst unter Wettbewerb werden die verantwortlichen Politiker die nötigen Lernprozesse vollziehen, um solche Ausgestaltungen, so sie sich als gut erweisen, schnell in ihr System zu integrieren. Das große Ziel, die erfolgreichen Merkmale aller Systeme zu kombinieren, indem jeder von dem anderen lernt (Sen, 1997), kann erreicht werden. Es ist gerade die Möglichkeit eines solchen Entdeckungsverfahrens, die auch den Systemwettbewerb so attraktiv erscheinen lässt (Wohlgemuth, 1998). Der Leviathan wird nicht nur gezähmt, er wird sich auch im Laufe der Zeit wandeln müssen.

3.3. Die Theorie vom Race to the Bottom

In der Literatur werden momentan in mehr oder minder großen Horrorszenarien die Fragen diskutiert: Kann überhaupt noch ein Existenzminimum garantiert werden? Wird die zunehmende Mobilität von Produktionsfaktoren der Finanzierung der Umverteilung die ökonomische Basis entziehen oder nicht? Kann sich der Staat dann überhaupt noch die Bereitstellung von Sozialhilfe erlauben? Kann es noch unterschiedliche Niveaus an Umverteilung geben? Kommt es zum Race to the Bottom[11]?

[11] Siehe zu dieser aktuellen Diskussion auch Sinn (1999), Boeri (2000) und Krueger (2000).

Natürlich, sagen die einen, wird das Niveau der Umverteilung sinken. Und das sei gut so, denn das momentane Niveau der Umverteilung sei ohnehin viel zu hoch, und die derzeitige Art der Umverteilung sei alles andere als effizient. Dann schon lieber weg mit der Umverteilung. Natürlich, sagen auch die anderen, allerdings mit entgegengesetzter Bewertung. Es käme zum Race to the Bottom – der Staat könne die notwendige Sicherung des Existenzminimums nicht mehr übernehmen (Krueger, 2000). Und daran knüpft sich die Schreckensvision einer Gesellschaft, die sozial schwächere Mitmenschen auf der Straße verhungern lässt. Aber kann Sozialhilfe denn wirklich überhaupt nicht mehr bereitgestellt werden? Oder wird es weiterhin in einem gewissen Rahmen möglich sein, Beiträge zur Finanzierung einer Sozialhilfe einzutreiben?

Zur näheren Beleuchtung des Problems seien zunächst einmal zwei Länder angenommen, die aufgrund unterschiedlich gelagerter Präferenzen der Beitragszahlenden, unterschiedlicher Markteinkommensverteilungen oder unterschiedlicher historischer Prozesse verschiedene Höhen staatlicher Umverteilung gewähren. Der soziale Frieden sei in beiden Ländern gesichert. In Land A liege das Niveau der Umverteilung höher als in Land B. Auch die Finanzierungsbeiträge liegen in Land A höher als in Land B. Getragen wird die Sicherung des Existenzminimums in beiden Ländern von allen Produktionsfaktoren. Nun wird institutioneller Wettbewerb eingeführt. Die Grenzen werden geöffnet, die Produktionsfaktoren werden mobil – in unserem Beispiel sogar vollständig mobil. Sind die sonstigen Standortbedingungen gleich, werden diese mobilen Produktionsfaktoren nach Land B wandern, wo sie geringere Beiträge zur Umverteilung zahlen müssen. Denn auch in B wird das Existenzminimum noch insoweit bereitgestellt, als dass der soziale Frieden gesichert bleibt. Solange Land B also den sozialen Frieden sichert, attrahiert es Produktionsfaktoren. Da das Gesamtvolumen an Umverteilung konstant bleibt, die Anzahl der zur Verfügung stehenden Produktionsfaktoren aber zunehmend steigt, sinken die Beiträge pro Faktoreinheit. Im anderen Land gilt dies vice versa: Hier steigen die Finanzierungsbeiträge. Die beiden Länder entwickeln sich auseinander.

Das Land mit der niedrigeren Umverteilung zieht alle Produktionsfaktoren an, das andere Land verliert sie. Die Länder treten in Konkurrenz um die mobilen Faktoren, deren Finanzierungsbeitrag wird immer weiter herunterkonkurriert, bis sie keinen Beitrag mehr leisten müssen – solange die Umverteilung zur Sicherung des sozialen Friedens auch anders erbracht werden kann. Gibt es einen immobilen Faktor, z.B. einfache Arbeit oder Boden, so kann dieser Faktor weiterhin belastet werden. Steht er in komplementärem Verhältnis zu den mobilen

Faktoren, werden diese teilweise in dem Land mit den hohen Finanzierungsbeiträgen verbleiben, weil sie dort relativ knapper und damit produktiver sind. Von der Tendenz her ist das Abwanderungsproblem der Produktionsfaktoren gleich.

Sind die staatlichen Institutionen nun hinreichend klein, tragen z.B. Gemeinden die Umverteilung, werden zunehmend auch die meisten der sonst eher als immobil angesehenen Faktoren mobil und können weniger belastet werden. Völlig immobile Produktionsfaktoren gibt es nicht: Selbst die Eigner von Boden können im Rahmen einer Separationsbewegung die Exit-Entscheidung treffen. Ergebnis ist, dass die Produktionsfaktoren kaum mehr zur Finanzierung herangezogen werden können[12]. Zunehmende Faktormobilität diszipliniert die öffentliche Hand und härtet ihre Budgetrestriktion (Wildasin, 1998).

Zurück zum Beispiel: Land A kann also das Existenzminimum nicht mehr aus den Beiträgen der Produktionsfaktoren sicherstellen. Aber es befinden sich nach wie vor genügend reiche Personen in Land A, die aus altruistischen Gründen, Präferenz für sozialen Frieden und Nachfrage nach staatlichem Schutz vor allgemeinen Lebensrisiken auf konstitutioneller Ebene ein gewisses Maß an Umverteilung wünschen. Also zieht Land A sie zur Zahlung heran. Zahlen sie, kann der soziale Frieden wieder garantiert werden, die Produktionsfaktoren, die dafür keinen Beitrag leisten müssen, kehren zurück. Auch Land B muss nun auf das Heranziehen der Faktoren zur Finanzierung verzichten, will es diese nicht an A verlieren. Aber werden die Reichen wirklich bereit sein, das Existenzminimum der Armen zu bezahlen?

Nehmen wir nun an, dass zwischen den Ländern Wettbewerb um die Reichen bzgl. des Gutes Umverteilung herrsche. Die erbrachte Leistung der Länder ist der weitgehende Verzicht der Armen auf soziale Unruhen und Kriminalität sowie die Befriedigung der aus altruistischen Motiven entstehenden Wünsche der Reichen. Dafür müssen die Reichen Beiträge zur Umverteilung zahlen. Nun sind obige Güter aber vom Charakter her öffentliche Güter – es liegen Nichtausschließbarkeit und Nichtrivalität vor. Also lohnt sich Trittbrettfahrerverhalten. Land A möge in unserem Beispiel gemäß den Präferenzen der Mehrheit der Reichen für hohe Umverteilung die Reichen höher belasten als Land B. Wenn die Beitragszahler daraufhin von A nach B wechseln, müssen sie zwar weniger zahlen, aber sie erhalten auch weniger Leistung in Form von sozialem Frieden und Sicherheit gegen Unruhen und Kriminalität. Wenn reiche Wirtschaftssubjekte wählen können zwischen Systemen mit viel Umverteilung, einer hohen

[12] Vgl. für die Folgen der Mobilität des Produktionsfaktors Kapital auch Sinn (1998) und Siebert (1997).

Leistung in Form von Sicherheit, Befriedigung altruistischer Motive und höherem Versicherungsschutz, aber auch hohen Finanzierungsbeiträgen auf der einen Seite, und auf der anderen Seite Systemen mit geringer Umverteilung und somit auch geringem sozialem Frieden, hoher Kriminalität und im Extremfall sogar Revolutionsgefahr, werden sie gemäß ihren Präferenzen das ihnen zusagende System wählen, so könnte man mutmaßen. Und im Rahmen ihrer Präferenzen wären sie auch bereit, etwas zur Finanzierung dieses Gutes beizutragen (Krueger, 2000). Die Reichen können jetzt ein System auswählen, das ihren Präferenzen am nächsten kommt, während sie vorher in einem System gefangen waren und keine Wahlmöglichkeit hatten.

Aber dies ist noch nicht die ganze Wahrheit. Denn wie gezeigt ist Umverteilung zur Sicherung des Existenzminimums ein öffentliches Gut. Die Eigenschaft der Nichtrivalität impliziert Grenzkosten von Null für jeden hinzukommenden Nutzer des Gutes. Wandert ein Reicher zu, sinken die Durchschnittskosten der Bereitstellung des Gutes, wobei der Nutzen der anderen unberührt bleibt. Je mehr Reiche in ein Land zuwandern, desto geringer fallen ihre Beiträge aus. Es liegt ein Trade-off zwischen Heterogenität des Produktes und Skalenerträgen bei seiner Bereitstellung vor. Da die Skalenerträge sehr ausgeprägt sind – denn die Grenzkosten der Sicherung des sozialen Friedens sind gleich Null, wenn ein Beitragszahler zuwandert -, erweisen diese sich als entscheidend. Obwohl die Bürger auf konstitutioneller Ebene die Umverteilung präferieren, verlassen sie das von ihnen gewählte System mit hoher Umverteilung, um ihre eigenen Lasten zu reduzieren (Sinn, 1990b). Sie versuchen lieber, in einem System mit schon bestehender Umverteilung zwar an dem öffentlichen Gut zu partizipieren, den eigenen Beitrag aber nicht zu entrichten (Oates, 1972). Die Armen bleiben zurück. In dem System, in dem die Reichen sie zurücklassen, kommt es zum Race to the Bottom[13].

Was aber machen die Armen, die in den Systemen ohne Beitragszahler zurückgeblieben sind? Lassen wir die implizite Annahme fallen, sie seien immobil. Auch die Armen haben nun einen hohen Anreiz, in ein System zu wandern, in dem sich viele Beitragszahler befinden. Sie werden sich dahin begeben, wo die Umverteilung an sie pro Kopf am größten ausfällt. Wandern die Zahler ab, wandern die Empfänger hinterher. Gibt es keine anderen Einflussfaktoren für die Systementscheidung und sind alle Gruppen gleichermaßen mobil, folgen die Armen

[13] Aussagen, welche den Eintritt eines Race to the Bottom abstreiten, vernachlässigen das Problem des Free Rider-Verhaltens, das öffentliche Güter mit sich bringen. Nimmt man nämlich Schulen und deren Finanzierung als Beispiel, so ist es klar, dass sich hier diese Problematik nicht finden lässt. Und dann sehen auch die Ergebnisse anders aus. Vgl. Mueller (1998).

stets den Reichen in ihre Systeme, woraus diese wieder flüchten wollen. Bei einer exogen vorgegebenen Höhe der staatlichen Umverteilung pro Empfänger ist ein solches System inhärent instabil.

Aber diese Betrachtungsweise geht an der Realität vorbei, denn die Höhe der Umverteilungsleistung, also des staatlich gesicherten Existenzminimums, ist ein im politischen Prozess wählbarer Parameter. Stellt sich die Frage, wer über die Höhe des gewährten Existenzminimums zu entscheiden hat. Im folgenden wird von der Annahme ausgegangen, dass dies die Beitragszahler sind. Das ist einerseits eine logische Konsequenz daraus, dass sie die Konsumenten des aus der Sicherung des Existenzminimums entstehenden öffentlichen Gutes sind, und andererseits ist es plausibel, dass in einer Gesellschaft die Mehrheit, welche sich im politischen Prozess durchsetzt, die Beitragszahler sind, die keine Umverteilung zur Sicherung eines Existenzminimums benötigen. Somit bestimmen die Wohlhabenden über die Höhe der Umverteilung, die Empfänger hingegen wählen das Umverteilungssystem, das sie präferieren.

Die Armen werden unter der Annahme vollständiger Mobilität alle in das System wandern, welches die höchste Umverteilung bietet. Sozialtourismus setzt ein[14]. Folglich werden alle Systeme bestrebt sein, die Unterstützungszahlungen zu reduzieren (Richter, 2000). Denn unterbieten sie die anderen Systeme, entfallen ihnen die Kosten der Umverteilung, da die Armen abwandern. Der Nutzen aber ist gegeben: Das Gut Sicherheit vor Kriminalität und Unruhen wird angeboten. Es gibt keine Armen im System, die notleidend sind, womit auch das Altruismus-Motiv befriedigt wäre, unterstellt man, dass dieses Motiv eher in räumlicher Nähe ausgeprägt ist. Das Problem der Armut ist externalisiert worden. Nun werden sich die Systeme anfangen zu unterbieten, bis das Existenzminimum in keinem der Systeme mehr bereitgestellt wird. Es kommt zu sozialen Unruhen. Der Race to the Bottom hat eingesetzt. Und da jedes System versucht, sich als Trittbrettfahrer zu verhalten und die Kosten auf die anderen abzuwälzen, versagt der Wettbewerb zwischen den Systemen um die beste Bereitstellung des öffentlichen Gutes Umverteilung. Bei vollständiger Mobilität werden alle Systeme auf einen äußerst niedrigen Standard an Umverteilung herunterkonkurriert (Krueger, 2000). Ein solcher unkoordinierter Wettbewerb der Systeme ohne vorgegebenen Ordnungsrahmen versagt. Aber neu ist diese Erkenntnis nicht. Wettbewerb funktioniert immer nur innerhalb eines vorgegebenen Ordnungsrahmens. Die externen Effekte, die durch die Wanderung der Armen ausgelöst werden, müssen internalisiert werden, sonst ist das Ergebnis suboptimal (Brown/Oates,

[14] Für dieses Symptom lässt sich auch empirische Evidenz finden. Mehrere Untersuchungen zeigen für die USA, dass die Wohnortwahl für die Armen signifikant von den Wohlfahrtszahlungen abhängt. Vgl. Feld, 2000.

1987). Doch ist nun gleich eine zentrale Lösung für dieses Problem erforderlich, wie dies in guter finanzwissenschaftlicher Tradition seit Musgrave und Oates gefordert wird (Musgrave, 1969; Oates, 1972)?

Eine Möglichkeit, den Race to the Bottom zu verhindern und Umverteilung trotzdem dezentral und im Wettbewerb durchzuführen, könnte die Einführung des Heimatlandprinzips darstellen[15]. Umverteilungsleistungen mögen immer von dem Land bezahlt werden, aus welchem die Notleidenden stammen und indem sie zuvor gegebenenfalls Beiträge oder Steuern bezahlt haben. Wechseln können sie das System nur als Beitragszahler, nicht aber als Empfänger[16]. Auch ein Freikauf in Form der Entrichtung einer Art von Ablöse funktioniert nicht, denn als Umverteilungsempfänger haben sie dazu keine finanziellen Mittel, da Bedürftigkeit Hauptkriterium des Empfangs der Umverteilung ist.

Zwischen den Ländern können sich die Empfänger auch bei Einführung des Heimatlandprinzips nach wie vor frei bewegen. Nur die Mobilität zwischen den Sicherungssystemen wird eingeschränkt. Das Prinzip trennt Land und System. Egal in welchem Land sich der Arme befindet, er bleibt im alten Sicherungssystem. Die Folge ist: Die Armen können den Reichen hinterher ziehen. Die Freizügigkeit ist unbeschränkt. Verlassen die Reichen aber das Gebiet und System von Land A zugunsten von B, und ziehen die Empfänger hinterher, so bekommen diese nichts mehr von jenen Reichen, mit denen sie jetzt in einem Gebiet zusammenleben. Das öffentliche Gut, der Nutzen der Bereitstellung von Umverteilung, entsteht also in Land B, die Kosten aber werden von den zurückgebliebenen Zahlern in Land A getragen. Die Falschen bezahlen die Umverteilung[17]. Wenn nun Zahler von A nach B wandern, steigen in A die Finanzierungskosten pro Kopf an, während sie in B fallen. Daraufhin werden immer mehr Zahler A verlassen, der Anreiz wird zunehmend größer, bis sich alle Wohlhabenden in B befinden. Bricht System A jetzt zusammen, werden die Armen nach B ziehen, aber keine Umverteilung dort erhalten. Die Versorgung der dortigen Beitragszahler mit dem von ihnen präferierten öffentlichem Gut ist nicht gewährleistet, da die Armen des Systems A nun in B den sozialen Frieden torpedieren.

[15] Hiermit ist nicht das Herkunftslandprinzip gemeint, sondern das, was Richter als Beschäftigungsprinzip benannt hat: Das Land zahlt die Umverteilung, indem der Empfänger zuletzt beschäftigt war (Richter, 2000). Und aus diesem System kommt er als Empfänger nicht heraus.

[16] Eine Modellierung, wie Richter sie beim Herkunftslandprinzip vornimmt, in der sowohl Zahler als auch Empfänger an ihr Herkunftsland gebunden sind, erscheint als wenig sinnvoll, da sie jeglichen Systemwettbewerb ausschließen würde (Richter, 2000).

[17] Oder anders gesagt: Die externen Effekte, verursacht durch Senkung der Umverteilung und Abwanderung der Armen, werden jetzt internalisiert. Aus dieser Sicht bezahlen dann doch die Richtigen die Umverteilung.

Das Heimatlandprinzip versagt. Dies ist kein Wunder. Umverteilung ist wie gezeigt ein öffentliches Gut. Dies impliziert, dass in einem bestimmten Gebiet niemand von der Nutzung der aus Umverteilung entstehenden positiven Effekte ausgeschlossen werden kann. Wenn aber niemand ausgeschlossen werden kann, muss ein System auch immer ein entsprechendes räumliches Gebiet umfassen, sonst kommt es zum üblichen Free Rider-Verhalten. Eine Trennung von Gebiet und System ist nicht möglich. Nichts anderes aber wäre die Einführung des Heimatlandprinzips.

Retten könnte man das Prinzip, wenn man den Empfängern die Freizügigkeit zwischen den Ländern nicht zugesteht. Ein solches Verbot würde Sozialtourismus ausschalten. Lediglich die Beitragszahler werden jetzt noch wandern. Über ihre Voice- und Exit-Optionen werden sie das System zwingen, die Umverteilung effizient bereit zu stellen. Ist das System ineffizient, wandern sie ab. Die negativen Anreizwirkungen werden so gering wie möglich gehalten, die Ineffizienzen staatlicher Bereitstellung und die Rent Seeking-Aktivitäten unterbleiben. Die Beitragszahler können sich nun frei nach Präferenz ihr optimales System aussuchen: Systeme mit hoher Sicherheit vor Kriminalität, aber auch hohen Kosten der Umverteilung, Systeme ohne Sicherheit mit Hunger und Armut, aber dafür geringen Umverteilungskosten.

Doch jetzt treten zwei Probleme auf: Das erste Problem ist ein schon genanntes, nämlich das der öffentlichen Güter bzw. steigenden Skalenerträge bei der Bereitstellung des Gutes Umverteilung. Alle Reichen werden sich in einem System versammeln, denn dann können sie das Gut Umverteilung (d.h. Sozialer Frieden, Altruismus) kostengünstiger beziehen. Die Armen bleiben zurück und verhungern[18]. Problem zwei betrifft das Nutzenniveau der Armen: Ihre Freiheit und damit ihre Wahlmöglichkeiten werden eingeschränkt, wenn sie das Heimatland nicht verlassen dürfen. Ein Verbot, ein anderes Land aufzusuchen und dort vielleicht die Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen, kann nicht effizient sein. Also: Das Angebot des öffentlichen Gutes kommt zustande. Die Armen aber bleiben auf der Strecke. Die Einführung des Heimatlandprinzips kann folglich nicht die Lösung bringen.

[18] Gemäß der Argumentation kann dieser Fall durchaus wohlfahrtsoptimal sein. Das öffentliche Gut wird kostenminimal produziert. Der Nutzen der Beitragszahler ist optimal, das Nutzenniveau der zurückbleibenden Empfänger hingegen sehr gering. Stellt man keine interpersonellen Nutzenvergleiche an, kann man über mögliche Wohlfahrtswirkungen selbst im Fall des Verhungerns der Armen keine Aussagen machen. Nichtsdestotrotz wird hier davon ausgegangen, dass ein Race to the Bottom mit solchen Folgen nicht wünschenswert ist. Es ist anzumerken, dass dies ein reines Werturteil ist.

Noch eine weitere Begründung der Sicherung des Existenzminimums wurde oben geliefert: Die Umverteilung aus Versicherungsgründen. Inwieweit kann dieses Motiv unter Systemwettbewerb befriedigt werden? Die reichen Individuen werden ein gewisses Maß an Umverteilung präferieren, um selbst, sollten sie in die unglückliche Lage kommen und verarmen, davon profitieren zu können. Bei Systemwettbewerb wird nun folgendes passieren: Die Reichen realisieren, dass sie, wenn sie arm sind, das System wechseln können. Folglich ist es für sie nicht sinnvoll, in ihrem jetzigen System sich mittels Umverteilung gegen den Armutsfall zu versichern. Sie werden lieber versuchen, in anderen Systemen im Falle des Eintritts der Armut Trittbrett zu fahren. Im Fall einer fehlenden Mobilitätsbeschränkung kommt es auch hier folglich zu einer Unterversorgung. Eine Sozialhilfe als letzte Absicherung gegen das Armutsrisiko wird nicht bereitgestellt. Erst wenn die Mobilität nicht vollständig gegeben ist, kann der Einzelne davon ausgehen, dass Umverteilung zustande kommt. Ist die ihm bei Systemwettbewerb entstehende Höhe an Sicherung durch Umverteilung aber zu niedrig, muss er sich zusätzlich privat versichern. Diese Möglichkeit steht ihm frei.

3.4. Einwände gegen das Versagen des Systemwettbewerbs

Offensichtlich ist in der Realität der beschriebene Prozess nicht eingetreten. Noch hat der befürchtete Race to the Bottom nicht eingesetzt, ein Kollaps der Sicherungssysteme ist nicht zu beobachten. Die Systeme sind so heterogen wie zuvor (Boeri, 2000). Zwar sind in der Europäischen Union beispielsweise die Grenzen offen, trotzdem werden die Umverteilungsniveaus bisher nicht abgesenkt. Woran liegt dies?

Wichtigster Grund ist sicherlich, dass die Mobilität bislang nicht zu hoch eingeschätzt werden darf. Eine Abwanderung aus dem System der sozialen Sicherung bedeutet heutzutage zumeist auch ein Verlassen des jeweiligen Nationalstaates. Dies ist mit hohen Transaktionskosten verbunden: Neue Sprache, neue Umgebung, neue Kultur und Umzugskosten. In einigen Staaten ist es außerdem mit der Freizügigkeit nicht weit her, selbst innerhalb der EU gibt es nach wie vor Beschränkungen[19]. Solche Mobilitätsbeschränkungen bringen es mit sich, dass Produktionsfaktoren oder Personen in einem gewissen Maße zur Finanzierung der Umverteilung herangezogen werden können. Je immobiler sie sind, desto eher können sie zur Zahlung ge-

[19] In vielen Ländern muss man sich mehrere Jahre aufgehalten haben, bevor man Mittel aus der Umverteilung erhält. Sozialhilfeempfänger verlieren derzeit, wenn sie von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, das Anrecht auf staatliche Unterstützung. Dies ist hinsichtlich des Rechtes auf Freizügigkeit allerdings als sehr problematisch einzuschätzen (Richter, 2000).

zwungen werden (Krueger, 2000). Aber dies hat nicht nur Folgen auf die Vermeidung einer ungewollten Abwärtsspirale der sozialen Leistungen, sondern auch auf die Kostenseite. Ist Mobilität nicht gegeben, ist eine Auswahl des besten Sicherungssystems nach individuellem Gutdünken nicht möglich, so kommt der Systemwettbewerb nicht zustande. Es liegt eine Monopolstellung des Systems gegenüber seinen Mitgliedern vor (Kerber, 2000, S.372), der Zwang zur Kostenminimierung wird nur in relativ geringem Maße spürbar. Je immobiler die Personen, desto geringer ist die positive Wettbewerbswirkung auf die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Umverteilung.

Schon auf theoretischer Ebene wird klar, dass eine unbeschränkte Mobilität zwischen den Systemen sich nicht herstellen lässt. Solange die Umverteilungsziele an bestimmte regionale Gebiete gekoppelt sind, entstehen Transaktionskosten für den Gebietswechsel. Lösen kann man sie aber nicht, da Umverteilung ein öffentliches Gut ist und niemand davon ausgeschlossen werden kann. Das System ist an ein regionales Gebiet geknüpft. Und beim Wechsel aus diesem Gebiet wird es immer auch andere mitentscheidende Faktoren als nur das Niveau an Umverteilung geben, welche die Mobilität beschränken und auch unter Systemwettbewerb einen Race to the Bottom begrenzen. Der Aufbau des Szenarios eines Race to the Bottom erscheint stark übertrieben (Oates, 1999). Zwar mag eine Abwärtsspirale von der Tendenz her einsetzen, aber sie wird niemals zu Null Umverteilung führen. Denn Mobilität ist nicht kostenlos zu haben. Aber solange die Kosten der Umverteilung die Kosten der Mobilität nicht übersteigen, ist und bleibt Umverteilung möglich (Berthold/Thode, 1998). Allerdings ermöglichen die aus Gründen der Mobilitätsrestriktionen verbleibenden staatlichen Finanzierungsquellen bedauerlicherweise auch weiterhin staatliche Ineffizienzen. Der Anreiz, etwas gegen diese Ineffizienzen zu unternehmen und seinen Beitragszahlern ein attraktives Angebot des Gutes Umverteilung anzubieten, ist aber unter Systemwettbewerb wesentlich stärker als ohne ihn.

Bei der Wahl des optimalen Systems wird somit nicht nur das Sicherungssystem berücksichtigt: Der Nachteil der Wanderungsentscheidung besteht geradezu daraus, dass über ein komplexes Güterbündel abgestimmt wird. Eine Marginalentscheidung, die zu einem optimalen Umverteilungsniveau führt, ist nicht möglich. Spielen aber auch andere Merkmale eines Systems eine Rolle als nur die Ausgestaltung der Umverteilung, die im Sinne Tiebouts als limitierende Faktoren dienen, kann im Rahmen der unterschiedlichen Erfüllung der Präferenzen für diese Merkmale umverteilt werden (Kerber, 2000, S.370). Sind die Systeme aber heterogen,

haben sie z.B. unterschiedliche Arbeitsmarktstrukturen, unterschiedliche Ordnungsrahmen u.ä., so sind für diese Systeme auch unterschiedliche Formen und Höhen von Umverteilung optimal (Freeman, 2000). Und da es wegen kleinerer Abweichungen des Umverteilungssystems von den Präferenzen nicht gleich zu Abwanderung kommen wird, verläuft der Race to the Bottom doch reichlich abgemildert.

Systemwettbewerb verhindert, dass die Umverteilung zur Sicherung des Existenzminimums weiterhin beliebig ausgestaltet werden kann. Dass die nationalstaatlichen Systeme dies momentan noch können, liegt an der zur Zeit noch vorherrschenden Immobilität. Doch bei vollständiger Mobilität würde Systemwettbewerb noch darüber hinaus wirken: Durch eine Zuwanderung der Armen ist es dann möglich, dass das System der Umverteilung kollabiert. Es ist für die Zahler der Umverteilung sinnvoll, immer nur ein vergleichsweise geringes Maß an Umverteilung bereitzustellen. Dann werden die sozial Schwachen nämlich in die anderen Systeme abwandern. Die Reduzierung der Umverteilung übt negative externe Effekte auf benachbarte Systeme aus. Der soziale Frieden im eigenen Gebiet ist zunächst einmal hergestellt. Da dieses Verhalten für alle rational ist, kann die Sicherung des Existenzminimums bei vollständiger Mobilität letztlich nicht gewährleistet werden. Dieser Punkt ist der eigentliche Kern des Problems. Es ist nicht die Wanderung der Beitragszahler, sondern jene der Empfänger, die ausgelöst durch unterschiedliche Wohlfahrtsniveaus zu einem unbefriedigenden, paretosuboptimalen Umverteilungsniveau führt (Pauly, 1973). Dieses Ergebnis wird allerdings dadurch stark relativiert, dass einerseits keine vollständige Mobilität herrscht (Monopolkommission, 1998, S.37), und dass andererseits eine Wanderungsentscheidung von vielen Faktoren abhängt. Spielen dort auch staatliche Leistungen mit hinein, die keinen Race to the Bottom implizieren, kann im Rahmen dessen Umverteilung weiterhin betrieben werden (Apolte, 2000). Lediglich die nicht zieladäquate, wohlstandsmindernde Umverteilung innerhalb der Mittelschicht wird auf ein wesentlich geringeres Maß zurechtgestutzt werden (Berthold, 1999).

4. Dezentrale Sozialpolitik und Systemwettbewerb – ja oder nein?

Ganz unabhängig davon, ob man nun institutionellen Wettbewerb zulässt oder nicht, stellt sich die Frage nach der optimalen Größe der Sicherungssysteme. Je kleiner die Sicherungssysteme sind, desto größer ist die Mobilität und desto besser können die staatlichen Ineffi-

zienzen im Systemwettbewerb wegkonkurriert werden. Doch dies ist nicht der einzige Grund für eine eher dezentrale Bereitstellung in räumlich verhältnismäßig kleinen Gebieten.

In jeder Gesellschaft und jedem System gibt es unterschiedliche Präferenzen bezüglich des gewünschten Niveaus an Umverteilung. Bei jeder Entscheidung über ein mögliches Umverteilungsniveau gibt es folglich Minderheiten, die überstimmt werden. Je größer das System, desto mehr Personen darin werden tendenziell überstimmt. Gerade wenn die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte räumlich relativ homogen, dafür zwischen den Regionen aber unterschiedlich sind, ist eine dezentrale Bereitstellung sinnvoll, deren regionale Eingrenzung sich an der Homogenität der Präferenzen ausrichten sollte. Einfluss auf die Unterschiedlichkeit der Präferenzen können dabei einerseits unterschiedliche regionale Traditionen, andererseits aber auch regional unterschiedliche Einkommensniveaus haben.

Umverteilung hat den Charakter eines öffentlichen Gutes, das aus Gründen der Free Rider-Problematik und des Marktversagens auf den Versicherungsmärkten nicht privat bereitgestellt wird. Je nach Modellierung der interdependenten Nutzenfunktion handelt es sich dabei um ein lokales oder um ein supralokales öffentliches Gut. Geht man davon aus, dass sich der Nutzen der Beitragszahler mit zunehmender räumlicher Entfernung zu den Empfängern durch Umverteilung immer weniger erhöht, so handelt es sich um ein lokales öffentliches Gut (Pauly, 1973), was wiederum eine dezentrale Lösung nahe legt. Ist die räumliche Entfernung hingegen irrelevant, wäre eine zentrale Bereitstellung vorzuziehen (Ladd/Doolittle, 1982). Die Argumente des sozialen Friedens und des Altruismus überzeugen aber eher auf regionaler Ebene (Dercks 1996, S.55). Je weiter die Armut entfernt ist, desto geringer berührt sie. Umverteilung zugunsten sozial Schwacher leuchtet aus dieser Sicht eher als ein regional öffentliches Gut ein. Lediglich wenn es absolut keine räumliche Dimension in der Motivation für Umverteilung gäbe, wäre eine zentrale Lösung geeigneter (Pauly, 1973). Ein wohlmeinender Diktator könnte die unterschiedlichen Präferenzen auch zentral befriedigen, indem er regional verschiedene Umverteilungssysteme implementiert, welche den jeweiligen regionalen Wünschen entsprechend ausgestaltet sind. In der Realität aber scheitern derartige zentrale Arrangements an den Unvollkommenheiten auf dem Markt der politischen Entscheidungen (Besley/Coate, 1999).

Und noch etwas spricht für eine dezentrale Ausgestaltung: Je zentraler die Umverteilung vorgenommen wird, desto größer sind die Informationskosten der Bürger, und damit verbunden

sind die Kontrollmöglichkeiten geringer. Insbesondere hinsichtlich der Bedürftigkeitsprüfung dürfte dies ein ausschlaggebender Punkt sein. Nur wer wirklich bedürftig ist, soll von der Umverteilung profitieren. Diese Prüfung wird umso genauer durchgeführt werden, je mehr die Kosten einer Auszahlung an nicht Bedürftige im eigenen kleinen System anfallen und nicht umgelegt werde können. Und je kleiner das System ist, desto fühlbarer werden diese Kosten. Die Verantwortlichkeiten können nicht mehr verwischt werden (Berthold, 1998). Dort, wo ineffizient gehandelt wird, werden auch die Kosten sichtbar. Dies werden die dafür Zuständigen im politischen Prozess verantworten müssen, und, wenn Systemwettbewerb eingeführt wird, zusätzlich noch in Form von Abwanderung zu spüren bekommen. Es spricht also einiges für eine dezentrale Lösung.

Doch es gibt auch Argumente für eine eher zentrale Lösung. Es ist davon auszugehen, dass die positiven externen Effekte, die Umverteilung auf die Zahlenden ausübt, nicht genau regional abzugrenzen sind. Wenn in einem Gebiet dank großzügiger Umverteilung ein hohes Existenzminimum garantiert werden kann, nützt dies auch Nachbarregionen: Man weiß, dass man vor Revolutionen in der Nachbarregion geschützt ist, die grenzüberschreitende Kriminalität geht zurück, die altruistischen Motive werden befriedigt, da es den Armen im Nachbarland ja besser geht. Und wenn man weiß, dass man im Fall einer plötzlichen Verarmung ins Nachbarland auswandern kann und die dortige Umverteilung in Anspruch nehmen kann, so stiftet auch dies schon einen nicht zu unterschätzenden Nutzen. Je stärker diese positiven externen Effekte auf die Nachbarsysteme einwirken, desto größer wird die Unterversorgung ausfallen, da die Nachbarsysteme ohne zentralen Zwang die Free Rider-Position einnehmen werden (Sinn, 1998). Also: Die Systeme dürfen nicht zu klein sein, um die positiven externen Effekte und damit die Unterversorgung nicht zu groß werden zu lassen. Wenn trotzdem externe Effekte anfallen, ist eine Ausgleichszahlung möglicherweise sinnvoll.

Dies alles spricht dafür, Umverteilung zugunsten der sozial Schwachen regional zu organisieren. Hier sind die positiven externen Effekte nicht mehr so groß, dass sie eine gravierende Unterversorgung an Umverteilung mit sich bringen würden. Systemwettbewerb wird möglich, ohne dass ein Race to the Bottom zu befürchten ist. Die Anreize zur Kostenbeschränkung werden gestärkt. Mobile Bürger können sich je nach Präferenz ihre bevorzugte Region mit dem ihnen passenden Sicherungssystem aussuchen. Die heterogenen Präferenzen können bedient werden. Systemwettbewerb wirkt als Entdeckungsverfahren, in dessen Verlauf Systeme mit gelungenen Innovationen Vorsprünge gegenüber anderen Systemen erlangen können, in

dessen Rahmen sie sich wiederum von diesen absetzten können. Sicherlich verbleiben nach wie vor monopolistische Spielräume für die Systeme der Umverteilung. Aber sie werden kleiner. Der Trade-off zwischen Skalenerträgen bzw. Größenvorteilen in der Bereitstellung des Gutes Umverteilung auf der einen und der Bedienung heterogener Präferenzen und entstehender Monopolspielräume auf der anderen Seite lässt sich nicht völlig entschärfen.

Doch auch bei einer regionalen Lösung ist eine zentrale Institution erforderlich, wenn der Systemwettbewerb funktionieren soll[20]. Wettbewerb braucht Regeln, an die sich alle halten. Diese zentrale Institution muss Absprachen zwischen den Systemen verhindern, die den Wettbewerb beschränken. Die Grenzen müssen offen bleiben, kartellistische Harmonisierungstendenzen müssen unterbunden werden. Gegebenenfalls sind auch verbleibende externe Effekte zu internalisieren (Pauly, 1973). Und nach obigen Überlegungen mag es im Zeitablauf auch sinnvoll sein, eine Untergrenze der Umverteilung festzulegen, sollte im Laufe der Zeit die Mobilität immer stärker werden[21]. Denn die Gefahr eines Race to the Bottom darf man nicht ignorieren: Schließlich ist es das Ziel der Europäischen Union, dass die Mobilität steigt, mit all den positiven ökonomischen Wirkungen, die sich daraus ergeben (Bertola et al., 1999). Diese Untergrenze allerdings muss dann auch im ärmsten System noch unter allokativen Anreizwirkungen tragbar sein – es kann sich folglich nur um eine absolute Mindestsicherung handeln. Die Implementierung einer dezentralen Umverteilung mit regionalen Systemen, die im Wettbewerb stehen, eingebettet in eine von einer zentralen Institution überwachten Wettbewerbsordnung, ist das Gebot der Stunde. Der Race to the Bottom wird vermieden. Doch die ärgsten Kosten, Fehlallokationen und Ineffizienzen werden beseitigt werden müssen. Globalisierung und institutioneller Wettbewerb dürfen nicht als Bedrohung für den Sozialstaat gesehen werden, sondern als seine Rettung. Denn sie machen es möglich, den Weg aus der institutionellen Verflechtungsfalle zu beschreiten, die verkrusteten Strukturen aufzubrechen und die Ineffizienzen zu beseitigen (Berthold/Stettes, 2000). Und ohne die Beseitigung dieser Ineffizienzen ist der Sozialstaat langfristig nicht überlebensfähig. Wettbewerb der Systeme ist mitnichten ein vollkommenes Instrument, um den Staat zu zügeln und das Marktversagen zu beheben. Aber ein besseres Instrument als Wettbewerb steht uns leider nicht zur Verfügung.

---

[20] Ein gutes Beispiel, dass eine Dezentralisierung ohne eine starke zentrale Institution nicht funktioniert, zeigt das Beispiel Russlands, insbesondere wenn man die russische und die chinesische Entwicklung in den letzten Jahren verfolgt (Blanchard/Shleifer, 2000).

[21] Eine verzögerte Integration, wie sie laut Richter der wissenschaftliche Beirat vorschlägt, ist auf jeden Fall ein geeignetes Instrument zur Verhinderung eines Race to the Bottom (Richter, 2000). Bleibt die Umverteilungskompetenz aber auf nationaler Ebene, wird nicht nur der Race to the Bottom vermieden: Aufgrund der zusätzlichen Mobilitätshemmnisse wird auch der Leviathan weiterhin gierig die Steuergelder der Wohlhabenden verschlingen dürfen.

Literatur

Acemoglu, D. und J.A. Robinson (1999): Inefficient Redistribution, CEPR Discussion Paper No. 2122, London

Alesina, A. und R. Wacziarg (1999): Is Europe Going too Far?, NBER Working Paper No. 6883, Cambridge MA

Apolte, T. (2000): Institutioneller Wettbewerb: Ansätze, Theoriedefizite und Entwicklungsperspektiven, Referat beim Ausschuss für Wirtschaftspolitik des Vereins für Socialpolitik, gehalten am 29.3.2000 in Potsdam

Arnold, V. (1994): Altruismus und Effizienz, in K. Homann (Hrsg.), Wirtschaftsethische Perspektiven I - Theorie, Ordnungsfragen, Internationale Institutionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 228/I, Berlin, S.53-84

Arrow, K. (1951): Social Choice and Individual Values, New Haven, Yale University Press

Berthold. N. (1998): Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit: Eine vernachlässigte Beziehung, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 24, S.345-366

Berthold, N. (1999): Sozialstaat und struktureller Wandel: Eine verhängnisvolle Beziehung?, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Bd. 135, S. 407-437

Berthold, N. (2000): Das Bündnis für Arbeit – Ein Weg aus der institutionellen Verflechtungsfalle?, Eingeladener Vortrag auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in Berlin

Berthold, N. und R. Fehn (2000): Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Währungsunion, erscheint in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik

Berthold, N. und J. Hilpert (1998): Sozialstandards unter globalem Druck: Erhalten, senken, erhöhen?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Universität Würzburg, Nr. 20

Berthold, N. und O. Stettes (2000): Globalisierung und Strukturwandel – droht das Ende des Sozialstaates?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Universität Würzburg, Nr. 35

Berthold, N. und E. Thode (1998), Globalisierung – Drohendes Unheil oder schöpferische Kraft für den Sozialstaat, in: Knappe, E./Berthold, N. (Hrsg.), Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Heidelberg, S. 319-360

Berthold, N. und E. Thode (2000): Umverteilung in der Mittelschicht - Notwendiges Übel im Kampf gegen Armut?, in: Kantzenbach, E. et al. (Hrsg.), Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 45. Jahr, S. 173-207

Bertola, G. et al. (1999): Welfare Systems and Labor Markets in Europe: What Convergence before and after EMU?, mimeo

Besley, T. und S. Coate (1999): Centralized versus Dezentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis, NBER Working Paper 7084, Cambridge MA

Blanchard, O. und A. Shleifer (2000): Federalism With And Without Political Centralization: China Versus Russia, NBER Working Paper 7616, Cambridge MA

Boeri, T. (2000): Social Europe: Dramatic Visions and Real Complexity, CEPR Discussion Paper No. 2371, London

Bolton, P. und G. Roland (1997): The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis, Quarterly Journal of Economics 112 (4), S.1057-1089

Boss, A. (1999): Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize, Kieler Arbeitspapier Nr. 912, Kiel

Brennan, G. (1973): Pareto Desirable Redistribution: The Non-Altruistic Dimension, Public Choice, Vol. 14, S.43-67

Brennan, G. und J.M. Buchanan (1985): The Reasons of Rules – Constitutional Political Economy, Cambridge

Brown, C. und W. Oates (1987): Assistance to the Poor in a Federal System, Journal of Public Economics, Vol. 32, No. 3, April 1987, S.307-330

Buchanan, J.M. (1980): Rent Seeking and Profit Seeking, in: Buchanan, J.M./ Tollison, R.D./ Tullock, G. (Hrsg.), Towards a Theory of Rent Seeking Society, Texas, S.3-16

Buchanan, J.M. (1993): "How Can Constitutions be Designed so that Politicians who Seek to Serve Public Interest can Survive and Prosper?", Constitutional Political Economy, Vol.4, No.1, S. 1-6

Buchanan, J.M. und R. L. Faith (1987): Secession and the Limits of Taxation: Towards a Theory of Internal Exit, American Economic Review 77, S. 1023-1031

Daveri, F. und G. Tabellini (2000): Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries, Economic Policy 18, S.47-103

Dercks, A. (1996): Redistributionspolitik und föderale Ordnung, in: Donges, J.B. und J. Eekhoff (Hrsg.): Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Köln

Downs, A. (1957): An Economic Theory of Democracy, New York

Eucken, W. (1952): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen

Feld, L.P. (2000): Fiskalischer Wettbewerb und Einkommensumverteilung, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 1, S.181-198

Freeman, R.B. (2000): Single Peaked vs. Diversified Capitalism: The Relation Between Economic Institutions and Outcomes, NBER Working Paper 7556, Cambridge MA

Giersch, H. (1995): Diskussionsbeitrag, in Gehrken, L. (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung, Berlin, S.35-44

Hayek, F. A. von (1968): Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kieler Vorträge N.F. 56

Hochman, H.M. und J.D. Rodgers (1969): Pareto Optimal Redistribution, American Economic Review, 59, S.542-557

Kerber, W. (2000): Wettbewerbsordnung für den interjurisdiktionellen Wettbewerb, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 7/2000, S. 368-374

Krueger, A. B. (2000): From Bismarck to Maastricht: The March to European Union and the Labor Compact, NBER Working Paper 7456, Cambridge MA

Külp, B. (1975): Umverteilung zugunsten der nicht ganz Armen zu Lasten der nicht ganz Reichen?, in: Dürr, E. u.a. (Hrsg.), Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Berlin, S.227-241

Ladd, H.F. und F.C. Doolittle (1982): Which Level of Government Should Assist the Poor?, National Tax Journal 35, S.323-336

Levy, P.A. (1994): Redistribution: The Market's Overhead, Review of Radical Political Economics, Bd. 26, 4, S. 1-22

Lindbeck, A. (1985): Redistribution Policy and the Expansion of the Public Sector, Journal of Public Economy, Vol. 28, S.309-328

Monopolkommission (1998): Systemwettbewerb, Sondergutachten der Monopolkommission, Köln

Mueller, D.C. (1998): Redistribution and Allocative Efficiency in a Mobile World Economy, in: Jahrbuch für neue politische Ökonomie, Bd. 17, S. 172-190

Musgrave, R.A. (1969): Theories of Fiscal Federalism, Public Finance 24, S.521-536

Nickell, S. (1997): Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, Journal of Economic Perspectives 11, S.55-74

Oates, Wallace E. (1972): Fiscal Federalism, New York u.a.

Oates, Wallace (1999): Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature Vol. 37, 1999 Heft 3, S. 1120-1149

Pauly, M.V. (1973): Income Redistribution as a Local Public Good, Journal of Public Economics 2 (1973), S.35-58

Richter, W. (2000): Institutioneller Wettbewerb und die Regelung der Zuständigkeit von Institutionen für Personen

Samuelson, P. A. (1954): The Pure theory of Public Expenditures, Review of Economics and Statistics, 36, S. 387-89

Sen, A. (1997): Inequality, Unemployment, and Contemporary Europe, International Labour Review 136, 2, S.155-172

Siebert, Horst (1997): Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitik - durch die internationale Kapitalmobilität, Kieler Arbeitspapier Nr. 832, Kiel

Sinn, H.W. (1990a): Tax Harmonisation and Tax Competition in Europe, European Economic Review 34, S. 489-504

Sinn, H.W. (1990b): The Limits to Competition Between Economic Regimes, Empirica 17, S. 3-14

Sinn, H.W. (1998): European Integration and the Future of the Welfare State, Swedish Economic Policy Review 5 (1), S.113-132

Sinn, H.W. (1999): The Subsidiarity Principle and Market Failure in Systems Competition, NBER Working Paper 5411, Cambridge MA

Sinn, S. (1992): The Taming of Leviathan: Competition Among Governments, Constitutional Political Economy, 3, S.177-196

Tiebout, C. M. (1956) : A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy 64, S.416-424

Voigt, S. (2000): Das Konzept der nationalstaatlichen Souveränität und die Theorie der Wirtschaftspolitik, Beitrag für die Jahrestagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses im Verein für Socialpolitik, Potsdam

Watrin, C. (1985a): Ordnungspolitische Aspekte der Einkommensumverteilung, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Bd. 34 (1), S.65-73

Watrin, C. (1985b): Staatsaufgaben – die ökonomische Sicht, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik: Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Bd. 34 (2), S. 131-159

Wildasin, D.E. (1998): Factor Mobility and Redistributive Policy: Local and International Perspectives, in: Peter B. Sorensen (Hrsg.), Public Finance in a Changing World, London, S.151-192

Wohlgemuth, M. (1998): Institutioneller Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Diskussionsbeitrag 04-98 des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena

Seit 1997 erschienen:

Nr. 16 **Unvollkommene Kapitalmärkte und strukturelle Arbeitslosigkeit: Schaffen Pensionsfonds Abhilfe?**
von Rainer Fehn, 1998
erschienen unter dem Titel „Schaffen Pensionsfonds über vollkommenere Kapitalmärkte mehr Beschäftigung?“ in: Koslowski, P. (ed.), *Shareholder Value und die Kriterien des Unternehmenserfolgs. Kapitalrechnung und gesellschaftliche Entwicklung*, Heidelberg, 1999, S. 73-108.

Nr. 17 **Globalisierung - Drohendes Unheil oder schöpferische Kraft für den Sozialstaat?**
von Norbert Berthold und Eric Thode, 1998
erschienen in: Knappe, Eckhart und Norbert Berthold (Hrsg.), *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, Heidelberg, Physica, 1998, S. 319-360.

Nr. 18 **Endzeit der Flächentarife?**
von Norbert Berthold, 1998
erschienen in: *Bitburger Gespräche*, Jahrbuch 1998, München 1998, S. 19 – 38.

Nr. 19 **Does EMU Promote Labor-Market Reforms?**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1998
erschienen in: *Kyklos*, Vol. 51 (1998), Fasc. 4, S. 509-536.

Nr. 20 **Sozialstandards unter globalem Druck: Erhalten, senken, erhöhen?**
von Norbert Berthold und Jörg Hilpert, 1998
erschienen in: Berg, Hartmut (Hrsg.), *Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen - Formen - Konsequenzen*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 263, Berlin, Duncker & Humblodt, 1999, S. 127-156.

Nr. 21 **Die zehn Gebote der Arbeitsmarktpolitik**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1998
erschienen in: Klemmer, Paul, Dorothee Becker-Soest und Rüdiger Wink (Hrsg.), *Liberale Grundrisse einer zukunftsfähigen Gesellschaft*, Baden-Baden: Nomos, 1998, S. 353-372.

Nr. 22 **Real Wage Rigidities, Fiscal Policy, and the Stability of EMU in the Transition Phase**
von Norbert Berthold, Rainer Fehn und Eric Thode, 1998
erschienen in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 135 (1999), H. 4, S. 545-572.

Nr. 23 **Europa auf dem Weg ins 21. Jahrhundert –**
Die Perspektive Westeuropas
von Norbert Berthold, 1998
erschienen in: Wenig, Alois (Hrsg.), *Globalisierung und die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft*, Berlin 2000, S. 43 –77.

Nr. 24 **Capital Market Imperfections, Greater Volatilities, and Rising Unemployment: Does Venture Capital Help?**
von Rainer Fehn, 1998
erschienen in : *Review of Economics,* Vol. 51 (1), S. 13 – 37.

Nr. 25 **Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit:**
Eine vernachlässigte Beziehung
von Norbert Berthold, 1998
erschienen in: *List Forum* für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 24 (1998), H. 4, S. 345-366.

Nr. 26 **Labor Market Policy in a Global Economy**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1999
erschienen in: Wagner, Helmut (ed.), *Globalization and Unemployment*, Berlin, Springer, 2000, S. 257-296.

Nr. 27 **Sozialstaat und struktueller Wandel: eine verhängnisvolle Beziehung?**
von Norbert Berthold, 1999
erschienen in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Bd. 135 (1999), H. 3, S. 407-437.

Nr. 28 **Aggressive Lohnpolitik, überschießende Kapitalintensität und steigende Arbeitslosigkeit: Können Investivlöhne für Abhilfe sorgen?**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1999
erschienen in: Berg, H. (Hrsg.), *Arbeitsmarkt und Beschäftigung: Deutschland im internationalen Vergleich*, Berlin 2000, S. 219 – 249.

Nr. 29 **Globalisierung und unvollkommene Kapitalmärkte: Verschärft die Knappheit international anerkannter Sicherheiten Länderkrisen?**
von Rainer Fehn, 1999
erschienen in: *Außenwirtschaft*, Bd. 54 (1999), H. 3, S. 389-416.

Nr. 30 **Falling Labor Share and Rising Unemployment: Long-Run Consequences of Institutional Shocks?**
von Norbert Berthold, Rainer Fehn und Eric Thode, 1999

Nr. 31 **Rigide Arbeitsmärkte und ungleiche Einkommensverteilung: Ein unlösbares Dilemma?**
von Norbert Berthold, Rainer Fehn und Eric Thode, 1999
erschienen in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 49 (2000),1 , S. 3-26.

Nr. 32 **Mehr Beschäftigung, weniger Arbeitslosigkeit: Setzt sich das ökonomische Gesetz gegen (verbands-) politische Macht durch?**
von Norbert Berthold, 2000

Nr. 33 **Der Flächentarifvertrag – vom Wegbereiter des Wirtschaftswunders zum Verursacher der Beschäftigungsmisere?**
von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2000
erscheint in: Ott, C. und Schäfer, H.-B. (Hrsg.), *Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts*.

Nr. 34 **Umverteilung in der Mittelschicht – notwendiges Übel im Kampf gegen Armut?**
von Norbert Berthold und Eric Thode, 2000
erschienen in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 45. Jahr (2000).

Nr. 35 **Globalisierung und Strukturwandel – droht das Ende des Sozialstaates?**
von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2000
erscheint in: Theurl, E. (Hrsg.), *Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende – Analysen und Perspektiven*.

Nr. 36 **Financing Structural Change, Venture Capital, and Unemployment: What is the Role of Investor Protection?**
von Rainer Fehn, 2000
erscheint in: Rieger, E. und Birgitta Wolff (eds), *Corporate-Government Relations in the Age of "Globalization"*.

Nr. 37 **The Positive Economics of Corporatism and Corporate Governance**
von Rainer Fehn und Carsten-Patrick Meier, 2000
erschienen in: Inst. of World Economics, *Kiel working paper 982*, Kiel, 2000.

Nr. 38 **Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Währungsunion**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2000
erscheint in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*

Nr. 39 **Das Bündnis für Arbeit – Ein Weg aus der institutionellen Verflechtungsfalle?**
von Norbert Berthold, 2000

Nr. 40 **Institutions and Structural Unemployment: Do Capital-Market Imperfections Matter?**
von Ansgar Belke und Rainer Fehn, 2000