

Berthold, Norbert; Neumann, Michael

**Working Paper**

## Die Zukunft der europäischen Sozialpolitik: Wettbewerb oder Koordination?

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 52

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Berthold, Norbert; Neumann, Michael (2002) : Die Zukunft der europäischen Sozialpolitik: Wettbewerb oder Koordination?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 52, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/32506>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

**Die Zukunft der europäischen Sozialpolitik:  
Wettbewerb oder Koordination?**

**Norbert Berthold  
Michael Neumann**

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge  
des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,  
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Prof. Dr. Norbert Berthold

Nr. 52

2002

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

# **Die Zukunft der europäischen Sozialpolitik: Wettbewerb oder Koordination?**

**Norbert Berthold**

**Michael Neumann**

Universität Würzburg

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,  
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Sanderring 2; D-97070 Würzburg

Tel.: 0931-312925; Fax: 0931-312774

e-mail:

[norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de](mailto:norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de)

[michael.neumann@mail.uni-wuerzburg.de](mailto:michael.neumann@mail.uni-wuerzburg.de)

## 1. Einleitende Bemerkungen

Europas Vergangenheit ist durch eine lange Zeit kriegerischer Auseinandersetzungen zwischen den Nationalstaaten gekennzeichnet. Den bitteren Höhepunkt bildeten die beiden Weltkriege des letzten Jahrhunderts. So entstand getragen vom Wunsch nach dauerhaftem Frieden sowie Stabilität und Sicherheit die Idee eines geeinten Europas. Die äußere Bedrohung durch die Sowjetunion in Zeiten des kalten Krieges dürfte den Wunsch nach Europäisierung zusätzlich verstärkt haben.

Europas Zukunft soll durch fortschreitende politische wie wirtschaftliche Integration nicht nur einen dauerhaften Frieden, sondern auch wachsenden Wohlstand für alle Europäer erbringen. Man verspricht sich zudem die Lösung der dringenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt und im sozialen Bereich. Ziele der gemeinsamen Sozialpolitik sind gemäß Art. 136 EG – Vertrag

- die Förderung der Beschäftigung und Entwicklung des Arbeitskräftepotentials,
- die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen,
- der Ausbau des sozialen Schutzes,
- die Förderung des sozialen Dialoges,
- sowie die Bekämpfung von Ausgrenzungen.

Dabei ist unklar, inwieweit der europäische Einigungsprozess diese Ziele erreichen kann. Es stellt sich sogar die Frage, ob man die europäische Ebene überhaupt mit den Problemen von Arbeitsmarkt und Sozialpolitik belasten sollte. Dabei soll der Bereich der Sozialpolitik hier im Zentrum der Diskussion stehen, wobei seine enge Verknüpfung mit dem Beschäftigungsziel im Auge behalten werden muss. Diskutiert wird, welche Bereiche der Sozialpolitik überhaupt einer europäischen Koordination bedürfen, in welchen Bereichen Koordination risikoreich ist und in welchen Bereichen eine Koordination schädlich ist.

Zunächst wird in Kapitel 2 das Thema in seinen historischen Kontext eingebettet sowie ein Überblick über die wesentlichen Problemfelder gegeben. In Kapitel 3 wird die Theorie des fiskalischen Föderalismus kurz dargelegt. Sie versucht, Antworten zu geben auf die Frage, welcher Politikbereich auf welcher staatlichen Ebene optimal angesiedelt ist. Es wird ein Rahmen entworfen, an dem man eine Einordnung der Sozialpolitiken vornehmen und den Grad notwendiger europäischer Koordination ablesen kann. In Kapitel 3 werden dann jene sozialpolitischen Felder, die in Kapitel 2 als wesentlich für die Diskussion herausgearbeitet

wurden, in diesen Rahmen eingeordnet. Dies sind einerseits ordnungspolitische Rahmenbedingungen und gesetzliche Standards im sozialen Bereich und andererseits die Sozialbudgets in den Systemen der sozialen Sicherung<sup>1</sup>. Kapitel 4 fasst in einem Fazit kurz die derzeitigen Fehlentwicklungen und Gefahren für die Zukunft der Europäischen Sozialpolitik zusammen.

## **2. Europäische Sozialpolitik und ihre Probleme – Ein Überblick**

Der Europäisierungsprozess begann mit dem Pariser Vertrag 1951 zur Gründung der Montanunion (Tab. 1). Ihr ursprünglicher Zweck war eine bessere Kontrolle der deutschen Ressourcen, die im Gegensatz zur Nachkriegszeit des ersten Weltkrieges in Kooperation mit Deutschland durchgeführt werden sollte. Man erhoffte sich das Ende der jahrhundertealten deutsch-französischen Rivalität. In den Römischen Verträgen wurde mit der Gründung von EWG und EAG das Ziel eines gemeinsamen Marktes festgeschrieben, auch eine Annäherung der Wirtschaftspolitiken wurde vereinbart. 1962 einigte man sich auf eine schrittweise Einführung einer gemeinsamen Agrarmarktordnung, die u.a. eine angemessene Lebenshaltung für Beschäftigte in der Landwirtschaft vorsieht. 1968 wurde die Zollunion vollendet. Im Laufe der Zeit folgten weitere Zentralisierungen. Diese gipfelten 1986 in der Einheitlichen Europäischen Akte sowie den Verträgen von Maastricht (1992) und Amsterdam (1997).

Im Maastrichter Vertrag wurden die Rechte und Zuständigkeitsbereiche des Europäischen Parlaments hinsichtlich der legislativen Kompetenzen erneut erweitert. In bestimmten Bereichen wird das "Verfahren der Mitentscheidung" angewendet: Das Europäische Parlament kann einen Gesetzentwurf gegen das Votum des Ministerrates endgültig zu Fall bringen, wenn zuvor in einem gemeinsamen Vermittlungsausschuss von Rat und Parlament keine Einigung zustande gekommen ist. Mit der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes 1993 wurde der freie grenzüberschreitende Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital möglich. Der Vertrag von Amsterdam hat die Befugnisse des Europäischen Parlaments noch einmal erweitert. Das Mitentscheidungsverfahren wurde in der gemeinschaftlichen Gesetzgebung auf weitere Bereiche ausgedehnt. Zudem wurden die Verhandlungen zur EU-Osterweiterung mit sechs Beitrittskandidatenländern aufgenommen. In Nizza legte man sich 2000 schließlich auch auf eine gemeinsame Grundrechte-Charta fest.

---

<sup>1</sup> Kein Gegenstand der Betrachtung ist hingegen das System der interregionalen Umverteilung zwecks Angleichung der Lebensverhältnisse. Vgl. zur Diskussion der interregionaler Umverteilung innerhalb der sozialen Dimension etwa Paqué, 1989.

**Tab. 1 Die Geschichte des Europäisierungsprozesses**

1951	Unterzeichnung des Pariser Vertrages zur Gründung der EGKS durch Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg und die Niederlande
1957	Römische Verträge zur Gründung von EWG und EAG
1962	Gemeinsame Agrarpolitik
1968	Vollendung der Zollunion
1973	Beitritt von Dänemark, Irland und Großbritannien zur Europäischen Gemeinschaft
1981	Beitritt Griechenlands
1986	Beitritt Spaniens und Portugals
1989	Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte
1992	Unterzeichnung des Vertrages von Maastricht zur Gründung der EU
1993	Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes
1995	Erweiterung um Finnland, Österreich und Schweden
1997	Vertrag von Amsterdam mit integriertem „Abkommen über die Sozialpolitik“; Verhandlungen zur EU-Osterweiterung
1999	Einführung des Euro
2000	Vertrag von Nizza und Verabschiedung einer Grundrechte-Charta

Der Aufbau der Europäischen Union folgt dem Subsidiaritätsprinzip. Dieses erhielt seinen maßgeblichen Stellenwert im Prozess der Europäischen Integration mit den Vorschlägen zur Gründung der EU (Spinelli-Initiative, 1984). Delors brachte es 1990 als Gegengewicht zu den bestehenden Zentralisierungstendenzen wieder ins Gespräch (Eser, 1996, S.34f). Seitdem ist es ein leitendes Prinzip für die Aufgabenverteilung in der Union. Verankert ist das Prinzip im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) Art. 5. Im Vertrag von Amsterdam wird das Prinzip wieder aufgegriffen. Danach soll jedes Organ in der EU bei der Ausübung seiner Befugnisse die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gewährleisten<sup>2</sup>. Dieser Grundsatz klingt einfacher, als er zu befolgen ist. Gerade angesichts immer neuer Kompetenzverlagerungen auf die europäische Ebene stellt sich die Frage, wann – in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips – die entsprechende Aufgabe an dezentralere Organe abzugeben ist und wann die zentrale Ebene dafür verantwortlich ist.

Dieses Problem wird gerade auch im Bereich der sozialpolitischen Kompetenzen derzeit diskutiert. Einige Entscheidungen zur Aufgabenverteilung scheinen dabei schon gefallen zu sein: Sozialpolitik ist nicht länger ein rein nationalstaatliches Politikfeld. Während die Ausgaben der EU im sozialen Bereich noch gering sind, so haben doch schon eine Reihe an Rahmenbedingungen und Standards europaweite Gültigkeit. Sie orientieren sich dabei an der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte von 1989 (Art. 136 EGV) (Tab. 2).

---

<sup>2</sup> Vgl. zur Berücksichtigung der verschiedenen Dimensionen des Prinzips auch Nowotny (1997, S.102ff).

**Tab. 2 Die sozialen Grundrechte der Gemeinschaftscharta von 1989**

I.	Recht auf Freizügigkeit jedes Arbeitnehmers der Europäischen Gemeinschaft
II.	Recht auf freie Wahl und Ausübung des Berufs sowie ein gerechtes Arbeitsentgelt
III.	Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen durch Angleichung
IV.	Anspruch auf angemessenen sozialen Schutz sowie ausreichende Leistungen zur Unterhaltssicherung
V.	Koalitionsfreiheit sowie freier Abschluss von Tarifverträgen
VI.	Recht auf Zugang zur beruflichen Bildung während des gesamten Erwerbslebens
VII.	Gewährleistung der Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie Ausbau der Chancengleichheit
VIII.	Weiterentwicklung der Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer
IX.	Recht auf Gesundheitsschutz und Sicherheit in der Arbeitsumwelt sowie Harmonisierung bestimmter Bedingungen
X.	Kinder- und Jugendschutz
XI.	Angemessener Lebensstandard für ältere Menschen nach ihren spezifischen Bedürfnissen
XII.	Anspruch der Behinderten auf konkrete ergänzende Maßnahmen zur Förderung der beruflichen und sozialen Eingliederung

Quelle: BMA, 2001b

Während die Verfolgung der Ziele „Ausbau des sozialen Schutzes“, „Förderung des sozialen Dialoges“, „Bekämpfung von Ausgrenzungen“ und „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen“ sich in der Sozialcharta wiederfinden und bereits in verschiedenen Gesetzen aufgegriffen worden sind, existiert im Bereich des Abbaus der Arbeitslosigkeit noch erheblicher Reformbedarf. Die Arbeitslosenquoten liegen immer noch weit über denen der US-amerikanischen Wirtschaft. Bis 2000 lässt sich zwar konjunkturbedingt ein leichter Rückgang der Arbeitslosenzahlen erkennen, als Folge der lahmenden Konjunktur steigen sie in jüngster Zeit aber wieder an<sup>3</sup>. Dies hat seine Ursachen darin, dass die strukturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit zu Zeiten guter Konjunkturentwicklung nicht angegangen wurden. Höhere Bestreitbarkeit internationaler Güter- und Kapitalmärkte, kürzere Produktlebenszyklen, Wandel der Unternehmensorganisation, wachsende qualifikatorische Anforderungen an die Arbeitnehmer und eine veränderte sektorale Struktur der Arbeitsnachfrage haben ein volatileres Umfeld geschaffen und die Anpassungslasten in Deutschland wie auch in anderen hochentwickelten Volkswirtschaften in den letzten Jahrzehnten vergrößert, während die Anpassungskapazität der Wirtschaft sich wenig weiterentwickelt hat<sup>4</sup>. Auf rigiden Arbeitsmärkten, auf denen Lohnveränderungen und Entlassungsmöglichkeiten institutionell beschränkt werden, wird ein Anstieg der Volatilität höhere Arbeitslosigkeit verursachen als bei vergleichbarem Lohnniveau auf einem flexiblen Arbeitsmarkt (Bertola/Ichino, 1995). Eine adäquate Reaktionsfähigkeit erfordert entweder eine ausreichende sektorale, regionale und berufliche Mobilität der Beschäftigten oder flexible Löhne und Lohnstrukturen. Der deutschen Volkswirtschaft fehlt es aber an beidem (Berthold/Stettes, 2001). Die institutionellen Rahmenbedingungen, welche

<sup>3</sup> Nach Berechnungen des Sachverständigenrat ist die um saisonale Einflüsse bereinigte Arbeitslosenquote für Deutschland (Jahresdurchschnitt 2001) auf 9,4% gestiegen. 3,85 Millionen Personen waren arbeitslos registriert (Sachverständigenrat, 2001, S.151).

<sup>4</sup> Vgl. zur ausführlichen Erklärung der deutschen Beschäftigungsmisere auch Fehn (1997). Für innovative Reformansätze zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit siehe Berthold/Fehn/von Berchem (2001).

die Rigiditäten verursachen, sind dabei oft jene, mit denen soziale Ziele verfolgt werden. Gerade Arbeitsmarktinstitutionen und Mindeststandards zum Ausbau des sozialen Schutzes, zur Förderung des sozialen Dialoges oder zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie direkte Umverteilungsleistungen zugunsten sozial Schwächerer schränken die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt häufig ein.

Existiert aber ein Zielkonflikt zwischen der Effizienz auf den Arbeitsmärkten und dem Ausbau des sozialen Schutzes, so muss die Lösung gesucht werden, welche die Präferenzen der Bevölkerung am besten erfüllen kann. Dies spricht für eine dezentrale Lösung, sofern keine gegensprechenden Gründe vorhanden sind. Vor diesem Hintergrund ist es für einzelne sozialpolitische Kompetenzen zu hinterfragen, inwieweit eine Zentralisierung auf europäischer Ebene, wie sie aus der Sozialcharta erfolgt, im Bereich der Sozialpolitik notwendig und hilfreich ist. Dabei sind diverse sozialpolitische Instrumente hinsichtlich Koordinationserfordernis zu hinterfragen. Diese gliedern sich einerseits in ordnungspolitische Rahmenbedingungen der Bereiche Arbeitsmarkt und Sozialordnung, die sich wiederum unterteilen lassen in jene, die für eine Zunahme der Wahlfreiheiten sorgen, und in jene, die Wahlfreiheit durch Standardisierung beschränken. Andererseits sind die sozialpolitischen Maßnahmen zu untersuchen, die an ein staatliches Budget geknüpft sind. Dies sind zum einen die staatlich organisierten Systeme der Sozialversicherungen und zum anderen das System der Leistungen an Bedürftige.

### **3. Die Theorie des Föderalismus**

Erste Frage bei der Festlegung einer zuständigen staatlichen Ebene zur Erfüllung einer sozialpolitischen Aufgabe sollte immer sein, ob überhaupt eine staatliche Institution diese Aufgabe übernehmen muss. Die Marktlösung bietet den großen Vorteil, dass sie auf freiwilligen Tauschbeziehungen basiert und unter Wettbewerb zu paretoeffizienten Ergebnissen führt. Man kann davon ausgehen, dass sich durch Transaktionen über den Markt niemand schlechter stellen wird. Der demokratische Staat hingegen basiert auf Abstimmungen, in denen Minderheiten überstimmt werden. Diese werden per Mehrheitsentscheidung schlechter gestellt. Ein zweiter bedeutender Vorteil des Marktes ist der Wettbewerb zwischen den Wirtschaftsakteuren: Er lenkt das Warenangebot entsprechend den Präferenzen der Konsumenten, sorgt für eine kostenminimale Produktion und lenkt die Faktoren der Produktion in ihre beste Verwendungsmöglichkeit. In dynamischer Perspektive sorgt er für eine schnelle Anpassung an sich



ändernde Rahmenbedingungen und bietet Anreize zu technischem Fortschritt, Innovation und Imitation. Deshalb ist es unter Ökonomen unumstritten, dass nur in dem Fall, in dem Markt oder Wettbewerb versagen, der Staat eingreifen darf. Ansonsten sollte er sich auf die Festlegung geeigneter Rahmenbedingungen zurückziehen (Abb. 1).

**Abb. 1 Politische und Ökonomische Märkte**

	Funktionsfähiger Markt	Marktversagen
Funktionierender Politischer Markt mit homogenen Präferenzen	Freiwillige Tauschbeziehungen am Markt	Staatliches Aufgabengebiet
Unvollkommene Politische Märkte	Freiwillige Tauschbeziehungen am Markt	Marktversagen oder Staatsversagen

Im Fall des Marktversagens muss jeweils geprüft werden, ob der Staat die entsprechende Aufgabe lösen soll. Während diese Aufgabenteilung an sich unumstritten ist, so wird die Frage, ob der Staat eine konkrete Aufgabe besser lösen kann als der Markt, zumeist heiß diskutiert. Dass sich sowohl im Bereich von Mindeststandards als auch im Bereich der Sicherungssysteme Marktversagenstatbestände finden lassen, heißt noch nicht, dass eine staatliche Lösung hier überlegen ist. So ist am Beispiel der Alterssicherung auch eine private Lösung unter hinreichenden staatlichen Rahmenbedingungen denkbar, die dieses Marktversagen beheben (Vorschrift zur Mindestsicherung etc.). Lediglich ordnungspolitische Rahmenbedingungen sind eindeutig vom Staat aufzustellen und durchzusetzen.

Lediglich in jenen Aufgabenbereichen, in denen eine staatliche Aufgabenlösung hinsichtlich Effizienz die Marktlösung übertrifft, stellt sich die Frage, welche staatliche Ebene gefordert ist. Dabei reicht der Grad der staatlichen Ebenenbildung in der gängigen finanzwissenschaftlichen Literatur von kommunalen Einheiten bis hin zum Nationalstaat. Aber auch oberhalb des Nationalstaates – etwa für die Europäische Union - ist der Föderalismusgedanke anwendbar.

Ein großes Gewicht für eine optimale Aufgabenverteilung im Bereich der Sozialpolitik auf die fiskalischen Ebenen ist den Präferenzen der Bürger für die vom Staat bereitgestellten Güter beizumessen (Schuster/Vaubel, 1996, S.181). Sind die Präferenzen in einem Gebiet bezüglich des Bündels der staatlich bereitgestellten Güter sehr homogen, unterscheiden sich aber stark von den Präferenzen der Bürger in anderen Gebieten, so bietet es sich an, zur Bereitstellung des entsprechenden Güterbündels eine Gebietskörperschaft zu implementieren, die exakt dem Gebiet entspricht, in dem die Präferenzen homogen sind und das Güterbündel nachge-

fragt wird. Dabei ist dieses Kriterium umso wichtiger, je homogener die intraregionalen Präferenzen und je heterogener die interregionalen sind. Auf diese Weise lassen sich die Wohlfahrtsverluste, die durch das Überstimmen von Minderheiten entstehen, gering halten. Der Fehler einer einheitlichen staatlichen Bereitstellung des Güterbündels ist in der Nichtberücksichtigung dieser variierenden Präferenzen über die Regionen hinweg zu sehen (Oates, 1972, S.11). Je dezentraler die Aufgaben ausgeführt werden, desto besser kann das staatliche Gut den Präferenzen der Individuen in den jeweiligen Gebieten angepasst werden. Am Zielkonflikt zwischen dem Abbau der Arbeitslosigkeit durch Arbeitsmarktflexibilisierung und sozialem Schutz durch einschränkende Standards lässt sich dies gut verdeutlichen: Eine dezentrale Entscheidung kann unterschiedliche Präferenzen in den einzelnen Staaten besser befriedigen. Wenn zentraleuropäische Länder im Vergleich zu angelsächsischen Staaten lieber eine höhere Arbeitslosigkeit für höhere soziale Standards in Kauf nehmen, so kann eine dezentrale Politik diesem Wunsch nachkommen.

Als gewichtige Argumente gegen eine vollkommen dezentrale Bereitstellung staatlicher Leistungen werden die Eigenschaften öffentlicher Güter angeführt. Können andere Gebiete von der Nutzung eines Gutes nicht ausgeschlossen werden, so führt die Bereitstellung des entsprechenden Gutes zu einem positiven externen Effekt auf die Nachbarregionen. Wird die Anzahl der betroffenen Regionen zu groß, kommt es zum Gefangenendilemma, und eine Coase-Lösung zur Internalisierung der Spillovers scheitert an den Aufteilungsregelungen des Internalisierungsgewinnes (Inman/Rubinfeld, 1997, S.48f). Aus Free-Rider-Verhalten folgt Unterversorgung. Eine dezentrale Lösung führt zu einem suboptimalen Ergebnis. Analog gilt dies bei der Existenz negativer grenzüberschreitender Spillovers. Dies macht eine gebietsübergreifende Instanz zur Internalisierung erforderlich. Existenz und Ausmaß solcher Spillovers sind aber gerade im Bereich der Sozialpolitik kritisch zu hinterfragen. Die üblichen Verdächtigen wie soziale Mindeststandards werfen allenfalls unter Annahme regionenübergreifender altruistischer Präferenzen Spillovers auf. Externalitäten lassen sich in der Sozialpolitik allerdings in der Form sozialpolitisch motivierter Wanderungen finden. Die andere Eigenschaft öffentlicher Güter, die Nichtrivalität im Konsum, wie sie zum Beispiel bei sozialpolitischen Normen oder Standards zu finden ist, impliziert nachfrageseitige Größenvorteile bei der Bereitstellung durch den Staat. Das Vorliegen solcher Größenvorteile spricht wenn nicht zwingend für ein zentrales Angebot, so doch zumindest für ein koordiniertes Vorgehen (Schuster/Vaubel, 1996, S.185).

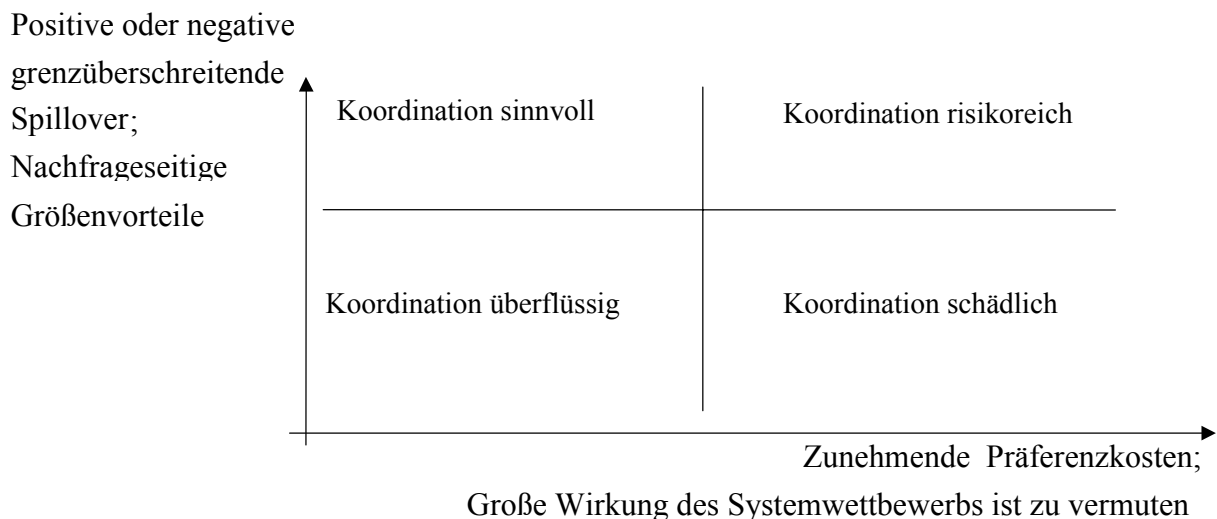
Föderale Dezentralisierung kann unter geeigneten Rahmenbedingungen einen Wettbewerb autonomer Gebietskörperschaften entfachen. Wettbewerblicher fiskalischer Föderalismus entsteht, wenn Bürger ihre individuellen Präferenzen für ein bestimmtes Bündel staatlicher Güter und Leistungen durch Wanderungsentscheidungen artikulieren können. Politiker erhalten durch Ab- und Zuwanderung Signale, inwiefern die Bürger auf Änderungen des staatlichen Angebotes reagieren. Die Diskussion des Wettbewerbs der Gebietskörperschaften oder Regionen geht auf Tiebout zurück, der darlegte, dass bestimmte öffentliche Güter nicht notwendigerweise auf zentraler Ebene angeboten werden müssen (Tiebout, 1956). Unter geeigneten Annahmen gelangte Tiebout zu dem Schluss, dass der Wähler als Konsument der staatlichen Leistungen sich in jene Gebietskörperschaft begibt, welche exakt seine Präferenzen befriedigt, solange Gebietskörperschaften mit beliebiger Größe an Personen zugelassen sind. Wettbewerb der Gebietskörperschaften wird als Instrument zur Erreichung der Übereinstimmung von individuellen Präferenzen und staatlichem Angebot betrachtet. Der Migrationsprozess bewirkt eine weitgehende Übereinstimmung der Präferenzen der Bürger in den einzelnen Gebietskörperschaften, da sich Bürger mit ähnlichen Präferenzen in einem Gebiet zusammenfinden. Dies darf als der bedeutende Vorteil des Wettbewerbs gebietskörperschaftlicher Institutionen gesehen werden. Durch die Wanderung zwischen den Institutionen entstehen erst jene homogenen Bevölkerungsgruppen, aufgrund derer wiederum eine dezentrale Bereitstellung wünschenswert wird. Auch bei einer intraregional heterogenen Bevölkerungsgruppe im Ausgangszustand können so alle Präferenzen durch fiskalisch föderalen Wettbewerb befriedigt werden.

Aus Sicht der Public Choice zügelt föderaler Wettbewerb zudem den Staat als Leviathan (Sinn, 1992), indem er die staatliche Budgetrestriktion einengt. Geht man davon aus, dass jede Art von Besteuerung den Unwillen der Bürger erregt, und, solange sich an der Leistungsseite der Staatstätigkeit nichts ändert, sukzessive zu Abwanderung führt, so wird jede Erhöhung der Wettbewerbsintensität zu einer Verbesserung des Verhältnisses zwischen der Qualität staatlicher Ausgaben und den Staatseinnahmen führen. Dies kann explizite finanzwirtschaftliche Beschränkungen der Besteuerungsgewalt substituieren oder ergänzen (Brennan/Buchanan, 1988, S.232). Dabei kann nicht nur über unterschiedliche Steuersätze wettbewerblich agiert werden, auch auf der Leistungsseite ist ein Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Arten und Qualitäten staatlicher Güterbündel etablierbar. In dynamischer Hinsicht lässt sich ein erhöhter Innovations- und Imitationsanreiz für die Bereitstellung öffentlicher Güter festhalten. Wett-

bewerb erhöht den Anreiz staatlicher Anbieter, Kosteneinsparungen durch neue Technologien oder Methoden zu realisieren.

Gerade an den Annahmen des Tiebout-Modells lässt sich Kritik üben. Die vollkommene Mobilität der Wähler zwischen den Regionen, die vollständige Information, die große Anzahl an Gebietskörperschaften als Voraussetzung für vollständige Konkurrenz, vor allem aber die implizite Annahme überregional eingeschränkter Nichtausschließbarkeit und Nichtrivalität erscheinen problematisch. Das Modell lässt sich auf reine öffentliche Güter nicht anwenden. Für alle anderen staatlichen Güter und Leistungen, die im Kern eher private Güter oder lokal öffentliche Güter sind, erscheint Wettbewerb der Gebietskörperschaften aber als ein Weg, eine effiziente Bereitstellung der Güter zu erzwingen.

**Abb. 2 Welche Politikbereiche müssen koordiniert werden?**



Im folgenden Kapitel werden einzelne sozialpolitische Aufgabenbereiche untersucht, ob sie einem föderalen Systemwettbewerb auf europäischer Ebene unterzogen werden können. Je geringer die Problematik internationaler öffentlicher Güter (Spillovers und Größenvorteile) virulent wird und je positiver die Wirkungen des Wettbewerbs zwischen europäischen Sozialsystemen eingeschätzt werden, desto eher ist für einen Verzicht auf Koordination zu plädieren (Klodt, 1999)<sup>5</sup>. Vice versa wäre die Alternative eine dezentrale Ausgestaltung, in der aber die Aufgabenlösung koordiniert angegangen wird, oder die Verlagerung auf die zentrale Ebene

<sup>5</sup> Mit einer solchen Festlegung ist ein Wettbewerb im hayekianischen Sinne allerdings nicht mehr möglich (Hayek, 1968). Ein Anhänger der hayekianischen Theorie könnte der Zuordnung einzelner sozialpolitischer Felder berechtigterweise vorwerfen, dass sie einen Teil der Lösungsfelder eines Entdeckungsverfahrens schon vorab ausgrenzt.

(Abb. 2)<sup>6</sup>. Der Schritt zwischen Koordination und Zentralisierung ist dabei gering. Einem koordinierten Vorgehen dezentraler Ebenen wohnt eine inhärente Zentralisierungstendenz inne (Blankart, 1999, S.146f). Eine Koordination wäre nicht nötig, würde das Vorgehen im Sinne aller liegen. Folglich existiert eine vorteilhafte Außenseiterposition analog einer Kartellsituation. Um deren Wahrnehmung zu unterbinden, ist eine zentrale Ebene mit Sanktionsmöglichkeiten erforderlich. Eine Koordination wird also unweigerlich zu einer Aufgabenübertragung an eine zentrale Ebene führen.

#### **4. Die einzelnen Felder europäischer Sozialpolitik: Wettbewerb oder Koordination**

##### **(a) Sinnvolle Koordination**

Eine wesentliche Bedingung für einen funktionierenden Systemwettbewerb zwischen den EU-Staaten ist ausreichend hohe grenzüberschreitende Mobilität. Ein Wettbewerb kommt nur zustande, wenn die Kunden zwischen den Produkten wählen können und nicht an ein Produkt gebunden sind. In all jenen Bereichen, in denen eine wettbewerbliche Ausgestaltung der nationalen Wirtschaftspolitiken vorgezogen wird, ist es Aufgabe der europäischen Ebene, jedwede künstliche Beschränkung der Mobilität abzubauen. So ist sicherzustellen, dass Personen bei einem Staatswechsel nicht aus den Sicherungssystemen fallen, sondern vom anderen Staat übernommen werden. Ein Wechsel von einem Staat in den anderen muss mit einem Wechsel der Sicherungssysteme einhergehen, um Wettbewerb zwischen den Systemen zu ermöglichen. Die Wechselkosten sollten möglichst gering gehalten werden. Dies umfasst etwa im Bereich der Sozialversicherungen die Möglichkeit, Ansprüche aus diversen nationalstaatlichen Sicherungssystemen zu erhalten. Ein Wechsel ins Gastland kann mit einem Wechsel der Versicherung einhergehen, andernorts erworbene Ansprüche oder Anrechnungszeiten (im Fall der Alterssicherung) müssen aber erhalten bleiben. Der Kronberger Kreis schlägt für die staatliche Alterssicherung ein Kombinationsprinzip vor, in dem sich die Rentenleistungen aus Zahlungen unterschiedlicher Staaten zusammensetzen können (Donges et al., 1996, S.39). Wichtig ist, dass der staatliche Mindestabsicherungszwang aufrecht erhalten werden kann, und dass ein Wechsel der Versicherung möglich ist. Dafür ist ein koordiniertes Vorgehen zwingend notwendig. Es ist begrüßenswert, dass die Sozialcharta das Gebot der Freizügigkeit für Arbeitnehmer an erster Stelle auflistet.

---

<sup>6</sup> Der Bereich links unten im Koordinatenbereich wird - da wirtschaftspolitisch nicht so spannend - nicht diskutiert.

Obwohl die grenzüberschreitende Mobilität in der EU noch gering ausfällt, so geht die Freizügigkeit der Arbeitnehmer einigen Hochlohn-Mitgliedsstaaten doch schon zu weit. In der Beschäftigung von Ausländern aus anderen EU-Staaten zu niedrigen Löhnen und Lohnnebenkosten sehen Unternehmensvertreter wie Gewerkschaftsführer in den Hochlohnländern den Tatbestand des Sozialdumpings erfüllt<sup>7</sup>. Daher brachte die europäische Kommission eine Initiative zu einer "Entsenderichtlinie" ein (Franzmeyer, 1998). Nachdem diese Initiative 1991 zunächst am Widerstand der Hauptentsendeländer- Großbritannien, Irland, Italien und Portugal - gescheitert war, erließen einige Aufnahmeländer - Belgien, Frankreich, Luxemburg, Österreich - eigene Schutzvorschriften. In Deutschland scheiterte die Implementierung des "Entsendegesetzes" im nationalen Alleingang zunächst an der Verweigerung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung für den Mindestlohn durch die Arbeitgeberverbände (Meinhardt/Seidel, 1996, 155f.). Ende 1996 einigte man sich dann auf europäischer Ebene auf die Anwendung des Grundsatzes „Gleiches Entgelt bei gleichwertiger Arbeit“ (Europäische Kommission, 1997, S.241). Genau dies aber ist der falsche Weg einer koordinierten europäischen Wirtschaftspolitik. Unter dem Vorwurf des Lohndumpings werden ausländische Arbeiter vom Markt ferngehalten. Derlei Mobilitätsbeschränkungen sind koordiniert abzubauen. Erst dann wird es den Bürgern der Europäischen Union möglich, je nach Präferenz sich in die Staaten zu begeben, in denen eine gute Chance auf einen Arbeitsplatz, hohe Einkommenserzielungsmöglichkeiten und somit auf einen höheren Lebensstandard besteht.

**Tab. 3 Einkommensunterschiede als Grund zur Migration?**

Ziel	Anzahl an Immigranten (in 1000) (Durchschnitt 1995-98)	Einkommensverhältnis von Herkunftsland zum Gast-Land (1997)
Australien	87,4	60,7%
Belgien	51,2	77,7%
Kanada	207,3	44,0%
Dänemark	(nur 1995-97) 26,1	70,4%
Finnland	7,8	43,4%
Frankreich	77,5	28,3%
Deutschland	679,3	47,1%
Italien	(nur 1998) 111,0	40,8%
Japan	243,9	43,2%
Niederlande	75,6	73,4%
Norwegen	18,0	71,8%
Schweden	33,6	90,1%
Schweiz	77,5	76,3%
Großbritannien	(nur 1995-97) 219,8	71,5%
USA	773,8	22,0%

Quelle: OECD (2000)

<sup>7</sup> Vgl. zu dieser Argumentation Tegtmeier (1996, S.136-138).

Die Tatsache, dass unterschiedliche Lebensstandards bei der Wahl einer Migrationsentscheidung eine bedeutende Rolle spielen, ist unumstritten. Tabelle 3 zeigt das Einkommensverhältnis als durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen (BIP) aller Immigranten im Herkunftsland (soweit Daten verfügbar) anteilig am durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen des Gastlandes (BIP) im Jahr 1997<sup>8</sup>. Es ist erkennbar, dass im Durchschnitt der Wohlstand im Herkunftsland klar unter dem im Einwanderungsland liegt. Von einem Einfluss sowohl der Höhe des individuellen Einkommens als auch der Einkommenserzielungsmöglichkeiten auf die Migrationsentscheidung ist folglich auszugehen.

Hinderlich bzgl. eines Systemwettbewerbs ist, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt die grenzüberschreitende Mobilität in Deutschland und Europa nicht besonders hoch ist. So betrug 1998 weder der Anteil der Immigranten aus der EU noch jener der Emigranten in andere EU-Staaten mehr als 0,25% der deutschen Bevölkerung (Statistisches Bundesamt, 2000, S.80). Die Einwanderung aus EU-Staaten nach Deutschland erreichte 1995 ein Maximum von 177,2 Tausend und ist seitdem wieder gefallen (OECD, 1998, S.271). Auch für Belgien, Dänemark, Frankreich, Luxemburg und die Niederlande lässt sich kein nennenswerter Anstieg der Migration aus EU-Staaten nachweisen (Krueger, 2000). Im Vergleich zu den USA ist die Mobilität wesentlich geringer. Soweit diese Immobilität auf institutionelle Hemmnisse zurückzuführen ist, ist eine weitere Koordination zum Abbau dieser Hemmnisse zu empfehlen. Es ist Aufgabe der europäischen Ordnungspolitik, den Staatenwechsel zu ermöglichen, die institutionell bedingten Wechselkosten gering zu halten und für Transparenz bezüglich der einzelnen staatlichen Bedingungen zu sorgen.

Während die EU einerseits mittels ordnungspolitischer Leitlinien den Wettbewerb zwischen den Staaten im Sinne Tiebouts ermöglichen muss, indem sie für hinreichende Wahlfreiheit zwischen den staatlichen Systemen sorgt, muss sie ferner Harmonisierungsbestrebungen der Mitgliedsländer unterbinden, soll der Wettbewerb erhalten werden. Staaten haben ähnliche Anreize wie Unternehmen, sich dem Wettbewerb zu entziehen. Dies können sie durch kartellistische Absprachen erreichen. Kartelle erfordern aber Koordination der staatlichen Parameter sowie eine zentrale Instanz zur Sanktionierung der Außenseiter (Blankart, 1999). Eine Aufgabe der EU muss somit nicht in der Schöpfung solcher Harmonisierungsregelungen, sondern in der Verhinderung derselben gesehen werden. Die Analogie zur Ordnungspolitik im

---

<sup>8</sup> Die Datenverfügbarkeit schwankt zwischen 32,6% der Immigranten (Schweden) und 89,4% (Großbritannien).

Bereich der Marktwirtschaft zeigt auf, dass solche regulierenden Eingriffe genau wie Wettbewerb konstituierende Eingriffe vonnöten sind.

### **(b) Risikoreiche Koordination**

Die Sicherung des Existenzminimums wird aufgrund der Gefahr von finanzierungsseitigem Free-Rider-Verhalten unumstritten als Aufgabe des Staates betrachtet (Berthold/Neumann, 2001, S.256ff). Sie ist nicht nur aus distributiven Gründen notwendig, sondern führt auch bei der Unterstellung interdependenter Nutzenfunktionen zu einer allokativen Verbesserung im Sinne Paretos (Hochman/Rodgers, 1969). Diese Aufgabe liegt in der Verantwortung eines jeden einzelnen Staates der EU. Die Staaten lösen diese Aufgabe sowohl im Hinblick auf das Niveau als auch auf die Ausgestaltung unterschiedlich. Eine Koordination der Grundsicherungssysteme innerhalb der EU findet nicht statt.

Genau diese wird aber in der Literatur häufig gefordert (Sinn, 1996). Die Einführung eines Wettbewerbs bei der Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Hintertür des Systemwettbewerbs führe zu einem Zusammenbruch des staatlichen Angebotes. Das Argument dazu liefern negative externe Effekte, die durch Wanderungsentscheidungen zustande kommen. Es wird befürchtet, dass sich die Transferempfänger der nationalen Grundsicherung jeweils in die Länder begeben, die ein hohes Existenzminimum durch staatliche Transferleistungen sicherstellen. Ein „Sozialtourismus“ kommt bei unterschiedlichen Höhen der Grundsicherung in Gang. Ein Land mit ausgebautem Wohlfahrtsstaat und vergleichsweise hoher Grundsicherung wirkt wie ein Magnet auf potentielle Transferempfänger (Sinn, 1998, S.128f). Senkt ein Land hingegen seine Umverteilungsleistungen, wird es nach dieser Theorie aufgrund von Abwanderung weniger Empfänger unterstützen müssen. Die benötigten Mittel gehen zurück, die Beitragszahler müssen weniger zahlen. Dies bewirkt zudem einen Anreiz für Wohlhabende zuzuziehen. Jede Senkung der Grundsicherung hebt so den Wohlstand des Landes, die Empfänger hingegen wandern ab. Die Migrationsexternalitäten bzw. die dadurch entstehenden Kosten fallen in den Nachbarländern an, denn hier lassen sich die Empfänger nieder. Hier steigen daraufhin die Kosten des Sozialsystems. Jedes Land müsse nun der Theorie nach bestrebt sein, seine Umverteilungsleistungen zu drosseln, damit die Armen abwandern. Dies führt zum „Race to the Bottom“: Mit zunehmender Mobilität der Transferempfänger werden die Umverteilungsleistungen der Staaten immer geringer (Brown/Oates, 1987).



Die gegenläufige Meinung widerspricht der These vom „Race to the Bottom“ vor allem mit dem Argument beschränkter Mobilität der Transferempfänger (Berthold/Neumann, 2001, S.256ff). Ein Problem für den Wohlfahrtsstaat entstehe erst dann, wenn sich die europäischen Transferempfänger alle in die gut ausgebauten europäischen Wohlfahrtsstaaten begäben. Dies werde nicht geschehen, da eine Wanderungsentscheidung immer eine Totalentscheidung sei und nicht wie in der Literatur nur transferabhängig sei. Wichtig seien dabei auch nichtökonomische Faktoren wie kulturelle oder sprachliche Bindungen.

Diese Mobilitätsbeschränkungen stellen sich außereuropäischen Immigranten nicht entgegen. Die ihr Gegenwartseinkommen maximierenden Transferempfänger unter ihnen werden sich rationaler Weise in den europäischen Staat mit den höchsten Transfers begeben. Borjas zeigt in einer empirischen Analyse für die USA, dass immigrierte Transferempfänger sich in der Tat wesentlich stärker auf die Staaten mit einem hohen Sicherungsniveau konzentrieren (Borjas, 1999, S.615ff). Immigranten lösen Migrationsexternalitäten aus, wenn die Höhe der Grundsicherung bestimmt, wohin sie wandern. Und sie werden aus einkommensmotivierten Gründen jene Staaten mit Zuwanderung strafen, die über eine vergleichsweise gut ausgebaute Grundsicherung verfügen. Um dies zu verhindern, hat die Europäische Union 1993 die Asylgesetzgebung verschärft. Asyl wird bei Einwanderung über ein EU-Drittland nicht mehr gewährt. Unter diesem Gesichtspunkt war dies eine sinnvolle Maßnahme. Seit 1993 ist die Einwanderung aus nicht EU-Staaten nach Deutschland denn auch deutlich zurückgegangen. Ein bedeutender Anteil der Immigranten kommt aber immer noch aus Nicht-EU-Staaten. Hier ist möglicherweise noch Koordinationsbedarf zu sehen.

Doch die Erosion des Wohlfahrtsstaates wird nicht nur durch Mobilitätsbeschränkungen verhindert. Wanderungsentscheidungen orientieren sich nicht nur am Sicherungsniveau eines Staates, sondern sind auch einkommensmotiviert. Bessere Beschäftigungschancen und damit gestiegene zukünftige Einkommensperspektiven locken ebenfalls Transferempfänger an. Führen höhere Transfers über gesunkene Leistungsanreize zu einer höheren Zahl an Transferempfängern und korrelieren hohe Transfers positiv mit Arbeitslosigkeit aufgrund staatlicher Rigiditäten etwa im Niedriglohnssektor, so bedeutet eine Abwanderung in ein Land mit niedrigen Transfers und geringer Arbeitslosigkeit steigende Jobchancen und die Aussicht auf ein langfristig höheres Einkommen. Ein solcher Zusammenhang zwischen TransfERNiveau und Wanderungsentscheidung konnte in einer Untersuchung für geringqualifizierte unverheiratete Frauen in den USA nachgewiesen werden (Kaestner/Kaushal/van Ryzan, 2001). Dies führt

die Wanderungen arbeitswilliger Transferempfänger in eine andere Richtung: In die Staaten mit dem geringsten Sicherungsniveau.

Die empirischen Studien zur Überprüfung der „Race to the Bottom“ These sind bislang keineswegs eindeutig. Verschiedene Studien, fast alle in den USA durchgeführt, kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen bzgl. der Relevanz der Migrationsexternalitäten<sup>9</sup>. In der EU sind die Folgen eines Sozialtourismus im Sinne der These vom „Race to the Bottom“ bislang nicht auszumachen. Offensichtlich sind die unterschiedlichen Sicherungsniveaus noch nicht bedeutend genug für große Wanderungsbewegungen in der EU. Je nach Berechnung kann man sogar eher von einem „Race to the Top“ als von einer Gefahr für den Wohlfahrtsstaat sprechen (Boeri, 2000, S.10f)<sup>10</sup>.

**Tab. 4 Mindestsicherung in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union**

	Einzelperson ohne Kinder	Paar & 2 Kinder	Einzelperson & 2 Kinder	Festlegung der Beträge
Belgien	1.102	1.469	1.469	National
Dänemark	1.558	2.119	2.199	National
Deutschland	590	1.774	1.473	National
Finnland	693	2.096	1.609	National
Frankreich	724	1.522	1.304	National
Griechenland	248	248	248	National
Großbritannien	621	1.535	1.252	National
Irland	829	1.708	1.192	National
Italien	809	2.059	1.718	Regional
Luxemburg	1.613	2.896	2.090	National
Niederlande	1.322	1.888	1.700	National
Österreich	772	1.461	1.139	Regional
Portugal	338	338	338	National
Schweden	507	1.995	1.506	National
Spanien	258	897	792	Regional
EU- Durchschnitt	801	1.600	1.330	

Quelle: Feist (2000); Angaben in DM

<sup>9</sup> Vgl. für einen Überblick der Studien auch Brueckner (2000, S.514ff). Feld (2000) zeigt, dass in den USA vornehmlich die Transferempfänger, in der Schweiz hingegen die Bezieher hoher Einkommen in Reaktion auf unterschiedliche Besteuerung wandern.

<sup>10</sup> Boeri veranschaulicht graphisch die Entwicklung der Generosität von Programmen zur Unterstützung Hilfsbedürftiger zwischen 1985 und 1995.

Gerade Länder mit zuvor geringem sozialen Sicherungsnetz haben dieses kräftig ausgebaut. Die Unterschiede zwischen den Staaten im Bereich der Höhe der sozialen Mindestsicherung - siehe Tabelle 4 - sind aber nach wie vor bedeutend. Auch im Hinblick auf die Offenheit des Hilfesystems bezüglich der Nationalität gibt es starke Unterschiede. Während in Luxemburg nur Personen hilfeberechtigt sind, die gegenwärtig und in den letzten 20 Jahren mindestens 10 Jahre lang ihren ständigen Wohnsitz in Luxemburg hatten, reicht in Großbritannien schon der tatsächliche Aufenthalt als Voraussetzung für den Hilfebezug aus (Feist, 2000, S.195f).

Trotz dieser unterschiedlichen Regelungen ist es nicht zum Rückgang der Umverteilungsleistungen gekommen. Eine Harmonisierung bzw. Koordination der Höhe der Umverteilung ist augenscheinlich derzeit nicht erforderlich. Die dezentrale Lösung hat den Vorteil, dass die Höhe der Sicherung des Existenzminimums je nach Rahmenbedingungen und Ergebnissen auf den nationalen Arbeitsmärkten variieren kann. So behindert sie den Prozess der Lohnbildung im Bereich der Geringqualifizierten nicht. Eine „Hilfe zur Selbsthilfe“ wie im deutschen Sozialhilfekonzzept kann dann weiterhin gegeben werden. Eine koordinierte Sicherungshöhe hingegen ist bei regional unterschiedlichen Arbeitsmärkten nicht in der Lage, diese Aufgabe zu erfüllen. Die dezentral unkoordinierte Lösung ist vorzuziehen, die national heterogenen Bedürfnisse werden befriedigt. Allerdings kann sich diese Einschätzung bei einer Zunahme der Mobilität ändern. Insofern bringt Wettbewerb im Bereich der sozialen Mindestsicherung zwar ein Risiko mit sich, Koordination aber erscheint nicht zwingend erforderlich. Dementsprechend finden sich auch in der Sozialcharta keine Harmonisierungsbestrebungen, sondern lediglich die Forderung, dass Empfänger Leistungen der sozialen Sicherheit in ausreichender Höhe erhalten müssten (BMA, 2001b).

### **(c) Schädliche Koordination**

Bei wohl keinem anderen Argument sind sich Gewerkschaftsführer wie Unternehmensvertreter in höher entwickelten Staaten so einig wie bei diesem: Ausländische Konkurrenz ist unfair und geht auf Kosten anderer Staaten, wenn sie auf Lohndumping beruht. Dabei wird Lohndumping mit Niedriglöhnen gleichgesetzt. Man verdächtigt das Ausland, in punkto Effizienz zwar nicht mithalten zu können, dies aber über unfaire Löhne zu kompensieren (Krugman/Obstfeld, 1997, S.25f). Zur Verhinderung einer solchen Niedriglohnkonkurrenz werden von der heimischen Industrie – Arbeitgebern wie Arbeitnehmern – entweder protektionisti-

sche Maßnahmen empfohlen oder, soweit durchsetzbar, einheitliche Lohnbedingungen in den Ländern gefordert. Vorgeschobenes Ziel ist dabei die Rettung der heimischen Arbeitsplätze.

Das Argument ist in nahezu allen Fällen unberechtigt. Dumping liegt laut WTO erst vor, wenn ein Anbieter sein Produkt im Ausland unter dem Preis im Herkunftsland verkauft<sup>11</sup>. Niedrigere Preise aufgrund geringerer Produktionskosten im Ausland sind demnach kein Dumping. Die Definition der WTO erfasst allerdings auch ökonomisch sinnvolle Preisdiskriminierungen (Krugman/Obstfeld, 1997, S.145). Eigentlich ist die Betrachtung auf die Produktionskosten des Niedriglohnanbieters abzustellen. Nur wenn sie mit den geringen Preisen nicht gedeckt werden können, liegt Dumping vor. Nach letzterer Definition bedeutet Dumping, dass die vom Unternehmer zu tragenden Kosten des Produktionsfaktors Arbeit in den ärmeren Staaten nicht die gesellschaftlichen Kosten des Faktors Arbeit widerspiegeln. Dazu müsste es massive Marktversagenstatbestände auf den ausländischen Arbeitsmärkten geben, die dort zu einer ruinösen Konkurrenz führen. Dies kann für die europäischen Staaten aufgrund der staatlichen Sicherung des Existenzminimums nahezu ausgeschlossen werden. Selbst bei der Diagnose des Dumping-Tatbestandes wäre aber ein Abbau des Marktversagens einer europäischen Harmonisierung vorzuziehen (Kollmeier, 2001, S.353).

Die Lohnunterschiede in Europa liegen hingegen an der unterschiedlichen Kapitalausstattung der Länder. Diese führt zu einer unterschiedlichen Grenzproduktivität des Faktors Arbeit. In den kapitalärmeren Ländern ist Arbeit relativ reichlicher vorhanden und damit auch preiswerter. Dies zeigt das unterschiedliche Lohnniveau an. Kapitalärmere Länder haben ihre Vorteile in der Produktion arbeitsintensiver Produkte. Diese sollten sie nutzen. Hier liegt ihr Standortvorteil. Wenn dies mit einer Vereinheitlichung der Löhne verhindert wird, so rettet man zwar auf den ersten Blick die Arbeitsplätze Geringqualifizierter in den Hochlohnländern, verhindert aber im gleichen Moment die Schaffung neuer Arbeitsplätze in exportierenden Sektoren und verhindert den strukturellen Wandel. Wohlfahrtsverluste sind die Folge.

Flexible Löhne sollen die Knappheiten am Arbeitsmarkt anzeigen. Staatliche Institutionen können diese Lenkungsfunktion nicht in adäquater Weise übernehmen. Die Ursachen der Arbeitslosigkeit sind in aller Regel im Versagen von Arbeitsmarktinstitutionen zu suchen. Dies lässt sich an Deutschland festmachen (Berthold, 2000, S.27-51). Eine zu aggressive Lohnpolitik, inflexible Lohnstrukturen und ein hoher Zentralisierungsgrad der Tarifaueinandersetzung

---

<sup>11</sup> Vgl. WTO (2001)

gen kennzeichnen den deutschen Arbeitsmarkt und verursachen eine Verschwendung des Produktionsfaktors Arbeit. Der politische Markt zeigt sich zu umfassenden Reformen nicht in der Lage. Der Verzicht auf Koordination hingegen schafft bei ausreichender Mobilität einen Wettbewerb der verschiedenen nationalstaatlichen Arbeitsmärkte, bei denen die Institutionen auf den Prüfstand geraten. Ineffiziente Arrangements können im Vergleich mit funktionierenden Arbeitsmärkten erkannt werden, Reformen werden attraktiver. Systemwettbewerb entfaltet hier eine positive Wirkung. Negative Spillovereffekte existieren nicht. Koordination ist zu unterlassen.

Wenn die Arbeitsmarktinstitutionen vom föderalen Wettbewerb beurteilt werden sollen, dann ist nicht nur die Lohnbildung, sondern auch das Umfeld des Arbeitsmarktes einer europäischen Koordination zu entziehen. Dazu gehören u.a. die Tarifautonomie, die Mitbestimmung sowie diverse soziale Mindeststandards. Mit der EG-Sozialcharta, die seit dem Amsterdamer Vertrag von sämtlichen Mitgliedsstaaten der EG anerkannt ist, wurde allerdings bereits der Weg in Richtung Koordination und Harmonisierung vorgegeben. Dabei wird hier nicht nur der Harmonisierung sozialer Standards der Weg geebnet, sondern auch der diverser Arbeitsmarktinstitutionen. So ist das Recht zur Gewerkschaftsbildung sowie zu freien Tarifverhandlungen mit in die Charta aufgenommen worden. Diese Regelung muss nicht zwingend schädlich sein: In allen europäischen Ländern haben sich Organisationen zur Vertretung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern herauskristallisiert. Das Recht auf die Bildung einer solchen Vereinigung lässt somit genügend Parameter für den zwischenstaatlichen Wettbewerb offen. Problematisch aber ist die in der Sozialcharta vorgesehene Möglichkeit, dass Vertragsverhältnisse nach europaweitem Dialog auf branchenübergreifender und sektoraler Ebene abgeschlossen werden können (BMA, 2001b, S.4). Damit wird der Ausschaltung des föderalen Wettbewerbs im Bereich der Lohnverhandlungsinstitutionen die Tür geöffnet. Inflexible und undifferenzierte Lohnstrukturen können sich durchsetzen und zu einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit führen. Zudem gehen mit den komparativen Vorteilen im Falle einer europaweiten sektoralen Lohnangleichung auch handelsbedingte Wohlfahrtsgewinne verloren.

Ein weiterer Punkt, der kritisch zu betrachten ist, ist der in der Sozialcharta geforderte Ausbau der Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer. In diesem Bereich wurde bereits mit der EU-Richtlinie „Europäische Betriebsräte“ eine grenzüberschreitende Koordination verabschiedet (Feldmann, 1999, S.675). Von der Richtlinie betroffen sind alle in der EU tätigen Unternehmen und Konzerne mit über 1000 Arbeitnehmern, von denen mindestens 150 im jeweils anderen Staat tätig sind. Die Zuständigkeit des Europäischen Betriebsrates

erstreckt sich auf jene wirtschaftlichen Angelegenheiten, die mindestens zwei Betriebe in verschiedenen Mitgliedsstaaten betreffen. Eine Mitentscheidung solcher Betriebsräte wirft einige gravierende Probleme auf: Notwendige unternehmerische Entscheidungen werden verzögert, der unternehmensinterne Wettbewerb der Betriebsstätten wird erschwert, womöglich werden je nach Abstimmungsverfahren des Betriebsrates sogar ineffiziente Entscheidungen getroffen. Dies kann in Krisenzeiten zum gleichmäßigen Abbau der Arbeitsplätze anstelle einer Standortschließung bis hin zur Schließung anderer als der tatsächlich ineffizienten Standorte führen. Ein föderaler Wettbewerb könnte unterschiedliche Arten von Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer auf ihre Effizienz überprüfen.

Nicht nur mit dem Argument des Lohndumpings, sondern auch mit dem verwandten Argument des Sozialdumpings werden häufig Harmonisierungen gefordert. Die ärmeren Staaten verschafften sich unlautere Wettbewerbsvorteile, indem sie dringend erforderliche sozialpolitische Maßnahmen unterließen. Dabei kann es sich um Sozialversicherungsabgaben des Arbeitgebers, die Arbeitszeit, die Anzahl der Urlaubs- wie Feiertage, die Entlohnung im Krankheitsfall, die Länge des Mutterschaftsurlaubs, die Sicherheitsbestimmungen am Arbeitsplatz o.ä. handeln. Die Nichtimplementierung dieser sozialen Standards verbilligt die ausländischen Produkte auf unzulässige und den Wettbewerb verzerrende Weise und sei damit für Arbeitslosigkeit sowie für den zunehmenden Druck auf den Sozialstaat in entwickelteren Volkswirtschaften verantwortlich.

Auch dieses Argument greift zu kurz. Sozialstandards sind lediglich eine andere Form indirekter Arbeitskosten (Sinn, 2001). Statt einer höheren entgeltlichen Entlohnung erhalten die Arbeiter andere nichtpekuniäre Leistungen als adäquaten Ersatz. Sie können diesen Ersatz nur auf Kosten des Lohnes steigern. Sozialstandards können somit als indirekte Lohnkosten der Unternehmen interpretiert werden. Der Anteil dieser indirekten Entlohnung kann sich je nach Präferenz der Bevölkerung unterscheiden. Dumping liegt hingegen erst vor, wenn ein Staat bei der Ausgestaltung seiner Sozialstandards bewusst Verluste einkalkuliert, indem er auch auf effiziente produktivitätssteigernde Standards verzichtet, um dadurch seinen Unternehmen Vorteile auf dem Auslandsmarkt zu verschaffen (Kollmeier, 2001, S.348). Die negativen Rückwirkungen des Verzichts fallen dann aber auch im eigenen Land an, während das Ausland lediglich seine Waren kostengünstiger und deshalb preiswerter erhält.

Die Präferenz nach sozialem Schutz divergiert in den einzelnen Staaten der EU beträchtlich. Es ist aber eine starke positive Korrelation zwischen direkter Entlohnung und indirekten Arbeitskosten festzustellen (Sinn, 2001, S.8). Dies deutet auf eine einkommenselastische Nachfrage nach Sozialstandards hin. Ist die Nachfrage nach Standards einkommenselastisch, werden reiche Staaten höhere Standards präferieren als ärmere Staaten. Versuche, diese Standards auch den armen Ländern vorzuschreiben, verfehlen deren Präferenzen, wenn sie statt dessen höhere Löhne bevorzugen (Siebert/Klodt, 1998). Implementiert man hingegen die Sozialstandards bei gegebenem Lohnniveau in den ärmeren Nationen, so vernichtet man durch die Erhöhung der Arbeitskosten deren komparative Vorteile in der Produktion arbeitsintensiver Güter. Die Folgen sind dann analog derer einer Lohnharmonisierung (Schuster/Vaubel, 1996, S.189).

Trotzdem ist die EU bestrebt, den sozialen Schutz auszubauen. Die Sozialcharta enthält eine breite Palette von Regulierungszielen. Diese sind zwar zunächst einmal unverbindlich, haben aber teilweise bereits eine Konkretisierung erfahren. Beispielhaft seien hier die Vorschriften zur Arbeitszeit genannt. In der Charta heißt es noch, der Angleichungsprozess erfolge „auf dem Wege des Fortschritts“ (BMA, 2001b, S.2). Dies lässt darauf schließen, dass man im Zuge der Annäherung der Produktivitäten und Löhne eine entsprechend höhere Nachfrage nach dem Standard Arbeitszeitbeschränkung erwartet, die dann national befriedigt werden kann. Statt dessen wurde 1993 eine Arbeitszeitrichtlinie erlassen, die u.a. eine wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden vorschreibt.

Auch in anderen Bereichen wie im Gesundheitsschutz, der Sicherheit in der Arbeitsumwelt, der Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit sowie im Kinder- und Jugendschutz strebt die EU Koordination oder sogar Harmonisierung der Sozialstandards an (BMA, 2001b). Auch hier wirft aber die Implementierung gemeinsamer Standards Kosten auf, die in Ländern mit unterschiedlichem wirtschaftlichen Entwicklungsstand unterschiedlich schwer zu tragen sind. Komparative Vorteile ärmerer Länder, die sich hohe Standards nicht leisten können, entfallen, ihr Aufholprozess gerät ins Stocken (Sinn, 1994, S.90). Statt einen effizienten Systemwettbewerb zuzulassen, wird ein einheitliches Set an Standards durchgesetzt. Da es sich bei der Harmonisierung um Mindeststandards handelt, leiden vor allem jene Länder darunter, die eine Präferenz für niedrige Standards haben.

Sozialnormen sind zwar kein öffentliches Gut, fallen aber trotzdem in den Aufgabenbereich des staatlichen Handelns. Genau wie verschiedene Arbeitsmarktinstitutionen können sie

sinnvolle Instrumente zur Behebung von Marktversagen sein. Zu solchen Kernstandards gehören das Verbot jeglicher Zwangsarbeit, das Verbot der Diskriminierung in Beschäftigungsverhältnissen sowie das Verbot ausbeuterischer Kinderarbeit (OECD, 1996, S.26). All dies gehört staatlich reglementiert, verletzt es doch offensichtlich individuelle Präferenzen. Damit sind solche Standards allesamt gegen Marktversagenstatbestände gerichtet (Berthold/Hilpert, 1998, S.3ff). Aber diese Korrekturen sind jeweils auf die Art des Marktversagens abzustimmen. Herrschen in den Ländern unterschiedliche Rahmenbedingungen, so sind auch unterschiedliche Korrekturen effizient (Casella, 1996). Somit sind die branchenspezifischen Interessen an einer Ausschaltung ausländischer Konkurrenz im Bereich arbeitsintensiver Produkte über eine Angleichung der Sozialstandards kein Argument.

Als einziger Grund bleiben letztlich psychologische Spillovers in den Hochlohnländern, wenn altruistisch gesonnene Personen in reicheren Ländern mit höheren Standards von der Armut und den geringen Standards in den ärmeren Ländern betroffen sind (Brown/Deardorff/Stern, 1996). Zum Abbau dieser Spillovers sind Sozialstandards aber ebenfalls keine Lösung, da sie entweder das Lohnniveau negativ beeinflussen oder die Arbeitslosigkeit steigern. Verstärkt regulierende Standards im Bereich der Kinderarbeit etwa helfen den Kindern nicht unbedingt, sondern stürzen sie über fehlende Einkommensmöglichkeiten tiefer in die Armut oder drängen sie mit ihrem Arbeitsangebot möglicherweise in einen weniger stark regulierten Binnenmarktsektor, indem der soziale Schutz und möglicherweise auch die Entlohnung noch niedriger ausfallen. Damit schaden die Standards letztlich denen, denen sie nützen sollen<sup>12</sup>.

Ein Systemwettbewerb hingegen kann auf dem Weg des Fortschritts und Wachstums die Standards frei nach Präferenz in den einzelnen Staaten angleichen. Diese Art der Angleichung ist vorzuziehen, da sie auf einem höheren Niveau stattfinden kann und den Aufholprozess der ärmeren Staaten nicht behindert (Sinn, 2001). Es werden effiziente Wanderungsbewegungen möglich, wenn jemand eine Präferenz für Länder mit höheren direkten Lohnbestandteilen hat. Auch sind private Lösungen ebenfalls denkbar: In vielen Ländern lässt sich ein Trend zu freiwilligen, privat ausgehandelten Standards erkennen. Beispiele sind die International Organization for Standardization (ISO) und die International Electrotechnical Commission (IEC) (Cassella, 1996, S.147). Einige Ökonomen verbinden diese Möglichkeit der Einführung eines

---

<sup>12</sup> Eine wesentlich elegantere Lösung wäre die Anwendung des Coase-Theorems: Wenn jedes Land die Rechte auf die Einführung sozialer Standards hat, könnten reiche Länder arme Länder für die Implementierung der Standards kompensieren. Dies würde die Spillovers bis zu ihrem Optimum mindern und zudem über diese Einkommensquelle auch die Einrichtung der Standards finanzierbar machen ohne Verzicht auf direkte Lohnbestandteile oder die Inkaufnahme von Arbeitslosigkeit.



Wettbewerbs durch die Hintertür auch wieder mit der Zähmung des staatlichen Leviathans. Sind einige der Standards in den Hochlohnländern nämlich aufgrund politökonomischer Gründe zu hoch, so kann ein Wettbewerb der Regulierungen diese abbauen und für ein präferenzgerechtes Angebot sorgen (Persson/Roland/Tabellini, 1997, S.27f). Koordination in diesem Bereich sollte also unterbleiben.

## 5. Fazit

Föderalismus ist zugleich eine anziehende und problematische Regierungsform (Bednar/Eskridge/Ferejohn, 1999). Die Zentralinstanz wird gebraucht, um gegenseitig glaubhaft zu erscheinen, doch mit der Schaffung dieser Instanz beginnt das Problem, dass diese sich ex post opportunistisch verhalten kann und vermehrt Gewalt an sich zu ziehen sucht. Genau dies ist auch in der Europäischen Union zu beobachten. Gleichzeitig gibt es auch in den einzelnen Nationalstaaten im Bereich der Sozialpolitik den Wunsch nach Europäisierung. Denn mit den Wohlstandsgewinnen, die mit Marktöffnung und Globalisierung einhergingen, entstanden in den reicheren Staaten zunehmende Anpassungslasten. Liebgewonnene soziale Errungenschaften drohen verloren zu gehen. Daher wird von vielen Seiten, seien es Politiker, Arbeitgeber oder Arbeitnehmervertreter, die Ergänzung der Wirtschaftunion um eine soziale Dimension gefordert. Ebenso werden die ärmeren Länder sich nicht gegen einen Europäisierungsprozess wehren: Zwar werden sie sich gegen soziale Standards aussprechen, die ihnen komparative Vorteile nehmen, dafür werden sie für eine ausgedehnte Bereitstellung sozialer Leistungen auf EU-Ebene sein, verbunden mit dem Wunsch, einen Teil der Lasten für soziale Zwecke aus den Mitteln anderer Nationen finanziert zu erhalten.

Das Vertragswerk der EU ist bisher relativ eindeutig vom Prinzip der Subsidiarität geprägt. Doch die ersten Aufweichungen und Verlagerungen in Richtung Zentralisierung sind schon auszumachen. Die Liste der sozialpolitischen Felder, die an die europäische Ebene delegiert werden, obwohl sie ein hohes Ausmaß heterogener Präferenzen und nur geringe Externalitäten aufweisen, nimmt gerade im Bereich der sozialen Standards und Arbeitsmarktinstitutionen zu<sup>13</sup>. Das nötige Maß an Koordination ist längst überschritten. Dezentralere Lösungen sollten

---

<sup>13</sup> Alesina et al. zeigen mithilfe eines „Eurobarometers“ die Präferenzen bzgl. europäischer Harmonisierung einzelner Politikfelder auf. Dabei gelangen sie im Bereich der Sozialpolitik zu dem Schluss, dass die EU schon zu viele Aufgaben an sich gezogen hat (Alesina/Angeloni/Schuknecht, 2001).

gewählt werden. Tab. 5 veranschaulicht dies für die einzelnen Felder der Sozialpolitik. Der Pfeil zeigt jeweils an, in welche Richtung es nach ökonomischen Kriterien gehen sollte.

**Tab. 5 Die Felder der Sozialpolitik**

Die Felder der Sozialpolitik	Europäische Kontrolle	Koordination	Dezentrale Lösungen
Ordnungspolitische Rahmenbedingungen zur Wahrung von Freizügigkeit und Wettbewerb im sozialpolitischen Bereich		← X	
Direkte Eingriffe in die Entlohnung			X
Arbeitsmarktinstitutionen		X →	
Sozialstandards		X →	
Soziale Sicherungssysteme			X
Sicherung des Existenzminimums			X

Für die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen zur Wahrung des Wettbewerbs zwischen den nationalen sozialpolitischen Regelsystemen wurde ein Koordinationsbedarf festgestellt. Die Durchsetzung der Freizügigkeit auch zwischen den Sozialsystemen muss von der EU kontrolliert werden. Im Bereich der Sicherung des Existenzminimums ist für den Fall zunehmender Mobilität eine koordinierte soziale Mindestsicherung überlegenswert, andererseits lassen sich bei koordiniertem Vorgehen nationale Präferenzen nicht mehr hinreichend berücksichtigen. Bislang kann man eine solche Koordination dank Immobilität noch unterlassen. Direkte Eingriffe in die Entlohnung, sollte ein Staat sich zu solchen entschließen, gehören hingegen genau wie die Arbeitsmarktinstitutionen und die Sozialstandards in die dezentral nationale Ecke. Eine Koordination stört lediglich eine optimale Präferenzbefriedigung. Im Bereich der Sicherungssysteme ist eine Harmonisierung nicht gefordert. Im Gegenteil kann ein Wettbewerb der Sozialversicherungen ganz im Sinne Tiebouts wirken. Notwendig ist allerdings ein koordiniertes Vorgehen bzgl. der Rahmenbedingungen dieses Wettbewerbs. Hier lautet die Antwort auf die Entscheidung zwischen Wettbewerb und Koordination eindeutig: Koordination des Wettbewerbs.

Es stellt sich auch im Bereich des Sozialen die Frage, ob Europa nicht zu weit geht (Alesina/Wacziarg, 1999). Das Sozialbudget ist zwar noch gering, andererseits werden viele Umverteilungsströme versteckt in anderen Programmen: Hier ist z.B. die Agrarpolitik zu nennen – es existieren kaum internationale Spillovers in einem Maß, die einen Anteil der Agrarausgaben am EU-Budget von über 50% rechtfertigen. Sicherlich kann man derlei Umverteilungsströme auch als Kompensation für die Beteiligung an einer Wirtschaftsunion sehen. Aber die Frage stellt sich, ob es nicht andere Kompensationsformen gibt, die geringere Wohlfahrtsverluste verursachen.

Zudem ist festzustellen, dass die Zentralorgane der EU an Macht gewinnen. Die eingangs beschriebene Ausdehnung der Befugnisse des Parlamentes deutet darauf hin, dass in absehbarer Zeit in immer mehr Politikbereichen einzelstaatliche Interessen von einer europäischen Allgemeinheit überstimmt werden können. Die Zentrale gewinnt an Macht. Diese zunehmende Macht der Zentrale lässt sich zumindest teilweise durch die Implementierung von Opting-Out Klauseln beschränken. Dabei ist sowohl die Möglichkeit zum Austritt aus einzelnen Politikfeldern wie auch die Möglichkeit zum Austritt aus der gesamten Union denkbar. Eine solche Sezessionsmöglichkeit begrenzt die Ausbeutungsmacht der dominierenden politischen Kraft (Buchanan/Faith, 1987). Europäische Nationalstaaten könnten weiterhin die heterogenen Präferenzen ihrer Bürger erfüllen. Hauptsächlich dürften „soziale“ Umverteilungsarrangements zu einer solchen Exitentscheidung führen. Denn ein einheitliches Umverteilungssystem führt bei unterschiedlichen Institutionen in anderen Bereichen und inhomogenen Präferenzen zu Ineffizienzen (Alesina/Perotti/Spolaore, 1995, S.756f). Dies nährt den Wunsch nach Sezession. Dabei kann es je nach Einkommensverteilung sowohl zu einer Sezession der reicheren wie auch der ärmeren Länder kommen (Bolton/Roland, 1997). Es ist allerdings auf das Problem hinzuweisen, dass solche Exitentscheidungen nicht unbedingt gesamtwirtschaftlich effizient sind.

Noch ist das Prinzip der Subsidiarität in den meisten Bereichen der Sozialpolitik weitgehend gewahrt. Es liegt an den einzelnen Nationalstaaten, dass dies so bleibt. Die Möglichkeiten sind vorhanden. Das Beispiel Großbritanniens, dass den Weg der Sozialcharta zunächst nicht mitgehen wollte und sich der Charta von 1989 bis 1997 mittels Opting-Out verweigerte, beweist: Noch ist es nicht zu spät!

## Literatur

Alesina, A., I. Angeloni und L. Schuknecht (2001): What Does the European Union Do?, NBER Working Paper 8647, Cambridge MA

Alesina, A., R. Perotti und E. Spolaore (1995): Together or Separately? Issues on the Costs and Benefits of Political and Fiscal Unions, European Economic Review, Papers and Proceedings 39, S.751-758

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

Bednar, J., W. N. Eskridge Jr. und J. Ferejohn (1999): A Political Theory of Federalism, online am 17.12.01 unter [http://orion.forumone.com/ABCDE/files.fcgi/170\\_ferejohn.pdf](http://orion.forumone.com/ABCDE/files.fcgi/170_ferejohn.pdf)

Berthold, N. (2000): Mehr Beschäftigung: Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat, Bad Homburg

Berthold, N., R. Fehn und S. von Berchem (2001): Innovative Beschäftigungspolitik – Wege aus der Strukturkrise, Bad Homburg

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 M. Neumann (2001): Sozialsysteme im Wettbewerb: das Ende der Umverteilung?, in: Müller, W. et al. (Hrsg.): Regeln für den europäischen Systemwettbewerb, Marburg, S.253-286

Berthold, N. und O. Stettes (2001): Der Flächentarifvertrag – vom Wegbereiter des Wirtschaftswunders zum Verursacher der Beschäftigungsmisere, in: Ott, C. und H.-B. Schäfer (Hrsg.): Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts, Tübingen, S.1-29

Bertola, G. und A. Ichino (1995): Wage Inequality and Unemployment: United States vs. Europe, in: NBER Macroeconomics Annual, Cambridge MA u.a., S.13-54

Blankart, C.B. (1999): Zehn Thesen zur Staatstätigkeit, in: Morath, K. (Hrsg.): Reform des Föderalismus, Bad Homburg, S.145-149

Boeri, T. (2000): Social Europe: Dramatic Visions and Real Complexity, CEPR Discussion Paper 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

Borjas, G.J. (1999): Immigration and Welfare Magnets, Journal of Labor Economics 17, S.607-637

Brennan, G. und J.M. Buchanan (1988): Besteuerung und Staatsgewalt: Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung, Hamburg

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

Brown, D.K., A.V. Deardorff und R.M. Stern (1996): International Labor Standards and Trade: A Theoretical Analysis, in: Bhagwati, J. und R.E. Hudec (Hrsg.): Fair Trade and Harmonization, Cambridge MA/London, S.227-280

Brueckner, J. (2000): Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence, Southern Economic Journal, 66 (3), S. 505-525

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

Bundesministerium für Arbeit (BMA) (2001a) am 11.11.2001 unter [www.bma.de/download/statistiken/stat2001/Stb9\\_18.xls](http://www.bma.de/download/statistiken/stat2001/Stb9_18.xls)

Bundesministerium für Arbeit (BMA) (2001b), Soziale Grundrechte der Arbeitnehmer, am 19.9.2001 unter [www.bma.de/de/euro-atlas/eg\\_charta.htm](http://www.bma.de/de/euro-atlas/eg_charta.htm)

Casella, A. (1996): Free Trade and Evolving Standards, in: Bhagwati, J. und R.E. Hudec (Hrsg.): Fair Trade and Harmonization, Cambridge MA und London, S.119-156

Donges, J.B. et al. (Kronberger Kreis) (1996): Sozialunion für Europa?, Schriften des Frankfurter Instituts, Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bd. 31, Bad Homburg

Eser, T. (1996): Ökonomische Theorie der Subsidiarität und Evaluation der Regionalpolitik, Baden-Baden

Europäische Kommission (1997): Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 1996, Brüssel und Luxemburg

Fehn, R. (1997): Der strukturell bedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa: Ursachen und Lösungsansätze, Baden-Baden

Feist, H. (2000): Arbeit statt Sozialhilfe, Tübingen

Feld, L.P. (2000): Fiskalischer Wettbewerb und Einkommensverteilung, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 1(2), S.181-198

Feldmann, H. (1999): Zehn Jahre EU-Sozialcharta, Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Bd. 79 (1999), 11, S. 670-676

Franzmeyer, F. (1998): Der Einfluss ökonomischer Rahmenbedingungen auf die zukünftige Sozialpolitik in der EU, Bonn, Electronic Edition am 27.11.2001 unter [www.fes.de/fulltext/asfo/00207toc.htm](http://www.fes.de/fulltext/asfo/00207toc.htm)

Hayek, F.A. v. (1969): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: ders. (Hrsg.): Freiburger Studien – Gesammelte Aufsätze, Tübingen, S.249-265

- Hochmann, H.M. und J.D. Rodgers (1969): Pareto Optimal Redistribution, *American Economic Review*, 59, S.542-557
- Inman, R.P. und D.L. Rubinfeld (1997): Rethinking Federalism, *Journal of Economic Perspectives*, 11.Jg., 4, S.43-64
- Jerger, J. und A. Spermann (1997): Wege aus der Arbeitslosenfalle – ein Vergleich alternativer Lösungskonzepte, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg.46, Heft 1, S.51-73
- Kaestner, R., N. Kaushal und G.van Ryzan (2001): Migration Consequences of Welfare Reform, NBER Working Paper 8560, Cambridge MA
- Klodt, H. (1999): Internationale Politikkoordination: Leitlinien für den globalen Wirtschaftspolitiker, *Kieler Diskussionsbeiträge* 343, Kiel
- Kollmeier, Y. (2001): Die europäische Sozialpolitik. Vom Stiefkind des europäischen Integrationsprozesses zum Wegbereiter eines Level Playing Field?, in: Müller, W. (Hrsg.): *Regeln für den europäischen Systemwettbewerb*, Marburg, S.337-357
- Krueger, A.B. (2000): From Bismarck to Maastricht: The March to European Union and the Labor Compact, NBER Working Paper 7456, Cambridge MA
- Krugman, P.R. und M. Obstfeld (1997): *International Economics: Theory and Policy*, Reading, Mass. u.a., 4.Aufl.
- Meinhardt, V. und B. Seidel (1996): Sozial- und Gesundheitspolitik, in: Weidenfeld, W. und W. Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1995/96*, Bonn, S. 153-160.
- Nowotny, E. (1997): Zur regionalen Dimension der Finanzverfassung der EU – gegenwärtiger Stand und Perspektiven, in: Oberhauser, A. (Hrsg.): *Fiskalföderalismus in Europa*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 253, Berlin, S. 97-145
- Oates, W.E. (1972): *Fiscal Federalism*, New York u.a.
- OECD (1996): *Trade, Employment and Labour Standards – A Study of Core Workers' Rights and International Trade*, Paris
- OECD (1998): *Trends in International Migration*, Paris
- OECD (2000): *Economic Outlook*, Paris
- OECD (2001): *Employment Outlook*, Paris
- Paqué, K.H. (1989): Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes – Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik, in: *Die Weltwirtschaft: Vierteljahrsschrift des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel*, Band 1989, 1, S.112-123
- Persson, T., G. Roland und G. Tabellini (1997): The Theory of Fiscal Federalism: What Does It Mean for Europe?, in: Siebert, H. (Hrsg.): *Quo Vadis Europe?*, Tübingen, S.23-41

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001): Für Stetigkeit - gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/02, unter [www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de) am 30.11.2001

Schulte, B. (1998): Europäische Sozialpolitik und die Zukunft des Sozialstaats in Europa: Herausforderungen und Chancen, Bonn, 2. Aufl.

Schuster, T., und R. Vaubel (1996): Europäische Sozialpolitik, in: Ohr, R. (Hrsg.): Europäische Integration, Stuttgart u.a., S.173-199

Siebert, H. und H. Klodt (1998): Towards Global Competition: Catalysts and Constraints, Kieler Arbeitspapiere No. 897

Sinn, H.W. (1994): How much Europe?, Scottish Journal of Political Economy, Vol. 41, No.1, Februar 1997, Oxford UK und Cambridge MA, S.85-107

Sinn, H.W. (1996): The Subsidiarity Principle and Market Failure in Systems Competition, NBER Working Paper 5411, Cambridge MA

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. (2001): Social Dumping in the Transformation Process?, NBER Working Paper 8364, Cambridge MA

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

Snower, D.J. (1994): Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies, American Economic Review, Papers and Proceedings, S.65-70

Statistisches Bundesamt (2000): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden

Tegtmeier, W. (1996): Auf dem Weg zu einer Europäischen Sozialunion - Herausforderungen an die deutsche Sozialpolitik, in: F.A. Zimmermann (Mithrsg.): Ordnungspolitische Aspekte der europäischen Integration, Baden-Baden, S. 129-140

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

World Trade Organisation (WTO, 2001), unter [www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/eol/e/wto04/wto4\\_6.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/eol/e/wto04/wto4_6.htm) am 4.12. 2001

Seit 1999 erschienen:

**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, 2000, S. 257-296.

**Nr. 27 Sozialstaat und struktureller 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  
erschienen in: Ott, C. und Schäfer, H.-B. (Hrsg.), *Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts*, Tübingen 2001, S. 1-29.
- 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  
erschienen in: Theurl, E. (Hrsg.), *Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende – Analysen und Perspektiven*, Heidelberg 2001, S. 247-272.
- 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

erschienen in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 2 (2001), 4, S. 383-406.

Nr. 40 **Institutions and Structural Unemployment:**

**Do Capital-Market Imperfections Matter?**

von Ansgar Belke und Rainer Fehn, 2000

erschienen in: Center for European Studies, *Working Paper Series 00.8 (December 2000)*, Harvard 2000

Nr. 41 **Sozialsysteme im Wettbewerb – das Ende der Umverteilung?**

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2001

erschienen in: Müller, W., Fromm, O. und Hansjürgens B. (Hrsg): *Regeln für den europäischen Systemwettbewerb – Steuern und soziale Sicherungssysteme*, Marburg 2001, S. 253-286.

Nr. 42 **Die föderale Ordnung in Deutschland –**

**Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?**

von Norbert Berthold, Stefan Drews und Eric Thode, 2001

erschienen in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 50 (2001), 2, S. 113-140.

Nr. 43 **Ist die Globalisierung der Totengräber nationaler Sozialpolitik?**

von Rainer Fehn, 2001

Nr. 44 **Die Betriebliche Mitbestimmung und die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes im Zeichen des strukturellen Wandels**

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2001

- Nr. 45 **Institutioneller Wettbewerb und Soziale Sicherungssysteme in Europa**  
von Rainer Fehn, 2001  
erscheinen in: Apolte, T.: *Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme unter Reform-  
druck: Fehlentwicklungen und Lösungsansätze aus institutionenökonomischer Sicht,*  
*Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft*, Nr. 68 (2002), S. 351-375.
- Nr. 46 **Korporatismus auf dem Arbeitsmarkt und institutionelle Rahmenbedingungen  
auf dem Kapitalmarkt: Zwei Seiten ein- und derselben Medaille?**  
von Rainer Fehn, 2001  
erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 27 (2001), 3, S. 250-  
271.
- Nr. 47 **Der Sozialstaat der Zukunft – mehr Markt, weniger Staat**  
von Norbert Berthold, 2001
- Nr. 48 **Labor Market Policy in the New Economy**  
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2001
- Nr. 49 **Die Gewinnbeteiligung – Wundermittel im organisatorischen und strukturellen  
Wandel?**  
von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2001
- Nr. 50 **Venture Capital Investment and Labor Market Performance:  
A Panel Data Analysis**  
von Ansgar Belke, Rainer Fehn und Neil Foster, 2001
- Nr. 51 **Familienpolitik: Ordnungspolitische Leitplanken im dichten Nebel des Vertei-  
lungskampfes**  
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002

unter folgender Adresse stehen die Beiträge im pdf-Format zum Download bereit:  
<http://www.wifak.uni-wuerzburg.de/wilan/wifak/vwl/vwl4/publik/diskuwue.htm>