

Berthold, Norbert

Working Paper

Sozialstaat und struktureller Wandel: eine verhängnisvolle Beziehung?

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 27

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Berthold, Norbert (1999) : Sozialstaat und struktureller Wandel: eine verhängnisvolle Beziehung?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 27, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/32508>

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

**Sozialstaat und struktureller
Wandel:
eine verhängnisvolle Beziehung?**

Norbert Berthold

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge
des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Prof. Dr. Norbert Berthold

Nr. 27

1999

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

**Sozialstaat und struktureller Wandel:
eine verhängnisvolle Beziehung?**

Norbert Berthold

Eingeladener Beitrag zur Jahrestagung 1999
der Schweizerischen Gesellschaft für
Statistik und Volkswirtschaft
Fribourg (Schweiz)
25. – 26. März 1999

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

1. Einleitende Bemerkungen

Die goldenen Zeiten des Wirtschaftswunders der 50er und 60er Jahre scheinen für Europa erst einmal vorbei. Spätestens seit Mitte der 70er Jahre hat sich der europäische Himmel über der wirtschaftlichen Entwicklung verdunkelt: Die Raten des wirtschaftlichen Wachstums gingen teilweise drastisch zurück, die Arbeitslosigkeit erklimmt in den meisten Ländern einen Gipfel nach dem anderen, die Verteilung des Wohlstandes wird ungleicher, das Gespenst der Armut geht wieder um. Diese Entwicklung scheint auf den ersten Blick paradox: Es ist unbestritten, die stärkere europa- und weltweite Öffnung der Güter- und Kapitalmärkte hat in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg die Grundlage für den enormen Anstieg des materiellen Wohlstandes in Europa gelegt. Die Zeiten scheinen sich grundlegend geändert zu haben, heute ist für viele ausgemacht, daß es die zerstörerischen Kräfte offener Güter- und Faktormärkte sind, die mit zu der eher ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung beitragen. Der gewaltige strukturelle Wandel ist nur das sichtbare Zeichen eines durch offenere Märkte beschleunigten Prozesses der schöpferischen Zerstörung, bei dem gegenwärtig vor allem die Zerstörung alter wirtschaftlicher Strukturen und noch kaum die Schaffung neuer zu sehen ist.

Eine Trendwende in der wirtschaftlichen Entwicklung scheint zumindest im kontinentalen Teil der europäischen Welt gegenwärtig noch nicht in Sicht. Die Arbeitsplätze werden für immer mehr Menschen unsicher, deren materielle Sicherheit geht zurück; vor allem für gering qualifizierte Arbeitnehmer scheint sich eine „Gerechtigkeitslücke“ zu öffnen. Die Menschen schauen deshalb eher sorgenvoll in die wirtschaftliche Zukunft. Die Nachfrage nach sozialer „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ nimmt zu. Es verwundert gerade in Europa nicht, daß der Ruf nach staatlicher Hilfe, vor allem des Sozialstaates, immer lauter wird. Der europäische Sozialstaat, für viele ein „Triumph westlicher Zivilisation“ (Lindbeck, 1995, 9), stellt traditionell die sozialen Leitplanken, die garantieren sollen, daß die Volkswirtschaften im Zuge des unvermeidlichen, für den materiellen Wohlstand unabdingbaren strukturellen Wandels sozial nicht entgleisen. Er soll zum einen die Individuen effizient gegen die Wechselfälle des Lebens, wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Pflegebedürftigkeit und Alter, absichern, zum anderen umverteilungspolitische Ziele, wie die materielle Existenz der Individuen oder eine weitergehende inter-personelle Umverteilung von Einkommen und Vermögen, wirksam in die Tat umsetzen und schließlich soziale Standards setzen, um allokativen und distributiven Fehlentwicklungen wirksam zu bekämpfen (Berthold, 1991). Dem Sozialstaat wurde bisher in Europa die Aufgabe zugewiesen, die Nachfrage nach sozialer „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ zu

decken. Das ist der europäische Weg der sozialen Marktwirtschaft, ein lange Zeit scheinbar erfolgreicher Versuch, wirtschaftliche Effizienz und soziale Gerechtigkeit unter einen Hut zu bringen.

Der traditionelle Sozialstaat, der die steigende Nachfrage nach sozialer „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ befriedigen soll, befindet sich allerdings gegenwärtig in einer eher mißlichen Lage. Es spricht vieles dafür, daß die Qualität, in der er die beiden sozialpolitischen Güter anbietet, zu wünschen übrig läßt. Der trade-off zwischen „equity and efficiency“ tritt immer deutlicher zutage. Die Fälle mehren sich, in denen der Sozialstaat den unvermeidlichen strukturellen Wandel offenkundig behindert. Die allokativen Verluste nehmen zu, die ökonomische Basis erodiert, sozialpolitische Ziele werden immer öfter verfehlt. Damit aber nicht genug: Offenere Märkte beschleunigen nicht nur den strukturellen Wandel und erhöhen die Nachfrage nach „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“. Es wird auch vermutet, daß sie das Geschäft des Sozialstaates nach und nach unmöglich machen. Damit gerät er aber offensichtlich in eine Zwickmühle: Gerade dann, wenn er wirklich gebraucht wird, scheint er nicht mehr in der Lage, die ihm zugedachten Aufgaben zu erfüllen. In der politischen Auseinandersetzung wird das Gespenst der „Marktwirtschaft pur“ mit düsteren Strichen an die Wand gemalt.

Die Fragen, auf die Antworten gefunden werden müssen, liegen auf der Hand: In einem ersten Schritt soll gefragt werden, wie weltweit offenere Märkte den strukturellen Wandel und die Nachfrage nach „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ beeinflussen. In einem zweiten Schritt soll nicht nur untersucht werden, welche Wege die Länder im Zuge des strukturellen Wandels eingeschlagen haben, die Güter „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ anzubieten, sondern auch der Frage nachgegangen werden, wie sie den Prozeß des Strukturwandels verändert haben. In einem dritten Schritt soll überlegt werden, wie offene Märkte das sozialstaatliche Angebot an „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ verändern. Schließlich soll in den abschließenden Bemerkungen begründet spekuliert werden, wie die Länder in Zukunft auf veränderte wirtschaftliche Gegebenheiten reagieren, ob sie Geschwindigkeitsbegrenzungen für den strukturellen Wandel einführen, sozialpolitische Aktivitäten europaweit harmonisieren oder marktliche Lösungen zulassen.

2. Wie beeinflussen offenere Güter- und Faktormärkte den strukturellen Wandel und die Nachfrage nach „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“?

Seit Mitte der 70er Jahre ist nichts mehr so, wie es einmal war. Die (welt-)wirtschaftlichen Gegebenheiten haben sich grundlegend verändert. Sinkende Transaktionskosten haben die Güter- und Faktormärkte weltweit geöffnet. Das hat einerseits den Wohlstand ansteigen lassen, andererseits vor allem die Lage auf den Arbeitsmärkten grundlegend verändert. Es sind vor allem drei Veränderungen, die ins Auge springen: Erstens ist die Arbeitsnachfrage instabiler geworden. Der intensivere Wettbewerb auf den Gütermärkten, die stärker kaleidoskopisch gewordenen komparativen Vorteile und die volatileren Preise auf den Finanzmärkten haben die unternehmerischen Risiken vergrößert. Daneben hat sich zweitens die Struktur der Arbeitsnachfrage verändert. Der intensivere internationale Handel und der schnellere technische Fortschritt beschleunigen nicht nur den strukturellen Wandel, sie verringern in den hochentwickelten Volkswirtschaften auch die Nachfrage nach einfacher Arbeit. Drittens ist die Nachfrage nach einfacher Arbeit elastischer geworden. Der intensivere Wettbewerb auf Güter- und Kapitalmärkten verhindert zusehends, daß gemessen an der Produktivität zu hohe Nominallöhne über steigende Preise auf den Gütermärkten abgewälzt werden können. Diese Entwicklungen verändern die Nachfrage nach sozialer „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“.

Volatileres wirtschaftliches Umfeld

Weltweit offenere Güter- und Faktormärkte tragen zu einer instabileren Arbeitsnachfrage bei. Die von einzelnen Unternehmungen bei gegebenem Reallohn als optimal erachtete Beschäftigungsmenge unterliegt deshalb größeren Schwankungen (Bertola/Ichino, 1995). Es ist wohl vor allem das volatilere wirtschaftliche Umfeld, das die Arbeitsnachfrage instabiler werden läßt. Die in einem solchen Umfeld häufiger auftretenden exogenen Schocks erhöhen die Unsicherheit der einzelnen Unternehmung über die künftige wirtschaftliche Entwicklung. Die Unternehmungen sind weniger bereit, zeitlich unbegrenzte Arbeitsverträge anzubieten, der „invisible handshake“ zwischen Unternehmung und Arbeitnehmer (Bertrand, 1999) aber auch zwischen den Tarifpartnern verliert an Kraft. Die Arbeitsmärkte werden zwar flexibler, was für die Beschäftigung zweifellos vorteilhaft ist; die Arbeitnehmer müssen aber mehr Risiken übernehmen, was die Nachfrage nach „Sicherheit“ erhöht. Die Bündnisse für Arbeit, die wie

Pilze aus dem kontinentaleuropäischen Boden schießen (Berthold/Hank, 1999), sind eine erste institutionelle Antwort auf die veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten.

Es finden sich schnell Gründe für ein seit Anfang der 70er Jahre volatileres wirtschaftliches Umfeld: Erstens sind in Europa mit dem Ende des Wiederaufbaus nach dem 2. Weltkrieg die Raten des wirtschaftlichen Wachstums deutlich gesunken. Für die einzelne Unternehmung hat deshalb die Gefahr zugenommen, bei einer unterdurchschnittlichen Geschäftsentwicklung nicht zu überleben. Zweitens tragen der intensivere internationale Handel und das international viel mobilere Kapital sowie der schnellere technische Fortschritt mit dazu bei, daß der strukturelle Wandel immer rasanter abläuft. Die Zukunftsperspektiven für die einzelne Unternehmung werden somit unsicherer. Diese Entwicklung wird drittens durch immer kürzere Produktlebenszyklen verstärkt. Ein Grund ist ein intensiverer Wettbewerb auf den Gütermärkten, ein anderer sind die zunehmend kaleidoskopischen komparativen Vorteile eines Landes (Bhagwati/Dehejia, 1994, 56), ein weiterer sind die instabileren institutionellen Rahmenbedingungen sowie die mitunter stark schwankenden Preise für importierte Vorprodukte, allen voran Rohstoffe. Viertens tragen die nach dem Ende von Bretton-Woods unstetigeren, weniger aufeinander abgestimmten nationalen geld- und fiskalpolitischen Aktivitäten bei einem fast schon hypermobilen Finanzkapital zu bisweilen übermäßig stark schwankenden Wechselkursen bei. Das wirtschaftliche Umfeld für die einzelnen Unternehmungen wird unsicherer, die Gefahr, arbeitslos zu werden, erhöht sich, die Nachfrage nach „Sicherheit“ steigt an.

Eine instabilere Arbeitsnachfrage erhöht bei inflexiblen Reallöhnen das Risiko der Arbeitslosigkeit über alle Qualifikationen hinweg. Die Realität auf den Arbeitsmärkten ist allerdings eine andere: nicht alle haben das gleiche Risiko. Die Arbeitslosigkeit hat sich zwar in Kontinentaleuropa über alle Qualifikationsgruppen hinweg erhöht, die wenig qualifizierten Arbeitnehmer sind allerdings nicht nur kurz-, sondern auch langfristig die Hauptleidtragenden, wie die Langzeitarbeitslosigkeit zeigt. Damit kommen institutionelle Eigenheiten auf den Arbeitsmärkten ins Spiel. Die Ergebnisse empirischer Untersuchungen deuten darauf hin, daß die Lohnsetzungskurve auf den Arbeitsmärkten einen konvexen Verlauf mit einer nahezu konstanten Elastizität aufweist (Blanchflower/Oswald, 1994). Eine über alle Qualifikationen hinweg gleich große Verschiebung der Arbeitsnachfrage nach links wirkt sich bei der einfachen Arbeit wesentlich stärker aus. Die Arbeitslosigkeit unter den wenig qualifizierten Arbeitnehmer steigt absolut stärker als bei den besser qualifizierten. Der prozentuale Anstieg fällt

allerdings bei einer solchen Störung bei den wenig qualifizierten Arbeitnehmern ungefähr gleich groß aus, wie bei den qualifizierteren (Nickell/Bell, 1995; Berthold/Fehn, 1997a). Der zu beobachtende überproportionale Anstieg der Arbeitslosigkeit unter den wenig qualifizierten Arbeitnehmern in Kontinentaleuropa läßt sich so nicht erklären, die steigende Einkommensungleichheit auf den angelsächsischen Arbeitsmärkten aber sehr wohl. Die zunehmende Varianz der Arbeitseinkommen ist vor allem auf die Kombination von vermehrt auftretenden firmenspezifischen Schocks und firmenspezifischem Humankapital zurückzuführen.

Das steigende Risiko aller Arbeitnehmer, bei einer volatileren Arbeitsnachfrage arbeitslos zu werden, läßt die individuelle Nachfrage nach „Sicherheit“ steigen. Die Länder haben weltweit allerdings unterschiedlich auf diese exogenen Schocks reagiert: Während die Länder der kontinentaleuropäischen Welt mit ihren inflexiblen Arbeitsmärkten bereit waren, eine steigende Arbeitslosigkeit in Kauf zu nehmen, schlugen sich diese Datenänderungen auf den flexibleren angelsächsischen Arbeitsmärkten weniger in Arbeitslosigkeit, sondern vielmehr in schwankenden Einkommen nieder. Die individuelle Nachfrage nach „Sicherheit“ stieg auch in diesem Falle an. Ein nicht unerheblicher Unterschied zwischen den beiden Welten besteht allerdings darin, daß in der angelsächsischen Welt über alle Qualifikationen hinweg produktivitätsorientiert entlohnt wird. Damit wird nicht nur die Einkommensverteilung ungleicher, auch das Problem der Armut in der spezifischen Ausprägung der „working poor“ gewinnt an Gewicht. Die Individuen fragen deshalb unter den institutionellen Bedingungen der angelsächsischen Welt nicht nur mehr „Sicherheit“, sondern auch mehr „Gerechtigkeit“ nach.

Veränderte Struktur der Arbeitsnachfrage

Weltweit offenere Güter- und Faktormärkte destabilisieren zwar die Arbeitsnachfrage, eine volatilere Arbeitsnachfrage kann allerdings weder erklären, weshalb die Arbeitslosigkeit unter den gering qualifizierten Arbeitnehmern in Kontinentaleuropa überproportional angestiegen, noch warum die Einkommensverteilung in der angelsächsischen Welt so ungleich geworden ist und steigende Armut produziert. Der internationale Handel scheint auf den ersten Blick ein geeigneterer Kandidat zu sein, dieses Phänomen zu erklären (Wood, 1994). Weltweit offenere Märkte für Güter und Dienste verstärken zweifellos den internationalen Handel. Der intensivere inter-industrielle Handel zwischen den ärmeren und reicheren Ländern trägt mit dazu bei, daß in den hochentwickelten Ländern einfache Arbeit weniger, qualifizierte Arbeit demge-

genüber verstärkt nachgefragt wird. Die spiegelbildliche Entwicklung tritt in den weniger entwickelten Ländern ein, zumindest modelltheoretisch. Bei sklerotisierten Arbeitsmärkten transformieren sich die geringeren Beschäftigungschancen der gering qualifizierten Arbeitnehmer der reicheren Länder in eine überproportional steigende Arbeitslosigkeit, bei flexiblen Arbeitsmärkten führen sie zu einem Rückgang in deren Arbeitseinkommen.

Mit der empirischen Bestätigung der Globalisierungsthese ist es zumindest bisher nicht weit her. Der Einfluß des internationalen Handels auf die Nachfrage nach einfacher Arbeit scheint nicht sehr groß zu sein (Slaughter/Swagel, 1997; Iversen/Cusack, 1998), auch wenn über das empirische Gewicht dieser Entwicklung noch gestritten wird (Wood, 1995; Saeger, 1996). Auch Untersuchungen für Deutschland bestätigen den eher geringen Einfluß: Die Nachfrage nach einfacher Arbeit ging am stärksten im Dienstleistungssektor zurück, der weniger stark als der industrielle Sektor dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist (Steiner/Wagner, 1998). Über das empirische Gewicht des internationalen Handels ist viel spekuliert worden. Ein wichtiger Hinweis ist das geringe Gewicht des inter-industriellen Handels am gesamten internationalen Handel der entwickelten Volkswirtschaften. Die Importe von standardisierten Massengütern aus weniger entwickelten Ländern in die OECD-Länder hatten im Jahre 1995 lediglich einen Anteil von 2 % an den gesamten Ausgaben der OECD. Der Einfluß auf die entwickelten Länder ist deshalb denkbar gering (Krugman, 1996, 4). Der dominante Handel der entwickelten Länder ist intra-industrieller Natur. Bei dieser Form des internationalen Handels zwischen ähnlich entwickelten Ländern gewinnen sowohl die reichlich vorhandenen als auch die knappen Faktoren (Helpman/Krugman, 1985; Bean u.a. 1998, 20 – 21, 24). Die veränderte Struktur der Arbeitsnachfrage in den hochentwickelten Ländern ist damit nicht zu erklären.

Es liegt auf der Hand, die in den Industrieländern stark rückläufige Nachfrage nach einfacher Arbeit mit arbeitssparendem technischen Fortschritt zu erklären. Der technische Fortschritt hat einen Bias zugunsten qualifizierter und zu Lasten einfacher Arbeit. Neue Maschinen und Produktionsmethoden, wie sie auch in der umfassenden Einführung von Computern zum Ausdruck kommen, machen gering qualifizierte Arbeitnehmer zunehmend überflüssig. Der Bedarf an qualifizierten Arbeitnehmern steigt dagegen an. Im Gegensatz zur Globalisierungsthese ist dieser Ansatz mit der empirischen Tatsache vereinbar, daß in den industrialisierten Ländern mit flexiblen Lohnstrukturen das Humankapital wesentlich intensiver als früher ein-

gesetzt wird (Krugman, 1995). Da empirisch schwer zwischen den beiden Thesen zu trennen ist, bleibt es grundsätzlich denkbar, daß weltweit offenere Güter- und Faktormärkte den arbeitssparenden technischen Fortschritt beschleunigen. Diese Entwicklung wird durch eine für einfache Arbeit ungünstige Lohn-Zins-Relation verschärft, wenn staatliche oder tarifliche Mindestlöhne existieren. Wie auch immer, in den reichen Ländern wird einfache Arbeit zunehmend durch relativ billigeres Realkapital ersetzt. Wenn die Arbeitsmärkte wie in der angelsächsischen Welt funktionieren, gewinnt das Problem der „working poor“ an Gewicht, wenn sie wie in der kontinentaleuropäischen Welt mehr oder weniger stark sklerotisiert sind, nimmt zunächst die Arbeitslosigkeit unter den wenig qualifizierten Arbeitnehmern, später die Armut unter den Langzeitarbeitslosen zu. So oder so, die Nachfrage nach „Gerechtigkeit“ steigt in den reicheren Ländern an.

Die Struktur der Arbeitsnachfrage unterliegt neben qualifikatorischen auch gravierenden sektoralen Umwälzungen. Diese Veränderungen sind nicht nur inter-sektoral, sondern auch zunehmend intra-sektoral. Es passiert seit langem in allen Industrieländern inter-sektoral eine ganze Menge: der sekundäre Sektor verliert, der tertiäre gewinnt. Gesamtwirtschaftlich wird zwar dienstleistungsintensiver produziert, die Produktionsstrukturen verändern sich aber nicht nur im Dienstleistungssektor, sondern sektorübergreifend (Klodt u.a., 1997, 47 – 58). Es werden in allen Sektoren vermehrt intelligente Vorleistungen und informationsintensive Technologien eingesetzt. Damit ist es nur eine Frage der Zeit, bis alte Güter durch qualitativ neuartige ersetzt werden, neue Produkte entstehen und stärker auf vernetzte, informationsintensive Produktionsverfahren gesetzt wird. Nicht nur der originäre Dienstleistungssektor gewinnt an Bedeutung, auch die Produktion im industriellen Sektor wird immer dienstleistungs- und humankapitalintensiver. Damit geht aber der inter-sektorale Strukturwandel eindeutig zu Lasten einfacher Arbeit, hochqualifizierte Arbeit zählt demgegenüber zu den Gewinnern.

Der inter-sektorale strukturelle Wandel vernichtet zweifellos Arbeitsplätze mit industriespezifischen Fähigkeiten, vor allem für wenig qualifizierte Arbeitnehmer. Der gleichzeitig stattfindende intra-sektorale Strukturwandel verringert die Beschäftigungsmöglichkeiten für einfache Arbeit im industriellen wie im Dienstleistungssektor. Besonders hart trifft es wenig produktive Arbeitsplätze für gebundene Dienstleistungen (Handel, Banken, Versicherungen, öffentliche Verwaltung, Transport etc.), denen in Europa die „Sockelei“ der Lohnpolitik, gesetzliche Mindestlöhne und hohe Transfers zur Absicherung des Existenzminimums den end-

gültigen Todesstoß versetzen, weil sie ihnen auch kurzfristig die finanzielle Luft zum Atmen nehmen. Allein die Einführung integrierter Informationsverarbeitung kann in den nächsten Jahren in Deutschland über 6,7 Mio. Arbeitsplätze in diesen Bereichen überflüssig machen (Thomé, 1997, 125). Demgegenüber werden im Bereich konsumbezogener, produktionsnaher und sozialer Dienstleistungen ebenso neue Arbeitsplätze geschaffen, wie im Bereich der Kommunikation (Klodt u.a., 1997, 173).

Das empirische Bild über den Einfluß der Globalisierung auf den inter-sektoralen strukturellen Wandel ist, wenn wundert's, uneinheitlich. Die einen präsentieren Ergebnisse, wonach es hauptsächlich hausgemachte Faktoren, wie veränderte Präferenzen der Nachfrager, erhebliche Produktivitätsfortschritte und geringe Preiselastizitäten der Nachfrage nach Industriegütern sind, die den Prozeß der Deindustrialisierung bestimmen (Krugman, 1996; Rowthorn/Ramaswamy, 1997; 1998). Der Nord-Süd-Handel sei höchstens für 1/6 des Rückgangs der Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe verantwortlich (Rowthorn/Ramaswamy, 1998). Offene Güter- und Kapitalmärkte hätten demnach einen vernachlässigbaren Einfluß (Iversen/Cusack, 1998). Dem stehen die Ergebnisse der Kontrahenten entgegen, die darauf verweisen, daß der Prozeß der Deindustrialisierung erheblich von dem weltweit intensiveren Wettbewerb auf Güter- und Kapitalmärkten getrieben wird (Wood, 1994; Saeger, 1997). Danach ist der Nord-Süd-Handel für fast die Hälfte des Abbaus der Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe der OECD-Länder zwischen 1970 und 1990 verantwortlich (Saeger, 1997, 604).

Elastischere Nachfrage nach einfacher Arbeit

Es ist zweifellos richtig, das bisherige Volumen des inter-industriellen internationalen Handels ist ebenso wie der Umfang an Zuwanderung aus weniger entwickelten Ländern (Bean u.a., 1998, 82 – 83) zu gering, um den erheblichen Rückgang der Nachfrage nach einfacher Arbeit in den hochentwickelten Volkswirtschaften erklären zu können. Es wäre allerdings verfrüht, deshalb den Einfluß der internationalen wirtschaftlichen Integration schon klein zu schreiben. Es ist nämlich denkbar, daß weltweit offenere Güter- und Faktormärkte die Nachfrage nach einfacher Arbeit elastischer gestalten (Rodrik, 1997). Die Arbeitsnachfrage wird elastischer, wenn zum einen der Wettbewerb auf den Gütermärkten intensiver wird, also die Marktmacht der Unternehmungen zurückgeht. Das ist bei weltweit offeneren Gütermärkten

zweifellos der Fall. Die Arbeitsnachfrage reagiert zum anderen aber auch deshalb elastischer auf veränderte Reallöhne, wenn das Realkapital international mobiler wird. Die bei offenen Kapitalmärkten gestiegene Möglichkeit der Unternehmungen, „outsourcing“ zu betreiben oder gar vollständig ins kostengünstigere Ausland abzuwandern, beschleunigen die Reaktionen der unternehmerischen Arbeitsnachfrage auf überzogene Entwicklungen der Reallöhne.

Die bei offeneren Güter- und Kapitalmärkten höhere Wettbewerbsintensität verhindert zusehends zweierlei: Es fällt den Arbeitnehmern und ihren gewerkschaftlichen Vertretern zum einen immer schwerer, nominale Löhne und Lohnnebenkosten, die von den Produktivitätsfortschritten der Arbeit nicht gedeckt sind, auf die Unternehmungen abzuwälzen. Daneben ist es zum anderen auch immer weniger möglich, diese Lasten über steigende Preise auf den Gütermärkten auf die Konsumenten zu verlagern. Das Geschäft der Gewerkschaften wird schwerer, das der Notenbanken einfacher. Es sind viel stärker die Arbeitnehmer selbst, denen nichts anderes übrig bleibt, als diese Kosten zu tragen. Eine moderatere, stärker produktivitätsorientierte Lohnpolitik ist die Folge. Damit ist es auch immer weniger möglich, die Kosten, die von sozialen Standards, wie gesetzlichen oder tariflichen Mindestlöhnen, oder von institutionellen Arrangements, wie korporatistischen Lohnverhandlungssystemen, herrühren, auf Dritte abzuwälzen. Auch die wenig qualifizierten Arbeitnehmer werden stärker nach ihrer Produktivität entlohnt, wenn diese sinkt, müssen sie diese Lasten über sinkende Löhne tragen. Verweigern sie sich dieser Entwicklung, bezahlt sie zumindest ein Teil von ihnen mit einer höheren Arbeitslosigkeit.

Damit nicht genug: Eine elastischere Arbeitsnachfragekurve trägt auch mit dazu bei, daß exogene Schocks, die von der Arbeitsnachfrage herrühren, stärker zu Buche schlagen. So sorgen etwa exogene Veränderungen der Arbeitsproduktivität bei offeneren Güter- und Kapitalmärkten für größere Volatilitäten bei den Arbeitseinkommen und den geleisteten Arbeitsstunden, immer vorausgesetzt, die Lohnsetzungskurve hat eine positive Steigung. Das ist der Fall. Eine elastischere Arbeitsnachfrage kann möglicherweise zweierlei erklären: zum einen die seit den späten 70er Jahren steigende Ungleichheit der Arbeitseinkommen in den Vereinigten Staaten; zum anderen den Anstieg der Einkommensungleichheit innerhalb von Qualifikationsgruppen. Empirische Untersuchungen zeigen, daß zwischen einem Drittel und der Hälfte der ungleicher werdenden amerikanischen Einkommensverteilung in den 70er und 80er Jahren auf einen Anstieg der kurzfristigen Varianz der Arbeitseinkommen zurückzuführen ist

(Gottschalk/Moffitt, 1994). Die Volatilität stieg am stärksten in der Gruppe der am wenigsten qualifizierten Arbeitnehmer. Das ist sind die Arbeitnehmer, für die die Arbeitsnachfrage am elastischsten geworden ist. Wenn sich die Varianz der Einkommen erhöht und die Einkommensverteilung ungleicher wird, steigt die Nachfrage nach „Gerechtigkeit“.

Alles in allem: Der alte Glaube der „Freihändler“, wonach offene Güter- und Faktormärkte ein Positiv-Summen-Spiel auslösen und den Wohlstand aller beteiligten Volkswirtschaften erhöhen, bleibt auch in Zukunft gültig. Es wird aber auch zukünftig gelten, was schon in der Vergangenheit richtig war: „no gain without pain“. Das Unbehagen gegenüber einer weltweiten wirtschaftlichen Integration speist sich aus zwei Quellen: Es wird zum einen befürchtet, daß die wirtschaftliche Unsicherheit für die Länder mit offeneren Märkten ansteigen wird (Rodrik, 1997). Offenere Güter- und Faktormärkte machen es allerdings gerade erst möglich, wirtschaftliche Risiken besser zu diversifizieren. Der endogene Versicherungsschutz weltweit offener Märkte wirkt somit steigender wirtschaftlicher Unsicherheit zumindest entgegen (Iversen/Cusack, 1998). Die individuelle Nachfrage nach „Sicherheit“ steigt somit auf alle Fälle an; die Möglichkeit, sich auf privaten Märkten abzusichern, allerdings auch.

Der alte Glaube, der auch schon früher enttäuscht wurde, wonach offene Güter- und Faktormärkte den Wohlstand aller Menschen erhöhen, die steigende Flut also alle Boote hebt, wird zum anderen einen weiteren Dämpfer erhalten. Die Globalisierung trägt zusammen mit dem arbeitssparenden technischen Fortschritt dazu bei, daß zumindest in der kurzen Frist vor allem die gering qualifizierten Arbeitnehmer den Kürzeren ziehen. Die jüngsten Erfahrungen zeigen, daß sie nicht nur relativ, sondern möglicherweise auch absolut verlieren. Eine allgemeine Wohlfahrtsverbesserung kann damit auch nicht nach dem Rawls-Kriterium, geschweige denn nach dem Pareto-Kriterium konstatiert werden. Vier Aspekte sollten allerdings beachtet werden: Es ist der Sozialstaat selbst, der diesen Preis offener Märkte für gering qualifizierte Arbeitnehmer künstlich erhöht; funktionsfähigen Arbeitsmärkten kommt eine herausragende Bedeutung zu, wenn es darum geht, die Qualifikationsdefizite zu verringern; die Nachfrage nach „Gerechtigkeit“ wird weiter steigen; ein sozialstaatliches, allerdings effizienteres Angebot ist auch weiterhin notwendig.

3. Welche sozialpolitischen Wege schlugen die Länder ein, um mit den Lasten der strukturellen Anpassung fertig zu werden?

Weltweit offenere Güter- und Faktormärkte geben allen hochentwickelten Ländern ähnliche Hausaufgaben auf, die sie machen müssen, wenn sie die strukturelle Anpassung erfolgreich bewältigen wollen. Die Nachfrage nach „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ nimmt zu. Wer allerdings in einer Gesellschaft mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung, zu der sich alle diese Länder bekennen, mehr „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ will, muß zunächst selbst dafür sorgen. Erst wenn eigene Anstrengungen nicht ausreichen, wenn weder die Familie noch private, gemeinnützige Organisationen effizient helfen können und auch Lösungen auf Kapital- und Versicherungsmärkten nicht befriedigen, ist der Sozialstaat gefordert. Das Subsidiaritätsprinzip hat in den Ländern einen unterschiedlichen Stellenwert. Es verwundert deshalb auch nicht, daß auf die steigende Nachfrage nach sozialen Gütern unterschiedlich reagiert wurde.

Der neoliberale Weg

Die Länder haben weltweit unterschiedlich auf die Herausforderungen des strukturellen Wandels reagiert (Esping-Andersen, 1990; 1996). Es scheint so, als ob man grundsätzlich zwei Möglichkeiten hat, auf die wirtschaftlichen Veränderungen zu reagieren: eine Verringerung der Anpassungslasten oder eine Erhöhung der Anpassungskapazität. Der erste Weg ist nicht gangbar, wenn sich ein Land nicht selbst schädigen will. Der Prozeß der schöpferischen Zerstörung ist die Grundlage des materiellen Wohlstandes, ihn verhindern zu wollen, wäre deshalb töricht. Schon der Versuch, den strukturellen Wandel sozialverträglich abzufedern, birgt kaum umschiefbare ökonomische und polit-ökonomische Klippen. Die Tyrannei des Status quo, die fast unvermeidlich interventionistische und protektionistische Eskapaden fördert, kommt eine Gesellschaft teuer zu stehen. Wenn man die allokativen Verluste möglichst gering halten will, bleibt nur der Weg, die Anpassungskapazität der Volkswirtschaft zu erhöhen. Die Güter- und Faktormärkte müssen flexibler werden, um adäquat mit den veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten fertig zu werden. Das ist nur möglich, wenn der Wettbewerb auf allen Märkten intensiviert wird, die relativen Preise somit flexibler und die Produktionsfaktoren regional, sektoral und beruflich mobiler werden.

Die angelsächsischen Länder, wie die Vereinigten Staaten, Kanada, Großbritannien, Australien und Neuseeland, haben auf die Herausforderung des strukturellen Wandels am konsequentesten marktwirtschaftlich geantwortet. Die Niederlande scheinen seit einiger Zeit ebenfalls bemüht, diesen Weg einzuschlagen. Er besteht darin, die Märkte funktionsfähiger zu gestalten. Die Güter- und Arbeitsmärkte werden spürbar dereguliert, der Sozialstaat stärker privatisiert und dezentralisiert, der Wettbewerb wird so erheblich intensiviert. Die Güter- und Dienstleistungsmärkte wurden von interventionistischen und protektionistischen Fesseln befreit. Die protektionistischen Übertreibungen auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten, die sich im Laufe der Zeit vor allem in Neuseeland und Australien eingestellt hatten, wurden abgebaut. Nicht minder rigoros ging man auf den Arbeitsmärkten vor. Der Einfluß der Gewerkschaften wurde in den Vereinigten Staaten, wo er schon immer gering war, vor allem aber in Großbritannien, Neuseeland und auch Australien durch gesetzliche Regelungen mehr oder weniger stark begrenzt (Buti u.a., 1998, 14), der Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen weiter verringert. Die Folge waren flexiblere Löhne und flexiblere regionale, sektorale und qualifikatorische Lohnstrukturen. Damit konnte die Beschäftigung im industriellen Sektor annähernd stabilisiert, die Beschäftigung im Dienstleistungsbereich erheblich gesteigert werden (Berthold/Heise, 1998, 79 – 80). Die neuen Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor wurden dabei vor allem durch private Unternehmungen geschaffen.

Die Arbeitnehmer in der angelsächsischen Welt, allen voran den Vereinigten Staaten, sind relativ zügig bereit, die angebotenen neuen Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich anzunehmen. Das erfordert eine hohe regionale, sektorale und berufliche Mobilität der Arbeitnehmer. Die Erfahrung zeigt, daß dies für die inter-sektorale Mobilität in den Vereinigten Staaten gilt (Blanchard/Katz, 1992). Die amerikanischen Arbeitnehmer sind offenkundig bereit, das Unvermeidliche schneller als anderswo zu akzeptieren und aktiv zu handeln. Die Hilfe des Staates ist dabei gering: Die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik fallen verglichen mit den Aktivitäten, die etwa europäische Länder in diesem Bereich entfalten, vernachlässigbar gering aus. Der Staat tut andererseits auch viel weniger, die marktlichen Anreize der differenzierteren regionalen und sektoralen Lohnstrukturen durch sozialpolitische Aktivitäten zu konterkarieren. Die Arbeitslosenversicherung ist nicht nur wenig großzügig, sie ist auch relativ dezentral auf der Ebene der Bundesstaaten organisiert. Der Staat garantiert ein von Bundesstaat zu Bundesstaat unterschiedliches, gemessen an europäischen Maßstäben niedriges Existenzminimum. Ein weiteres kommt hinzu: Der Wohnungsmarkt ist kaum reguliert, sozi-

apolitische Eingriffe spielen keine Rolle. Das alles fördert die Mobilität. Es sollte allerdings bedacht werden, daß Länder, die eine niedrige Arbeitslosenrate aufweisen, auch Länder sind, in denen die Eigenheimquote relativ gering ist (Oswald, 1997, 227 – 228). Es verwundert deshalb auch nicht, daß die Arbeitslosigkeit in den amerikanischen Bundesstaaten am stärksten anstieg, in denen der Immobilienbesitz am deutlichsten zunahm.

Die positive Entwicklung auf den Arbeitsmärkten der angelsächsischen Welt hat allerdings auch einen Preis. Die über alle Qualifikationen hinweg ausgeprägte produktivitätsorientierte Entlohnung trägt mit dazu bei, daß die Einkommensverteilung zunächst einmal ungleicher wird, weil die Einkommen der relativ knappen hohen Qualifikationen überproportional ansteigen, die Einkommen der relativ reichlich vorhandenen, gering qualifizierten Arbeitnehmer demgegenüber zurückgehen, nicht nur relativ, sondern auch absolut. Die schlechte Entwicklung der Einkommen in den unteren Lohngruppen ist vor allem auf die geringere Gewerkschaftsdichte und die reale Absenkung der gesetzlichen Mindestlöhne zurückzuführen. Die Nachfrage der davon betroffenen Arbeitnehmer nach „Gerechtigkeit“ stieg stärker als in ähnlich entwickelten Ländern an, wurde allerdings vom Sozialstaat kaum befriedigt. Die Präferenzen der wahlentscheidenden Gesellschaftsschichten für eine gleichmäßigere Einkommensverteilung sind aber weniger stark ausgeprägt, die Erwartung, daß sich jeder gleichsam am eigenen Schopf aus dem materiellen Sumpf zieht, ist größer als in Kontinentaleuropa. Ein flexibler Arbeitsmarkt mit ausreichend Arbeitsplätzen für alle Qualifikationen und Möglichkeiten, sich am Arbeitsplatz zu qualifizieren, soll die Voraussetzung bieten, daß dies auch allen gelingen kann. Die relativ hohe Kriminalitätsrate (Freeman, 1996) zeigt allerdings, daß diese Hoffnung nicht immer aufgeht und die Zahl derjenigen steigt, die in der „Armutsfalle“ hängen bleiben.

Der sozialdemokratische Weg

Die Länder, die den neoliberalen Weg einschlugen, versuchten, die unvermeidlichen strukturellen Anpassungslasten zu individualisieren; die Länder, die wie die skandinavischen auf dem sozialdemokratischen Pfad zum Ziel kommen wollten, waren bestrebt, die Anpassungslasten zu sozialisieren. Das Modell beruhte im wesentlichen auf zwei Säulen: Die erste war der spezifische institutionelle Rahmen auf dem Arbeitsmarkt. Der Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen war hoch, die Lohnpolitik war „solidarisch“, die aktive Arbeitsmarktpo-

litik ausgeprägt. Die zweite Säule war ein ausgebauter Sozialstaat mit großzügigen Leistungen, einer gewissen Tendenz zu „workfare“ und einer hohen Beschäftigung im öffentlichen Sektor, vor allem im Bereich der personalen und sozialen Dienstleistungen. Der Erfolg schien diesem Weg lange Zeit recht zu geben: Der materielle Wohlstand der Bevölkerung war hoch, die Arbeitslosigkeit gering, die Einkommensverteilung eine der gleichmäßigsten unter den hochentwickelten Ländern, die Armut wurde wirksam bekämpft. Man hatte scheinbar einen Weg gefunden, den Zielkonflikt zwischen Allokation und Verteilung zu entschärfen.

Ein Markenzeichen des sozialdemokratischen Weges war der hohe Zentralisierungsgrad auf dem Arbeitsmarkt. Die Vorteile wurden auf zwei Ebenen gesehen: Zum einen glaubte man auf diese Weise, die negativen externen Effekte lohn- und tarifpolitischer Aktivitäten zu internalisieren, die Arbeitslosigkeit somit gering zu halten; zum anderen konnte man damit eine „solidarische Lohnpolitik“ installieren, die über den Weg „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ die Einkommensverteilung gleichmäßiger machen und den strukturellen Wandel beschleunigen sollte. Die Idee zentraler Tarifverhandlungen brachte nicht die erwünschten Erfolge. Es gelang nicht, die negativen externen Effekte der Lohn- und Tarifpolitik zu internalisieren. Die Anpassungslasten wurden nicht von den Tarifpartnern getragen, sondern auf den (Sozial-)Staat abgewälzt. Die steigende Beschäftigung im staatlichen Sektor ist ein Indiz. Wenn die Reallöhne dennoch relativ flexibel waren, dann ist dies nicht auf eine adäquate Lohnpolitik, sondern auf regelrechte Abwertungszyklen zurückzuführen. Die überdurchschnittlich hohen Inflationsraten in Ländern mit hohem Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen sprechen Bände.

Die Idee der „solidarischen Lohnpolitik“ ist einfach: Die Tarifpartner kamen überein, die Löhne für wenig qualifizierte Arbeitnehmer über deren Produktivität, die der besser qualifizierten unter deren Produktivität festzusetzen. Die Unternehmungen in den Hochlohnsektoren konnten bei dieser Lohnpolitik höhere als normale Gewinne erzielen, die Niedriglohnbereiche kamen noch mehr als normal unter Druck. Der strukturelle Wandel wurde beschleunigt, vor allem den gering qualifizierten Arbeitnehmern wurde eine steigende Mobilität abverlangt, wenn sie in Arbeit und Brot bleiben wollten, das Instrument flexibler Lohnstrukturen aber bei zentralen Lohn- und Tarifverhandlungen nicht mehr einsetzen konnten. Der lohnpolitische Versuch, versteckt Einkommen von qualifizierten zu weniger qualifizierten Arbeitnehmern zu transferieren, um die Einkommensunterschiede zu verringern, trägt den Keim des Scheiterns

in sich. Die Anreize der Arbeitnehmer mehr Arbeit anzubieten gehen ebenso zurück, wie die Bereitschaft, neue Fähigkeiten und Fertigkeiten zu erwerben. Es wird längerfristig zu wenig in Humankapital investiert (Edin/Topel, 1997). Damit erodiert die ökonomische Basis der „solidarischen Lohnpolitik“ und stellt die zentrale Lohnfindung in Frage.

Der lohnpolitisch forcierte strukturelle Wandel mußte von einer expansiven aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik begleitet werden (Berthold/Fehn, 1997b). Die passive arbeitsmarktpolitische Variante funktionierte lange Zeit nach dem Prinzip von Zuckerbrot und Peitsche. Die Lohnersatzrate der Arbeitslosenversicherung war großzügig, die Dauer des Bezugs von Leistungen war nicht nur lang, sie nahm im Laufe der Zeit sogar noch zu (Buti u.a., 1998). Wenn die allokativen Fehlentwicklungen dennoch einigermaßen im Rahmen blieben, dann ist dies wohl auch darauf zurückzuführen, daß die regionalen und beruflichen Zumutbarkeitskriterien relativ hart interpretiert wurden. Die Peitsche des staatlichen Zwangs ist allerdings nur solange wirksam, wie ausreichend offene Stellen vorhanden sind. Dies war nur bis zu Beginn der 90er Jahre der Fall. Das ist aber weniger als die halbe Wahrheit: Der strukturelle Wandel verlief vor allem deshalb lange Zeit relativ reibungslos, weil eine sehr expansive aktive Arbeitsmarktpolitik den größten lohnpolitischen Flurschaden beseitigte. Die Anstrengungen, mit denen der Staat versuchte, den Arbeitnehmern regional und sektoral Beine zu machen, zu qualifizieren und umzuschulen, sind Legion. Die Erfolge waren allerdings eher bescheiden (Forslund/Krueger, 1997). Die aktive Arbeitsmarktpolitik wirft im günstigsten Fall nur geringe positive, viel wahrscheinlicher aber eher negative Erträge ab. Ein erheblicher Teil der arbeitslosen Arbeitnehmer wurde letztlich in staatlich finanzierten Arbeitsmarktprogrammen versteckt.

Damit nicht genug: Die politischen Entscheidungsträger konnten bei sinkender Nachfrage des privaten Sektors nach Arbeitskräften der Versuchung nicht widerstehen, die staatliche Beschäftigung zu erhöhen. Der Sozialstaat spielte beim Angebot von Dienstleistungen eine herausragende Rolle. Das galt vor allem für die Dienstleistungen, die traditionell in den Haushalten und Familien angeboten wurden. Die Beschäftigung stieg in Schweden seit den frühen 60er Jahren nur noch bei den personalen und sozialen Dienstleistungen, die von lokalen Gebietskörperschaften erbracht wurden (Björklund/Freeman, 1997). Die staatlichen Kindertagesstätten für Kinder im Vorschulalter wurden im Zuge der expansiven schwedischen Familienpolitik stark ausgebaut. Das kostete noch zu Beginn der 90er Jahre 3,5 % des Bruttosozial-

produktes. Die steigende Beschäftigung in diesem Bereich kommunaler Dienstleistungen kam vor allem den Frauen zugute (Rosen, 1997). Schweden hat den Haushaltssektor weitgehend zu einem Teil der monetären Wirtschaft gemacht und sich damit künstlich reicher gerechnet als es tatsächlich ist. Die Familie wurde „sozialisiert“ (Lindbeck, 1998).

Eine steigende öffentliche Beschäftigung ist mit erheblichen ordnungspolitischen Risiken und Nebenwirkungen verbunden (Berthold, 1994). Die staatlichen Aktivitäten verdrängen erstens private Beschäftigung. Immer größere Teile der wirtschaftlichen Aktivitäten werden dem marktlichen Koordinationsmechanismus entzogen. Der Staat entwickelt sich zweitens immer mehr zu einem „employer of last resort“. Die Gefahr des kollektiven lohnpolitischen „moral hazard“ der Tarifpartner wächst, die Lohn- und Tarifpolitik wird aggressiver. Die Belastungen mit Steuern und Abgaben nehmen drittens zu. Der Steuer- und Abgabenkeil wird breiter, die implizite Steuer auf Arbeit steigt, die Beschäftigung im privaten Sektor geht zurück. Die hohe Belastung mit Steuern und Abgaben verändert viertens das individuelle Arbeitsangebot (Aronsson/Walker, 1997; Lindbeck, 1998). Die Anreize der Arbeitnehmer nehmen zu, die Arbeitszeit zu begrenzen, die Anstrengungen bei der Arbeit zu verringern, vermehrt do-it-yourself-Aktivitäten zu entfalten und verstärkt in der Schattenwirtschaft tätig zu werden. Die negativen Folgen für Beschäftigung und wirtschaftliches Wachstum liegen auf der Hand.

Der sozialdemokratische Weg der Anpassung an den unvermeidlichen strukturellen Wandel ist ein Holzweg. Mit einer Strategie, die darauf abzielt, den Wettbewerb überall, vor allem aber auf den Arbeitsmärkten und im Bereich des Sozialen, weitgehend auszuschalten und durch zentrale Lösungen zu ersetzen, kann man den Herausforderungen des strukturellen Wandels nicht wirksam begegnen. Eine solche Politik zeigt kurzfristig zwar arbeitsmarkt-, sozial- und verteilungspolitische Erfolge, weil sie die strukturellen Anpassungslasten nicht individuell anlastet, sondern sie zu Lasten zukünftiger Generationen finanziert. Es ist aber ein Irrtum zu glauben, eine solche Politik ließe sich mittel- und längerfristig durchhalten. Der Grund ist darin zu sehen, daß es nicht gelingt, die Anpassungskapazität adäquat an die gestiegenen Anpassungslasten anzupassen. Das Gegenteil ist der Fall: Der marktliche Koordinationsmechanismus wird durch eine solche Politik der Anpassung an strukturelle Veränderungen weiter geschwächt. Der sozialdemokratische Weg der Anpassung ist somit nicht „sustainable“.

Der konservative Weg

Die kontinentaleuropäischen Länder gehen weder den neoliberalen noch den sozialdemokratischen Weg: Sie setzen nicht konsequent auf den Markt, verfallen aber auch noch nicht auf die Idee, dem Staat die Aufgabe zu übertragen, die fehlenden Arbeitsplätze anzubieten. Die Arbeitsmärkte sind stark vermachtet, die Tarifverhandlungen finden zwar formal eher auf einer mittleren Ebene statt, durch Koordination der Tarifpartner und staatliche Hilfe, wie Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Tarifverträgen, ist allerdings der faktische Zentralisierungsgrad hoch, von Wettbewerb finden sich nur Spuren. Die Güter- und Dienstleistungsmärkte sind trotz des „Binnenmarktprojektes 1992“ noch immer erheblich reguliert, allen voran der Markt für Dienstleistungen, vor allem in Deutschland. Der Sozialstaat wird zentral organisiert, Wettbewerb ist ihm fremd, dezentrale Lösungen sind verpönt, umverteilungspolitische Elemente spielen eine erhebliche Rolle. Der kontinentaleuropäische Weg zeichnet sich somit durch einen hohen Zentralisierungsgrad sowohl bei den Tarifverhandlungen als auch im Bereich des Sozialen aus.

Der hohe Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen und ein ausgebauter, zentral organisierter Sozialstaat verhindern, daß adäquat auf die gestiegenen Anpassungslasten des strukturellen Wandels reagiert wird. Die zentralen Vereinbarungen der Tarifpartner tragen mit dazu bei, daß die regionalen und sektoralen Lohnstrukturen, gemessen am Anpassungsbedarf des strukturellen Wandels, nicht flexibel genug sind. Die Reallöhne im industriellen Sektor sind seit Beginn der 70er Jahre relativ zu den Löhnen im Dienstleistungssektor erheblich gestiegen, die Rentabilität in diesem Bereich ist abgestürzt; es wurde wesentlich kapitalintensiver produziert, die gesamtwirtschaftliche Produktivität der Arbeit erhöhte sich beträchtlich, die Beschäftigung ging drastisch zurück. Das ist noch nicht alles: Die Lohneinkommen der gering qualifizierten Arbeitnehmer haben sich relativ zu den höher qualifizierten kaum verringert, wie es notwendig gewesen wäre, um der rückläufigen Nachfrage nach einfacher Arbeit zu begegnen, sie haben sich sogar teilweise, wie etwa in Deutschland, erhöht. Die Beschäftigung im industriellen Sektor ging seit den 70er Jahren erheblich zurück; es sind vor allem die wenig qualifizierten Arbeitnehmer, die diese Zeche mit dem Verlust ihrer Arbeitsplätze bezahlt haben.

Der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit wird, wie der neoliberale Weg zeigt, nur gewonnen, wenn es gelingt, die Zahl privat angebotener Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor beträchtlich zu erhöhen. Eine moderate Lohn- und Tarifpolitik im schrumpfenden industriellen Sektor ist eine willkommene Hilfe, weil sie den Prozeß der strukturellen Anpassung über die Zeit hinweg streckt. Ein größeres Angebot an staatlichen Arbeitsplätzen im Bereich personaler und sozialer Dienstleistungen, wie es der sozialdemokratische Weg propagiert, verbessert die Lage auf den Arbeitsmärkten allenfalls kurzfristig, macht es mittel- und langfristig aber um so schwieriger, die Arbeitslosigkeit im Zaum zu halten. Die kontinentaleuropäischen Länder gehen bisher noch keinen der beiden Wege konsequent. Das private Angebot an Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor fällt aus mehreren Gründen zu gering aus: Der Bereich der gebundenen Dienstleistungen ist zum einen nach wie vor stark reguliert. Das gilt noch immer nicht nur für die Telekommunikation, sondern auch für den Unterhaltungssektor und die freien Berufe. Zum anderen lohnt es sich für private Unternehmungen wegen hoher Reallöhne, hoher Steuern und Abgaben und rigider Kündigungsschutzregelungen oft nicht, Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor anzubieten. Das gilt vor allem für weite Bereich des Einzelhandels.

Die kontinentaleuropäischen Länder waren bisher kaum bereit, einen staatlich finanzierten Dienstleistungssektor von der Statur der skandinavischen Länder zu installieren. Es verwundert nicht, wenn das Wort von der Dienstleistungslücke die Runde macht. Der Widerstand der Gewerkschaften gegen einen Niedriglohnsektor trägt dazu bei, daß das private Angebot von Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor niedrig bleibt. Der Druck der persistent hohen Arbeitslosigkeit und die steigende Nachfrage nach personalen und sozialen Dienstleistungen trägt andererseits mit dazu bei, daß die Forderungen nach einem höheren staatlichen Angebot solcher Dienstleistungen zunehmen. Aber auch der steigende Anteil von Langzeitarbeitslosen, die sich überwiegend aus wenig qualifizierten Arbeitnehmern rekrutieren, verstärkt den Ruf nach einem staatlich finanzierten Niedriglohnsektor, der vorwiegend auf lokaler Ebene eingerichtet werden soll. Es steht deshalb zu befürchten, daß sich die kontinentaleuropäischen Länder für den sozialdemokratischen und gegen den neoliberalen Weg entscheiden, wenn es darum geht, mehr Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor anzubieten.

Der kontinentaleuropäische Sozialstaat verschärft die ungünstige Lage auf den Arbeitsmärkten, weil er nicht nur zu einem zu geringen Angebot an Arbeitsplätzen, sondern auch zu einem mangelnden Angebot an Arbeit beiträgt. Die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung, der

Garantie des Existenzminimums und des Kündigungsschutzes behindern den strukturellen Wandel. Die finanziellen Transfers der Arbeitslosenversicherung sind an die Verdienste während der Zeit der Erwerbstätigkeit gekoppelt. Wegen der kapitalintensiven Produktion und der im industriellen Sektor starken Gewerkschaften werden die Arbeitnehmer in diesem Bereich relativ gut entlohnt. Diese Transfers legen deshalb die Latte der Einkommensansprüche im Bereich der Dienstleistungen relativ hoch. Wenn es daneben, wie in den meisten kontinentaleuropäischen Ländern, möglich ist, die Leistungen der Arbeitslosenversicherung relativ lange, die der Arbeitslosenhilfe sogar oft unbegrenzt, in Anspruch zu nehmen, sinken vor allem für die wenig qualifizierten Arbeitnehmer die Anreize, in den Dienstleistungssektor zu wandern. Wenn man noch bedenkt, daß ehemalige Industriearbeiter stark von ihrer Tätigkeit geprägt wurden (Paqué, 1995), lassen sich die notwendigen neuen Qualifikationen, die im Bereich der Dienstleistungen notwendig sind, nur schwer erwerben. Der Anreiz in diesen Bereich zu wandern, ist deshalb gering.

Diese Entwicklung wird durch die Höhe und die Art und Weise, wie das sozialstaatlich garantierte Existenzminimum in den kontinentaleuropäischen Ländern administriert wird, noch verstärkt. Das sozio-kulturelle Existenzminimum wird in den meisten Ländern in Abhängigkeit von deren durchschnittlichem Erwerbseinkommen relativ hoch festgesetzt. Darin spiegelt sich eine starke Präferenz der Kontinentaleuropäer für Gerechtigkeit; die Individuen sollen auch im Falle der Not ein menschenwürdiges Leben führen können. Der Preis dieses distributiven Ziels sind relativ hohe Kosten, die wegen allokativer Verzerrungen entstehen. Die wenig qualifizierten Arbeitnehmer, deren Produktivität im Bereich gebundener Dienstleistungen niedriger ausfällt als im industriellen Sektor, kommen in Versuchung, solche relativ gering entlohnnten Arbeitsplätze gar nicht erst anzunehmen. Diese negativen Anreize werden noch verstärkt, wenn die in der Arbeitslosigkeit verdienten Arbeitseinkommen mehr oder weniger vollständig auf die finanziellen Transfers, die gewährt werden, um ein Existenzminimum zu garantieren, angerechnet werden.

Der Sozialstaat der kontinentaleuropäischen Länder ist alles andere als identisch, die Variationsbreite ist erheblich. Das kann man etwa daran erkennen, wie sie mit den Mitteln des Kündigungsschutzes und der Arbeitslosenversicherung versuchen, den Individuen einen Schutz gegen schwankende Einkommen zu geben. Beide Instrumente sind grundsätzlich Substitute. Während allen voran die mediterranen Länder versuchen, diesen Schutz über strenge Kündi-

gungsschutzregelungen und eine weniger großzügige Arbeitslosenversicherung sicherzustellen, wählen vor allem die skandinavischen Länder die umgekehrte Kombination von geringerem Kündigungsschutz aber großzügigeren Leistungen der Arbeitslosenversicherung, die mitteleuropäischen, kontinentalen Länder liegen dazwischen (Buti u.a., 1998). Es scheint allerdings so, als ob die Kombinationen unterschiedlich gut für den strukturellen Wandel sind. Ein strenger Kündigungsschutz und geringeren Leistungen der Arbeitslosenversicherung scheinen sich ungünstig auf die Beschäftigung auszuwirken, wohl vor allem deshalb, weil ein harter Kündigungsschutz die Verhandlungsmacht der Arbeitsplatzbesitzer besonders stärkt (Buti u.a., 1998) und flexible regionale, sektorale und qualifikatorische Lohnstrukturen behindert.

Die Möglichkeiten der kontinentaleuropäischen Länder auf die Anpassungslasten des strukturellen Wandels zu reagieren, sind damit erheblich eingeschränkt. Sie können sich kurzfristig weder über regional, sektoral und qualifikatorisch flexible Lohnstrukturen noch über einen regional, sektoral und beruflich ausreichend mobilen Produktionsfaktor Arbeit an die neuen wirtschaftlichen Gegebenheiten anpassen. Damit bleibt nur noch der „quantitative“ Weg, die überschüssigen Arbeitsmengen aus dem Markt zu nehmen. Die Anpassung erfolgt über verschiedene Kanäle: Ein Teil, wie etwa Deutschland und Frankreich, versucht sein Glück in kollektiven Arbeitszeitverkürzungen, allerdings ohne Erfolg; ein anderer greift seit den späten 80er Jahren verstärkt auf Teilzeit, allen voran die Niederlande, offensichtlich mit mehr Erfolg und Zeitarbeitsverträge, wie etwa Spanien, zurück, allerdings mit weniger Erfolg. Der am häufigsten beschrittene Weg besteht darin, ältere Arbeitnehmer auf Kosten der staatlichen Systeme der Alterssicherung vorzeitig in den Ruhestand zu schicken (Decressin/Fatás, 1994). Dieser Weg öffnet die fiskalische Schere weiter, verschärft über einen steigenden lohnpolitischen Druck das Problem der Arbeitslosigkeit und verringert die Rate des wirtschaftlichen Wachstums (Daveri/Tabellini, 1997). Eine andere Möglichkeit besteht darin, die notwendige Anpassung über eine rückläufige Erwerbsquote der Frauen, vor allem der weiblichen Teilzeitarbeitnehmer vorzunehmen, die bei positiven Schocks eingestellt und bei adversen wieder entlassen werden. Da dies alles nicht ausreicht, steigt auch die offene Arbeitslosigkeit an. Die kontinentaleuropäischen Länder reagieren über ein erzwungenes verändertes Erwerbsverhalten und einen Anstieg der offenen Arbeitslosigkeit auf den strukturellen Wandel.

Der Weg, den die kontinentaleuropäischen Länder gehen, ist nicht durchzuhalten. Der Preis, den sie zahlen müssen, wenn sie dauerhaft überschüssige Arbeitsmengen aus dem Arbeitsmarkt herauskaufen, ist zu hoch. Eine solche Strategie steigender finanzieller Transfers des Sozialstaates führt eher über kurz als lang dazu, daß die aus demographischen Gründen einsturzgefährdeten Systeme der Sozialen Sicherung auch tatsächlich einstürzen. Die steigenden finanziellen Belastungen des Sozialstaates öffnen die Steuer- und Abgabenschere weiter. Die Arbeitslosigkeit steigt, die Bereitschaft der Individuen, ihre Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt anzubieten, geht ebenso zurück wie ihre Wille zu sparen und in Real- und Humankapital zu investieren. Damit erodiert die ökonomische Basis des Sozialstaates, die Quelle des materiellen Wohlstandes wird zunehmend verschüttet. Eine adäquate Antwort auf die Herausforderungen des strukturellen Wandels kann somit nicht darin liegen, eine Sozialpolitik gegen den Markt zu installieren. Die Sozialpolitik muß vielmehr so ausgestaltet werden, daß sie den Wettbewerb auf Güter- und Faktormärkten fördert

Alles in allem: Die hochentwickelten Länder haben auf die Herausforderungen des verschärften strukturellen Wandels unterschiedlich reagiert. Der sozialdemokratische Weg ist allerdings ebenso gescheitert wie der konservative. Diese Länder haben es nicht verstanden, die Anpassungskapazität zu stärken. Der Wettbewerb hat sowohl auf Arbeitsmärkten als auch im Bereich des Sozialen noch immer den Charakter einer Restgröße. Die skandinavischen Länder haben ebenso wie die kontinentaleuropäischen versucht, die Anpassungslasten des Strukturwandels zu verhindern, und wo es nicht ging, die Lasten zu finanzieren und damit auf zukünftige Generationen zu verlagern. Die Folgen sind offenkundig: Die Arbeitslosigkeit ist persistent hoch, die finanziellen Möglichkeiten des (Sozial-)Staates sind weitgehend erschöpft, das Problem der Armut verschärft sich. Allein der neoliberale Weg zeigt einen gewissen Erfolg. Die angelsächsischen Länder stellen sich den Anpassungslasten; sie stärken die Anpassungskapazität, indem sie Güter- und Faktormärkte deregulieren und den Sozialstaat privatisieren und dezentralisieren. Der Erfolg gibt ihnen recht: Die Arbeitslosigkeit ist niedrig und sinkt weiter, eine Vielzahl neuer Arbeitsplätze entsteht, das wirtschaftliche Wachstum gewinnt an Fahrt. Es ist aber nicht alles Gold, was glänzt. Die Achillesferse des neoliberalen Wegs ist die ungleiche Einkommensverteilung und die Armut. Die Präferenzen in den kontinentaleuropäischen und skandinavischen Länder für soziale Gerechtigkeit lassen eine solche Antwort auf die Herausforderungen des strukturellen Wandels wohl noch nicht zu. Damit

stellt sich die Frage: Ist ein „dritter“ Weg zwischen Neoliberalismus einerseits und Sozialdemokratie bzw. Konservatismus andererseits möglich?

4. Wie beeinflussen offenere Güter- und Faktormärkte das sozialstaatliche Angebot an „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“?

Es spricht vieles dafür, daß weltweit offenere Güter- und Faktormärkte den strukturellen Wandel beschleunigen und die individuelle Nachfrage nach „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ erhöhen. Die hochentwickelten Länder haben in der Vergangenheit unterschiedlich auf die strukturelle Herausforderung reagiert, jedes Land hat versucht, seinen eigenen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Weg zu finden. Es wird vor allem in den kontinentaleuropäischen und skandinavischen Ländern befürchtet, daß es mit den eigenen Wegen bald vorbei sei, wenn die Märkte weltweit immer offener würden. Der institutionelle Wettbewerb, der über den internationalen Handel und international mobile Produktionsfaktoren seine Arbitragewirkungen entfaltet, lasse sozialdemokratische und konservative Lösungen in Zukunft nicht mehr zu. Allein der neoliberale Weg, eine Marktwirtschaft ohne soziales Adjektiv, wäre noch gangbar. Der Sozialstaat könne ein effizientes Angebot an „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ nicht mehr erbringen: „Soziales Dumping“ bei sozialen Standards sei an der Tagesordnung, ein wirksamer Schutz gegen Arbeitslosigkeit nicht mehr möglich, der Kampf gegen die Armut endgültig verloren.

Gefahr eines „race to the bottom“?

Die Angst geht um in Europa, daß bei weltweit offeneren Güter- und Faktormärkten soziale Errungenschaften auf der Strecke bleiben. Es wird befürchtet, daß sich der Markt das zurückhole, was man ihm in 150 Jahren mühsam abgetrotzt habe. Die kontinentaleuropäischen und skandinavischen Länder mit hohen sozialen Standards fürchten, daß Länder mit niedrigeren Standards ein „race to the bottom“ auslösen. Damit würden sie auf die niedrigeren sozialen Standards der sozial unterentwickelten Länder zurückgeworfen, die ihren Vorstellungen nicht entsprechen. Diese Furcht gilt nicht nur im Verhältnis der hochentwickelten zu den weniger entwickelten Ländern, sie herrscht auch innerhalb der sozial unterschiedlich entwickelten Länder der Europäischen Union. Die Aussage des französischen Gewerkschaftsführers Marc

Blondel, wonach die Franzosen nicht so leben wollen, wie die Angelsachsen, ist ein Ausdruck dieser Furcht. Es geht dabei nicht um den Kernbereich sozialer Standards, also die Menschenrechte als elementare Freiheitsrechte, sondern um ökonomisch motivierte, allokativen und distributive soziale Standards, wie etwa Schutz vor Kündigungen, bessere Arbeitsbedingungen, geringere Gesundheitsrisiken am Arbeitsplatz, höhere Mindestlöhne.

Die vielfach beschworene Gefahr des „sozialen Dumpings“ ist allerdings keine reale. Es ist denkbar, daß soziale Standards bestehende allokativen und distributive Unvollkommenheiten beseitigen. Ausgebaute Sozialstaaten versuchen im Idealfall, vor allem allokativen Unzulänglichkeiten, wie etwa schlechte Arbeitsbedingungen, Gesundheitsrisiken am Arbeitsplatz und anderes mehr, zu korrigieren. Solche allokativen Verzerrungen entstehen, wenn Arbeitnehmer unter asymmetrischer Information leiden, die Arbeitsnachfrager über Marktmacht verfügen oder ähnliche Probleme vorliegen. Der ineffiziente Zustand ist unmittelbar an negativen externen Effekten abzulesen, die den Arbeitnehmern zu schaffen machen (Berthold/Hilpert, 1999). Wenn soziale Standards diese externen Effekte internalisieren, verbessern sie die Allokation, offene Märkte können ihnen nichts anhaben; ganz im Gegenteil, solche Standards harmonisieren prächtig mit verstärktem internationalen Handel und international mobilen Produktionsfaktoren. Zwei Instrumente, die beide auf einen effizienten Zustand abzielen, ergänzen sich gegenseitig. Der Sozialstaat verfolgt mit sozialen Standards allerdings oft auch distributive Ziele. Es wäre falsch zu glauben, solche Standards gingen grundsätzlich zu Lasten der Allokation. Es spricht vieles dafür, daß sie allokativ auch von Vorteil sein können. Das gilt etwa für die Garantie eines Existenzminimums, wenn dadurch der „soziale Friede“ gesichert, die armutsbedingte Kriminalität verringert oder die Risikofreude der Arbeitnehmer erhöht und so innovatives Verhalten gefördert wird. Damit ist klar, solange umverteilungspolitische Aktivitäten durch entsprechende Produktivitätsfortschritte gedeckt sind, besteht keine Gefahr, daß offenere Güter- und Faktormärkte diese Standards erodieren. Ganz im Gegenteil: Solche Länder werden für international mobile Produktionsfaktoren attraktiv. Offenere Märkte und soziale Standards wirken in dieselbe Richtung, nämlich effizienzsteigernd. Ein Zielkonflikt besteht nicht.

Nicht alle verteilungspolitisch motivierten sozialen Standards erhöhen aber die Produktivität entsprechend. Der Löwenanteil der umverteilungspolitischen Aktivitäten findet in demokratischen Sozialstaaten in der Mittelklasse statt. Das spricht dafür, daß nur der kleinere Teil der

distributiven sozialen Standards durch induzierte steigende Produktivitäten der Produktionsfaktoren gedeckt ist. Der größere Teil geht auf Kosten der Allokation. Wenn soziale Standards selbst verzerrend wirken, obwohl sie vielleicht „gut gemeint“ sind, kommt es zu einem Konflikt zwischen offenen Märkten, die zur Effizienz drängen, und nationalen sozialen Standards, die sich dagegen stemmen. Die Kosten verzerrender Standards wachsen, ihre Attraktivität schwindet. Eine Gesellschaft wird auf Dauer nicht darum herumkommen, diese überkommenen sozialen Standards in Frage zu stellen. Das muß allerdings nicht heißen, daß die Länder wie geklont aussehen. Die Bürger eines Landes können ihre Standards weiter nach den eigenen Präferenzen wählen, sie müssen nur dafür bezahlen, entweder mit niedrigeren Löhnen, höheren Steuern oder steigender Arbeitslosigkeit. Die Menschen in unterschiedlichen Ländern geben nicht exakt den gleichen Teil ihres Einkommens für Sozialstandards aus. Als gute Kunden ihres Sozialstaates achten sie darauf, daß dessen Angebot sein Geld auch wert ist. Der Druck auf ineffiziente soziale Standards nimmt zu, sie werden durch effizientere ersetzt.

Das läßt sich am Kündigungsschutz und der Arbeitslosenversicherung verdeutlichen. Die europäischen Länder haben sich für ganz unterschiedliche Kombinationen von Strenge des Kündigungsschutz und Großzügigkeit der Arbeitslosenversicherung entschieden, um das Risiko schwankender Arbeitseinkommen zu verringern (Buti u.a., 1998). Vor allem die mediterranen Länder, wie Spanien, Italien und Portugal, haben sich für strengere Regelungen des Kündigungsschutzes, aber eine weniger großzügige Arbeitslosenversicherung entschieden. Die nördlicheren, allen voran die skandinavischen Länder halten demgegenüber weniger von einem rigiden Kündigungsschutz, sie gestalten lieber die Leistungen der Arbeitslosenversicherung großzügiger aus. Die Erfahrung zeigt allerdings, daß die beiden Kombinationen für die Lage am Arbeitsmarkt unterschiedlich gut sind. Die mediterrane Lösung behindert den strukturellen Wandel noch stärker als die skandinavische. Der hohe Preis, den die Mittelmeerländer in Form steigender Arbeitslosigkeit zahlen müssen, wird sie veranlassen, eine andere Kombination der beiden sozialen Standards zu wählen. Das gilt zumindest solange, wie der institutionelle Wettbewerb in Europa nicht durch finanzielle Transfers behindert oder dadurch verhindert wird, daß man europaweit eine einheitliche Kombination von Kündigungsschutz und Arbeitslosenversicherung verordnet.

Weltweit offenere Güter- und Faktormärkte stützen über den Mechanismus der institutionellen Arbitrage die sozialen Standards so zurecht, bis sie durch entsprechende Produktivitäts-

fortschritte gedeckt sind. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit wird damit nicht beeinträchtigt. Das bedeutet für die Länder mit einem ausgebauten Sozialstaat, daß die sozialen Standards, die nicht effizient sind und den Verteilungsspielraum sprengen, weil kein adäquater Einkommensverzicht geleistet wird, unter Druck geraten. Von einem „race to the bottom“ kann allerdings keine Rede sein, steigen doch die sozialen Standards in den weniger entwickelten Ländern überproportional an. Der Grund ist darin zu sehen, daß weltweit offenere Märkte die Pro-Kopf-Einkommen in allen Ländern erhöhen und mit ihnen die individuellen Präferenzen für soziale Standards einander annähern. Längerfristig profitieren vermutlich auch viele der anfänglichen Verlierer von höherem Wachstum und steigender Faktorproduktivität. Kann und will sich die Bevölkerung dank weltwirtschaftlicher Integration höhere Sozialstandards leisten, so hindert sie niemand daran. Nur ist es um die beliebige Wahl der Mittel geschehen: Die Disziplin der internationalen Arbeitsteilung schließt ineffiziente Scheinfortschritte aus.

Äquivalenzorientierte Arbeitslosenversicherung

Weltweit offenere Güter- und Faktormärkte verstärken die strukturelle Herausforderung auf den Arbeitsmärkten der Welt, auch den europäischen. Die Anpassungslasten steigen, die beschäftigungspolitischen Risiken nehmen zu, die individuelle Nachfrage nach „Sicherheit“ erhöht sich. Das wird aber nur dann zu einem wirklichen Problem, wenn es den Volkswirtschaften nicht gelingt, die Anpassungskapazität zu erhöhen, somit die Arbeitsmärkte, wie gegenwärtig in weiten Teilen der Europäischen Union, auch weiterhin wettbewerbliche Ausnahmebereiche bleiben, also Tarifkartelle dominieren. Das muß allerdings nicht so sein. Die intensivere internationale Arbeitsteilung erhöht nicht nur die Anpassungslasten, sie stellt auch die Regelungen auf den Arbeitsmärkten auf den Prüfstand. Das gilt nicht nur für den Zentralisierungsgrad der Tarifverhandlungen, sondern auch für die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung und der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten. Weniger effiziente institutionelle Arrangements werden durch effizientere ersetzt. Damit stärkt die intensivere internationale Arbeitsteilung über einen schärferen institutionellen Wettbewerb die Anpassungskapazität.

Der Trend zur ökonomisch effizienteren Lösung betriebsnäherer Tarifverhandlungen läßt sich wohl nicht mehr umkehren. Die größere mikro- und makroökonomische Effizienz spricht dafür, immer heterogenere Interessen von Arbeitnehmern und Unternehmungen fördern diese

Entwicklung (Berthold/Fehn, 1996). Die realen Löhne und regionalen, sektoralen und qualifikatorischen Lohnstrukturen werden flexibler, die Arbeitnehmer regional, sektoral und beruflich mobiler, der strukturelle Wandel profitiert davon. Dieser Prozeß gewinnt an Tempo, weil der kontinentaleuropäische Sozialstaat in weiten Bereichen, wie etwa bei der Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung, seine komparativen Vorteile gegenüber privaten Versicherungslösungen verloren hat (Berthold, 1997). Damit werden auch dem Tarifkartell die schärfsten Zähne gezogen, weil es für die tarifpolitischen Akteure immer schwerer wird, die beschäftigungspolitische Verantwortung zu verwischen, indem sie die unvermeidlichen Anpassungslasten über die Systeme der Sozialen Sicherung auf Dritte abwälzen. Die Arbeitsmärkte werden wettbewerblicher, die Anpassungskapazität auch der kontinentaleuropäischen Länder nimmt zu, das Risiko der Arbeitslosigkeit geht zurück. Weltweit offenere Märkte verursachen nicht nur Probleme, sie bieten gleichzeitig auch Lösungen an, um adäquat mit den Problemen fertig zu werden. Arbeitslosigkeit wird sich allerdings auch in Zukunft nicht ganz vermeiden lassen. Eine effiziente Absicherung gegen dieses Risiko bleibt unabdingbar.

Die Arbeitslosenversicherung wird auch in absehbarer Zeit nicht ohne einen staatlichen Rahmen auskommen. Die eigentliche Schwierigkeit privater Lösungen sind nicht so sehr die adverse Selektion und das moral hazard-Verhalten der Mitglieder, sondern das Problem, daß Arbeitslosigkeit auf privaten Versicherungsmärkten nur schwer versicherbar ist. Die individuellen Risiken, arbeitslos zu werden, sind hoch korreliert und schwer zu kalkulieren. Ein effizienter Risikoausgleich ist auf privaten Versicherungsmärkten kaum möglich, eine staatlich organisierte Arbeitslosenversicherung wohl auch in Zukunft notwendig. Allerdings: Obwohl der Sozialstaat in diesem Bereich nach wie vor komparative Vorteile aufweist, wird sich das Gesicht der Arbeitslosenversicherung (Höhe der Lohnersatzrate, Dauer des Bezugs der Leistungen und Zumutbarkeit angebotener Arbeit) ganz erheblich verändern. Der institutionelle Wettbewerb wird die negativen Anreizwirkungen für Arbeitnehmer, Unternehmungen und Tarifpartner verringern. Er wird dafür Sorge tragen, daß die unterschiedlichen Risikopräferenzen der Individuen besser getroffen werden. Auch eine staatlich organisierte Arbeitslosenversicherung kann sich also dem Zwang nicht entziehen, das Äquivalenzprinzip zu stärken. Je schneller man sich zu einer solchen stärker wettbewerblichen Lösung durchringen kann, desto geringer sind die mit dem Übergang verbundenen Anpassungskosten.

Die Arbeitslosenversicherung trifft die individuellen Präferenzen besser, wenn sie den Individuen mehr Wahlmöglichkeiten eröffnet, also mehr wettbewerbliche Elemente enthält. Das erfordert vieles, vor allem aber dreierlei: (1) Auch bei der Arbeitslosenversicherung ist eine Versicherungspflicht erforderlich. Diese sollte auf eine Mindestsicherung in Höhe der Sozialhilfe beschränkt werden. Damit ist ein erster Schritt getan, um die Probleme des moral hazard der Individuen in den Griff zu bekommen. (2) Es muß dafür Sorge getragen werden, daß sich Beiträge und Leistungen stärker entsprechen und Wahltarife möglich sind. Räumt man den Arbeitnehmern mehr Wahlmöglichkeiten ein, verringert sich das lohnpolitische moral hazard-Verhalten von Arbeitnehmern, Unternehmungen und Tarifpartnern spürbar. Entscheiden sich die Arbeitnehmer etwa für geringere Leistungen bei Umschulung, Fortbildung oder Arbeitsbeschaffung und/oder härtere Zumutbarkeitskriterien und Karenztage, sind geringere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung die Folge. (3) Das moral hazard-Problem läßt sich weiter verringern, wenn man die Beiträge nach strukturellen Arbeitsplatzrisiken differenziert. Dafür kommen nicht nur Sektoren, sondern auch Unternehmungen und Qualifikationen in Frage. Die sektoralen, regionalen und qualifikatorischen Lohnstrukturen differenzieren sich nicht nur stärker, sie werden auch wesentlich flexibler. So differenzierte Lohnstrukturen und Beiträge zur Arbeitslosenversicherung vermitteln den Schulabgängern, die vor ihrer Berufswahl stehen, auch wertvolle Informationen. Schließlich kann eine stärkere Regionalisierung der staatlichen Arbeitslosenversicherung den Anforderungen des schnelleren strukturellen Wandels eher gerecht werden und über einen schärferen institutionellen Wettbewerb die Effizienz weiter verbessern.

Wie effizient die Arbeitslosenversicherung ist, hängt auch in starkem Maße davon ab, welche Arbeitsmarktpolitik betrieben wird. Es spricht vieles dafür, auch in der Arbeitsmarktpolitik auf mehr Markt zu setzen. Das erfordert zumindest dreierlei: (1) Es ist nicht sinnvoll, die Arbeitslosenversicherung in einen beitragsfinanzierten Versicherungsteil und einen steuerfinanzierten arbeitsmarktpolitischen Teil aufzuteilen. Die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten sind keine versicherungsfremden Leistungen. Da sie von der Lohn- und Tarifpolitik ganz wesentlich mitbestimmt werden, ist eine Beitragsfinanzierung der Verursacher unabdingbar, wenn man die beschäftigungspolitische Verantwortung nicht weiter verwischen will. (2) Staatliche Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie deren Finanzierung sollten möglichst dezentral angesiedelt werden. Auf diese Weise können die Probleme vor Ort besser berücksichtigt werden. Es ist schwerer als bei zentralen Lösungen, beschäftigungspolitische

Verantwortung zu verwischen, gleichzeitig leichter, den institutionellen Wettbewerb auch bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Gang zu setzen und zu nutzen, um zu effizienteren Lösungen zu kommen. (3) Das eigentliche Problem besteht darin, daß es allein mit aktiver Arbeitsmarktpolitik nicht möglich ist, das grundsätzlich fehlende oder erst durch den strukturellen Wandel obsolet gewordene Humankapital für gering qualifizierte Arbeitnehmer „on the job“ aufzubauen. Es ist deshalb unabdingbar, die staatlichen Transfersysteme, die, wie etwa die Sozialhilfe, ein Existenzminimum garantieren, so umzugestalten, daß die gering qualifizierten Arbeitnehmer wieder eine Chance erhalten, sich aus der „Armutsfalle“ zu befreien.

Wirksamer staatlicher Kampf gegen die Armut

Der Sozialstaat hat nach wie vor komparative Vorteile, wenn es darum geht, „Gerechtigkeit“ zu produzieren. Die Globalisierung scheint allerdings den sozialpolitischen Handlungsspielraum auf dem Felde der inter-personellen Umverteilung drastisch einzuengen. Der Tod des „Umverteilungsstaates“ ist für viele nur eine Frage der Zeit. Damit könnte der Sozialstaat eine seiner originären Aufgabe nicht mehr erfüllen. Es spricht allerdings vieles dafür, daß es soweit nicht kommen muß. Der Sozialstaat kann auch in Zukunft den Kampf gegen die Armut erfolgreich führen. Weltweit offenere Märkte zeigen allerdings die Grenzen umverteilungspolitischer Aktivitäten deutlich auf. Diese Grenzen, die in Effizienzverlusten offenkundig werden, existieren auch in weniger offenen Volkswirtschaften, sind allerdings nicht so eng wie in offenen. Der Sozialstaat kann bei einem verschärften institutionellen Wettbewerb ohne Gefahr für den materiellen Wohlstand nur soweit umverteilen, wie die umverteilungspolitischen Aktivitäten durch Fortschritte bei der Produktivität der international mobilen Produktionsfaktoren oder einem entsprechenden Verzicht auf Einkommen der international immobilen Produktionsfaktoren gedeckt sind. Ein trade-off zwischen Allokation und Verteilung existiert in diesem Falle nicht. Wenn keine dieser Bedingungen erfüllt ist, bricht der trade-off zwischen Umverteilung und Effizienz allerdings voll auf. Die Erfahrung zeigt, daß Gesellschaften diesen Zielkonflikt unterschiedlich lösen. Die Präferenzen für Gleichheit spielen dabei eine wichtige Rolle.

Es wird immer wieder darauf hingewiesen, daß umverteilungspolitische Aktivitäten solange nicht an Grenzen stoßen, wie es Produktionsfaktoren gibt, die weder international mobil sind noch in die Schattenwirtschaft abwandern können. Einmal installiertes Realkapital ist zwar

weitgehend immobil (Slemrod, 1995; Kirchgässner/Pommerehne, 1996; Huber, 1997). Es ist dennoch bei offenen Güter- und Kapitalmärkten nur bedingt möglich, Realkapital heranzuziehen, um umverteilungspolitische Aktivitäten zu finanzieren, wenn es auch weiterhin gelingen soll, neue Investitionen zu attrahieren. Der Produktionsfaktor Kapital läßt sich direkt nur anzapfen, wenn der Kampf gegen die Armut produktivitätssteigernd wirkt. Das ist am ehesten bei einer dezentralen Politik der Umverteilung gewährleistet. Bei einer solchen dezentralen Politik kann den regionalen, sektoralen und beruflichen Gegebenheiten auf den Arbeitsmärkten besser Rechnung getragen werden. Es sollte allerdings bedacht werden, daß bei umverteilungspolitischen Aktivitäten, die weder durch eine höhere Produktivität des Kapitals gedeckt sind noch durch den Verzicht auf Einkommen der Arbeitnehmer finanziert werden, allokativen Verzerrungen unvermeidbar sind. Der trade-off zwischen Allokation und Verteilung bricht auf. Das ist auch für die qualifizierte Arbeit richtig. Auch sie ist noch immer alles andere als sehr mobil. Dies gilt nicht nur auf internationaler Ebene, sondern noch immer mehr oder weniger ausgeprägt auch auf nationaler. Ihr können deshalb Umverteilungslasten aufgebürdet werden, allerdings in Grenzen. Die Grenzen der Belastung mit Steuern und Abgaben für die Arbeit zeigen sich in den Ländern mit massiven umverteilungspolitischen Aktivitäten an der rasant wachsenden Schattenwirtschaft. Es liegt auf der Hand, daß diese umverteilungspolitischen Aktivitäten mit allokativen Verzerrungen einhergehen, der trade-off läßt sich nicht vermeiden.

Die neuen, durch die Globalisierung modifizierten institutionellen Gegebenheiten verändern einiges, sie haben vor allem dreierlei zur Folge: (1) Die nicht zieladäquate, wohlstandsmindernde Umverteilung in der Mittelklasse von den nicht ganz Reichen zu den nicht ganz Armen schrumpft erheblich. Das ist gut so. Auch die Umverteilung in den Systemen der Sozialen Sicherung wird zurückgehen. Der Übergang zu privaten Versicherungslösungen im Bereich der Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung macht eine interne Umverteilung unmöglich. Aus Gründen der Effizienz (Zielgenauigkeit) ist es sinnvoll, die Umverteilung in ein eigenständiges Steuer-Transfer-System auszulagern. (2) Ein wirksamer Kampf gegen Armut ist nach wie vor möglich. Die Umverteilung zugunsten der wirklich Bedürftigen steigert die Produktivität des international mobilen Kapitals. Wenn die Individuen materiell nicht ins Bodenlose fallen, erhöht sich mit der Risikobereitschaft auch die Rate des technischen Fortschritts, die Kriminalität wird eingedämmt, der soziale Frieden sicherer und die Akzeptanz der marktwirtschaftlichen Ordnung höher (Levy, 1994, 17). Alles das macht es für ausländisches

Kapital attraktiver, ins Inland zu kommen und für inländisches Kapital, hier zu bleiben. (3) Wenn umverteilungspolitische Aktivitäten nicht durch Produktivitätsfortschritte gedeckt sind, können sie dennoch in die Tat umgesetzt werden. Es ist allerdings unabdingbar, daß die international immobilien Produktionsfaktoren verstärkt zur Kasse gebeten werden (Cremer u.a., 1995, 3). Der Löwenanteil der Umverteilung zugunsten ärmerer Arbeitnehmer muß in Zukunft von den reicheren Arbeitnehmern finanziert werden. Das provoziert den Widerstand der Finanziers dieser Leistungen.

Der Widerstand der immobilien, reicheren Arbeitnehmer gegen die Belastung mit Steuern und Abgaben, der sich in legaler und illegaler Steuerhinterziehung äußert, zwingt dazu, Armut effizienter zu bekämpfen. Das erfordert vor allem eines: Das undurchschaubare, effizienzverschlingende Dickicht der Umverteilung muß abgebaut und auf die wirklich Bedürftigen konzentriert werden. Es ist deshalb zunächst einmal notwendig, die Produktion von sozialer „Sicherheit“ von der Herstellung von „Gerechtigkeit“ zu trennen. Die Bedürftigen, die wegen eines fehlenden oder geringen Einkommens nicht in der Lage sind, Beiträge zu den Systemen der Sozialen Sicherung zu leisten, sind auf staatliche Unterstützung angewiesen. Um den wettbewerblichen Charakter der Systeme der Sozialen Sicherung nicht auszuhöhlen, ist eine steuerfinanzierte Subventionierung der Beiträge notwendig. Nur auf diese Weise bleiben auch die Individuen mit geringen Einkommen für die Versicherungsanbieter in wettbewerblicher Hinsicht interessant. Die kostensenkenden Effekte des Wettbewerbs in den Systemen der Sozialen Sicherung kommen so auch den sozial Schwachen zugute. Mit intelligenten Formen der inter-personellen Umverteilung läßt sich der Zielkonflikt zwischen Allokation und Verteilung verringern.

Ein wirksamer Kampf gegen Armut ist nur möglich, wenn es gelingt, Erwerbsverläufe zu verstetigen. Die gering qualifizierten Arbeitnehmer müssen in Arbeit und Brot gebracht werden. Ein fast unüberwindbares Hindernisse ist die gegenwärtige Sozialhilfe, die eher das Nichtstun belohnt und die Arbeit bestraft, entwickelt sich für viele Arbeitnehmer aus mindestens zwei Gründen zu einer „Armutsfalle“, aus der es ihnen nicht mehr gelingt, sich zu befreien: Zum einen ist der Abstand zwischen der Sozialhilfe und dem Nettolohn für einfache Arbeit gering, vor allem für Familien mit Kindern; zum anderen liegen die Grenzbelastungen oft in der Nähe von 100%, wenn Sozialhilfeempfänger eine reguläre Arbeit aufnehmen. Die Möglichkeiten, diese Problem zu lösen, liegen auf der Hand (Jerger/Spermann, 1997; Bert-

hold, 1998a): Es ist einerseits denkbar, die zusätzlichen Einkommen aus einem Arbeitsverhältnis mit einem geringeren Satz auf die Sozialhilfe anzurechnen. Die hohen finanziellen Belastungen einer solchen Lösung machen es allerdings notwendig, die Sozialhilfe für die uneingeschränkt erwerbsfähigen Arbeitnehmer abzusenken. Es ist andererseits auch möglich, einfache Arbeit zu subventionieren, vor allem dann wenn sie schon lange Zeit ohne reguläre Beschäftigung ist. Das „benefit-transfer-program“ ist eine solche Lösung (Snower, 1997; Berthold/Fehn, 1999). Gutscheinelösungen erhöhen die Arbeitsnachfrage der Unternehmen, verstärken die Bereitschaft der Arbeitnehmer, wieder eine Arbeit aufzunehmen, verschaffen ihnen eine Beschäftigung, aus der sich auch der Lebensunterhalt bestreiten läßt und ermöglichen den Arbeitnehmern, in marktverwertbares Humankapital zu investieren. Der strukturelle Wandel wird erleichtert.

Alles in allem: Die vielfach beschworene Gefahr, daß weltweit offenere Güter- und Faktormärkte über einen schnelleren strukturellen Wandel die individuelle Nachfrage nach „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ erhöhen, diese Nachfrage aber nicht mehr adäquat befriedigt werden kann, weil sich der Sozialstaat außerstande sieht, die beiden Güter effizient anzubieten, ist eine irreal. Der Sozialstaat hat zwar seine komparativen Vorteile bei der Produktion von „Sicherheit“ weitgehend verloren. Die privaten Kapital- und Versicherungsmärkte sind mit Ausnahme einer auch weiter staatlich organisierten, allerdings stärker äquivalenzorientierten Arbeitslosenversicherung in der Vorhand. Ein „race to the bottom“ bei sozialen Standards ist nicht in Sicht, sie müssen sich allerdings im Wettbewerb bewähren. Die bei offeneren Märkten ebenfalls steigende Nachfrage nach „Gerechtigkeit“ kann auch in Zukunft wohl kaum über ein adäquates privates Angebot befriedigt werden. Der Sozialstaat behält auf diesem Felde nach wie vor seine komparativen Vorteile. Der schärfere institutionelle Wettbewerb wird ihn allerdings zwingen, die Angebotspalette an „Gerechtigkeit“ auf den Kampf gegen die Armut zu beschränken, sich nach Instrumenten umzuschauen, die die allokativen Kosten umverteilungspolitischer Aktivitäten möglichst klein halten, und stärker dezentral zu agieren. Der schärfere Wettbewerb auf Arbeitsmärkten und im Bereich des Sozialen begünstigt dezentrale Lösungen; er gibt damit eine adäquate Antwort auf die strukturellen Herausforderungen.

5. Einige Bemerkungen zum Schluß

Die hochentwickelten Länder können die strukturelle Herausforderung weltweit offenerer Güter- und Faktormärkte nur meistern, wenn es ihnen gelingt, ihre Anpassungskapazität zu stärken. Das ist allerdings nur möglich, wenn sie bereit sind, ihre institutionellen Arrangements immer wieder den neuen, sich verändernden wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen, damit institutioneller Mismatch erst gar nicht entsteht. Es gibt keinen institutionellen Königsweg; es führen viele Wege zum Ziel. Die beste Antwort auf die strukturelle Herausforderung offener Märkte ist institutionelle Vielfalt. Der strukturelle Wandel hinterläßt unterschiedliche regionale, sektorale und berufliche Spuren. Das erfordert differenzierte, dezentrale Antworten. Der institutionelle Wettbewerb kann diese Antworten geben. Der sozialdemokratische ist ebenso wie der konservative Weg gescheitert, weil diese Länder nicht bereit waren, institutionellen Wettbewerb weder auf den Arbeitsmärkten, noch im Bereich des Sozialen aber auch nicht in der Finanzverfassung zuzulassen. Werden allerdings die Institutionen zentral vorgegeben, ist institutioneller Mismatch unvermeidlich, der strukturelle Wandel wird behindert.

Der neoliberale Weg macht in diesem Bereich weniger Fehler. Er setzt stärker auf institutionellen Wettbewerb. Die Unternehmungen können besser auf die strukturellen Herausforderungen reagieren, die sie unterschiedlich treffen; dezentrale Tarifvereinbarungen machen es möglich. Die beschäftigungspolitische Verantwortung wird weniger verwischt, da sich die Individuen gegen die Wechselfälle des Lebens stärker auf privaten Kapital- und Versicherungsmärkten absichern und der fiskalische Föderalismus wettbewerblicher ist (Berthold, 1998b). Trotz der allokativen Vorteile, ist der neoliberale Weg mit einem Problem gepflastert: Er ist nur in Ländern gangbar, deren Präferenzen für Gleichheit nicht sehr stark ausgeprägt sind. Das ist weder in den kontinentaleuropäischen noch in den skandinavischen Länder der Fall. Der institutionelle Wettbewerb selektiert effiziente Arrangements, die im internationalen Wettbewerb bestehen können. Der Umverteilung sind damit enge Grenzen gezogen. Diese Grenzen können durch intelligente Lösungen zwar hinausgeschoben werden. Der neoliberale Weg endet aber da, wo die europäischen Länder nicht mehr bereit sind, die steigende Ungleichheit zu akzeptieren oder die international immobile, qualifizierte Arbeit sich weigert, sie weiter zu finanzieren.

Die Erfahrungen im kontinentalen und skandinavischen Teil der europäischen Welt zeigen, daß selbst ein modifizierter angelsächsischer Weg, der eine effizientere Hilfe für wirklich Bedürftige anbietet, nicht in die Tat umgesetzt werden kann. Der politische Widerstand ist zumindest gegenwärtig noch riesengroß. Das ist allerdings in einer Welt nicht weiter verwunderlich, in der ein großer Teil der Wähler vom Sozialstaat beschäftigt wird oder zumindest Nutznießer seiner Leistungen ist. So werden etwa in Schweden die Einkommen von 65 % der Wahlberechtigten über Steuern und Abgaben finanziert (Lindbeck, 1998, 29). Damit aber nicht genug: In den sozialstaatlichen europäischen Ländern besteht zwischen Staat, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften ein korporatistischer Konsens über den status quo des Sozialstaates. Der Kitt, der den europäischen Sozialstaat vor allem zusammenhält, sind die umlage- und steuerfinanzierten Systeme der Sozialen Sicherung. Es verwundert deshalb nicht, daß „neoliberale“ Ordnungspolitiker, die den Sozialstaat reformieren wollen, in demokratischen Wahlen immer wieder bestraft werden. Eine effizienzorientierte, grundlegende Reform des Sozialstaates, die das Gesetz komparativer Vorteile wirksam werden läßt, scheint einem politischen Himmelfahrtskommando zu gleichen.

Entgegen aller politischen Rhetorik hat sich der europäische Sozialstaat nicht sehr stark verändert. Er gleicht einem Gefängnis, in das man schnell kommen kann, aus dem es aber kaum eine Chance gibt zu entkommen (Weede, 1997, 345). Es steht zu befürchten, daß die europäischen Länder ihre bisher nur widerwillig verfolgte Strategie, die ihr durch den institutionellen Wettbewerb aufgezwungen wurde, nämlich die Anpassungskapazität zu stärken, endgültig aufgeben. Der offen protektionistische Weg liegt auf der Hand: Der institutionelle Wettbewerb wird eingeschränkt, indem man die Kanäle verstopft, über die er seine institutionellen Arbitragewirkungen entfaltet. Der internationale Handel und die Mobilität der Produktionsfaktoren, allen voran Kapital, wie das Entsendegesetz allerdings zeigt, auch einfache Arbeit, sind die ersten protektionistischen Opfer einer solchen Strategie, die unvermeidlichen Anpassungslasten zu verringern. Der versteckt protektionistische Weg wird gegangen, wenn man versucht, die bestehende institutionelle Vielfalt zu verringern. Dieser Weg einer Sozialunion in der Europäischen Union ist vorgezeichnet. Das alles sind defensive Strategien, die den institutionellen Wettbewerb beschränken, den strukturellen Wandel behindern und letztlich alle schlechter stellen. Das sind alles keine Wege, die Europa helfen, die wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu überwinden. Wenn Europa weiter in der ersten Liga spielen will, muß es sich

dem internationalen Wettbewerb stellen. Eine auf Dauer tragfähige Alternative dazu gibt es nicht.

Literatur

- Aronsson, Th. und J. Walker (1997), The Effects of Sweden's Welfare State on Labor Supply Incentives, in: R. Freeman u.a. (Hrsg.), *The Welfare State in Transition*. Chicago u.a., S. 203 - 265
- Bean, Ch., S. Bentolila, G. Bertola und J. Dolado (1998), *Social Europe: One for All?* London
- Berthold, N. (1991), Ansätze einer ökonomischen Theorie der Sozialpolitik – Normative und positive Aspekte, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, 42, S. 145 – 178
- Berthold, N. (1994), Arbeitsmarktpolitik in Schweden – Ende eines Mythos?, in: *ORDO*, 45, S. 17 – 49
- Berthold, N. (1997), *Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung*. Tübingen
- Berthold, N. (1998a), Eine Brücke zur Beschäftigung, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 205 vom 5. September 1998, S. 15
- Berthold, N. (1998b), Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit: Eine vernachlässigte Beziehung, in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 24, S. 345 - 366
- Berthold, N. und R. Fehn (1996), Evolution von Lohnverhandlungssystemen – Macht oder ökonomisches Gesetz?, in: W. Zohlnhöfer (Hrsg.), *Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand*. Berlin, S. 57 - 94
- Berthold, N. und R. Fehn (1997a), Das Beschäftigungspotential einer flexibleren qualifikatorischen Lohnstruktur, in: D. Sadowski und M. Schneider (Hrsg.), *Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik: Optionen für mehr Beschäftigung I*, Frankfurt u.a., S. 71 - 99
- Berthold, N. und R. Fehn (1997b), Aktive Arbeitsmarktpolitik – wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungspille?, in: *ORDO*, 48, S. 411 - 435
- Berthold, N. und R. Fehn (1999), Labor Market Policy in a Global Economy, erscheint in: H. Wagner (Hrsg.), *Globalization and Unemployment*
- Berthold, N. und R. Hank (1999), *Bündnis für Arbeit: Korporatismus statt Wettbewerb*. Tübingen
- Berthold, N. und M. Heise (1998), Rahmenbedingungen der Arbeit im internationalen Wettbewerb, in: P. Siebertz und J.H. v. Stein (Hrsg.), *Handbuch Banken und Personal*. Frankfurt, S. 77 - 100
- Berthold, N. und J. Hilpert (1999), Sozialstandards unter globalem Druck: Erhalten, senken, erhöhen?, in: H. Berg (Hrsg.), *Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen - Formen - Konsequenzen*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 263, Berlin 1999, S. 127 - 156

- Bertrand, M. (1999), From the Invisible Handshake to the Invisible Hand? How Import Competition Changes the Employment Relationship? NBER Working Paper No. 6900. Cambridge, MA
- Bertola, G. und A. Ichino (1995), Wage Inequality and Unemployment: United States versus Europa, in: NBER Macroeconomics Annual. Cambridge, MA, S. 13 – 54
- Bhagwati, J. und V. Dehejia (1994), Freer Trade and Wages of the Unskilled – Is Marx Striking Again? In: Bhagwati, J. und M. Kosters (Hrsg.), Trade and Wages – Leveling Wages Down?. Washington, D.C., S. 36 – 75
- Björklund, A. und R. Freeman (1997), Generating Equality and Eliminating Poverty, the Swedish Way, in: R. Freeman u.a. (Hrsg.), The Welfare State in Transition. Chicago u.a., S. 33 - 78
- Blanchard, O. und L. Katz (1992), Regional Evolutions, in: Brookings Papers on Economic Activity, No. 1, S. 1 - 75
- Blanchflower, D. und A. Oswald (1994), The Wage Curve. Cambridge, MA
- Buti, M., L.R. Pench und P. Sestito (1998), European Unemployment: Contending Theories and Institutional Complexities
- Cremer, H. u.a. (1995), Mobility and Redistribution: A Survey. CORE Discussion Paper No. 9566. Louvain-La-Neuve
- Daveri, F. und G. Tabellini (1997), Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries. CEPR Discussion Paper No. 1681. London
- Decressin, J. und A. Fatás (1994), Regional Labour Market Dynamics in Europe. CEPR Discussion Paper No. 1085. London
- Edin, P.-A. und R. Topel (1997), Wage Policy and Restructuring: The Swedish Labor Market since 1960, in: R. Freeman u.a. (Hrsg.), The Welfare State in Transition. Chicago u.a., S. 155 - 201
- Esping-Andersen, G. (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge und Oxford
- Esping-Andersen, G. (1996), After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy, in: G. Esping-Andersen (Hrsg.), Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies. London u.a., S. 1 – 31
- Forslund, A. und A. Krueger (1997), An Evaluation of the Swedish Active Labor Market Policy: New and Received Wisdom, in: R. Freeman u.a. (Hrsg.), The Welfare State in Transition. Chicago u.a., S. 267 - 298
- Freeman, R. (1996), Why Do So Many Young American Men Commit Crimes and What Might We Do About It?, in: Journal of Economic Perspectives, 10, S. 25 - 42

- Gottschalk, P. und R. Moffitt (1994), The Growth of Earnings Instability in the U.S. Labor Market, in: Brookings Papers on Economic Activity 2, S. 217 – 254
- Helpman, E. und P. Krugman (1985), Market Structure and Foreign Trade. Cambridge, MA
- Huber, B. (1997), Der Steuerwettbewerb: Gefahr oder Chance?, in: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 23, S. 242 - 256
- Iversen, T. und Th. Cusack (1998), The Causes of Welfare State Expansion: Deindustrialization or Globalization? WZB Discussion Paper (ISSN Nr. 1011-9523). Berlin
- Jerger, J. und A. Spermann (1997), Wege aus der Arbeitslosenfalle, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 46, S. 51 - 73
- Kirchgässner, G. und W.W. Pommerehne (1996), Tax Harmonisation and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland, in: Journal of Public Economics, 60, S. 351 - 371
- Klodt, H. u.a. (1997), Tertiarisierung in der deutschen Wirtschaft. Tübingen
- Krugman, P. (1995), Technology, Trade, and Factor Prices. NBER Working Paper No. 5355. Cambridge, MA
- Krugman, P. (1996), Trade and Wages, in: D.M. Kreps und K.F. Wallis (Hrsg.), Advances in Economics and Econometrics: Theory and Applications. Cambridge, MA, S. 1 – 18
- Levy, P. (1994), Redistribution – The Market's Overhead, in: Review of Radical Political Economics, 26, S. 1 - 22
- Lindbeck, A. (1995), Hazardous Welfare-State Dynamics, in: American Economic Review (PP), 85, S. 9 – 15
- Lindbeck, A. (1998), Swedish Lessons for Post-Socialist Countries. Seminar Paper No. 645. Institute for International Economic Studies. Stockholm University
- Nickell, S. und B. Bell (1995), The Collapse in Demand for the Unskilled and Unemployment Across OECD Countries, in: Oxford Review of Economic Policy, 11, S. 40 - 62
- Oswald, A. (1997), Thoughts on NAIRU, in: Journal of Economic Perspectives, 11, S. 227 – 228
- Paqué, K.-H. (1995), Arbeitslosigkeit und sektoraler Strukturwandel – Eine Interpretation von vier Dekaden westdeutscher Arbeitsmarktgeschichte, in: List-Forum, 21, S. 167 - 194
- Rodrik, D. (1997), Has Globalization Gone Too Far? Washington, D.C.
- Rosen, S. (1997), Public Employment, Taxes, and the Welfare State in Sweden, in: R. Freeman (Hrsg.), The Welfare State in Transition. Chicago u.a., S. 79 - 108

- Rowthorn, R. und R. Ramaswamy (1997), Deindustrialization: Causes and Implications. IMF Working Paper (WP/97/42). Washington, D.C.
- Rowthorn, R. und R. Ramaswamy (1998), Growth, Trade, and Deindustrialization. IMF Working Paper (WP/98/60). Washington. D.C.
- Saeger, St. (1997), Globalization and Deindustrialization: Myth and Reality in the OECD, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, 133, S. 579 – 608
- Slemrod, J. (1995), Tax Cacophony and the Benefits of Free Trade, in: J. Bhagwati und R.E. Hudec (Hrsg.), *Fair Trade and Harmonization. Prerequisites for Free Trade?* Cambridge, MA, S.
- Snower, D. (1997), The Simple Economics of Benefit Transfers, in: D.J. Snower (Hrsg.), *Unemployment policy: Government Options for the Labour Market*. Chambridge, S. 163 - 198
- Steiner, V. und K. Wagner (1998), Relative Earnings and the Demand for Unskilled Labor in West German Manufacturing, in: S. Black (Hrsg.), *Globalization, Technological Change, and the Welfare State*. Amsterdam
- Thomé, R. (1997), *Arbeit ohne Zukunft? Organisatorische Konsequenz der wirtschaftlichen Informationsverarbeitung*. München
- Weede, E. (1997), Ist der Markt oder ist der Sozialstaat ein ausbruchsicheres Gefängnis?, in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 23, S. 335 - 347
- Wood, A. (1994), *North-South Trade, Employment, and Inequality: Changing Fortunes in a Skill Driven World*. Oxford
- Woods, A. (1995), How Trade Hurt Unskilled Workers, in: *Journal of Economic Perspectives*, 9, S. 57 - 80

Seit 1997 erschienen:

Nr. 10 Gibt es in einer Europäischen Währungsunion mehr sichere Arbeitsplätze?

von Norbert Berthold, 1997

erschienen in: Willeke, Franz-Ulrich (Hrsg.): *Die Zukunft der D-Mark - eine Streitschrift zur Europäischen Währungsunion*, Landsberg am Lech, Olzog, 1997, S. 141-172

Nr. 11 Regionalismus und Multinationale Unternehmungen: Wird der Protektion Einhalt geboten?

von Norbert Berthold und Martín Donges, 1997

erschienen in: Berthold, Norbert und Bernhard Speyer (Hrsg.): *Vergessene Dimensionen der Außenwirtschaft: Raum, technischer Fortschritt und Entwicklung*, Festschrift für Detlef Lorenz, Berlin, Duncker & Humblot, 1997, S. 41-77

Nr. 12 Arbeitsmarktbeziehungen zwischen wirtschafts- und tarifpolitischer Regulierung - Durchschlägt die Europäische Währungsunion den gordischen Knoten?

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1997

erschienen in: Cassel, Dieter (Hrsg.): *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft: Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption*, Stuttgart, Lucius&Lucius, 1998, S. 457-490

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

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1997

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

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

von Norbert Berthold, 1997

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

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

von Norbert Berthold, 1997

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

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

von Rainer Fehn, 1998

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

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

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

von Norbert Berthold, 1998

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

von Rainer Fehn, 1998

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