

Berthold, Norbert

**Working Paper**

## Der Sozialstaat der Zukunft - mehr Markt weniger Staat

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 47

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Berthold, Norbert (2001) : Der Sozialstaat der Zukunft - mehr Markt weniger Staat, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 47, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/32481>

**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

**Der Sozialstaat der Zukunft –  
mehr Markt, weniger Staat**

**Norbert Berthold**

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge  
des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,  
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik  
Prof. Dr. Norbert Berthold

Nr. 47

2001

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

# **Der Sozialstaat der Zukunft – mehr Markt, weniger Staat**

**Norbert Berthold**

erscheint in:  
*List-Forum*

Universität Würzburg  
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,  
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Sanderring 2

D-97070 Würzburg

Tel.: 0931 – 31 29 25

Fax.: 0931 – 31 27 74

e-mail:

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

## **1. Einleitende Bemerkungen**

Der Sozialstaat befindet sich in einer schweren Krise. Er wird in immer kürzeren Abständen von finanziellen Fieberanfällen geschüttelt. Die finanziellen Defizite der Systeme der Sozialen Sicherung zeigen an, wie hoch das Fieber ist. Eine ursachenadäquate Therapie findet allerdings kaum statt, kuriert wird im allgemeinen nur an Symptomen. Die politischen Medizinmänner glauben, die Krankheit heilen zu können, indem sie das Thermometer zerbrechen. Es verwundert deshalb auch nicht, daß sich die Halbwertszeiten der zaghaft initiierten Reformversuche drastisch verkürzen. Die konkreten Schwierigkeiten liegen auf der Hand: Vor allem jüngere Erwerbstätige erleben einen Verfall der Rendite in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Die immer neuen staatlichen Interventionen im Gesundheitswesen können nicht verhindern, daß die Ausgaben explodieren. Die hoch defizitäre Lage der Arbeitslosenversicherung verschlimmert sich, immer höhere steuerfinanzierte Bundeszuschüsse müssen die Löcher stopfen. Die Zahl der Armen, gemessen an den Empfängern von Sozialhilfe, nimmt stetig zu. Alles in allem: Der Sozialstaat ist immer weniger in der Lage, die wachsende Nachfrage der Menschen nach „sozialer Sicherheit“ und „sozialer Gerechtigkeit“ zu befriedigen.

Die finanziellen Ungleichgewichte im Bereich des Sozialstaates sind nur vordergründig das Problem. Wer sich nur darauf konzentriert, die Defizite finanztechnisch in den Griff zu bekommen, übersieht die eigentliche Schwierigkeit des Sozialstaates, die sich hinter der finanziellen Fassade verbirgt. Das Kernproblem des gegenwärtigen Sozialstaates besteht darin, daß er Aufgaben wahrnimmt, die andere besser erfüllen können. Er hat in vielen Bereichen seine komparativen Vorteile verloren. Der Sozialstaat war und ist gedacht als ein Sicherungsnetz gegen Risiken, für die auf privaten Versicherungsmärkten keine effiziente Vorsorge möglich ist (Berthold, 1997). Er hat allerdings seine komparativen Vorteile bei der Produktion von „sozialer Sicherheit“ gegenüber privaten Kapital- und Versicherungsmärkten weitgehend verloren. Das gilt für den Schutz der Individuen vor den Wechselfällen des Lebens im Falle von Krankheit, Pflegebedürftigkeit und Alter. Einige sind sogar der Meinung, daß er bei weltweit offenen Märkten auch „soziale Gerechtigkeit“ nicht mehr effizient herstellen könne. Da der Altruismus nicht ausreicht, die Gerechtigkeitslücke zu schließen, würde zu wenig „soziale Gerechtigkeit“ produziert. Vor allem die Armen wären die Leidtragenden.

Es hieße allerdings, das Kind mit dem Bade auszuschütten, wenn man auf den Sozialstaat europäischer Prägung, einem „Triumph westlicher Zivilisation“ (Lindbeck, 1995, 9), ganz verzichten und auf „Marktwirtschaft pur“ setzen würde. Er wird auch weiterhin gebraucht, wenn auch in einer veränderten, abgespeckten Form. Das gilt vor allem auch deshalb, weil europa- und weltweit offenere

Güter- und Faktormärkte das wirtschaftliche Umfeld volatiler machen und die individuelle Nachfrage nach „sozialer Sicherheit“ und „sozialer Gerechtigkeit“ zukünftig eher steigern als verringern werden. Damit sind aber soziale Leitplanken auch in Zukunft erforderlich, allerdings wirksamere und effizientere als in der „alten Welt“ des letzten Jahrhunderts. Ein solcher Kernsozialstaat hat nach wie vor komparative Vorteile, wenn es darum geht, die Individuen gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit abzusichern. Ein staatlicher Rahmen für die Arbeitslosenversicherung ist auch weiterhin notwendig. Das gilt auch für den Kampf gegen die Armut. Wenn der Sozialstaat sein umverteilungspolitisches Instrumentarium den neuen Gegebenheiten anpaßt, kann er diesen Kampf erfolgreich bestehen.

## **2. Weshalb ist ein schrittweiser Übergang zu kapitalfundierte, privat organisierte Systemen der Alterssicherung notwendig?<sup>1</sup>**

Der Generationenvertrag ist ein Auslaufmodell. Das gilt nicht nur für die Renten-, sondern auch für die Krankenversicherung. Es trifft auch für die gerade erst eingeführte zwangsweise Pflegeversicherung zu, die schon jetzt in denselben finanziellen Schwierigkeiten wie alle anderen umlagefinanzierten Systeme steckt. Das ist aber erst der Anfang. Die umlagefinanzierten, mit staatlichem Zwang organisierte Systeme der Alterssicherung haben ihre komparativen Vorteile gegenüber kapitalfundierten, privaten Vorsorgelösungen längst verloren. Ein Renditevergleich gibt erste wichtige Anhaltspunkte, weshalb es sich für die meisten erwerbstätigen, vor allem jüngeren Generationen nicht mehr lohnt, auf eine umlagefinanzierte Alterssicherung zu setzen. Die Reformen, die das System der umlagefinanzierten, zwangsweisen Alterssicherung erhalten wollen, laufen darauf hinaus, den Mangel zu verwalten. Das Ziel all dieser besitzstandwahrenden Reformen besteht allein darin, ein finanzielles Gleichgewicht zu garantieren, Einnahmen und Ausgaben sollen wieder übereinstimmen, wobei zu meist die Einnahmen an die steigenden Ausgaben herangeführt werden. Das ist der falsche Weg.

Ein langfristiges Idealsystem, das den Individuen eine Vorsorge im Alter weitgehend nach ihren Präferenzen erlauben würde, ist kapitalfundiert. Es bedarf allerdings gewisser staatlicher Regulierungen: (1) Eine Vorsorgepflicht auf Versicherungs- oder Kapitalmärkten in Höhe einer Mindestsicherung ist unabdingbar. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß die Individuen ihre zukünftigen Bedürfnisse zu gering einschätzen oder durch die Existenz der Sozialhilfe zu wenig Vorsorge für das Alter treiben und somit dem Staat im Alter finanziell zur Last fallen. (2) Es gibt keine staatlich organisierte Pflichtversicherung. Bei Renteneintritt sorgen die Individuen mindestens in Höhe der Sozialhilfe vor.

---

<sup>1</sup> Die folgenden Ausführungen basieren auf meinen Beitrag „Das Ende rentenpolitischer Illusionen – was nun?“ in: B. Külpe und V. Vanberg (Hrsg.), Freiheit und wettbewerbliche Ordnung. Gedenkband zur Erinnerung an Walter Eucken. Freiburg u.a. 2000, S. 277 - 299

Auf die restlichen Ersparnisse haben sie Zugriff wie auf ihr Sparkonto. Die Erwerbstätigen sparen und versichern sich am Ende des Erwerbslebens bei privaten Anbietern ihrer Wahl. (3) Auch auf den Kapital- und Versicherungsmärkten ist Wettbewerb unabdingbar, um zu effizienten Ergebnissen zu gelangen. Es ist deshalb notwendig, dafür zu sorgen, daß die angesparten Vermögensteile und Anwartschaften der Versicherung zwischen den Rentenfonds frei transferierbar sind. (4) In einem solchen wettbewerblichen System der Alterssicherung herrscht das Prinzip der Äquivalenz. Es ist deshalb notwendig, versicherungsfremde, umverteilungspolitische Aktivitäten in ein eigenständiges Steuer-Transfer-System auszulagern. Die umverteilungspolitischen Aktivitäten können in einem solchen System treffsicherer entfaltet werden. Ein Abbau ist eher möglich.

Es ist eine Sache, ein solches privat organisiertes, kapitalfundiertes Alterssicherungssystem ohne Altlasten neu zu installieren, allerdings eine ganz andere, ein zwangsweise staatlich organisiertes, umlagefinanziertes System abzulösen. Die eigentliche Schwierigkeit ist der Übergang von einem System zu einem anderen. Dabei ist zweierlei zu beachten: Zum einen darf die alte Generation nicht um die erworbenen Ansprüche gebracht werden; zum anderen sollte die erwerbstätige Generation nicht übermäßig belastet werden, wenn man die ökonomische Basis nicht zerstören will. Damit sinken die "kurzfristigen" Realisierungschancen des beschriebenen, rein kapitalfundierten Systems der Alterssicherung. Das kleine Einmaleins der Alterssicherung besagt, daß jede Generation im Alter nur dann eine Rente beziehen kann, wenn sie während der Zeit ihrer Erwerbstätigkeit entweder in Human- oder aber in Realkapital investiert hat. Von nichts kommt nun einmal nichts. In Deutschland wurden in den letzten Jahrzehnten zu wenig Kinder geboren, um die umlagefinanzierte Rentenversicherung zu erhalten. Dieses Versäumnis läßt sich bis zum Höhepunkt der demographischen Krise in den 30er Jahren dieses Jahrhunderts nicht mehr nachholen. Es gibt keinen Weg, dieser demographischen Altlast zu entkommen. Diese Lasten sind nicht wegreformierbar, sie müssen schlicht und einfach getragen werden. Inter-generative Verteilungskonflikte sind damit vorprogrammiert.

Es existieren grundsätzlich drei Möglichkeiten, diese nicht mehr zu beseitigenden demographischen Lasten auf die verschiedenen Generationen aufzuteilen: (1) Es ist denkbar, die unvermeidlichen demographischen Lasten auf zukünftige Generationen zu verlagern. Diesen Weg einzuschlagen hieße allerdings, die steigenden finanziellen Ungleichgewichte, die wegen einer sich zusehends verschlechternden Altersstruktur nach und nach entstehen, über eine stetig steigende staatliche Kreditaufnahme zu decken. Es spricht nun aber nichts dafür, diesen Weg, Lasten zu verschieben, auch zu gehen. Die Lasten hätten damit vor allem die Generationen zu tragen, die für die absehbaren demographischen Belastungen nicht verantwortlich sind. Eine steigende Verschuldung des Staates verzerrt die Allokation

tion der Ressourcen, führt zu Verlusten beim wirtschaftlichen Wachstum und verstärkt letztlich die Gefahr, daß die Arbeitslosigkeit weiter zunimmt. Wenn man diesen Weg einschlägt, zukünftige Generationen zu belasten, hat man sich für ein anhaltendes wirtschaftliches Siechtum entschieden. Das kann keine Lösung sein. Es ist dennoch nicht auszuschließen, daß dieser Weg gegangen wird, sind doch die Generationen, die die Lasten tragen müssen, noch gar nicht geboren. Damit stellen sie im politischen Prozeß auch eine weniger relevante Größe dar.

(2) Es ist auch denkbar, nichts zu tun, die Dinge laufen zu lassen und auf die demographische Krise in den 30er Jahren des nächsten Jahrhunderts zu warten. In diesem Fall hat die Gesellschaft nur die Wahl zwischen zwei Übeln: Sie wird entweder von der unentrinnbaren demographischen Last erdrückt, weil die Belastungen mit Steuern und Abgaben steigen und sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit drastisch verschlechtert. Oder die ältere Generation bzw. Teile davon geraten, wenn sie keine entsprechende Eigenvorsorge getroffen haben, durch die Absenkung des Rentenniveaus in die Nähe der Sozialhilfe oder sogar darunter. Wenn die ältere Generation diese Entwicklung mit ihrer parlamentarischen Mehrheit verhindert, ist es nur eine Frage der Zeit, wann die junge Generation den "Generationenvertrag" aufkündigt. Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, daß "letzten Endes ... nicht die Moral, sondern die Tatsache, daß die Jungen die Polizei und das Militär stellen, den Verteilungskampf zwischen den Generationen entscheidet" (Hayek, 1971, 377). Dies muß nicht so kommen. Es steht vielmehr zu befürchten, daß man sich "friedlich" und damit zu Lasten Dritter, über eine steigende staatliche Verschuldung, einigen wird. So oder so: Unsere Gesellschaft wird politisch und ökonomisch auf alle Fälle beträchtlichen Schaden nehmen.

(3) Der dritte Weg besteht darin, die Volkswirtschaft schon heute so zu kräftigen, daß sie in den 30er Jahren des nächsten Jahrhunderts nicht von den demographischen Lasten erdrückt wird. Es muß alles getan werden, um einen Teil der Lasten nicht morgen und übermorgen, sondern schon heute zu schultern und die Volkswirtschaft zu kräftigen, daß sie morgen die Lasten tragen kann (Bertold/Schmid, 1997). Gelingt dies, dann werden in zwanzig oder mehr Jahren weder die Rentner noch die erwerbstätige Generation die wirklichen Verlierer der Reform sein. Die zukünftigen durchschnittlichen Lohneinkommen sind nicht fix vorgegeben. Die niedrigen Geburtenraten der letzten Jahrzehnte sind ein Faktum. Doch bis der Rentnerquotient drastisch ansteigt, bleiben noch gut zwanzig Jahre, um in die Ausbildung der Kinder und Jugend zu investieren und Ersparnisse zu bilden. Für diesen Weg sprechen vor allem zwei Argumente: Durch ein höheres durchschnittliches Lohneinkommen können die Erwerbstätigen die demographischen Lasten leichter tragen. Rentner, die stärker auf gebildete Ersparnisse zurückgreifen können, sind nicht mehr auf das heutige umlagefinanzierte

Rentenniveau angewiesen. Von der zunehmenden kapitalfundierte Alterssicherung profitieren die Alten und Erwerbstätigen in der “demographisch harten Zeit”. Wenn auch ein vollständiger Übergang auf eine kapitalfundierte Lösung kaum möglich ist, eine Teilkapitalfundierung ist allemal erstrebenswert und auch erreichbar (SVR, 1996, 329 – 356; Wiss. Beirat BMWi, 1998).

Dazu ist allerdings zweierlei notwendig: Zum einen muß das ab den 20er Jahren dieses Jahrhunderts fehlende bzw. nicht genutzte Humankapital trotz der fehlenden Zahl von Kindern möglichst klein gehalten werden. Das macht es notwendig, die Arbeitsmärkte wesentlich funktionsfähiger zu gestalten und das Bildungssystem grundlegend zu reformieren. In beiden Fällen ist mehr Wettbewerb unabdingbar, nur auf diesem Weg sind bessere Ergebnisse möglich. Zum anderen sollte versucht werden, das fehlende Humankapital durch zusätzliches Realkapital zu ersetzen. Es muß schon heute temporär auf Konsum verzichtet, also gesamtwirtschaftlich mehr gespart werden. Die finanziellen Mittel, die gegenwärtig in der Volkswirtschaft wegen einer geringeren Zahl von Kindern eingespart werden, können zum Aufbau eines Kapitalstocks verwandt werden. Alles in allem: Ein schrittweiser Übergang zu einem kapitalfundierte System der Alterssicherung hilft, die Volkswirtschaft zu kräftigen und die nicht wegreformierbare Altenlast besser über die Zeit hinweg zu verteilen. Damit läßt sich der Sozialaufwand im Höhepunkt der demographischen Krise leichter tragen.

Eine Schwierigkeit bleibt, wenn man ein Hybridsystem installiert und das umlagefinanzierte System der Alterssicherung nicht vollständig durch ein kapitalfundierte ersetzt: Familien mit Kindern leisten dann drei Beiträge zur Vorsorge fürs Alter, Familien ohne Kinder entrichten nur zwei. Die erste Gruppe zahlt nicht nur Beiträge für den umlagefinanzierte Teil der Rentenversicherung, sie trägt auch die finanziellen Aufwendungen für ihre Kinder und muß einen Sparbeitrag zum kapitalfundierte Teil der Alterssicherung leisten. Die Vorsorgeleistungen der zweiten Gruppe erstreckt sich demgegenüber nur auf die Beiträge zum umlage- und die zum kapitalfundierte Teil der Alterssicherung. Hier muß eine Lösung gefunden werden. Es sind grundsätzlich zwei Wege denkbar: Der eine besteht darin, die Rente oder die Beiträge zur umlagefinanzierte Alterssicherung nach der Zahl der Kinder zu differenzieren. Mit einer solchen Maßnahme trägt man gleichzeitig mit dazu bei, die demographischen negativen externen Effekte der umlagefinanzierte Alterssicherung zumindest teilweise zu internalisieren. Der andere Weg zeichnet sich dadurch aus, daß man die finanziellen Belastungen der Familien mit Kindern über einen großzügigeren Familienlastenausgleich zwar nicht vollständig, aber zumindest teilweise abgilt. Geht man diesen Weg, verbannt man sinnvollerweise nicht nur umverteilungspolitische Aktivitäten aus der Alterssicherung, man hilft mit finanziellen Transfers ebenfalls mit dazu bei, negative demographische externe Effekte zu internalisieren.



Alles in allem: Die staatlich organisierten umlagefinanzierten Systeme der Alterssicherung haben in hochentwickelten Volkswirtschaften die Endphase im Lebenszyklus erreicht. Sie haben ihre Zukunft bereits hinter sich, private kapitalfundierte Vorsorge für das Alter ist auf dem Vormarsch. Das ermöglicht den Individuen nicht nur eine kostengünstigere Vorsorge für das Alter, auch das Joch einer staatlich organisierten Pflichtversicherung, das den Individuen eine zwangsweise Mitgliedschaft für eine Vollversicherung auferlegt, wird gelockert. Der staatliche Zwang gilt nur noch für die Höhe einer Mindestversicherung, die Wahl der Vorsorgeform und der Vorsorgeunternehmungen bleibt den Individuen überlassen. Ein mehr an individueller Entscheidungsfreiheit ist die Folge. Das eigentliche Problem bleibt das des Übergangs. Die Belastung für die erwerbstätige Generation wird allerdings geringer ausfallen, als zunächst zu befürchten ist. Ein privat organisiertes Alterssicherungssystem auf Kapitaldeckungsbasis beschert nicht nur zukünftigen, sondern auch gegenwärtigen Generationen beträchtliche Effizienzgewinne. Die negativen Auswirkungen, die von der Leistungs- und Finanzierungsseite der gegenwärtigen umlagefinanzierten Alterssicherung auf die Arbeitsmärkte ausgehen, entfallen nach und nach. Die Lasten aus der Arbeitslosigkeit verringern sich, die Einkommen steigen. Die stärkere Kapitalfundierung erhöht den Kapitalstock. Wenn es gelingt, schädliche Regulierungen auf den Kapitalmärkten abzubauen, werden die Lage auf den Arbeitsmärkten und das wirtschaftliche Wachstum positiv beeinflusst. Die Belastungen der erwerbstätigen Generation fällt selbst zum Zeitpunkt des Übergangs geringer aus, als vielfach befürchtet.

### **3. Warum ist es unabdingbar, überall im Gesundheitswesen mehr Wettbewerb zuzulassen?<sup>2</sup>**

Die explodierenden Ausgaben im Gesundheitswesen lassen sich nur entschärfen, wenn sowohl auf dem gesamten Versicherungsmarkt (Absatzseite) als auch auf dem Markt für Gesundheitsleistungen (Beschaffungsseite) mehr Wettbewerb zugelassen wird. Mehr Wettbewerb auf dem Versicherungsmarkt zwingt die Krankenversicherungen, kostengünstiger zu produzieren und sich stärker an den individuellen Präferenzen der Nachfrager zu orientieren. Die individuelle Entscheidungsfreiheit der Versicherten wird gestärkt; aber erst mehr Wahlfreiheit der Versicherten zwischen verschiedenen Anbietern macht einen wirksamen Wettbewerb möglich (SVR, 1996; Monopolkommission, 1998). Es gehört nach wie vor zum Standardrepertoire der Wettbewerbstheorie, daß ein effizienter Wettbewerb nur innerhalb eines adäquaten ordnungspolitischen Rahmens möglich ist. Der Staat ist somit auch beim Übergang zu privaten Versicherungslösungen mit effizienzsteigernden Regulierungen gefordert.

---

<sup>2</sup> Die folgenden Ausführungen stützen sich auf Teile meines Beitrag „Die Zukunft des Sozialstaates“ in: E. Eichenhofer (Hrsg.), Die Finanzierung der Sozialleistungen in der Zukunft. Wiesbaden 1999, S. 53 - 77

Obwohl mehr Wettbewerb unabdingbar ist, muß in der gegenwärtigen wettbewerbsentwöhnten Lage auf dem deutschen Markt für Krankenversicherungen eine Entscheidung getroffen werden, wie schnell man den Wettbewerb einführt. Es muß entschieden werden, ob die Wahlfreiheiten aller Versicherten auf den gesamten Versicherungsmarkt (PKV und GKV) ausgedehnt werden oder sich nur auf einen Teilversicherungsmarkt (GKV) erstrecken sollen. Ein wettbewerblich organisierter Versicherungsmarkt führt dazu, daß die Krankenversicherungen risikoäquivalente Prämien verlangen. Damit lassen sich aber ohne staatliche Eingriffe inter-personelle Verteilungsziele auch in der GKV nicht mehr verwirklichen. Auf dem Weg zu mehr Wettbewerb auf dem Versicherungsmarkt sind somit drei Schritte denkbar: mehr Wettbewerb auf einem Teilversicherungsmarkt und interne inter-personelle Umverteilung, mehr Wettbewerb auf einem Teilversicherungsmarkt und externe Umverteilung, mehr Wettbewerb auf dem Gesamtversicherungsmarkt und Auslagerung der inter-personellen Umverteilung.

Der erste Schritt auf dem Weg zu mehr Wettbewerb auf dem Markt für Krankenversicherungen besteht darin, mehr Wettbewerb zwischen den GKV's zuzulassen, die inter-personelle Umverteilung aber weiter in den Krankenversicherungen zu organisieren. Das macht zumindest drei Entscheidungen notwendig: (1) Erforderlich ist eine Versicherungspflicht in Höhe einer Mindestsicherung für alle. Die Individuen sind demgegenüber völlig frei, Zusatzleistungen nachzufragen. Eine solche Versicherungspflicht macht es notwendig, ein Standardpaket medizinischer Grundleistungen festzulegen. Damit fangen aber die Schwierigkeiten an. Diesen kann die GKV nicht ausweichen, wenn sie eine solche Reform nicht durchführt. Die Ausgaben für Gesundheitsleistungen steigen wegen der Morbiditätsentwicklung, des medizinischen und medizinisch-technischen Fortschritts und des Verlustes an Laienpotential aufgrund des Zerfalls der Familie weiter. Gleichzeitig stoßen die Einnahmen an Grenzen, weil sich die Mobilität der Produktionsfaktoren, allen voran Kapital, erhöht und auch die räumlich immobilien Faktoren, vor allem Arbeit, zunehmend der Finanzierung ausweichen. Das so entstehende Finanzierungsproblem in der GKV läßt sich nur lösen, indem man medizinisch nicht unbedingt notwendige Leistungen einschränkt. Damit wird in der GKV eher über kurz als lang zwischen Grund- und Zusatzleistungen entschieden. Die GKV nähert sich der PKV immer stärker an.

(2) Es muß eine Wettbewerbsordnung auf dem Versicherungsmarkt installiert werden, die mit dazu beiträgt, das Problem der Risikoselektion zu verringern. Das macht einen Kontrahierungszwang aller Krankenversicherungen gegenüber allen Versicherten und ein Diskriminierungsverbot notwendig. Das Diskriminierungsverbot sollte allerdings nur für „schlechte“, individuell nicht beeinflussbare Risiken gelten, ansonsten ist die Gefahr des moral hazard zu groß. Ein Risikostrukturausgleich, wie er

gegenwärtig zwischen den Krankenversicherungen der GKV wegen „schlechter“, schwer versicherbarer Risiken durchgeführt wird, ist bei einem Kontrahierungszwang und einem Diskriminierungsverbot überflüssig. Staatliche Eingriffe sind nicht notwendig, weil der Versicherungsmarkt selbst für eine Mischung der Risiken und damit einen fairen Wettbewerb sorgt (Oberender/Fiebelkorn-Bechert, 1998, 101). Es liegt auf der Hand, daß ein Leistungswettbewerb einen Risikostrukturausgleich wegen „nicht beeinflussbarer“ Risikostrukturen, wie etwa Alter und Geschlecht, verbietet. Notwendig ist auch in diesem Fall ein Kontrahierungszwang und ein Diskriminierungsverbot für das Standardpaket. Der Wettbewerb sorgt dann über die Wanderung der Versicherten mittelfristig dafür, daß sich diese unterschiedlich zwischen den Versicherungen verteilten Risiken mischen.

(3) Die inter-personelle Umverteilung in der GKV verzerrt den „solidarischen Wettbewerb“ nur dann nicht, wenn ein Risikostrukturausgleich durchgeführt wird. Läßt man Wettbewerb in der GKV zu, muß man einen Risikostrukturausgleich wegen solidarisch zu tragender Belastungen, wie etwa Maßnahmen des Familienlastenausgleichs, und einer Einnahmepolitik der Kassen, die sich an der Grundlohnsumme orientiert, einführen, wenn der Wettbewerb zwischen den Kassen nicht verzerrt werden soll (Pfaff/Wassener, 1996). Ein Risikostrukturausgleich wirkt aber selbst wettbewerbsbeschränkend. Es besteht keine Tendenz zum Abbau, der Risikostrukturausgleich entwickelt sich im Laufe der Zeit immer mehr zu einem reinen Bestandsschutz der GKV. Es ist damit zu rechnen, daß die Ausgleichsbedarfe um immer neue Größen, wie etwa Morbiditätsindikatoren, spezifische Regionalfaktoren für Ballungsräume oder Verwaltungskosten erweitert werden. Nach der Logik der politischen Ökonomie besteht die Tendenz, daß der Risikostrukturausgleich zu einem reinen Finanzausgleich degeneriert und den Wettbewerb zwischen den Kassen einschränkt (SVR, 1996, 247). Es zeigt sich, daß es solange kaum möglich sein wird, einen wirksamen Wettbewerb in der GKV zu installieren, wie umverteilungspolitische Aktivitäten innerhalb der GKV organisiert werden.

Ein unverfälschter Wettbewerb auf dem Teilversicherungsmarkt der GKV ist nur möglich, wenn er nicht durch inter-personelle umverteilungspolitische Aktivitäten in den Krankenversicherungen verzerrt wird. Es ist deshalb ein zweiter Schritt hin zu einem funktionsfähigen Wettbewerb auf dem Krankenversicherungsmarkt notwendig: Die inter-personelle Umverteilung muß aus der GKV ausgelagert werden. Eine solche Lösung erfordert zumindest drei Entscheidungen: (1) Die umverteilungspolitischen Aktivitäten in der GKV müssen in ein eigenständiges Steuer-Transfer-System ausgegliedert werden. Ein solches Steuer-Transfer-System hat eine größere soziale Treffsicherheit. Die inter-personellen Verteilungsziele werden effizienter erreicht, die allokativen Verluste fallen geringer aus. (2) Die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse ist, wenn überhaupt, Aufgabe eines effizienten

Finanzausgleichs zwischen den Bundesländern. Die inter-regionale Umverteilung über die GKV ist ineffizient, da sie die eigentlichen Faktoren der wirtschaftlichen Entwicklung, wie etwa die Infrastruktur, nicht adäquat beeinflussen kann (Otnad/Linnartz, 1997, 116; Berthold, 1998b). (3) Auf einen Risikostrukturausgleich in jeder Form sollte aus den genannten Gründen verzichtet werden.

Es reicht nicht aus, die umverteilungspolitischen Aktivitäten auszulagern, um die allokativen Verluste der Umverteilung zu beseitigen. Wenn die Politik der Umverteilung nicht grundlegend reformiert wird, treten sie an anderer Stelle wieder auf, sie verzerren nur den Wettbewerb auf dem Versicherungsmarkt nicht mehr. Werden die versicherungsfremden Leistungen in ein eigenständiges Steuer-Transfer-System ausgelagert, breitet sich der Wettbewerb zwangsläufig auf den gesamten Versicherungsmarkt aus. Der eigentliche Unterschied zwischen GKV und PKV, die inter-personelle Umverteilung, entfällt. Damit hat aber auch die „Friedensgrenze“ zwischen GKV und PKV keine Berechtigung mehr. Wenn man sie beseitigt, verringert man die Wettbewerbsverzerrungen. Will man den Wettbewerb nicht weiter verfälschen, hat die letzte Stunde des Risikostrukturausgleichs geschlagen. Er wäre nichts anderes als finanzielles Doping für schwächere Versicherungswettbewerber. Notwendig sind allerdings auch weiterhin ein Kontrahierungszwang und ein Diskriminierungsverbot für „schlechte“ Risiken.

Der dritte Schritt hin zu mehr Wettbewerb ist fast zwangsläufig; er besteht darin, mehr Wettbewerb auf dem gesamten Versicherungsmarkt von GKV und PKV zuzulassen und die umverteilungspolitischen Aktivitäten aus den Krankenversicherungen auszulagern (SVR, 1996, 250 – 251). Der Staat ist allerdings auch beim Übergang zu privaten Versicherungslösungen mit effizienzsteigernden Regulierungen gefordert: (1) Die Versicherungspflichtgrenze als „Friedensgrenze“ zwischen GKV und PKV muß aufgehoben werden. Damit haben die Versicherten eine uneingeschränkte Wahlfreiheit auf einem gemeinsamen Versicherungsmarkt. Es kommt zu einem Wettbewerb zwischen allen Krankenversicherungen, egal ob gesetzlich oder privat. (2) Die Einführung einer allgemeinen Versicherungspflicht in Höhe einer Mindestsicherung von Geburt an ist unabdingbar. Bei nachgewiesener Bedürftigkeit und für Kinder muß ein staatlicher Zuschuß zur Versicherungsprämie gewährt werden. Es ist notwendig, einen obligatorischen Mindestschutz festzulegen, der mit den Grundleistungen in der GKV übereinstimmt. (3) Es ist ein Kontrahierungszwang der Versicherungen für ein Standardpaket an Leistungen (Mindestschutz) geboten, das jede Versicherung anbieten muß. Ein Diskriminierungsverbot „schlechten Risiken“ gegenüber, verringert das Problem der adversen Selektion. Ein Zusammenbruch privater Versicherungslösungen wird verhindert. (4) Die staatliche Regulierungsbehörde muß sicherstellen, daß risikobezogene Kompensationszahlungen der Versicherer untereinander mög-

lich werden, wenn die Versicherten die Versicherung wechseln. Nur so wird garantiert, daß sich ein effizienzsteigernder Wettbewerb auf der ganzen Breite der Versicherungsmärkte (Neu- und Altmitglieder) entwickeln kann. (5) Die Beiträge sind risikoäquivalent, individuell, einkommensunabhängig und haben keinen Bezug zum Beschäftigungsverhältnis. Die Aktivitäten der inter-personellen Umverteilung müssen ausgelagert werden, am besten in ein eigenständiges Steuer-Transfer-System.

Das gegenwärtige Gesundheitswesen krankt nicht nur an einem völlig unzureichenden Wettbewerb auf dem Versicherungsmarkt (Absatzseite), sondern auch auf dem Markt für Gesundheitsleistungen (Beschaffungsseite). Es führt letztlich kein Weg daran vorbei, auch in diesem Bereich muß mehr Wettbewerb zugelassen werden (SVR, 1996, 248 – 249). Das macht vor allem dreierlei notwendig: (1) Die Vertragsfreiheit zwischen Patienten und Krankenversicherung muß erweitert werden. Das verstärkt nicht nur die Preis-Leistungs-, sondern auch die Qualitätskontrolle gegenüber den Leistungserbringern (Ärzte, Krankenhäuser). Die Vielfalt der vertraglichen Beziehungen zwischen Patient und Krankenversicherung, wie etwa unterschiedliche Formen der Selbstbeteiligung oder verschiedene Entlohnungsformen, sollte allerdings nicht administrativ vorgegeben werden, sondern aus dem wettbewerblichen Prozeß heraus erwachsen. Wie bereits in anderen Versicherungssparten können Makler dabei helfen, die Vielzahl der Angebote für die Versicherten transparenter zu machen.

(2) Das Vertragsrecht zwischen den Leistungserbringern (Ärzte, Krankenhäuser, Apotheken) und den Krankenversicherungen muß umfassend dereguliert werden. Dezentrale Verhandlungen zwischen Krankenversicherungen und einzelnen Ärzten im ambulanten Bereich müssen möglich sein. Solche dezentralen Lösungen sind allerdings nur effizienzsteigernd, wenn sowohl die positive als auch negative Koalitionsfreiheit unter den Leistungserbringern verwirklicht wird. Die Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen würden in ihrer Verhandlungsposition geschwächt, die Macht der einzelnen Krankenversicherung würde begrenzt (Oberender/Fiebelkorn, 1997, 88ff). Gegenwärtig verhindert das Sicherstellungsmonopol der K(Z)Ven eine Deregulierung des Vertragsrechts. Die offene Frage ist: Setzt sich der Wettbewerb gegen die ständische Ausrichtung durch?

Es muß daneben sowohl im ambulanten wie im stationären Bereich erlaubt werden, mit unterschiedlichen Unternehmensformen zu experimentieren. Damit werden Versorgungsverträge zwischen Krankenversicherungen und Krankenhäusern möglich, Krankenversicherungen können aber auch eigene Krankenhäuser betreiben (Breyer/Zweifel, 1997, 434 – 435). Auch hier gilt: Es käme einer Anmaßung von Wissen gleich, ohne Wenn und Aber zu postulieren, welche Organisationsformen im Gesundheitsbereich die effizientesten sind. Notwendig ist deshalb, daß die Vertragspartner mit unter-

schiedlichen Versorgungs- und Organisationsformen experimentieren können. Es ist sinnvoll, den institutionellen Wettbewerb zu nutzen, um herauszufinden, welche Versorgungs- und Organisationsformen effizient sind. Der Wettbewerb sollte auch in diesem Bereich als Entdeckungsverfahren genutzt werden.

(3) Der Markt für Heil- und Hilfsmittel muß für den Wettbewerb geöffnet werden. Das ist eine notwendige Voraussetzung, die explodierenden Kosten in diesem Bereich in den Griff zu bekommen. Es muß möglich werden, daß die Krankenversicherungen mit den Apotheken über die Preise für Medikamente für ihre Mitglieder verhandeln. Die nationalen Märkte für Heil- und Hilfsmittel sind keine wettbewerblichen Ausnahmereiche. Damit sind sie auch für den internationalen Wettbewerb zu öffnen, wie es der EuGH verlangt. Auf diese Weise wird der Wettbewerb auf diesem Markt intensiviert, die Kosten können gesenkt werden. Trotz der Besonderheiten des Gesundheitsmarktes gibt es keinen Grund, den Wettbewerb derart einzuschränken. Es spricht nichts dagegen, ihn im Zuge des europäischen Binnenmarktprojektes ebenfalls zu deregulieren.

Alles in allem: Die unbefriedigende Entwicklung im Gesundheitswesen, wo offenkundig alle versuchen, sich gegenseitig auszubeuten, läßt sich nur in den Griff bekommen, wenn es in diesem Bereich gelingt, mehr Wettbewerb zu initiieren. Das gilt nicht nur für den Versicherungsmarkt, sondern auch für den Markt für Gesundheitsleistungen. Der Wettbewerb zwischen allen Versicherungen muß intensiviert werden. Das erfordert vieles zumindest aber zweierlei: Zum einen muß über die Höhe der Mindestsicherung und damit über ein Standardpaket medizinisch notwendiger Leistungen entschieden werden; zum anderen muß die inter-personelle Umverteilung, die den Wettbewerb verzerrt, aus der Krankenversicherung in ein eigenständiges Steuer-Transfer-System ausgelagert werden. Der Wettbewerb auf dem Markt für Gesundheitsleistungen wird nur wirksamer, wenn es gelingt, die Verträge zwischen Krankenhäusern und Leistungserbringern flexibler zu gestalten, anreizkompatiblere Vergütungssysteme zuzulassen und das gegenwärtige Organisationskorsett der Leistungserbringer zu lockern. Bevor der Wettbewerb im Gesundheitswesen seine wohlfahrtssteigernden Wirkungen entfalten kann, stehen den politischen Entscheidungsträgern somit eine Reihe unangenehmer Entscheidungen bevor.

#### **4. Weshalb sind äquivalenzorientierte Reformen im staatlich organisierten System der Arbeitslosenversicherung unabdingbar?<sup>3</sup>**

Die gegenwärtige Arbeitslosenversicherung kämpft vor allem mit dem „moral hazard“-Verhalten von Arbeitnehmern, Unternehmungen und Tarifpartnern. Die veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten und der institutionelle Rahmen der Arbeitslosenversicherung, die Höhe der Lohnersatzrate, die Dauer des Bezugs von Leistungen und die Zumutbarkeitskriterien, haben dazu beigetragen, dieses Verhalten zu stärken. Es äußert sich zum einen darin, daß der Anspruch der Arbeitnehmer auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung nicht nur häufiger zum Versicherungsfall führt, sondern auch die Dauer der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz verlängert („individuelles moral hazard“). Daneben können die Leistungen der Arbeitslosenversicherung zum anderen bewirken, daß die Unternehmungen in Phasen weniger guter wirtschaftlicher Entwicklung schneller und häufiger zum Mittel der Entlassung greifen und weniger bereit sind, Arbeitnehmer zu „horten“ („externes moral hazard“). Schließlich schaffen die Leistungen der Arbeitslosenversicherung auch für die Gewerkschaften verstärkt Anreize zu einer aggressiveren Lohnpolitik, weil sie einen Teil der beschäftigungspolitischen Folgen ihres lohnpolitischen Tuns externalisieren können („kollektives moral hazard“).

Das Problem der versicherungsinduzierten Arbeitslosigkeit ließe sich, wenn schon nicht ganz aus der Welt schaffen, so doch erheblich vermindern, wenn sich private Versicherer darum kümmern würden, die Arbeitnehmer gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit abzusichern. Das „individuelle moral hazard“ könnten sie in den Griff bekommen, indem sie die Prämien ex ante nach den individuellen Risiken und ex post nach der Häufigkeit der tatsächlich eingetretenen Risikofälle differenzieren. Dem „externen moral hazard“ wäre beizukommen, wenn man die Prämien der Arbeitgeber entweder nach der individuellen Entlassungshäufigkeit der Unternehmungen staffeln, die Unternehmungen per Gesetz zu Vertragspartnern der Versicherungen machen oder sie, wie etwa in den USA, die Versicherungsbeiträge allein entrichten ließe. Das „kollektive moral hazard“ wäre bei einer privaten Versicherungslösung von geringerer Bedeutung, weil die ex ante- und ex post-Differenzierung der Prämien für die Arbeitnehmer einen Anreiz schaffen, auf eine Lohnpolitik der Gewerkschaften hinzuwirken, die das Risiko der Arbeitslosigkeit zumindest nicht erhöht.

Das Instrument der Privatisierung der Arbeitslosenversicherung läßt sich allerdings gegenwärtig nicht einsetzen, um „moral hazard“ zu disziplinieren, handelt es sich beim Risiko der Arbeitslosigkeit doch um ein nicht oder nur schwer versicherbares Risiko. Eine private Versicherung kann den ein-

---

<sup>3</sup> Die folgenden Ausführungen stützen sich auf einen Teil meines Buches „Mehr Beschäftigung. Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat. Bad Homburg 2000

zelen Arbeitnehmer gegen die materiellen Risikofolgen der Arbeitslosigkeit nur absichern, wenn es ihr gelingt, einen Risikoausgleich unter den Versicherten herbeizuführen. Das ist aber nur möglich, wenn die Risikoquellen weitgehend voneinander unabhängig sind und sich die unterschiedlichen Risikointensitäten in etwa ausgleichen. Im Falle des Risikos der Arbeitslosigkeit lassen sich die materiellen Risikofolgen aber nicht oder nur sehr bedingt diversifizieren, da die Risikoquellen zumindest bei gesamtwirtschaftlicher Arbeitslosigkeit nicht unabhängig voneinander und die Risikointensitäten weitgehend identisch sind. Es spricht somit einiges dafür, die Arbeitslosenversicherung gegenwärtig noch nicht in die privatwirtschaftliche Unabhängigkeit zu entlassen, sie bedarf weiterhin eines organisatorischen staatlichen Rahmens.

Die staatlich organisierte Arbeitslosenversicherung muß allerdings so umgebaut werden, daß die Fehlanreize für Arbeitnehmer, Unternehmungen und Gewerkschaften verringert, Löhne und Lohnstrukturen flexibler und die Arbeitnehmer mobiler werden. In dieser Hinsicht kann man von privaten Versicherungslösungen lernen. Das A und O einer solchen Reform besteht darin, eine stärkere Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen herzustellen. Es sind mehrere Korrekturen der gegenwärtigen institutionellen Struktur notwendig: Eine erste Korrektur besteht darin, die Versicherungspflicht auf eine Mindestsicherung in Höhe der Sozialhilfe zu beschränken. Damit wäre ein erster Schritt getan, das Fehlverhalten arbeitslos gewordener Arbeitnehmer besser in den Griff zu bekommen. Gegenwärtig haben vor allem gering qualifizierte Arbeitslose erhebliche Anreize, der Arbeitslosenversicherung länger als notwendig auf der Tasche zu liegen. Der Grund ist einfach: Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe orientieren sich am zuletzt erzielten Arbeitseinkommen. Diese Transfers können vor allem dann höher als das auf den Arbeitsmärkten erzielbaren Einkommen liegen, wenn der Arbeitnehmer zuvor eine einfache Tätigkeit im industriellen Bereich verrichtet hat und nun einen Arbeitsplatz im Bereich der Dienstleistungen suchen muß, wo seine Produktivität geringer ausfällt, weil vor allem die Arbeitsplätze für gebundene Dienstleistungen weniger realkapitalintensiv sind.

Eine zweite Korrektur betrifft die Arbeitslosenhilfe. Sie ist eine Fehlkonstruktion und sollte abgeschafft werden. Die Arbeitslosenhilfe wird nicht über Beiträge der Versicherten, sondern über Steuern finanziert. Ihre Leistungen gaukeln einen Versicherungsanspruch vor, indem sie an das zuletzt verdiente Nettoeinkommen anknüpfen. Trotz Bedürftigkeitsprüfung ist es möglich, mehr als den Sozialhilfesatz zu erhalten; darüber hinaus wird sie zeitlich unbegrenzt gewährt. Die Fehlanreize, die von einer so ausgestalteten steuerfinanzierten Arbeitslosenhilfe ausgehen, liegen auf der Hand: Nicht nur die Anreize der arbeitslosen Arbeitnehmer, wieder eine Beschäftigung aufzunehmen, wird geschwächt, sie eröffnet auch den Tarifpartnern denkbar gute Möglichkeiten, beschäftigungspolitische



Lasten auf eine breitere Klientel als die Arbeitnehmer, nämlich die Steuerzahler abzuwälzen. Das alles spricht dafür, die Arbeitslosenhilfe ganz abzuschaffen. Wer nach Ablauf des Arbeitslosengeldes noch immer keine Beschäftigung gefunden hat, ist kein Versicherungs-, sondern ein Sozialfall. Das sollte den Betroffenen auch bewußt gemacht werden, um sie verstärkt anzuhalten, nach einem Arbeitsplatz zu suchen.

Die dritte Korrektur muß darin bestehen, das Fehlverhalten von Arbeitnehmern, Unternehmungen und Tarifpartner einzudämmen und damit das Risiko der Arbeitslosigkeit zu verringern. Es gilt also, die Anreize so zu verändern, daß individuelles, unternehmerisches und gewerkschaftliches Fehlverhalten weniger wahrscheinlich wird. Damit liegt es auf der Hand, alle drei Gruppen an den von ihnen verursachten finanziellen Lasten zu beteiligen und auch innerhalb der Gruppen dafür zu sorgen, daß die Beiträge stärker äquivalenzorientiert ausgestaltet werden. Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sollten nominell nicht mehr wie bisher von zwei, sondern von allen drei beteiligten Akteuren auf den Arbeitsmärkten aufgebracht werden, den Arbeitnehmern, den Unternehmungen und den Gewerkschaften. Vor allem die gewerkschaftliche Zuschußpflicht zur Arbeitslosenversicherung würde die lohn- und tarifpolitischen Eskapaden der Gewerkschaften in Grenzen halten. Die Reallöhne würden nicht nur gesamtwirtschaftlich, sondern auch auf den sektoralen, regionalen und beruflichen Teilarbeitsmärkten flexibler.

Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sollten auch in den jeweiligen Gruppen stärker danach differenziert werden, wer wieviel zur Arbeitslosigkeit beiträgt. Das individuelle Fehlverhalten der Arbeitnehmer ließe sich verringern, wenn sich Beiträge und Leistungen stärker entsprechen. Die Elemente der inter-personellen Umverteilung in der Arbeitslosenversicherung müssen verringert werden. Der Gedanke der Äquivalenz wird auch gestärkt, wenn die Beiträge nach dem individuellen Risiko, wie Beruf, Sektor, Region oder Dauer vergangener Arbeitslosigkeit, arbeitslos zu werden, differenziert werden und die Arbeitnehmer zwischen verschiedenen Tarifen wählen können. Entscheiden sich die Arbeitnehmer etwa für geringere Leistungen bei Umschulung, Fortbildung oder Arbeitsbeschaffung und/oder härtere Zumutbarkeitskriterien und Karenztage, müssen sie auch geringere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zahlen. Der Anreiz, länger als unbedingt notwendig arbeitslos zu bleiben, geht zurück, die Erwartungen an die Lohn- und Tarifpolitik werden realistischer, die qualifikatorische Lohnstruktur differenziert sich stärker, die berufliche Mobilität der Arbeitnehmer nimmt zu, die Arbeitslosigkeit geht zurück.

Dem unternehmerischen Fehlverhalten könnte durch stärker differenzierte Beitragssätze in der Gruppe der Unternehmungen entgegenwirken werden. Die Versuchung der Unternehmungen, weniger auf eine stabile Beschäftigung zu setzen und in wirtschaftlich ungünstigeren Zeiten, weniger Arbeitnehmer zu „horten“, sondern ihnen schneller zu kündigen, wird kleiner, wenn die Beitragssätze der einzelnen Unternehmungen auch von deren Entlassungsverhalten abhängen. Ein solches „experience rating“ verändert nicht nur das Entlassungsverhalten der Unternehmungen (Feldstein, 1976) und erhält ihnen so betriebspezifisches Humankapital, das ihnen sonst möglicherweise verloren geht, weil es in der Zeit der temporären Arbeitslosigkeit zur Konkurrenz abwandert. Ein „experience rating“ trägt auch mit dazu bei, daß sich nicht nur die sektoralen, sondern auch die unternehmensspezifischen Beitragssätze stärker differenzieren. Damit findet die bisherige Subventionierung niedergehender durch aufblühende Unternehmungen und Sektoren ein Ende, die allokativen Verzerrungen verschwinden, die Anreize von Arbeitnehmern und Unternehmungen zu wandern, nehmen zu, der sektorale strukturelle Wandel beschleunigt sich.

Die Einführung eines „experience rating“ in der Arbeitslosenversicherung sollte allerdings institutionelle Verflechtungen berücksichtigen. Es wäre erstens kontraproduktiv, wenn man zusätzlich zum strengen Kündigungsschutz ein „experience rating“ einführen würde. Die bestehende mengenmäßige Unbeweglichkeit der Arbeit würde nicht abgebaut, die finanziellen Belastungen der Unternehmungen nähmen zu, für die Beschäftigung wäre nichts gewonnen, ganz im Gegenteil. Ein „experience rating“ in der Arbeitslosenversicherung muß mit einem Abbau des traditionellen Kündigungsschutzes einhergehen. Ein zweites muß bedacht werden: Teilt man die Unternehmungen nach Risikoklassen ein, müssen unterschiedlich hohe Beitragssätze bezahlt werden, die fehlende Quersubventionierung beschleunigt den strukturellen Wandel. Wenn man den Unternehmungen und Arbeitnehmern in den niedergehenden Bereichen die Möglichkeit einräumen will, über differenzierte und flexible Löhne Zeit zu kaufen, um sich besser an den unvermeidlichen strukturellen Wandel anzupassen, sind dezentrale, betriebliche Lohn- und Tarifverhandlungen unabdingbar. Stärker risikoäquivalente Beiträge in der Arbeitslosenversicherung entfalten nur bei einem lockereren Kündigungsschutzes und betriebsnäheren Lohn- und Tarifverhandlungen ihre volle Wirkung.

Die politisch heikelste und wohl schwierigste Aufgabe besteht allerdings darin, die Gewerkschaften zu Zahlungen an die Arbeitslosenversicherung zu verpflichten. Die direkte Beteiligung der Gewerkschaften an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung internalisiert zumindest einen Teil der bisherigen lohn- und tarifpolitischen externen Effekte, ökonomisch ist das sinnvoll. Die beschäftigungspolitische Verantwortung läßt sich allerdings noch klarer zuordnen, wenn die gewerkschaftli-

chen Beiträge nach Unternehmungen, Sektoren und Regionen differenziert werden. Die Quersubventionierungen zwischen Unternehmen, Sektoren und Regionen, die bei gleichen Beitragssätzen entsteht, hätte ein Ende. Wo in Unternehmungen, sektoral oder regional die Arbeitslosigkeit höher ist, sind es auch die Beiträge. Die Budgetrestriktion der Gewerkschaften wird gehärtet, ihr Anreiz geht zurück, eine Lohn- und Tarifpolitik zu verfolgen, die unternehmerische, sektorale und regionale Besonderheiten nur unzureichend berücksichtigt. Damit steigt die Chance, daß auch Teilarbeitsmärkte besser geräumt werden.

Der Vorschlag einer solchen Umgestaltung der staatlich organisierten Arbeitslosenversicherung hat noch einen weiteren Vorteil. Die Gruppe der Arbeitgeber würde nominell nur 1/3 die Gruppe der Arbeitnehmer nominell 2/3 der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung leisten. Das ist eine Entwicklung, die in die richtige Richtung geht, weil sie klarmacht, daß es auch in der Arbeitslosenversicherung keinen „free lunch“ gibt. Die Nachfrage der Arbeitnehmer nach mehr sozialer Sicherheit, in diesem Falle in Form eines stetigeren Arbeitseinkommens ist für sie nicht umsonst. Wer mehr Schutz will, kann ihn haben, muß allerdings auch dafür bezahlen. Die Möglichkeit von Arbeitnehmern, Unternehmungen und Gewerkschaften Zeit zur Anpassung an die neuen Gegebenheiten zu kaufen, ist allerdings nur gegeben, wenn auf betrieblicher Ebene verhandelt wird. Damit finden sich Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände auch in diesem Falle wieder in einem Boot: Aus organisationspolitischem Interesse haben beide kein großes Interesse an einer solchen Umgestaltung der Arbeitslosenversicherung.

Wie effizient eine so reformierte Arbeitslosenversicherung wirklich ist, hängt allerdings auch davon ab, von welcher Güte die Arbeitsmarktpolitik ist. Es spricht vieles dafür, auch in der Arbeitsmarktpolitik auf mehr Markt zu setzen. Das erfordert zumindest dreierlei: (1) Der Vorschlag, die Arbeitslosenversicherung in einen beitragsfinanzierten Versicherungsteil und einen steuerfinanzierten arbeitsmarktpolitischen Teil aufzuteilen, ist nicht sinnvoll. Die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten sind keine versicherungsfremden Leistungen. Da sie wesentlich von der Lohn- und Tarifpolitik mitbestimmt werden, ist eine Beitragsfinanzierung der Verursacher unabdingbar, wenn man die beschäftigungspolitische Verantwortung nicht weiter verwischen will. Eine Steuerfinanzierung würde das „moral hazard“-Verhalten verstärken. (2) Staatliche Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie deren Finanzierung sollten möglichst dezentral angesiedelt werden. Auf diese Weise können die beschäftigungspolitischen 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 allerdings darin, daß es allein mit aktiver Arbeitsmarktpolitik nicht möglich ist, das grundsätzlich fehlende oder durch den strukturellen Wandel obsolet gewordene Humankapital für gering qualifizierte Arbeitnehmer „on the job“ aufzubauen. Es ist deshalb unabdingbar, die staatlichen Transfersysteme, wie etwa die Sozialhilfe, so umzugestalten, daß die gering qualifizierten Arbeitnehmer wieder eine Chance erhalten, sich aus der „Armutsfalle“ zu befreien.

Alles in allem: Der Sozialstaat der Zukunft hat nach wie vor komparative Vorteile gegenüber marktlichen Lösungen, wenn es darum geht, die Individuen gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit abzusichern. Der schärfere institutionelle Wettbewerb zwingt ihn allerdings, diese Aufgabe effizienter als bisher in die Tat umzusetzen. Die Arbeitslosenversicherung wird sich im Zeitalter der Globalisierung viel stärker an äquivalenztheoretischen Überlegungen orientieren, Beiträge und Leistungen werden sich stärker entsprechen. Das gilt für alle Versicherungsnehmer, Arbeitnehmer, Unternehmungen und Gewerkschaften. Eine Verwischung beschäftigungspolitischer Verantwortung über die Arbeitslosenversicherung ist weniger leicht möglich. Das tut zweifellos der Beschäftigung gut. Es reicht allerdings nicht aus. Das Risiko der Arbeitslosigkeit selbst muß verringert werden. Damit kommt nicht nur den Tarifpartnern, sondern auch dem Staat eine besondere Verantwortung zu. Mehr Äquivalenz in der staatlich organisierten Arbeitslosenversicherung und Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten müssen Hand in Hand gehen. Dem bestehenden Tarifkartell muß ein Ende bereitet werden, möglichst schnell.

## **5. Wie läßt sich der staatlich organisierte Kampf gegen die Armut in Zeiten weltweit offenerer Märkte wirksam führen?<sup>4</sup>**

Der Sozialstaat hat nach wie vor komparative Vorteile, wenn es darum geht, „soziale Gerechtigkeit“ zu produzieren. Die Globalisierung engt allerdings den sozialpolitischen Handlungsspielraum auf dem Felde der inter-personellen Umverteilung ein. Der Sozialstaat kann aber auch in Zukunft vor allem den Kampf gegen die Armut erfolgreich führen. Er kann unter den Bedingungen eines verschärften institutionellen Wettbewerbs ohne Gefahr für den materiellen Wohlstand nur soweit umverteilen, wie die umverteilungspolitischen Aktivitäten durch entsprechende Fortschritte bei der Produktivität der international mobilen Produktionsfaktoren oder einem entsprechenden Verzicht auf Einkommen der international immobilen Produktionsfaktoren, also vor allem Arbeit, gedeckt sind. Ein

---

<sup>4</sup> Die folgenden Ausführungen beruhen teilweise auf meinem Artikel „Die Zukunft des Sozialstaates“ in: E. Eichenhofer (Hrsg.), Die Finanzierung der Sozialleistungen in der Zukunft. Wiesbaden 1999, S. 53 - 77

trade-off zwischen Allokation und Verteilung existiert in diesem Falle nicht. Wenn keine dieser beiden Bedingungen erfüllt ist, bricht der trade-off zwischen Umverteilung und Effizienz voll auf. Die Erfahrung zeigt, daß die Gesellschaften diesen Zielkonflikt ganz unterschiedlich lösen. Dabei spielen die Präferenzen für Gleichheit eine herausragende Rolle. Es ist allerdings unabdingbar, daß die international immobilen Produktionsfaktoren, allen voran qualifizierte Arbeit, 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. Der Widerstand dieser Arbeitnehmer, die selbst immer mobiler werden, gegen die Belastung mit Steuern und Abgaben, der sich in legaler und illegaler Steuerhinterziehung äußert, zwingt allerdings den Sozialstaat dazu, Armut effizienter zu bekämpfen.

Was not tut, liegt auf der Hand: Das undurchschaubare, effizienzverschlingende Dickicht der Umverteilung muß abgebaut und auf die wirklich Bedürftigen konzentriert werden. Es ist zunächst einmal notwendig, die Produktion von „sozialer Sicherheit“ von der Herstellung von „sozialer 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 letztlich nur möglich, wenn es gelingt, Erwerbsverläufe zu verstetigen. Die gering qualifizierten, arbeitslosen Arbeitnehmer müssen in Arbeit und Brot gebracht werden. Ein fast unüberwindbares Hindernisse ist die gegenwärtige Sozialhilfe, die sich für viele Arbeitnehmer aus mindestens zwei Gründen zu einer „Armutsfalle“ entwickelt, aus der sie sich kaum befreien können: Zum einen ist der Abstand zwischen der Sozialhilfe und dem Nettolohn für einfache Arbeit gering, vor allem für Familien mit Kindern; zum anderen sind die Grenzbelastungen in der Nähe von 100%, wenn Sozialhilfeempfänger eine reguläre Arbeit aufnehmen. Die Möglichkeiten, diese Problem zu lösen, liegen auf der Hand (Jerger/Spermann, 1997; Berthold/Thode, 2000): Es ist denkbar, die zusätzlichen Einkommen aus einem Arbeitsverhältnis mit einem geringeren Satz auf die Sozialhilfe anzurechnen. Die hohen finanziellen Belastungen für den Sozialstaat machen es aller-

dings notwendig, die Regelsätze der Sozialhilfe für die uneingeschränkt erwerbsfähigen Arbeitnehmer abzusenken (Berthold, 1998a). Damit würde auch das Lohnabstandsgebot eher eingehalten, das vor allem im Bereich einfacher, personenbezogener Dienstleistungen immer öfter verletzt wird, die individuellen Anreize würden steigen, wieder eine Arbeit aufzunehmen. Damit die verteilungspolitische Zielsetzung auch weiter realisiert werden kann, müsste man die Mehrbedarfzuschläge für nur eingeschränkt erwerbsfähige Arbeitnehmer so anheben, daß sich für diese Gruppe nur die Struktur der Sozialhilfe, nicht aber die Höhe ändert.

Es ist aber 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). Nach diesem Vorschlag erhalten die Arbeitslosen nach einer gewissen Dauer der Arbeitslosigkeit, etwa nach 6 Monaten, nicht nur Arbeitslosengeld, sondern auch einen Gutschein über einen bestimmten Betrag. Die Arbeitslosen können diesen Gutschein bei der Unternehmung einreichen, das sie beschäftigt. Die Unternehmung erhält den Nennwert der Gutscheine vom Arbeitsamt ausgezahlt. Der Nennwert ist um so höher, je länger der Arbeitnehmer arbeitslos ist. Da die Einstellungschancen mit der Dauer der Arbeitslosigkeit sinken, wächst der Wert des monatlichen Gutscheins mit der Länge der Dauer der Arbeitslosigkeit bis zu einem bestimmten Maximum, das etwa nach 2 ½ Jahren erreicht ist. Erhält der Arbeitslose eine Stelle, wird der Gutscheinsbetrag mit jedem Monat, in dem er beschäftigt ist, sukzessive bis Null verringert. Das macht Sinn, weil der Arbeitnehmer mit zunehmender Dauer der Beschäftigung immer mehr Humankapital aufbaut. Der Nennwert der Gutscheine ist für die Unternehmungen höher, die eigene Maßnahmen zur Fortbildung der geförderten Arbeitnehmer ergreifen. Damit wird die qualifikatorische Komponente des „training on the job“ gestärkt.

Eine solche Gutscheinelösung hat den Vorteil, daß diese Lohnsubventionen aus den Ansprüchen der Arbeitslosen an den Sozialstaat finanziert werden. Der Staat wird per Saldo zumindest dann nicht zusätzlich belastet, wenn Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte nicht allzu hoch ausfallen. Genau das ist unter normalen Umständen zu erwarten (Fehn, 1997, 197 - 200). Ein weiterer Vorteil besteht darin, daß die Arbeitnehmer auf diesem Weg den Verlust an Humankapital, der durch den beschleunigten strukturellen Wandel eingetreten ist, durch eigene Anstrengungen kompensieren können. Für viele arbeitslos gewordene Arbeitnehmer ist dies eine wirkungsvolle Hilfe, da eine tragfähige Brücke zum ersten Arbeitsmarkt gebaut wird. Ein Problem wird mit dem „benefit-transfer-program“ allerdings nicht gelöst: Nicht alle Arbeitnehmer sind so weit qualifizierbar, daß sie ein Arbeitseinkommen erzielen, mit dem sie ein Existenzminimum erreichen. Damit sind aber Lösungen notwendig, die helfen, die Kosten der Arbeit vom Arbeitseinkommen zu entkoppeln. Um eine grund-

legende Reform der Sozialhilfe nach dem vorgeschlagenen Muster, geringere Anrechnungssätze und niedrigere Regelsätze für uneingeschränkt erwerbsfähige Arbeitnehmer kommt man deshalb nicht herum.

Diesen anreizkompatiblen Weg ist man nicht bereit zu gehen, in deutscher Tradition wird staatlicher Zwang finanziellen Anreizen vorgezogen: „Wer Kostgänger des Staates ist, muß sich eine gewisse Gängelung gefallen lassen“ (Sinn, 2000, 28). Die auf den ersten Blick sinnvolle Forderung lautet, arbeitslose Arbeitnehmer zu zwingen, jede zumutbare Arbeit anzunehmen, sobald die Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgelaufen sind. Liegt das Arbeitseinkommen unter der Sozialhilfe, wird es auf diese aufgestockt. Die Vorteile einer solchen Lösung liegen auf der Hand: Die arbeitslosen Arbeitnehmer werden im privaten Sektor beschäftigt; es wird ihnen ermöglicht, in marktverwertbares Humankapital zu investieren. Ein weiterer Vorteil kommt hinzu: Der Staat wird nicht zum „employer of last resort“, das „moral hazard“ der Tarifpartner wird verringert, moderate Lohn- und Tarifabschlüsse werden eher möglich. Die Nachteile treten allerdings auch klar zutage: Der staatliche Zwang zur Arbeit verringert die Motivation der Arbeitnehmer. Bei freiwilligen Entscheidungen der Arbeitnehmer ist der Anreiz, effizient zu arbeiten und in marktverwertbares Humankapital zu investieren, wesentlich ausgeprägter als bei staatlichem Zwang. Das eigentliche Problem besteht allerdings darin, daß die Vorteile nur realisiert werden können, wenn die Gewerkschaften bereit sind, einen Niedriglohnsektor zu akzeptieren. Der erbitterte Widerstand dagegen spricht allerdings eine andere Sprache.

Da ein Niedriglohnsektor nicht entstehen kann, verwundert es nicht, wenn die zwangsweise Lösung auf einen Zwang zur Arbeit auf kommunalen Arbeitsmärkten hinausläuft. Wer eine angebotene Arbeit auf diesem dritten Arbeitsmarkt nicht annimmt, dem wird die Sozialhilfe gekürzt. Diese Ankündigung reicht in vielen Kommunen aus, um zwischen 1/4 und 1/3 der Sozialhilfeempfänger zum Verzicht auf die Sozialhilfe zu bewegen. Diese Lösung hat zweifellos Vorteile: Länger arbeitslose Arbeitnehmer haben die Möglichkeit, in gewissem Maße in Humankapital zu investieren. Es wird allerdings weniger in direkt verwertbares Humankapital investiert, eher werden bestimmte sekundäre Arbeitstugenden gefördert. Daneben wird der Mißbrauch der Sozialhilfe eingeschränkt. Schließlich treten die kommunalen Arbeitsmärkte in Konkurrenz zu den regulären Arbeitsmärkten. Das ist möglicherweise ein Einstieg in einen Niedriglohnsektor. Dennoch, die Nachteile solcher kommunalen Lösungen überwiegen die Vorteile. Sie sind ein gefährlicher Irrweg, der die marktwirtschaftliche Ordnung gefährdet. Temporär geplante kommunale Arbeitsplätze haben gewisse Beharrungstendenzen. Der reguläre Arbeitsmarkt hat in diesem Segment der niedrigen Qualifikationen kaum noch eine Chance. Der Staat entwickelt sich für die gering qualifizierten Arbeitnehmer immer mehr zu einem

„employer of last resort“. Damit verlieren die Tarifpartner die Anreize, ein Niedriglohnsegment zu installieren. Schließlich müssen diese dritten Arbeitsmärkte durch die Beschäftigten auf dem ersten Arbeitsmarkt finanziert werden. Die Steuer- und Abgabenschere öffnet sich, immer mehr Arbeitsplätze auf regulären Arbeitsmärkten gehen verloren. Es wird ein Teufelskreis in Gang gesetzt. Die dritten Arbeitsmärkte zehren die ersten immer mehr aus, der Staatsanteil wächst, die marktwirtschaftliche Ordnung wird ernsthaft gefährdet.

Alles in allem: Allen Unkenrufen zum Trotz, der Sozialstaat hat seine komparativen Vorteile im Kampf gegen die Armut auch im Zeitalter der Globalisierung nicht verloren. Er wird sich allerdings bei der Produktion von „sozialer Gerechtigkeit“ umstellen müssen, stärker zielbezogene und kostengünstigere Lösungen sind notwendig. Die ineffiziente und kostspielige Umverteilung in der Mittelklasse von der rechten in die linke Tasche muß ein Ende haben, eine Konzentration auf die wirklich Bedürftigen ist unabdingbar. Dabei muß es vor allem darum gehen, die Anreize arbeitslos gewordener, Sozialhilfeempfänger zu stärken, wieder eine Arbeit aufzunehmen, ohne das verteilungspolitische Ziel aus dem Auge zu verlieren, alle Individuen ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Dieser trade-off zwischen Allokation und Verteilung ist in demokratischen Gesellschaften zwar ein politischer Drahtseilakt. Es ist aber eine originäre Aufgaben des Sozialstaates, diesen Zielkonflikt zu entschärfen.

## ***6. Einige Bemerkungen zum Schluß***

Die Nachfrage der Individuen nach „sozialer Sicherheit“ und „sozialer Gerechtigkeit“ wird auch im Zeitalter der Globalisierung nicht sinken. Das volatilere wirtschaftliche Umfeld ist eine wesentliche Triebfeder dieser Entwicklung. Der traditionelle Sozialstaat ist allerdings immer weniger in der Lage, diese Nachfrage wirksam zu befriedigen; die fortschreitende Erosion der Familie kann die Nachfrage nicht auffangen. Der Sozialstaat hat seine komparativen Vorteile weitgehend verloren, wenn es darum geht, die Individuen gegen die Wechselfälle des Lebens abzusichern. Mit Ausnahme des Risikos der Arbeitslosigkeit können Versicherungs- und Kapitalmärkte die Individuen effizienter gegen Krankheit, Alter und Pflegebedürftigkeit absichern. Demgegenüber entwickelt sich der Kampf gegen die Armut immer mehr zur eigentlichen Aufgabe des Sozialstaates. Hier hat er auch weiterhin komparative Vorteile gegenüber marktlichen Lösungen; ohne neue, effizientere Instrumente geht es aber auch hier nicht.



Die Globalisierung, der gegenwärtige Bösewicht in der politischen Auseinandersetzung und den Medien, wird immer mehr zum Schiedsrichter, der den Sozialstaat auf die Felder verweist, auf denen er nach wie vor komparative Vorteile gegenüber privaten Lösungen hat. Je früher wir uns ohne Wenn und Aber für diesen Weg eines Kernsozialstaates entscheiden, desto besser werden wir uns stellen. Es wird uns dann nämlich möglich, die elementaren sozialpolitischen Ziele der „sozialen Sicherheit“ und „sozialen Gerechtigkeit“ wirksamer zu erreichen. Über den Zustrom international mobiler Produktionsfaktoren, vor allem Real- und Humankapital, werden wir mit einem höheren Wohlstand belohnt. Ein steigender Wohlstand ist eine unerläßliche Voraussetzung, damit politische Entscheidungsträger auf die grundlegende Veränderung des Sozialstaates nicht protektionistisch reagieren. Eine umfassende Reform des Sozialstaates trägt mit dazu bei, daß alle Individuen von offeneren Güter- und Faktormärkten profitieren.

Gegenwärtig ist das Augenmerk vor allem auf den Überlebenskampf des Sozialstaates gerichtet. Das ist aber nur die Spitze eines ordnungspolitischen Eisberges. Weltweit offenere Güter- und Faktormärkte zwingen die Gesellschaften, die längst überfällige ordnungspolitische Entscheidung zu treffen, was des Marktes und was des Staates ist. Damit steht vieles von dem, was wir dem (Sozial-)Staat fälschlicherweise an Aufgaben aufgebürdet haben, zur Disposition. Es stehen alle staatlichen institutionellen Arrangements, nicht nur die sozialpolitischen, auf dem Prüfstand. Es nimmt deshalb nicht wunder, daß die Kartellbrüder auf den Arbeitsmärkten ebenso zittern, wie die Insider auf Güter- und Faktormärkten, denen es gegenwärtig oft mit staatlicher Hilfe gelingt, den Wettbewerb auszuschalten. Im Zeitalter der Globalisierung werden nur die Volkswirtschaften weiter in der ersten Liga spielen, die sich vor dieser Entscheidung nicht drücken, möglicherweise sogar auf Protektionismus setzen, und nur noch die Aufgaben dem Staat zuweisen, bei denen er dem Markt eindeutig überlegen ist. Das sind nicht mehr so viele.

## Literatur:

- Berthold, N. (1997), *Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung*. Tübingen
- Berthold, N. (1998a), *Eine Brücke zur Beschäftigung*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 206 v. 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. (1999), *Die Zukunft des Sozialstaates*, in: E. Eichenhofer (Hrsg.), *Die Finanzierung der Sozialleistungen in der Zukunft*. Wiesbaden, S. 53 - 77
- Berthold, N. (2000a), *Mehr Beschäftigung – Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat*. Bad Homburg
- Berthold, N. (2000b), *Das Ende rentenpolitischer Illusionen – was nun?* In: B. Külþ und V. Vanberg (Hrsg.), *Freiheit und wettbewerbliche Ordnung*. Freiburg u.a. 2000, S. 277 – 299
- Berthold, N. und C. Schmid (1997), *Der Generationenvertrag – ein Auslaufmodell?*, in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 23, S. 143 - 167
- Berthold, N. und E. Thode (1998), *Globalisierung – Drohendes Unheil oder schöpferische Kraft für den Sozialstaat?*, in: E. Knappe und N. Berthold (Hrsg.), *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*. Heidelberg, S. 319 – 360
- Berthold, N. und E. Thode (2000), *Umverteilung in der Mittelschicht – Notwendiges Übel im Kampf gegen die Armut?*, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 45, S. 173 - 207
- Breyer, F. und P. Zweifel (1997), *Gesundheitsökonomie*. Berlin u.a.
- Cremer, H. u.a. (1995), *Mobility and Redistribution: A Survey*. CORE Discussion Paper No. 9566. Louvain-La-Neuve
- Feldstein, M. (1976), *Temporary Layoffs in the Theory of Unemployment*, in: *Journal of Political Economy*, 84, S. 937 – 957
- Fehn, R. (1997), *Der strukturell bedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa: Ursachen und Lösungsansätze*. Baden-Baden
- Hayek, F.A. v. (1971), *Die Verfassung der Freiheit*. Tübingen
- Jerger, J. und A. Spemann (1997), *Wege aus der Arbeitslosenfalle*, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 46, S. 51 – 73
- Lindbeck, A. (1995), *Hazardous Welfare-State Dynamics*, in: *American Economic Review* (PP), 85, S. 9 - 15

- Monopolkommission (1998), Hauptgutachten 1996/1997: Marktöffnung umfassend verwirklichen.  
Baden-Baden
- Oberender, P. und A. Fiebelkorn (1997), Ein zukunftsfähiges deutsches Gesundheitswesen. Bayreuth
- Oberender, P. und A. Fiebelkorn-Bechert (1998), Krankenversicherung, in: E. Knappe und N. Bert-  
hold (Hrsg.), Ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Heidelberg. S. 90 - 123
- Otnad, A. und E. Linnartz (1997), Föderaler Wettbewerb statt Verteilungskampf. Frankfurt und New  
York
- Pfaff, M. und D. Wassener (1996), Die Bedeutung des Risikostrukturausgleichs für den Kassenwett-  
bewerb und die solidarische Wettbewerbsordnung, in: Recht und Politik im Gesundheitswesen.  
Heft 3, S. 85 - 91
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996),  
Jahresgutachten 1996/1997: Reformen voranbringen. Stuttgart
- Sinn, H.-W. (2000), Sozialstaat im Wandel, in: R. Hauser (Hrsg.), Die Zukunft des Sozialstaates.  
Berlin, S. 15 - 34
- Snower, D. (1997), The Simple Economics of Benefit Transfers, in: D.J. Snower (Hrsg.), Unem-  
ployment policy: Government Options for the Labour Market. Cambridge, S. 163 – 198
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998), Grundlegende Reform der  
gesetzlichen Rentenversicherung. BMWi Studienreihe. Nr. 99. Bonn

Seit 1998 erschienen:

**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, 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, 1998, S. 353-372.

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

von Norbert Berthold, Rainer Fehn und Eric Thode, 1998

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

**Nr. 23 Europa auf dem Weg ins 21. Jahrhundert –**

**Die Perspektive Westeuropas**

von Norbert Berthold, 1998

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

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

von Rainer Fehn, 1998

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

Nr. 25 **Der Föderalismus und die Arbeitslosigkeit:**

**Eine vernachlässigte Beziehung**

von Norbert Berthold, 1998

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

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

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1999

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

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

von Norbert Berthold, 1999

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

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

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 1999

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

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

von Rainer Fehn, 1999

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

Nr. 30 **Falling Labor Share and Rising Unemployment:**

**Long-Run Consequences of Institutional Shocks?**

von Norbert Berthold, Rainer Fehn und Eric Thode, 1999

Nr. 31 **Rigide Arbeitsmärkte und ungleiche Einkommensverteilung:**

**Ein unlösbares Dilemma?**

von Norbert Berthold, Rainer Fehn und Eric Thode, 1999

erschienen in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 49 (2000),1 , S. 3-26.

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

von Norbert Berthold, 2000

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

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2000

erscheint in: Ott, C. und Schäfer, H.-B. (Hrsg.), *Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts*.

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

von Norbert Berthold und Eric Thode, 2000

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

**Nr. 35 Globalisierung und Strukturwandel – Droht das Ende des Sozialstaates?**

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2000

erschienen in: Theurl, E. (Hrsg.), *Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende – Analysen und Perspektiven*, Heidelberg 2001, S. 247-272.

**Nr. 36 Financing Structural Change, Venture Capital, and Unemployment: What is the Role of Investor Protection?**

von Rainer Fehn, 2000

erscheint in: Rieger, E. und Birgitta Wolff (eds), *Corporate-Government Relations in the Age of "Globalization"*.

**Nr. 37 The Positive Economics of Corporatism and Corporate Governance**

von Rainer Fehn und Carsten-Patrick Meier, 2000

erschienen in: Inst. of World Economics, *Kiel working paper 982*, Kiel, 2000.

**Nr. 38 Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Währungsunion**

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2000

erscheint in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*

- Nr. 39 **Das Bündnis für Arbeit –  
Ein Weg aus der institutionellen Verflechtungsfalle?**  
von Norbert Berthold, 2000
- Nr. 40 **Institutions and Structural Unemployment:  
Do Capital-Market Imperfections Matter?**  
von Ansgar Belke und Rainer Fehn, 2000  
erschienen in: Center for European Studies, *Working Paper Series 00.8 (December 2000)*,  
Harvard 2000
- Nr. 41 **Sozialsysteme im Wettbewerb – das Ende der Umverteilung?**  
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2001
- Nr. 42 **Die föderale Ordnung in Deutschland –  
Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?**  
von Norbert Berthold, Stefan Drews und Eric Thode, 2001
- Nr. 43 **Ist die Globalisierung der Totengräber nationaler Sozialpolitik?**  
von Rainer Fehn, 2001
- Nr. 44 **Die Betriebliche Mitbestimmung und die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes im  
Zeichen des strukturellen Wandels**  
von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2001
- Nr. 45 **Institutioneller Wettbewerb und Soziale Sicherungssysteme in Europa**  
von Rainer Fehn, 2001
- Nr. 46 **Korporatismus auf dem Arbeitsmarkt und institutionelle Rahmenbedingungen auf dem  
Kapitalmarkt: Zwei Seiten ein- und derselben Medaille?**  
von Rainer Fehn, 2001