

**Volkswirtschaftliche Schriften**

---

**Heft 506**

# **Globalisierung und die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft**

**Herausgegeben von**

**Alois Wenig**



**Duncker & Humblot · Berlin**

DOI <https://doi.org/10.3790/978-3-428-49851-2>

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 10:07:20

FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ALOIS WENIG (Hrg.)

**Globalisierung und die Zukunft  
der sozialen Marktwirtschaft**

# Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann †

Heft 506

# Globalisierung und die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft

Herausgegeben von

Alois Wenig



Duncker & Humblot · Berlin



Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Globalisierung und die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft / Hrsg.: Alois Wenig. –  
1. Aufl. – Berlin : Duncker und Humblot, 2000  
(Volkswirtschaftliche Schriften ; H. 506)  
ISBN 3-428-09851-X

Alle Rechte vorbehalten  
© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme und Druck:  
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0505-9372  
ISBN 3-428-09851-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

DOI <https://doi.org/10.3790/978-3-428-49851-2>

## Vorwort

Die Gründung eines Staatswissenschaftlichen Seminars an der Universität Halle vor 125 Jahren war Anlaß für eine kleine wissenschaftliche Konferenz, deren Beiträge in dem vorliegenden Sammelband zusammengefaßt sind.

Der erste Aufsatz dieses Bandes stammt von *Peter Hertner*. Er schildert, wie es zur Gründung des Staatswissenschaftlichen Seminars kam und welche Rolle dieser Schritt hin zu einer Institutionalisierung des Studiums der Nationalökonomie für die Entwicklung der Disziplin in Halle und weit darüber hinaus hatte. Schon seit ihrer Gründung im Jahre 1694 war die Universität Halle im deutschen Sprachraum ein Zentrum des Kameralismus gewesen. Die Ausbildung in der Kameralwissenschaft und deren wissenschaftliche Durchdringung gehörten sogar explizit zu den Aufgaben, die die Universität von Anfang an zu erfüllen hatte. Ihr erster Kanzler, Veit Ludwig von Seckendorff, legte mit seiner Schrift „Teutscher Fürstenstaat“ über viele Jahrzehnte die Grundlage für den kameralistischen Unterricht an deutschen Universitäten. Mit dem Staatswissenschaftlichen Seminar als einer eigenständigen Einrichtung in der Universität, die fast zeitgleich mit dem ebenfalls von Halle aus initiierten „Verein für Socialpolitik“ geschaffen wurde, erreichte die Volkswirtschaftslehre sichtbar den Rang einer selbständigen Disziplin.

Während sich der Beitrag von *Peter Hertner* mit dem Anlaß für diesen Tagungsband befaßt, tragen die übrigen Aufsätze mit mehr oder weniger engem Bezug zum Thema „Globalisierung“ bei. Die Mehrheit der Analysen weisen dabei einen empirischen Bezug auf Europa oder auf Deutschland auf. Auch die US-amerikanische Perspektive wird in einem Aufsatz angesprochen. Einige der Beiträge sind eher theoretisch orientiert; sie wenden sich dem institutionellen Wandel zu, der als Ergebnis der Globalisierung die nationalen Wirtschaften mehr als bisher verändern dürfte.

In „Europa auf dem Weg ins 21. Jahrhundert – die Perspektive Westeuropas“ geht *Norbert Berthold* der Frage nach, wie die Globalisierung auf die verschiedenen Marktsegmente in Europa einwirkt, wobei er sich insbesondere mit den Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte beschäftigt. Seine grundlegende These lautet, daß sich Westeuropa nur dann behaupten können, wenn es sich mehr dem Wettbewerb öffnet, und zwar nicht nur auf den Märkten, sondern auch und besonders im institutionellen Bereich.

*Rüdiger Pohl* wendet in dem Beitrag „Perspektive Osteuropa“ seinen Blick der anderen Hälfte Europas zu. Er untersucht den Prozeß der Integration beitriffswilliger und beitriffsfähiger Staaten Osteuropas in die Europäische Union. Da es schon aus politischen Gründen keine Alternative zur Osterweiterung der EU gibt, muß der Integrationsprozeß so gestaltet werden, daß er beiden Teilen wirtschaftlich

nutzt. Die Verlagerung der Investitionstätigkeit innerhalb der erweiterten EU und die Steuerung des durch die Ostintegration anschwellenden Tranfervolumens sind für *Pohl* die Schlüsselfragen, die wirtschaftspolitisch gemeistert werden müssen.

Probleme der Sozialversicherung in Deutschland sind Gegenstand der nächsten zwei Aufsätze. *Hans-Jürgen Krupp* geht der Frage nach, wie ein optimaler Mix aus einer steuerfinanzierten Grundsicherung und einem beitragsfinanzierten Sozialversicherungssystem aussehen könnte. Das rein beitragsfinanzierte System ist aus demographischen Gründen, aber auch wegen anderer Faktoren wie zum Beispiel Arbeitslosigkeit, Änderungen in der Erwerbsquote u. a. m., immer weniger in der Lage, eine ausreichende Vorsorge für das Alter zu gewähren. *Krupp* schlägt ein beitragsfundiertes System vor, das die gesamte erwachsene Bevölkerung erfaßt und das einen höheren Bedarf an steuerfinanzierten Zuschüssen hat als bisher.

Ebenfalls mit der Sozialversicherung beschäftigt sich der Beitrag von *Christian Dreger* und *Heinz Galler* „Beschäftigungseffekte alternativer Finanzierungsformen der sozialen Sicherung“. Mit Hilfe eines ökonometrischen Modells wird untersucht, welche Auswirkungen von Änderungen der Parameter im gegenwärtigen Rentensystem und von einem teilweisen Ersatz des Umlageverfahrens durch ein Deckungsverfahren zu erwarten sind. Auch die Konsequenzen einer stärker steuerfinanzierten Rentenversicherung werden (insbesondere in Form einer Erhöhung der Mehrwertsteuer) analysiert.

*Joachim Singelmann* und *Marlene A. Lee* beleuchten die neue Wohlfahrtsgesetzgebung in den USA, deren erklärtes Ziel in der Verringerung langfristiger Sozialhilfeabhängigkeit der Empfänger und in einer Begrenzung der Kosten für die öffentlichen Kassen besteht. Sie nennen die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit die neuen gesetzlichen Bestimmungen erfolgreich sein können.

Die letzten beiden Beiträge sind theoretischer Natur. In „Normen in Verhandlungsexperimenten“ durchleuchtet *Marlies Ahlert* empirisch beobachtbare Verhaltensnormen, insbesondere solche, die bei experimentellen Untersuchungen zutage getreten sind, mit Hilfe des spieltheoretischen Instrumentariums. Es wird den Prinzipien nachgegangen, nach denen Personen in der Interaktion mit anderen Personen ihre Verhaltensnormen wählen und welche Verhaltensweisen sie bei anderen als Normverletzungen interpretieren.

Verhaltensnormen sind auch Gegenstand des Aufsatzes von *Alois Wenig* mit dem Titel „Globalisierung, Verhaltensnormen und wirtschaftlicher Wohlstand“. Hier wird untersucht, wie die Globalisierung Druck auf das bestehende Normengefüge ausübt und so einen permanenten Wandel der etablierten sozialen Institutionen bewirkt. Der Autor plädiert dafür, nicht nur die Märkte offenzuhalten, sondern sich auch dem Wettbewerb um vorteilhafte Spielregeln innerhalb der Volkswirtschaften und im zwischenstaatlichen Verkehr zu stellen. Je rigider das institutionelle Gefüge einer Wirtschaft durch staatliche Eingriffe festgezurr wird, desto schwerer fällt es einer Volkswirtschaft, sich geänderten Rahmenbedingungen anzupassen.

## Inhaltsverzeichnis

<i>Peter Hertner</i> : Vom Staatswissenschaftlichen Seminar zur Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät. Die Nationalökonomie in Forschung und Lehre an der Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg, 1873 bis 1914 .....	9
<i>Norbert Berthold</i> : Europa auf dem Weg ins 21. Jahrhundert – Die Perspektive Westeuropas .....	43
<i>Rüdiger Pohl</i> : Perspektive Osteuropa .....	79
<i>Hans-Jürgen Krupp</i> : Zukunftschancen des teils beitrags-, teils steuerfinanzierten Sozialstaats .....	95
<i>Christian Dreger und Heinz P. Galler</i> : Beschäftigungseffekte alternativer Finanzierungsformen der sozialen Sicherung .....	109
<i>Joachim Singelmann und Marlene A. Lee</i> : Von Wohlfahrt zu Arbeit: Wie realistisch ist die neue Wohlfahrtsgesetzgebung in den USA? .....	127
<i>Marlies Ahlert</i> : Normen in Verhandlungsexperimenten .....	141
<i>Alois Wenig</i> : Globalisierung, Verhaltensnormen und wirtschaftlicher Wohlstand .....	151
Autorenverzeichnis .....	164





# **Vom Staatswissenschaftlichen Seminar zur Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät. Die Nationalökonomie in Forschung und Lehre an der Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg, 1873 bis 1914**

Von Peter Hertner

## **I. Die Anfänge des Staatswissenschaftlichen Seminars in Halle**

„Die Errichtung eines staatswissenschaftlichen Seminars wurde dem Antrage der philosophischen Facultät gemäss von dem Anfange des Sommersemesters ab unter Bewilligung eines jährlichen Zuschusses von 200 Th[a]ll[e]rn genehmigt. Die Leitung desselben wurde dem Professor Dr. Conrad übertragen“. Dieser knappe Hinweis findet sich in der Chronik der Universität Halle-Wittenberg für das Kalenderjahr 1873<sup>1</sup>. Mit der Gründung des Seminars hatte die Nationalökonomie, die in Halle bekanntlich schon zu diesem Zeitpunkt auf eine beachtliche kameral- und staatswissenschaftliche<sup>2</sup> Tradition zurückblicken konnte<sup>3</sup>, einen weiteren wichti-

---

<sup>1</sup> Chronik der Königlichen Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg für die Zeit vom 12. Juli 1872 bis 31. Dezember 1873, Halle [1874], S. 7 f.

<sup>2</sup> Vgl. R. vom Bruch, Zur Historisierung der Staatswissenschaften. Von der Kameralistik zur historischen Schule der Nationalökonomie, *Berichte zur Wissenschaftsgeschichte* 8 (1985), S. 131 – 146.

<sup>3</sup> Bekanntlich war 1727 erstmals in Brandenburg-Preußen in Halle – und gleichzeitig auch an der Universität Frankfurt/Oder – eine Professur für „Ökonomie-, Polizei- und Kammer-sachen“ eingerichtet und damit der Kriegs- und Domänenrat Simon Peter Gasser betraut worden (vgl. E. Schrader, Geschichte der Friedrichs-Universität zu Halle, Bd. 1, Berlin 1894, S. 144; vgl. auch K. Muhs, Zur Geschichte der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Halle, in: 250 Jahre Universität Halle. Streifzüge durch ihre Geschichte in Forschung und Lehre, Halle 1944, S. 150 – 155, hierzu bes. S. 150; vgl. ferner dazu und für die Entwicklung der Nationalökonomie als Fach in Halle A. Timm, Die Universität Halle-Wittenberg. Herrschaft und Wissenschaft im Spiegel ihrer Geschichte, Frankfurt/M. 1960, S. 48 f., 67; R. Lieberwirth, Die Gründung der Universität Halle aus dem Geist des Naturrechts: Die Frühzeit, in: G. Berg und H.-H. Hartwich, Martin-Luther-Universität. Von der Gründung bis zur Neugestaltung nach zwei Diktaturen, Opladen 1994, S. 9 – 25, bes. S. 23). Vgl. dazu jetzt auch die überzeugende ideen- und wissenschaftsgeschichtliche Einordnung der Halleschen Staatswissenschaft des 18. Jahrhunderts bei A. Rüdiger, Zwischen kameralistischer Institutionalisierung und sozialwissenschaftlicher Aufklärung. Zur Wissenschaftsgeschichte der Staatswissenschaft an der Universität Halle im 18. Jahrhundert, Phil. Diss. Universität Halle 1999, S. 136 ff., 230 ff.

gen Schritt zur Institutionalisierung und Professionalisierung getan. Seit Mitte des 19. Jahrhunderts hatte die Statistik als Lehrfach im modernen Sinne zunehmende Bedeutung gewonnen. Zugleich wurden ihre Techniken in praktischen Übungen vermittelt. Daraus entwickelten sich dann Staatswissenschaftliche Seminare, „... in denen die Studenten neben der Arbeit mit statistischen Daten auch ökonomische Themen seminarartig diskutieren konnten. Oft bildete eine kleine Bibliothek den Kern eines solchen Seminars, das die äußere Form eines kleinen Lesesaales trug, der gleichzeitig als Seminarraum diente und der sich häufig in der Wohnung oder im Haus des Professors befand. Am Anfang wurden derartige Seminare privat finanziert, aber bald erhielten sie kleine Zuweisungen öffentlicher Gelder, bis es am Ende des 19. Jahrhunderts eine Frage des Prestiges für jeden Professor wurde, im Rahmen seiner Berufungsverhandlungen auch die Mittel zu fordern, die zur Errichtung eines solchen Seminars nötig waren“<sup>4</sup>. Wenn man bedenkt, daß die Berliner Universität erst 1886 ein derartiges „Staatswissenschaftlich-statistisches Seminar“, ebenfalls im Rahmen der Philosophischen Fakultät, erhielt, so war Halle mit seiner Gründung keineswegs im Rückstand<sup>5</sup>.

## **II. Zwei prägende Persönlichkeiten: Gustav Schmoller und Johannes Conrad**

Johannes Conrad war am 12. 8. 1872 zum ordentlichen Professor für Staatswissenschaften in Halle ernannt worden<sup>6</sup>. „Die Übernahme eines Ordinariats, und zwar damals eines der bedeutendsten in der Nationalökonomie, war natürlich für mich ein ganz gewaltiger Schritt ...“, sollte er später in seinen Lebenserinnerungen schreiben<sup>7</sup>. Sein Vorgänger auf diesem Lehrstuhl war kein geringerer als Gustav Schmoller gewesen, der zweifellos herausragendste Vertreter der sogenannten Jün-

---

<sup>4</sup> K. H. Hennings, Aspekte der Institutionalisierung der Ökonomie an deutschen Universitäten, in: Norbert Waszek (Hrsg.), Die Institutionalisierung der Nationalökonomie an deutschen Universitäten. Zur Erinnerung an Klaus Hinrich Hennings (1937–1986), St. Katharinen 1988, S. 43–54, Zitat S. 51 f.

<sup>5</sup> Vgl. F. Zschaler, Vom Heilig-Geist-Spital zur Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät. 110 Jahre Staatswissenschaftlich-statistisches Seminar an der vormals königlichen Friedrich-Wilhelms-Universität. 90 Jahre Handels-Hochschule Berlin, Berlin/Heidelberg/New York 1997, S. 43. Der Historiker Alexander Brückner, der um 1870 ein – nie veröffentlichtes – Manuskript „Über die historischen Übungen an deutschen Universitäten“ [handschriftl. Ms in: UB Tübingen, Handschrift Md 784 IIIa] verfaßte, erwähnt darin u. a., „... daß es nur ein staatswissenschaftliches Seminar giebt u. zwar in Jena“ (ebenda, Bl. 68; ich bin meinem Kollegen H.-J. Pandel, der mir eine Kopie dieses Textes zur Verfügung gestellt hat, zu großem Dank verpflichtet).

<sup>6</sup> Universitätsarchiv Halle [im Folgenden abgekürzt als UAH], PA 5200 (Personalakte Johannes Conrad): „Personalbogen des ordentlichen Professors der philosophischen Fakultät an der Universität zu Halle a.S. Geh.Reg.Rath Dr. Johannes Conrad“.

<sup>7</sup> J. Conrad, Lebenserinnerungen. Aus seinem Nachlaß herausgegeben von Else Kesten-Conrad und Herbert Conrad, als Manuskript gedruckt, o.J. [1917], S. 122.

geren Historischen Schule der Nationalökonomie. Er dominierte das Fach in Deutschland von den 1880er Jahren bis zum Ersten Weltkrieg wie kein anderer<sup>8</sup>. Schmoller, der im Sommer 1872 an die unter deutscher Ägide wiedergegründete Universität Straßburg berufen worden war, hatte offenbar für Conrad als seinen Nachfolger plädiert. Conrad, bis dahin Extraordinarius in Jena, war sich der wissenschaftlichen Bedeutung seines Vorgängers durchaus bewußt. Hinzu kam für ihn noch, daß Schmoller „... in Halle eine große Rolle gespielt hatte, nicht nur an der Universität, sondern auch als Stadtverordneter und in der ganzen Gesellschaft der Stadt“<sup>9</sup>.

Halle war in der Tat eine wichtige Station im Karriereverlauf Schmollers gewesen. 1838 in Heilbronn geboren, wurde er nach Studien an der Universität Tübingen und einem anschließenden Referendariat am württembergischen Statistischen Landesamt in Stuttgart „1864, noch ehe er sich habilitiert hatte, auf Grund seiner ersten Arbeiten, 26jährig, als außerordentlicher Professor nach Halle berufen“<sup>10</sup>. 1862 hatte Schmoller eine Arbeit über den Handelsvertrag des Zollvereins mit Frankreich veröffentlicht, in der er Stellung zugunsten des damals freihändlerisch orientierten Preußen und gegen dessen Rivalen Österreich bezog. Damit konnte er im seinerzeit großdeutsch und schutzzöllnerisch orientierten Württemberg nicht weiterkommen. Der Ruferteilung nach Halle, wo er nach dem anfänglichen Extraordinariat bereits 1865 nach dem Tod seines Vorgängers Eiselen den freiwerdenden Lehrstuhl erhielt, dürfte die Position, die Schmoller bezogen hatte, zumindest nicht geschadet haben; zugleich war sie aber unter diesen Umständen wahrscheinlich auch ein willkommener Rettungsanker. In den 1860er Jahren waren „Schmollers politische Vorstellungen [...] auf das Ziel der nationalen Einigung ausgerichtet“, der Nationalliberalen Partei gehörten bei ihrer Gründung 1866 seine Sympathien<sup>11</sup>. Während seiner gesamten Zeit in Halle war Schmoller Mitglied der Stadtverordnetenversammlung<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Vgl. G. Schmolders, Historische Schule, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd. 4, Stuttgart/New York/Tübingen/Göttingen/Zürich 1978, S. 69–73, hierzu bes. S. 70 f.; zu Schmoller als Persönlichkeit und Wissenschaftler vgl. vor allem O. Hintze, Gustav Schmoller. Ein Gedenkblatt, in: ders., *Soziologie und Geschichte*, hg. v. G. Oestreich, 2. Aufl. Göttingen 1964 [erstmalig als Vortrag 1919], S. 519–543; R. vom Bruch, Gustav Schmoller, in: W. Riepe (Hrsg.), *Berlinische Lebensbilder*, Bd. 3, Berlin 1987, S. 175–193; K. H. Kaufhold, Gustav von Schmoller (1838–1917) als Historiker, Wirtschafts- und Sozialpolitiker und Nationalökonom, *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, 75 (1988), S. 217–252. Zu Schmollers theoretischer Ausrichtung sowie zu seiner Stellung innerhalb des Wissenschaftsbetriebs und insbesondere des Vereins für Socialpolitik vgl. D. Lindenlaub, Richtungskämpfe im Verein für Socialpolitik (*Beihefte der Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, H. 52/53), Wiesbaden 1967, Teil I, S. 84 ff.

<sup>9</sup> J. Conrad, Lebenserinnerungen, S. 122.

<sup>10</sup> O. Lehmann, Die Nationalökonomie an der Universität Halle im 19. Jahrhundert, Halle 1935, S. 135 f.

<sup>11</sup> D. Lindenlaub, Richtungskämpfe, Teil I, S. 158 f. (Zitat S. 158).

<sup>12</sup> O. Lehmann, Die Nationalökonomie, S. 154.



Wichtigstes wissenschaftliches Ergebnis seines Hallenser Aufenthaltes war der Band *Zur Geschichte der deutschen Kleingewerbe im 19. Jahrhundert*, der 1870 im Verlag der Buchhandlung des Waisenhauses erschien<sup>13</sup>. In der Vorrede stellt der Autor programmatisch fest, „eine unbefangene Forschung“ habe [...] „frei von allen Schultheorien und Interessen, nur von den Dingen selbst auszugehen [...]“. Sie hat nicht den Parteien zu dienen, sondern über ihnen zu stehen, sie hat nur einen Zweck, den – ehrlich und mit Anstrengung aller ihrer Mittel nach Wahrheit zu streben“. In derselben Vorrede bezeichnet Schmoller es als sein Ziel,

„[...] über die Theorien Adam Smith's wahrhaft hinauszukommen – hinauszukommen nicht durch allgemeine Deklamationen, durch unwahre Anpreisungen vergangener Zeiten und überlebter Institutionen, sondern durch die exakte Forschung, welche die einzelnen Gebiete nach einander durch emsige Arbeit klarlegend, den großen Gedanken des Zusammenhangs aller sozialen Probleme doch immer festhält, vor Allem den Grundgedanken einer tiefen Auffassung, die Überzeugung von der nothwendigen Einheit und Verknüpfung des wirthschaftlichen mit dem sittlichen Leben der Völker immer vor Augen behält“<sup>14</sup>.

Mit diesem „Beitrag zur ethischen Begründung der Nationalökonomie“, wie Schmoller ihn an dieser Stelle explizit formulierte<sup>15</sup>, knüpfte Schmoller sicher in vieler Hinsicht an „der eigenen deutschen Staatsrechtstradition [an], die, im Bereich der ökonomischen Theorie, durch die cameralistische oder Policy-Wissenschaft bis in die ersten [sic] Hälfte des 19. Jahrhunderts ihre Wirkung entfaltete“<sup>16</sup>. In dieser spezifischen Tradition stehend betrachtete Schmoller den Staat nicht als bloße „Zweckgemeinschaft“ sondern als „formelle Institution“, die als solche wiederum alle Mitglieder der Staatsgemeinschaft – und damit also auch der Gesellschaft – umschließt<sup>17</sup>. Staatliche Sozialpolitik, die durch die „ethische Nationalökonomie“ Schmollers und seiner Mitstreiter aus Wissenschaft und Praxis – so Lindenlaub – „methodisch überhaupt erst möglich gemacht“ wurde<sup>18</sup>, sollte einer Gefährdung der Gesellschaftsordnung durch den revolutionären Sozialismus einerseits und das schrankenlose Besitzdenken der Kapitaleigner andererseits mit Hilfe gezielter Reformen entgegenwirken. Preußische Monarchie und preußischer Staat schienen Schmoller dafür die besten Garantien bieten zu können. In den abschließenden Zeilen seines in Halle entstandenen Werkes über die deutschen Kleingewerbe hat er dies eindeutig formuliert – und seit den 1880er Jahren dann immer wieder bekräftigt:

<sup>13</sup> In der Vorrede zu diesem Band erwähnt Schmoller, daß „etwa die Hälfte“ des Inhalts bereits zuvor in der Zeitschrift *Der Arbeiterfreund* erschienen sei (G. Schmoller, *Zur Geschichte der deutschen Kleingewerbe im 19. Jahrhundert*, Halle 1870, S. V).

<sup>14</sup> Ebenda, S. XII f.

<sup>15</sup> Ebenda, S. XIII.

<sup>16</sup> B. P. Priddat, *Die andere Ökonomie. Eine neue Einschätzung von Gustav Schmollers Versuch einer „ethisch-historischen“ Nationalökonomie im 19. Jahrhundert*, Marburg 1995, S. 152.

<sup>17</sup> Ebenda, S. 153 ff.

<sup>18</sup> D. Lindenlaub, *Richtungskämpfe*, Teil I, S. 4.

„Wenn es wahr ist, daß ein Staat nur durch die Grundsätze sich erhalten kann, durch die er groß geworden, so hat der preußische Staat vor allen die Pflicht, einerseits an der Spitze zu bleiben jedes geistigen und sittlichen Fortschritts, jeder gesunden politischen Freiheit, aber andererseits die schönste Pflicht jeder Regierung, die Initiative für das Wohl der untern Klassen nicht aus seiner Hand zu geben. Er hat die besitzenden Klassen durch Heranziehung zu einer wahrhaften Selbstregierung, zu den sittlichen Pflichten des Staats- und Gemeindeamts zu erheben über die kurzfristig egoistische Sphäre nächstliegender Interessen bis zu der sittlichen Höhe gesellschaftlicher Pflichterfüllung; er hat daneben selbst seinen Einfluß und seine Macht zu brauchen, die Nothleidenden zu schützen, die Ungebildeten zu heben und zu erziehen, die Nichtbesitzenden gegen den Egoismus und die Kurzsichtigkeit der Besitzenden, gegen diese Laster, welche immer und immer wieder hervorbrechen, zu schützen. Immer haben die großen preußischen Regenten das gethan. Immer haben sie darum vor Allem für große Fürsten gegolten. *Le roi des Prusses était toujours un roi des gueux!*“<sup>19</sup>.

Von diesen programmatischen Äußerungen einmal abgesehen, versucht Schmoller in eben diesem Werk, auf der Grundlage ausgedehnten empirischen Materials den Nachweis zu führen, daß die preußische Gewerbegesetzgebung, insbesondere die schrittweise Einführung der Gewerbefreiheit seit 1807/1810, in ihren Auswirkungen nicht überschätzt werden dürfe im Vergleich zum Einfluß der allgemeinen technischen und wirtschaftlichen Entwicklung, die man mit dem Begriff der Industrialisierung schlagwortartig umschreiben kann. Friedrich Lenger zufolge blieben jedoch insgesamt gesehen die politische Resonanz und „auch die wissenschaftlichen Folgewirkungen der Schmollerschen Studie [...] eng begrenzt. Und dies wohl nicht zuletzt, weil sein Buch allem empirischem Reichtum und aller gewerbespezifischer Differenzierung zum Trotz eher wenig begriffliche Anknüpfungspunkte bot“<sup>20</sup>. Es scheint jedenfalls festzustehen, daß der Paradigmenwechsel, den Schmoller mit diesem Band einleitete und den kurz nach ihm auch andere prominente Ökonomen wie Brentano, Wagner und Schönberg in ihren Publikationen in Angriff nahmen, bei den Vertretern der Freihandelslehre erst mit geraumer Verspätung zur Kenntnis genommen wurde<sup>21</sup>.

Den Grund für den relativ schwachen Widerhall dieser Studie – immerhin dürfte sie Schmoller, zusammen mit anderen, aber durchweg weniger umfangreichen Veröffentlichungen den Straßburger Lehrstuhl eingebracht haben – wird man auch in der Tatsache suchen müssen, daß der Resonanzboden fehlte, den wenig später der Verein für Socialpolitik bieten konnte. An dem Interesse, das diese Gruppierung in der Öffentlichkeit des Zweiten deutschen Kaiserreichs fand, kann kein Zweifel bestehen; in der Tat war sie „nach Auflösung des wirtschaftsliberalen Kongresses

<sup>19</sup> G. Schmoller, Zur Geschichte der deutschen Kleingewerbe, S. 703 f.

<sup>20</sup> F. Lenger, Die Gewerbegehaltsschreibung der Historischen Schule. Einige zentrale Konzepte und ihr sozialpolitischer Kontext, in: ders. (Hrsg.), Handwerk, Hausindustrie und die historische Schule der Nationalökonomie. Wissenschafts- und gewerbegehaltliche Perspektiven, Bielefeld 1998, S. 9 – 18 (Zitat S. 10).

<sup>21</sup> Vgl. V. Hentschel, Die deutschen Freihändler und der volkswirtschaftliche Kongreß 1858 bis 1885, Stuttgart 1975, S. 194.

der deutschen Volkswirte im Jahre 1885 der einzige umfassende deutsche national-ökonomische Kongreß von Bedeutung“<sup>22</sup>. Schmollers Absicht war es jedenfalls gewesen, zu diesem Kongreß ein Gegengewicht „zwar auf breiter Grundlage, aber eben doch nicht als politische Partei“ zu schaffen<sup>23</sup>. In dem hier behandelten Zusammenhang sollte uns noch interessieren, daß die Vorbesprechung für die Gründung des Vereins für Socialpolitik am 8. Juli 1872 in Halle im Hotel Stadt Hamburg stattfand<sup>24</sup> und daß Schmoller, der kurz vor seinem Weggang nach Straßburg stand, dabei eine führende Rolle zukam<sup>25</sup>. Bekanntlich wurde der Verein nach seiner Gründungssitzung am 6. und 7. Oktober desselben Jahres in Eisenach am 13. Oktober des folgenden Jahres offiziell als Verein konstituiert<sup>26</sup>. In seiner Eröffnungsrede zur ersten Tagung in Eisenach am 6. 10. 1872 stellte Schmoller die „soziale Frage“ allen anderen Gegenwartsproblemen voran und kam dann zum Schluß:

„Wir glauben, daß eine zu große Ungleichheit der Vermögens- und Einkommensverteilung, daß ein erbitterter Klassenkampf mit der Zeit auch alle freien politischen Institutionen vernichten muß, und uns wieder der Gefahr einer absolutistischen Regierung entgegenführt. Schon darum glauben wir, daß der Staat einer solchen Entwicklung nicht gleichgültig zusehen dürfe“<sup>27</sup>.

Zeitgleich mit den Gründungsvorbereitungen für den Verein für Socialpolitik wurde, wie schon erwähnt, „in die philosophische Facultät unter dem 12. August [1872] der bisherige ausserordentliche Professor in Jena Dr. Johannes Conrad als ordentlicher Professor für Staatswissenschaften an die Stelle des nach Strassburg berufenen Professor Schmoller“ berufen<sup>28</sup>. Conrad war 1839 in Borkau in Westpreußen als Sohn eines bürgerlichen Gutsbesitzers geboren worden. „Seine ganze Kindheit hat Conrad auf dem Lande zugebracht und auch, als er mit 12 Jahren auf das Danziger Gymnasium kam, brachte er die Ferien stets auf dem väterlichen Gute zu. [...] Dieses enge Verwachsensein mit der Landwirtschaft war für Conrads Entwicklungsgang von der größten Bedeutung“, wie der seinerzeit bekannte Nationalökonom Karl Diel in einem Nachruf 1915 in den *Jahrbüchern*

<sup>22</sup> D. Lindenlaub, *Richtungskämpfe*, Teil I, S. 7 f.

<sup>23</sup> A. Müssiggang, *Die soziale Frage in der historischen Schule der deutschen Nationalökonomie*, Tübingen 1968, S. 149.

<sup>24</sup> Vgl. E. Conrad, *Der Verein für Sozialpolitik und seine Wirksamkeit auf dem Gebiet der gewerblichen Arbeiterfrage*, Jena 1906, S. 57. Nach Else Conrad, Tochter von Johann Conrad, die diese Studie verfaßt hat, waren bei der Vorbesprechung in Halle u. a. die Nationalökomenen Roscher, Hildebrand, Wagner, Conrad, Knapp, Brentano und Schmoller anwesend.

<sup>25</sup> Dies betont O. Lehmann, *Die Nationalökonomie*, S. 163 (Anm. 248).

<sup>26</sup> Vgl. E. Conrad, *Der Verein für Sozialpolitik*, S. 63 sowie O. Lehmann, *Die Nationalökonomie*, S. 163 f.

<sup>27</sup> G. Schmoller, *Historisch-ethische Nationalökonomie als Kulturwissenschaft. Ausgewählte methodologische Schriften*, hg. v. Heino Heinrich Nau, Marburg 1998, S. 73.

<sup>28</sup> *Chronik der Königlichen Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg für die Zeit vom 12. Juli 1872 bis 31. December 1872*, Halle [1874], S. 4.

für *Nationalökonomie und Statistik*, damals meist *Conrads Jahrbücher* genannt, schrieb<sup>29</sup>. Conrads Jugend war überschattet von einer chronischen Krankheit – möglicherweise Gelenkrheumatismus –, die ihn, auch wenn sie später nicht mehr so heftig auftrat, zeitweise schwer behinderte. Ihretwegen mußte er seinen ursprünglichen Berufswunsch, praktischer Landwirt zu werden, trotz einer auf verschiedenen ostelbischen Gütern absolvierten Lehrzeit aufgeben<sup>30</sup>. Ende 1860 ging er zum Studium nach Berlin, wo er zunächst eher ein *studium generale* mit naturwissenschaftlichem Schwerpunkt absolvierte. Ab 1862 in Jena, und zwischendurch für ein Semester wieder in Berlin, konzentrierte er sich zunehmend auf das Fach Nationalökonomie, das in Jena in erster Linie von Bruno Hildebrand, einem der Hauptvertreter der sogenannten Älteren Historischen Schule<sup>31</sup>, gelehrt wurde. Für Johannes Conrads späteres Wirken in Halle war sicher von Bedeutung, wie er noch im Abstand eines halben Jahrhunderts Hildebrands Lehre in Jena in seinen *Lebenserinnerungen* beurteilte:

„Das Seminar von Hildebrand war großzügig angelegt und damals einzig in seiner Art. Er suchte möglichst zu größeren Arbeiten anzuregen und unterstützte die Durchführung derselben, indem er sie teilweise oder ganz in den Seminarsitzungen vortragen ließ, sie kritisierte und uns zeigte, wie man solche Aufgaben durchzuführen habe. Dann warf er auch mit Vorliebe Fragen auf und regte uns zur unmittelbaren Beantwortung an. Niemals trat er dabei ausführlich dozierend auf, sondern suchte uns zum Reden zu bringen. Wir wurden dadurch zu intensiver Denkarbeit veranlaßt, auf die Schwierigkeit der Probleme aufmerksam gemacht, mehr noch durch die Unvollkommenheit der Schüler als durch die schlagende Auseinandersetzung des Lehrers“<sup>32</sup>.

1864 promovierte Conrad in Jena mit einer Arbeit über „Liebigs Ansicht von der Bodenerschöpfung und ihre geschichtliche, statistische und nationalökonomische Begründung“.

In dieser Arbeit hinterfragte Conrad kritisch die These Liebigs, daß der Niedergang verschiedener antiker Reiche, unter anderem auch des römischen, durch Bodenerschöpfung infolge mangelnder Düngung zustande gekommen sei. Indem er auf die zahlreichen anderen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Einflußfaktoren hinwies, die für den jeweiligen Zusammenbruch eine Rolle gespielt haben konnten, wies Conrad Liebigs monokausalen Erklärungsversuch zurück<sup>33</sup>. 1868 habilitierte sich Conrad in Jena mit einer Arbeit zur Kritik der laufenden

<sup>29</sup> K. Diehl, Johannes Conrad, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 104 (1915), S. 737–762 (Zitate S. 737 f.)

<sup>30</sup> Vgl. dazu und im Folgenden J. Conrad, *Lebenserinnerungen*, S. 30 ff.

<sup>31</sup> Vgl. C. Meitzel, Hildebrand, Bruno, in: *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3. Aufl., Bd. 5, Jena 1910, S. 463 f.; C. Brinkmann, Hildebrand, Bruno, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 5, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1956, S. 119; D. F. Lindenfeld, The myth of the older historical school of economics, *Central European History* 26 (1993), S. 405–416.

<sup>32</sup> J. Conrad, *Lebenserinnerungen*, S. 63.

<sup>33</sup> Vgl. K. Diehl, Johannes Conrad, S. 739 ff.



Agrarstatistik, worin er vor allem auf die Notwendigkeit von Mikroerhebungen auf betrieblicher Ebene hinwies. 1870 wurde er dort auch zum Extraordinarius ernannt. Im selben Jahr heiratete er die Tochter seines Lehrers Hildebrand und im Jahr darauf wurde er Mitglied der Jenenser Stadtverordnetenversammlung. 1871/72 wurde Conrad auch in das Herausgebergremium der 1863 von seinem Schwiegervater begründeten *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* aufgenommen. Nach dem Tod Hildebrands im Jahr 1878 wurde Conrad deren Hauptherausgeber. Mit dem neu hinzugekommenen jungen Gustav Fischer, der den bisherigen Verlag der *Jahrbücher* Ende 1877 in Jena übernahm, kam es in den folgenden Jahrzehnten dann zu einer ausgesprochen engen und fruchtbaren Zusammenarbeit<sup>34</sup>.

Nach Halle berufen wurde Conrad vor allem, „weil der landwirtschaftliche Unterricht unter Julius Kühn zahlreiche junge Landwirte nach Halle gezogen hatte und man daher einen Nationalökonom wünschete, der auch auf landwirtschaftlichem Gebiete bewandert war“<sup>35</sup>. Agrarstatistik und Agrarpolitik waren dann auch die Gebiete, auf die sich Conrads Forschungsinteresse in den folgenden vier Jahrzehnten seiner Tätigkeit in Halle konzentrierte<sup>36</sup>. Dazu gehörten Betriebsvergleiche anhand von Beispielen aus dem mittleren und großen ostelbischen Grundbesitz, Untersuchungen zur Entwicklung der Getreidepreise und zu den Getreidezöllen. Letztere standen seit Bismarcks handelspolitischer Wende des Jahres 1879 jahrelang im Mittelpunkt der politischen und wirtschaftlichen Debatten des Kaiserreiches<sup>37</sup>. Conrad, der im Verein für Socialpolitik zeitlebens zum „rechten Flügel“ gezählt wurde<sup>38</sup> und, liest man seine *Lebenserinnerungen*, mit seiner durch und durch konservativen Lebenseinstellung als typischer Vertreter der „German mandarin intellectuals“ betrachtet werden kann<sup>39</sup>, trat aus der Nationalliberalen Partei aus wegen deren Unterstützung einer seiner Meinung nach überzogenen agrarischen Schutzzollpolitik<sup>40</sup>. In dieser, aber auch nur in dieser Hinsicht unterschied er sich eindeutig von der Mehrheit der „älteren Generation“ der sogenannten „Kathedersozialisten“, die in Wirklichkeit – wie es das oben erwähnte Beispiel

<sup>34</sup> Vgl. J. Conrad, *Lebenserinnerungen*, S. 101 ff., 116 ff.; vgl. auch F. Lütge, Zum hundertsten Geburtstag der ‚Jahrbücher‘, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 175 (1963), S. 1–11, hierzu bes. S. 8 f.

<sup>35</sup> K. Diehl, Johannes Conrad, S. 742.

<sup>36</sup> Zu Conrads wissenschaftlichem Werk vgl. die Würdigung ebenda, S. 742 ff.

<sup>37</sup> Vgl. dazu H. Böhme, *Deutschlands Weg zur Großmacht. Studien zum Verhältnis von Wirtschaft und Staat während der Reichsgründungszeit 1848–1881*, Köln/Berlin 1966, S. 530 ff.

<sup>38</sup> D. Lindenlaub, *Richtungskämpfe*, Teil I, S. 222, Teil II, S. 418 (von dort auch das Zitat).

<sup>39</sup> Vgl. F. Ringer, *The decline of the German mandarins. The German academic community, 1890–1933*, Cambridge, Mass. 1969. Für eine „sozialgeschichtliche Fundierung“ der Thesen Ringers bezüglich der Gelehrten im wilhelminischen Deutschland plädiert F. Lenger, Werner Sombart 1863–1941. Eine Biographie, München 1994, S. 11.

<sup>40</sup> Vgl. K. Diehl, Johannes Conrad, S. 757 f.

Schmollers deutlich genug zeigt – ausgezogen waren, um die „sozialistische Gefahr“ mit den Mitteln der Sozialpolitik zu bekämpfen<sup>41</sup>. Inzwischen hatte es nämlich 1879 eine Gruppe von Industrieunternehmern geschafft, „... die Generalversammlung des Vereins [für Sozialpolitik, P.H.] in Frankfurt zum Sammelpunkt der schutzzöllnerischen Interessen zu machen“<sup>42</sup>. Zunächst recht entschieden gegen die Agrarzollgesetzgebung des Jahres 1879 eingestellt, rückte Conrad im Lauf der 1880er und frühen 1890er Jahre allmählich von dieser Position ab und befürwortete einen gemäßigten Zollschatz für Getreide<sup>43</sup>. Sicher der Wahrheit entsprechend, aber vielleicht allzu sehr beschwichtigend hat Karl Diehl in seinem Nachruf auf Conrad dessen Haltung in der Getreidezollfrage so umschrieben: „Mit seiner allem Doktrinarismus abgewandten Haltung in dieser Frage hängt es auch zusammen, daß seine praktische Stellungnahme zu den einzelnen gesetzgeberischen Vorschlägen auf diesem Gebiet gewisse Wandlungen zeigt“<sup>44</sup>. Unter Bismarcks Nachfolger Caprivi wurde Conrad mehrmals von diesem Reichskanzler als Ratgeber besonders in Agrarzollfragen hinzugezogen. In seinen *Lebenserinnerungen* hat er diese Zusammentreffen unter anderem wie folgt geschildert:

„Die Hauptfrage, um die es sich handelte, war die: Kann die Landwirtschaft eine Ermäßigung der Zölle ertragen, oder liegt die Gefahr einer verschärften Agrarkrise vor? Ich glaubte mit aller Entschiedenheit mich dahin aussprechen zu können, daß die Landwirtschaft im Moment nicht bedroht sei, sondern mir im Gegenteil die Preise übermäßig hoch erschienen, so daß die Herabsetzung des Zolles als eine Gerechtigkeit und Notwendigkeit zu bezeichnen sei, während auf der anderen Seite die fortdauernde Steigerung des Wertes des Grund und Bodens eine Gefahr für die Zukunft bedeute“<sup>45</sup>.

Caprivis Außenhandelspolitik zu Beginn der 1890er Jahre war auf Ausgleich der deutschen Interessen mit denen seiner wichtigsten Handelspartner gerichtet. Ein insgesamt abgemilderter Agrarprotektionismus sollte dazu beitragen, daß bei der Ausfuhr industrieller Erzeugnisse größere Zugeständnisse der jeweiligen Gegenseite zu erzielen waren<sup>46</sup>. Auch wenn ein direkter Einfluß auf die Tagespolitik im Falle der Gespräche mit Caprivi kaum abzuschätzen ist, könnte Conrad den Reichskanzler doch in seinen Absichten zumindest bestärkt haben. Ganz im Sinne seiner liberal-konservativen Ansichten hat Conrad auch gegen die überkommene ersatzfeudale Institution der Fiedeikommisse Stellung bezogen, da sie seiner Mei-

<sup>41</sup> Der polemische Begriff „Kathedersozialisten“ war erstmals Ende 1871 von einem führenden Vertreter der „Freihändler“, Heinrich Bernhard Oppenheim, in einem Zeitungsartikel verwendet worden (vgl. E. Conrad, Der Verein für Sozialpolitik, S. 37; vgl. auch V. Hentschel, Die deutschen Freihändler, S. 193).

<sup>42</sup> D. Lindenlaub, Richtungskämpfe, Teil I, S. 45.

<sup>43</sup> Vgl. ebenda, S. 744 ff.

<sup>44</sup> K. Diehl, Johannes Conrad, S. 745.

<sup>45</sup> J. Conrad, Lebenserinnerungen, S. 198.

<sup>46</sup> Vgl. R. Weitowitz, Deutsche Politik und Handelspolitik unter Reichskanzler Leo von Caprivi 1890–1894, Düsseldorf 1978, bes. S. 41, wo neben Conrad auch Schmoller als Ratgeber Caprivis erwähnt wird.

nung nach die „Latifundienbildung“ begünstigte und keineswegs geeignet war, unternehmerische Leistungen auf dem Agrarsektor hervorzubringen<sup>47</sup>.

Karl Diehl, der Conrad aus seiner eigenen Dozentenzeit in Halle sicher gut gekannt haben muß, stellte 1915 im Nachruf auf den kurz zuvor Verstorbenen fest: „Zweifelloso lag Conrads stärkste Befähigung auf pädagogischem Gebiet; seine größten Leistungen waren die, die er als akademischer Lehrer vollbracht hat“<sup>48</sup>. In seinem mehrbändigen Lehrbuch, dem *Grundriß zum Studium der politischen Ökonomie*, konstatiert Conrad selbst im Vorwort: „Wie ich meine Hauptlebensaufgabe stets nur in der Lehrtätigkeit gesehen habe, so prätiere ich auch hiermit nicht, die Wissenschaft wesentlich zu fördern. Ich habe vielmehr nur versucht, was ich als Gemeingut der Wissenschaft ansehe, übersichtlich zusammenzufassen, wobei doch der Natur unserer Wissenschaft gemäß der individuelle Standpunkt zur Geltung kommt“<sup>49</sup>. Der *Grundriß* beruhte auf den Vorlesungsskripten Conrads und sollte nach den Worten des Autors „... nicht ein Lehr- und Handbuch ersetzen“, da er die gängige Literatur zu den einzelnen im Text behandelten Themen, um den Charakter eines Einführungstextes zu erhalten, „möglichst beschränkt“ habe<sup>50</sup>. In den ersten drei Teilen – „Nationalökonomie“, „Volkswirtschaftspolitik“ und „Finanzwissenschaft“ – erstmals 1896–99 erschienen, später dann durch einen vierten Teil in drei Bänden, der der Statistik gewidmet war, ergänzt, erlebte Conrads *Grundriß*, der nach seinem Tode im Jahr 1915 von dessen Schüler Albert Hesse bearbeitet und herausgegeben wurde, allein bis zum Beginn der Zwanziger Jahre neun Auflagen. Diehl zufolge war er als Lehrbuch „außerordentlich weit verbreitet und [...] an Universitäten, wie auch Handelshochschulen, technischen und landwirtschaftlichen Hochschulen besonders beliebt zur Vorbereitung für Examina“. In Diehls Urteil war „unter diesen Grundrissen [...] der über Volkswirtschaftspolitik der gelungenste, wie auch diese Vorlesung die beste Conrads war. Der erste Teil, der die theoretische Nationalökonomie enthält, tritt dagegen an Bedeutung zurück, wie überhaupt Conrad die Beschäftigung mit begrifflichen theoretisch-abstrakten Problemen nicht lag“<sup>51</sup>. Diesem Urteil zuzustimmen wird dem, der sich diese Bände näher anschaut, nicht schwerfallen: Selbst für die – im Vergleich beispielsweise zur gleichzeitig sich entfaltenden sogenannten „österreichischen Schule“ – analytisch bescheidenen Ansprüche der „jüngeren historischen Schule“<sup>52</sup>, so wie sie sich beispielsweise darstellte in Schmollers *Grundriß der all-*

<sup>47</sup> J. Conrad, Fideikommiss (volkswirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung), in: *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3. Aufl., Bd. 4, Jena 1909, S. 116–124.

<sup>48</sup> K. Diehl, Johannes Conrad, S. 750.

<sup>49</sup> J. Conrad, *Grundriß zum Studium der politischen Ökonomie*, Teil I, 9. erw. u. erg. Aufl. hg. v. A. Hesse, Jena 1920, S. III (hier wird zitiert aus Conrads Vorwort zur dritten Auflage aus dem Jahre 1900).

<sup>50</sup> Ebenda.

<sup>51</sup> K. Diehl, Johannes Conrad, S. 751 f.

<sup>52</sup> Vgl. dazu u. a. H. D. Kurz, Die deutsche theoretische Nationalökonomie zu Beginn des 20. Jahrhunderts zwischen Klassik und Neoklassik, in: B. Schefold, *Studien zur Entwicklung*

*gemeinen Volkswirtschaftslehre*, der in erster Auflage nur wenige Jahre später herauskam<sup>53</sup>, mußte Conrads Darstellung recht anspruchslos wirken. Bekanntlich ist Schmollers Beitrag zur Entwicklung der Wirtschaftswissenschaften in den dogmengeschichtlichen Beiträgen der letzten Jahrzehnte fast durchweg kritisch gesehen worden<sup>54</sup>; nur in jüngster Zeit wurde im Lichte institutionentheoretischer Ansätze versucht, ihm mehr Gerechtigkeit widerfahren zu lassen<sup>55</sup>. Anders die Historiker, die inzwischen Schmollers prägende Rolle für eine „Nationalökonomie als (historische) Kulturwissenschaft“ unterstreichen, deren „Referenzsystem nicht theoretisch begreifbare und gesetzlich zu definierende ökonomische Prozesse, sondern die Totalität der verstehbaren Kulturerscheinungen bildeten“<sup>56</sup>.

Conrad ist in diesen dogmengeschichtlichen Debatten und Darstellungen, wenn überhaupt, dann immer nur beiläufig genannt worden. Schumpeter erwähnt ihn lediglich als „erfolgreiche[n] Lehrer“ und „liebenswürdige[n] Mentor vieler amerikanischer Besucher“<sup>57</sup>. Im Nachruf auf Conrad hatte Diehl bereits darauf hingewiesen, daß „das Conradsche Seminar [...] auch stark von Ausländern besucht [wurde], unter ihnen war eine besonders große Zahl von Amerikanern. [...] Viele nationalökonomische Lehrstühle an amerikanischen Universitäten sind von Schülern Conrads besetzt, und das staatswissenschaftliche Seminar der Universität

---

der ökonomischen Theorie VIII (*Schriften des Vereins für Socialpolitik*, NF Bd. 115/VIII), Berlin 1989, S. 11–61, hierzu bes. S. 14 ff.

<sup>53</sup> G. Schmoller, *Grundriß der allgemeinen Volkswirtschaftslehre*, 2 Bde. Leipzig 1900.

<sup>54</sup> Bemerkenswert ausgeglichen das Urteil Schumpeters zur „Jüngeren Historischen Schule“: „Viele Arbeiten waren zweifellos dürftig. In ihrer Gesamtheit aber stellten sie zweifellos einen gewaltigen Fortschritt hinsichtlich der Exaktheit der Kenntnisse über die soziale Entwicklung dar“ (J. A. Schumpeter, *Geschichte der ökonomischen Analyse*, Teil 2, Göttingen 1965, S. 989). Weitaus negativer das Urteil von Edgar Salin, der einen generellen „Mangel an theoretischer Schulung“ feststellt und dies auch an einem konkreten, uns in diesem Zusammenhang interessierenden Beispiel illustriert: „Dieser Mangel ward in seiner ganzen Schwere fühlbar an dem Tag, da Schmoller den Verein für Socialpolitik ins schutzzöllnerische Lager führte“, ohne „... diesen Schritt *theoretisch* zu begründen oder abzulehnen“ sondern lediglich im Vertrauen auf Bismarcks staatsmännisches Geschick (E. Salin, *Politische Ökonomie. Geschichte der wirtschaftspolitischen Ideen von Platon bis zur Gegenwart*, Tübingen/Zürich 1967, S. 144, 143). Negativ auch das Urteil von Walter Eucken, der der Historischen Schule „Versagen“ vorwirft, da die „unmittelbare Anschauung“ keineswegs zur Gewinnung einer theoretischen Fragestellung führe (W. Eucken, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, 6. Aufl. Berlin/Göttingen/Heidelberg 1950, S. 19 f.). Vorsichtiger die Beurteilung bei G. Stavenhagen, *Geschichte der Wirtschaftstheorie*, 2. Aufl. Göttingen 1957, S. 183 ff.

<sup>55</sup> Vgl. vor allem B. P. Priddat, *Die andere Ökonomie*, bes. S. 277 ff.

<sup>56</sup> R. vom Bruch, *Nationalökonomie zwischen Wissenschaft und öffentlicher Meinung im Spiegel Gustav Schmollers*, in: P. Schiera und F. Tenbruck (Hrsg.), *Gustav Schmoller e il suo tempo: la nascita delle scienze sociali in Germania e in Italia*/Gustav Schmoller in seiner Zeit: die Entstehung der Sozialwissenschaften in Deutschland und Italien (*Annali dell' Istituto storico italo-germanico in Trento/Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient, Contributi/Beiträge*, H. 5), Bologna/Berlin 1989, S. 153–180 (Zitate S. 154 u. 169).

<sup>57</sup> J. A. Schumpeter, *Geschichte der ökonomischen Analyse*, Teil 2, S. 1038.



Philadelphia ziert das Bild Conrads“<sup>58</sup>. Tatsächlich war Conrad 1896 für drei Monate in die U.S.A. gereist. In seinem Antrag auf Beurlaubung hatte er dem preußischen Kultusminister angekündigt, er wolle in den Vereinigten Staaten „das dortige höhere Unterrichtswesen [...] studiren“. Aus der Begründung zu diesem Antrag gehen im übrigen Conrads Forschungsinteresse und „induktiver“ methodischer Ansatz klar hervor:

„Der Besuch Amerikas ist ohnehin für einen Nationalökonomen, der es sich zur Aufgabe gemacht hat, hauptsächlich die praktischen Fragen zu bearbeiten, von der höchsten Bedeutung und für mich fast unerlässlich, als Ergänzung zu meinen bisherigen Studienreisen, die bereits den größten Theil Europas betrafen. Ich folge dabei der Einladung einer größeren Zahl von Schülern, die an amerikanischen Universitäten wirken und mir ihre volle Unterstützung zugesagt haben“<sup>59</sup>.

Conrads Interessen werden auch deutlich im vierten, der Statistik gewidmeten Teil des *Grundrisses*, der wiederum aus drei Teilbänden besteht. Es handelt sich dabei ausschließlich um eine rein deskriptive Statistik, die heute nur noch für den Wirtschaftshistoriker von Belang sein kann. Auch angesichts dieser Ergebnisse wirkt Diehls Urteil überzeugend, wenn er schreibt: „Das Formal-technische der Statistik hat Conrad wenig interessiert, noch weniger lag ihm die statistische Theorie mit ihren mathematischen Grundlagen; seinem praktischen Sinne kam es darauf an, die Statistik als Erkenntnismittel für die verschiedenartigsten Fragen zu verwenden“<sup>60</sup>. Die praktischen Ergebnisse von Conrads Arbeiten zur Hochschulstatistik wurden besonders von Friedrich Althoff, dem legendären Leiter der Hochschulabteilung im preußischen Kultusministerium<sup>61</sup>, geschätzt, weiter angeregt und, im Falle von Studienreisen, zum Teil auch mit finanziellen Zuschüssen unterstützt<sup>62</sup>. Zur Statistik der Universität Halle und der anderen preußischen Hochschulen im 19. Jahrhundert hat Conrad wichtige Untersuchungen beigezeichnet<sup>63</sup>.

<sup>58</sup> K. Diehl, Johannes Conrad, S. 753; auf den – vorübergehenden – Einfluß der deutschen Historischen Schule in den Vereinigten Staaten und das „staatswissenschaftliche“ Studium junger Amerikaner an deutschen Hochschulen weist u. a. Henrietta M. Larson hin: „In the period from the 1870's until early in the present century, the influence of the German historical school was brought to the United States by a continuous stream of young men who had studied economics and history at German universities“ (*H. M. Larson, Guide to business history*, Boston 1964, S. 15).

<sup>59</sup> UAH, PA 5200, Bl. 33v – 34r (das Begleitschreiben an den Universitätskurator datiert vom 18. 4. 1896). Conrad erhielt vom Kultusministerium eine einmalige Beihilfe von 1.200 Mark für seine U.S.A.-Reise unter der Voraussetzung, „daß Sie Ihre Studien auch auf die dortigen landwirtschaftlichen Verhältnisse auszudehnen und agrarstatistische Untersuchungen anzustellen beabsichtigen“ (ebenda, Bl. 36).

<sup>60</sup> K. Diehl, Johannes Conrad, S. 744.

<sup>61</sup> Vgl. B. vom Brocke, Hochschul- und Wissenschaftspolitik in Preußen und im Deutschen Kaiserreich 1882–1907: das „System Althoff“, in: P. Baumgart (Hrsg.), *Bildungspolitik in Preußen zur Zeit des Kaiserreiches*, Stuttgart 1980, S. 9–118.

<sup>62</sup> UAH, PA 5200, Bl. 17/18 (10.7./22. 8. 1890).

<sup>63</sup> Vgl. J. Conrad, *Das Universitätsstudium in Deutschland während der letzten 50 Jahre. Statistische Untersuchungen mit besonderer Berücksichtigung Preußens*, Jena 1884.

Über die engere Fachdisziplin hinaus ist Conrad jedoch vor allem als jahrzehntelanger Herausgeber der *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* bekannt geworden, deren Leitung er, wie bereits erwähnt, von Bruno Hildebrand übernommen hatte und – ab 1891 zusammen mit den Kollegen Elster, Lexis und Loening – bis zu seinem Tode im Jahre 1915 beibehielt. Conrad verschaffte, so Diehl, den *Jahrbüchern* „allmählich den Rang einer der angesehensten und zweifellos der am meisten gelesenen nationalökonomischen Fachzeitschrift“ – deutscher Sprache, wird man hinzufügen müssen<sup>64</sup>. Mindestens ebenso bemerkenswert war Conrads treibende Rolle bei der Lancierung des *Handwörterbuchs der Staatswissenschaften*, das 1889 in erster Auflage erschien und bis zum Ersten Weltkrieg zwei weitere Auflagen, jedesmal in erweiterter Form und mit zusätzlichen Autoren, erlebte. Sozusagen in fünfter Auflage nach dem Zweiten Weltkrieg als *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften* erschienen, kann man es damit – trotz der inzwischen erfolgten thematischen und methodischen Einengung – als Vorläufer des heutigen *Handwörterbuchs der Wirtschaftswissenschaften* betrachten. Mitherausgeber waren, wie bei den *Jahrbüchern*, die Nationalökonomien Ludwig Elster und Wilhelm Lexis sowie der Jurist Edgar Loening. Von Wichtigkeit war hier, wie auch bei der Zeitschrift, der aktive Einsatz und die Risikobereitschaft des Jenenser Verlegers Gustav Fischer. „Ganz gegen mein Erwarten“, so schreibt Conrad in seinen *Lebenserinnerungen*, „hatte das Unternehmen auch buchhändlerisch einen kolossalen Erfolg, den in einer solchen Weise niemand für möglich gehalten hatte. Die Auflage von 3000 Exemplaren war vergriffen, bevor noch der letzte Band heraus war“<sup>65</sup>.

Mit der schon erwähnten Hinzuziehung durch Reichskanzler Caprivi erschöpfte sich Conrads Beratertätigkeit keineswegs. Bereits zuvor, nämlich 1889, war er, nachdem Schmoller abgelehnt hatte, in die zweite Kommission zur Ausarbeitung des Entwurfs eines bürgerlichen Gesetzbuches berufen worden, ein Ereignis, das Conrad als „eins der bedeutendsten Ereignisse meines Lebens“ bezeichnete<sup>66</sup>. In der ehrlichen Art, die seine *Lebenserinnerungen* kennzeichnet, stellt Conrad fest, daß seine „Wirksamkeit in der Kommission“, die immerhin sechs Jahre lang tagte, „eine sehr untergeordnete geblieben“ sei. „Die Juristen vom Fach hielten doch im ganzen zu sehr zusammen, um eine prinzipielle Neuerung aus volkswirtschaftlichen Ursachen zu dulden, und fanden natürlich unter den übrigen Mitgliedern aus Mangel an Verständnis stets einige Mitläufer, die ihnen die Majorität sicherten“<sup>67</sup>. Neben Repräsentanten der Konservativen und der Linksliberalen waren in der Kommission auch die Nationalliberalen vertreten, zu denen sich Conrad ausdrücklich zählte<sup>68</sup>. Neben dieser Beratertätigkeit wurde Conrad noch 1894 zu „der vom preußischen Landwirtschaftsminister berufenen Konferenz zur Beratung der

---

<sup>64</sup> K. Diehl, Johannes Conrad, S. 755.

<sup>65</sup> J. Conrad, *Lebenserinnerungen*, S. 140.

<sup>66</sup> Ebenda, S. 187.

<sup>67</sup> Ebenda, S. 194 f.

<sup>68</sup> Ebenda, S. 192.

Grundzüge einer Reform des geltenden Agrarrechts“ hinzugezogen, ebenso zur sogenannten Kartellenquete des Jahres 1902 und „zur Untersuchung über die Ursachen der Fleischteuerung 1912/13“<sup>69</sup>.

### III. Das Conradsche Seminar in Halle in den 1870er Jahren und nach der Jahrhundertwende

Die hier vorgestellten Einzelheiten über Conrads Leben und akademische Karriere fassen längst Bekanntes lediglich zusammen und sind nur insofern von Interesse, als sie uns einen mehr oder weniger typischen Vertreter der damals dominierenden Historischen Schule und zugleich einen Ordinarius der wilhelminischen Zeit vorstellen. Als Ergebnisse neuer Forschungen sollen in diesem Abschnitt zusätzlich noch in der gebotenen Kürze die Protokolle des Staatswissenschaftlichen Seminars unter Conrads Leitung vorgestellt werden, die sich im Archiv der Universität Halle erhalten haben, was an sich schon eine absolute Ausnahme darstellen dürfte.

Im Universitätsarchiv sind in der Tat acht derartige Bände vorhanden, die den Zeitraum zwischen 1875 und 1909 lückenlos abdecken, allerdings nur für die von Johannes Conrad selbst durchgeführten Seminare<sup>70</sup>. Ab 1904/05 wurde eine zweite Abteilung des Staatswissenschaftlichen Seminars, zunächst unter der Leitung von Heinrich Waentig, der 1904 auf den zweiten Lehrstuhl für Nationalökonomie berufen worden war<sup>71</sup>, ins Leben gerufen, doch sind die Protokolle von Waentigs Seminar ebenso wie diejenigen für alle anderen nach 1909 abgehaltenen Seminare nicht überliefert.

Die Gründung des Staatswissenschaftlichen Seminars im Wintersemester 1872/73 war schon von Gustav Schmoller vor dessen Berufung nach Straßburg eingeleitet worden. Er hatte in den Jahren zuvor bereits Übungen mit den Studenten abgehalten und „die Bewilligung einer dauernden Beihilfe aus Staatsmitteln für die Zwecke der Anlegung einer besonderen Bibliothek erreicht, als sein Weggang von der Universität Halle deren Fortführung durch ihn ein Ende machte“<sup>72</sup>. Conrad legte dann besonderen Wert auf die formale Gründung und den Ausbau des Seminars und schrieb in seinen *Lebenserinnerungen*: „... die Entwicklung des Seminars habe ich stets als den Kern meiner ganzen Dozententätigkeit angesehen“. Ihm kam

<sup>69</sup> K. Diehl, Johannes Conrad, S. 761.

<sup>70</sup> UAH, Rep 23, Nr. 223 – 231 [Nr. 229 wurde nicht vergeben].

<sup>71</sup> *Amtliches Verzeichnis des Personals und der Studierenden auf der Königl. vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg*, Nr. 165 (Sommersemester 1904), zusätzliche handschriftliche Eintragung.

<sup>72</sup> W. Kähler, Die Entwicklung des staatswissenschaftlichen Unterrichts an der Universität Halle, in: H. Paasche (Hrsg.), Festgabe für Johannes Conrad. Zur Feier des 25jährigen Bestehens des staatswissenschaftlichen Seminars zu Halle a.S. in Dankbarkeit und Verehrung überreicht von ehemaligen Mitgliedern des Seminars, Jena 1898, S. 113 – 182, Zitat S. 168.

es besonders auf den persönlichen Kontakt mit den Seminarteilnehmern an. Es sei ihm daher klar gewesen, so stellte er in seinen Erinnerungen fest, „... daß ich nur etwas erreichen würde, wenn es mir gelänge, meinen Zuhörern Themata zu stellen, die ihnen völlig auf den Leib geschnitten seien. [...] Stets habe ich betont, die Arbeit sei die Hauptsache, der Dokortitel müsse nebenbei noch mitabfallen“<sup>73</sup>.

Conrads Schüler Wilhelm Kähler, der in der Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Staatswissenschaftlichen Seminars einen Beitrag zur Entwicklung dieser Institution vorlegte, kam zu der Feststellung:

„Die am tiefsten einschneidende Veränderung, die der Unterricht in den Staatswissenschaften in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erlitten hat, ist ausgegangen von der Erkenntnis, die auch in anderen Fächern, wiewohl zum Teil erst später, sich immer mehr Anerkennung verschafft hat, daß der Kathedervortrag in der Regel nicht genügt, um die Studenten wirklich ganz in Methode und Stoff der wissenschaftlichen Arbeit einzuführen, daß vielmehr die gemeinschaftliche Arbeit von Lehrern und Lernenden in Übungen und Seminarien ergänzend hinzutreten muß, um das akademische Studium wirklich ertragreich zu machen“<sup>74</sup>.

Conrad selbst, der stets die praktische Seite bei seiner eigenen Forschung und Lehre unterstrichen hat, führte seine eigenen Erfahrungen in Jena an, wo er als Student und Habilitand in Hildebrands Seminar den von ihm als so nötig empfundenen persönlichen Kontakt mit dem akademischen Lehrer unmittelbar erfahren hatte. Dazu fügte er in seinen *Lebenserinnerungen* dann noch hinzu:

„Ich habe ferner meinen Schülern immer auseinandergesetzt, wie wichtig es heutigen Tages für einen jeden ist, er mag in das praktische Leben eintreten, als Gewerbetreibender oder als Beamter, oder sich der Wissenschaft zuwenden, die schriftliche und mündliche Form zu beherrschen, weil fortdauernd an den Gebildeten die Anforderung gestellt wird, seine Meinung auf diese oder jene Weise zu äußern, weil es immer wichtiger wird, nicht nur Kenntnisse und ein eigenes Urteil zu haben, sondern es auch vertreten zu können. [...] Als eine Hauptaufgabe sah ich es an, die Mitglieder [des Seminars, P.H.] selbst zum Sprechen zu bringen, vor allem durch hingeworfene Fragen und die Ermahnung, doch die Gelegenheit zu benutzen, sich in der Diskussion zu üben, denn hier mache es nichts aus, wenn man einmal eine Dummheit sage oder in der Rede entgleise, während es später in der Öffentlichkeit ganz andere Unannehmlichkeiten mit sich bringe“<sup>75</sup>.

Seiner, Conrads, Meinung nach lerne der Student „durch nichts mehr [...] als durch solche Diskussionen“. Es sei „ein großer Irrtum der Studenten, zu meinen, daß sie sich allein durch das Hören von Vorlesungen die genügenden Kenntnisse aneignen könnten. Das ist ebenso wenig der Fall, wie ein tieferes Verständnis durch das sogenannte Einpauken aus Handbüchern im allgemeinen gewonnen werden kann“<sup>76</sup>. Freilich hat Conrad selbst durch das Verfassen eines *Leitfadens zum*

<sup>73</sup> J. Conrad, *Lebenserinnerungen*, S. 124.

<sup>74</sup> W. Kähler, *Die Entwicklung des staatswissenschaftlichen Unterrichts*, S. 166.

<sup>75</sup> J. Conrad, *Lebenserinnerungen*, S. 124 – 126.

<sup>76</sup> Ebenda, S. 127.

*Studium der Nationalökonomie*<sup>77</sup>, der praktisch den Inhalt seines *Grundrisses* zusammenfaßte, solche Tendenzen zum „Schnellstudium“ ansatzweise unterstützt, wie es das Beispiel des späteren Bundespräsidenten Theodor Heuß zeigt, der in seinen *Erinnerungen, 1905–1933* schildert, wie es ihm gelang, in zweieinhalb Monaten „in dem Conradschen Leitfaden und ähnlichen gängigen Hilfsbüchern Lücken auszufüllen oder neue Lücken zu entdecken“ und sich so auf sein Münchner Doktorexamen bei Brentano vorzubereiten<sup>78</sup>.

Es lohnt sich durchaus, hier einmal in die Einzelheiten zu gehen und den Ablauf dieser Seminare, die Teilnehmer und die behandelten Themen vorzustellen. Im Wintersemester 1874/75 gab es beispielsweise zwanzig Sitzungen sowie fünf „Exkursionen“, letztere „in das hiesige Zuchthaus, in die Baumwollspinnerei des Herrn Rabe zu Giebichenstein, in das städtische Arbeitshaus, und in das Eisenwalzwerk und die Drahtzieherei des Herrn Spatz“. Von den elf Seminarteilnehmern hielten acht Referate über die folgenden Themen:

1. „Die Wiener Geldcrise im Jahre 1873“,
2. „Über die Ursache der Lohnschwankungen“,
3. „Die Ernten und die Wohlstandsverhältnisse Österreichs“,
4. „Über die Grundsätze der Abschätzung behufs Veranlagung der Grundsteuer“,
5. „Banknoten und Papiergeld“,
6. „Die Geschichte der gutherrlich-bäuerlichen Verhältnisse in Deutschland“,
7. „Die Ursachen der herrschenden Theuerung“,
8. „Der Unterschied der Preise in Stadt und Land“,
9. „Der Ackerbau im Allgemeinen und die Bedeutung der einzelnen Wirtschaftssysteme“,
10. „Das Prinzip der Selbstdeklaration bei der Einkommensteuer“,
11. „Das Haftpflichtgesetz vom 7. Juni 1871“,
12. „Die Bank- und Valutaverhältnisse Österreichs“,
13. „Kritik des deutschen Bankgesetzentwurfs“,
14. „Die Anwendung der Preisstatistik behufs Ermittlung der Geldentwerthung“,
15. „Die Contingentirungsfrage“,
16. „Einiges über die Statistik des Getreidehandels“,
17. „Die Ablösung der Reallasten und Servituten in Preußen und Thüringen“,
18. „Der Nutzen der Wirtschaftsbücher für die Agrarstatistik“.

Die meisten der elf Teilnehmer hielten zwei bis drei Referate, einer – Hermann Paasche<sup>79</sup> – sogar vier. Auf Paasche entfallen die Themen Nr. 1, 7, 8 und 14<sup>80</sup>.

<sup>77</sup> 2. Aufl. Jena 1902; 9. Aufl., bearb. v. A. Hesse, Jena 1924. Gleichzeitig erschien auch ein von Conrad verfaßter Leitfaden zum Studium der Volkswirtschaftspolitik, Jena 1901 (5. Aufl. Jena 1914).

<sup>78</sup> Th. Heuß, *Erinnerungen 1905–1933*, Tübingen 1963, S. 23.

<sup>79</sup> Paasche, der als „Erfinder“ der nach ihm benannten Methode der Indexberechnung bekannt geworden ist, promovierte 1875 bei Conrad, habilitierte sich 1877 ebenfalls in Halle

Im Sommersemester 1875 wurden zwölf Referate vorgetragen. Auch davon sollen im folgenden die Themen aufgelistet werden, weil sie uns einen vorzüglichen Einblick in die Inhalte von Lehre und Forschung Conrads und seiner Schüler in diesen Jahren geben können:

1. „Die Preistheorien von Tooke und Newmarch“,
2. „Über den Einfluß der Gewerbe und der Industrie auf die Entwicklung der Landwirtschaft“,
3. „Nach welchen Prinzipien regulirt sich der Werth des Geldes?“,
4. „Über einige Resultate der Lehrstatistik“,
5. „Die nationalökonomischen Ansichten Schmollers“,
6. „Die nationalökonomischen Ansichten Treitschkes“,
7. „Über die Vermehrung des Geldes und ihren Einfluß auf den Zinsfuß“,
8. „Das Rentenprinzip von Rodbertus“,
9. „Über das Recht des Staates hinsichtlich der gesetzlichen Beschränkung der Erbfolge“,
10. „Die Entwicklung der Preise der landw[irtschaftlichen] Produkte in Böhmen“,
11. „Über die mittlere Lebensdauer“,
12. „Die Statistik der ehelichen und unehelichen Geburten“.

Auffallend ist, wie auch bei den Themen des vorangegangenen Wintersemesters, die breite thematische Streuung, die sich aber zumindest teilweise durch den Umstand erklären läßt, daß das Seminar nur fortgeschrittenen Studenten offenstand und daß die Promotion bis in die 1920er Jahre hinein den einzig möglichen Abschluß darstellte, so daß es sich hier gewissermaßen um ein Doktorandenseminar handelte. Überraschend ist auch die Häufigkeit der statistischen Themen, wobei Paasche hier wiederum eine wichtige Rolle innehatte, denn auf ihn allein entfielen wieder drei Themen, die Nummern 1, 3 und 7. Exkursionen wurden im Sommersemester in eine Landmaschinenfabrik, eine Klavierfabrik und in eine Zinkgießerei unternommen, außerdem ein „Ausflug [...] mit dem Zwecke die Lage der Fabrikarbeiter in Chemnitz, und die Hausindustrie des Sächsischen Erzgebirges kennen zu lernen“<sup>81</sup>.

Über jede Sitzung und jede Exkursion wurde ein in der Regel zwei- bis dreiseitiges Protokoll von einem der Seminarteilnehmer angefertigt, das dann zum Beginn der folgenden Sitzung verlesen und eventuell korrigiert wurde. Eine Übersicht der Seminare, die vom Wintersemester 1872/73 bis zum Wintersemester 1874/75 abgehalten wurden, zeigt eine zwischen sechs und zwölf Personen schwankende

---

und wurde dann Professor an der TH Aachen, an den Universitäten Rostock und Marburg und schließlich an der TH Berlin. Er war wiederholt nationalliberaler Abgeordneter im Reichstag und im preußischen Landtag (vgl. den Artikel „Paasche, Hermann“, in: *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3. Aufl., Bd. 6, Jena 1910, S. 971).

<sup>80</sup> UAH, Rep 23, Nr. 223: „Protokolle über die Sitzungen und Excursionen des staatswissenschaftlichen Seminars zu Halle“ (1875 – 1878), Bl. 9v – 10r.

<sup>81</sup> Ebenda, Bl. 25 r.

Teilnehmerzahl mit steigender Tendenz. Ein Teil der Seminarmitglieder kam aus dem Ausland; so stammte zum Beispiel im Sommersemester 1874 je einer von insgesamt neun Teilnehmern aus den Niederlanden, aus Rußland und aus Ungarn<sup>82</sup>.

Aus dem letzten Protokollband, der die Jahre 1905 – 1909 abdeckt, geht hervor, daß beispielsweise im Wintersemester 1905/06 die Zahl der Seminarteilnehmer auf 47 gestiegen war. Im Sommersemester 1906 sind erstmals zwei weibliche Teilnehmerinnen registriert, die beide aus Finnland stammen. Im Wintersemester 1908/09 hält ein „Frl. Hauff“ ein Referat<sup>83</sup>. Das Frauenstudium, das in Preußen erst 1908 und damit weitaus später als beispielsweise in der Schweiz und in Österreich und auch später als in den süddeutschen Bundesstaaten zugelassen worden war, hatte also inzwischen das Staatswissenschaftliche Seminar zu Halle erreicht<sup>84</sup>, wobei sicher sein dürfte, daß die beiden finnischen Teilnehmerinnen des Jahres 1906 lediglich als Gasthörerinnen zugelassen worden waren.

Spätestens seit Ende der 1890er Jahre hatte sich das Seminar auch „Statuten“ gegeben, die recht aufschlußreich sind und deshalb als Anhang zu diesem Beitrag angefügt werden sollen. „Die Mehrzahl der Hörer der staatswissenschaftlichen Vorlesung“, so die 1898 erschienene Festschrift des Seminars, „besteht aus dem [sic] am Landwirtschaftlichen Institut der Universität studierenden Landwirten, die mit rühmlichem Eifer die ihnen gebotene Gelegenheit zur Bildung in den Staatswissenschaften wahrzunehmen pflegen. Nur in geringerer Ausdehnung beteiligen sich dagegen die Juristen an denselben“. Zwar bildeten die „Grundlagen der Staatswissenschaften“ einen Gegenstand der ersten juristischen Staatsprüfung. „Trotzdem aber findet thatsächlich nur selten während ihrer Studienzeit eine eingehende Beschäftigung der Juristen mit den Staatswissenschaften statt“. Kähler, der Autor dieser Zeilen, empfiehlt „... die Aufnahme der Dozenten der Staatswissenschaften in die juristische Fakultät oder, wo dies nicht angängig erscheint, die Bildung einer gemeinsamen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät“<sup>85</sup>. Wie wir noch sehen werden, mußten noch anderthalb Jahrzehnte verstreichen, bis es zu einer solchen Lösung kam.

Interessanterweise kommt Kähler in demselben Aufsatz auch zu der Aussage: „Den kleinsten Bruchteil der Hörer machen diejenigen aus, welche sich die Staatswissenschaften als alleinigen Gegenstand ihres Studiums gewählt haben. Das hat seinen Grund wohl zum großen Teil darin, daß die Ausdehnung, in welcher die Staatswissenschaften zur Zeit gelehrt werden, noch nicht genügt, um ein akademi-

<sup>82</sup> Ebenda, Anhang zu diesem Protokollband.

<sup>83</sup> UAH, Rep 23, Nr. 231.

<sup>84</sup> Vgl. dazu M. Friedrich und B. Mazohl-Wallnig, Frauen und Geschichtswissenschaft im deutschsprachigen Raum, *Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento/Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient*, Bd. 22 (1996), S. 349 – 383, hierzu bes. S. 351. Vgl. ferner C. Huerkamp, Bildungsbürgerinnen. Frauen im Studium und in akademischen Berufen, 1900 – 1945, Göttingen 1996, S. 75 f.

<sup>85</sup> W. Kähler, Die Entwicklung des staatswissenschaftlichen Unterrichts, S. 164 f.



sesches Triennium auszufüllen. Es ist daher üblich, daß diejenigen, welche sich die Beschäftigung mit den Staatswissenschaften zum Lebensberuf erwählt haben, vor oder neben diesem Studium noch ein anderes Studium vornehmen, das ihnen zunächst die allgemeine methodische Schulung gewähren soll“<sup>86</sup>.

In dem Aufsatz des Jahres 1898 erwähnt Kähler im übrigen, es seien „von früheren Seminarmitgliedern [...] jetzt als akademische Dozenten thätig“ insgesamt 33 Wissenschaftler. Davon entfielen 9 auf Hochschulen in den Vereinigten Staaten, 3 auf schweizerische und 2 auf russische Universitäten sowie je einer auf eine österreichische und auf eine japanische Hochschule<sup>87</sup>. Fast die Hälfte dieser im Wissenschaftsbetrieb verbliebenen Seminarabsolventen waren also Ausländer – ein stolzes Ergebnis, das – sieht man einmal ganz von den konkreten Inhalten ab – für die weltweite Reputation der im wilhelminischen Deutschland gelehrten Nationalökonomie spricht.

#### **IV. Weitere Dozenten und Lehrinhalte am Staatswissenschaftlichen Seminar in den Jahrzehnten vor 1914**

Neben Schmoller und Conrad hat noch eine ganze Anzahl weiterer Dozenten in den gut vier Jahrzehnten bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs am Halleschen Staatswissenschaftlichen Seminar gelehrt und geforscht. Dazu kamen außerdem noch die in Halle Habilitierten, von denen die meisten über kurz oder lang Rufe an auswärtige Hochschulen erhielten. Um das Bild der institutionellen und inhaltlichen Entwicklung des Seminars zu vervollständigen, ist es also unerlässlich, auch diesen weiteren Personenkreis, wenn auch in der gebotenen Kürze, mit einzubeziehen – und dies auf die Gefahr hin, daß die Aneinanderreihung von Namen, die ihm fast durchweg unbekannt sein dürften, beim heutigen Leser ein Gefühl der Langeweile heraufbeschwört.

Zu nennen wäre hier zunächst einmal Hugo Eisenhart, seit 1856 außerordentlicher Professor, Verfasser einer 1881 erstmals erschienenen *Geschichte der Nationalökonomie*<sup>88</sup>. Eisenhart vertrat die Staatswissenschaften noch in ihrer umfassenden Form: „Den Bereich seiner Vorlesungen bildeten zunächst neben der Nationalökonomie und Finanzwissenschaft die Statistik, die Rechtsphilosophie und die Politik. Daneben las er Enzyklopädie und Methodologie. Solange in der juristischen Fakultät preußisches Verwaltungsrecht nicht gelesen wurde, las er auch preußisches Verwaltungsrecht mit einer historischen Einleitung. Seit S.[ommersemester] 1863 las er auch als erster über die Geschichte der Nationalökonomie [...]. Seit 1870 bzw. 1887 tritt ein Wechsel in der Ankündigung seiner Vorlesungen nicht mehr ein, sondern von Semester zu Semester zeigt er dieselben Themata

---

<sup>86</sup> Ebenda, S. 165 f.

<sup>87</sup> Ebenda, S. 167, Anm. 1.

<sup>88</sup> Jena 1881, 2. Aufl. Jena 1891.

an, ohne später noch Zuhörer für sie zu finden“<sup>89</sup>. Als Eisenhart, zweiundachtzig-jährig und immer noch nicht „entpflichtet“, 1893 starb, hatte er sich offensichtlich selbst überlebt, und mit ihm verschwand aus der Lehre auch endgültig der aufs Enzyklopädische zielende herkömmliche staatswissenschaftliche Ansatz. Eisenhart, 1811 in Wolmirstedt geboren, kam noch aus einer anderen Zeit. Er hatte 1834 in Halle promoviert und 1840 dort auch habilitiert, war allerdings erst 1856 zum Extraordinarius ernannt worden. Die Begründung für diesen eher zögerlichen *cursus honorum* hatte er in zittriger Greisenschrift eigenhändig in seinen Personalbogen eingetragen: „Meiner Zulassung zur Habilitation im staatswissenschaftlichen Fache stand längere Zeit meine Betheiligung an der Burschenschaft entgegen, meiner Beförderung mein Standpunkt im nationalen System Fr. Lists“<sup>90</sup>.

Als erster in einer langen Reihe von Nachwuchswissenschaftlern hatte sich, wie oben bereits erwähnt, 1877 Hermann Paasche als Schüler Conrads habilitiert. Er wurde schon zwei Jahre später nach Aachen berufen<sup>91</sup>. 1880 folgte die Habilitation von Ludwig Elster, der eine Habilitationsschrift vorlegte über „Die Lebensversicherung in Deutschland, ihre volkswirtschaftliche Bedeutung und die Nothwendigkeit ihrer gesetzlichen Regelung“. Elster erhielt 1883, wie vor ihm Paasche, einen Ruf nach Aachen, und ging dann als Beamter ans preußische Kultusministerium. Er wurde einer der Mitherausgeber des *Handbuchs der Staatswissenschaften* und gab, nachdem er inzwischen einen Ruf nach Jena erhalten hatte, nach Conrads Tod und bis 1933 die *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* heraus<sup>92</sup>. Von Elsters kurzer Privatdozentenzeit in Halle erwähnt Kähler, dieser habe dort neben seinen Vorlesungen auch „Uebungen“ abgehalten – dies offensichtlich ein Novum, das Conrads Seminar, wenn auch sicher nicht mit demselben Anspruch, ergänzen sollte<sup>93</sup>.

1884 habilitierte sich Robert Friedberg „für Nationalökonomie“<sup>94</sup>. Dabei handelte es sich allerdings um eine Umhabilitation, denn er hatte 1875 in Leipzig promoviert und zwei Jahre später sich dort auch bereits habilitiert. Friedbergs Lebenslauf ist in gewisser Hinsicht typisch für das wilhelminische Großbürgertum, so daß er hier etwas ausführlicher geschildert werden soll: 1851 als Sohn eines Berliner Fabrikbesitzers geboren, hatte Friedberg beim Ersten Garde-Drägoner-Regiment „gedient“ und nach Promotion und Militärdienst ausgedehnte Reisen in England und Frankreich unternommen. 1885 wurde er zum außerordentlichen Pro-

<sup>89</sup> Ebenda, S. 154; vgl. auch W. Schrader, Geschichte der Friedrichs-Universität, Bd. 2, S. 285.

<sup>90</sup> UAH, PA 5735 (Personalakte Eisenhart, Hugo).

<sup>91</sup> Vgl. oben, Anm. 79; vgl. auch *Chronik der Königlichen Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg für das Jahr 1877*, Halle [1878], S. 8; *Chronik ... für das Jahr 1879*, S. 11.

<sup>92</sup> *Chronik ... für das Jahr 1880*, S. 11; vgl. *Chronik ... für das Jahr 1883*, S. 12; F. Lütge, Zum hundertsten Geburtstag der ‚Jahrbücher‘, S. 9 f.

<sup>93</sup> W. Kähler, Die Entwicklung des staatswissenschaftlichen Unterrichts, S. 156.

<sup>94</sup> *Chronik ... für das Jahr 1884*, S. 10.

fessor in Halle ernannt mit der Maßgabe, er solle „es sich angelegen sein lassen [...], die Lehrtätigkeit des ordentlichen Professors der Staatswissenschaften nach besten Kräften [zu] ergänzen ...“<sup>95</sup>. Friedberg wurde 1886 ins Preußische Abgeordnetenhaus gewählt, „wo er zeitweise als Führer der nationalliberalen Fraktion auftrat“ und dem er bis 1920 angehörte. 1893 bis 1898 war er außerdem Reichstagsabgeordneter<sup>96</sup>. „Bei Gelegenheit des Universitätsjubiläums am 3. August 1894“ wurde Friedberg zum ordentlichen Professor ernannt, vier Jahre später wurde ihm „ein etatsmäßiges Ordinariat übertragen“<sup>97</sup>. Ab 1899 erhielt die Universität von der Regierung einen außerordentlichen jährlichen Zuschuß von 1.500,- Mark „zur Bestreitung der Kosten für die Vertretung des durch die Geschäfte beim Landtage und Reichstage an der vollen Wahrnehmung seines Amtes behinderten ordentl. Professors Dr. Friedberg“<sup>98</sup>. Ob Friedberg gleichzeitig noch sein volles Gehalt ausbezahlt bekam, läßt sich dieser Quelle nicht entnehmen, kann aber nicht ausgeschlossen werden, denn zwei Jahre später, als er immer noch Abgeordneter war, erhielt er eine Gehaltserhöhung zugestanden<sup>99</sup>. Hätte er nicht den „staatstragenden“ Nationalliberalen angehört, so darf man vermuten, wäre der Staat vielleicht weniger großzügig gewesen. Mit der Zeit schien jedoch auch der solcherart Begünstigte einzusehen, daß sich beide Tätigkeiten, die des Parlamentariers und die des Hochschullehrers, nicht auf unbegrenzte Zeit hinaus miteinander vereinbaren ließen: Ende 1903 stellte Friedberg den Antrag auf Entlassung aus dem Staatsdienst. Dem wurde im darauffolgenden Frühjahr entsprochen, nicht ohne daß man ihm noch gleichzeitig den „Charakter als Geheimer Regierungsrat“ verliehen hatte<sup>100</sup>.

Während Friedberg Conrads Vorlesungstätigkeit vor allem auf dem Gebiet der Finanzwissenschaft und für das „Geld-, Kredit- und Börsenwesen“ ergänzte<sup>101</sup>, hat er mit seiner wissenschaftlichen Produktion kaum Spuren hinterlassen. Einen deutlichen Kontrast dazu bildete sicher Karl Diehl, der sich 1890 in Halle mit einer Schrift über „Proudhon's praktische Vorschläge zur Lösung der sozialen Frage“ habilitierte. Diehl wird zu den „bedeutende[n] Anhänger[n] des klassischen und insbesondere Ricardoschen Ansatzes“ im deutschen Sprachraum zu Beginn des 20. Jahrhunderts gezählt<sup>102</sup>. Schumpeter hielt Diehls Werk über Proudhon für

<sup>95</sup> UAH, PA 6287 (Personalakte R. Friedberg): preuß. Kultusminister an den Universitätskurator Schrader am 28. 2. 1885.

<sup>96</sup> D. Lindenlaub, Richtungskämpfe im Verein für Sozialpolitik, Teil I, S. 20.

<sup>97</sup> *Chronik ... für das Universitätsjahr vom 1. April 1894 bis zum 31. März 1895*, S. 16; *Chronik ... für das Universitätsjahr vom 1. April 1898 bis zum 31. März 1899*, S. 11.

<sup>98</sup> UAH, PA 6287: Erlasse vom 29. 4. 1899 bzw. 19. 3. 1900.

<sup>99</sup> Ebenda: Kultusministerium (Althoff) an Universitätskurator am 22. 3. 1902.

<sup>100</sup> Ebenda: Kultusminister an Friedberg am 30. 4. 1904. – Zum Geheimrat – in diesem Falle einem reinen Ehrentitel – wurden viele Ordinarien nach Ablauf einer bestimmten Dienstzeit bzw. als Folge innegehabter Ehrenämter ernannt. Conrad beispielsweise war 1885/86 Rektor und wurde 1890 zum Geheimen Regierungsrat ernannt (UAH, PA 5200).

<sup>101</sup> W. Kähler, Die Entwicklung des staatswissenschaftlichen Unterrichts, S. 156.

<sup>102</sup> H. D. Kurz, Die deutsche theoretische Nationalökonomie, S. 18.

„wissenschaftlich außerordentlich gut fundiert“. Diehls Auseinandersetzung mit Ricardo zählte er zu den „wichtigsten“. Im übrigen gestand er Diehl zu, dieser gehöre zumindest zu der „Mehrzahl jener deutschen Wirtschaftswissenschaftler, die überhaupt irgendwelche theoretischen Ambitionen hatten“<sup>103</sup>. Im übrigen charakterisierte er Diehl als „äußerst wirkungsvolle[n] Lehrer, wenn auch weniger im Vorlesungssaal als vielmehr in seinem Seminar, das viele Schüler formte und anregte“. Schumpeter sah in Diehl einen „Ökonom[en], der die Theorie auch nach Überwindung von Philosophien und Begriffsstreitigkeiten nicht aufgibt, sondern sie als Instrument zur Lösung von Problemen verwendet. Seine Theorie war weder originell, noch sehr modern oder sehr hochentwickelt – ihre Wurzeln gingen auf die englischen ‚Klassiker‘ zurück; aber es war dennoch eine nützliche Theorie, der unter den herrschenden Umständen beachtliche Bedeutung zukam. [...] Seine monumentale *Theoretische Nationalökonomie*, 4 Bände, 1916–33, stellt ein beachtliches Werk dar, das noch immer lesenswert ist“<sup>104</sup>. In einem autobiographischen Beitrag schildert Diehl seine Studienzeit in Berlin zu Beginn der 1880er Jahre, wo er „in engere persönliche Beziehung“ zu Adolf Wagner getreten war, um dann fortzufahren:

„Außer den Vorlesungen von Wagner besuchte ich auch die Vorlesungen von Schmoller. Aber die von Schmoller vertretene Richtung sagte mir weniger zu. Es war die Zeit, in der die beiden Richtungen, die theoretische und die historische Richtung, im schärfsten Kampfe miteinander lagen. Die Studierenden der Nationalökonomie trennten sich in die beiden Lager, Schmollerianer und Wagnerianer. Ich gehörte zur Gruppe der letzteren, die auf die Schmollerianer, die sich meist in Zunftakten vertieft hatten, mit ähnlicher Geringschätzung herablickten, wie diese uns wegen unserer abstrakten Denkungsart gering einschätzten“<sup>105</sup>.

Unter diesen Umständen blieb erklärungsbedürftig, daß Diehl seine Studien zunächst in Jena und dann in Halle fortsetzte. Für Halle sprach aus seiner Sicht, daß

„Conrad es verstanden hatte, in seinem Seminar immer eine große Anzahl nationalökonomischer Studierender aus verschiedenen Ländern der Welt zu sammeln. [...] Wenn Conrad auch in erster Linie Agrarpolitiker und Agrarstatistiker war, und auf meinem Spezialgebiete, der theoretischen Nationalökonomie, nicht zu den Führenden gehörte, so hatte er doch das große pädagogische Talent, jedem seiner Seminaristen in aufopfernder Weise bei seinem Studium zur Seite zu stehen. Ein großer Kreis lebhaft interessierter junger Nationalökonomien war damals in Halle versammelt“<sup>106</sup>.

Der Habilitation 1890 folgten drei Jahre später Diehls Ernennung zum Extraordinarius und 1898 ein Ruf nach Rostock. Bereits nach zwei weiteren Semestern zog Diehl nach Königsberg weiter, und seit 1908 lehrte er in Freiburg, das sich

<sup>103</sup> J. A. Schumpeter, *Geschichte der ökonomischen Analyse*, Bd. 1, S. 566, 582, 591.

<sup>104</sup> *Ebenda*, Bd. 2, S. 1040 sowie Anm. 45 ebenda.

<sup>105</sup> Karl Diehl, in: F. Meiner (Hrsg.), *Die Volkswirtschaftslehre der Gegenwart in Selbstdarstellungen*, Leipzig 1924, S. 59–75, Zitat S. 61.

<sup>106</sup> *Ebenda*, S. 62.

damals zu einem der Zentren wirtschaftswissenschaftlicher Lehre und Forschung in Deutschland entwickelt hatte<sup>107</sup>.

Auch wenn aus späterer Sicht viele der von der damals gerade auch in Halle vertretenen sogenannten jüngeren Historischen Schule der Nationalökonomie bearbeiteten Themen eindeutig wirtschaftshistorischen Charakter hatten, so machten die Zeitgenossen doch offenbar einen Unterschied zwischen Nationalökonomie und Geschichtswissenschaft. Anders wäre es kaum zu erklären, daß sich 1893 in derselben Philosophischen Fakultät, die beide Gebiete unter ihrem Dach vereinigte, Theo Sommerlad „für das Fach der Wirtschaftsgeschichte und der Geschichte des Mittelalters [...] durch eine Habilitationsschrift über die Rheinzölle im Mittelalter und eine öffentliche Antrittsvorlesung über Wesen und Aufgabe der Wirtschaftsgeschichte“ habilitierte<sup>108</sup>. Sommerlad hat danach zwar bei den Historikern gelehrt, aber seine Themen blieben denen der Nationalökonomien zum Verwechseln ähnlich, so wenn er zum Beispiel im Sommersemester 1899 eine Vorlesung zur „Geschichte des Handels“ und eine weitere zu „Bismarcks Stellung in der deutschen Wirtschaftsgeschichte“ anbot<sup>109</sup>.

Aber auch auf dem eigentlichen Gebiet der Nationalökonomie ging die Zahl der Habilitationen stetig weiter. 1897 wurde Wilhelm Kähler, dem wir den bereits häufig zitierten Beitrag zur „Entwicklung des staatswissenschaftlichen Unterrichts an der Universität Halle“ verdanken, mit einer Arbeit zum preußischen Kommunal-kredit habilitiert und 1901 auf eine Professur nach Aachen berufen<sup>110</sup>, wobei in diesem wie auch in den schon erwähnten vorhergehenden Fällen die dortige Technische Hochschule als erstes Ziel für Nachwuchswissenschaftler dienen mußte. 1902 folgte die Habilitation von Georg Brodnitz über „Betriebsstatistik und Betriebsformen der englischen Textilindustrie“<sup>111</sup>. Brodnitz, 1876 in Berlin als Sohn eines „Fabrikbesitzers“ geboren, 1901 in Leipzig zum Dr.jur. und im gleichen Jahr in Halle zum Dr.phil. promoviert, wurde 1909 zum außerordentlichen Professor ohne Planstelle – und damit auch ohne feste Bezahlung – ernannt<sup>112</sup>. Erst 1927 erhielt er endlich eine Planstelle, wurde als Jude aber 1933 vom NS-Regime zwangsweise in den Ruhestand versetzt. 1941 hat man ihn in das besetzte Polen deportiert und dort mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit schon bald darauf er-

<sup>107</sup> Ebenda, S. 65 ff. sowie Kürschners *Deutscher Gelehrten-Kalender auf das Jahr 1925*, Berlin/Leipzig 1925, Sp. 157 f.

<sup>108</sup> *Chronik ... für das Universitätsjahr vom 1. April 1893 bis zum 31. März 1894*, S. 6.

<sup>109</sup> *Amtliches Verzeichnis des Personals und der Studierenden*, Nr. 155 (SS 1899). 1900 und 1905 veröffentlichte Sommerlad in Leipzig die zwei Bände eines Werkes über „Die wirtschaftliche Tätigkeit der Kirche in Deutschland“.

<sup>110</sup> *Chronik ... für das Universitätsjahr vom 1. April 1897 bis zum 31. März 1898*, S. 12; *Chronik ... für das Universitätsjahr vom 1. April 1901 bis zum 31. März 1902*, S. 28.

<sup>111</sup> *Chronik ... für das Universitätsjahr vom 1. April 1902 bis zum 31. März 1903*, S. 29 f.

<sup>112</sup> UAH, PA 4957 (Personalakte Brodnitz, Georg): Eigenhändiger Lebenslauf mit Begleitschreiben vom 7. 5. 1902; Kultusminister an Universitätskurator am 31. 7. 1909.

mordet<sup>113</sup>. Als einziger der jüngeren Dozenten war Brodnitz 1914, als die Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät ins Leben gerufen wurde, auf eigenen Wunsch in der Philosophischen Fakultät verblieben<sup>114</sup>. Mit seiner 1918 erstmals veröffentlichten *Englischen Wirtschaftsgeschichte*<sup>115</sup> wurde er weit über Halle hinaus bekannt. Im November 1903, ein gutes Jahr nach Brodnitz, habilitierte sich Albert Hesse mit einer Arbeit zur „Einführung in eine kritische Untersuchung der Bedeutung der Deszendenztheorie für das soziale Leben“<sup>116</sup>. Spätestens 1906 war der Privatdozent Hesse Direktor des Statistischen Amtes der Stadt Halle<sup>117</sup>. 1908 zum außerordentlichen Professor zunächst in Halle, dann in Königsberg ernannt, wurde er 1910 dann dort auch Ordinarius<sup>118</sup>. Hesse entwickelte ein besonderes Vertrauensverhältnis zu Conrad und wurde zunächst als Autor des zweiten Teils des vierten Bandes von Conrads *Grundriß* hinzugezogen, der sich mit der Gewerbestatistik befaßte und erstmals 1909 erschien. Die achte und die neunte Auflage des *Grundrisses*, die nach Conrads Tod zwischen 1915 und 1921 beziehungsweise 1920 und 1923 herauskamen, wurden von Hesse bearbeitet ebenso wie die siebte bis neunte Auflage des *Leitfadens*, die zwischen 1917 und 1924 publiziert wurden und Zeugnis von dem Jahrzehnte währenden Erfolg der Conradschen Lehrbücher ablegen.

Als Friedberg, wie schon erwähnt, 1904 aus dem Staatsdienst ausschied, wurde dieses zweite staatswissenschaftliche Ordinariat wieder besetzt mit Heinrich Waentig, der zuvor ordentlicher Professor in Münster gewesen war. Waentig leitete zunächst die „Übungen für Anfänger“, wurde aber zugleich Direktor der zweiten Abteilung des Staatswissenschaftlichen Seminars<sup>119</sup>. Er hatte mit einer Arbeit über *Auguste Comte und seine Bedeutung für die Entwicklung der Socialwissenschaft*<sup>120</sup> promoviert und sich 1896 in Marburg über *Gewerbliche Mittelstandspolitik. Eine rechtshistorisch-wirtschaftspolitische Studie auf Grund österreichischer Quellen*<sup>121</sup> habilitiert. 1897 war er nach Greifswald berufen worden, wo er zwei Jahre später

<sup>113</sup> Ebenda: Erlaß des Kultusministers vom 26. 9. 1933; Einwohnermeldeamt Berlin an Universitätskurator am 24. 7. 1942.

<sup>114</sup> Ebenda: Schreiben von Brodnitz vom 30. 7. 1914.

<sup>115</sup> Jena 1918 (Handbuch der Wirtschaftsgeschichte, Bd. 1).

<sup>116</sup> *Chronik ... für das Universitätsjahr vom 1. April 1903 bis zum 31. März 1904*, S. 15.

<sup>117</sup> In dieser Funktion war Hesse Initiator der vom städtischen Statistischen Amt herausgegebenen *Beiträge zur Statistik der Stadt Halle a.S.*, von denen zwischen 1907 und 1909 nicht weniger als acht und bis zum Kriegsausbruch weitere zehn Hefte erschienen. Die dort behandelten Themen waren vor allem die der „öffentlichen Daseinsvorsorge“ und beschäftigten sich u. a. mit der Milchversorgung, der Bevölkerungsentwicklung in der Stadt, dem Wohnungsmarkt, der Berufsberatung, dem Armenwesen, der kommunalen Besteuerung, dem Tarifvertragswesen und der Arbeitslosenerfassung.

<sup>118</sup> *Amtliches Verzeichnis des Personals und der Studierenden*, Nr. 170 (WS 1906/07); *Kürschners Deutscher Gelehrten-Kalender auf das Jahr 1925*, Sp. 393.

<sup>119</sup> *Chronik ... für das Universitätsjahr vom 1. April 1904 bis zum 31. März 1905*, S. 8 f., 27; *Chronik ... für das Universitätsjahr vom 1. April 1905 bis zum 31. März 1906*, S. 58.

<sup>120</sup> Leipzig 1894.

<sup>121</sup> Leipzig 1898.



ein Ordinariat erhielt. Von dort kam er 1902 dann nach Münster<sup>122</sup>. Waentig hielt ab 1906 auch „seminaristische Übungen für Fortgeschrittene“ ab, konnte aber stets nur mit wesentlich weniger Teilnehmern rechnen als Conrad<sup>123</sup>. Vielleicht lag dies an den dogmenhistorischen Themen – beispielsweise Ricardo, Malthus, Comte –, über die Waentig meist arbeiten ließ, möglicherweise war der geringere Zulauf zu seinen Seminaren auch in seiner Person begründet – wir wissen es nicht mit Sicherheit. Waentig war im übrigen „... seit dem Frühjahr 1909 zur Übernahme einer Professur an der Kaiserlich japanischen Universität Tokio beurlaubt“ und nahm seine Lehrtätigkeit in Halle erst wieder im Sommersemester 1914 auf<sup>124</sup>. 1909 hatte er eine Monographie veröffentlicht über *Wirtschaft und Kunst. Eine Untersuchung über Wirtschaft und Theorie der modernen Kunstgewerbebewegung*<sup>125</sup>, ein Thema, das im letzten Jahrzehnt vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges im Zentrum der Diskussion stand.

Abgesehen von dieser wichtigen Berufung gingen die Habilitationen von Nachwuchswissenschaftlern stetig weiter. So wurde 1905 Hermann Levy für das Fach Nationalökonomie habilitiert mit einer Arbeit über *Die Stahlindustrie der Vereinigten Staaten von Amerika in ihren heutigen Absatz- und Produktionsverhältnissen*. Zum Thema seiner Antrittsvorlesung hatte er ausgewählt *Betrachtungen über das Trust-Problem in den Vereinigten Staaten von Amerika*. Zwei Jahre später wurde Levy an die Handelshochschule Mannheim berufen<sup>126</sup>. 1909 kam es sogar zu zwei Habilitationen: Hans Gehrig mit einer Schrift über *Die sozialpolitischen Anschauungen der deutschen Freihandelsschule* und Hellmuth Wolff über *Haushöhe und Hausrente. Beitrag zum Problem der Stockwerkhäufung*. Gehrig wurde 1912 an die Technische Hochschule Hannover berufen<sup>127</sup>, während Wolff, der 1913 den Titel Professor erhielt, als Nachfolger von Hesse Direktor des Statistischen Amtes der Stadt Halle wurde und eine rege Publikationstätigkeit entfaltete, die nicht auf das Gebiet der Statistik beschränkt blieb sondern viele Gebiete der Wirtschaftswissenschaften einschließlich der Dogmengeschichte umfaßte<sup>128</sup>. 1912 habilitierte sich Gustav Aubin, „bislang Privatdozent in Erlangen“, um nach Halle und hielt eine Antrittsvorlesung über das Thema *Der Einfluß der Rezeption des römischen Rechtes auf die Besitz- und Statusverhältnisse des deutschen Bauernstandes*<sup>129</sup>. Aubin sollte in der Zwischenkriegszeit eine bedeutende Rolle an der Universität

<sup>122</sup> Kürschners *Deutscher Gelehrten-Kalender auf das Jahr 1931*, Berlin/Leipzig 1931, Sp. 3171 f.

<sup>123</sup> *Chronik ... für das Universitätsjahr vom 1. April 1906 bis zum 31. März 1907*, S. 53.

<sup>124</sup> *Chronik ... für das Universitätsjahr vom 1. April 1914 bis zum 31. März 1915*, S. 59.

<sup>125</sup> Jena 1909.

<sup>126</sup> *Chronik ... für das Universitätsjahr vom 1. April 1905 bis zum 31. März 1906*, S. 45; *Chronik ... für das Universitätsjahr vom 1. April 1907 bis zum 31. März 1908*, S. 31.

<sup>127</sup> *Chronik ... für das Etatsjahr vom 1. April 1909 bis zum 31. März 1910*, S. 8, 12; *Chronik ... für das Etatsjahr vom 1. April 1912 bis zum 31. März 1913*, S. 9.

<sup>128</sup> Kürschners *Deutscher Gelehrten-Kalender auf das Jahr 1931*, Sp. 3328.

<sup>129</sup> *Chronik ... für das Etatsjahr vom 1. April 1912 bis zum 31. März 1913*, S. 11.



Halle-Wittenberg spielen. Unter anderem war er als deren Rektor in den Jahren 1930–32 in Auseinandersetzungen mit dem NS-Studentenbund verwickelt, was ihm nach der Machtergreifung der Nazis beträchtliche Schwierigkeiten bereitete und Ende 1934 zu seiner Versetzung an die Universität Göttingen führte<sup>130</sup>. Aubin war 1881 in Reichenberg in Böhmen als österreichischer Staatsangehöriger geboren worden, hatte dann an verschiedenen deutschen Hochschulen Recht und Nationalökonomie studiert und in Freiburg zum Dr.jur. und in München – bei Lujo Brentano mit einer agrarhistorischen Arbeit – zum Dr. oec.publ. promoviert. 1911 habilitierte er sich „in Erlangen für das Fach Nationalökonomie bei K.Th. von Eheberg“ mit einer Arbeit über *Die Entwicklung des gutherrlich-bäuerlichen Verhältnisses in Ostpreußen von der Begründung der Ordensherrschaft bis zur Stein-Hardenbergschen Reform*. Wie Aubin in einem selbstverfaßten Lebenslauf schrieb, trat

„In den Osterferien 1912 [...] Johannes Conrad an mich mit der Aufforderung heran, mich nach Halle umzuhabilitieren. Ich folgte dieser Aufforderung und übernahm vom Wintersemester 1912 die Stellung eines Redaktionssekretärs der Conradschen Jahrbücher, einen Lehrauftrag für Staatsbürgerkunde und Sozialversicherung sowie die Vorlesungen, von denen sich J. Conrad bei seinem hohen Alter entlasten wollte“.

Nach Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft und Kriegsdienst im preußischen Heer nahm Aubin im Herbst 1918 seine „Lehrtätigkeit in Halle wieder auf und wurde hier zum 1.X.1919 als Nachfolger Kurt Wiedenfelds in das Ordinariat für wirtschaftliche Staatswissenschaften berufen“<sup>131</sup>. Aubin hat sich, nach seinen agrarhistorischen Arbeiten der Vorkriegszeit, in den Zwanziger Jahren vor allem mit den Problemen der Industrialisierung in dem geographisch-historischen Raum befaßt, der damals begann, als *Mitteldeutschland* bezeichnet zu werden und der ursprünglich nicht nur die preußische Provinz Sachsen und Anhalt sondern auch die nördlichen Teile Thüringens und des Freistaats Sachsen umfaßte<sup>132</sup>.

Johannes Conrad hatte den preußischen Kultusminister im Frühjahr 1914 um Entbindung gebeten

„... von den Verpflichtungen meiner Stellung als Professor der Staatswissenschaften an hiesiger Universität [...]. Ich stehe im 76. Lebensjahr und fühle wie meine Arbeitskraft abnimmt, so dass ich fürchten muss, den vielen mir obliegenden Aufgaben nicht mehr ganz gewachsen zu sein. Ich möchte aber nicht den Moment abwarten, wo der Studentenschaft dieses selbst fühlbar wird“<sup>133</sup>.

<sup>130</sup> UAH, PA 4006 (Personalakte Aubin, Gustav): Universitätskurator an den Rektor am 2.10. und 10. 11. 1934; Stellungnahme des Rektors der Martin-Luther-Universität, Eißfeldt, vom 24. 10. 1946.

<sup>131</sup> Ebenda: Selbstverfaßter Lebenslauf vom 20. 3. 1933.

<sup>132</sup> Vgl. G. Aubin, *Entwicklung und Bedeutung der mitteldeutschen Industrie*. Vortrag (*Beiträge zur mitteldeutschen Wirtschaftsgeschichte und Wirtschaftskunde*, H. 1), Halberstadt 1924.

<sup>133</sup> UAH, PA 5200: Conrad an den Kultusminister am 18. 4. 1914.

Der Minister gab diesem Antrag statt mit Wirkung vom Wintersemester 1914/15<sup>134</sup>.

Als Nachfolger Conrads wurde zum selben Semester Kurt Wiedenfeld, seit 1904 Professor an der Handelshochschule Köln, berufen<sup>135</sup>. Wiedenfeld hatte 1892 in Leipzig den juristischen Doktorgrad erworben, war 1900 in Berlin zum Dr. phil. mit dem Thema *Die wirtschaftliche Bedeutung der Sibirischen Bahn* promoviert worden und hatte sich dort zwei Jahre später auch mit einer Arbeit über *Die nordwesteuropäischen Welthäfen in ihrer Verkehrs- und Handelsbedeutung* habilitiert. 1894/95 hatte er bereits einen zweiteiligen Aufsatz über die Organisation des deutschen Getreidehandels in den *Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik* veröffentlicht, war damit Johannes Conrad aufgefallen, der ihn daraufhin für eine Stelle beim „Verband deutscher Müller“ empfohlen hatte, wo Wiedenfeld auch 1896–98 als Referent tätig war. Anschließend arbeitete er bis 1903 in der Eisenbahnabteilung des preußischen Ministeriums der öffentlichen Arbeiten. Diesen eher praktischen Verwaltungstätigkeiten dürfte Wiedenfeld seine Berufung an die neu gegründete Akademie Posen, wo er vor allem in der Erwachsenenbildung tätig war, und die Berufung nach Köln im folgenden Jahr verdankt haben<sup>136</sup>. Nach nur einem Jahr der Lehrtätigkeit in Halle wurde Wiedenfeld eingezogen und diente, nach einer kurzen Verwendung in der Militärverwaltung Belgiens, im preußischen Kriegsministerium, seit Herbst 1916 dort in der legendären Kriegsrohstoffabteilung, deren Chef er vor allem bei der Preisfestsetzung beraten mußte. Von Ende 1918 bis Mitte 1921 war Wiedenfeld an der Reorganisation des Auswärtigen Amtes beteiligt, wo er die neue Abteilung für Außenhandelsförderung aufbaute und leitete. Nach einem weiteren Jahr als „Vorläufiger Vertreter der Reichsregierung“ bei der sowjetischen Regierung kehrte er 1923 wieder in die Hochschullaufbahn zurück und übernahm einen Lehrstuhl in Leipzig<sup>137</sup>. In Halle war er offiziell schon Ende 1918 ausgeschieden, und Aubin erhielt daraufhin, wie bereits erwähnt, im folgenden Jahr den Lehrstuhl. Wiedenfeld hatte noch in seiner Kölner Zeit, wie er selbst bezeugt, sich intensiv mit der Struktur und der Unternehmensverfassung der westdeutschen Großindustrie beschäftigt. Die Ergebnisse seiner Studien – eine Untersuchung über *Das Persönliche im modernen Unternehmertum*<sup>138</sup>, eine Monographie über *Das rheinisch-westfälische Kohlensyndikat*<sup>139</sup> sowie eine Gesamtdarstellung über *Ein Jahrhundert rheinischer Montanindustrie*<sup>140</sup> – zählen heute noch zu den grundlegenden Arbeiten, auf denen wirtschaftshistorische Analysen der

<sup>134</sup> Ebenda: Kultusminister an Universitätskurator am 24. 4. 1914.

<sup>135</sup> *Chronik ... für das Etatsjahr vom 1. April 1914 bis zum 31. März 1915*, S. 59.

<sup>136</sup> Vgl. zu all dem F. Bülow (Hrsg.), *Zwischen Wirtschaft und Staat*. Aus den Lebenserinnerungen von Kurt Wiedenfeld, Berlin 1960, S. 4 ff.

<sup>137</sup> Vgl. dazu ebenda, S. 49 ff. sowie Kürschners *Deutscher Gelehrten-Kalender auf das Jahr 1931*, Sp. 3261.

<sup>138</sup> 1911.

<sup>139</sup> Bonn 1912.

<sup>140</sup> Bonn 1916.

deutschen „Hochindustrialisierung“ aufbauen müssen. Man darf vermuten, daß Conrad, der Wiedenfeld ja bereits ganz am Anfang von dessen akademischer Tätigkeit kennengelernt hatte, dessen Berufung wenn nicht gefördert, so ihr doch positiv gegenüber gestanden hat, weil er in dem an wirtschaftstheoretischen Fragen wenig, an praktisch-historischen Problemen umso mehr interessierten Empiriker eine verwandte Seele erkannt haben dürfte.

## V. Die Anfänge des Seminars für Genossenschaftswesen

Der Zeitraum bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges läßt sich nicht abschließen, ohne daß man kurz erwähnte, wie das wirtschaftswissenschaftliche Lehrangebot 1911 durch die Gründung eines Seminars für Genossenschaftswesen eine wesentliche Erweiterung erfuhr<sup>141</sup>. Wem die Initiative zur Gründung eines solchen Instituts letztlich zu verdanken ist, läßt sich nicht mehr mit Sicherheit ermitteln. Eine wichtige Rolle dürfte der Aufschwung des Genossenschaftswesens besonders in der deutschen Landwirtschaft gespielt haben, wo zwischen 1900 und 1910 die Anzahl der Genossenschaften von 13 636 auf 23 845 gestiegen war und sich so nahezu verdoppelt hatte<sup>142</sup>. Bei der Bedeutung, die den Agrarwissenschaften an der Universität Halle zukam, dürfte es nahegelegen haben, gerade an dieser Hochschule über kurz oder lang auch einen Schwerpunkt für das Studium des Genossenschaftswesens aufzubauen. Ende 1910 hatte der preußische Kultusminister jedenfalls über den Universitätskurator verlauten lassen, es sei beabsichtigt, „... mit Beginn des nächsten Semesters an der hiesigen Universität ein Seminar für Genossenschaftswesen zu begründen“<sup>143</sup>, und der Senat hatte diese Absicht auch begrüßt<sup>144</sup>. Bereits am 14. 2. 1911 wurde das Seminar offiziell ins Leben gerufen mit dem Ziel, „denjenigen, welche theoretische und praktische Kenntnisse im Genossenschaftswesen erwerben, insbesondere sich zur Leitung einer Genossenschaft oder Beamtenstellung in einer solchen vorbereiten wollen, die dazu erforderliche wissenschaftliche Ausbildung zu gewähren“<sup>145</sup>. Die Lehrveranstaltungen sollten auf Wunsch des Ministeriums zum Teil durch Personen aus der genossenschaftlichen Praxis versehen werden, so beispielsweise durch den Syndikus des Deutschen Genossenschaftsverbandes, Dr. Crüger aus Berlin, und einen Dr. Felber aus Halle, der die kaufmännische Buchführung unterrichten sollte<sup>146</sup>.

<sup>141</sup> Vgl. dazu J. Grehl und W. Gröder, „Zur Gründungsgeschichte des ersten genossenschaftlichen Seminars Deutschlands an der Friedrichsuniversität Halle und zum Wirken von Ernst Grünfeld“, *Wissenschaftliche Zeitschrift der Universität Halle*, 39. Jg. (1990), Gesellschaftswiss. Reihe, H. 5, S. 3 – 10.

<sup>142</sup> Ebenda, S. 4.

<sup>143</sup> UAH, Rep 4, Nr. 261: Schreiben des Kurators an Rektor und Senat.

<sup>144</sup> Ebenda: Antwortschreiben vom 14. 12. 1910.

<sup>145</sup> UAH, Rep 23, Nr. 266: „Statuten des Seminars für Genossenschaftswesen an der Universität Halle-Wittenberg“.

„Als Direktor bestellte der Minister, an dieser Stelle bewußt die Tradition der halleschen Universität nutzend, den damals schon betagten ordentlichen Professor und Geheimen Regierungsrat Dr. Johannes Conrad“<sup>147</sup>. Die praktischen Arbeiten, die mit der Einrichtung des Seminars verbunden waren, besonders den Aufbau einer genossenschaftswissenschaftlichen Bibliothek, für die das Ministerium die entsprechenden Mittel bewilligte, erledigte Georg Brodnitz, der wie oben bereits erwähnt, kurz zuvor zum außerordentlichen Professor ernannt worden war.

Im Sommersemester 1912 und im darauffolgenden Wintersemester, für die ein von Conrad gezeichneter knapper Rechenschaftsbericht in der Universitätschronik vorliegt, zählte das neue Genossenschaftsseminar insgesamt 21 „ordentliche Mitglieder“, darunter 12 Juristen, aber lediglich einen Studierenden der Landwirtschaft. Daneben ist auch die Rede von einer „großen Zahl Nichtmitglieder[n], namentlich Studenten, und zwar aller Fakultäten“, die die Vorlesungen und Übungen des Seminars besucht hatten, „... worüber aber eine Statistik nicht aufzustellen war“<sup>148</sup>. In den nächsten beiden Semestern wurden insgesamt 17 „ordentliche Mitglieder“ des Genossenschaftsseminars verzeichnet. „Als Ergänzung zu dem Seminar – so der Bericht in der Chronik – fand in der ersten Woche des März [1914] ein Ferienkursus statt, in dem hauptsächlich Vorlesungen über das Genossenschaftswesen und damit im Zusammenhange stehende Fragen gehalten wurden. Über 80 Hörer nahmen ständig an dem Kursus teil, während außerdem eine größere Zahl sich an einzelnen Vorlesungen beteiligten“<sup>149</sup>. Als Kurt Wiedenfeld im Juli 1914 zum Nachfolger Conrads ernannt wurde, bestellte man ihn nicht nur zum Mitdirektor des Staatswissenschaftlichen Seminars – der andere Direktor war Waentig –, sondern man berief ihn auch zum Direktor des Instituts für Genossenschaftswesen<sup>150</sup>. Als Wiedenfeld seine Geschäfte auch für dieses Seminar im Herbst 1914 aufnahm, war inzwischen der Krieg ausgebrochen und die vielversprechenden Anfänge blieben für die nächsten vier Jahre erst einmal ohne Weiterentwicklung.

## VI. Die Gründung der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät im Sommer 1914

Schon im Juni 1897 hatte die Juristische Fakultät beim Kultusminister den Antrag gestellt,

„... das Lehrgebiet der Juristischen Fakultät auf die Staatswissenschaften auszudehnen und sie dadurch zu einer Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät umzugestalten.

<sup>146</sup> Ebenda sowie J. Grehl u. W. Gröder, Zur Gründungsgeschichte des ersten genossenschaftlichen Seminars, S. 6.

<sup>147</sup> Ebenda.

<sup>148</sup> Chronik ... für das Etatsjahr vom 1. April 1912 bis zum 31. März 1913, S. 55 f.

<sup>149</sup> Chronik ... für das Etatsjahr vom 1. April 1913 bis zum 31. März 1914, S. 60.

<sup>150</sup> Chronik ... für das Etatsjahr vom 1. April 1914 bis zum 31. März 1915, S. 19.

Die Rechtswissenschaft und die Staatswissenschaften haben das soziale Leben der Menschen zum gemeinsamen Gegenstand ihrer wissenschaftlichen Forschung, wenn auch die verschiedenen Seiten des sozialen Lebens die gesonderten Arbeitsgebiete der Rechtswissenschaft und der Staatswissenschaften bilden und die Methoden der wissenschaftlichen Untersuchung vielfach verschieden sind. Die Juristische Fakultät ist deshalb der Überzeugung, daß die Vereinigung der Rechts- und Staatswissenschaften in einer Fakultät durch ihre innere Verwandtschaft geboten ist und auf die Lehrenden wie die Studierenden einen fördernden und heilsamen Einfluß ausüben wird<sup>151</sup>.

Der Antrag war vom damaligen Dekan der juristischen Fakultät, Edgar Loening, unterzeichnet, und man darf annehmen, daß gerade Loening als der einzige Jurist unter den vier Herausgebern des *Handwörterbuchs der Staatswissenschaften* am Zusammenschluß der beiden Fakultäten besonderes Interesse gezeigt hat<sup>152</sup>. Tatsächlich hatte bereits im Oktober 1896 Rudolf Stammler, eines der prominentesten Mitglieder dieser Fakultät, der enge fachliche Beziehungen zu dem bereits oben erwähnten Nationalökonomem Diehl unterhielt<sup>153</sup>, beim damaligen Dekan Fitting den Antrag gestellt, eine derartige Fakultätsumwandlung auf die Tagesordnung zu setzen. Er hatte dabei auf die Universitäten Würzburg und Straßburg sowie auf die österreichischen und schweizerischen Hochschulen verwiesen, wo solche rechts- und staatswissenschaftliche Fakultäten „seit längerem“ bestünden, während man eine derartige Umwandlung in Freiburg gerade erst in die Wege geleitet habe<sup>154</sup>.

Das preußische Kultusministerium hatte dem Wunsch aus Halle und einem bereits 1882 von der juristischen Fakultät in Breslau gestellten Antrag nicht zugestimmt, weil es Bedenken hatte,

„... in wohlerworbene Rechte einzugreifen und vor allem, daß man auch der Erwägung sich nicht verschließen konnte, daß vornehmlich die älteren Vertreter der Staatswissenschaften, die bereits eine längere Reihe von Jahren Mitglieder der Philosophischen Fakultät waren, ein Band der Pietät mit dieser Körperschaft verknüpfte, welches man ohne zwingenden Grund nicht zerreißen mochte“<sup>155</sup>.

1909 änderte die Berliner Behörde ihre Meinung und befürwortete jetzt den Zusammenschluß der beiden Fächer, und dies vor allem deshalb, weil

„die wachsende Bedeutung der wirtschaftlichen Staatswissenschaften im Zusammenhang mit der von Jahrzehnt zu Jahrzehnt gestiegenen Tätigkeit des Staates und der großen räumlichen Selbstverwaltungskörper gerade auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiete [...] mit Notwendigkeit zu der Forderung eines intensiveren Studiums der Wirtschaftswissenschaften seitens der künftigen Beamten geführt [hat]“.

<sup>151</sup> UAH, Rep 4, Nr. 717: Juristische Fakultät an den Akademischen Senat am 17. 6. 1897.

<sup>152</sup> Zu Loening als Mitherausgeber vgl. J. Conrad, Lebenserinnerungen, S. 137 f.

<sup>153</sup> So die Aussage Diehls in Karl Diehl, S. 6 f.

<sup>154</sup> UAH, Rep 23, Nr. 282: Stammler an den Dekan der jur. Fakultät am 13. 10. 1896.

<sup>155</sup> Ebenda: So die Begründung in einem Schreiben des Kultusministeriums an die juristische Fakultät (Abschrift) vom 1. 2. 1909.

Darüber hinaus sei es bis jetzt nicht möglich gewesen, bei den Doktorexamen in den beiden Fächern jeweils das andere Fach zum Nebenfach zu wählen. Bis jetzt seien die Doktoranden, die dies wünschten, gezwungen gewesen, „zu diesem Zwecke einer süddeutschen Universität sich zuzuwenden“. Um den Übergang von der bisher bestehenden zu einer Fakultätsstruktur möglichst reibungslos zu ermöglichen, plädierte das Ministerium jetzt für „eine *allmähliche* Hinüberführung der wirtschaftlichen Staatswissenschaften in die Juristischen Fakultäten dadurch [...], daß die Professuren der Staatswissenschaften *nach ihrer Erledigung* in die Juristischen Fakultäten übertragen werden und alsdann in diesen zur Wiederbesetzung gelangen“<sup>156</sup>. Dieser Vorschlag einer Übergangsregelung wurde allerdings von der Juristischen Fakultät abgelehnt, sie blieb bei ihrem Antrag aus dem Jahr 1897<sup>157</sup>.

Es dauerte dann noch bis zum 25. Juli 1914, bis ein Ministerialerlaß festlegte, daß „der Juristischen Fakultät vom Wintersemester 1914/15 an die Bezeichnung ‚Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät‘ beigelegt“ werden sollte<sup>158</sup>. Der Minister – bzw. in dessen Namen der oben bereits erwähnte Ludwig Elster – bestimmte, daß der Lehrstuhl des Nachfolgers von Johannes Conrad, nämlich Kurt Wiedenfeld, an die umgewandelte Fakultät übertragen werden sollte – offenbar hatte man Conrads Emeritierung abgewartet, ehe man diesen Schritt vollzog. Es würde sich, so das Kultusministerium, außerdem empfehlen, die übrigen Fachvertreter der Staatswissenschaften, nämlich die Professoren Waentig und Brodnitz und die Privatdozenten Wolff, Aubin und Grünfeld<sup>159</sup>, in die neue Fakultät zu überführen. Der Kurator solle mit diesen Hochschullehrern die entsprechenden Verhandlungen aufnehmen. Zugleich wurde die neue Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät ermächtigt, „... neben dem Grad eines Doktors der Rechte auch den eines Doktors der Staatswissenschaften zu verleihen“<sup>160</sup>. Mit Ausnahme von Brodnitz, der sich mit „der Überführung in die neue Fakultät nicht [...] ein-

<sup>156</sup> Ebenda (Unterstreichungen im Original).

<sup>157</sup> Ebenda: die Professoren der juristischen Fakultät an den Universitätskurator am 20. 2. 1909.

<sup>158</sup> *Chronik ... für das Etatsjahr vom 1. April 1914 bis zum 31. März 1915*, S. 20.

<sup>159</sup> *Ernst Grünfeld*, geboren 1883 in Brünn, diplomierter Landwirt, hatte mit einer Arbeit über „Lorenz von Stein und die Gesellschaftslehre“ (Jena 1910) promoviert und nach einem zweijährigen Aufenthalt in Ostasien 1913 als letzter Staatswissenschaftler in Halle vor dem Kriegausbruch habilitiert über „Die Hafenkolonien in China“ (veröffentlicht unter dem Titel „Hafenkolonien und kolonialähnliche Verhältnisse in China, Japan und Korea. Eine kolonialpolitische Studie“, Jena 1913). Seine Antrittsvorlesung hielt er über „Die Idee des Genossenschaftswesens in der volkswirtschaftlichen Literatur“. Damit zeichnete sich schon der Schwerpunkt seiner künftigen Aktivitäten ab, denn 1923 wurde er zum Direktor des Seminars für Genossenschaftswesen an der Universität Halle-Wittenberg ernannt. 1929 zum ordentlichen Professor berufen, wurde er als Jude 1933 aus dem Staatsdienst entlassen und 1934 ausgebürgert. 1938 beging er Selbstmord (*Kürschners Deutscher Gelehrten-Kalender auf das Jahr 1925*, Sp. 318 f.; vgl. auch *J. Grehl* u. *W. Gröger*, Zur Gründungsgeschichte des ersten genossenschaftlichen Seminars, S. 7 ff.).

<sup>160</sup> UAH, Rep 21 III, Nr. 79: Kultusminister an Universitätskurator (Abschrift) am 25. 7. 1914.



verstanden“ erklärte und deshalb bis zu seinem zwangsweisen Ausscheiden nach der NS-Machtergreifung in der Philosophischen Fakultät verblieb<sup>161</sup>, traten alle Dozenten der Staatswissenschaften in die neue Fakultät über<sup>162</sup>. Es war Conrads Verdienst, der als Emeritus in der Philosophischen Fakultät verblieb, in Verhandlungen mit eben dieser Fakultät eine einjährige Frist für die Doktoranden der staatswissenschaftlichen Fächerkombinationen durchzusetzen, in der sie noch nach den alten Regeln promovieren konnten<sup>163</sup>.

Johannes Conrad starb am 25. April 1915. Mit ihm ging für die Staatswissenschaften in Halle eine Epoche zu Ende. Sein Vorgänger Schmoller hatte dem paradigmatischen Ansatz der Historischen Schule in Halle den Weg geebnet, Conrad ihre Vorherrschaft im Anschluß daran für ganze vier Jahrzehnte aufrechterhalten und institutionell durch Begründung des Seminars gefestigt. Der wirtschaftstheoretische Ertrag dieses Zeitabschnitts blieb hingegen bekanntlich bescheiden, und Conrads Anteil daran wird man in jedem Falle nicht überbewerten dürfen.

„Er wird aber – so Karl Diehl in seinem Nachruf – fortleben als der treffliche Agrarstatistiker und Agrarpolitiker [...]. Er wird vor allem aber fortleben in der dankbaren Erinnerung vieler Tausender von Schülern, für die er einer der besten und hingebungsvollsten Lehrer war, die wir in Deutschland aufzuweisen hatten. Er wird seine Stelle einnehmen als der gediegenste und einflußreichste Popularisator unserer Wissenschaft aus der Zeit von 1870 bis 1915“<sup>164</sup>.

In der Gruppe der staatswissenschaftlichen Ordinarien des Zweiten Deutschen Kaiserreichs gehörte Conrad zweifellos zum konservativen Flügel, auf den sich Schmoller während des letzten Vorkriegsjahrzehnts in den Debatten des Vereins für Socialpolitik zunehmend stützte<sup>165</sup>. Diese konservative Haltung dürfte Conrad stets gute Kontakte zu den damaligen politischen und hochschulpolitischen Entscheidungsträgern ermöglicht haben, gleichzeitig war sie aber nie losgelöst von breitgestreuten wissenschaftlichen Interessen und einer offensichtlich beachtlichen Toleranz. Dazu einige Beispiele: Robert Liefmann, dem Conrad 1900 oder 1901 die Umhabilitierung von Gießen nach Halle vergeblich angeboten hatte, bezeichnete dies in der Rückschau „... im Hinblick auf meine ‚Karriere‘ [als] ein[en] schwere[n] Fehler, da Conrad den größten Einfluß auf die Besetzung der preußischen Lehrstühle hatte“<sup>166</sup> – wobei „größter“ sicher nicht als relativer Superlativ zu interpretieren ist, denn Schmoller konnte es in dieser Beziehung allemal mit

<sup>161</sup> UAH, PA 4957: Abschrift eines Schreibens von Brodnitz vom 30. 7. 1914.

<sup>162</sup> UAH, Rep 21 III; Nr. 79: Universitätskurator an die Philosophische Fakultät am 5. 9. 1914.

<sup>163</sup> Ebenda: Briefe Conrads an die Philos. Fakultät vom 3. 10. 1914, 9.1. u. 17. 2. 1915; Universitätskurator an Philos. Fakultät am 2. 2. 1915.

<sup>164</sup> K. Diehl, Johannes Conrad, S. 762.

<sup>165</sup> D. Krüger, Nationalökonomien im wilhelminischen Deutschland, Göttingen 1983, S. 109 f., bes. Anm. 1 ebenda.

<sup>166</sup> Robert Liefmann, in: F. Meiner (Hrsg.), Die Volkswirtschaftslehre der Gegenwart in Selbstdarstellungen, Leipzig 1924, S. 155 – 190, Zitat S. 160.



Conrad aufnehmen. Kaum zu unterschätzen war in jedem Falle Conrads Rolle als Wissenschaftsorganisator und als Förderer des wissenschaftlichen Nachwuchses. Betrachtet man die fortlaufende Reihe von Habilitationen, die seit den späten 1870er Jahren aus dem Staatswissenschaftlichen Seminar hervorgingen, so überrascht die Bandbreite der in Angriff genommenen und oben im Einzelnen vorgestellten Themen. Vorherrschend waren in jeder Hinsicht Themen aus dem weiteren Gebiet der Wirtschaftspolitik, aber das schloß statistische und stärker theoretisch geprägte Gebiete – man denke nur an die Forschungen Paasches und Diehls – nicht aus. Im übrigen legen das breite Spektrum der von Conrads Schülern – Doktoranden wie Habilitanden – behandelten Themen wie auch der relativ hohe Anteil, den Ausländer an diesen Schülern ausmachten, auf konkrete Weise Zeugnis ab von einem Klima kultureller Vielfalt und Toleranz, die in jenen Jahrzehnten die Arbeit und das Zusammenleben im Staatswissenschaftlichen Seminar zu Halle gekennzeichnet haben müssen. Die Kriege und Diktaturen des 20. Jahrhunderts, die letzten Endes alle von der Julikrise des Jahres 1914 ihren Ausgang nahmen, sollten uns die vorangegangenen Jahrzehnte nicht in einem verklärenden Licht erscheinen lassen. Dennoch wird man feststellen müssen, daß das wissenschaftliche Niveau der Halleschen Nationalökonomie im wilhelminischen Zeitalter, auch wenn es Spitzenleistungen nicht aufzuweisen hatte, danach auf Jahrzehnte hinaus nicht wieder erreicht worden ist – und das ist als Ergebnis sicher nicht geringzuschätzen.

## Anhang

### *„Statuten des Staatswissenschaftlichen Seminars zu Halle a./S.“<sup>167</sup>*

#### § 1.

Der Zweck des Seminars ist, den Studierenden Gelegenheit zu geben,

- 1.) größere Arbeiten unter Leitung des Direktors anzufertigen
- 2.) sich über einzelne Fragen der Wissenschaft genauer zu unterrichten, als dies i[n] d[en] Vorlesungen möglich ist
- 3.) sich in der Diskussion und im Vortrage zu üben.

#### § 2.

Zu diesem Zweck wird wöchentlich wenigstens eine *zweistündige Sitzung* abgehalten, welche in der Regel durch einen Vortrag von 3/4 bis einer Stunde eines Seminarmitgliedes eingeleitet wird, an den sich eine Diskussion anschließt.

<sup>167</sup> UAH, Rep 23, Nr. 231 (undatiert, stammt aber aus einem Protokollband der Jahre 1905–09). Eine geringfügig abweichende Version, in der zusätzlich noch zwischen „ordentlichen“ und „außerordentlichen“ Seminarmitgliedern unterschieden wird, ist als Anhang zu W. Kähler, Die Entwicklung des staatswissenschaftlichen Unterrichts, S. 181 f. veröffentlicht; demzufolge muß es derartige Statuten spätestens seit 1898 gegeben haben.

Über die Verhandlungen wird *Protokoll* geführt, welches zu Beginn jeder folgenden Sitzung zur Verlesung gelangt. Kann in den ordentlichen Sitzungen der Stoff nicht bewältigt werden, so werden außerordentliche Sitzungen angesetzt; die Beteiligung an den letzteren ist eine freiwillige.

### § 3.

Die *Mitglieder* sind nur ordentliche. Über die Aufnahme entscheidet der Direktor.

Als ordentliches Mitglied kann im allgemeinen nur aufgenommen werden:

wer mindestens die beiden Hauptvorlesungen über die Nationalökonomie gehört oder sich sonst ein Jahr lang eingehender mit der Wissenschaft beschäftigt hat.

Die Mitglieder dürfen aus den Sitzungen nur entschuldigt wegbleiben.

Sie sind verpflichtet, im Semester wenigstens einen Vortrag zu halten und der Reihe nach das Protokoll über die Verhandlungen zu führen.

Sie sind berechtigt, die Seminarbibliothek zu benutzen und an den Exkursionen teilzunehmen.

### § 4.

Jedes Mitglied hat im Semester 3 M (drei Mark) an die *Seminarkasse* zu zahlen, aus welcher Ersatz für beschädigte oder fortgekommene Bücher geleistet wird und kleine Ausgaben im Interesse der Bibliothek und des Seminars bestritten werden.

### § 5.

Die *Benutzung der Bibliothek* ist jederzeit für die Herren gestattet, welche einen Schlüssel zu den Bibliotheksräumen sich haben aushändigen lassen. Die Hinterlegungsgebühr für jeden Schlüssel beträgt 3 M, welche bei Rückgabe desselben zurückerstattet werden.

### § 6.

Als Ergänzung zu den Sitzungen finden *statistische Übungen* statt, zu deren Teilnahme die Mitglieder berechtigt aber nicht verpflichtet sind. [dazu Zusatz am Rand: „Gestrichen am 2. Mai 1909 (s. Protokoll)“]

### § 7.

Als weitere Ergänzungen finden *Exkursionen* in Fabriken, Bergwerke, öffentliche Anstalten Halles und Umgebung statt.

Es wird auch über diese Protokoll geführt, um als Unterlage für die Besprechung derselben in der folgenden Seminarsitzung zu dienen“.

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

Von Norbert Berthold

## **I. Einleitende Bemerkungen**

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

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

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

soziale Friede, den viele durch das marktwirtschaftliche Treiben in der Europäischen Union gefährdet sehen.

Die politische Integration in Europa wird heute vor allem gewünscht, um die Entpolitisierung des Wirtschaftsverkehrs zu stoppen. Die europäische Integration ist aber nur da eine Erfolgsgeschichte, wo es gelang, die Märkte schrittweise dem politischen Einfluß zu entziehen. Die unbefriedigende Entwicklung auf den Arbeitsmärkten und das rückläufige wirtschaftliche Wachstum gehen zu einem erheblichen Teil auf das Konto politischer abgestützter Marktmacht auf Güter- und Faktormärkten. Die wirtschaftliche Perspektive Westeuropas hängt somit zumindest von zweierlei ab. Zum einen davon, ob es gelingt, den Weg der Entpolitisierung auf den Güter- und Faktormärkten weiter zu gehen und nicht der Versuchung zu erliegen, den Holzweg von Intervention und Protektion einzuschlagen. Zum anderen muß eine adäquate Balance von Eigenverantwortung und Solidarität gefunden werden. Nur dann wird die marktwirtschaftliche Ordnung akzeptiert und werden protektionistische Irrwege vermieden.

## **II. Mit welchen Problemen hat Westeuropa gegenwärtig vor allem zu kämpfen?**

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

### *1. Die Krise auf den europäischen Arbeitsmärkten – Ein Ergebnis kartellartiger Strukturen*

Wenn man die öffentliche Diskussion verfolgt, kann man leicht den Eindruck gewinnen, daß völlig unklar sei, was die Gründe für die seit einem Vierteljahrhundert steigende Arbeitslosigkeit in Europa sind. Dem ist aber nicht so. Der eigentliche Grund für die miserable Lage auf den europäischen Arbeitsmärkten besteht darin, daß die Anpassungskapazität der europäischen Volkswirtschaften offenkun-

dig nicht ausreicht, mit den eingetretenen Anpassungslasten adäquat fertig zu werden. Die Anpassungslasten, die durch exogene Schocks ausgelöst werden, stiegen in den letzten 25 Jahren stetig an. Die Anpassungskapazität erhöhte sich allerdings nicht im selben Ausmaß. Diese Entwicklung ist darauf zurückzuführen, daß es den Akteuren auf den Arbeitsmärkten gelingt, sich der beschäftigungspolitischen Verantwortung zu entziehen und die unvermeidlichen Anpassungslasten auf Dritte, zumeist auf den Staat, abzuwälzen.

*Tabelle 1*  
**Arbeitslosenquoten<sup>a</sup> im internationalen Vergleich**

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

<sup>a</sup> Arbeitslosenquoten in Prozent der Erwerbspersonen.

<sup>b</sup> Durchschnittswerte.

<sup>c</sup> Geschätzt.

<sup>d</sup> Vor 1991 nur Westdeutschland.

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

Die Ursachen der steigenden Anpassungslasten sind weitgehend bekannt. Zum einen wurde die Nachfrage nach Arbeit instabiler, weil das wirtschaftliche Umfeld volatiler ist (Bertola/Ichino, 1995). Der strukturelle Wandel beschleunigte sich, comparative Vorteile wurden stärker kaleidoskopisch (Bhagwati/Dehejia, 1994, 56), Produktlebenszyklen werden immer kürzer, nominelle und reale Wechselkurse instabiler. Damit erhöht sich die Unsicherheit der Unternehmungen und wird die Nachfrage nach Arbeit volatiler. Zum anderen hat sich die Struktur der Nachfrage nach Arbeit in sektoraler, regionaler und qualifikatorischer Hinsicht entscheidend

verändert. In reichen Ländern geht die Nachfrage nach einfacher Arbeit teilweise drastisch zurück, weil das Tempo des arbeitssparenden technischen Fortschritts zunimmt und der internationale Handel bedeutender wird. Gleichzeitig erhöht sich die Nachfrage nach hochqualifizierter Arbeit, weil humankapitalintensive High-tech-Bereiche und ungebundene Dienstleistungen gewinnen. Der sektorale Strukturwandel nimmt somit Fahrt auf. Er verringert die Nachfrage nach Arbeit im industriellen Sektor und verstärkt die Ungleichgewichte auf regionalen Arbeitsmärkten.

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

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

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



Kündigungsschutzregelungen, inflexible Arbeitszeiten, die Einschränkung von Überstunden und von temporärer Beschäftigung, sowie vieles andere mehr zählt zweifellos dazu.

Die europäischen Länder pflegen allesamt keinen wettbewerblichen Föderalismus. Sie haben eine unitaristische Finanzverfassung oder hängen einem korporativen Föderalismus an, vor allem wohl auch deshalb, weil sie einheitliche Lebensverhältnisse anstreben. Eine wettbewerbsfeindliche Finanzverfassung ist der dritte Kanal, über den es den Tarifpartnern gelingt, die beschäftigungspolitische Verantwortung weiter zu verwischen. Die Wege, über die eine solche Entwicklung vorangetrieben wird, liegen offen zutage (Blankart, 1998): Kompetenzen werden immer öfter auf die zentrale Ebene verlagert, Mischfinanzierungen werden erweitert, das Verbundsystem bei den Steuern wird vorangetrieben sowie mehr horizontaler und vertikaler Finanzausgleich praktiziert. Einheitliche Regulierungen und Sozialgesetze sowie ein Steuerkartell schalten den institutionellen Wettbewerb weitgehend aus. Subventionsgesetze und ein ausgeprägter horizontaler und vertikaler Finanzausgleich tragen mit dazu bei, daß Lasten auf die Allgemeinheit überwältzt werden. Es ist somit kein Zufall, daß Länder mit fehlendem wettbewerblichen Föderalismus eine hohe Subventionsquote aufweisen. Die Budgetrestriktion der Tarifpartner ist alles andere als hart, die negativen Folgen für die Lohn- und Tarifpolitik sind unabwendbar.

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

## *2. Der Niedergang des europäischen Sozialstaates – Eine Folge mangelnden Wettbewerbs*

Die Europäer sind auf bestimmte institutionelle Errungenschaften besonders stolz. Dazu zählt zweifellos die europäische Variante des Sozialstaates. Er war gedacht als ein soziales Gegengewicht zu den „rohen“ Kräften des Marktes, die zwar den allgemeinen Wohlstand steigern, aber oft als ungerecht angesehen werden. Ursprünglich konzipiert als ein Schutz der Individuen vor dem Fall ins materiell Bodenlose, expandierte der europäische Sozialstaat kräftig, überwucherte das wirt-

schaftliche Geschehen und nahm ihm zeitweise die Luft zum Atmen (Tab. 2). Es scheint allerdings so, als ob sich die Zeiten geändert hätten. Der Markt holt sich das zurück, was ihm die Politik wider die ökonomische Vernunft in zwei Jahrhunderten in Europa abgerungen hat. Der europäische Sozialstaat kämpft gegenwärtig an mehreren Fronten ums Überleben. Er führt nicht nur einen Kampf gegen eine selbstzerstörerische Entwicklung, den er nicht aus eigener Kraft, sondern nur mithilfe des Wettbewerbs gewinnen kann. Er schneidet auch die eigenen lebensnotwendigen ökonomischen Wurzeln ab, da er die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt negativ beeinflusst.

Das eigentliche Problem des vor allem umlagefinanzierten Sozialstaates ist das „moral hazard“-Verhalten seiner Mitglieder (Berthold, 1997). Wenn die Individuen einen Versicherungsvertrag abgeschlossen haben, verändern sie ihr Verhalten. Ein sorgloserer Umgang der Versicherten mit den versicherten Risiken ist unvermeidlich. Es zeigt sich in der Arbeitslosenversicherung in individuellem, externem und kollektivem „moral hazard“. In der Rentenversicherung äußert es sich in vorzeitigem Ruhestand, der immer früher über die flexible Altersgrenze, Berufs- und Erwerbsunfähigkeit begonnen wird. Aber auch das demographische „moral hazard“ ist nicht zu unterschätzen, trägt es doch mit dazu bei, daß für die erwerbstätige Generation wenig Anreize existieren, so viele Kinder in die Welt zu setzen, damit die Finanzkraft der Alterssicherung erhalten bleibt. Das „Verantwortungsvakuum“ in der Krankenversicherung ermutigt „moral hazard“ sowohl auf der Seite der Versicherten als auch der Leistungsanbieter. Alles in allem: Der mangelnde Wettbewerb in den Systemen der sozialen Sicherung begünstigt „moral hazard“-Verhalten und ist damit die treibende Kraft steigender Ausgaben.

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

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

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

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

Tabelle 2  
Der öffentliche Sektor in ausgewählten europäischen Staaten

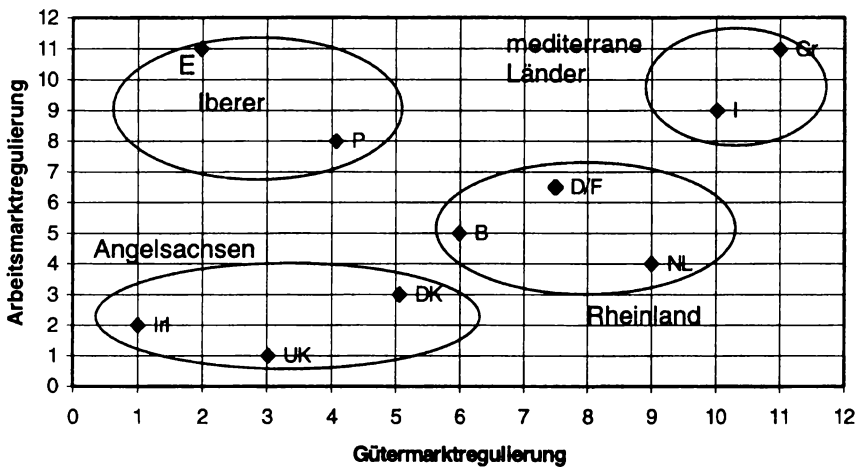
Land	Staatsquote <sup>a</sup>		Sozial- budgetquote <sup>b</sup>	Erweiterte Transferquote <sup>c</sup>	Quote der laufenden Einnahmen <sup>d</sup>		Defizitquote <sup>e</sup>	
	1960	1993			1960	1993	1960	1993
Relation zum Bruttoinlandsprodukt in vH								
Belgien	30,3	57,0	27,6	43,0	27,5	50,1	–	– 6,6
Dänemark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

<sup>a</sup> Relation der gesamten Staatsausgaben zum Bruttoinlandsprodukt. – <sup>b</sup> Relation der Ausgaben für den Sozialschutz zum Bruttoinlandsprodukt (Sozialschutzleistungen, Verwaltungskosten und sonstige laufende Ausgaben für den Sozialschutz). – <sup>c</sup> Sozialbudgetquote + Quote der Zinsen auf die Staatsschuld + Subventionsquote Zinsen u. Subventionen = Laufende Auszahlungen – Staatsverbrauch – Sozialversicherungstransfers (OECD, Historical Statistics, Tab. 6.4/Tab. 6.3). – <sup>d</sup> Im wesentlichen Relation der direkten und indirekten Steuern sowie der Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, aber auch Gebühren und Beiträge, zum Bruttoinlandsprodukt. – <sup>e</sup> Relation der Nettokreditaufnahme zum Bruttoinlandsprodukt (negatives Vorzeichen). – <sup>f</sup> Früheres Bundesgebiet. – <sup>g</sup> Ohne neue Länder und Berlin-Ost; Sozialbudgetquote einschl. neue Länder und Berlin-Ost: 28,8 vH. – <sup>h</sup> Ohne neue Länder und Berlin-Ost: 31,0 vH. – <sup>i</sup> Nur laufende Auszahlungen. – <sup>j</sup> 1992 – <sup>k</sup> 1991 – <sup>l</sup> 1990 – <sup>m</sup> Einschließlich neue Länder und Berlin-Ost: 31,0 vH.

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

### 3. Rückläufiges wirtschaftlichen Wachstum – Produkt marktwidriger Regulierungen

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



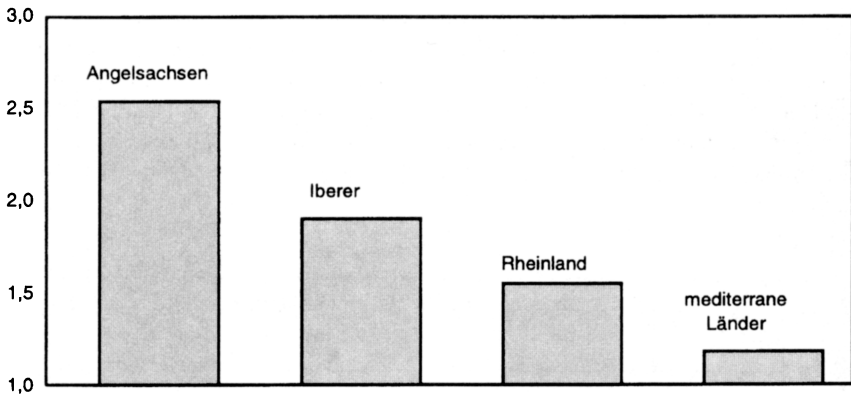
Die Ziffern geben den Rang wieder: 1 bedeutet die geringste, 11 die höchste Regulierung.

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

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

Die Wirtschaftspolitik im Europa der 50er und 60er Jahren war vorrangig bestrebt, die Effizienz zu steigern, indem sie bestehende Hindernisse und Hemmnisse auf den Güter- und Faktormärkten aus dem Weg räumte. Dies änderte sich in den 70er Jahren grundlegend. Nun gewannen vor allem Gerechtigkeitsziele an Bedeutung. Die Folge war ein Ausbau des Sozialstaates. Die Leistungen der Systeme der Sozialen Sicherung wurden erhöht, der Umfang der umverteilungsbedingten Transfers stieg an, die staatlichen Regulierungen auf den Arbeitsmärkten nahmen

zu. Es waren nicht nur die Arbeitnehmer, die staatlichen Schutz suchten, auch Unternehmen und einzelne Sektoren – Agrar, Kohle, Stahl, Werften – versuchten, sich mit staatlicher Hilfe – Regulierungen und Subventionen – den „unsozialen“ Folgen des Wettbewerbs auf den Gütermärkten zu entziehen. Aber auch zukunfts-trächtige Branchen – Telekommunikation, Dienstleistungen – konnten dem finanziellen Doping nicht entsagen.



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

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

Abb. 2: Wirtschaftswachstum nach Ländergruppen

Es verwundert nicht, wenn in der Europäischen Union ein enger negativer Zusammenhang zwischen den nationalen Regulierungen auf Güter- und Arbeitsmärkten und den Raten des wirtschaftlichen Wachstums existiert. Man kann die europäischen Länder nach dem Grad der Regulierungen auf Güter- und Arbeitsmärkten in vier Gruppen einteilen. Dabei haben erwartungsgemäß die Länder mit schwacher Regulierung sowohl auf Güter- als auch Arbeitsmärkten (Angelsachsen) die höchsten Wachstumsraten. Demgegenüber wachsen die mediterranen Länder mit einer hohen Regulierungsdichte sowohl auf Güter- als auch Arbeitsmärkten am langsamsten. Das war zu erwarten. Das eigentlich spannende Ergebnis erhält man für die Ländergruppen mit einer hoher Regulierungsdichte auf Gütermärkten und schwächeren Regulierungen auf Arbeitsmärkten (Rheinland) und umgekehrt (Iberer). Dabei zeigt sich der dominante Einfluß der Gütermarktregulierungen auf das wirtschaftliche Wachstum. Er ist in etwa doppelt so stark wie die Regulierungen auf den Arbeitsmärkten (Koedijk / Kremers, 1996).

Wenn man in Europa wieder zu einem höheren wirtschaftlichen Wachstum kommen will, scheint es notwendig, die Regulierungsdichte auf allen Märkten zu verringern und da, wo Regulierungen notwendig und sinnvoll sind, auf effizientere



Lösungen zu setzen. Die größten Wachstumsimpulse kann man erwarten, wenn es gelingt, die nach wie vor stark regulierten Güter- und Dienstleistungsmärkte zu deregulieren. Ein Abbau von Regulierungen auf den Arbeitsmärkten verstärkt diesen Effekt. Die positiven Rückwirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum fallen allerdings wesentlich bescheidener aus als die Impulse, die von funktionsfähigeren Gütermärkten kommen. Eine Deregulierung auf den Arbeitsmärkten ist allerdings vor allem aus beschäftigungspolitischen Überlegungen sinnvoll. Mehr Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten ist der Schlüssel zum Abbau der Arbeitslosigkeit in den Ländern der Europäischen Union.

Alles in allem: Je schneller in der Europäischen Union die Güter- und Arbeitsmärkte dereguliert werden, desto eher werden die allokativen Verzerrungen verringert und das Tempo des wirtschaftlichen Wachstums wieder beschleunigt. Vor einer Illusion sei allerdings gewarnt: Wirkliche Erfolge an der Beschäftigungsfront erzielt man allein mit einem höheren wirtschaftlichen Wachstum nicht. Ein spürbarer Abbau der Arbeitslosigkeit setzt funktionsfähigere Arbeitsmärkte und damit kräftige deregulierende Schritte auf den Arbeitsmärkten voraus, die den Wettbewerb auch auf diesen Märkten wieder in Kraft setzen. Wirkliche Erfolge auf den Arbeitsmärkten und beim wirtschaftlichen Wachstum werden sich allerdings erst dann einstellen, wenn auch der Sozialstaat reformiert ist und institutionelle Schritte unternommen wurden, die auch der föderalen Struktur und der Finanzverfassung wettbewerbliche Elemente verpassen, so daß finanzielles Doping erschwert wird und die Budgetrestriktionen der Tarifpartner gehärtet werden.

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

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

*1. Klare beschäftigungspolitische Verantwortung –  
Keine gemeinsame Arbeitsmarktpolitik*

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

Es gilt, dem Preis für Arbeit wieder seine eigentliche Funktion zurückzugeben. Er soll, sowohl was die Lohnhöhe als auch was die Lohnstruktur angeht, adäquat auf die Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten reagieren. Die Arbeitslosigkeit läßt sich nur dann spürbar verringern, wenn die Tarifvertragsparteien bereit sind, der differenzierten sektoralen, regionalen und qualifikatorischen Entwicklung auch Rechnung zu tragen. Es ist unabdingbar, die Arbeitsmarktordnung so umzugestalten, daß der Arbeitsmarkt funktionsfähiger wird und flexibler auf Herausforderungen reagieren kann. Die Tarifvertragsparteien müssen gezwungen werden, ihre beschäftigungspolitische Verantwortung wieder wahrzunehmen und sie nicht auf den Staat abzuwälzen. Letztlich geht es darum, zu betriebsnäheren Abschlüssen zu kommen. Nur diese sind eine adäquate Antwort auf das markant veränderte Umfeld einer globalisierten Weltwirtschaft (Berthold, 1998b).

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

Diese Problematik stellt sich in voller Schärfe bei den wenig qualifizierten Arbeitnehmern, die einen Großteil der Langzeitarbeitslosen ausmachen. Die Produktivität dieser Gruppe von Arbeitnehmern stimmt mit den gezahlten Löhnen nur deshalb überein, weil bei weitem nicht alle beschäftigt werden. Es gibt deshalb nur zwei Möglichkeiten: Entweder man zahlt auch bei gering qualifizierten Arbeitneh-

mern produktivitätsorientierte Löhne oder man versucht, sie zu qualifizieren. Die erste Möglichkeit scheidet in Europa oft aus, weil sie zu Einkommen unterhalb des Existenzminimums führen kann. Der zweite Weg ist die aktive Arbeitsmarktpolitik. Sie ist aber keine Wunderwaffe gegen Arbeitslosigkeit. Die Wirksamkeit selbst einer sehr aktiven Arbeitsmarktpolitik ist begrenzt, wenn sie auf sich allein gestellt ist und von der Lohnpolitik im Stich gelassen wird. Das größte Problem besteht darin, daß sich der Staat bei einer solchen Politik zum „employer of last resort“ entwickelt. Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist nur in absoluten Notfällen und zeitlich begrenzt akzeptabel. Sie kann das Problem der Arbeitslosigkeit nicht lösen (Berthold / Fehn, 1997).

Die vorwiegend strukturellen Probleme auf den europäischen Arbeitsmärkten machen es notwendig, daß sich die Verursacher dieser Probleme daran machen, ihre Hausaufgaben zu erledigen. Gefordert sind die nationalen Tarifvertragsparteien und die nationalen politischen Entscheidungsträger. Wenn es den Politikern auf nationaler Ebene gelingt, die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Kanäle zu verstopfen, über die Anpassungslasten externalisiert werden, wird sich der Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten verschärfen. Den Tarifpartnern bleibt dann über kurz oder lang keine andere Wahl als sich nach einem neuen institutionellen Rahmen umzusehen, der im Interesse beider ist. Der Druck, solche institutionellen Reformen durchzuführen, wird in dem Maße verstärkt, wie die Güter- und Kapitalmärkte europa- und weltweit geöffnet werden. Die Tendenz hin zu dezentraleren, betriebsnäheren Tarifverhandlungen wird verstärkt, die sektoralen, regionalen und betrieblichen Besonderheiten werden viel stärker zu Kenntnis genommen, die Arbeitslosigkeit wird abgebaut. Das ist aber nicht alles: Wenn die sozialpolitischen Kanäle verstopft werden, indem man den Wettbewerb im Bereich des Sozialen verschärft und so den nationalen Sozialstaat auf eine solidere marktliche Basis stellt, können sich auch die Beschäftigungschancen der gering qualifizierten Arbeitnehmer verbessern. Dies ist immer dann der Fall, wenn es gelingt, die Arbeitnehmer über alle Qualifikationen hinweg produktivitätsorientiert zu entlohnen und das Arbeits-einkommen so um Transfers zu ergänzen, daß die negativen allokativen Nebenwirkungen möglichst gering ausfallen.

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

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

## *2. Mehr Wettbewerb im Bereich des Sozialen – Keine Sozialunion in Europa*

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

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

Es führt kein Weg daran vorbei, auch bei der Alterssicherung sind private, kapitalfundierte Versicherungslösungen längerfristig sinnvoll und unausweichlich. Die

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

Die Versicherungsmärkte sind gegenwärtig noch nicht so, daß sie die Individuen effizient gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit absichern können. Dies wird wohl auch in absehbarer Zeit eine sozialstaatliche Aufgabe bleiben müssen. Der Grund ist einfach: Arbeitslosigkeit ist ein nur schwer versicherbares Risiko, ein effizienter Risikoausgleich ist auf privaten Versicherungsmärkten schwer möglich. Die finanziellen Probleme der Arbeitslosenversicherung lassen sich kaum lösen, wenn man nur darauf setzt, den Versicherungsgedanken zu stärken. Notwendig ist eine ursachenadäquate Therapie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Dabei kann nur mehr Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt helfen. Die verschiedenen Formen des „moral hazard“-Verhaltens in der Arbeitslosenversicherung lassen sich verringern, wenn einerseits die Beiträge stärker nach individuellen und strukturellen Merkmalen differenziert und verschiedene Leistungspakete zu unterschiedlichen Beiträgen angeboten, andererseits die Lohnersatzleistungen verringert oder degressiv gestaltet, die Bezugsdauer verkürzt und an Auflagen zur Weiterqualifizierung gekoppelt und die Zumutbarkeitskriterien verschärft werden.

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

mensteuer bis zu verschiedenen Formen von Gutscheinelösungen für Langzeitarbeitslose (Fehn, 1997; Jerger/Spermann, 1997).

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

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

Alles in allem: Eine Reform des Sozialstaates ist nur erfolgreich, wenn im Bereich des Sozialen mehr Wettbewerb zugelassen wird. Nur auf diese Weise läßt sich das eigentliche Problem des Sozialstaates, das „moral hazard“-Verhalten seiner Mitglieder in den Griff bekommen. Diese Aufgabe müssen die nationalen politischen Entscheidungsträger anpacken. Der Ansatz einer europäischen Sozialunion ist grundverkehrt, weil er dem Wettbewerb kartellartige Zügel anlegt. Notwendig ist allerdings auch, daß sich der Sozialstaat bei den umverteilungspolitischen Aktivitäten zurücknimmt und auf den Kampf gegen die Armut beschränkt. Dies ist bei unvollkommenen politischen Märkten leichter gesagt als getan. Auch hier kann



nur wieder mehr Wettbewerb helfen, wenn schon nicht direkt auf politischen Märkten, dann doch über einen schärferen institutionellen Wettbewerb. Es liegt auf der Hand, daß eine koordinierte Politik der Umverteilung in Europa diesen Wettbewerb zur Strecke bringen würde.

### *3. Vollendung des europäischen Binnenmarktes – Offenheit statt Festung*

Die geringe Wachstumsdynamik in Europa kann nur erhöht werden, wenn es gelingt, den Wettbewerb auf Güter- und Dienstleistungsmärkten zu verschärfen. Dies macht es notwendig, einerseits die Hemmnisse abzubauen, die den Wettbewerb auf diesen Märkten behindern. Dazu zählen eine Vielzahl staatlicher und tarifvertraglicher Regulierungen. Es ist andererseits notwendig, die Wettbewerbsverzerrungen zu unterbinden, die durch staatlich verordnetes finanzielles Doping entstehen. Eine Reform der Finanzverfassung ist unabdingbar. Schließlich muß dafür Sorge getragen werden, daß in den „sensiblen“ Bereichen die Barrieren gegenüber Handelspartnern außerhalb der Europäischen Union beseitigt werden, die nicht nur durch gemeinsame handelspolitische Maßnahmen der Europäischen Union, sondern auch durch industriepolitische Aktivitäten errichtet werden (Berthold / Hilpert, 1996).

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

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

Eine konsequente Beihilfeaufsicht der EU-Kommission ist eine, wenn auch nicht sehr effiziente Möglichkeit.

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

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

Damit aber nicht genug. Es ist mindestens ebenso wichtig, die Barrieren zu beseitigen, die von der Europäischen Union gegenüber Drittländern errichtet wurden. Da die Handelspolitik in der Europäischen Union im wesentlichen Aufgabe der EU-Kommission ist, sind nationale bilaterale Lösungen nicht mehr möglich. Das Europa-Abkommen ist ein erster vorsichtiger Schritt, die Märkte der Europäischen Union den mitteleuropäischen (Visegrad-)Ländern zu öffnen, die Osterweiterung der Europäischen Union wäre die Vollendung. Dieses Abkommen zeigt die

Schwierigkeiten, die generell mit einer Öffnung der Gütermärkte verbunden sind. Während einerseits der Widerstand der Unternehmungen in der Europäischen Union gegen eine Öffnung der Märkte beträchtlich ist, weil mehr Wettbewerb ihr komfortables Leben als „Insider“ empfindlich stört, bestehen andererseits erhebliche Probleme, die entstehen, weil die mitteleuropäischen Anbieter nicht immer ohne Subventionen auskommen und auch schon mal versuchen, mit Dumping-Aktivitäten einen Wettbewerbsvorteil zu erlangen.

Wenn es in den Ländern der Europäischen Union gelingt, die Güter- und Dienstleistungsmärkte nicht nur nach innen, sondern auch nach außen zu öffnen und die finanziellen Beihilfen des Staates abzubauen, verstärkt man den Wettbewerb auf diesen Märkten. Ein intensiverer Wettbewerb auf den europäischen Güter- und Dienstleistungsmärkten trägt aber dazu bei, daß nicht nur die Produktivität aller Produktionsfaktoren, auch die des Faktors Arbeit ansteigt, sondern auch die unternehmerische Nachfrage nach Arbeitskräften lohnelastischer wird. Während ein Anstieg der Arbeitsproduktivität die Beschäftigung nur erhöht, wenn die „Insider-Outsider“-Falle beseitigt wird, trägt vor allem eine lohnelastischere Arbeitsnachfrage dazu bei, daß die Arbeitsplatzbesitzer gezwungen werden, auf eintretende Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten wesentlich flexibler mit den Löhnen zu reagieren. Damit sorgen offenere Güter- und Dienstleistungsmärkte nicht nur für mehr wirtschaftliches Wachstum, sie haben auch positive Nebenwirkungen auf die Beschäftigung.

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

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

damit zu rechnen ist, daß diese ordnungspolitischen Reformen bei unvollkommenen politischen Märkten in Europa auch in die Tat umgesetzt werden.

#### **IV. Wie werden die Weichen in Europa gestellt – für mehr oder weniger institutionellen Wettbewerb?**

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

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

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

*1. Lohn- und Tarifpolitik in Europa – Der Irrweg gemeinsamer Aktionen*

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

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

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

von (tarif)politischem Druck unabhängig zu machen, werden auf eine harte Probe gestellt (Berthold, 1997b).

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

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

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



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

## *2. Gemeinsame Währung in Europa – Gefahr einer fiskalischen Haftungsgemeinschaft*

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

Es ist nicht leicht, die Frage schlüssig zu beantworten, ob es in einer Währungsunion gelingen wird, die nationalen fiskalpolitischen Aktivitäten wirksam zu disziplinieren. Das erste Fragezeichen taucht auf, wenn es darum geht, ob es möglich ist, den Haftungsausschluß (Art. 104b EGV) faktisch durchzusetzen. Der Weg, auf dem dieser unterlaufen wird, ist durch zwischenstaatliche Transfers und Zahlungen aus den Strukturfonds vorgezeichnet (Heinemann, 1995, 610). Damit sinken vor allem in den hochverschuldeten Mitgliedsländern die effektiven Kreditkosten. Die Bonitätsrisiken dieser Länder gehen zurück und mit ihnen auch die Risikozuschläge. Fiskalisches „moral hazard“-Verhalten wird aber auch durch den Kohäsionsfonds begünstigt. Die Transferzahlungen an Mitgliedsländer verbessern zum einen deren Bonitätsbewertung und erweitern den Verschuldungsspielraum. Die Vergabe von EIB-Krediten ist zum anderen mit einer Garantie der Europäischen Union ver-

bunden. Dies verbessert die Kreditkonditionen für die Mitgliedsländer. Schließlich entfällt in einer Währungsunion auch der Risikozuschlag für den Abwertungsverdacht der Akteure auf den Devisenmärkten hinsichtlich bestimmter Mitgliedsländer. Dies alles trägt dazu bei, daß die Anreize zunehmen, sich stärker zu verschulden.

Das fiskalische „moral hazard“-Verhalten in einer Währungsunion wird auch noch aus einem anderen Grunde gestärkt. Eine Haftungsgemeinschaft unterschiedlich großer Länder wirkt nach allen Erfahrungen asymmetrisch (Homburg, 1997, 106–107). Die Anreize vor allem der kleineren Länder, finanzielle Hilfe der anderen in Anspruch zu nehmen, sind besonders groß. Der Grund ist einfach: Während große Länder die Folgen ihres fiskalpolitischen Fehlverhaltens zu einem großen Teil selbst tragen müssen und alle anderen finanziell mit in die Tiefe reißen, werden kleine Länder nur mit einem Bruchteil der von ihnen verursachten fiskalischen Lasten belastet. Der Anreiz, fiskalpolitisch über die Stränge zu schlagen ist deshalb bei kleinen Ländern besonders groß. Die Verschuldungsgrenzen des Vertrags von Maastricht sind deshalb das Papier nicht wert, auf dem sie stehen. Es steht zu befürchten, daß in einer Währungsunion die kleinen Länder die großen ausbeuten.

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

Die europäischen Institutionen streben eine solche Gemeinschaftskompetenz seit langem an, weil das eigene Budget, Ansehen und die politische Macht steigt. Wie die Erfahrungen immer wieder zeigen, sind zentralistische Tendenzen in einer Währungsunion zwangsläufig (Vaubel, 1995). Es ist nur eine Frage der Zeit, bis auch supra-nationale EU-Instanzen weitere wirtschafts-, fiskal- und sozialpolitische Aufgaben an sich ziehen. Es wäre allerdings verfehlt anzunehmen, daß eine Europäisierung der Fiskalpolitik die Probleme einer zu starken staatlichen Kreditnahme verringern würde. Das Gegenteil ist richtig: Die Schwierigkeiten nehmen vielmehr noch zu. Die politischen Märkte auf der Ebene der Europäischen Union

sind nämlich unter den gegenwärtigen Bedingungen in Europa um ein Vielfaches unvollkommener als die unvollkommenen nationalen politischen Märkte (Berthold, 1992, 104–105). Der Anreiz der zentralen politischen Entscheidungsträger zu fiskalischem „moral hazard“-Verhalten, dieses Mal direkt zu Lasten zukünftiger Generationen, nimmt zu.

Aber: Die Erfahrung lehrt, daß immer dann, wenn Ungleichgewichte entstehen, automatisch Gegenkräfte ans Werk gesetzt werden. Es ist unbestritten, daß die welt- und europaweit stärker integrierten Güter- und Faktormärkte weniger effiziente institutionelle Arrangements unter Druck setzen. Damit kommen nicht nur die wirtschaftspolitischen Entscheidungen auf den Prüfstand, auch die Größe und Gestalt von lokalen, regionalen und nationalen Gebietskörperschaften stehen zur Disposition. Es spricht einiges dafür, daß die zunehmende ökonomische Integration die politische Desintegration beschleunigt (Alesina/Spolaore, 1995; Bolton/Roland/Spolaore, 1996; Alesina/Spolaore/Wacziarg, 1997; Bolton/Roland, 1996). Es ist kein Zufall, daß weltweit die Zahl der Nationalstaaten mit der ökonomischen Integration in der Nachkriegszeit beträchtlich zugenommen hat. Das ist aber nicht alles: Europaweit offenere Güter- und Faktormärkte stärken auch die Regionen zu Lasten der traditionellen Nationalstaaten. Damit nimmt auch der institutionelle Wettbewerb zwischen den europäischen Regionen zu. Wenn alles gut läuft, wird der wettbewerbliche Föderalismus in der Europäischen Union gefördert, der Trend zur Zentralisierung gebrochen.

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

### *3. Sozialpolitik in Europa – Der gefährliche Weg zu einer Sozialunion*

Die Gefahr in Europa wird wachsen, daß die politischen Entscheidungsträger dem institutionellen Wettbewerb auch auf einem anderen Weg das Leben schwer machen werden. Es spricht vieles dafür, daß man versuchen wird, die Kanäle, über die institutionelle Arbitrage stattfindet, mit den Instrumenten der sozialen Protektion zu verstopfen. Die zunehmende wirtschaftliche und monetäre Integration in Europa verstärkt die Furcht, daß nationale soziale Errungenschaften auf der Strecke bleiben. Dies gilt für die vielen sozialpolitisch motivierten Regulierungen auf Güter- und Arbeitsmärkten ebenso wie für die vor allem umlagefinanzierten

Systeme der sozialen Sicherung und die kaum mehr überschaubaren nationalen Aktivitäten der interpersonellen Umverteilung. Es verwundert deshalb nicht, daß der Ruf, soziale Institutionen vor dem Zugriff institutioneller Arbitrage zu schützen, auch in der Europäischen Union immer lauter werden wird.

Die Schlachtordnung im Kampf gegen den institutionellen Wettbewerb ist nicht schwer zu erraten. Die Arbeitsplatzbesitzer werden zusammen mit der älteren Generation, die noch Vorteile aus den umlagefinanzierten Systemen der sozialen Sicherung zieht und den vielen, durch umverteilungspolitische Maßnahmen scheinbar Begünstigten alles versuchen, den wettbewerblichen Prozeß zu behindern. Der soziale Status quo wird gegen die ökonomischen Gesetzmäßigkeiten an drei Fronten verteidigt. Eine erste Verteidigungslinie wird errichtet, indem man versucht, die nationalen Unterschiede auf den Arbeitsmärkten und beim Sozialstaat finanziell zu überdecken. Die Instrumente sind bekannt: Unterschiedliche Formen der Umfinanzierung bei den Systemen der sozialen Sicherung, Subventionen an Unternehmungen und Regionen, verstärkte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und vieles andere mehr stehen auf der Tagesordnung. Da nur an Symptomen kuriert wird, gelingt es nicht, sich mit diesen Flickschustereien über die Runnen zu retten.

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

Da sich solche kartellartigen sozialstaatlichen Vereinbarungen auf der Ebene der Europäischen Union als Flop erweisen werden, wird man drittens über kurz oder lang mit offenerem protektionistischen Visier kämpfen. Dem institutionellen Wettbewerb kann man seine schärfsten Zähne nur ziehen, wenn man die Kanäle verstopft, über die er seine Wirkungen entfaltet. Damit sind zum einen protektionistische Maßnahmen auch auf den internen europäischen Güter- und Faktormärkten notwendig. Mehr Sand ins Getriebe der internationalen Kapitalströme (Tobin-Tax),

weitere Behinderungen der europainternen Arbeitskräftewanderungen (Entsendrichtlinie) und „Fairness“-Klauseln im internationalen Handel gehören zweifellos dazu. Es steht zum anderen zu befürchten, daß die europäischen politischen Entscheidungsträger der Versuchung nicht widerstehen können, sich mit den Instrumenten der gemeinsamen Handelspolitik nach außen abzuschotten. Diese Versuchung wird in dem Maße wachsen, wie die beschäftigungspolitischen Nöte in der Europäischen Union zunehmen.

Es wird schwer werden, den protektionistischen Tendenzen in der Europäischen Union wirksam Einhalt zu gebieten, vor allem dann, wenn die beschäftigungspolitischen Schwierigkeiten noch zunehmen und der nationale Sozialstaat weiter erodiert. Die Stimmung in Europa ist schon gegenwärtig alles andere als pro institutionellen Wettbewerb. Die Aussage des französischen Soziologen Pierre Bourdieu verdeutlicht dies: „Die Verfechter eines neoliberalen Denkens predigen den Abbau des Sozialstaates: Dem muß ein europäischer Sozialstaat entgegengestellt werden, wenn es schon kein universeller Staat ist, der einer unumschränkten Herrschaft der Finanzmärkte ein Ende machen könnte“. Diese in Europa weitverbreitete Einstellung ist nur auf den ersten Blick erstaunlich, wenn man bedenkt, daß die Prinzipien Markt, Wettbewerb und Nicht-Diskriminierung die Europäische Union wirtschaftlich groß gemacht haben. Ein Blick in die Geschichte zeigt allerdings das in Europa und nicht nur in Frankreich weit verbreitete merkantilistische Erbe.

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

#### *4. Wettbewerbspolitik in Europa – Industrie- und handelspolitische Versuchungen*

Das Binnenmarktpjekt 1992 war ein Meilenstein in der Geschichte der europäischen Integration. Obwohl noch unvollendet, wurden beachtliche deregulierende Schritte hin zu mehr Wettbewerb vor allem auf den Güter- und Kapitalmärkten gemacht. Der europaweite Handel hat zugenommen und vor allem der Produktionsfaktor Kapital ist mobiler geworden. Der Prozeß der institutionellen Arbitrage wird in erster Linie über den internationalen Handel und das international mobile Kapital vorangetrieben. Stärker integrierte Güter- und Kapitalmärkte sind das

Schwungrad, das den institutionellen Wettbewerb in Gang hält. Der heilsame Druck auf weniger effiziente institutionelle Arrangements in Europa hat sich verstärkt. Die wirtschaftlichen Beziehungen wurden stärker entpolitisiert. Das ist das Erfolgsgeheimnis der wirtschaftlichen Integration in Europa. Die gegen Markt und Wettbewerb agierenden Tarifpartner sowie die Fiskal- und Sozialpolitiker haben solange keine Chance, den institutionellen Wettbewerb in der Europäischen Union wirksam auszuschalten, wie der Wettbewerb auf Güter- und Kapitalmärkten erhalten bleibt.

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

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

Es liegt nahe, dieses Problem mithilfe von zwei institutionellen Innovationen zumindest zu entschärfen: Zum einen würde ein wettbewerblischerer Föderalismus in Europa, bei dem fiskalpolitisches Trittbrettfahrerverhalten schwerer möglich ist, die Anreize der Mitgliedsländer der Europäischen Union verringern, ein merkantilistisches Verhalten im Wettbewerb untereinander an den Tag zu legen (McKinnon, 1997, 90). Zum anderen würde sich eine unabhängige Wettbewerbsbehörde in der Europäischen Union sicherlich als resistenter gegen partikuläre Interessen erwei-



sen und sich eher als politisch abhängige Instanzen im Zweifelsfall für den Wettbewerb entscheiden. Es ist allerdings mehr als unwahrscheinlich, daß sich die politischen Entscheidungsträger in Europa weiter durch politisch unabhängige Institutionen entmachten lassen. Die unabhängige Europäische Zentralbank ist schon vielen ein Dorn im Auge.

Die Gefahren für den Wettbewerb kommen noch aus einer anderen Ecke: Die Verträge von Maastricht haben der Europäischen Union eine problematische Kompetenz für industriepolitische Aktivitäten verschafft. Die Vorschriften sind zwar nicht so gehalten, daß daraus Unfug erwachsen muß. Die politische Erfahrung lehrt allerdings, daß aus der Ermächtigung zum Unfug im allgemeinen auch Unfug erwächst (Sievert, 1996, 20). Die traditionelle Industriepolitik versucht, Ressourcen in Branchen und Regionen zu lenken, von denen die politischen Entscheidungsträger meinen, daß sie aus wachstums- und beschäftigungspolitischen Gründen wichtig sind. Es zeigt sich allerdings tagtäglich, daß einer solchen Politik kaum Erfolg beschieden ist. Dies hat auch mit einem grundlegenden Informationsproblem zu tun, das die politischen Entscheidungsträger noch schlechter als die privaten wirtschaftlichen Akteure in den Griff bekommen. Da sie nicht wissen können, welches die Branchen mit den höchsten zukünftigen Erträgen sind, werden industriepolitische Aktivitäten oft benutzt, um unter dem Deckmantel eines angeblich höheren wirtschaftlichen Wachstums und größerer Beschäftigung spezifische Interessen zu verfolgen. Das Ende vom Lied ist fast immer ein intensiver Wettbewerb von Unternehmungen und Branchen um staatliche Subventionen. Bei diesem Wettbewerb fallen vor allem hohe Erträge für politisch einflußreiche Interessengruppen an.

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

Die Ergebnisse der theoretischen Überlegungen der strategischen Handelspolitik nehmen sich weniger beeindruckend aus, wenn man die teilweise sehr einfach gestrickten Modelle durch Modelle ersetzt, die ein breiteres Spektrum der Realität einfangen. Viel wichtiger ist allerdings, daß alle Formen der strategischen Handelspolitik die Güter- und Faktormärkte weniger funktionsfähig machen, weil sie



den Wettbewerb auf nationaler und internationaler Ebene durch finanzielles Doping, staatlich dirigierte Kooperation zwischen Unternehmungen und massive Protektion einschränken (Berthold, 1994b). Es kommt hinzu, daß die fast unvermeidlichen ausländischen Retorsionsmaßnahmen nicht nur den internationalen Handel behindern, sondern auch die Mobilität der Produktionsfaktoren verringern. Alles in allem: Es spricht vieles dafür, daß industriepolitische Aktivitäten auch im Gewande der strategischen Handelspolitik für das wirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung schädlich sind.

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

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

Ein letztes: Der zunehmende Wettbewerbsdruck, der von den europäischen und weltweiten Gütermärkten ausgeht, fördert interventionistische und protektionistische Aktivitäten in der Europäischen Union. Die stärkere wirtschaftliche Integration trägt mit dazu bei, daß nationale Eigenheiten zusehends ökonomisch verdampfen (Böckenförde, 1997, 30). Anders ausgedrückt: Die nationalen institutionellen

Arrangements stehen auf dem Prüfstand des internationalen Wettbewerbs. Damit werden aber nationalen Eigenheiten (institutionelle Arrangements), die den Rubikon der ökonomischen Effizienz überschritten haben, durch Erosion bedroht. Es liegt auf der Hand, daß die Mitgliedsländer in der Europäischen Union diese nationalen Eigenheiten zu lebenswichtigen nationalen Staatsinteressen erklären, die allein nationalen Regierungen, nicht aber der Europäischen Union obliegen. Demnach manifestiert sich die Souveränität des Staates über die Wirtschaft darin, welche unternehmerischen Tätigkeiten dem öffentlichen Interesse unabhängig vom Markt zugeordnet werden sollen (Mestmäcker, 1997, 15).

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

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

## V. Schlußbemerkungen

Die Weichen in der Europäischen Union sind ordnungspolitisch beileibe nicht so gestellt, daß wettbewerbspolitischer Unfug ausgeschlossen werden kann. Der institutionelle Wettbewerb ist von vielen Seiten bedroht: Die wachsende Angst vor dem Verlust der nationalen Souveränität, die industriepolitischen Aktivitäten und die Maßnahmen der strategischen Handelspolitik gefährden nicht nur die Funk-

tionsfähigkeit der Güter-, sondern auch der Faktormärkte. Die Europäische Währungsunion als fiskalische Haftungsgemeinschaft begünstigt Zentralisierungstendenzen, fördert die weitere Verwischung von Verantwortung und verzögert die Reform von Arbeitsmärkten und Sozialstaat. Es ist noch weitgehend unklar, inwieweit die Gegenkräfte einer politischen Desintegration, die aus der ökonomischen Integration erwachsen, auch in der Europäischen Union an Kraft gewinnen. Damit ist allerdings ein Teufelskreis von beschäftigungspolitischen Nöten, finanziellen Krisen des Sozialstaates, Wachstumsverlusten, interventionistischen und protektionistischen Tendenzen und weiteren Problemen auf Arbeitsmärkten und Sozialstaat nicht auszuschließen.

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

## Literatur

- Alesina, A./Spolaore, E.* (1995): On the Number and Size of Nations. NBER Working Paper No. 5050. Cambridge, MA.
- Alesina, A./Spolaore, E./Wacziarg, R.* (1997): Economic Integration and Political Disintegration. NBER Working Paper No. 6163. Cambridge, MA.
- Berthold, N.* (1992): Wirtschaftspolitik in Europa – Neue Wege nach Maastricht?, in: St. Griller (Hrsg.), Auf dem Weg zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?. Wien 1992, S. 99 – 130.
- (1993): Sozialunion in Europa. Tübingen.
- (1994a): Dauerkrise auf dem europäischen Stahlmarkt – Markt- oder Politikversagen? Bad Homburg.
- (1994b) Industriepolitik und Strategische Handelspolitik – Effiziente Instrumente der Wirtschaftspolitik?, in: K.-H. Hartwig (Hrsg.), Veränderte Arbeitsteilung in Europa – Brauchen wir eine Industriepolitik? Gespräche der List Gesellschaft N.F. Bd. 16, Baden-Baden, S. 113 – 142.

- (1997a): Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung. Tübingen.
  - Die Europäische Währungsunion: ein weiterer Schock für Europa?, in: O. G. Mayer und H.-E. Scharer (Hrsg.), Schocks und Schockverarbeitung in der Europäischen Währungsunion. Baden-Baden, S. 11 – 44.
  - (1998a): Sozialpolitik, in: P. Klemmer (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik. München, S. 945 – 999.
  - (1998b): Endzeit der Flächentarife?, erscheint in: Bitburger Gespräche.
- Berthold, N./Fehn, R.* (1996): Evolution von Lohnverhandlungssystemen – Macht oder ökonomisches Gesetz? in: W. Zohlnhöfer (Hrsg.), Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand. Berlin, S. 57 – 94.
- (1997): Aktive Arbeitsmarktpolitik – wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungsspielle? in: ORDO, 48, S. 411 – 435.
- Berthold, N./Hilpert, J.* (1996): Wettbewerbspolitik, Industriepolitik und Handelspolitik in der Europäischen Union: Der Weg zur richtigen Balance, in: R. Ohr (Hrsg.): Europäische Integration. Stuttgart u. a., S. 77 – 109.
- Bertola, G./Ichino, A.* (1995): Wage Inequality and Unemployment: United States versus Europe, in: NBER Macroeconomics Annual, Cambridge (Mass.) u. a., S. 13 – 54.
- Bhagwati, J./Dehejia, V.* (1994): Freer Trade and Wages of the Unskilled – Is Marx Striking Again? in: J. Bhagwati und M. Koster (Hrsg.), Trade and Wages – Leveling Wages Down? Washington, D.C., S. 36 – 75.
- Blankart, Ch. B.* (1998): Politische Ökonomie der Zentralisierung der Staatstätigkeit. Humboldt-Universität zu Berlin. Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät. Discussion Paper Nr. 108. Berlin.
- Blentschacher, G./Klodt, H.* (1991): Braucht Europa eine neue Industriepolitik? Kieler Diskussionsbeiträge No. 177. Kiel.
- Böckenförde, E. W.* (1997): Wenn der europäische Stier vom goldenen Kalb überholt wird, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Juli 1997, S. 30.
- Bolton, P./Roland, G.* (1995). The Break up of Nations: A Political Economy Analysis. CEPR Discussion Paper No. 1225. London.
- Bolton, P./Roland, G./Spolaore, E.* (1996): Economic Theories of the Break-up and Integration of Nations, in: European Economic Review, 40, S. 697 – 705.
- Decressin, J./Fatás, A.* (1994): Regional Labour Market Dynamics in Europe. CEPR Discussion Paper No. 1258. London.
- Deregulierungskommission (1990): Marktöffnung und Wettbewerb. 1. Bericht: Deregulierung als Programm? Das Versicherungswesen. Das Verkehrswesen. Bonn 1990.
- Donges, J. u. a.* (1996): Sozialunion für Europa? Bad Homburg.
- Fehn, R.* (1997): Der strukturell bedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa: Ursachen und Lösungsansätze. Baden-Baden.
- Feld, L. P./Kirchgässner, G.* (1998): Fiskalischer Föderalismus, in: WiSt, 27, S. 65 – 70.

- Feldmann, H.* (1998): Europäische Währungsunion und Arbeitsmarktflexibilität, in: *Aussenwirtschaft*, 53, Heft 1, S. 53 – 80.
- Glismann, H./Horn, E.* (1997): Aufwand und Ertrag in der deutschen gesetzlichen Alterssicherung. Kieler Arbeitspapier Nr. 840. Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Heinemann, F.* (1995): Bailout- und Bonitätseffekte in der Wirtschafts- und Währungsunion, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 115, S. 605 – 622.
- Homburg, St.* (1997): Hat die Währungsunion Auswirkungen auf die Finanzpolitik?, in: F.-U. Willeke (Hrsg.), *Die Zukunft der D-Mark*. München u. a., S. 93 – 108.
- Immenga, U.* (1995): Konzepte einer grenzüberschreitenden und international koordinierten Wettbewerbspolitik, Kieler Arbeitspapier Nr. 692.
- Inman, R./Rubinfeld, D.* (1997): Rethinking Federalism, in: *Journal of Economic Perspectives*, 11, S. 43 – 64.
- Jerger, J./Spermann, A.* (1997): Wege aus der Arbeitslosenfalle, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 46, S. 51 – 73.
- Klodt, H. u. a.* (1997): Tertiärisierung in der deutschen Wirtschaft. Tübingen.
- Koedijk, K./Kremers, J.* (1996): Market Opening, Regulation and Growth in Europe, in: *Economic Policy*, H. 23, S. 445 – 467.
- Kösters, W.* (1998): Handelspolitik, in: P. Klemmer (Hrsg.) *Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik*. München, S. 799 – 847.
- Külp, B.* (1975): Umverteilung zugunsten der nicht ganz Armen und zu Lasten der nicht ganz Reichen, in: E. Dürr u. a. (Hrsg.), *Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*. Berlin u. a., S. 227 – 241.
- Lindbeck, A.* (1995): Hazardous Welfare-State Dynamics, in: *American Economic Review* (PP) 85, S. 9 – 15.
- Lucas, R. E.* (1988): On the Mechanics of Economic Development, in: *Journal of Monetary Economics*, 22, S. 3 – 42.
- McKinnon, R.* (1997): Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union, in: M. Blejer und Th. Ter-Minassian (Hrsg.), *Macroeconomic Dimensions of Public Finance – Essays in Honour of Vito Tanzi*. London, S. 73 – 93.
- Mestmäcker, E.-J.* (1997): Risse im europäischen Gesellschaftsvertrag, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 4. Oktober 1997, S. 15.
- Molitor, Ch.* (1995): Probleme regionaler Lohnpolitik im vereinten Europa, in: P. Oberender und M. E. Streit (Hrsg.), *Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß*. Baden-Baden, S. 145 – 186.
- Persson, T./Roland, G./Tabellini, G.* (1997): The Theory of Fiscal Federalism: What Does It Mean for Europe?, in: H. Siebert (Hrsg.), *Quo Vadis Europe?*. Tübingen, S. 23 – 41.
- Qian, Y./Weingast, B.* (1997): Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives, in: *Journal of Economic Perspectives*, 11, S. 83 – 92.
- Rebelo, S.* (1991): Long Run Policy Analysis and Long Run Growth, in: *Journal of Political Economy*, 99, S. 500 – 521.

*Sievert, O.* (1996): Europa – Dominanz des Wirtschaftlichen? Vortrag auf dem 2. Symposium der dt. Akademien der Wissenschaften am 14. Juni 1996 in Mainz.

*Soltwedel, R. u. a.* (1986): Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik. Tübingen.

*Vaubel, R.* (1995): The Centralisation of Western Europe. London.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998): Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. Bonn.





# Perspektive Osteuropa<sup>1</sup>

Von Rüdiger Pohl

## I. Agenda 2000

Die Europäische Kommission hat im Juli 1997 die „Agenda 2000 – Eine stärkere und erweiterte Union“ vorgelegt<sup>2</sup>. Dieses umfangreiche Dokument soll „ein klares und zusammenhängendes Bild von der Europäischen Union am Beginn des 21. Jahrhunderts“ zeichnen. Eine gewichtige Rolle spielt die Erweiterung der Europäischen Union (EU) durch die Aufnahme beitrittswilliger Staaten aus Mittel- und Osteuropa (MOE).

Der Europäische Rat hatte in Kopenhagen im Jahre 1993 Voraussetzungen für die Mitgliedschaft formuliert. Danach muß der Beitrittskandidat

- „eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben;
- sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten;
- die Mitgliedschaft setzt ferner voraus, daß die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.“<sup>3</sup>

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist insbesondere das zweite Kriterium maßgeblich. Ob ein Beitrittskandidat eine „funktionsfähige Marktwirtschaft“ aufweist und ob er die Fähigkeit besitzt, „dem Wettbewerbsdruck standzuhalten“, wird an einer Reihe von Kriterien geprüft.

---

<sup>1</sup> Vortrag (vorläufige Fassung: 2. 11. 97) auf dem Festkolloquium anlässlich der 125 Jahre Staatswissenschaftliches Seminar zu Halle (Saale) am 13. – 14. November 1997 in Halle (Saale) zum Thema „Globalisierung und Europäische Integration“.

<sup>2</sup> Agenda 2000 – Band I: Eine stärkere und erweiterte Union (im folgenden zitiert als Agenda I); Band II – Mitteilung: Auswirkungen einer EU-Mitgliedschaft der beitrittswilligen Länder Mittel- und Osteuropas auf die Politiken der EU (im folgenden zitiert als Agenda II), Brüssel 15. Juli 1997

<sup>3</sup> Zitiert nach Agenda I, Zweiter Teil, Vorbemerkung.

Zur Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft nennt die Kommission folgende Kriterien:

- „Angebot und Nachfrage müssen durch das freie Spiel der Marktkräfte ausgeglichen werden; Preise und Außenhandel müssen liberalisiert sein;
- es darf keine nennenswerten Schranken für den Marktzugang (Errichtung neuer Unternehmen) und das Ausscheiden aus dem Markt (Konkurs) geben;
- das Rechtssystem einschließlich der Regelung der Eigentumsrechte muß vorhanden sein; Gesetzen und Verträgen muß gerichtlich Geltung verschafft werden können;
- makroökonomische Stabilität einschließlich einer angemessenen Preisstabilität und tragfähiger öffentlicher Finanzen und Zahlungsbilanzen, muß erreicht sein;
- es muß ein breiter Konsens über die wesentlichen Elemente der Wirtschaftspolitik bestehen;
- der Finanzsektor muß hinreichend entwickelt sein, um die Ersparnisse produktiven Investitionen zuzuführen.“<sup>4</sup>

Die Fähigkeit, Wettbewerbsdruck und Marktkräften auszuhalten, wird unter anderem an den folgenden Kriterien geprüft:

- „ob eine funktionsfähige Marktwirtschaft mit einem ausreichenden Grad an makroökonomischer Stabilität besteht, so daß die Wirtschaftsteilnehmer ihre Entscheidungen in einem Klima der Stabilität und Berechenbarkeit treffen können;
- ob Human- und Sachkapital einschließlich Infrastruktur (Energieversorgung, Telekommunikation, Transport usw.), Bildungswesen und Forschung in ausreichendem Maße zu angemessenen Kosten vorhanden ist und welche künftigen Entwicklungen in diesem Bereich zu erwarten sind;
- inwieweit staatliche Politik und Gesetzgebung die Wettbewerbsfähigkeit über handels- und wettbewerbspolitische Maßnahmen, staatliche Beihilfen, KMU-Förderung usw. beeinflussen;
- Grad und Tempo der Handelsverflechtung mit der Europäischen Union, die ein Land bereits vor der Erweiterung erreicht hat. Dies gilt sowohl für das Volumen als auch die Art des Warenverkehrs mit den Mitgliedstaaten;
- der Anteil der Kleinunternehmen, zum Teil deswegen, weil Kleinunternehmen der Tendenz nach stärker von einem verbesserten Marktzugang profitieren, und zum Teil auch, weil bei Dominanz von Großunternehmen die Bereitschaft zu Anpassungen möglicherweise geringer ist.“<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Agenda I, Zweiter Teil, I 2, Abschnitt „Funktionsfähige Marktwirtschaft“.

<sup>5</sup> Ebenda, Abschnitt „Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten“.

Auf der Basis dieser Indikatoren gelangt die Kommission zu einem Ranking, wodurch in einer gewissen Weise die Nähe (oder Ferne) der zehn Beitrittskandidaten zum Beitritt zum Ausdruck kommt. Die Reihenfolge lautet<sup>6</sup>:

Ungarn und Polen  
Tschechische Republik, Slowenien, Slowakei  
Estland  
Lettland, Litauen, Rumänien  
Bulgarien.

Aber selbst den Staaten auf den vorderen Plätzen (Ungarn und Polen) wird nur bestätigt, erst „auf mittlere Sicht“ das zweite Kriterium erfüllen zu können. Alles in allem bleibt also festzuhalten, daß

- erstens derzeit noch kein Land beitriffsreif ist, so daß ein erster Beitritt erst Jahre nach der Jahrtausendwende möglich erscheint und
- daß zweitens die Beitritte der Länder nicht zu einem Zeitpunkt, sondern zeitlich gestaffelt stattfinden werden.

Es ist in Europa gegenwärtig noch umstritten, ob ab 1. Januar 1998 mit allen zehn Beitrittskandidaten gleichzeitig oder nur mit einer ersten Gruppe „beitrittsnaher“ Staaten (Ungarn, Polen, Tschechische Republik, Slowenien, Estland<sup>7</sup>) Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden sollen. Die Frage ist wirtschaftlich unerheblich, wenn sichergestellt ist, daß mit der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen keine Automatik des Beitritts ausgelöst wird.

Im folgenden werden drei Thesen diskutiert:

- Die Europäische Union kann sich der Aufnahme beitriffsfähiger Staaten aus Mittel- und Osteuropa faktisch nicht verschließen.
- Die bisherige Europäische Union wird durch die Erweiterung keine nennenswerten gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen (weder Vorteile, noch Nachteile) verspüren.
- Es müssen Vorkehrungen gegen ein Anschwellen der interregionalen Transferzahlungen in einer erweiterten EU getroffen werden.

---

<sup>6</sup> Ebenda: „Die Kommission ist sich zwar der Schwierigkeiten einer solchen Bewertung bewußt, meint aber, daß zwei Länder (Ungarn und Polen) auf mittlere Sicht das zweite Kriterium erfüllen dürften, sofern sie ihren derzeitigen Kurs beibehalten. Drei weitere Länder (Tschechische Republik, Slowakei und Slowenien) dürften ebenfalls dazu in der Lage sein, sofern sie ihre Anstrengungen verstärken und politische Rückschritte vermeiden. Estland liegt dank seiner Anstrengungen zur Modernisierung und radikalen Liberalisierung der Wirtschaft nahe bei der letztgenannten Gruppe, gibt aber wegen seines großen außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts Anlaß zu Besorgnis. Lettland, Litauen und Rumänien haben in letzter Zeit große Fortschritte gemacht, müssen ihre Anstrengungen jedoch noch weiter konsolidieren. Bulgarien befreit sich zur Zeit von der schwierigen Hinterlassenschaft der letzten sechs Jahre; in jüngster Zeit hat das Land beträchtliche Fortschritte gemacht und befindet sich nunmehr auf dem rechten Kurs, um im Laufe des nächsten Jahrzehnts zu den anderen Ländern aufzuschließen.“

<sup>7</sup> Und dazu noch Zypern.

## **II. Die Europäische Union kann sich der Aufnahme beitriffähiger Staaten aus Mittel- und Osteuropa faktisch nicht verschließen**

Man kann die Frage stellen, warum MOE-Staaten der EU überhaupt beitreten wollen (andere Länder, etwa die USA, kommen nicht einmal auf die Idee, einen Beitritt zu erwägen). Das Interesse ist dann begründet, wenn die MOE-Staaten durch den Beitritt Integrationsvorteile realisieren können, die sie als Nicht-EU-Mitglieder im Rahmen der üblichen außenwirtschaftlichen Beziehungen mit der EU nicht haben würden. Solche Vorteile ergeben sich vor allem aus den Binnenmarktverhältnissen innerhalb der EU, die vor allem die Freizügigkeit von Faktorwanderungen umfassen. Für die MOE-Staaten sind die gleichen Motive für den Beitritt maßgeblich, die für die westeuropäischen Staaten ausschlaggebend waren, eine europäische Wirtschaftsgemeinschaft zu gründen und zur Europäischen Union weiter zu entwickeln.

Um die Vorteile von Außenhandelsverflechtung und internationaler Arbeitsteilung einzuheimsen, könnten die MOE-Staaten zwar überall an weltoffenen Märkten kooperieren. Aber die Erfahrung zeigt, daß Volkswirtschaften in der Regel ihre hauptsächliche Verflechtung mit den umliegenden Volkswirtschaften haben<sup>8</sup>. Das ist aus der Sicht der MOE-Staaten Westeuropa (und das ist aus der Sicht der fernen USA Westeuropa eben nicht, weshalb eine transatlantische Integration unnütz wäre). Eine Neuauflage des Comecon (nun aber unter marktwirtschaftlichen Bedingungen) möglicherweise unter Einschluß der Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion ist ebenfalls keine empfehlenswerte Option; würden sich hier doch Volkswirtschaften zusammenfinden müssen, die allesamt noch nicht mit den Folgen der Transformation fertig geworden sind. Alles in allem gibt es also für die MOE-Staaten zur Integration mit der EU keine überlegene Alternative.

Weil die MOE-Staaten somit keine Alternative zur Integration mit der EU haben, gibt es auch für die EU keine Alternative zur Osterweiterung. Der Versuch, die EU gegen MOE gegebenenfalls abzuschotten und abgeschottet zu halten (wenn er denn überhaupt ernsthaft erwogen würde), müßte erhebliche Abschottungskosten (Grenzkontrollen, administrative Reglementierungen, Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen) verursachen. Es wird in einer offenen Welt mit umfassendem Informationsaustausch und faktisch zunehmender Freizügigkeit grenzüberschreitender Wanderungen ohnehin schwierig (Ökonomen würden hinzufügen: erfreulicherweise), Märkte wirksam abzuschotten (die Schwierigkeiten, die Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer an den deutschen Arbeitsmarkt mit administrativen Instrumenten zu reglementieren, sind ein beredtes Beispiel). Somit ist Abschottung kein durchhaltbarer Weg, und er wird auch nicht erwogen.

Wenn auch politische Erwägungen hier nicht im Vordergrund stehen, sollte dennoch eine politische Implikation der EU-Erweiterung nicht unerwähnt bleiben.

---

<sup>8</sup> Das gilt auch für die bisherige EU. Der Warenexport der 15 EU-Staaten untereinander (intra trade) macht 1995 knapp 15 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt aus, der Warenexport nach außerhalb (extra trade) hingegen nur knapp 9 Prozent; Quelle: European Economy, No. 63, 1997, S. 266 ff.

Folgt man Samuel Huntington, so steht die westliche Kultur (Europa und USA) nach dem Ende des Kalten Krieges nicht in einem harmonischen Umfeld, sondern sieht sich einem aggressiven Kampf der Kulturen in einer zunehmend vernetzten Welt ausgesetzt<sup>9</sup>. Zwar gilt immer noch die wirtschaftliche Vorherrschaft des Westens in der Welt, aber nach dem Ende des Kalten Krieges wirkt insbesondere Europa erschöpft. Statt als reife Gesellschaft an der Schwelle zum goldenen Zeitalter zu stehen, sehen manche Europa an der Schwelle zum Verfall, durch die zunehmende Eigenständigkeit nicht-westlicher Kulturen irritiert. Die Integration Europas kann auch als ein Instrument zur Verteidigung der kulturellen Identität Europas gesehen werden. Die Erweiterung wäre ein Signal nach außen, daß sich Europa zusammenfindet, um seine kulturelle Identität im globalen Wettbewerb zu verteidigen.

Wenn die Erweiterung der EU wirtschaftlich (und politisch) auch ohne Alternative ist, rechtfertigt dies dennoch nicht Beliebigkeit im Beitritt. Der Beitritt muß gut gehen und darf vor allem auch das beitretende Land wirtschaftlich nicht überfordern. Die Osterweiterung der EU ist nicht zu vergleichen mit der deutschen Wiedervereinigung. In Deutschland war es aus historischen und politischen Gründen gerechtfertigt, den ökonomischen Fehler zu machen, die völlig wettbewerbsunfähige DDR-Wirtschaft über Nacht mit dem westlichen Marktsystem zu integrieren. Die hohen Folgekosten werden zu einem großen Teil von der westdeutschen Bevölkerung mitgetragen. Eine solche Konstruktion ist im Fall der Osterweiterung nicht realisierbar.

Daher ist es richtig, daß die Beitrittsfähigkeit der MOE-Staaten an wirtschaftlichen Kriterien gemessen wird. So wichtig in diesem Zusammenhang die makroökonomische Stabilität sein mag, sollte sie doch in der Beitrittsfrage nicht im Vordergrund. Makrokriterien, wie sie etwa der Maastricht-Vertrags enthält, definieren bestenfalls die Voraussetzungen für eine Währungsunion von realwirtschaftlich bereits verschmolzenen Volkswirtschaften, nicht hingegen die Voraussetzungen für die Verschmelzung von bisher separierten Volkswirtschaften mit im Beitrittszeitpunkt doch noch signifikanten Leistungsunterschieden. Die entscheidenden Voraussetzungen für die erfolgreiche Integration sind angemessene Mikrostrukturen: Effizienz der Produktion (Unternehmensverfassung, Management, Produktionsverfahren), sicherbare Eigentumsrechte, marktwirtschaftlich orientierte Bildungsinhalte.

### **III. Die bisherige Europäische Union wird durch die Erweiterung keine nennenswerten gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen (weder Vorteile, noch Nachteile) verspüren**

Diese These ist gegen die Intuition und sie steht auch gegen ein verbreitetes Bild. Demnach würde die (bisherige) EU durch die Osterweiterung per Saldo kurzfristig möglicherweise Belastungen, langfristig aber doch Vorteile haben. In diese

---

<sup>9</sup> *Samuel P. Huntington: Der Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert*, München, Wien, 1997 (5. Aufl.).



Richtung argumentiert die EU-Kommission in der Agenda 2000: „Liberalisierte Faktor- und Gütermärkte, gemeinsame Spielregeln und letzten Endes eine gemeinsame Währung werden eine bessere Allokation der Ressourcen und die Nutzung von Größenvorteilen möglich machen. Dies könnte ein Szenario mit höherem Wachstum und niedrigerer Inflation für den gesamten Raum herbeiführen und die Wettbewerbsstellung der EU in der Welt verbessern.“ Immerhin fügt die Kommission aber auch hinzu: „Diese Vorteile werden sich jedoch nicht alle von heute auf morgen einstellen und auch nicht gleichmäßig verteilt sein. Noch lange Zeit nach der Erweiterung ist ein substantieller Anpassungsdruck auf sektoraler und regionaler Ebene unvermeidlich. Dies könnte wirtschaftliche, soziale und politische Spannungen verursachen.“<sup>10</sup>

Die Würdigung dieser Überlegungen setzt eine Präzisierung der Fragestellung voraus. Naturgemäß werden sich in der EU durch die Erweiterung das Gesamteinkommen und das Produktionsvolumen ausweiten; aber das ist nur ein statistischer Effekt und nichts Besonderes, sondern ist lediglich auf die Vergrößerung der Anzahl produzierender Teilnehmerländer zurückzuführen. Auch werden die beitretenden MOE-Staaten eine Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Lage erreichen; denn die wirtschaftlichen Motive für den Beitritt basieren auf grundsätzlich realistischen Einschätzungen über die Vorteile einer Teilnahme. Doch das alles bedeutet nicht, daß auch die bisherigen EU-Staaten durch die Erweiterung einen fühlbaren Impuls (sei er positiv oder negativ) auf die Höhe ihres Einkommens und Produktionsvolumens erfahren werden. Eine Analogie liefert die deutsche Wiedervereinigung. Das gesamtdeutsche Einkommen ist durch die Vereinigung gestiegen, und für den Osten Deutschlands hat sich nach dem Zusammenbruch des Sozialismus die wirtschaftliche Lage entscheidend verbessert. Doch der westliche Teil Deutschlands hat durch die Wiedervereinigung kaum einen nachhaltigen Zuwachs an Einkommen (pro Kopf) zugewonnen.

Zwar ist es richtig, auf *Handelsausweitung* zu setzen, denn die Osterweiterung schafft westeuropäischen Unternehmen neue und wachsende Märkte. So steigen beispielsweise die deutschen Ausfuhren in den MOE-Bereich überproportional<sup>11</sup>. Doch der von dieser Mehrnachfrage ausgehende Zusatzimpuls auf das Wirtschaftswachstum wird wieder abgeschwächt, weil auch die Einfuhren überdurchschnittlich ansteigen. Für einige Zeit mag es sein, daß der expansive Exportimpuls den

<sup>10</sup> Agenda II, Teil II, 2.

<sup>11</sup> Außenhandel: Deutschland mit den MOE Reformländern, Mrd. DM

	1993	1994	1995	1996
Deutsche Ausfuhr	46	52	60	70
Deutsche Einfuhr	40	49	58	62
Saldo	+6	+3	+2	+8
<i>nachr.: Deutsche Ausfuhr, insgesamt</i>	632	695	750	784
<i>nachr.: Anteil MOE an insgesamt</i>	7,2	7,5	8,0	8,9

kontraktiven Importimpuls dominiert, doch auf die Dauer nicht. Auf die Dauer wird die westliche EU keinen steigenden Exportüberschuß (wenn überhaupt einen Überschuß) gegenüber MOE verzeichnen können, der das westliche Wachstum dauerhaft stützte. Denn dem anhaltenden Exportüberschuß (aus MOE Sicht ein Außenhandelsdefizit) stünde eine wachsende Auslandsverschuldung der MOE-Staaten gegenüber, und dies kann nicht unbegrenzt fortgeführt werden. Die Außenhandelssituation ist von daher ganz anders als die der neuen Bundesländer, die ein anhaltend hohes Außenhandelsdefizit dank der Transferzahlungen aus Westdeutschland durchhalten können.

Auch die „*Nutzung von Größenvorteilen*“ erweist sich bei näherer Betrachtung als eine Schimäre. Das Argument von den Größenvorteilen lautet, daß die westlichen Unternehmen mit der Absatzausweitung nach MOE ihre Produktionsvolumina steigern können und dafür Produktionsverfahren einsetzen können, die gegenüber den heute verwendeten eine Kostendegression ermöglichen. Hiermit wird implizit unterstellt, daß die westlichen Unternehmen heute bei der Wahl ihrer Produktionsverfahren durch die Nachfrage beschränkt sind. Das ist aber eine gänzlich unplausible Annahme. Schließlich gibt es heute auch ohne die MOE-Staaten gerechnet einen praktisch jedermann zugänglichen riesengroßen Weltmarkt. Angesichts weltweiter Absatzmöglichkeiten können und werden die westlichen Unternehmen technisch mögliche Größenvorteile bereits realisieren. Sind die Unternehmen aber schon in einem betrieblichen Optimum, so werden sie durch zusätzliche Exporte in den MOE-Bereich keine weiteren Kostensenkungen erzielen. Sie werden bestenfalls neue Produktionsanlagen errichten, die den vorhandenen gleichen und somit von den Kosten her nicht überlegen sind. Man muß auch die Größenordnungen sehen. Mit allen zehn Beitrittskandidaten zusammen käme ein Markt von 105 Millionen Menschen zustande. Was zunächst als viel wirkt, ist wenig, wenn man bedenkt, daß der Weltmarkt an der Weltbevölkerung gemessen fast 6 Milliarden Menschen umfaßt.

Heute sind die MOE-Staaten *Niedriglohnländer*. Was bedeutet das für die westliche EU? Mit Blick auf die Terms-of-Trade könnte ein Vorteil entstehen, weil möglicherweise arbeitsintensive Produkte billig aus MOE bezogen werden, während kapitalintensive teure Produkte dorthin geliefert werden. Dem Vorteil stünde der Nachteil gegenüber, daß die MOE-Staaten den Standortwettbewerb durch die niedrigen Löhne zu ihren Gunsten entscheiden. Überwiegt der Terms-of-Trade-Effekt oder der Standorteffekt? Die Frage ist nicht leicht zu beantworten, aber glücklicherweise muß sie auch gar nicht beantwortet werden, denn die Ausgangsbedingungen bleibt nicht erhalten.

Konkret: Dem Eigeninteresse der MOE-Staaten entspricht es nicht, ein Niedriglohngebiet zu bleiben. Die wirtschaftliche Zukunft der MOE-Länder liegt vielmehr in der Herstellung einer den westeuropäischen Staaten vergleichbaren Wirtschaftsstruktur, nicht in der Etablierung einer dauerhaften Niedriglohnregion. Die Niedriglohnstrategie eignet sich nur als Einstiegsstrategie, um in westliche Netzwerke hineinzukommen. Als Dauerstrategie würde sie zu instabilen wirtschaftlichen Ver-

hältnissen in MOE führen: Investoren binden sich nicht, weil morgen ein anderer Standort den niedrigsten Lohn haben wird (Wettlauf um den niedrigsten Lohn); Unsicherheiten über die Lohnperspektiven begünstigen Investitionen mit kurzer Amortisationszeit; es kommt zu einem brain drain (lohnbedingten Abwanderungen); es entstünde ein falscher Branchenmix (Dominanz der konjunkturanfälligen Lohnveredelung). Wenn die Angleichung der MOE-Länder an westliche Wirtschaftsstrukturen voranschreitet, wird der Lohnvorteil verschwinden und der aus dem Lohndifferential abgeleitete Standortwettbewerb schwächer. Niedriglöhne in MOE bleiben nicht erhalten und stellen daher auf die Dauer weder einen Vorteil noch einen Nachteil für Westeuropa dar. Die Kapitalintensität in MOE wird in vergleichbaren Branchen auf die Dauer kaum anders sein als im Westen. Eine nachhaltig unterdurchschnittliche Kapitalintensität ist wohl nur bei abgeschiedenen Märkten vorzustellen.

Die westlichen *Direktinvestitionen* werden von den investierenden Ländern wegen der vermeintlichen Arbeitsplatzverluste teilweise gefürchtet; aber auch die MOE-Länder stehen ihnen zum Teil reserviert gegenüber, beispielsweise aus Sorge vor ausländischer Überfremdung. Sicherlich wird es zu einem starken Anschwellen der Direktinvestitionen kommen, wenn die Option auf Erweiterung der EU realistisch ist. Doch dieses Anschwellen wird nur vorübergehend der Fall sein und einen Nachholeffekt darstellen. Zum einen stoßen Direktinvestitionen wegen progressiver Kontrollkosten auf Grenzen. Alles was Investoren in MOE an günstigen Standortbedingungen vorfinden, gibt es auch an anderen Orten in der Welt. Was die Nutzung von solchen Standortvorteilen begrenzt, sind eben auch Kontrollkosten, die ein Investor aufwenden muß, um vom heimischen Standort aus die Tochterunternehmen in der Welt zu überwachen. Zum anderen erfassen Direktinvestitionen in der Regel die einzelnen Märkte nicht vollständig, sondern nur Marktsegmente. Überdies folgen Direktinvestoren (z. B. bei Finanzdienstleistungen) nur ihren Kunden<sup>12</sup>. Abgesehen von rohstofforientierten Direktinvestitionen oder solchen, die vom lokalen Absatz bestimmt werden, kann man nicht annehmen, daß in MOE Standortbedingungen herrschen, die nicht auch außerhalb der MOE in gleichem Maße gegeben sind<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Zu den deutschen Direktinvestitionen in die MOE-Länder vgl. die folgenden Tabellen:  
Deutsche Nettokapitalanlagen 1996, Mrd. DM

	insgesamt	MOE	Anteil MOE an insgesamt
Direktinvestitionen	41,8	5,1	12,2
Wertpapieranlagen	57,2	1,7	3,0
Kreditgewährung	101,9	11,3	11,1
Insgesamt	200,9	14,7	7,3

Deutsche Direktinvestitionen: mittel- und osteuropäische Reformländer, Mrd DM

	1993	1994	1995	1996
Direktinvestitionen (Kapitalausfuhr)	2,5	3,1	4,1	5,1

Wenn aggregierte Effekte auf die westeuropäische Gesamtwirtschaft durch die EU-Erweiterung auch nicht hoch sind, wird es doch Anpassungslasten für einzelne Unternehmen, aber auch für einzelne „sensitive“ Sektoren geben. Doch wird es so sein, daß durch die Osterweiterung Sektoren in Westeuropa unter zusätzlichen Anpassungsdruck geraten, die auch heute schon durch den globalisierten Wettbewerb unter Druck stehen. Hier geht es also allenfalls um die Beschleunigung eines ansonsten auch fälligen Strukturwandels. Das ist nicht der EU-Erweiterung anzulasten. Waren hingegen westeuropäische Märkte durch die Politik der EU bislang vom Wettbewerbsdruck abgeschottet, so würde jetzt – nach Aufnahme neuer Mitgliedstaaten – dieser Abschottungseffekt erschwert. Das muß auf die Dauer kein Nachteil sein, und ist insbesondere dann kein Nachteil, wenn es Märkte betrifft, deren politisch betriebene Abschottung eine fragwürdige Blockade des Strukturwandels darstellt.

#### **IV. Es müssen Vorkehrungen gegen ein Anschwellen der interregionalen Transferzahlungen in einer erweiterten EU getroffen werden**

In Hinblick auf die Höhe und die Verteilung der Einkommen entsteht durch die EU-Erweiterung ein doppeltes Problem<sup>14</sup>:

- Erstens wird die EU durch die Erweiterung rechnerisch „ärmer“. Das Pro-Kopf Einkommen der zehn Beitrittskandidaten aus MOE liegt bei rund einem Drittel des Durchschnittseinkommen der bisherigen 15 EU-Mitglieder. Das gesamte Durchschnittseinkommen liegt nach der Erweiterung (mit allen Kandidaten) um 15 Prozent unter dem gegenwärtigen Wert.
- Die regionale Einkommensdisparität in Europa wird erheblich ausgeweitet. In der EU-15 schwanken die Pro-Kopf-Einkommen (um den Durchschnitt von 100 vH) zwischen 66 (Griechenland) und 116 (Dänemark)<sup>15</sup>. Die Beitrittskandidaten erreichen Werte zwischen 18 (Lettland) und 59 (Slowenien).

Vor allem die anschwellende regionale Einkommensdisparität wird die „Nachfrage“ nach interregionalen Transfers immens steigern. Die europäische Strukturpolitik definiert sechs Ziele, und das umfassendste „Ziel 1“ (Förderung von Regionen mit auffälligem Entwicklungsrückstand gegenüber dem Gemeinschaftsdurchschnitt) wird auf alle Beitrittsländer anzuwenden sein. Was kann in dieser Situation getan werden?

---

<sup>13</sup> Direktinvestitionen sind dabei nicht nur Reflex rein unternehmerischer Entscheidungen, sondern werden auch durch staatliche Förderpolitik unterstützt. Daß diese Förderung im Falle MOEs kaum mehr gerechtfertigt erscheint, ist die These von *Thomas Meißner* (Wachsende deutsche Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa und deren Unterstützung durch den deutschen Staat, in: IWH, Wirtschaft im Wandel, Heft 14/1997).

<sup>14</sup> Vgl. im Anhang Tabelle „Mittel- und Osteuropäische Beitrittskandidaten und EU-Mitgliedstaaten“, aus: Agenda II.

<sup>15</sup> Der „Ausreißer“ Luxemburg mit 169 nicht beachtet.

Eine Möglichkeit besteht darin, das Budget der EU auszuweiten, um bei gleichen Förderbedingungen dem erhöhten Förderbedarf gerecht zu werden. Dieser Weg scheint politisch nicht gewollt zu sein. Jedenfalls geht die EU-Kommission davon aus, daß die Eigenmittelobergrenze der EU, die bis 1999 auf 1,27 Prozent (in Relation zum Bruttosozialprodukt) steigen wird, in dem Finanzrahmen 2000 – 2006 nicht überschritten wird<sup>16</sup>.

Ein anderer Weg besteht darin, daß bei gegebenem Transfervolumen der EU ein Teil zugunsten der MOE-Mitglieder und zu Lasten der bisherigen westeuropäischen Empfängerländer verwendet wird. Dies schlägt die EU-Kommission vor, wenn sie die Ausgaben für Strukturmaßnahmen zugunsten der Fünfzehnergemeinschaft von 34,3 Mrd. ECU (Preise 1997) im Jahr 1999 bis zum Jahre 2006 auf 30,2 Mrd. ECU zurückführen will. Für die neuen Mitgliedstaaten ist ab dem Jahre 2002 bis 2006 ein steigendes Ausgabenvolumen (von 3,6 auf 11,6 Mrd. ECU) vorgesehen<sup>17</sup>. Ob sich dieses Ziel gegen die Stimmen der bisher begünstigten westeuropäischen Länder realisieren läßt, steht auf einem anderen Blatt.

Es wäre ein Vorteil, könnte man mit verlässlichen ökonomischen Methoden eine vertretbare Ausstattung der interregionalen Transfervolumina ermitteln und auch noch angeben, welche regionalen Aktivitäten aus gemeinschaftlicher Kasse in welcher Reihenfolge effizient im Interesse der Gesamtheit durchzuführen wären. Doch dies ist allenfalls sehr bedingt möglich. Allgemeine Erwägungen (keine Mittel in die Aufrechterhaltung ansonsten wettbewerbsunfähiger Aktivitäten stecken; Vorrang für die Finanzierung von überregional bedeutsamen Infrastrukturinvestitionen einschließlich Umweltschutz; Förderung von Unternehmen nur im Sinne eines Nachteilsausgleichs<sup>18</sup>) greifen nur im Einzelfall. Umverteilung hat eben auch eine normative Komponente, die sich der ökonomischen Nachprüfbarkeit entzieht.

Dies alles sollte aber nicht verhindern, auch auf der Seite der Beitrittsländer Vorkehrungen zu treffen, die den Mittelbedarf für interregionale Transfers begrenzen. So ist streng auf die Beitrittsreife der MOE-Staaten zu achten, also eine ernsthafte und eher rigide Prüfung der „Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft“ und der „Fähigkeit, Wettbewerbsdruck standzuhalten“ vorzunehmen. Förderung durch Transfers darf von den MOE-Ländern nicht als ein Anspruch begriffen werden, sondern sie ist auf den Einzelfall hin zu verhandeln. Eigenbeiträge der geförderten Länder zur Mitfinanzierung von Projekten sind ebenso unerlässlich, wie die strikte Beachtung der Förderfähigkeit (gemeint ist damit die Fähigkeit, ein bestimmtes

<sup>16</sup> Vgl. im Anhang Tabelle „Neuer Finanzrahmen 2000 – 2006: Übersicht“, aus : Agenda I.

<sup>17</sup> Vgl. im Anhang Tabelle „Entwicklung der Ausgaben für Strukturmaßnahmen“, aus: Agenda I.

<sup>18</sup> Gemeint ist hiermit, daß Unternehmen in MOE gegenüber etablierter westlicher Konkurrenz nicht selbst verschuldete Nachteile haben, wie beispielsweise geringe finanzielle Reserven. Der zeitlich zu befristende Nachteilsausgleich soll es diesen Unternehmen ermöglichen, Marktzugang zu finden.

Fördervolumen auch real zu absorbieren)<sup>19</sup>. Schließlich sollte die Gemeinschaft nicht für wirtschaftspolitische Fehlentscheidungen einzelner Mitgliedstaaten (zum Beispiel in der Lohnpolitik) in Haftung genommen werden können. Für die beitretenden Länder wird angesichts des realwirtschaftlichen Rückstands auf Jahre hinaus der Wechselkurs ein unverzichtbares Anpassungsinstrument bleiben<sup>20</sup>.

Perspektive Osteuropa: die Osterweiterung der EU dient vor allem der wirtschaftlichen Beschleunigung in den MOE-Staaten; politisch nutzt sie Europa im Ganzen. Gerade weil es keine Alternative zur Osterweiterung gibt, muß sie so geführt werden, daß nichts schief geht.

---

<sup>19</sup> Vgl. *M. Kämpfe*: EU-Strukturfonds: Mittelvergabe an neue Mitglieder ist kein Automatismus, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel*, Heft 10 – 11/97.

<sup>20</sup> Das ist eine der Schlußfolgerungen aus der Zahlungsbilanzkrise der Tschechischen Republik. Vgl. *Thomas Linne* und *Claudia Löhnig*: Zahlungsbilanzkrisen in Transformationsökonomien: Das Beispiel Tschechien, in: IWH: *Wirtschaft im Wandel*, Heft 9/1997.



Anhang  
Tabelle 1: Mittel- und Osteuropäische Beitrittskandidaten und EU-Mitgliedstaaten  
Basisdaten (1995)

	Basisdaten (1995)										
	Fläche (1000 km <sup>2</sup> )	Bevölke- rung (in Mio.)	Bevölke- rungsdichte (Einw./km <sup>2</sup> )	BIP zu laufenden Marktpreisen			BIP in Kaufkraftstandards			Landwirtschaft	
				(in Mrd. ECU)	(in ECU je Einw.)	(in ECU je Einw. in % des EU-Durch- schnitts)	(in Mrd. ECU in KKS)	(in ECU je Einw. in KKS)	(in ECU je Einw. in % des EU- Durch- schnitts)	(% der gesamten Bruttowert- schöpfung)	(% d. Besch.)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Ungarn	93	10.2	110	33.4	3340	19	64.6	6310	37	6.2	8.0
Polen	313	38.6	123	90.2	2360	14	203.3	5320	31	7.6	26.9
Rumänien	238	22.7	95	27.3	1200	7	94.3	4060	23	20.5	34.4
Slowak. Rep.	49	5.4	110	13.3	2470	14	38.0	7120	41	6.3	9.7
Lettland	65	2.5	38	3.4	1370	8	7.9	3160	18	9.9	18.5
Estland	45	1.5	33	2.8	1850	11	5.9	3920	23	8.1	13.1
Litauen	65	3.7	57	3.5	930	5	15.3	4130	24	9.3	23.8
Bulgarien	111	8.4	76	9.9	1180	7	35.4	4210	24	13.9	23.2
Tschech. Rep.	79	10.3	130	36.1	3490	20	97.2	9410	55	5.2	6.3
Slowenien	20	2.0	100	14.2	7240	42	20.1	10110	59	5.0	7.1
MOEL-10	1078	105.3	98	234	2220	13	582.0	5530	32	8.6	22.5
- in % von EU -	33	28	85	4	13		9	32		358	425

Belgien	31	10.1	332	205.9	20310	118	196.0	19340	112	1.7	2.7
Dänemark	43	5.2	121	132.1	25260	146	104.4	19960	116	3.7	4.4
Deutschland	357	81.5	228	1845.2	22600	131	1556.8	19070	110	1.0	3.2
Griechenland	132	10.4	79	87.4	8360	48	118.4	11320	66	14.7	20.4
Spanien	506	39.2	77	428.1	10920	63	518.8	13230	77	3.7	9.3
Frankreich	544	58.0	107	1174.3	20200	117	1076.5	18520	107	2.5	4.9
Irland	70	3.6	51	49.2	13740	80	57.4	16020	93	7.5	12
Italien	301	57.3	190	831.4	14250	83	1036.8	17770	103	2.9	7.5
Luxemburg	3	0.4	157	13.3	32370	187	11.9	29140	169	1.5	3.9
Niederlande	42	15.4	371	302.5	19570	113	284.3	18390	107	3.6	3.8
Österreich	84	8.0	96	178.4	22180	128	155.5	19320	112	2.4	7.3
Portugal	92	9.9	108	77.1	7770	45	115.2	11620	67	5.1	11.5
Finnland	338	5.1	15	95.6	18720	108	84.5	16550	96	5.2	7.8
Schweden	450	8.8	20	176.3	19970	116	153.5	17390	101	2.1	3.3
Ver. Königreich	244	58.5	240	844.8	14410	83	971.7	16580	96	1.6	2.1
EU-15 *1994	3236	371.6	115	6441.5	17260	100	6441.5	17260	100	2.4	5.3

Quellen: MOEL Spalte 1 – 10: Eurostat, aufgrund von Daten der statistischen Ämter der MOEL. Spalte 11: Statistische Jahrbücher der statistischen Ämter der MOEL EU-Mitgliedsbaten Eurostat.

Anmerkungen: \* Genaue Vergleichbarkeit der von den statistischen Ämtern der MOEL gelieferten Daten mit den Statistiknormen der EU und mit den EU-Zahlen kann noch nicht garantiert werden. Größere Änderungen dieser Daten sind noch möglich.

\* Zur Berechnung der Pro-Kopf-BIP-Daten werden die Bevölkerungszahlen entsprechend der Definition der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung benutzt.

\* Kaufkraftstandard (KKS) – Wechselkurse werden üblicherweise anstelle der jeweiligen amtlichen Wechselkurse benutzt, um den relativen Lebensstandard zu schätzen. Sie berücksichtigen daher Kostenunterschiede zwischen den Ländern.

Tabelle 2: Neuer Finanzrahmen 2000 – 2006: Übersicht

Preise 1997

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2006
Milliarden ECU – Preise 1997 – für Verpflichtungen							
Landwirtschaft (Leitlinie)	43,3	44,1	46,0	46,1	47,0	48,0	49,0
Strukturpolitische Maßnahmen	36,1	86,2	38,0	38,8	39,8	40,7	41,7
<i>davon frühere Anpassungen</i>	1,8						
Interne Politikbereiche	6,1	6,1	6,4	7,3	7,6	7,7	7,9
Externe Politikbereiche	6,6	6,6	6,8	7,0	7,1	7,3	7,5
Verwaltung	4,6	4,6	4,6	6,1	6,2	6,3	6,4
Reserven	1,2	1,0	1,0	0,8	0,6	0,6	0,6
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	97,8	97,5	99,8	105,1	107,1	109,5	112,0
Mittel für Zahlungen insgesamt	92,5	94,1	96,6	101,1	103,9	106,5	108,9
Mittel für Zahlungen (in Prozent des BSP)	1,25%	1,24%	1,24%	1,22%	1,22%	1,22%	1,22%
Spielraum	0,02%	0,03%	0,03%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%
Eigenmittelobergrenze	6,132	6,286	6,442	6,856	7,031	7,211	7,395
Interne Politikbereiche, wenn gleiches Wachstum wie Gesamt-BSP	6,596	6,761	6,930	7,375	7,563	7,756	7,955
Externe Politikbereiche, wenn gleiches Wachstum wie Gesamt-BSP	4,535	4,648	4,765	5,070	5,200	5,333	5,469
Interne Politikbereiche	6,132	6,132	6,442	7,303	7,493	7,687	7,886
Neuer Titel	6,596	6,596	6,796	6,955	7,119	7,287	7,461
Verwaltung	4,536	4,536	4,617	5,060	5,185	5,322	5,410

*Tabelle 3: Entwicklung der Ausgaben für Strukturmaßnahmen*  
Preise 1997

Milliarden ECU – (Preise 1997)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fünfezherngemeinschaft								
Strukturfonds	31,4	31,3	32,1	31,3	30,3	29,2	28,2	27,3
Kohäsionsfonds	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Neue Mitgliedstaaten*		0,0	0,0	3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
Hilfe zur Vorbereitung des Beitritts		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Insgesamt	34,3	35,2	36,0	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8

\* Einschließlich Beteiligung am Kohäsionsfonds



# **Zukunftschancen des teils beitrags-, teils steuerfinanzierten Sozialstaats\***

Von Hans-Jürgen Krupp

## **I. Der Anteil steuerfinanzierter sozialer Sicherung ist kein neues Problem**

Verfolgt man die aktuelle Diskussion unseres sozialen Sicherungssystems hat man den Eindruck, das Problem der Steuerfinanzierung sozialer Sicherung sei jüngst entdeckt worden und erlaube im übrigen die Lösung der aktuellen Probleme der Rentenversicherung. Beides ist falsch. Schon 1973 habe ich mich in der Festschrift für Elisabeth Liefmann-Keil mit den Verteilungswirkungen der Steuerfinanzierung der sozialen Alterssicherung auseinandergesetzt.<sup>1</sup> 1988 wurde im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 3 der Universitäten Frankfurt und Mannheim ein im wesentlichen theoretisch argumentierender Band unter dem Titel „Sozialvertrag und Sicherung“ herausgegeben, in dem insbesondere die Frage von Steuer- und Beitragsfinanzierung, allerdings eingerahmt in eine Diskussion theoretischer Begründungen für soziale Sicherung, eine Rolle spielte.<sup>2</sup>

Es ist bedauerlich, daß die heutige aktuelle Diskussion die in diesem Zusammenhang zu diskutierenden theoretischen Probleme nicht zur Kenntnis nimmt.

Selbstverständlich hat die aktuelle Diskussion sowohl in der kurz- wie in der langfristigen Dimension Bezüge zu der Frage, ob ein Systemwechsel zur Steuer-

---

\* Dieser Beitrag geht auf einen Vortrag zurück, der im April 1998 an der Martin-Luther-Universität Halle Wittenberg gehalten wurde. Seitdem haben sich gerade in bezug auf die hier angesprochenen Probleme erhebliche Veränderungen ergeben. „Versicherungsfremde“ Leistungen werden nun im wesentlichen steuerfinanziert, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse sind in die Versicherungspflicht einbezogen. Der Staat übernimmt Beiträge für die Finanzierung der Kindererziehung. Insofern sind einige der hier aufgezeigten Probleme inzwischen gelöst. Um die gesellschaftliche Entwicklung deutlich zu machen, erschien es aber sinnvoll, keine Anpassung des Textes an die inzwischen eingetretenen Entwicklungen vorzunehmen. Das grundlegende Problem besteht ohnehin weiter fort und bleibt aktuell, wie sich an der Diskussion um die nun vorgesehene Grundsicherung, die freilich nicht dem hier vorgeschlagenen Konzept entspricht, zeigt.

<sup>1</sup> Vgl. Krupp, H.-J. (1973).

<sup>2</sup> Vgl. Rolf, G. / Spahn, P. B. / Wagner, G. (1988). Auch für andere Bereiche der Sozialpolitik ist die Frage nach der Finanzierungsart bereits früher gestellt worden. Vgl. etwa Schmid, G. (1986).



finanzierung oder zumindest ein Ausbau der Steuerfinanzierung hilfreich sein könnte. Allerdings geht die logische Struktur der jeweils anstehenden Probleme in der Diskussion meist unter.

Wenn im folgenden in der Regel Beispiele aus dem Bereich der Alterssicherung gewählt werden, so deswegen, weil gerade in diesem Bereich nicht nur kurzfristige, sondern auch langfristige Überlegungen notwendig sind. Für die Diskussion der Perspektiven unseres sozialen Sicherungssystems ist deswegen die Rentenversicherung besonders gut geeignet.

Zunächst muß zwischen der kurz- und langfristigen Dimension des Problems unterschieden werden.<sup>3</sup> Kurzfristig geht es um zwei Dinge: die Fehlfinanzierung nicht beitragsbezogener Leistungen und die Ausweitung niedriger Einkommen auf dem Arbeitsmarkt.

Im ersten Fall geht es darum, soziale Leistungen, die den Beitragszahlern nicht zuzuordnen sind und deswegen aus Steuern finanziert werden müßten, tatsächlich aus Steuern zu finanzieren. Üblicherweise wird für diesen Sachverhalt der Terminus „versicherungsfremde Leistungen“ verwendet, ein Begriff, der allerdings im Bereich der Sozialversicherung nicht unproblematisch ist.<sup>4</sup>

Für die aktuellen Probleme der Rentenversicherung bedeutsamer ist die Aushöhlung der Sozialversicherung durch die Zunahme von Arbeitsverhältnissen, die von der Versicherungspflicht befreit sind.<sup>5</sup> Immerhin haben diese Arbeitsverhältnisse in den letzten 5 Jahren um fast 30% zugenommen. Das unerwartet hohe Ansteigen des Rentenversicherungsbeitrags im nächsten Jahr ist im wesentlichen auf die Zunahme der Arbeitslosigkeit und die Ausweitung nicht beitragspflichtiger Beschäftigung zurückzuführen, beides Phänomene, die in diesem Ausmaß nicht zu erwarten waren.

Der Bezug zur Steuerfinanzierung ist bei den beiden genannten Vorgängen unterschiedlich. Im ersten Fall geht es darum, Ausgaben, die ohnehin nie hätten beitragsfinanziert werden dürfen, nun tatsächlich über Steuern zu finanzieren. Im zweiten Fall geht es um die Frage, ob Veränderungen im Erwerbsleben, die die Möglichkeit der Erbringung von Beiträgen beeinträchtigen, nicht zu einer Verschiebung der Relation von Steuer- zu Beitragsfinanzierung führen sollten.

Anders liegt die Problematik bei den langfristigen Perspektiven der Rentenversicherung. Hier stehen in der Regel demographische Gesichtspunkte im Vordergrund. Dies ist freilich nur bedingt sinnvoll, denn letztlich kommt es nicht auf die Demographie, sondern auf das Verhältnis von erwerbstätigen Beitragszahlern zu

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Krupp, H.-J. (1996), S. 44 – 49.

<sup>4</sup> Vgl. dazu beispielhaft die Diskussion zwischen Hofmann, J. (1995) und Ruland, F. (1996). Lampert weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die Finanzierung von allgemeinen Staatsaufgaben aus Beiträgen sogar als finanzverfassungswidrige Staatsausgabenfinanzierung anzusehen ist. Vgl. Lampert, H. (1995), S. 510.

<sup>5</sup> Vgl. auch Buch, H. (1995a).

Leistungsbeziehern an. Dieses Verhältnis wird aber durch sehr unterschiedliche Faktoren bestimmt: die Arbeitslosigkeit, die Erwerbsquote, die Lebensarbeitszeit sind nur einige der Größen, die hier von Bedeutung sind. Steuerfinanzierung ist dabei in zweifacher Hinsicht bedeutsam.<sup>6</sup> Einmal meint man, die Abgabenbelastung in Zeiten demographischer Anspannung dadurch reduzieren zu können, daß man eine steuerfinanzierte Sicherung auf eine Grundsicherung reduzieren kann. Da mit der Steuerfinanzierung freilich ein allgemeiner Anspruch auf die Grundsicherung verbunden ist, ist die Frage, ob damit wirklich eine Reduzierung der Abgabenbelastung möglich ist, empirisch zu klären.<sup>7</sup>

Der zweite langfristige Gesichtspunkt betrifft den Wandel der Erwerbsgesellschaft. Gerade wenn sich das Verhältnis von erwerbstätigen Beitragszahlern zu Leistungsempfängern verändert, ist es notwendig, alle Möglichkeiten zusätzlicher Erwerbstätigkeit auszuschöpfen. Das bedeutet auch, daß solche Personen in die Erwerbstätigkeit einbezogen werden, die von der Qualifikation oder der Arbeitszeit her kein normales Einkommen erzielen und insofern nach heutigen Kriterien nicht beitragspflichtig sind und damit zur Finanzierung des Alterssicherungssystems ausscheiden. Freilich stellt sich auch hier bei der Umstellung auf Steuerfinanzierung die Frage, ob ihr Einkommen so hoch ist, daß sie faktisch der Besteuerung unterliegen.

Diese wenigen Bemerkungen sollen deutlich machen, daß es bei der Frage nach dem Umfang der Steuerfinanzierung des sozialen Sicherungssystems um eine der wichtigen Fragen geht, die bei der Reform des Systems zu beantworten sind.

## II. Die Situation in Europa

Es gibt auch noch einen ganz anderen Aspekt, der das Thema des Umfangs der Steuerfinanzierung als wichtig erscheinen läßt, nämlich die Integration Europas. *Abbildung 1* zeigt, daß die Finanzierung des Sozialstaats in Europa sehr unterschiedlich erfolgt. In Dänemark werden 76% der Sozialleistungen staatlich finanziert, in Frankreich sind es 22%, in Deutschland 27%. Großbritannien nimmt mit 44% einen mittleren Platz ein.

Schon dieser grobe Überblick zeigt, daß die häufig geforderte Harmonisierung der Sozialsysteme erhebliche Schwierigkeiten bereiten dürfte.<sup>8</sup> Vieles spricht dafür, gerade beim Sozialsystem das Prinzip der Subsidiarität ernstzunehmen.

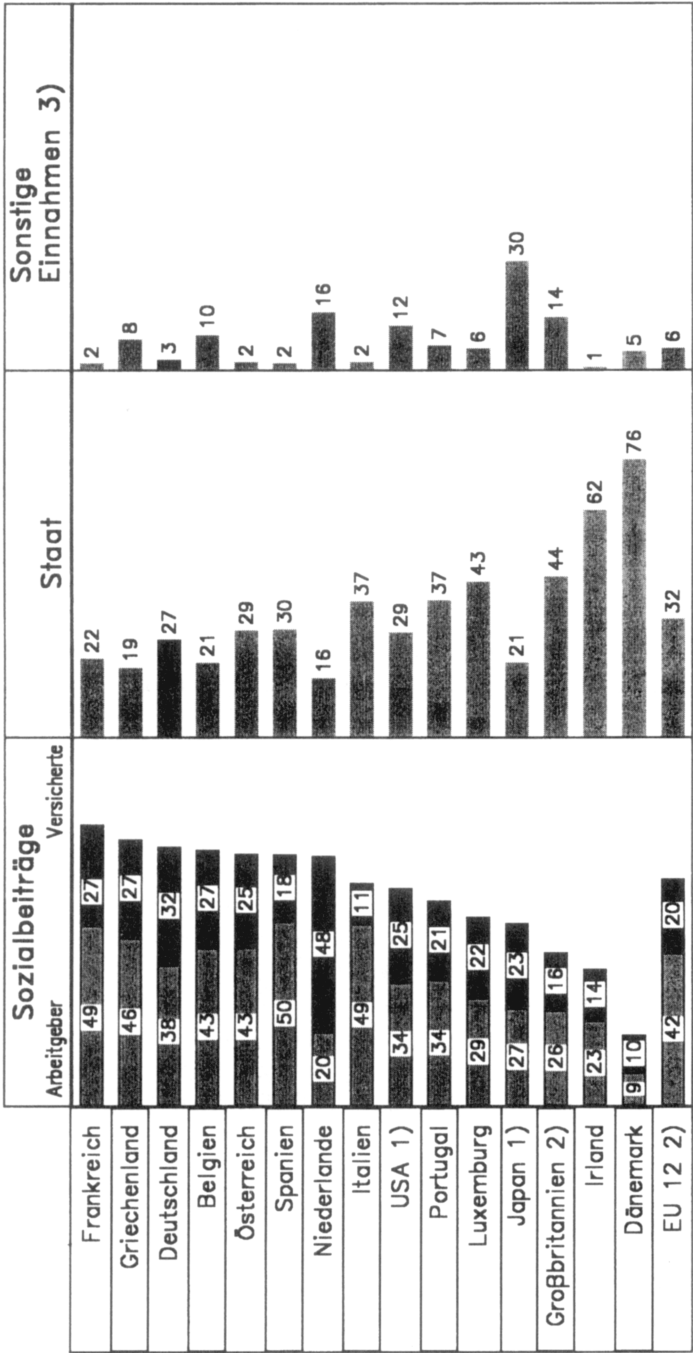
---

<sup>6</sup> Vgl. dazu beispielhaft Kühlewind, G. (1991); Schmähl, W. (1994); Buch, H. (1995b); Hauser, R. (1995); Steffen, J. (1996).

<sup>7</sup> Vgl. dazu etwa Müller, H.-W./Tautz, R. (1996). Zu anderen Aspekten eines solchen Modells: Krupp, H.-J./Weeber, J. (1997).

<sup>8</sup> Vgl. zum Harmonisierungsproblem ausführlicher Krupp, H.-J. (1995).

Sozialleistungen eines Landes (1994 = 100) finanziert durch ...



Abweichungen in den Summen durch Runden der Einzelangaben.

1) Werte für 1989. – 2) Werte für 1993. – 3) Insbesondere Zins- und Mieteinnahmen.

Quellen: Eurostat, Einnahmen und Ausgaben des Sozialschutzes 1980– 1994, Luxembourg 1996, S. 70 ff.; ILO, The Cost of Social Security, Basic Tables; eigene Berechnungen.

Abbildung 1: Wer finanziert die soziale Sicherheit?

Andererseits wird deutlich, daß die historisch gewachsene Aufteilung in Deutschland, bei der etwa 70% der Sozialleistungen aus Beiträgen finanziert werden, nicht die einzige Möglichkeit darstellt. Offensichtlich leben Länder in vergleichbarer ökonomischer Position mit ganz unterschiedlichen Anteilen von Steuer- und Beitragsfinanzierung.

Mit der Europäischen Währungsunion werden diese Zusammenhänge transparenter werden, auch wenn es wahrscheinlich ist, daß die skandinavischen Länder mit einem besonders hohen Anteil der Steuerfinanzierung zunächst nicht der Währungsunion angehören werden.

60% des deutschen Außenhandels findet innerhalb der Europäischen Union statt. Insofern stellt sich die Frage, inwieweit Unterschiede im Grad der Steuerfinanzierung die Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft beeinflussen. Immerhin ist die Beitragszahlung eine einseitige Belastung des Faktors Arbeit. Sicher ist richtig, daß neben der Struktur der Belastung auch der Umfang eine wichtige Rolle spielt. Vieles spricht aber dafür, daß die allokativen Auswirkungen der Belastung des Faktors Arbeit eine Rolle spielen.

### III. Gesellschaftspolitische Grundkonzeption

Löst man sich von der aktuellen Diskussion mit all ihren Aufregetheiten, lohnt es sich, über Grundkonzeptionen sozialstaatlicher Tätigkeit nachzudenken. Und die Diskussion zum Umfang der Steuerfinanzierung des Sozialstaats ist sicher auch vom Wandel solcher Konzeptionen geprägt.

Stark vereinfachend kann man zwei Grundanschauungen herausarbeiten<sup>9</sup>:

- die staatlich organisierte Eigenvorsorge durch Versicherung wichtiger Lebensrisiken,
- die direkte Produktion von Sicherheit als öffentliches Gut.

Beide Grundansätze gehen davon aus, daß es eine Anzahl von Lebensrisiken gibt, für die der Mensch eine Absicherung braucht. Das soziale Sicherungssystem muß dafür Sorge tragen, daß der Mensch nicht schutzlos diesen Risiken ausgesetzt ist.

In dem ersten Grundansatz wird das Individuum letztendlich auf die Eigenvorsorge verwiesen. Aufgabe des Staates ist es, mit dem sozialen Sicherungssystem Vorkehrungen zu treffen, damit das Individuum für Lebensrisiken vorsorgt, und ihm dafür die geeigneten Instrumente zur Verfügung zu stellen. Prinzipiell ist diese Art von Sicherung auch als private Versicherung mit Versicherungspflicht vorstellbar. Mangelnde Vorausschbarkeit in bezug auf den Sicherungsbedarf und Marktvollkommenheiten führen zu einem kollektiven Sicherungssystem. Letztlich ist die Funktion des Staates aber nur eine Hilfsfunktion.

---

<sup>9</sup> Vgl. hierzu ausführlicher: *Krupp*, H.-J. (1988) und *Spahn*, P. B. / *Kaiser*, H. (1988).

Ganz anders ist der Ansatz bei denjenigen, die die Produktion von Sicherheit als unmittelbare staatliche Aufgabe begreifen. Ein Teil der Lebensrisiken sei nicht versicherbar, hier könne nur der Staat durch das Angebot von Sicherheit als öffentliches – meritorisches – Gut eintreten. Insofern sei eine Steuerfinanzierung und eine Begrenzung auf eine Grundsicherung eine angemessene Lösung. Letztendlich basieren die heute diskutierten Grundsicherungsmodelle auf solchen Überlegungen. Alle übrigen Lebensrisiken, die nach dieser Auffassung versicherbar sind, werden an die private Versicherung verwiesen.

Gesellschaftspolitisch sind diese Grundansätze nicht einfach einzuordnen. Die Rolle des Staates ist in dem zweiten Ansatz gewichtiger als im ersten. Gleichwohl ist hier der Umfang staatlicher Intervention eher beschränkt. Von daher ist es nicht verwunderlich, daß es politisch sowohl im konservativen wie im grünen Spektrum Vertreter derartiger Anschauungen gibt. Auch mit liberalen Grundanschauungen ist ein derartiger Ansatz durchaus vereinbar.

Die stärkere Betonung der Eigenvorsorge auf der Basis des Versicherungsgedankens ist politisch eher in der Mitte anzusiedeln. Der Bezug zur Leistung spielt hier genauso eine Rolle wie die Vorstellung, daß jeder Bürger Verantwortung für die Gesellschaft trage. Insofern kommen hier auch Grundzüge einer auf Solidarität abstellenden Gesellschaftstheorie zum Zug. Mit der starken Betonung von Eigenvorsorge und, wenn auch eingegrenzt, Eigenverantwortung gibt es allerdings auch Verbindungen zu liberalen Grundideen.

In der Realität finden wir, wie der Überblick über die Situation in Europa zeigt, Elemente beider Grundansätze. Auch Verfechter einer sozial organisierten Eigenvorsorge können nicht ausschließen, daß es Situationen gibt, für die nicht ausreichend vorgesorgt werden konnte oder zumindest wurde; die Sozialhilfe ist hierfür ein Beispiel. Hier ist ein Angebot sozialer Sicherheit durch den Staat ohne Alternative. Umgekehrt setzen auch Vertreter staatlicher Produktion von sozialer Sicherheit auf Eigenvorsorge. Diese wollen sie aber nicht staatlich organisieren. Freilich gibt es hier auch Ausnahmen, wie z. B. die Rentenkonzeption der Grünen, bei der eine steuerfinanzierte Grundsicherung durch eine beitragsfinanzierte obligatorische Zusatzsicherung ergänzt wird.

Ohne Zweifel gewinnt in der gesellschaftspolitischen Diskussion die Idee eines staatlichen Angebots von Grundsicherung zunehmend Unterstützung, während der Gedanke sozial organisierter Eigenvorsorge eher um Freunde ringen muß. Hier hinter steht freilich nicht nur ein Wandel gesellschaftspolitischer Leitbilder, sondern auch Änderungen in Gesellschaft und Erwerbswelt.

#### **IV. Gesellschaftlicher Wandel**

Das soziale Sicherungssystem der Bundesrepublik ist grundsätzlich an einem inzwischen überholten Leitbild ausgerichtet. Es hat zwei Elemente: das Normal-

arbeitsverhältnis des Industriezeitalters und eine Rollenverteilung in der Familie mit dem alleinverdienenden Ehemann als Versichertem. Beide Elemente entsprechen schon heute nicht mehr der gesellschaftlichen Realität. Es ist damit zu rechnen, daß dies in Zukunft noch weniger der Fall sein wird.

Unsere Erwerbswelt befindet sich in raschem Wandel. Schon die strukturelle Zusammensetzung der Arbeitsplätze, insbesondere das Vordringen von Dienstleistungen, führt zu anderen Formen der Erwerbstätigkeit. Zusätzlich führen Individualisierungsprozesse und der Wunsch nach größerer Autonomie in der Gestaltung des Arbeitsplatzes zu neuen Arbeitszeitmodellen und zu unter Umständen längeren Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit. Die hohe Arbeitslosigkeit verstärkt solche Entwicklungen. Sie macht Arbeitszeitverkürzungen – in welcher Form auch immer – politisch wünschenswert, schwächt die Position des Arbeitnehmers und führt so zur Ausweitung von geringfügiger Beschäftigung und Scheinselbständigkeit.

Eine solche Entwicklung zeigt noch nicht das Ende der Erwerbsarbeit oder gar der Erwerbsgesellschaft an. Es ist auch verständlich, wenn die Gewerkschaften das Normalarbeitsverhältnis zu verteidigen suchen. Man kann aber die soziale Sicherheit der Betroffenen nicht davon abhängig machen, daß dies gelingt. Notwendig ist deshalb eine Reform der Alterssicherung, die sicherstellt, daß auch diejenigen, die nicht im Normalarbeitsverhältnis beschäftigt sind, eine ausreichende Alterssicherung erhalten.

Reformbedarf besteht auch in bezug auf die Rollenverteilung von Mann und Frau.<sup>10</sup> Die am Arbeitsverhältnis orientierte Rentenhöhe ist so bemessen, daß sie für die Versorgung eines Einverdienerhaushalts im Alter ausreichen muß. In Zweiverdienerhaushalten, aber auch in Einpersonenhaushalten ist die Versorgung dementsprechend relativ besser. Dazu kommt, daß Mann und Frau in der Rentenversicherung immer noch unterschiedlich behandelt werden. Der in der Einverdienerreihe angefallene Anspruch wird nicht, wie dies im Bürgerlichen Recht in der Zugewinnngemeinschaft vorgesehen ist, zwischen Mann und Frau geteilt, sondern der Mann behält nach dem Tode seiner Frau die volle Rente, während die Frau nach dem Tode des Mannes auf eine Hinterbliebenenrente von 60% verwiesen wird.

Auch hier gilt, daß das Bild des alleinverdienenden Familienvaters längst nicht mehr der gesellschaftlichen Realität entspricht, wenn es dies denn je in vollem Umfang getan hat. Sowohl die Erwerbstätigkeit der Frau wie die Zahl der Einpersonenhaushalte haben dramatisch zugenommen. Zunehmend wird deutlich, daß die Ungleichbehandlung von Mann und Frau in der Rentenversicherung so nicht bleiben kann.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Eine neuere Analyse der Konsequenzen für die vielfältigsten Bereiche des Sozialstaats durch ein verändertes Rollenverhalten findet sich bei *Pfaff, A. B.* (1997).

<sup>11</sup> Aus der Kenntnis der Ungleichbehandlung in der Rentenversicherung wurde schon in den 70er Jahren im Rahmen der Enquetekommission „Frau und Gesellschaft“ die Forderung

Will das soziale Sicherungssystem, hier konkret das Alterssicherungssystem, zukunftsfähig bleiben, muß es den inzwischen eingetretenen gesellschaftlichen Wandel berücksichtigen. Eine Reform des Sicherungssystems ist daher angesagt. Die Rentenhöhe muß sich am Bedarf der Person orientieren und insofern die Ungleichbehandlung von Einpersonenhaushalten, Einverdienerhaushalten und Zweiverdienerhaushalten beseitigen. Dabei kann durchaus eine Orientierung der Leistung an den früheren Beiträgen erfolgen, aber auch deren Struktur ist neu zu ordnen.

Hierin liegt übrigens auch eine Erleichterung bei Verschlechterung des Verhältnisses von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern. Insgesamt können auf diese Art und Weise niedrigere Beitragssätze erreicht werden.

Sorge zu tragen ist auch dafür, daß das Alterssicherungssystem so ausgestaltet wird, daß im Alter eine Rente erreicht wird, die im ungünstigsten Fall zumindest über der Sozialhilfeschwelle liegt. Wenn der Staat mit dem Argument, Individuen könnten ihre zukünftigen Bedarfe nicht richtig einschätzen, diese Individuen zu einer sozialen Alterssicherung zwingt, trägt er auch Verantwortung dafür, daß diese Sicherung ausreichend ist. Dies bedeutet dann auch, daß es nicht der Willkür des Einzelnen überlassen sein darf, ob er sich versichert oder nicht. Insofern ist eine Versicherungspflicht für alle erwachsenen Personen, die auch die nichterwerbstätigen Ehefrauen einschließt, so wie sie zum Beispiel in der Schweiz oder den Niederlanden existiert, eine sinnvolle Konzeption.

Es fehlt an dieser Stelle die Zeit, eine solche Reformkonzeption im einzelnen zu entwickeln. Die folgenden Überlegungen sollen daher auf das Problem von Steuer- und Beitragsfinanzierung einer solchen Konzeption beschränkt werden. Dabei gibt es sicher eine Wechselwirkung zwischen der Ausgestaltung der Reformlösung und grundsätzlichen Überlegungen zur Art der Finanzierung.

Im bezug auf die Frage, Steuer- oder Beitragsfinanzierung, hat eine derartige Konzeption zwei wesentliche Konsequenzen:

- Sie hält am Prinzip beitragsfinanzierter sozialer Sicherung, also am Grundsatz der Verpflichtung zur Eigenvorsorge fest.
- Sie baut den Anteil der Steuerfinanzierung des Systems aber aus, weil die Möglichkeiten, aus eigenen Mitteln eine ausreichende Eigenvorsorge zu treffen, in bestimmten Bereichen unserer Gesellschaft geringer werden.

---

nach der „voll eigenständigen Sicherung der Frau“ abgeleitet. Vgl. zum Stand der Diskussion am Ende der siebziger Jahre etwa Krupp, H.-J. (1981). Für Weiterentwicklung der damaligen Vorschläge vgl. Rolf, G. / Wagner, G. (1992).



## **V. Die Pflicht zur Eigenvorsorge ist nach wie vor gesellschaftspolitisch sinnvoll**

Eine derartige Reformperspektive bedeutet, am Prinzip der beitragsfinanzierten Vorsorge festzuhalten und keine generelle Umstellung auf eine steuerfinanzierte Grundsicherung vorzunehmen. Welche Gründe lassen sich für diese Grundentscheidung vorbringen?

Gewichtig sind hier insbesondere Argumente auf der Abgabenseite. Inzwischen ist das Modell einer steuerfinanzierten Grundsicherung in vielerlei Versionen durchgerechnet worden.<sup>12</sup> Die überwiegende Mehrzahl der Studien kommt zu dem Ergebnis, daß, wenn ein einigermaßen akzeptables Sicherungsniveau erreicht werden soll, die Belastungen im Vergleich zum heutigen beitragsfinanzierten System jedenfalls nicht niedriger sind. Zum Teil werden erhebliche Mehrbelastungen ausgerechnet. Der Grund hierfür ist offenkundig, die Ausweitung der Zahl der Leistungsempfänger und die Aufstockung niedriger Renten dominieren das Ergebnis. Bei einer Versicherungspflicht für jede erwachsene Person und garantierter Mindestsicherung wäre dieses Argument jedoch in bezug auf die Gesamtabgabenbelastung zu modifizieren.

Auf der Abgabenseite angesiedelt ist auch die Überlegung, daß der Abgabenwiderstand bei Steuern deutlich höher als bei Beiträgen ist.<sup>13</sup> Voraussetzung hierfür ist, daß der Bürger der Meinung ist, daß er eine seinem Beitrag entsprechende Leistung erhält. Insofern ist offen, inwieweit inzwischen verbreitete Zweifel an der Verlässlichkeit des Rentensystems dazu beitragen, daß auch der Abgabenwiderstand bei Beiträgen steigt.

Ein gewichtiges Argument für die Beitragsfinanzierung ist die Konkurrenz verschiedener Verwendungszwecke um das letztendlich begrenzte Steueraufkommen. Dabei kommt es auch nicht darauf an, ob dabei wirklich die Sozialabgaben ins Hintertreffen gerieten, wie in der Diskussion um die Steuerfinanzierung immer wieder behauptet wird. Auch mit einem Zustand, in dem zum Beispiel öffentliche Investitionen in Humankapital und Infrastruktur reduziert werden, um die Sozialausgaben aufrechtzuerhalten, dürfte man seine Schwierigkeiten haben. Insofern ist die Konkurrenzsituation zwischen steuerfinanzierter Alterssicherung und den eigentlichen Staatsaufgaben problematisch.

Verteilungspolitisch spricht einiges für eine Steuerfinanzierung, auch wenn das Bild nicht so eindeutig ist, wie häufig vermutet wird. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, welche Steuern herangezogen werden. Ein größerer Anteil indirekter Steuern läßt den verteilungspolitischen Effekt sehr klein werden.

Gesellschaftspolitische Grundpositionen werden angesprochen, wenn es um die Frage der Eigenverantwortung oder Eigenvorsorge für das Alter geht. Wenig kon-

---

<sup>12</sup> Vgl. etwa Müller, H.-W. / Tautz, R. (1996).

<sup>13</sup> Vgl. etwa Mackscheidt, K. (1985). Kritisch hierzu Schmähl, W. (1997), S. 137.

trovers ist dabei das allgemeine Bekenntnis zur Stärkung der Eigenverantwortung. Auch Vertreter einer steuerfinanzierten Grundsicherung appellieren für die darüber hinausgehende Sicherung an die Eigenverantwortung. Bei der Alterssicherung geht es aber um einen Bereich, wo Appelle nicht ausreichen. Zumindest zwei Probleme sind in diesem Zusammenhang anzusprechen:

Einmal geht es um die Frage der Vorausschätzung zukünftiger Bedarfe, konkreter gesagt um die Unterschätzung des Einkommensbedarfs im Alter. Für diese Unterschätzung gibt es subjektive und objektive Gründe: Zu den objektiven Gründen zählt die Schwierigkeit der Inflationsprognose oder der Einschätzung der Lebenserwartung. Zu den subjektiven Gründen gehört Wunschdenken in bezug auf mögliche Erträge einer Anlage oder den Bedarf z. B. an Gesundheitsleistungen im Alter.

Zum anderen mag aber auch die objektive Einkommenssituation so beschaffen sein, daß es schwer möglich ist, aus dem laufenden Einkommen die notwendigen Beiträge für eine ausreichende Sicherung im Alter aufzubringen.<sup>14</sup> Dies gilt offenkundig z. B. für den Bereich geringfügiger Beschäftigung.

Gesellschaftspolitisch von Bedeutung ist auch die Frage, ob eine Lebensstandardorientierung der Alterssicherung angemessen ist. Viel spricht dafür, die Notwendigkeit derselben zu bejahen. Die Reduzierung der Bezieher mittlerer Einkommen auf eine Grundsicherung im Alter würde ihre Lebenssituation beim Übergang in den Ruhestand deutlich verschlechtern. Insofern ist eine lebensstandardorientierte Alterssicherung im Bereich niedriger und mittlerer Einkommen angesagt. Eine solche Differenzierung der Rente ist aber mit dem Grundsatz der Steuerfinanzierung nicht vereinbar. Hier können nur niedrige Grundrenten für alle gezahlt werden. Gerade im Bereich mittlerer Renten ist es aber wahrscheinlich, daß eine freiwillige Alterssicherung zu niedrig ausfällt, so daß die notwendige Differenzierung auf freiwilliger Basis nicht erreicht werden kann. Damit stellt sich auch unter diesem Gesichtspunkt die Frage, ob eine Eigenvorsorge erzwungen werden muß.

Die Kosten der Alterssicherung sind beträchtlich. Sie werden vom Bürger in der Regel falsch eingeschätzt. Dies kann aber kein Grund sein, sie nun durch den Staat zu übernehmen. Die Kosten der Altersvorsorge sind Teil eines menschlichen Lebens. Es spricht deswegen alles dafür, jede Person für die Kosten seiner Alterssicherung aufkommen zu lassen. Insofern ist die Pflicht zur Eigenvorsorge gesellschaftspolitisch wohl begründet.

Dies spricht im übrigen nicht gegen ein Drei-Säulen-Modell, bei dem eine zusätzliche Sicherung durch eine betriebliche Sicherung und durch private Vorsorge auf freiwilliger Basis erfolgen. Sowohl für die heutige Rentenhöhe wie für die in den nächsten Jahrzehnten zu erwartende Rentenhöhe gilt, daß eine derartige Ergänzung erstrebenswert ist.

Die bisher gegebene Begründung erzwingt nicht notwendigerweise eine kollektiv organisierte Versicherung. Auch eine Versicherungspflicht, der Höhe nach, bei

---

<sup>14</sup> Vgl. dazu *Schlomann, H. (1992)*.

freier Wahl der Versicherungsform würde ausreichen, um den bisher genannten Begründungen zu entsprechen. Dies allerdings ist nur richtig, wenn innerhalb des Sicherungssystems kein sozialer Ausgleich erforderlich ist.<sup>15</sup> Angesichts des sich abzeichnenden gesellschaftlichen Wandels muß man aber damit rechnen, daß die Notwendigkeit sozialer Ausgleichsfunktionen eher zunimmt.

## **VI. Auch in beitragsfinanzierten Systemen wird der steuerfinanzierte Anteil zunehmen**

Schon heute enthält das deutsche Rentensystem Umverteilungselemente, die aus dem Steueraufkommen finanziert werden. Der Bundeszuschuß zur Rentenversicherung zeigt dies. Dies ist auch vernünftig so, weil die Ausgleichsfunktionen an der aktuellen Versorgungssituation im Alter festgemacht werden sollte und insofern eine Integration von sozialem Ausgleichssystem und Versicherungssystem sinnvoll ist.

Nun kann man streiten, ob die Ausgleichsfunktion nicht auch aus Beiträgen zu finanzieren sei. In einem sozialen Sicherungssystem müßte dieses möglich sein. Dies ist freilich auch eine Frage des Grades. Jede aus den Beiträgen finanzierte Umverteilung verletzt die Beitragsäquivalenz. Diese kann in einem nach dem Umlageprinzip finanzierten sozialen Sicherungssystem ohnehin nur eine relative sein, d. h., im Querschnitt muß die Struktur der Beiträge der Struktur der Leistungen entsprechen. Grundsätzlich ist dies übrigens für ein kapitalgedecktes System<sup>16</sup>, das eine makroökonomisch bedeutsame Größe hat, nicht anders. Auch hier ist die reale langfristige Rendite im Zeitablauf schwankend.<sup>17</sup>

Gerade unter dem Gesichtspunkt des Abgabenwiderstandes und des Vertrauens in das System spricht aber viel dafür, den Grad der Umverteilung, die aus Beiträgen finanziert wird, zu begrenzen und statt dessen staatliche Zuschüsse, die steuerfinanziert sind, vorzusehen. Wenn die Notwendigkeiten von Umverteilung zunehmen, muß dann auch der Grad der Steuerfinanzierung zunehmen.

In einem Alterssicherungssystem, in dem jede Person pflichtversichert ist und das zugleich im Alter eine Mindestsicherung bieten soll, wird die absehbare Entwicklung der Erwerbswelt dazu führen, daß der Umverteilungsbedarf steigt. Schon in der heutigen Diskussion wird immer wieder darauf hingewiesen, daß aus den sogenannten geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen, den 610-Mark-Jobs,

---

<sup>15</sup> Außerdem ist die Art der Finanzierung zu berücksichtigen. Im Umlageverfahren können sich bei freier Wahl der Versicherungsform erhebliche Probleme ergeben. Zu den Problemen kapitalgedeckter Systeme vgl. *Krupp*, H.-J. (1997).

<sup>16</sup> Vgl. zu den Problemen der Kapitaldeckung ausführlicher *Krupp*, H.-J. (1997).

<sup>17</sup> Die starke Schwankung der Ertragsraten bei kapitalgedeckten Systemen kann man besonders gut für die Vereinigten Staaten verdeutlichen, in denen Entwicklungen nicht durch Krieg und Hyperinflationen unterbrochen wurden. Vgl. hierzu: *Mueller*, J. (1998).

keine ausreichende Alterssicherung abgeleitet werden könne. Dies ist richtig. Richtig ist auch, daß gerade in diesem Bereich ein Mindestbeitrag, der die Finanzierung einer ausreichenden Alterssicherung erlauben würde, weder durchsetzbar noch arbeitsmarktpolitisch wünschenswert ist. Ganz im Gegenteil, man könnte eher über eine Verringerung der Sozialversicherungsbeiträge in diesem Bereich nachdenken, wie dies zum Beispiel in Frankreich geschieht. Die heutige Lösung, in diesem Bereich auf die Versicherungspflicht zu verzichten, ist weder für die Haushalte der Rentenversicherung noch für künftige Staatshaushalte sinnvoll. Heute fehlen diese Beiträge zur Finanzierung der Rentenversicherung, später werden Sicherungslücken, die auf die fehlende Versicherungspflicht zurückgehen, von der Sozialhilfe gedeckt werden müssen. Anders ausgedrückt bedeutet dies, daß der Staat zur Sicherung einer derartigen Person nicht einen Zuschuß leisten muß, sondern diese ganz übernimmt. Insofern ist in all diesen Fällen eine Steuerfinanzierung des Umverteilungsanteils in der Sozialversicherung für den Staat billiger als die Steuerfinanzierung der ganzen Leistung in der Sozialhilfe.

Rechnet man aber damit, daß geringfügige Beschäftigung, Teilzeitarbeit, Scheinselbständigkeit und ähnliche Phänomene zunehmen werden, muß man damit rechnen, daß die Umverteilungselemente in der Sozialversicherung zunehmen, also ein höherer Anteil der Steuerfinanzierung notwendig wird.

Ähnliches gilt für die Frage der Kindererziehung. Auch hier gibt es einen gewissen Streit, ob die Anrechnung der Kindererziehung nicht eine Aufgabe der Versichertengemeinschaft wäre, also aus Beiträgen zu finanzieren wäre. Hierfür gibt es durchaus gute Gründe, allerdings stellt sich auch hier die Frage des Grades. So ist es bei einer Versicherungspflicht für alle Personen nicht vorstellbar, daß Mütter, die aus Gründen der Kindererziehung keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, eigene Beiträge zur Rentenversicherung zahlen. Sinnvoll ist statt dessen, in einer abzugrenzenden Zeit der Kindererziehung generell die Beiträge durch den Staat und/oder die Solidargemeinschaft der Beitragszahler zahlen zu lassen. Würden dabei 100 % des Durchschnittseinkommens zugrundegelegt, ergäbe sich eine erhebliche Belastung, die, wenn die Finanzierung nur aus Beiträgen erfolgt, wiederum die Beitragsäquivalenz vermindert.

Es spricht daher vieles dafür, jenseits der grundsätzlichen Überlegungen in der Beantwortung der hier aufgeworfenen Fragen einen zusätzlichen Tatbestand für die Steuerfinanzierung des sozialen Sicherungssystems zu sehen. Gerade in diesem Falle läßt sich auch die Verantwortung des Staates gut begründen.

Insgesamt zeigt sich damit, daß auch ohne einen Systemwechsel zu einer steuerfinanzierten Grundsicherung eine Erhöhung der Steuerfinanzierung notwendig ist. Dies kann bei einem echten Personenbezug verbunden werden mit einer Reduzierung der Beitragssätze.

Die Alternative zu einer steuerfinanzierten Grundsicherung ist damit nicht das Festhalten an einem beitragsfinanzierten System, das einerseits immer mehr Versicherungslücken hinterläßt, andererseits zunehmend in finanzielle Schwierigkei-

ten gerät. Die Alternative hierzu ist ein beitragsfundiertes System, das vor dem Hintergrund des sozialen Wandels reformiert wird, das die gesamte erwachsene Bevölkerung umfaßt, das Renten- und Beitragshöhe zielgerichteter bestimmt und das einen höheren Bedarf an steuerfinanzierten Zuschüssen hat, der aber immer noch unter dem liegt, der sich bei einer steuerfinanzierten Grundsicherung oder der Fortsetzung der Aushöhlung des beitragsfinanzierten Systems, wie wir es zur Zeit beobachten, ergeben würde.

### Literaturverzeichnis

*Buch, H.* (1995a), Steigende Sozialversicherungsbeiträge durch Zunahme von ungeschützten Beschäftigungsverhältnissen, in: Sozialer Fortschritt, Heft 6/1995, S. 148 – 154.

– (1995b), Institutioneller Wandel auf dem Arbeitsmarkt und dessen Folgen für den Generationenvertrag, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 12/1995, S. 750 – 759.

*Hauser, R.* (1995), Reformperspektiven des Systems der sozialen Sicherung bei veränderten Rahmenbedingungen, in: Döring, D./Hauser, R. (Hg.), Soziale Sicherheit in Gefahr, Frankfurt a. M., S. 51 – 79.

*Hofmann, J.* (1995), Befreiung der Sozialversicherung von versicherungsfremden Leistungen, in: Arbeit und Sozialpolitik, Heft 11 – 12/1995, S. 12 – 16.

*Krupp, H.-J.* (1973), Verteilungswirkungen der Steuerfinanzierung des sozialen Altersversicherungssystems, in: Kulp, B./Stützel, W. (Hg.), Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik, Festschrift für Elisabeth Liefmann-Keil zum 65. Geburtstag, Berlin, S. 253 – 272.

– (1981), Ein Vorschlag zur voll eigenständigen Sicherung der Frau, in: Krupp, H.-J./Galler, H. P./Grohmann, H./Hauser, R./Wagner, G. (Hg.), Alternativen der Rentenreform '84, Frankfurt a. M. u. a., S. 17 – 23.

– (1988), Zur Begründung und zur Praxis des Wohlfahrtsstaats, in: Rolf, G./Spahn, P. B./Wagner, G. (Hg.), Sozialvertrag und Sicherung: Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt a. M. u. a., S. 491 – 511.

– (1995), Die Rahmenbedingungen für die Sozialpolitik auf dem Weg zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, in: Schmähl, W./Rische, H. (Hg.), Internationalisierung von Wirtschaft und Politik: Handlungsspielräume der nationalen Sozialpolitik, Baden-Baden, S. 173 – 188.

– (1996), Kann Deutschland erfolgreich altern? Mit sicheren Renten?, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Gesellschaft des langen Lebens: Sozialgeschichte und Gesellschaftspolitik, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Nr. 68, Bonn, S. 43 – 50.

– (1997), Ist das Kapitaldeckungsverfahren in der Alterssicherung dem Umlageverfahren überlegen?, in: WSI-Mitteflungen, Heft 5/1997, S. 289 – 298.

*Krupp, H.-J./Weeber, J.* (1997), Pro und Kontra Grundrente – Eine Analyse aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 3 – 4/1997, S. 205 – 219.

- Kühlewind, G.* (1991), Zum Zusammenhang zwischen Erwerbstätigkeit und Generationenvertrag – Eine langfristige Betrachtung, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 4–5/1991, S. 321–341.
- Lampert, H.* (1995), Die Sozialstaatskritik auf dem Prüfstand, in: Wirtschaftsdienst, Heft 9/1995, S. 504–512.
- Mackscheidt, K.* (1985), Über die Belastbarkeit mit Sozialversicherungsbeiträgen aus der Sicht der Steuerwiderstandsforschung, in: Schmähel, W. (Hg.), Versicherungsprinzip und soziale Sicherung, Tübingen, S. 27–54.
- Mueller, J.* (1998), The Stock Market Won't Beat Social Security, in: Challenge, Vol. 41, No. 2, March / April 1998, pp. 95–117.
- Müller, H.-W. / Tautz, R.* (1996), Ein Grundrentensystem ist teuer!, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 12/1996, S. 770–783.
- Pfaff, A. B.* (1997), Soziale Sicherung der Frau im zukünftigen Sozialstaat: Veränderte Rahmenbedingungen und Gestaltungsperspektiven, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Heft 4–5/1997, S. 454–477.
- Rolf, G. / Wagner, G.* (1992), Ziele, Konzepte und Detailausgestaltung des „Voll eigenständigen Systems“ der Altersvorsorge, in: Sozialer Fortschritt, Heft 12, S. 281–291.
- Rolf, G. / Spahn, P. B. / Wagner, G.* (1988) [Hg.], Sozialvertrag und Sicherung: Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt a. M. u. a.
- Ruland, F.* (1996), Befreiung der Sozialversicherung von versicherungsfremden Leistungen, in: Arbeit und Sozialpolitik, Heft 3–4/1996, S. 44–46.
- Schlomann, H.* (1992), Vermögensverteilung und private Altersvorsorge, Frankfurt a. M. u. a.
- Schmähel, W.* (1994), Finanzierung sozialer Sicherung in Deutschland unter veränderten gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 6/1994, S. 357–378.
- (1997), Änderung der Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherung und insbesondere der Sozialversicherung als wichtiges Element eines „Umbaus“ des deutschen Sozialstaats, in: Hauser, R. (Hg.), Reform des Sozialstaats I, Berlin, S. 121–167.
- Schmid, G.* (1986), Steuer- oder Beitragsfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik, in: Wirtschaftsdienst, Heft 3/1986, S. 141–147.
- Spahn, P. B. / Kaiser, H.* (1988), Soziale Sicherheit als öffentliches Gut? – Zur Problematik der Steuerfinanzierung öffentlicher Sicherheit, in: Rolf, G. / Spahn, P. B. / Wagner, G. (Hg.), Sozialvertrag und Sicherung: Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt a. M. u. a., S. 195–218.
- Steffen, J.* (1996), Rentenfinanzen unter dem Einfluß des Arbeitsmarktes, in: WSI-Mitteilungen, Heft 4/1996, S. 218–228.

# **Beschäftigungseffekte alternativer Finanzierungsformen der sozialen Sicherung**

Von Christian Dreger und Heinz P. Galler

## **I. Reformvorschläge für die deutsche Sozialversicherung**

Das deutsche Sozialversicherungssystem ist durch zwei Entwicklungen Belastungen ausgesetzt, die Zweifel an seiner Beständigkeit aufkommen lassen. Dies ist zum einen die demographische Entwicklung mit der zunehmenden Alterung der Bevölkerung und zum anderen der zunehmende internationale Wettbewerbsdruck infolge der Globalisierung der Wirtschaft. Die demographische Entwicklung und die sich daraus ergebenden Belastungen insbesondere für die Rentenversicherung, aber auch für die Krankenversicherung, sind im Prinzip schon seit langem bekannt (z. B. Krupp u. a. 1981), sind aber erst in den letzten Jahren zunehmend in der allgemeinen politischen Diskussion als Problem wahrgenommen worden. Im Zuge der Rentenreform '92 sind mit der Nettoanpassung der Renten auch schon Veränderungen vorgenommen worden, die den Anstieg der Beiträge zur Sozialversicherung bremsen und so zur Überlebensfähigkeit des Systems beitragen sollen.

Zusätzliche Brisanz hat die Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge durch die Beschäftigungssituation erhalten. Die Unterbeschäftigung hat zu zusätzlichen Sozialausgaben, z. B. in Folge eines früheren Rentenzugangs, geführt und gleichzeitig die Finanzierungsbasis der Sozialversicherung geschmälert. Die Folge war trotz verschiedener Reformmaßnahmen ein zusätzlicher Anstieg der Beitragssätze zur Sozialversicherung. Andererseits besteht weitgehende Übereinstimmung, daß der Anstieg der Lohnnebenkosten wiederum zu den aktuellen Beschäftigungsproblemen beigetragen hat und daß zum Abbau der Unterbeschäftigung eher eine Reduktion der Lohnnebenkosten notwendig ist als daß ein weiterer Anstieg zugelassen werden sollte. Eine nicht unwichtige Rolle spielt dabei der zunehmende internationale Wettbewerbsdruck infolge der wirtschaftlichen Globalisierung, der die Höhe der Lohnkosten zu einem wichtigen Standortfaktor gemacht hat. Soweit ein Anstieg der Lohnnebenkosten durch höhere Sozialversicherungsbeiträge zu zusätzlichen Beschäftigungsverlusten führt, verschärft sich das Problem zusätzlich, da die Finanzierungsbasis der Sozialversicherung in ihrer gegenwärtigen Form weiter erodiert.

Im Zentrum der aktuellen politischen Diskussion steht daher die Frage, wie die Lohnnebenkosten gesenkt oder zumindest ihr weiterer Anstieg verhindert werden kann. Neben radikalen Ansätzen, die bisherige Form der Sozialversicherung durch



eine staatliche Grundsicherung abzulösen (z. B. Miegel/Wahl 1985), sind auch einige Ansätze vorgeschlagen worden, die die Probleme durch eine Anpassung des bestehenden Systems lösen wollen. Neben der eher kurzfristig orientierten Entlastung der Sozialversicherung von versicherungsfremden Leistungen (vgl. Dreger 1996) gehören hierzu die 1997 beschlossene Einführung einer demographischen Komponente in die Rentenformel (vgl. BMA 1997) sowie der Vorschlag, im Rahmen einer Untertunnelungsstrategie durch Bilden und späteres Auflösen eines Kapitalstocks in Ergänzung zum Umlageverfahren zu einem intertemporalen Ausgleich der demographisch bedingten Belastungen zu kommen (vgl. Husmann 1996; Schneider 1987; auch Krupp 1997).

Bei allen Vorschlägen stellt sich die Frage, wie weit es jeweils möglich ist, den Einfluß der demographischen Belastungen auf die wirtschaftliche Entwicklung zu mindern beziehungsweise sogar die wirtschaftliche Dynamik soweit zu verbessern, daß die zukünftigen Belastungen einfacher getragen werden können. Entscheidend ist dabei letztlich, wie das wirtschaftliche Wachstum und damit die Entwicklung von Beschäftigung und Einkommen durch solche Reformmaßnahmen beeinflusst werden. Dieser Zusammenhang ist freilich recht komplex, so daß keine einfachen Antworten möglich sind. Hier wird deshalb der Versuch unternommen, mit Hilfe eines am Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) entwickelten ökonometrischen Modells im Rahmen von Modellrechnungen die Implikationen des Einbaus einer demographischen Komponente in die Rentenformel beziehungsweise des Belastungsausgleichs durch einen Kapitalstock quantitativ abzuschätzen.

Gegenstand der Modellrechnungen ist zum einen die Ergänzung der Rentenformel durch eine demographische Komponente, wie sie kürzlich vom Bundestag beschlossen worden ist. Dieser Ansatz zielt vor allem darauf ab, den Anstieg der Rentenausgaben infolge einer zunehmenden Lebenserwartung abzuschwächen, indem in der Rentenformel das Rentenniveau mit zunehmender Lebenserwartung abgesenkt wird (vgl. z. B. Rürup 1996). Während die mittlere Laufzeit der Renten in Deutschland zu Beginn der siebziger Jahre noch etwa 11 Jahre betrug, ist sie bis heute auf einen Wert von fast 16 Jahren angestiegen. Dies ist zum einen auf die höhere Lebenserwartung zurückzuführen, aber auch auf die zunehmende Tendenz zur Vorverlagerung des Rentenbeginns.

In der modifizierten Rentenformel wird die erwartete demographische Entwicklung durch einen Korrekturfaktor erfaßt, der sich an der Restlebenserwartung der Rentner orientiert und das Rentenniveau mitbestimmt. Danach soll die Standardrente, also der Anspruch, den ein Durchschnittsverdiener nach 45 Beitragsjahren erwirbt, langfristig von derzeit 71 v.H. auf etwa 64 v.H. der Nettolöhne gesenkt werden. Auf diese Weise soll ein Anstieg des Beitragssatzes in der Rentenversicherung verhindert werden. Man verspricht sich durch die so erzielbare Beitragsreduktion eine Entlastung des Faktors Arbeit und in der Folge einen höheren Beschäftigtenstand. Dies würde dann zu einer Verbreiterung der Finanzierungsbasis der Sozialversicherung und damit zu weiteren Entlastungen führen.

Ein zweiter Reformvorschlag sieht den Aufbau eines Kapitalstocks vor, der flankierend zum praktizierten Umlageverfahren eingesetzt werden soll, um die Rentenversicherung in der schwierigsten demographischen Phase zu entlasten und einen starken Anstieg der Beitragssätze bzw. eine drastische Abnahme des Rentenniveaus zu vermeiden. Der Kapitalstock fungiert als Puffer, der die steigende Diskrepanz zwischen den Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung überbrückt. Er soll den Generationenkonflikt mindern und einer steigenden Lohnkostenbelastung der Unternehmen entgegenwirken, so daß ein möglicher, z. B. bereits aus der Einführung der demographischen Komponente resultierender Beschäftigungsaufbau verstärkt werden kann.

Darüber hinaus werden wegen der erhöhten Ersparnisbildung eher sinkende Kapitalmarktzinssätze erwartet. Soweit diese zusätzliche private Investitionen anregen, könnte mittelfristig ein höherer Wachstumspfad des Sozialprodukts erreichbar sein. Dies hängt freilich davon ab, ob es tatsächlich zu einem zusätzlichen Sparen kommt und wie die Kapitalmärkte und die Investoren darauf reagieren. So könnten die Zinseffekte angesichts des Verflechtungsgrades der internationalen Kapitalmärkte eher gering ausfallen. Auch stellt sich die Frage, wie elastisch die Investitionen auf Zinssenkungen reagieren.

Von den Reformmaßnahmen werden einerseits stimulierende Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung erwartet. Auf der anderen Seite sind jedoch auch kontraktive Zusammenhänge zu vermuten. So führt die Absenkung des Rentenniveaus durch die demographische Komponente zu einer Verminderung der Transfereinkommen der Rentenbezieher und damit der verfügbaren Einkommen der Haushalte, die der Entlastung der Arbeitseinkommen gegenübersteht. Ebenso sind vom Aufbau eines Kapitalstocks auch kontraktive Effekte zu erwarten, da es zunächst zu einem zusätzlichen Einkommensentzug kommt. Die Wirkungen dürften sich dabei je nach Finanzierungsform unterscheiden. So lassen sich die Mittel für den Kapitalstock aus den Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufbringen. Diese Strategie belastet den Faktor Arbeit und wirkt wie eine Beitragssteigerung im Umlageverfahren, die den ursprünglich erreichbaren Beschäftigungsgewinn mindestens einschränkt. Allerdings wird das Mittelaufkommen nicht unmittelbar an die Rentnergeneration weitergegeben, sondern dient der Kapitalbildung.

Eine zweite Finanzierungsalternative besteht in der Ausdehnung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung, d. h. einer Finanzierung aus Steuermitteln. Damit wären auch Nichtmitglieder der Rentenversicherung an der Kapitalbildung beteiligt. Denkbar ist z. B. eine Anhebung der Mehrwertsteuer, die zwar ebenso wie steigende Beitragssätze die Ressourcen der Haushalte schmälert und den Verbrauch zurückdrängt. Im Gegensatz zur Alternative höherer Beitragssätze bleibt jedoch eine individuelle Entscheidung über die Höhe der Belastung in Grenzen bestehen, indem die Haushalte ihre Ausgaben verlagern können. Steueranhebungen und Beitragserhöhungen bergen jedoch auch die Gefahr von höheren Lohnforderungen der Gewerkschaften. Ein in den Tarifverhandlungen vereinbarter Ausgleich

entstandener Kaufkraftverluste könnte die Entlastung bei den Lohnnebenkosten wieder eibebnen.

Insgesamt sind mit den unterschiedlichen Reformvorschlägen eine ganze Reihe zum Teil gegenläufiger Reaktionsmechanismen verbunden. Der Gesamteffekt ergibt sich jeweils als Nettowirkung und ist in seinem Umfang ohne weiteres kaum abzuschätzen. Letztlich ist es notwendig, Vorstellungen von der quantitativen Größe der einzelnen Wirkungen zu entwickeln und auf dieser Grundlage zu einer Abschätzung zu kommen. Einen möglichen Ansatz hierfür bietet ein ökonometrisches Modell, das die relevanten Beziehungen des Systemzusammenhangs nachbildet. Mit Hilfe eines solchen Modells können die verschiedenen Effekte quantitativ modelliert und ihre Gesamtwirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung abgeschätzt werden.

## II. Das ökonometrische Jahresmodell des IWH

Angeichts der langfristigen Fragestellung sind eher kurz- und mittelfristig orientierte Konjunkturmodelle nur bedingt für die Untersuchung von Reformvorschlägen im Bereich der Rentenversicherung geeignet. Daher wurde für diese Untersuchung ein ökonometrisches Modell auf der Basis von Jahresdaten verwendet, das am IWH speziell für längerfristige Fragestellungen entwickelt worden ist. Zwar bestehen in der Grundstruktur Ähnlichkeiten zum kurzfristigen Modell des IWH, doch wurde der Modellansatz nicht unwesentlich modifiziert und vereinfacht. So wurde auf eine Unterscheidung zwischen West- und Ostdeutschland verzichtet. Auch wurde bei der Spezifikation der Beziehungen eher auf die längerfristigen Eigenschaften geachtet und weniger Wert auf die Modellierung kurzfristiger Prozesse gelegt.

Insgesamt besteht das Modell in der hier verwendeten Version aus 145 Gleichungen, darunter 40 Verhaltensgleichungen, die auf Jahresbasis geschätzt werden. Als Datenbasis dient die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des DIW. Der Schätzzeitraum des Modells ist 1977–1996, wobei von 1977 bis 1990 westdeutsche, danach gesamtdeutsche Daten zugrunde gelegt wurden. Der Strukturbruch, der sich aufgrund der deutschen Vereinigung ergibt, wird durch die Aufnahme einer Dummyvariablen berücksichtigt. Die Modellrechnungen beginnen mit dem Jahr 1996 und enden im Jahr 2035.

Die Verhaltensgleichungen des Modells sind überwiegend in log-linearer Form für Veränderungsraten spezifiziert. Entsprechend stellen die geschätzten Koeffizienten dann Elastizitäten oder Semi-Elastizitäten dar. Die Spezifikation erfolgte überwiegend in der Form eines Fehlerkorrekturmodells, das die kurzfristige Dynamik um langfristige Gleichgewichtsbeziehungen modelliert. Die darin enthaltenen Langfristbeziehungen wurden im Rahmen einer Kointegrationsanalyse mit Hilfe der von Johansen entwickelten Methode ermittelt. In einer zweiten Stufe wurde

dann jeweils auf der Grundlage der Kointegrationsbeziehung ein Fehlerkorrekturansatz entwickelt, der die dynamischen Eigenschaften des Zusammenhangs im Sinne der üblichen Tests möglichst gut beschreibt. Besonderer Wert wurde dabei auf die Prognosegüte im ex-post Bereich gelegt. Für die Parameterschätzung wurde die OLS-Methode für Einzelgleichungen verwendet.

Sachlich gliedert sich das Modell in sechs Blöcke von Beziehungen, die untereinander in einem interdependenten Zusammenhang stehen. In den Blöcken werden jeweils die Entstehung, die Verwendung und die Verteilung des Sozialprodukts, die Entwicklung der Güterpreise, die monetären Beziehungen sowie der staatliche Sektor modelliert. Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland wird als exogen vorgegeben. Ebenso wird die Entwicklung der Bevölkerung und der Zahl der Rentner exogen bestimmt.

Das Erwerbspersonenpotential ergibt sich als Produkt der Erwerbsquote und der erwerbsfähigen Bevölkerung. Für die Erwerbsbevölkerung wurde aus der Prognose des Statistischen Bundesamtes (1994) die Entwicklung in der Variante 2 übernommen. Dabei wird eine Abnahme des Wanderungssaldos angenommen, der in der mittleren Variante auf 200 000 bis zum Jahr 2000 sinkt und danach konstant bleibt. Diese Variante legt auch der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger bei der Vorhersage der Eckrentner zugrunde. Sie ist im übrigen durch eine annähernde Konstanz des Erwerbspersonenpotentials bis etwa 2015 gekennzeichnet, weist dann aber einen beschleunigten Rückgang der Zahl der Erwerbspersonen aus.

Für die Erwerbsquote in der Altersgruppe der 20–60jährigen Personen wurde über den gesamten Simulationszeitraum hinweg ein Wert von 85 v.H. angenommen. Damit wird der trendmäßige Rückgang der Erwerbsbeteiligung, der in der Vergangenheit zu beobachten war, nicht weiter fortgesetzt. Diese Annahme berücksichtigt zumindest approximativ den Wandel herkömmlicher Arbeitsmarktsstrukturen (Scheinselbständigkeit, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse).

Das tatsächliche Niveau der abhängigen Beschäftigung wird in der hier zugrunde gelegten Version des Modells aus dem Bruttoinlandsprodukt und der Arbeitsproduktivität je Beschäftigtenstunde abgeleitet. Die Entwicklung der Produktivität wird zunächst von der Kapitalintensität je abhängig Beschäftigten bestimmt. Dabei wird der Kapitalstock im Unternehmenssektor, der den Reihen des Statistischen Bundesamtes entnommen ist, im Simulationszeitraum durch die Anlageinvestitionen der Unternehmen abzüglich der Abschreibungen fortgeschrieben. Als weitere Erklärungsvariablen der Produktivität werden ein autonomer technischer Fortschritt, das Erwerbspersonenpotential und die realen Arbeitskosten herangezogen, die sich aus der Summe der Bruttoeffektivlöhne je Arbeitsstunde einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber ergeben. (vgl. Übersicht 1).

*Übersicht I***Ausgewählte Verhaltensgleichungen des Modells**

(a) Arbeitsproduktivität

$$\text{LOG}(\text{PRODH} / \text{PRODH}(-1)) =$$

$$0.3901 + 0.2518 * \text{LOG}(\text{IANR} / \text{IANR}(-1)) - 0.7916 * \text{LOG}(\text{ERP} / \text{ERP}(-1)) \\ - 0.1806 * (\text{LOG}(\text{PRODH}(-1)) - 0.1574 * \text{LOG}(\text{KAPIT}(-1)) - 0.0082 * \text{TIME}(-1) - 0.5989 * \\ \text{LOG}(\text{ARKR}(-1))) \\ - 0.0204 * \text{DUM80}$$

Kointegrationsbeziehung:

$$\text{LOG}(\text{PRODH}) = 0.1574 * \text{LOG}(\text{KAPIT}) + 0.0082 * \text{TIME} + 0.5989 * \text{LOG}(\text{ARKR})$$

(b) Tariflöhne

$$\text{LOG}(\text{TLGH} / \text{TLGH}(-1)) =$$

$$0.4718 * \text{LOG}(\text{PCP}(-1) / \text{PCP}(-2)) + 0.3647 * \text{LOG}(\text{BIPR}(-1) / \text{BIPR}(-2)) - 0.0372 * \text{LOG} \\ (\text{AL}(-1) / \text{AL}(-2)) \\ - 0.0051 * (\text{LOG}(\text{TLGH}(-1)) - 1.1496 * \text{LOG}(\text{PCP}(-1)) - 0.5753 * \text{LOG}(\text{PRODH}(-1))) \\ - 0.0334 * \text{DUM91}$$

Kointegrationsbeziehung:

$$\text{LOG}(\text{TLGH}) = 1.1496 * \text{LOG}(\text{PCP}) + 0.5753 * \text{LOG}(\text{PRODH})$$

(c) Reale Ausrüstungsinvestitionen

$$\text{LOG}(\text{IAUR} / \text{IAUR}(-1)) =$$

$$-0.9150 + 2.6271 * \text{LOG}(\text{BIPR} / \text{BIPR}(-1)) - 0.4498 * \text{LOG}(\text{ABQUO}(-2) / \text{ABQUO}(-3)) \\ - 0.2002 * \text{LOG}(\text{IAUR}(-3) / \text{IAUR}(-4)) \\ - 0.3203 * (\text{LOG}(\text{IAUR}(-1)) - 1.0232 * \text{LOG}(\text{BIPR}(-1)) - 0.1590 * \text{UVERZ}(-1)) - 0.0930 * \\ \text{DUM84}$$

Kointegrationsbeziehung:

$$\text{LOG}(\text{IAUR}) = 1.0232 * \text{LOG}(\text{BIPR}) + 0.1590 * \text{UVERZ}$$

Variablendefinitionen

AL:	Arbeitslose
ABQUO:	Gesamtwirtschaftliche Abgabenquote
ARKR:	Arbeitskosten, real
BIPR:	Bruttoinlandsprodukt, real
ERP:	Erwerbspersonenpotential
IAUR:	Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmen, real
IANR:	Anlageinvestitionen der Unternehmen, real
KAPIT:	Kapitalintensität je abhängig Beschäftigten
PCP:	Preisindex des privaten Verbrauchs
PRODH:	Arbeitsproduktivität je Beschäftigtenstunde
TIME:	Linearer Trend
TLGH:	Tariflicher Stundenlohn, nominal
UVERZ:	Gewinn-Zinsrelation
DUM80:	Dummyvariable für 1980
DUM84:	Dummyvariable für 1984
DUM91:	Dummyvariable für 1991

Die Arbeitsproduktivität wurde im Modell auch vom Erwerbspersonenpotential abhängig gemacht, um den Einfluß der Erwartungen der Unternehmen hinsichtlich des Arbeitsangebots zu erfassen. So ist z. B. bei einer abnehmenden Bevölkerung eine Beschleunigung des arbeitssparenden technischen Fortschritts zu erwarten, der die Produktivität steigert und die Arbeitsnachfrage reduziert. Entsprechend ist im Modell nicht notwendig ein Rückgang der Arbeitslosigkeit zu erwarten, wenn die erwerbsfähige Bevölkerung sinkt, da zugleich auch die Arbeitsnachfrage schrumpft. Ferner führt ein Anstieg der Arbeitskosten zu einer wachsenden Produktivität, da der Faktor Arbeit relativ verteuert und substituiert wird.

Die Zahl der Selbständigen wird vor allem durch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und die Nettolohnquote bestimmt, die den Anteil der Netto- an den Bruttolöhnen bezeichnet. Steigende Sozialabgaben, die infolge höherer Arbeitskosten die abhängige Beschäftigung mindern, dämpfen die Nettolohnquote und fördern die Entwicklung der selbständigen Erwerbstätigkeit. Die Unterbeschäftigung ergibt sich als Differenz zwischen dem Erwerbspersonenpotential und den Erwerbstätigen. Sie enthält wegen der Annahme zur Erwerbsbeteiligung auch die Stille Reserve. Die Zahl der Arbeitslosen wird als Funktion der Unterbeschäftigten modelliert.

Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ist durch die Entwicklung ihrer Komponenten bestimmt. Der quantitativ bedeutsamste Bestandteil ist der private Verbrauch. Er ist wesentlich durch die verfügbaren Einkommen determiniert. Die Ausrüstungsinvestitionen hängen von der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und der Gewinn-Zinsrelation ab. Diese ist als Verhältnis zwischen der Unternehmensrendite, gemessen als Anteil der realen Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen am Kapitalbestand, und dem langfristigen Zinssatz definiert. Als weitere Erklärungsgröße wird die Abgabenquote verwendet, die den Anteil der Steuern und Sozialabgaben am Bruttoinlandsprodukt bezeichnet. Die Ausrüstungen determinieren den Wirtschaftsbau, während die Investitionen im Wohnungsbau primär durch die verfügbaren Einkommen bestimmt werden. Die Exporte werden von der wirtschaftlichen Entwicklung im Ausland und vom realen Wechselkurs getrieben. Die Importe sind von der wirtschaftlichen Entwicklung im Inland getragen und wachsen bei realen Währungsaufwertungen.

Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte wird definitorisch aus den Nettolöhnen, Gewinneinkommen, Transfers und Zinszahlungen auf Konsumentenschulden bestimmt. Ausgangspunkt für die Erklärung der Nettolöhne sind die Tariflöhne pro Arbeitsstunde, die von der (erwarteten) Inflationsentwicklung, der Arbeitsproduktivität und der Entwicklung am Arbeitsmarkt abhängig sind. Die Tariflöhne bestimmen die Effektivlöhne, die die Lohndrift mit Ausnahme der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung enthalten. Anhand der Effektivverdienste wird die Bruttolohnsumme bestimmt, aus der sich nach Abzug der direkten Steuern sowie der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer die Nettolohnsumme als Bestandteil des verfügbaren Einkommens ergibt.

Die Kapitaleinkommen sind die Komponente mit der relativ stärksten dynamischen Entwicklung. Ihr Verlauf wird vor allem durch Nettoeinkünfte aus Unternehmertätigkeit und Vermögen sowie durch die Höhe des Geldvermögens erklärt. Bei den Transfereinkommen der privaten Haushalte werden die Rentenauszahlungen gesondert betrachtet. Ihre Entwicklung wird im Simulationszeitraum fortgeschrieben, indem die Standardrente mit der Zahl der Eckrentner multipliziert wird. Die Prognose der Eckrentner wird vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger übernommen und korrespondiert zu den Vorausschätzungen der Bevölkerungsentwicklung des Statistischen Bundesamtes in der mittleren Variante. Die Standardrente resultiert aus dem aktuellen Rentenwert, der sich über die Formel für die Rentenanpassung errechnet. Letztere wird in den Szenarien einer demographischen Komponente durch einen multiplikativen Korrekturfaktor erweitert.

Für die Preisentwicklung spielt im Modell der Preisindex des privaten Verbrauchs eine zentrale Rolle. Sein Verlauf wird insbesondere durch die Entwicklung der Importpreise, Geldmenge und Arbeitskosten bestimmt. Der Preisindex für Rohstoffe wird dabei exogen gesetzt, wobei für den Simulationszeitraum ein leichter Preisverfall unterstellt wird. Entsprechend geht von den Importpreisen ein negativer Effekt auf die Preisentwicklung im Inland aus. Preissteigerungen werden im Modell in erster Linie durch Kostensteigerungen bei den Unternehmen verursacht.

Im Bereich des öffentlichen Sektors wird vor allem das Aufkommen der direkten und indirekten Steuern sowie der Sozialversicherungsbeiträge, getrennt nach Arbeitnehmern und Arbeitgebern, nachgewiesen. Die Einnahmen der Rentenversicherung werden durch den Bundeszuschuß erhöht, dessen Entwicklung sich nach geltendem Recht an den Änderungen der Bruttolöhne pro Erwerbstätigen und der Beitragssätze orientiert. Die verbleibende Differenz zwischen Rentenausgaben und Renteneinnahmen definiert das Defizit der Rentenkassen. Unter Status quo Bedingungen wird dieses Defizit durch eine entsprechende Anpassung der Beitragssätze ausgeglichen. Erhöhungen des Bundeszuschusses werden dagegen nicht durch Einsparungen an anderer Stelle oder durch Steuererhöhungen kompensiert und führen daher in sämtlichen Rechnungen zu einem entsprechenden Anwachsen der öffentlichen Verschuldung.

Die Berechnung der Rentenausgaben beruht auf der Zahl der Eckrentner, die exogen vorgegeben wird, und der Höhe der Eckrente, die anhand der jeweils gültigen Rentenformel endogen fortgeschrieben wird. Auf eine endogene Modellierung der Zahl der Rentner wurde verzichtet, um den Umfang des Modells nicht weiter aufzublähen. Statt dessen wurden die vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (1997) vorgelegten Schätzwerte der übernommen. Dies ist insofern nicht ganz unproblematisch, da z. B. die Zahl der Rentner über Veränderungen im Rentenzugang von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängt.

Ein weiteres Problem besteht darin, daß die Zahl der Eckrentner eine rein statistische Größe ist. In ihr sind noch weitere Annahmen über die ökonomische Ent-



wicklung enthalten, die jedoch vom VDR nicht berichtet werden. So prognostiziert der VDR z. B. erst die Standardrente, die sich auf der Grundlage der unterstellten Entwicklung der Nettolöhne ergibt. Die Eckrentner ergeben sich quasi definitiv aus dem Rentenvolumen und der Standardrente. Die Modellrechnungen übernehmen nun die Eckrentner vom VDR, bestimmen aber z. B. auch eine Dynamik der Nettolöhne, die möglicherweise nicht mit den internen Annahmen des VDR korrespondiert. Dies wurde bei den Modellrechnungen vernachlässigt. Das Problem könnte man allenfalls lösen, wenn man ein vollständig spezifiziertes Rentenmodell verwenden würde.

Im monetären Block werden Geldmengenaggregate und Zinssätze bestimmt, die wiederum auf die Entwicklung wichtiger Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Endnachfrage einwirken. Während für die Entwicklung der kurzfristigen Zinssätze der Verlauf des Diskontsatzes und die erwartete Inflationsrate maßgebend sind, werden die langfristigen Renditen durch die kurzfristigen Zinssätze und einen langfristigen Auslandszins erklärt, der den internationalen Zinszusammenhang betont. Als weitere Regressoren werden die Inflationserwartung und der Bestand an festverzinslichen Wertpapieren inländischer Emittenten berücksichtigt, der sich mit einem exogenen Wachstum von 8 Prozent pro Jahr erhöht und in den Kapitalstockszenarien zusätzlich durch eine endogene Komponente aufgebaut wird, die die dann erhöhte Bondnachfrage repräsentiert. Der Wertpapierbestand wirkt dämpfend auf die Zinsentwicklung.

### III. Die Entwicklung unter Status Quo Bedingungen

Der wirtschaftliche Verlauf zeigt in den Modellrechnungen unter den Bedingungen des Status Quo eine verhaltene Dynamik. So liegen etwa die Wachstumsraten des realen Konsums und des Bruttoinlandsprodukts im Durchschnitt des Simulationszeitraums bei etwa 1,4 v.H. Die privaten Anlageinvestitionen steigen mit einer Rate von 1,1 v.H. nur unterproportional, so daß die Investitionsquote, also ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt von derzeit 19 v.H. auf knapp 17 v.H. am Ende der Simulation sinkt. Im Bereich des Außenhandels ergeben sich stärkere Impulse, die letztlich aus dem exogenen Wachstum der Weltkonjunktur resultieren. Die recht schwache konjunkturelle Situation der letzten Jahre wird damit in der Prognoseperiode fortgesetzt.

Wegen der geringen Wachstumsraten bleibt in der Modellrechnung die Lage am Arbeitsmarkt angespannt. Die Zahl der abhängig Beschäftigten schrumpft pro Jahr im Mittel um 0,7 v.H. Erst gegen Ende des Simulationszeitraums zeigen sich leichte Zuwächse. Die entscheidende Triebfeder des Prozesses ist der Verlauf der Arbeitsproduktivität, deren jährliche Steigerung etwa 2,4 v.H. beträgt. Gemessen an der historischen Entwicklung ist in der Simulationsperiode also eine Beschleunigung des technischen Fortschritts zu erwarten, die aus dem Anstieg der Kapitalintensität, dem Rückgang des Erwerbspersonenpotentials und der relativen Ver-

teuerung des Faktors Arbeit resultiert. So liegt die Steigerung der nominalen Arbeitskosten pro Jahr um 1,7 Prozentpunkte über der Inflationsrate von etwa 2,9 v.H. Diese Entwicklung wird jedoch nicht in erster Linie von den Tariflöhnen, sondern von den Lohnnebenkosten verursacht. Das wesentliche Problem sind die Beitragssteigerungen innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung, die an der Spitze der Entwicklung immerhin 28,2 v.H. der Bruttolöhne betragen.

Insgesamt wird im Status Quo eine recht pessimistische Entwicklung gezeichnet. Vor allem werden die Hoffnungen, nach denen sich die Beschäftigungsprobleme angesichts eines sinkenden Arbeitsangebots langfristig gewissermaßen von alleine lösen, in den Rechnungen nicht bestätigt. Dagegen unterstellt das Prognos-Gutachten zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung von 1995 (Prognos 1995) eine optimistischere Entwicklung. Dies betrifft sowohl die obere als auch die untere Variante des Gutachtens, die in Übersicht 2 in Klammern dargestellt ist.

### Übersicht 2

#### Vergleich der Status-Quo-Entwicklung zwischen IWH und Prognos-Modell anhand ausgewählter Variablen

(a) Abhängig Erwerbstätige (in Tsd. Personen)			
IWH		Prognos	
1996:	30724	1992:	32013 (32013)
2010:	27073	2010:	32752 (31678)
2035:	23199	2040:	29512 (23892)
(b) Wachstumsrate Bruttoinlandsprodukt in Prozentpunkten, real			
IWH		Prognos	
1996 – 2010:	1,3	1992 – 2010:	2,6 (2,1)
2010 – 2035:	1,5	2010 – 2040:	1,8 (0,7)
1996 – 2035:	1,4	1992 – 2040:	2,1 (1,2)
(c) Beitragssätze zur gesetzlichen Rentenversicherung			
IWH		Prognos	
2000:	20,8	2000:	20,0 (20,0)
2010:	23,4	2010:	22,4 (23,0)
2020:	25,6	2020:	24,3 (25,4)
2030:	28,2	2030:	26,3 (28,5)
2035:	28,0	2040:	26,3 (28,7)
(d) Rentenausgaben in Mrd. DM, nominal			
IWH		Prognos	
2000:	389,8	2000:	463,2 (457,1)
2010:	644,8	2010:	900,9 (832,8)
2020:	1038,6	2020:	1622,0 (1361,3)
2030:	1713,3	2030:	2914,1 (2271,5)
2035:	2132,6	2040:	4478,8 (3121,2)

Bei ungefähr gleichen Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität erwartet Prognos in beiden Rechnungen einen höheren Beschäftigtenstand, der unter den Bedingungen des optimistischen Szenarios mit einer deutlich stärkeren Expansion der Nachfrageaggregate verbunden ist. Diese wird vor allem durch den privaten Verbrauch hervorgerufen, der in den Simulationen mit einer Rate von 2 v.H. wächst und auch in der unteren Variante noch eine jährliche Steigerung von 1,5 v.H. aufweist. Die Lohndynamik hat an dieser Entwicklung den wesentlichen Anteil. So beträgt die jährliche Zunahme der realen Nettolöhne je Beschäftigten bis zu 1,6 v.H., während im IWH-Modell lediglich eine Wachstumsrate von 1 v.H. berechnet wird.

Die stärkere Dynamik der Lohnentwicklung erfaßt mit Verzögerung auch die Renten, deren Verlauf sich an den Nettolöhnen orientiert. Die Prognos-Studie berichtet am Ende des Simulationszeitraums nominale Rentenausgaben, die in der oberen Variante die IWH-Rechnungen approximativ um den Faktor 2 übertreffen. Ihre mittlere jährliche Steigerung beträgt bei Prognos 5,8 v.H. und erreicht so knapp die Zuwächse, die sich seit den achtziger Jahren gezeigt haben. Angesichts der wachsenden Zahl an Eckrentnern impliziert dies zwar eine relativ schwächere Entwicklung der Rentenausgaben pro Leistungsempfänger, als sie sich historisch ereignet hat. Die Möglichkeit einer noch stärkeren Drosselung der Rentendynamik, die sich infolge einer moderateren Lohnpolitik bei rückläufiger Beschäftigung ergeben könnte, wird aber schwächer bewertet. Trotz der ungefähr einheitlichen Dynamik der Beitragssätze werden damit wesentlich unterschiedliche Entwicklungspfade für den Status Quo vorgegeben.

Im Gegensatz zur Prognos-Studie wird im IWH-Modell explizit unterstellt, daß die Unternehmen in ihren Planungen die Auswirkungen eines sinkenden Erwerbspersonenpotentials berücksichtigen. Ein rückläufiges Arbeitskräfteangebot steigert die Produktivität und mindert die Beschäftigung, weil in Erwartung eines mittelfristigen Mangels an Arbeitskräften der Faktor Arbeit substituiert wird. Damit schlägt der demographische Verlauf auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung durch und macht sich vor allem in einer relativ schwächeren Arbeitsnachfrage bemerkbar.

Ein zweiter wichtiger Grund für die unterschiedlichen Ergebnisse für das Wirtschaftswachstum liegt in der Entwicklung, die für die neuen Bundesländer angenommen wird. Im Prognos-Gutachten ist der Prozeß der Angleichung der Lebensverhältnisse nach Ablauf von 15 bis 20 Jahren abgeschlossen. Diese Annahme setzt zwischenzeitlich eine wesentlich höhere Dynamik in den neuen Ländern voraus, die auch die gesamtwirtschaftliche Leistung stärker expandieren läßt. Dagegen ist das IWH-Modell lediglich für Gesamtdeutschland formuliert. Auf den problematischen Anhang eines rein deterministischen Blocks für das Beitrittsgebiet wurde hier verzichtet.

Letztlich ist die unterstellte Entwicklung im Status Quo für eine Simulationsanalyse nur von untergeordneter Bedeutung. Hier geht es nämlich vor allem um die wirtschaftliche Entwicklung, die im Vergleich zum Referenzpfad zu erwarten ist.

Damit ist jedoch eine Betrachtung relativer Größen entscheidend. Die Auswirkungen unterschiedlicher Rentenpolitiken werden also z. B. nicht an der absoluten Beschäftigtenentwicklung gemessen, sondern vielmehr an der Beschäftigtenveränderung, die sich relativ zum Status Quo zeigt. Auch bei unterschiedlichen Referenzszenarien kann sich somit eine einheitliche Beurteilung ergeben.

#### **IV. Die Operationalisierung der Reformvorschläge**

Die Alternativrechnungen ergänzen die Rentenformel zunächst durch eine demographische Komponente, die sich nach der Beschlußlage des Jahres 1997 an der Restlebenserwartung der Leistungsbezieher im Renteneintrittsalter orientiert. Konkret bedeutet dies, daß entsprechend dem Vorschlag der Kommission zur Fortentwicklung der Rentenversicherung (vgl. BMA 1997) in der Rentenformel der aktuelle Rentenwert durch einen Korrekturfaktor derart verändert wird, daß eine Verlängerung der Rentenbezugsdauer nicht zu einem Anstieg der Rentenausgaben führt. Die Erhöhung der Lebenserwartung bleibt damit für die gesetzliche Rentenversicherung kostenneutral. Die Rentner partizipieren allerdings weiterhin im Rahmen der Rentenformel an der Entwicklung der Nettoeinkommen, freilich in einer durch die demographische Komponente eingeschränkten Form. Die Berechnung des demographischen Korrekturfaktors erfolgt im Modell entsprechend der 1997 beschlossenen Regelung anhand der Restlebensdauer bei Renteneintritt, die in der Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes ausgewiesen wird.

Als zweite Reformmaßnahme wird in den Modellrechnungen der Aufbau eines Kapitalstocks berücksichtigt, der sich mit der Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere von durchschnittlich etwa 6,5 Prozent verzinst und stets so bemessen ist, daß das Rentendefizit ausgeglichen werden kann. Für diese Variante werden die Rentenversicherungsbeiträge über den gesamten Simulationszeitraum auf 20 Prozentpunkte fixiert. Der Kapitalstock wird aus anfänglichen Überschüssen der Rentenversicherung sowie entweder durch eine Steuer auf den Faktor Arbeit in Höhe von gut 2,8 Prozentpunkte der Bruttolohnsumme bzw. durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte finanziert. Bei der Mehrwertsteuerfinanzierung wird unterstellt, daß nur der volle Mehrwertsteuersatz angehoben wird, um eine regressive Wirkung der Steuererhöhung zu vermeiden. Dies wurde modelliert, indem die durchschnittliche Belastung durch die Mehrwertsteuer anhand des als konstant angenommenen Anteils der dem vollem Steuersatz unterliegenden Güter verändert wurde.

Anfangs dienen die einfließenden Mittel ausschließlich der Kapitalakkumulation. Etwa ab dem Jahr 2025 wird per Saldo ein Kapitalabbau eingeleitet, aus dem die wachsenden Rentendefizite abgedeckt werden. Der Kapitalstock ist am Ende der Simulationsperiode im Jahr 2035 vollständig aufgezehrt. Ab diesem Zeitpunkt ist eine Entspannung der demographischen Situation zu erwarten, so daß der Kapi-

talstock lediglich in der schwierigsten Phase der Rentenversicherung eingesetzt wird, um eine übermäßige Erhöhung der Beiträge oder drastische Leistungskürzungen zu verhindern.

## V. Ergebnisse der Modellrechnungen für die Reformvorschläge

Die von der Reformkommission vorgeschlagene demographische Komponente führt zu einer Absenkung des Rentenniveaus, das am Ende der Simulationsperiode noch 65 v.H. der Nettolöhne betragen wird. Trotz dieser deutlichen Reduktion wird die Belastung der Beitragszahler erheblich wachsen, so daß die Sätze an der Spitze der Entwicklung über 26 v.H. der Bruttolöhne betragen (Abbildung 1).

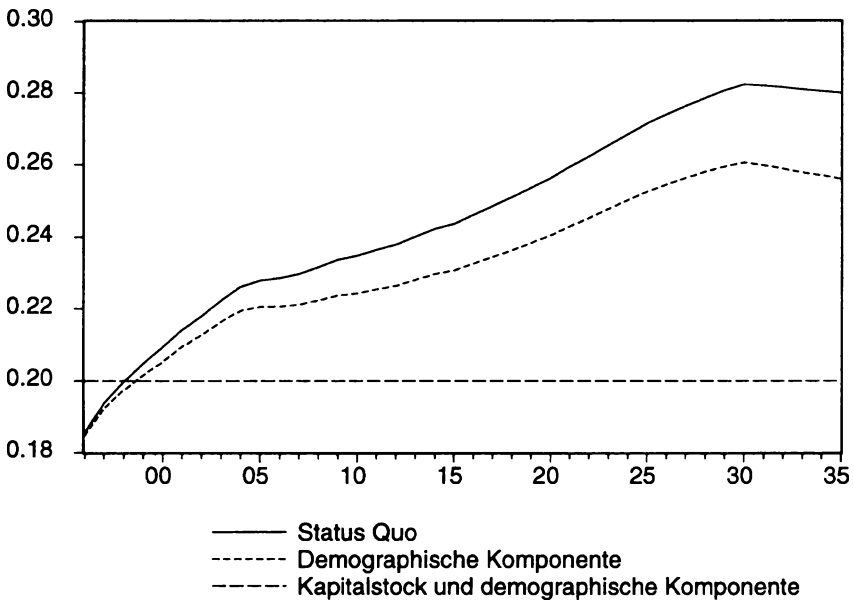


Abbildung 1: Verlauf der Beitragssätze zur gesetzlichen Rentenversicherung für die unterschiedlichen Varianten

Eine Festschreibung der Beitragssätze auf dem heutigen Stand wäre mit einem Rentenniveau von weit unter 60 v.H. verbunden. Daher ist das aktuelle Reformvorhaben durch weitere Maßnahmen zu ergänzen, um eine akzeptable Kombination aus Beitragssätzen und Rentenniveau zu erreichen. Gemeinsam mit einem Teilkapitalstock läßt sich die aktuelle Beitragsbelastung halten, die in Abbildung 1 durch die untere horizontale Linie repräsentiert wird und 20 v.H. beträgt. Allerdings sind hier die zusätzlichen Belastungen in Rechnung zu stellen, die aus dem

Kapitalaufbau resultieren. Sie betragen z. B. bei der Finanzierung durch eine Arbeitssteuer 2,8 v.H., so daß die tatsächliche Beitragsbelastung bereits am Beginn der Simulation auf 22,8 v.H. steigt.

Die Simulation der Wirkungen eines Teilkapitalstocks unterscheidet zwei Szenarien. In der Variante I wird eine Arbeitssteuer in Höhe von 2,8 v.H. der Bruttolöhne eingeführt, die hälftig von den Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu finanzieren ist. Dagegen wird in Variante II die Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte erhöht. Die jeweiligen Maßnahmen greifen bereits am Beginn des Simulationszeitraums und werden unverändert bis zum Ende der Untersuchungsperiode beibehalten, an dem der Kapitalstock vollständig aufgezehrt ist. Beide Varianten werden durch den Einsatz der von der Kommission vorgeschlagenen demographischen Komponente flankiert, die im Ergebnis eine Absenkung des Rentenniveaus auf 65 v.H. bewirkt. Um die Entlastungswirkungen der diskutierten Reformansätze zu separieren, wird zusätzlich die Entwicklung berichtet, die sich bei einem alleinigen Einsatz der demographischen Komponente (ohne Teilkapitalstock) ergibt (Variante III). Die Beitragssätze des Umlageverfahrens bleiben in jedem der zwei Kapitalstockszennarien auf dem gegenwärtigen Stand eingefroren. Die prognostizierte Entwicklung des Kapitalstocks ist in Abbildung 2 relativ zum Bruttoinlandsprodukt dargestellt.

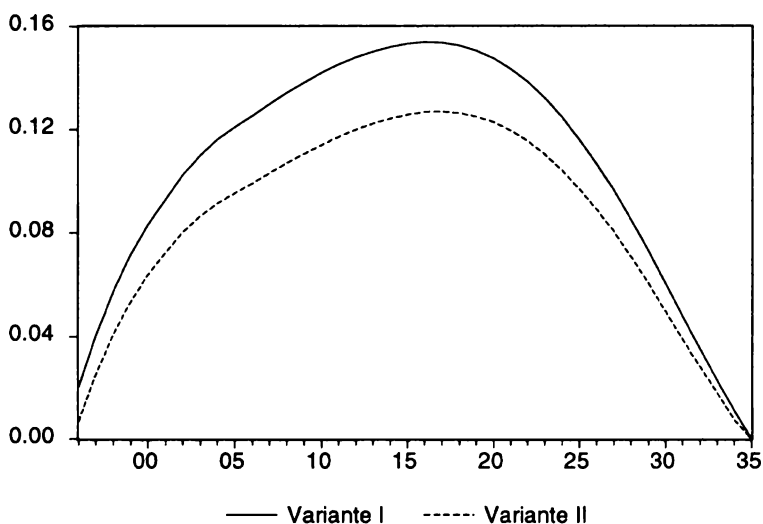


Abbildung 2: Umfang des Kapitalstocks relativ zum Bruttoinlandsprodukt bei alternativen Finanzierungsstrategien

Der Kapitalstock ist als Ergänzung zum Umlageverfahren konzipiert und erreicht daher bei weitem nicht die Dimension, die erforderlich wäre, um die gesamte Alterssicherung auf eine Kapitalstockbasis zu stellen. Er erreicht unter der

Alternative einer Arbeitssteuer an der Spitze knapp 16 v.H. des Bruttoinlandsprodukts, was einer Größenordnung von nominal 1,5 Billionen DM entspricht.

Bei der Anhebung der Mehrwertsteuer entspricht das Volumen des Teilkapitalstocks nur etwa 75 Prozent des Umfangs der Arbeitssteuervariante. Dies beruht auf unterschiedlichen Wachstumsperspektiven, die von den Finanzierungsstrategien ausgelöst werden. Die Arbeitssteuer verteuert den Faktor Arbeit, erhöht die Produktivität und führt zu einem sinkenden Beschäftigtenstand, der das Gewicht der Umlagekomponente an der Alterssicherung vergleichsweise stärker abschmelzen läßt. Damit wird jedoch insgesamt ein höherer Kapitalbestand erforderlich.

In den Abbildungen 3 und 4 sind die Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven dargestellt, die aus einer Kapitalstocklösung bei den unterschiedlichen Finanzierungsalternativen im Vergleich zum Status Quo resultieren. Der Kapitalstock ergänzt das Umlageverfahren, das in der Prognoseperiode bereits um eine demographische Komponente erweitert ist. Darüber hinaus wird die relative Entwicklung gezeigt, die sich mit den aktuell beschlossenen Reformmaßnahmen, also dem alleinigen Einsatz der demographischen Komponente erwarten läßt.

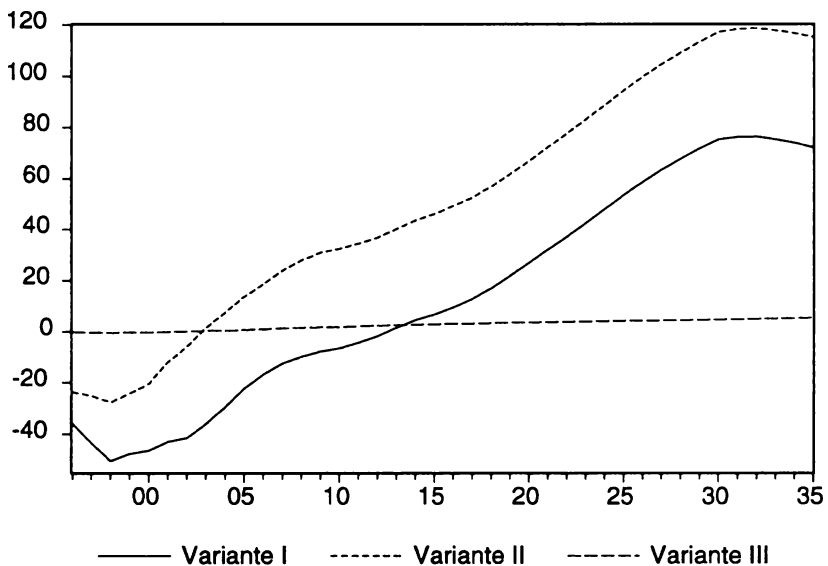


Abbildung 3: Abweichungen des realen Bruttoinlandsprodukts (in Mrd. DM) vom Status Quo

Zwar sind in der Anfangszeit die kontraktiven Effekte dominierend, die aus der Steuererhöhung resultieren. So ist z. B. eine Senkung von Produktion und Beschäftigung gegenüber dem Status Quo zu erwarten. Die kurzfristigen Verluste sind ge-



ringer, wenn eine weitere Steigerung der Lohnnebenkosten ausbleibt. Falls sich die Reformen der Rentenversicherung auf die demographische Komponente beschränken, ist volkswirtschaftlich keine Verschlechterung gegenüber dem Status Quo erkennbar. Das gegenwärtige Rentenniveau sinkt in den ersten Jahren der Simulation nur marginal, so daß auch die Beitragsbelastung in etwa bestehen bleibt. Geringfügigen Kürzungen der Transferleistungen stehen schwache Beschäftigungsgewinne gegenüber, so daß sich die Effekte im verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte ungefähr ausgleichen. Dagegen sind die kontraktiven Effekte einer Kapitalstocklösung wesentlich stärker ausgeprägt. Dies beruht auf dem unmittelbaren Einkommensentzug, den der Aufbau eines Kapitalstocks erforderlich macht.

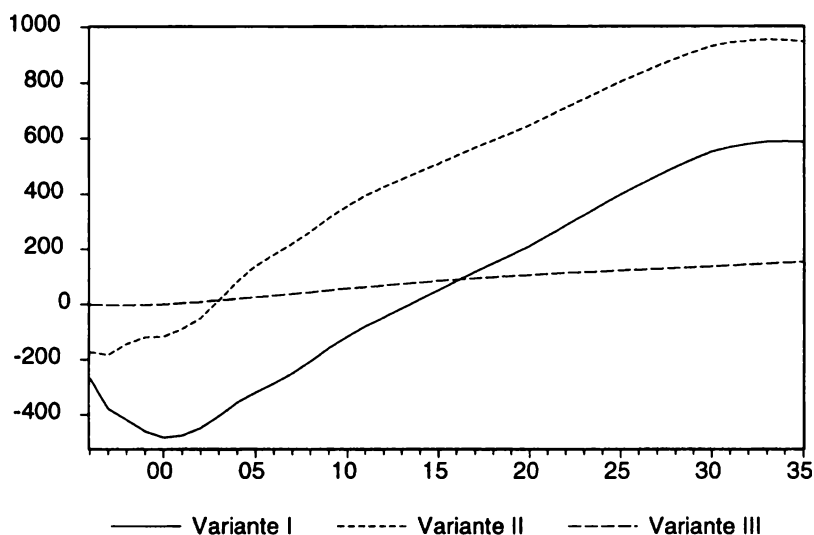


Abbildung 4: Abweichung der Zahl der abhängig Beschäftigten (in Tsd. Personen) vom Status Quo

Auf lange Sicht ist die Modifikation des Systems der Alterssicherung dem Umlageverfahren insbesondere bei der Mehrwertsteuervariante eindeutig überlegen. Anders als im Status Quo bleibt die gegenwärtige Beitragsbelastung in den Kapitalstocklösungen erhalten. Da sich die Kosten des Faktors Arbeit nicht länger durch steigende Soziallasten verteuern, werden Rationalisierungsvorhaben in einem relativ schwächeren Ausmaß durchgeführt. Der daraus ermöglichte höhere Beschäftigtenstand führt zu einer Ausweitung des privaten Verbrauchs, die nachgelagert andere Komponenten, wie z. B. die Investitionen erfaßt. So zeigen sich im Szenario einer höheren Mehrwertsteuer (Variante II) am Ende der Simulationsperiode bis zu 950 000 neue Arbeitsplätze, während der Gewinn bei einem Anstieg der Arbeitssteuer (Variante I) immerhin noch rund 600 000 Arbeitsplätze beträgt.

Die demographische Komponente allein (Variante III) führt zu einem Zuwachs von 150 000 Arbeitsplätzen, so daß die Beschäftigungsexpansion in den Steuervarianten vor allem aus der Einführung eines Kapitalstocks resultiert.

## VI. Fazit

Die Analyse stützt die These, nach der die gesetzliche Rentenversicherung vor gravierenden Problemen steht. Sofern Reformen ausbleiben oder nur zurückhaltend durchgesetzt werden, sind erhebliche Beitragsbelastungen zu erwarten. Diese lassen sich durch die Senkung des Rentenniveaus über eine demographische Komponente mindern. Allerdings ist auch das langfristig angestrebte Niveau von etwa 65 v.H. der Nettolöhne mit Beiträgen verbunden, die den heutigen Stand deutlich übertreffen. Die demographische Komponente ist von daher nur bedingt geeignet, den Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung, die sich in ihrer Schärfe erst ab dem Jahr 2020 zeigen, wirksam zu begegnen.

Das Rentensystem ist daher zusätzlich zu reformieren, wobei eine Möglichkeit in der Ergänzung des Umlageverfahrens durch einen Kapitalstock besteht. Mit dieser Modifikation läßt sich eine durchaus akzeptable Kombination aus Rentenniveau und Beitragshöhe erreichen. Für den Aufbau des Kapitalstocks sind verschiedene Finanzierungsalternativen denkbar, von denen die Anhebung der Mehrwertsteuer als günstigste Strategie erscheint. Mit dieser Variante ergeben sich kurzfristig noch relativ geringe kontraktive Effekte. In der langfristigen Betrachtung dominieren jedoch die expansiven Wirkungsketten, so daß sich eine deutliche Verbesserung der relativen Wachstumsperspektiven einstellt.

Insgesamt ist eine zügige Durchsetzung der Reformen anzuraten, weil die Belastungen sonst den hier berichteten Rahmen merklich übersteigen dürften. So ist z. B. die Komponente des Kapitalstocks, die lediglich aus dem Ausnutzen von Zinsszinseffekten entsteht, erheblich größer als der Anteil der Mittel, die aus dem Steueraufkommen resultieren. Die aus der raschen Umsetzung entstehende Klarheit ermöglicht den wirtschaftlichen Akteuren dann auch die Möglichkeit, private und betriebliche Altersvorsorge entsprechend ihren Präferenzen zu betreiben.

## Literatur

- BMA (1997): Vorschläge der Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung“, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg), Bonn
- Dreger, Ch. (1996): Beschäftigungswirkungen einer Ausgliederung versicherungsfremder Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung: Ergebnisse einer Simulationsrechnung, in: IWH, Wirtschaft im Wandel, Heft 16.
- Dreger, C./ Brautzsch, H.-U. (1997): Dokumentation: Das makroökonomische Modell des IWH. Version 1.0, IWH-Diskussionspapier Nr. 55, Halle.

- Husmann, J.* (1996): Anmerkungen zur aktuellen Diskussion über die Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.), Aktuelles Presseseminar des VDR, Würzburg / Frankfurt, S. 21 – 50.
- Krupp, H.-J.* (1997): Makroökonomische Perspektiven einer Teilkapitaldeckung in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, S. 203 – 211.
- Krupp, H.-J. u. a. (Hrsg)* (1981): Alternativen der Rentenreform '84, Campus Verlag, Frankfurt
- Miegel/Wahl* (1985): Gesetzliche Grundsicherung, private Vorsorge – der Weg aus der Rentenkrise
- Prognos* (1995): Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland vor dem Hintergrund veränderter politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen, Deutsche Rentenversicherung, DRV-Schriften, Band 4.
- Rürup, B.* (1996): Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung. Gutachten für die Enquête-Kommission Demographischer Wandel des Deutschen Bundestages, Bonn.
- Schneider, H.* (1987): Ausgleich der Rentenlast zwischen den Generationen – Zur Wirkungsweise eines Ausgleichsfonds in einer offenen Volkswirtschaft, in: Felderer, B. (Hg.): Kapitaldeckung versus Umlageverfahren – Demographische Entwicklung und Finanzierung von Alterssicherung und Familienlastenausgleich, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF. 163, Berlin, S. 115 – 147.
- Statistisches Bundesamt (1994): Entwicklung der Bevölkerung bis 2040, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 7 / 1994, S. 497 – 503.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (1997): Rentenversicherung in Zahlen, Frankfurt.

# **Von Wohlfahrt zu Arbeit: Wie realistisch ist die neue Wohlfahrtsgesetzgebung in den USA?**

Von Joachim Singelmann und Marlene A. Lee

## **I. Einleitung**

Bismarcks Sozialgesetze der 1880er Jahre gelten gemeinhin als Anfang des Wohlfahrtsstaates in den fortgeschrittenen Industrieländern. Zwanzig Jahre später (1905) wurden die englischen Sozialgesetze erlassen, und nach weiteren dreißig Jahren schuf der *New Deal* die Basis für den Wohlfahrtsstaat in den USA. Ein Rückblick auf die letzten hundert Jahre läßt erkennen, daß die Sozialgesetzgebung in allen fortgeschrittenen Industrienationen stetig ausgebaut wurde, und zwar unabhängig vom Zeitpunkt, zu dem die Gesetzgebung geschaffen wurde. Auch die politische Ausrichtung der Regierungen in den einzelnen Ländern hatte wenig Einfluß auf diese Entwicklung. Gleich ob z. B. die Labour Party oder die Tories in Großbritannien regierten, die sozialen Ausgaben der britischen Regierung stiegen stetig an. Laut Gough (1979) erhöhte sich das britische Sozialetat sogar stärker unter Tory Regierungen als unter Labour. Ebenso hing die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in den USA und Deutschland nicht davon ab, ob Demokraten bzw. die SPD die Regierung stellten. Der Wohlfahrtsstaat in der Bundesrepublik war bereits voll etabliert, als die SPD 1969 die Regierung übernahm, und obwohl ein demokratischer Präsident – F.D. Roosevelt – die *New Deal* Gesetzgebung (1935) initiierte, waren republikanische Administrationen kaum weniger als Demokraten am Ausbau des amerikanischen Sozialstaates beteiligt. Es war immerhin Nixon, der – allerdings erfolglos – 1971 einen Gesetzesentwurf einbrachte, wonach jedem Amerikaner ein Jahreseinkommen von \$ 1,000 pro Jahr zugestanden hätte.

Die weltweite Wirtschaftskrise 1973–74, verursacht durch den Öl-Schock, bedeutete das Ende der Expansion des Wohlfahrtsstaates in den Industrienationen. Mit Beginn der 1980er Jahre wurde in fast allen Industrieländern mehr oder weniger intensiv über einen Umbau des Sozialstaates diskutiert. In den USA begann diese Diskussion im wesentlichen mit Reagans Amtsantritt im Jahre 1981, und sie nahm in den folgenden Jahren an Intensität zu. Ende der 1980er Jahre stellten verschiedene US-Staaten, Wisconsin allen voran, wiederholt Anträge an die Bundesregierung in Washington um Genehmigung, mit eigenen Wohlfahrts-Programmen zu experimentieren. Unter einem demokratischen Präsidenten – der allerdings mit

einem republikanischen Kongreß regieren muß – kam es dann schließlich 1996 zum *Congressional Personal Responsibility and Work Opportunity Act*, der verspricht, „Wohlfahrt zu beenden, wie wir sie kennen“ (Bill Clinton).

Wie kam es zu dieser Gesetzgebung, die zum ersten Mal seit dem *New Deal* den amerikanischen Bürgern einen Anspruch auf Unterstützung verweigert, wenn er länger als 2 Jahre andauert, und eine kumulative Grenze von 5 Jahren Unterstützung setzt? Es ist Aufgabe dieses Aufsatzes, nach einer kurzen Beschreibung der drei historischen Anti-Armutsprogramme in den USA nachzufragen, welche Beweggründe es für die grundlegende Reform des amerikanischen Wohlfahrtsstaates gibt, welche Annahmen diese Gesetzgebung macht und, schließlich, was die möglichen Konsequenzen des neuen Wohlfahrtsgesetzes in den USA sind.

## II. Die drei historischen Anti-Armutsprogramme der USA

1. *Der amerikanische New Deal.* Die Sozialgesetzgebung in den USA datiert zur Zeit des *New Deal*. Sie entstand als Reaktion auf die Wirtschaftskrise Ende der 1920er und Anfang der 1930er Jahre. „In den 10 Jahren von 1929 bis 1939 wurden mehr Fortschritte gemacht hinsichtlich Wohlfahrt und sozialer Hilfe als in the 300 Jahren nach der ersten Besiedlung“ von Europäern (Patterson 1996, S. 56). In den Anfangsjahren der Krise kam die meiste Hilfe direkt von den einzelnen Gemeinden, aber die Notlage nahm derart zu, daß viele Städte ihre Hilfe einstellen mußten. Dies war der Moment, in dem Roosevelts *New Deal* ansetzte, zuerst durch die *Federal Emergency Relief Administration* (FERA), dann durch die *Civil Works Administration* (CWA). Zusammen mit dem *Civilian Conservation Corps* (CCC) halfen diese Programme fast 8 Millionen Haushalten mit ca. 28 Millionen Personen; das waren damals 22,2 % der amerikanischen Bevölkerung (Patterson 1996, S. 57). Aber schon zu dem Zeitpunkt wurde deutlich, daß trotz der allgemeinen Krise, die zu kollektiven Notlagen führte, Sozialprogramme dieser Art von der breiten amerikanischen Bevölkerung sehr zwiespältig aufgenommen wurden. Viele Bundesstaaten waren nicht bereit, Gelder aus ihrem Haushalt als Match für die Bundeshilfe bereitzustellen. Aus diesem Grund verblieben die meisten Wohlfahrtsempfänger weit unter dem damaligen Armutsniveau.

Um die Wohlfahrtsprogramme populärer zu machen, schuf die Roosevelt Regierung 1935 die *Works Progress Administration* (WPA), die ein weitaus größeres Spektrum der Bevölkerung beschäftigte als das CCC jemals in der Lage war. Die Regierung hoffte, daß auf Arbeit beruhende Sozialhilfe größere Unterstützung unter der Bevölkerung finden würde als direkte Nothilfe. Aber auch dieses Programm war angesichts der weitverbreiteten Arbeitslosigkeit nicht in der Lage, angemessen auf die Notlage zu reagieren. In den sechs Jahren zwischen 1929 und 1935 kamen allein 3,5 Millionen Jugendliche neu auf den Arbeitsmarkt, die keine Arbeit finden konnten; zu keinem Zeitpunkt stellte die WPA annähernd so viele Personen *insgesamt* an.

Der wichtigste Baustein des amerikanischen Sozialstaates war die Hilfe für (1) Personen in Not über 65 Jahre alt; (2) Blinde; und (3) unmündige Kinder (*Aid to Dependent Children* [ADC]). Der *Social Security Act* von 1935 legte fest, daß die Bundesregierung ein 1 : 1 Match für die Mittel bereitstellt, welche Bundesstaaten für notleidende alte Leute und Blinde ausgeben; für Kinder lag der Match wegen eines Verwaltungsfehlers ursprünglich bei 1 : 2, wurde aber 1939 auf 1 : 1 aufgestockt. Diese Gesetzgebung war die Kodifizierung von bereits bestehenden und z.T. international bahnbrechenden (vgl. Skocpol 1992) Sozialreformen, die als Reaktion auf den amerikanischen Bürgerkrieg eingeführt worden waren. Hiermit wurde Sozialhilfe in den USA zur staatlichen Verpflichtung und blieb nicht länger Aufgabe von Kirchen und privaten Hilfsorganisationen.

Das Programm der Altersrenten wurde in den kommenden Jahrzehnten stetig ausgebaut. Waren anfangs viele Kategorien von Beschäftigten ausgeklammert, so wurde *social security* im Laufe der Zeit weitaus umfassender. Die durch den amerikanischen *baby boom* 1946–64 sich verjüngte Altersstruktur der Bevölkerung schuf darüberhinaus die demographischen Rahmenbedingungen für eine – am Anfang – recht unproblematische Erhöhung der Altersrenten. Trotz des Alterns der Bevölkerung nach dem *baby boom* wuchsen die Renten weiter an, da sich inzwischen eine einflußreiche – und wahlberechtigte – Lobby organisiert hatte, die Interessen der Älteren zu vertreten. Demographische Rahmenbedingungen und politische Lobby führten dazu, daß alte Personen in den USA ab der 1970er Jahre einen *unterdurchschnittlichen* Anteil von Armen hatte. Im Vergleich zum Ausbau der Altersversicherung entwickelte sich die Hilfe für Familien mit unmündigen Kindern nur sehr stockend.

Die kurze Zusammenfassung zeigt, daß sich der amerikanische Wohlfahrtsstaat in seiner Konzeption fundamental von den Entwicklungen in Westeuropa unterscheidet (Patterson 1996:76). Wurden dort die verschiedenen Komponenten von Altersrente, Krankenversicherung, und sozialer Hilfe miteinander verbunden und somit die Trennung zwischen Versicherung und Sozialhilfe unklar, wurde diese Trennung in den USA durch separate Politikmaßnahmen verdeutlicht und somit der Sozialhilfe der Mantel von Legitimität partiell entzogen, insbesondere da die amerikanische Mentalität von *self sufficiency* aller kollektiven Hilfe für sozial Schwache a priori ein Stigma zuweist.

2. *Der Krieg gegen Armut.* Nach dem 2. Weltkrieg sank der Prozentsatz von Amerikanern in Armut beträchtlich. Dies war weniger ein Erfolg der amerikanischen Sozialgesetzgebung, denn diese stellte nur sehr geringe finanzielle Hilfe zur Verfügung. Vielmehr waren es die hohen Wachstumsraten der amerikanischen Wirtschaft in den 1950er und frühen 1960er Jahren, die den Rückgang von Armut zufolge hatten. Darüberhinaus hatten selbst Personen, die nahe an der Armutsgrenze lagen, eines der höchsten Einkommen unter allen Industrienationen. Trotz dieser positiven Entwicklung blieb ca. ein Fünftel aller Amerikaner arm, und soziale Ungleichheit stieg stark an. Dieser hohe Prozentsatz von Armut in einer Gesellschaft

mit expandierender Wirtschaft wurde 1962 von Michael Harrington in einem der einflußreichsten sozialwissenschaftlichen Bücher – *The Other America* – angeprangert. Das Thema wurde von anderen wichtigen Publikationen (z. B. *The New Yorker*) aufgegriffen und fand bald das Ohr der Kennedy Administration und besonders das von Johnson.

Ähnlich einflußreich war Daniel Moynihans Buch *The Negro Family: The Case for National Action* (1965), in dem er aufzeigte, daß fast die Hälfte aller Familien, in denen der Vater nicht präsent ist, in Armut lebt, und daß schwarze Familien weitaus eher als weiße Familien ohne Väter sind. Sein Fazit war ein „bestürzender Anstieg von Wohlfahrtsabhängigkeit.“ Obwohl das Buch in vieler Hinsicht zusammenfaßte, was – zumindest unter Sozialwissenschaftlern – seit längerem bekannt war, schlug es aus zwei Gründen hohe Wellen: erstens wegen Moynihans Position als *Assistant Secretary of Welfare* in der Johnson Administration, zum anderen aufgrund Moynihans Charakterisierung dieser sozio-demographischen Merkmale als „Pathologie“, die sich auf die Institution der Sklaverei zurückführen ließe.

Zur gleichen Zeit zwang die Bürgerrechtsbewegung die Öffentlichkeit und Bundesregierung wie die Regierungen in den Süd-Staaten, die anhaltende Segregation von weiß und schwarz mit ihrer Diskriminierung von Schwarzen zur Kenntnis zu nehmen. Und die *black power* Phase dieser Bewegung reagierte mit Empörung auf Moynihans Interpretation der schwarzen Familie.

Die Verbindung von relativ hoher Armut, wachsender Ungleichheit und durchgängiger Diskriminierung von Schwarzen bildete die Grundlage für den Krieg gegen die Armut, der von der Johnson Administration 1964 begonnen wurde. Wie schon in den 1930er Jahren ging man davon aus, daß Armut weitaus vermeidbar sei, wenn nur genügend Arbeit geschaffen werden könnte. Kennedy wie Johnson riefen eine Vielzahl von Kommissionen und Programmen ins Leben (z. B. *Volunteers in Service to America* [VISTA], den *Area Redevelopment Act*, und den *Manpower Development and Training Act* [MDTA]). MDTA war das zentrale Programm, Arbeitslosen, sozial Schwachen, und Jugendlichen eine Berufsausbildung zu vermitteln. Im Jahre 1964 schuf Johnsons Regierung das *Office for Economic Opportunity* (OEO), dessen Aufgabe es war, die verschiedenen staatlichen Programme zu koordinieren.

Die amerikanische Mittelklasse jedoch nahm kaum eine Armutskrise wahr. Die 1950er und frühen 1960er Jahre schufen gutbezahlte Jobs, die es Familien aus der Mittelklasse ermöglichte, mit nur einem Gehalt auszukommen. Basierend auf dem Glauben an *self sufficiency* individualisierte die Mittelklasse die Probleme von Arbeitslosigkeit und Familienzerfall. Berichte über Mißwirtschaft in der OEO und ihren Programmen der Berufsbildung und -umbildung und über Mißbrauch von AFDC-Geldern (*Aid to Families with Dependent Children*, das Nachfolge-Programm von ADC) verstärkte die Aversion eines Großteils der amerikanischen Öffentlichkeit gegenüber Wohlfahrtsprogrammen. Und die Verbindung dieser Programme mit der Bürgerrechtsbewegung führte in den Augen vieler Amerikaner zu



einer zunehmenden Delegitimisierung von AFDC und verwandten Wohlfahrtsmaßnahmen. Wie Quadagno (1994) aufzeigte, ist das Scheitern des amerikanischen Wohlfahrtsstaates eng mit der Problematik der Rassenbeziehungen in den USA verbunden.

3. *Konsolidierung und Expansion bestehender Programme.* Trotz der häufigen Charakterisierung des Krieges gegen Armut als ein Versagen (vgl. Quadagno 1994) ist unanfechtbar, daß dieses Programm den Prozentsatz von Armut in den USA dramatisch senkte: von 22 % in 1959 auf 17 % in 1965, und weiter bis auf 11 % in 1973. Die Reduzierung von Armut in den USA erfolgte trotz einer stetigen Erhöhung der Armutschwelle, die den allgemeinen Preisanstieg widerspiegelte. Der Krieg gegen Armut hatte Programme in Bewegung gesetzt, deren Momentum weit in die 1970er Jahre hineinwirkte. Er bewirkte auch, daß sich die Sozialwissenschaften verstärkt mit Armut beschäftigten, im Gegensatz zu der Zeit vor 1960, in der sie von Sozialwissenschaftlern kaum thematisiert wurde. Panel-Studien wie die *Income Dynamics* der University of Michigan ergaben ein weitaus differenzierteres Bild von Armut, als sie bisher dargestellt wurde. Ergebnisse dieser Studien zeigten u. a. auf, daß weit mehr Personen innerhalb eines Jahres in Armut bzw. nahe der Armutschwelle lebten, als es der Prozentsatz von Armut vermuten ließ, da viele Personen für eine begrenzte Zeit in Armut fielen. Auf der anderen Seite machten diese Studien auch deutlich, daß nur 22 % aller Armen (d. h. 3 % der Bevölkerung) langfristig in Armut lebte.

Sozialhilfe trug dazu bei, den Lebensstandard von in Armut oder nahe der Armutschwelle lebenden Personen zu verbessern, aber die weitaus wichtigeren Programme für die Reduzierung von Armut in den 1960er und frühen 1970er Jahren waren die Verbesserungen der Altersrenten, Arbeitslosen-Versicherung, und *Medicare* (Krankenversicherung für Personen ab 65 Jahre alt) (Patterson 1996, S. 164). Im Jahre 1975 erhielten 93 % aller Personen im Rentenalter eine Rente, verglichen mit lediglich 20 % im Jahre 1940 (Patterson, 1996, S. 167). Ein Großteil dieser Expansion wurde von Nixon aktiv initiiert, und nicht nur von ihm als eine Gesetzgebung unterzeichnet, die vom demokratischen Kongreß an den Präsidenten gesandt wurde. Es ist eine der Ironien der amerikanischen Sozialpolitik, daß der Sozialstaat 1968–74 während einer republikanischen Administration eine seiner größten Expansionsraten hatte.

Die Liberalisierung der verschiedenen Sozialprogramme wie z. B. ihre Kopplung an die Lebenshaltungskosten – gab den Empfängern dieser Programme einen gewissen Schutz vor der rapide in die Höhe schnellenden Inflationsrate der 1970er Jahre. Die Programm-Expansion war Ausdruck des Glaubens, daß die USA den Willen und die Mittel dafür hatte, Armut zu beseitigen. Genauso wichtig für die Verabschiedung dieser Verbesserungen der Sozialprogramme war die Erwartung, daß dies möglich sei, ohne den Lebensstandard der Mittelklasse zu beeinträchtigen.

### III. Der Weg zur Wohlfahrtsreform von 1996

Der Ausbau des Wohlfahrtsstaates in den USA verringerte zwar die Armut in den USA, indem er ein soziales Netz knüpfte, das viele vor dem Fall in die Armut schützte. Er führte aber gleichzeitig zu einem enormen Anstieg in der Zahl von Empfängern von *AFDC*: innerhalb von 9 Jahren (1965–74) wuchs die Zahl der *AFDC*-Empfänger von 4,3 auf 10,8 Millionen Personen (Patterson, 1996, S. 171). Die ansteigende Zahl von *AFDC*-Empfängern ist eng verbunden mit dem soziodemographischen Wandel in amerikanischen Familien hin zu immer mehr Familien mit nur einem Elternteil (fast immer die Mutter). Hinzu kam, daß die Armen zunehmend Fürsprecher fanden, mit deren Hilfe sie die ihnen zustehenden Mittel einforderten. Ergebnisse damaliger Meinungsumfragen zeigen, daß die wachsende Zahl von Sozialhilfe-Empfängern keineswegs öffentliche Befürwortung fand. Die durchgängig skeptische bis hin zu negativer Einstellung gegenüber *AFDC* und anderen Sozialprogrammen (*Social Security* und *Medicare* ausgenommen) machte es letztendlich für Nixon unmöglich, seine Initiative eines garantierten Jahreseinkommens für jeden Amerikaner im Kongreß durchzubringen.

Die vom Ölschock ausgelöste weltweite Wirtschaftskrise in den Jahren 1973–74 brachte das Wirtschaftswachstum in den USA zum Stillstand, und die Folgejahre waren gekennzeichnet von hoher Arbeitslosigkeit und steigender Inflationsrate. Sozialprogramme und andere, als Antwort auf die Bürgerrechtsbewegung entstandenen Programme wie *Equal Opportunity* und *Affirmative Action* kamen verstärkt unter Druck, denn es wurde deutlich, daß die neue Wirtschaftslage eine „Null-Summe Situation“ (Thurow 1976; Singelmann und Tienda 1985) schafft, in der die traditionell am Rande des Arbeitsmarktes stehenden Gruppen (Frauen und Minoritäten) zunehmend mit weißen Männern um Arbeitsplätze konkurrieren und somit den *status quo* in Frage stellen. Solange wie die Wirtschaft expandierte und nicht nur neue, sondern auch bessere Arbeitsplätze schuf, war es sozial relativ kostenfrei, neue Gruppen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, da unter diesen Konditionen das angewohnte „Recht“ der weißen männlichen Mittelklasse auf angemessene Jobs nicht in Frage gestellt wurde. Diese Konditionen aber waren nach 1975 nicht mehr gegeben.

Als Ausdruck der wachsenden negativen Einstellung gegenüber dem Sozialstaat unter der Bevölkerung wie im Kongress wurden Bundesgelder für die verschiedenen Sozialprogramme auf dem damaligen Niveau fixiert, was in Anbetracht der hohen Inflationsrate eine stetige Verringerung der Sozialhilfe bedeutete. Auch wurden zusätzliche Verdienste von Sozialhilfe-Empfängern stark besteuert, so daß es wenig Anreiz für sie gab, sich nach Arbeit umzusehen.

Die amerikanische Wirtschaft erholte sich nur schwach nach der Ölkrise und fiel in eine erneute Rezession 1978–79 und dann nochmals 1981–82, als die zweistellige Inflationsrate nur mit Hilfe hoher Zinsen unter Kontrolle gebracht wurde. Die allgemeine Arbeitslosenquote näherte sich 10 % und lag – je nach Bundesstaat

und Stadt – zwischen 15 % und 30 % für Minoritäten. Die Entwicklung der wirtschaftlichen Lage und die zunehmende Opposition gegenüber Sozialprogrammen machen es nicht verwunderlich, daß der Prozentsatz von Armen ab der späten 1970er Jahre stetig anstieg, und zwar von 11 % im Jahre 1979 auf 15 % im Jahre 1983, und er verblieb mehr oder weniger auf diesem Niveau bis in die frühen 1990er Jahre.

Meinungsumfragen in den 1980er Jahren zeigten, daß die Mehrzahl der Bevölkerung der Ansicht war, daß Hunger und Armut in den USA weitestgehend beseitigt seien. Damit war der moralische Druck gewichen, sozial Schwachen und in Not geratenen Personen mit Steuergeldern zu helfen. Die amerikanische Mittelklasse sah sich zunehmend mit stagnierenden Einkommen konfrontiert, was auf Haushaltsebene nur durch die verstärkte Arbeitsbeteiligung von Frauen verdeckt wurde. Unter diesen Umständen war die Bevölkerung nicht mehr bereit, Steuergelder für Sozialprogramme bereitzustellen. Es verbreiteten und verstärkten sich die traditionellen amerikanischen Vorurteile gegenüber Sozialprogrammen, insbesondere Sozialhilfe: sie (1) verlocke faule Migranten aus dem Süden, von den generösen Mitteln der nördlichen Städte Gebrauch zu machen; (2) trage zum Verfall der Familie und zu außerehelichen Geburten bei; und (3) unterminierte die Arbeitsethik.

#### IV. Die Wohlfahrtsgesetzgebung von 1996

Clintons Wahlprogramm von 1992 versprach, „to change welfare as we know it“, und mit Beginn seiner Administration 1993 nahm dieses Thema eine wichtige Stellung unter seinen Politikinitiativen ein. Mit dem Wahlsieg der Republikaner in den Kongreßwahlen 1994 wurde die Reformdiskussion nicht mehr von den Demokraten kontrolliert, und sie wurde zum Pfand im Handel zwischen Präsident und republikanischer Kongreßmehrheit. Nach vielen Diskussionen und Kompromissen ließ Clinton – rechtzeitig vor den Präsidentschaftswahlen 1996 – die republikanische Mehrheit wissen, daß er die Wohlfahrtsreform unterzeichnen würde, wenn der Kongreß sie verabschiedete. Gegen die Stimmen vieler demokratischer Abgeordneter fand das Gesetz eine Mehrheit im Haus und Senat, und Clinton unterzeichnete es im Frühjahr 1996. Dieses Gesetz verfolgt drei Ziele: (1) Verringerung von langfristiger Sozialhilfe-Abhängigkeit; (2) Unterstützung von unmündigen Kindern; und (3) Kostenbegrenzung. Mit diesem Gesetz ist Sozialhilfe in den USA zum ersten Mal seit 1935 nicht mehr ein Recht für in Not geratene Personen. Es transferiert darüberhinaus die Verantwortung für Sozialhilfe von der Bundesregierung auf die einzelnen Bundesstaaten in Form von Block-Beihilfe, und es gibt den einzelnen Bundesstaaten weitgehende Flexibilität in der Entwicklung von Sozialhilfe-Programmen. Das Gesetz legt den Bundesstaaten und Hilfe-Empfänger folgende Verpflichtungen auf:

- Das Gesetz spezifiziert ein Zeitlimit, wonach Bundesstaaten niemanden länger als fünf Jahre (kumulativ) unterstützen dürfen. In den meisten Bundesstaaten

muß die Zahlung für mindestens ein Jahr eingestellt werden, wenn Personen durchgehend für zwei Jahre Sozialhilfe empfangen.

- Der Prozentsatz von Hilfe-Empfängern, die in Arbeits- und Ausbildungsprogrammen partizipieren, muß von 25 % aller Familien im Jahre 1997 auf 50 % bis 2002 ansteigen. Partizipation muß anfangs mindestens 20 Wochenstunden ausmachen und bis 2000 auf mindestens 30 Wochenstunden anwachsen. (Gültige Aktivitäten schließen ein: Unsubventionierte wie subventionierte Beschäftigung; *on-the-job* Ausbildung; Gemeindeprojekte; Kinderbetreuung für Personen, die sich an Gemeindeprojekten beteiligen; Schulbesuch.)
- Eltern, die sich weigern, an diesen Aktivitäten teilzunehmen, wird die Sozialhilfe gekürzt.
- Bundesstaaten, welche die Partizipationsraten nicht erreichen, wird die Block-Beihilfe gekürzt.
- Bundesstaaten müssen einen Plan erstellen, der deutlich macht, wie sie Sozialhilfe-Empfänger nach zwei Jahren Hilfe-Empfang in den Arbeitsmarkt integrieren.
- Bundesstaaten müssen Hilfe-Empfängern nach zwei Monaten Partizipation in Gemeindeprojekten aufliegen, wenn sie nicht in anderen Programmen eingeschrieben sind.

Es muß hier betont werden, daß es sich bei der Wohlfahrtsreform nicht in erster Linie um Kostengesichtspunkte handeln kann. AFDC (bzw. das Nachfolgeprogramm TANF [*Temporary Assistance to Needy Families*]) machen seit 1970 weniger als 0,5 Prozent des *Gross Domestic Product* (GDP) aus. Zwischen 1970 und 1996 machten AFDC-Empfänger zwischen 4 und 5 Prozent der Bevölkerung aus. Im Jahre 1990 gab die Bundesregierung knapp US \$ 19 Milliarden für das AFDC-Programm aus; dieser Betrag erhöhte sich bis 1993 nur unwesentlich auf US \$ 23 Milliarden. Der Anstieg rührte aus der größeren Zahl von AFDC-Empfängern her, denn die durchschnittlichen monatlichen AFDC-Leistungen fielen in dem Zeitraum von US \$ 392 auf US \$ 377. In den südlichen Staaten der South-Central Region lagen die durchschnittlichen monatlichen AFDC-Zahlungen während der 1990er Jahre unter US \$ 200. Von 1993 bis Januar 1996 fiel die Zahl von AFDC-Empfängern um etwa 1,2 Millionen und die der AFDC-Familien um etwa 300.000. Ein Vergleich der verschiedenen Sozialprogramme in den USA zeigt darüberhinaus, daß der Bundesanteil des AFDC-Programms von anderen ausschließlich Bundesprogrammen wie z. B. das *Food Stamp* Programm, Wohngelder, *Supplementary Social Income* (SSI) oder *Earned Income Tax Credit* (EITC), in den letzten 30 Jahren weit übertroffen wurde. So würde die Bundesregierung auch bei einer kompletten Streichung des AFDC-Programms nur wenig Geld einsparen, denn die meisten ehemaligen AFDC-Empfänger bleiben weiterhin berechtigt, die anderen Hilfsprogramme in Anspruch zu nehmen.

## V. Mythos und Realität von Wohlfahrt

Viele Annahmen der neuen Gesetzgebung basieren auf irrtümlichen Interpretationen von Daten bzw. sind bisher noch nicht überprüft. In vieler Hinsicht entspricht die Charakterisierung der Sozialhilfe eher dem Mythos als der Realität. Um die Erfolgchancen der neuen Sozialgesetze besser beurteilen zu können, soll im Folgenden ein kurzer sozio-demographischer Überblick über die Merkmale der Hilfe-Empfänger gegeben werden (siehe Bloom 1997).

Im Herbst 1996 erhielten ca. 11,9 Millionen Personen *AFDC* Hilfe, unter ihnen 8.2 Millionen Kinder. Weniger als 5 % aller Amerikaner waren in diesem Programm eingeschrieben, allerdings 12 % aller Kinder. Obwohl die *AFDC*-Population divers ist und sowohl Ein- wie Zwei-Eltern-Haushalte einschließt, besteht der überwiegende Teil aus alleinstehenden Müttern mit einem oder mehr Kindern. Im Zuge des allgemeinen Geburtenrückgangs verkleinerte sich die durchschnittliche *AFDC* Familiengröße von 4 Personen im Jahre 1970 auf 2.8 Personen 1994. Weniger als 10 % aller *AFDC* Familien werden von Teenage-Müttern geführt, aber in etwa der Hälfte aller Familien hatten die Mütter ihr erstes Kind, als sie selbst Teenager waren. Ungefähr 37 % aller *AFDC* Familien sind (non-hispanisch) weiß, 36 % (non-hispanisch) schwarz, und 20 % hispanisch. Weniger als 10 % aller Familien erhalten Kindergeld vom Elternteil, der nicht das Sorgerecht hat.

Die Mehrheit aller Hilfe-Empfänger lebte als Kind *nicht* in einer Familie, die Sozialhilfe erhielt (vgl. Edin 1997). Eine andere Studie ergab, daß etwa 60 % aller Töchter, die in einem *AFDC* Haushalt aufwuchsen, als junge Erwachsene *nicht* um *AFDC* ersuchen. Es ist natürlich nicht überraschend zu finden, daß Töchter aus *AFDC* Familien eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, später selbst *AFDC*-Hilfe zu bekommen, als es auf alle Familien zutrifft, denn Kinder aus sozial schwächeren Familien haben im Durchschnitt weniger Ausbildung und somit geringere Chancen, ohne staatliche Hilfe auskommen zu können.

Studien von *AFDC* Haushalten bestätigen durchgehend, daß zwei Drittel aller Hilfe-Empfänger innerhalb von zwei Jahren das Programm verlassen. Allerdings zeigen die Studien ebenso eine hohe Wahrscheinlichkeit, daß viele von ihnen nach einiger Zeit wieder in das Programm aufgenommen werden. Aber das Bild einer beständigen Abhängigkeit von Sozialhilfe, gar noch über Generationen hinweg, ist eindeutig falsch für die überwältigende Mehrheit der Sozialhilfe-Empfänger.

Es ist bald 30 Jahre her, daß in Wisconsin mit Programmen experimentiert wurde, die Familien ein gewisses Einkommen garantieren. Von Interesse hierbei waren die Auswirkungen auf das Arbeitsangebot derjenigen Familien, die eine solche Garantie bekamen. Diese Experimente ergaben, daß sich zwar das Arbeitsangebot durch die Einkommensgarantie verringerte, das Einkommen selbst aber stieg. Familien konnten es sich aufgrund des garantierten Einkommen leisten, länger nach besser bezahlten Jobs zu suchen. Einkommensgarantie führte also nicht dazu, daß Personen von der Arbeit wegblieben, sondern sie ermöglichte eine intensivere

und letztendlich erfolgreichere Suche nach Arbeit. Auch wenn sich diese Experimente nicht verallgemeinern lassen, so gibt es keine Ergebnisse anderer Studien, die den Resultaten der Wisconsin-Experimente widersprechen.

Kathryn Edin (1997) weist in einer jüngst veröffentlichten Studie über Sozialhilfe-Empfänger in vier amerikanischen Städten nach, daß zwei oft gemachte Annahmen über Sozialhilfe ebenfalls nicht den empirischen Tatbeständen entsprechen. So zeigt sie, daß Sozialhilfe-Familien in den beiden Städten mit höheren Hilfeleistungen (Boston und Chicago) die gleiche Exit-Rate von Wohlfahrt hatten wie Familien in den zwei Städten mit niedrigen Sätzen (Charleston, South Carolina, und San Antonio, Texas). Ihre Ergebnisse belegten auch, daß es Familien, die Arbeit fanden, schlechter ging als solchen, die im Programm verblieben. Zwar erhöhte die Arbeit das Haushaltseinkommen, aber die Kosten der Arbeit (vor allem Kinderbetreuung, Verkehrsmittel und Kleidung) waren höher als das zusätzliche Einkommen. Edins (1997) Studie weist auch nach, daß *AFDC* Familien sehr wenig Geld für nicht-existenznotwendige Verbrauchsgüter ausgeben, also mit den knappen Mitteln, die ihnen zur Verfügung stehen, sparsam umgehen. Nicht überraschend ist ihr Resultat, daß die meisten *AFDC* Familien schwarz arbeiten. Das Entgelt dieser Arbeit macht aber generell nicht mehr als 20 % der Sozialhilfe aus und ist wichtiger Bestandteil des Lebensunterhaltes; es ist in nur geringem Maße ein Mittel für unnötige Ausgaben.

## VI. Konsequenzen und offene Fragen der Wohlfahrtsreform 1996

Es gibt für die landläufigen Vorurteile gegenüber *AFDC* („arbeitsscheu; führt zu Abhängigkeit vom Staat über Generationen hinweg; trägt zum Familienzerfall bei“) keine konsistenten wissenschaftlichen Belege. Obwohl diese Vorurteile mit den Hintergrund dieser Gesetzgebung bilden, bedeutet das selbstverständlich nicht, daß die Gesetzgebung deswegen fehlerhaft ist. Eine Evaluierung des Gesetzes ist natürlich noch verfrüht, denn erst wenn die Zahlungen für die erste Gruppe nach Erreichen der 2-Jahres-Grenze Anfang 1999 eingestellt werden und wenn ein gewisser Prozentsatz von Hilfeempfängern nach dem Jahre 2000 das 5-Jahre Zeitlimit erreicht hat, wird sich erweisen lassen, welche Konsequenzen das Gesetz für die Situation der sozial Schwächeren hat.

Zum momentanen Zeitpunkt scheint es daher am produktivsten, die Ziele dieser Gesetzgebung zu hinterfragen, und über den Weg von Wohlfahrt zu Arbeit nachzudenken, der ja den Kern dieser Gesetzgebung ausmacht. Wie oben ausgeführt, verfolgt das neue Gesetz im wesentlichen drei Ziele: (1) Verringerung von langfristiger Sozialhilfe-Abhängigkeit; (2) Unterstützung von unmündigen Kindern; und (3) Kostenbegrenzung. Ein Vergleich dieser Ziele zeigt, daß ihre Implementation durchaus nicht konfliktfrei ist. Kostenbegrenzung und Arbeitsmandat als Weg fort von der Abhängigkeit kann sich negativ auf die Kinder auswirken, deren Unterstützung eines der expliziten Ziele des Gesetzes ist. Der Weg von Wohlfahrt



zu Arbeit, wenn er ernsthaft von Bundesstaaten geplant wird, erfordert zumindest in der Anfangsphase mehr Finanzmittel, als je für *AFDC* erforderlich waren. Zumindest ist das die Lehre aus Wisconsin, wo schon vor dem neuen Bundesgesetz mit ähnlichen Politikmaßnahmen experimentiert wurde. Obwohl Wisconsins Anzahl von *AFDC*-Familien von ca. 100,000 auf 39,000 Fälle fiel – eine Senkung von 61 % – so schnellten die Kosten für Kinderbetreuung in die Höhe, und zwar von \$ 60 Millionen auf \$ 180 Millionen. Wisconsins Programm macht deutlich, daß vier Faktoren für einen erfolgreichen Weg zu – und Verbleib in – Beschäftigung wichtig sind: Krankenversicherung, Kinderbetreuung, Berufsausbildung, und Transportmittel. Da es in vielen Gemeinden Amerikas keine öffentlichen Verkehrsmittel gibt, müssen Arbeit Suchende ein Auto zur Verfügung haben. Die prekäre Finanzlage der *AFDC*-Familien macht es oft unmöglich, ein Auto zu reparieren, wodurch viele Beschäftigte ihren Job verloren haben. Wisconsin hat eine spezielle Bank gegründet, deren Aufgabe es ist, *AFDC*-Familien mit Darlehen in diesen Situationen zu helfen.

Noch offene Fragen betreffen eine Vielzahl von Faktoren im Umfeld von Arbeit. Sollen z. B. *AFDC*-Empfänger sofort zu Arbeit veranlaßt werden, oder ist es Erfolg versprechender, ihnen eine gewisse Zeitspanne für Schul- und Ausbildung zu gewähren? Ausbildungsprogramme waren in der Vergangenheit nicht immer erfolgreich, aber viele *AFDC*-Empfänger haben ohne zusätzliche Ausbildung wenig Chancen, eine Anstellung zu finden. Die Effektivität möglicher Subventionen von Arbeitsplätzen im privaten Sektor ist ebenfalls nicht entschieden. Vor allem müssen Forschungsprojekte die Interaktion zwischen den einzelnen Programmen untersuchen, insbesondere auch die Auswirkungen der Programme und ihrer Interaktionen auf die Kinder in den *AFDC* Familien.

Die folgenden vier Kategorien von Maßnahmen erscheinen aber wesentlich für einen Erfolg des neuen Gesetzes, wenn es als seine Aufgabe verstanden wird, den Lebensstandard von sozial Schwächeren zu erhöhen und nicht lediglich die Ausgaben für *AFDC* zu verringern.

1. Erfolgreiche Ausbildungs- und Arbeitsvermittlungsprogramme müssen klar strukturiert sein, mit intensiven Kontakten zwischen *AFDC*-Empfängern und Programm-Personal. Hierzu ist erforderlich, daß das Personal eine sorgfältige und gründliche Schulung erhält – was in den Programmen der Vergangenheit häufig nicht der Fall war. Diese Programme müssen auch klare Zielvorstellungen über die Kosten der Aus- und Umbildung haben. Explizite Ziele helfen, die Partizipation der Teilnehmer zu kontrollieren, um lange Verbleibzeiten im Programm zu vermeiden. Kosten-Bewußtsein bedeutet aber nicht, daß die Programme so billig wie möglich angeboten werden. Im Gegenteil machen es klare Kostenvorstellungen möglich, mehr Mittel für diejenigen Teilnehmer einzusetzen, die entweder mehr Hilfe brauchen, oder aber deren Motivation einen besonderen Erfolg verspricht. In jedem Fall ist es wichtig, daß die Programme finanziell adäquat ausgestattet sind. Eine ungenügende Kapitaldecke in Aus- und Umbildungsprogrammen führt genauso zu Mißerfolgen wie in privaten Betrieben.
2. Bundesstaaten sollten sich an Wisconsin orientieren und Wege finden, daß *AFDC*-Empfänger hinsichtlich der folgenden vier Faktoren adäquat versorgt sind: Krankenversiche-



rung, Kinderbetreuung, Berufsausbildung, und Transportmittel. Die Versorgung in diesen vier Bereichen ist in den USA nicht die Regel, insbesondere nicht unter der sozial schwächeren Bevölkerung. Da Forschungsergebnisse die Bedeutung dieser Faktoren für erfolgreiche Job-Suche und Verbleib im Beschäftigungsverhältnis einhellig bestätigen, kommt der Einsetzung von Steuermitteln für diese Zwecke eine hohe Effektivität zu.

3. Schulbildung ist einer der wesentlichsten Faktoren für einen erfolgreichen Exit von Sozialhilfeprogrammen. Insofern sind Mittel und Programme besonders wichtig, die den Schulabbruch von Teenagern aus *AFDC* Familien verhindern. Absenz von der Schule im jungen Alter ist ein guter Prädiktor für späteren Schulabbruch, so daß gefährdete Kinder durchaus identifiziert werden können und ihnen durch Interventionsprogramme zum erfolgreichen Schulabschluß verholfen werden kann.

4. Außer den drei vorhergehenden Bereichen, die Humankapital und Organisationskapazität ansprechen, sind Politikmaßnahmen notwendig, die auf die Nachfrage-Seite abzielen. Schulbildung und berufliche Ausbildung können nur dann zum Erfolg führen, wenn in den Gemeinden auch Jobs vorhanden sind. Programme wie *community banks*, *enterprise zones*, und *community investment* durch den privaten Sektor tragen dazu bei, daß es in Gemeinden Jobs gibt, für welche die *AFDC*-Empfänger aus- und umgebildet werden. Die Nachfrage-Seite ist gerade in diesem Zusammenhang wichtig, denn aufgrund der weitverbreiteten Segregation von weiß und schwarz und von ethnischen Minderheiten fehlen gerade in den nicht-hispanisch, nicht-weißen Gebieten adäquate Jobs (Wilson, 1987; Massey und Denton, 1993).

Gemeinnützige Institutionen wie Kirchen und wohltätige Organisationen werden nicht in der Lage sein, den Ausfall der staatlichen Unterstützung wettzumachen, denn die ungenügende *AFDC*-Versorgung wurde bereits von diesen Organisationen mit privaten Hilfeleistungen komplementiert. Obwohl Kostenbegrenzung ein Ziel des neuen Gesetzes ist, muß hinzugefügt werden, daß *AFDC* nur ein relativ geringer Posten im Bundeshaushalt ist. Der endgültige Erfolg des Gesetzes wird also darin bestehen, *AFDC*-Empfänger zu einem Arbeitsverhältnis zu führen und die Wahrscheinlichkeit zu verringern, daß Personen in die Lage geraten, staatliche Unterstützung zu erfordern. Ersteres kann erleichtert werden, indem die oben erwähnten Initiativen verfolgt und finanziert werden.

Letzteres ist ein komplexeres Problem. Der relativ hohe Prozentsatz von Armut in den USA wird nur dann auf lange Sicht erfolgreich reduziert, wenn Jobs geschaffen werden, deren Entlohnung aus der Armut herausführen. Die wirtschaftliche Transformation der USA in den vergangenen 15 Jahren hat die Einkommensungleichheit enorm erhöht, und sie ist weit über dem westeuropäischen Niveau. Einkommensungleichheit ist ein ganz wesentlicher Faktor für das Anwachsen der Armut zwischen 1973 und 1992, und zwar noch wichtiger als der Wandel der Familienstruktur zu Haushalten mit alleinstehenden Eltern (Danziger und Gottschalk 1995, S. 102). Vollzeitarbeit zum Mindestlohn erbringt nur \$ 781 pro Monat und bleibt damit beträchtlich unter der Armutsgrenze von \$ 1.027 für eine dreiköpfige Familie. Im Gegensatz zu Europa ist es nicht das Problem der USA, Jobs zu schaffen, denn die Beschäftigungsquote ist in den letzten zwei Jahrzehnten ständig gestiegen. Wichtig vielmehr ist die Schaffung solcher Jobs, deren Entlohnung

über der Armutsgrenze liegt. Das würde zum augenblicklichen Zeitpunkt (1998) bedeuten, daß der Mindestlohn von US \$ 5,25 auf US \$ 6,75 erhöht würde. Darüber hinaus müßte der Mindestlohnsatz an die Entwicklung des durchschnittlichen Lohns gekoppelt werden. Viele neuere ökonometrische Analysen kommen zu dem Schluß, daß eine derartige Erhöhung des Mindestlohns in den USA nur minimale Konsequenzen für die Arbeitsnachfrage haben würde.

Der Druck des neuen Wohlfahrtsgesetzes auf den Arbeitsmarkt bewirkt allerdings ein erhöhtes Angebot von Arbeitskräften, die in ihrer Mehrzahl eher für relativ niedrige Löhne qualifiziert werden kann. Diese Entwicklung macht es wenig wahrscheinlich, daß sich die Lohnstruktur der USA so verändert, daß Vollzeit-Beschäftigte nicht zu Armutsfällen werden.

Die Vergangenheit hat wenig Unterstützung unter der Bevölkerung für staatliche Wohlfahrtsprogramme gezeigt. Nach Ansicht vieler waren diese Programme inkonsistent mit der amerikanischen Betonung von individueller *self sufficiency*. Nach jüngsten Meinungsumfragen findet die Bereitstellung von Steuergeldern für arbeitsmarktpolitische Aus- und Umschulungen weitgehende Zustimmung, vielleicht gerade weil sie als Weg zur *self sufficiency* gesehen werden. Sollte die neue Wohlfahrtsgesetzgebung zu einer positiveren Einstellung gegenüber staatlicher Intervention gegen Armut führen und gleichzeitig zu einem erfolgreichen Weg von Wohlfahrt zu produktiver Beschäftigung, dann könnte diese Gesetzgebung von der Geschichte tatsächlich als sehr positiv eingeschätzt werden.

### Literaturverzeichnis

- Bane, Mary Jo / Ellwood, David T. (1994): *Welfare Realities: From Rhetoric to Reform*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Bloom, Dan (1997): *After AFDC: Welfare-to-Work Challenges for States*. New York, Manpower Demonstration Research Corporation.
- Danziger, Sheldon H. / Gottschalk, Peter (1995): *America Unequal*. New York / Cambridge, MA, Russell Sage Foundation und Harvard University Press.
- Danziger, Sheldon H. / Sandefur, Gary D. / Weinberg, Daniel H. (Hrsg.) (1994): *Confronting Poverty: Prescriptions for Change*. New York / Cambridge, MA, Russell Sage Foundation und Harvard University Press.
- Edin, Kathryn / Lein, Laura (1997): *Making Ends Meet: How Single Mothers Survive Welfare and Low-Wage Work*. New York, Russell Sage Foundation.
- Gordon, Linda (1994): *Pitied But Not Entitled: Single Mothers and the History of Welfare*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Gough, Ian (1979): *The Political Economy of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press.

- Hoyes*, Hilary Williamson (1996a): „Work, Welfare, and Family Structure: What Have We Learned?“ Working Paper Series 5644. Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- Hoyes*, Hilary Williamson (1996b): „Local Labor Markets and Welfare Spells: Do Demand Conditions Matter?“ Discussion Paper 1104–96. Madison, University of Wisconsin, Institute for Research on Poverty.
- Massey*, Douglas S./*Denton*, Nancy A. (1993): American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Nightingale*, Demetra Smith/*Haveman*, Robert H. (1995): The Work Alternative: Welfare Reform and the Realities of the Job Market. Washington DC, The Urban Institute Press.
- Patterson*, James T. (1996): America's Struggle Against Poverty, 1900–1994. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Quadagno*, Jill (1994): The Color of Welfare: How Racism Undermined the War on Poverty. New York, Oxford University Press.
- Singelmann*, Joachim/*Tienda*, Marta (1985): „The Process of Occupational Change in a Service Society: The Case of the Post-War United States, 1960–1980.“ S. 48–67 in: B. Roberts, R. Finnegan und D. Gallie (Hrsg.), New Approaches to Economic Life: Economic Restructuring, Unemployment and the Social Division of Labour. Manchester, Manchester University Press.
- Skocpol*, Theda (1995): Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Thurow*, Lester (1976): Zero Sum Society. New York, Basic Books.
- Wilson*, William Julius (1987): The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy. Chicago, University of Chicago Press.

# Normen in Verhandlungsexperimenten

Von Marlies Ahlert

## I. Einleitung

Das Thema „Ethische Normen in einer sich globalisierenden Wirtschaft“ beziehen wir in diesem Referat auf spezielle ökonomische Interaktionen von Individuen. Wir betrachten Verhandlungen und modellieren diese in der Form von Spielen. Unter spieltheoretischen Annahmen über das Verhalten der Verhandlungsteilnehmer können dann theoretische Lösungen für die Verhandlungsprobleme hergeleitet werden.

Diesem theoretischen Vorgehen gegenüber steht die experimentelle Untersuchung von Verhandlungen. Sie verfolgt das Ziel, das Verhalten von Versuchspersonen in bestimmten Rollen einer Verhandlung zu beobachten und zu erklären.

Die theoretischen Lösungen auf der Basis rein monetärer Darstellungen der Verhandlungssituationen liefern häufig schlechte Vorhersagen für die experimentellen Verhandlungsergebnisse. Dieses Phänomen wollen wir am Beispiel des Ultimatum-Verhandlungsspiels darstellen.

## II. Das Ultimatum-Spiel

Das Ultimatum-Spiel ist eine einfache Form der Verhandlung zwischen zwei Personen, die wir Spieler  $X$  und Spieler  $Y$  nennen wollen. Diese beiden Spieler können einen Geldbetrag  $c > 0$  (z. B. DM 100,-) untereinander gemäß folgender Regel aufteilen:

1.  $X$  fordert einen Betrag  $x$  mit  $0 \leq x \leq c$  für sich, d. h. er bietet  $Y$  den Restbetrag  $c - x$  an.
2.  $Y$  kann diesen Vorschlag annehmen oder ablehnen.

Damit ist das Spiel beendet, und folgende Beträge werden ausgezahlt:

Falls  $Y$  den Vorschlag des  $X$  annimmt, bekommt  $X$  den Betrag  $x$  und  $Y$  den Betrag  $c - x$  ausgezahlt. Falls  $Y$  den Vorschlag des  $X$  ablehnt, bekommt keiner von beiden eine Auszahlung.

Wird die Entscheidung der Spieler nur durch die monetären Anreize bestimmt, so wird  $Y$  jedes positive Angebot annehmen. Da  $X$  eine für ihn möglichst große Auszahlung erreichen will, fordert er  $c - \varepsilon$  für sich, wobei  $\varepsilon > 0$  die kleinste auszahlbare Währungseinheit ist (z. B.  $\varepsilon = 1$  Pfennig). Würde  $X$  den gesamten Betrag  $c$  für sich fordern, wäre die Auszahlung für  $Y$  auf jeden Fall 0, sodaß  $Y$  den Vorschlag des  $X$  möglicherweise ablehnen würde. Dieses Risiko schließt  $X$  aus, indem er  $Y$  einen minimalen positiven Betrag anbietet.

Das Konzept des teilspielperfekten Nash-Gleichgewichtes nach Selten würde in diesem Spiel also zu der Prognose führen, daß  $X$  nahezu den gesamten Betrag  $c$  für sich fordert und  $Y$  diesen Vorschlag akzeptiert.

### III. Die experimentelle Untersuchung des Ultimatum-Spiels

Seit die Diskussion des Spielerverhaltens im Ultimatum-Spiel begonnen wurde (Güth, Schmittberger, Schwarze, 1982), gab es eine Fülle von Arbeiten zu diesem Thema. Wir werden im folgenden nur wenige Arbeiten dieser Forschungslinie vertretend für andere nennen. Aus der Menge der Forschungsergebnisse auf diesem Gebiet greifen wir solche heraus, die Erkenntnisse über die Determinanten des Spielerverhaltens ermöglichen. Umfassendere Forschungsüberblicke sind von Güth (1995) und Roth (1995) gegeben worden.

Aus den experimentellen Untersuchungen des Ultimatum-Spiels lassen sich unabhängig vom Design der einzelnen Studien gemeinsame grundlegende Tendenzen des Spielerverhaltens ersehen, die grob formuliert folgendermaßen lauten:

- Die häufigste vorgeschlagene Aufteilung ist  $(1/2 c, 1/2 c)$ .
- Die durchschnittliche Forderung des  $X$  liegt bei  $x = 2/3 c$ .
- Die Spieler  $Y$  sind bereit, Auszahlung zu opfern, um Spieler  $X$  für zu hohe Forderungen zu bestrafen.
- Spieler  $X$  fordern nur sehr selten den maximalen Betrag  $c - \varepsilon$ .

Die Aufteilungsregel „Gleichaufteilung“ wird also von den Spielern  $X$  am häufigsten bei den Vorschlägen angewandt. Angebote, die nach dieser Regel gebildet werden, werden „fast immer“ von den Spielern  $Y$  akzeptiert. Je stärker Vorschläge von diesem Aufteilungsverhältnis abweichen, desto häufiger lehnen Spieler  $Y$  sie ab. Diese Beobachtungen legen die Interpretation des Verhaltens in Ultimatum-Spielen mittels Normen nahe:

Es scheint eine Verhaltensnorm zu existieren, die verlangt, daß Spieler  $X$  ein faires Angebot macht. Spieler  $Y$  kann Spieler  $X$  für eine Normverletzung bestrafen. Die Bestrafung kostet Spieler  $Y$  allerdings etwas. Was ein faires Angebot ist oder von Spieler  $Y$  als solches angesehen wird und welche Kosten der Bestrafung Spieler  $Y$  gegebenenfalls bereit ist zu tragen, sind Fragen, die den Vorschlag von Spieler

ler  $X$  beeinflussen. Hält Spieler  $X$  die Gleichaufteilung für fair und erwartet er dies auch von Spieler  $Y$ , so kann es dennoch vorkommen, daß er in seinem Vorschlag von der Gleichaufteilung abweicht. Erwartet er, daß die maximal von Spieler  $Y$  übernommenen Bestrafungskosten geringer als  $1/2 c$  sind, ist es möglich, daß Spieler  $X$  für sich mehr als  $1/2 c$  fordert. Dies würde die durchschnittliche Auszahlung von  $2/3 c$  für  $X$  und  $1/3 c$  für  $Y$  erklären.

#### IV. Determinanten des Spielerverhaltens

Nachdem wir im vorigen Abschnitt einige allgemeine Beobachtungen zum Verhalten im Ultimatum-Spiel diskutiert haben, werden wir in diesem Abschnitt wichtige Einflußfaktoren mit ihren Wirkungen auf das Spielerverhalten darstellen. Auch hier zeigen wir nur Tendenzen auf und verweisen für genauere Aussagen auf die entsprechende Literatur. Dabei beschränken wir uns nicht nur auf das reine Ultimatum-Spiel, wie es oben vorgestellt wurde, sondern beziehen uns auch auf Arbeiten, die vom Ultimatum-Spiel abgeleitete Spielvarianten experimentell untersuchen.

##### *1. Höhe der Auszahlungen*

In vielen Experimenten, die einfache Verhandlungsspiele untersuchen, sind die Versuchspersonen Studenten, denen Auszahlungen in der Größenordnung des Lohns für eine halbe oder eine Stunde studentischer Aushilfstätigkeit zukommen. In Experimenten, in denen die Höhe der Auszahlungen variiert wurde, hat sich gezeigt, daß höhere Auszahlungen tendentiell zu Ergebnissen führen, die relativ näher an der spieltheoretischen Lösung liegen.

##### *2. Erfahrung*

Der Aspekt der Erfahrung der Spieler wird auf verschiedene Weisen modelliert. Einerseits werden Experimente durchgeführt, in denen Personen mehrfach Ultimatum-Spiele spielen, wobei die Partner oder auch die Rollen der Personen wechseln. Die Versuchspersonen lernen die Spielsituation dabei unter verschiedenen Bedingungen kennen. Es zeigt sich, daß Erfahrung nicht immer von Vorteil für den Erfolg in zukünftigen Verhandlungen ist. Wie gut ein Spieler seine Erfahrung nutzen kann, hängt von der Art seiner „Geschichte“ ab. Andererseits gibt es Experimente mit mehrstufigen Ultimatum-Spielen, in denen dieselben Spieler über mehrere Runden miteinander verhandeln. Dabei kann z. B. von Runde zu Runde der Betrag  $c$  schrumpfen. Bei dieser Variante haben beide Spieler die Möglichkeit, die Erwartungen und Ansprüche des anderen kennenzulernen. In Abschnitt VI. werden wir darauf genauer eingehen. Die dritte Form, Erfahrung durch das Alter der Versuchspersonen abzubilden, ist von Eckel und Grossman (1995) untersucht worden. Sie

haben ein „Punishment-Game“ spielen lassen, bei dem die Spieler *Y* auswählen konnten, ob sie einen größeren „Kuchen“ mit einem „bösen“ Spieler *X* oder einen kleineren „Kuchen“ mit einem „guten“ Spieler *X* teilen wollten. „Böse“ steht hier für habgierig oder unfair. Die Autoren haben festgestellt, daß ältere Mitspieler in geringerem Maße dazu neigen, Fairneß zu belohnen. Zur genaueren Untersuchung des Faktors Alter sind weitere Experimente nötig.

### *3. Wie haben die Spieler ihre Rollen erhalten?*

In vielen Experimenten werden die Rollen zufällig verteilt, so daß jede Versuchsperson mit der gleichen Wahrscheinlichkeit eine bestimmte Rolle erhält. Werden die Positionen in einem Spiel abhängig von einer erbrachten Leistung vergeben oder versteigert, führt dies bei den Spielern *X* zu höheren Forderungen für sich, die von den Spielern *B* auch akzeptiert werden (vgl. z. B. Güth und Tietz, 1990). Der gleiche Effekt ist von Klemisch-Ahlert (1996) in mehrstufigen Verhandlungen beobachtet worden.

### *4. Anonymität*

In Experimenten können verschieden Grade an Anonymität realisiert werden. In sogenannten Classroom-Experimenten befinden sich alle Teilnehmer in einem Raum, wissen aber nicht, mit wem sie zusammen ein Ultimatum-Spiel spielen. In (Computer-) Laboren können Situationen erzeugt werden, in denen jede Versuchsperson nichts über die Identität weiterer Teilnehmer erfährt. In einigen Experimenten wird außerdem eine doppelte Anonymität erzeugt, indem zusätzlich auf Anonymität zwischen Teilnehmern und Experimentatoren geachtet wird.

Eckel und Grossman (1996 a) haben in Diktator-Spielen die Wirkungen dieser unterschiedlichen Anonymitätsrahmen untersucht. (Das Diktator-Spiel unterscheidet sich vom Ultimatum-Spiel dadurch, daß Spieler *Y* keine Entscheidung zu treffen hat. Der Aufteilungsvorschlag von Spieler *X* wird ausgezahlt.) Sie stellen fest, daß Anonymität „gieriges“ Forderungsverhalten begünstigt.

### *5. Geschlecht*

Eckel und Grossman (1996 b) haben das Entscheidungsverhalten von Männern und Frauen im „Punishment-Game“ (siehe IV. 2.) verglichen. Die Kosten des Strafverhaltens wurden in diesem Experiment variiert. Die Autoren beobachteten das Strafverhalten der Teilnehmer abhängig von der Höhe der Strafkosten. Männer trafen häufiger prinzipielle Entscheidungen bezüglich ihres Strafverhaltens. Die Entscheidungen der Frauen hingen eher von den ökonomischen Parametern der Situation



ab und damit auch vom Preis des Strafens. Die Untersuchung läßt jedoch keine verallgemeinerte Aussage darüber zu, welche Gruppe häufiger straft.

### *6. Sozioökonomische und kulturelle Faktoren*

Roth et al. (1991) haben Ultimatum-Spiel-Experimente in Jerusalem, Ljubljana, Pittsburgh und Tokio durchgeführt. Übereinstimmend wurde beobachtet, daß der Modalwert der Angebote zwischen 40 % und 50 % des „Kuchens“ lag. Es waren jedoch leichte Unterschiede zwischen den Ergebnissen in den verschiedenen Städten feststellbar. In Jerusalem lag der Modalwert der Angebote bei 40 % und damit niedriger als in Pittsburgh, wo 50 % beobachtet wurden. Die vergleichsweise niedrigeren Angebote in Israel wurden von den Spielern Y dort akzeptiert.

Wir haben 1993 ein Ultimatum-Spiel-Experiment an der Tulane University in New Orleans durchgeführt. Die Teilnehmer waren 14 graduate students, die die erste Vorlesung eines Spieltheoriekurses besuchten. Die Studenten hatten also noch keine spieltheoretischen Lösungskonzepte kennengelernt. Die Positionen wurden zufällig zugeordnet. Bei  $c = \$ 10$  haben wir folgende Ergebnisse erhalten:

Die Spieler X forderten für sich \$ 9.50; 9.00; 9.00; 9.00; 8.00; 6.75; 6.10.

Alle bis auf einen Spieler Y akzeptierten die resultierenden Angebote. Ein Spieler lehnte den Aufteilungsvorschlag  $x = \$ 9.00$  und  $y = \$ 1.00$  ab.

Der Modalwert der Forderungen war 90 %, der Durchschnittswert 82 % von  $c$ .

In der nachfolgenden Diskussion hielten die meisten Teilnehmer die beobachteten Aufteilungsvorschläge für angemessen. Sie waren der Meinung, daß jemand, der die Rolle des Spielers X erlangt habe, wie auch immer, das Recht besitze, sie auszunutzen. Die Reflexion dieser von den üblichen Ergebnissen abweichenden Beobachtung warf die Frage auf, ob die Zusammensetzung dieser Studentengruppe durch besondere sozioökonomische Faktoren gekennzeichnet sein könnte. Von einigen Studenten war z. B. bekannt, daß sie aus recht wohlhabenden Familien stammten. Es wäre sicher lohnend, solche Faktoren genauer zu untersuchen.

## **V. Aufteilungsregeln**

In Ultimatum-Spielen und Diktatorspielen liegt die Größe des aufzuteilenden „Kuchens“ fest, d. h. sie hängt nicht vom Aufteilungsvorschlag ab. Im Kontrast dazu haben wir (Klemisch-Ahlert, 1996) mehrstufige Verhandlungsspiele betrachtet, in denen die Gesamtsumme der Auszahlungen nicht konstant war. Den Verhandlungen lagen Auszahlungstabellen zugrunde, die eine Transformationsrate von 1 : 2 zwischen den Verhandlungspartnern besaßen. Außerdem waren die Tabellen durch verschieden hohe maximale Auszahlungen für die beiden Spieler gekennzeichnet. Bei Abbruch der Verhandlungen wurde nichts ausgezahlt. Ein Spie-

ler bestand in diesem Experiment aus einer Gruppe von zwei Versuchspersonen. Die Personen in einer Gruppe konnten verbal kommunizieren. Ihre Diskussion wurde auf Tonband aufgezeichnet. Die beiden Gruppen haben ihre Verhandlung miteinander nicht verbal durchgeführt, sondern Angebote (Auszahlungsvorschläge aus der Tabelle) und Antworten (Zustimmung oder Ablehnung) wurden schriftlich auf Formblättern ausgetauscht.

Im Design des Experimentes wurden einige der in Abschnitt 4 diskutierten Faktoren variiert. Die Höhe der maximalen Auszahlung wurde systematisch geändert, und es wurden zwei Skalierungen der Tabellen (Faktor 1 und Faktor 2,5) untersucht. Die Positionen der Personen im Spiel wurden durch Zufall bestimmt oder abhängig von der individuell erreichten Punktzahl in einem Test in Mikroökonomie. Die zweite Variante sollte den Faktor Leistung einbeziehen. Als eine sozio-ökonomische Größe haben wir versucht, den Aspekt „Bedürftigkeit“ abzubilden, indem in einigen Spielen eine von beiden Gruppen nicht nur um ihre eigene Auszahlung verhandelte, sondern gleichzeitig um die Größe einer Spende für einen von allen beteiligten Versuchspersonen zuvor ausgewählten wohltätigen Zweck.

Aus den Tonbandaufzeichnungen ließen sich verschieden Anspruchsniveaus und teilweise auch deren Rechtfertigung auswerten. Die Versuchspersonen haben geplante Verhandlungsziele, als erreichbar angesehene Einigungen und niedrigste akzeptable Auszahlungen formuliert. Außerdem wurden Überlegungen zu den Ansprüchen der gegnerischen Gruppe angestellt.

In allen Spielen wurden recht bald zu Beginn der Verhandlung in den Gruppen über die geplanten Ziele gesprochen. Diese Pläne wurden im Verlauf der Verhandlung selten neu diskutiert, sondern es wurden andere Arten von Anspruchsniveaus formuliert. Daher haben sich die geplanten Verhandlungsziele zur verlaufsunabhängigen Auswertung der Verhandlungskonflikte angeboten. Wir haben nachgewiesen, wie diese Ziele von den verschiedenen oben erwähnten Aspekten des Rahmens der jeweiligen Spielsituationen abhängen.

Es gibt eine bestimmte Menge von Aufteilungsregeln, die die Versuchspersonen bei ihren Zieldiskussionen in Erwägung zogen oder anwendeten. Die erste Regel lautet: „gleiche Auszahlungen für alle“, eine Regel, die, wie wir oben gesehen haben, im Ultimatum-Spiel eine faire Aufteilung charakterisiert. Weitere Regeln basieren auf Proportionalitätskonzepten: „Auszahlungsverhältnis beider Gruppen = Verhältnis der maximalen Auszahlungen im individuell rationalen Bereich der Auszahlungstabelle“. Der individuell rationale Bereich ist durch diejenigen Auszahlungskombinationen definiert, bei denen kein Teilnehmer einen Verlust macht. Bei einer weiteren Proportionalitätsregel wird das Kriterium der individuellen Rationalität nicht angewandt, sondern folgende Proportion gesucht: „Auszahlungsverhältnis = Verhältnis der maximalen Auszahlungen der einzelnen Gruppen über die gesamte Auszahlungstabelle“. Eine dritte, seltener diskutierte Regel definiert das Auszahlungsverhältnis entsprechend der Transformationsrate der Tabelle (1:2).

Kollektive Effizienzgedanken führten zu der Suche nach Einigungsvorschlägen, die die Summe der Auszahlungen aller beteiligten Personen in einem Spiel maximierten. Da solche Vorschläge in der Tabelle nur bei sehr ungleichen Gewinnaufteilungen zwischen den Gruppen zu finden waren und Nebenabsprachen nicht möglich waren, wurden diese Vorschläge nicht realisiert.

In den Spielen, die den Aspekt der Bedürftigkeit einschlossen, wurde das Argument der minimalen Größe einer Spende beobachtet. Diese Regel läßt sich in Form einer unteren Schranke für eine Auszahlung generalisieren.

## VI. Welche Regeln wenden die Spieler an?

Für die Formulierung der geplanten Verhandlungsziele durch die Versuchspersonen ist der Rahmen der Verhandlungssituation und die Rolle der jeweiligen Person in dem Spiel von Bedeutung. Abhängig von den ökonomischen und ethischen Aspekten der Verhandlungssituation „sichten“ die Teilnehmer eine Teilmenge von Regeln aus der oben dargestellten Gesamtmenge. Diese Regeln gehören zu Aufteilungsnormen, die die Personen für gültig oder anwendbar halten. Sie berechnen ihre und die gegnerische Auszahlung, die zu dieser Regel „paßt“ und auf der Auszahlungstabelle zu finden ist. Häufig runden sie bei der Anwendung der Proportionalitätsprinzipien zu ihren Gunsten. Aus den in Betracht gezogenen Regeln wählen die Versuchspersonen diejenige aus, die ihnen die größte Auszahlung zuordnet, die also für sie am günstigsten ist. Das geplante Ziel entspricht dann der zu dieser Regel gehörenden Auszahlung.

Für die „schwächere“ Gruppe in unseren Spielen (z. B. die Gruppe mit der geringeren maximalen Auszahlung) bedeutet dies, daß das Verhandlungsziel typischerweise durch „gleiche Auszahlungen für alle“ definiert wird. Die „stärkere“ Gruppe wählt dasjenige Proportionalitätsprinzip bezogen auf die maximalen Auszahlungen, das ihren Mitgliedern die größte Auszahlung gewährt. Die gewählten Regeln werden für fair oder angemessen gehalten. Die Versuchspersonen bemerken aber im Verlauf der Verhandlung, ob ein Zielkonflikt zwischen den Parteien besteht und reagieren darauf mit einer Anpassung ihrer Vorstellungen über die Erreichbarkeit von Auszahlungen.

In den von uns durchgeführten Experimenten ist das Verhandlungsergebnis jeweils ein Kompromiß aus den Zielformulierungen der beiden verhandelnden Gruppen. (Auf den Prozeß der wechselseitigen Konzessionen und den diesen zugrundeliegenden Regelmäßigkeiten soll hier nicht eingegangen werden.) Auf der Basis des deskriptiven Ansatzes entwickeln wir im zweiten Teil der oben zitierten Arbeit ein neues normativen Lösungskonzept für Verhandlungssituationen, das axiomatisch charakterisiert wird. Dieses Lösungskonzept besitzt eine hohe Prognosequalität für die betrachtete Art von Verhandlungssituationen.

## VII. Schlußbemerkungen

In der in Abschnitt VI. skizzierten deskriptiven Theorie bleibt die Frage offen, wie die Menge der betrachteten Aufteilungsregeln von den Versuchspersonen abgegrenzt wird. Welche Regeln werden als anwendbar, der Situation angemessen angesehen? Welche Normen werden befolgt? Welche Verhaltensweisen werden als Normverletzung interpretiert? Nur wenn für jede Person diese Abgrenzung bekannt ist, läßt sich die oben dargestellte Theorie anwenden. Für das Ultimatum-Spiel haben wir die Regel „gleiche Auszahlung für alle“ und die Regel, nach der der vorschlagende Spieler *X* fast den gesamten „Kuchen“ bekommt, diskutiert. Nur wenige Spieler *X* halten die zweite Regel für angemessen. Fast alle orientieren sich an der Norm der Gleichaufteilung. Das Strafverhalten der Spieler *Y* zeigt, daß auch sie die Norm der Gleichaufteilung für angemessen halten und abweichendes Verhalten der Spieler *X* bestrafen.

Bei komplexeren Verhandlungen ist die Menge der denkbaren Regeln vielfältiger. Die Auswahl der in Betracht gezogenen Regeln, der Normen, den man in der gegebenen Situation gehorchen sollte, hängt unter anderem von den Determinanten ab, die wir in Abschnitt 4 diskutiert haben. Dieses Problem eröffnet ein Feld für weitere experimentelle Studien, die zum Ziel haben, entsprechend komplexere deskriptive Verhandlungstheorien zu entwickeln.

## Literatur

- Camerer*, Colin / *Thaler*, Richard H., 1995: Anomalies. Ultimatums, Dictators and Manners, *Journal of Economic Perspectives* 9, S. 209 – 219.
- Eckel*, Catherine C. / *Grossman*, Philip J., 1996 a: The relative Price of Fairness: Gender Differences in a Punishment Game, *Journal of Economic Behavior and Organization* 30, S. 143 – 158.
- 1996 b: Altruism in Anonymous Dictator Games. *Games and Economic Behavior* 16, S. 181 – 191.
- Güth*, Werner, 1995: On Ultimatum Bargaining Experiments – A Personal Review, *Journal of Economic Behavior and Organization* 27, S. 329 – 344.
- Güth*, Werner / *Schmittberger*, Rolf / *Schwarze*, Bernd, 1982: An Experimental Study of Ultimatum Bargaining, *Journal of Economic Behavior and Organization* 3, S. 367 – 388.
- Güth*, Werner / *Tietz*, Reinhard, 1990: Ultimatum Bargaining Behavior. A Survey and Comparison of Experimental Results, *Journal of Economic Psychology* 11, S. 417 – 449.
- Klemisch-Ahlert*, Marlies, 1996: Bargaining in Economic and Ethical Environments. An Experimental Study and Normative Solution Concepts, Berlin / Heidelberg.

- Roth, Alvin E.*, 1995: Bargaining Experiments, in: Kagel, J. und A. E. Roth, eds., Handbook of Experimental Economics, Princeton.
- Roth, Alvin E. / Prasnikar, Vesna / Zamir, Shmuel / Okuno-Fujiwara, Masahiro*, 1991: Bargaining and Market Behavior in Jerusalem, Ljubljana, Pittsburgh and Tokyo: An Experimental Study, *American Economic Review* 81, S. 1068 – 1095.



# **Globalisierung, Verhaltensnormen und wirtschaftlicher Wohlstand**

Von Alois Wenig

## **I. Problemstellung**

Für die Europäer ist die Globalisierung des Wirtschaftens kein neues Phänomen. Schon das römische Weltreich umfaßte viele Völker und Kulturen, deren Kaufleute in regem Austausch miteinander standen. Im mittelalterlichen Wirtschaftskosmos bestanden Kontakte nicht nur zwischen den Ländern der Christenheit, sondern weit hinein nach Afrika und Asien. Die Neuzeit schließlich brachte – aus europäischer Sicht – die Erschließung und Kolonisierung aller übrigen Kontinente mit der Folge zunehmender wirtschaftlicher Verflechtung des gesamten Globus. Im 19. Jahrhundert gab es schließlich keinen Winkel der Erde mehr, mit dem Europa nicht in wirtschaftlichem Kontakt stand.

Neu an der Globalisierung heute ist allerdings das Ausmaß, in dem sie stattfindet. Während früher die Betätigung an Auslandsmärkten den Spezialisten im Import- und Exportgeschäft vorbehalten war, liefert heute jedes mittelständische Unternehmen in eigener Regie überall hin und es bezieht auch selbst aus allen Winkeln der Erde. Große Unternehmen betreiben Produktionsstätten weltweit. Aber nicht nur die Kaufleute agieren global. Die modernen Verkehrsmittel verteilen wöchentlich Millionen und Abermillionen Touristen über den gesamten Erdball. Jedermann kann jederzeit fast überall seinen Urlaub verbringen, so daß viele Menschen zumindest aus den reichen Ländern die Weltkugel aus persönlicher Anschauung kennen. Schließlich wird man bei der Globalisierung auch an die Migrantenströme denken müssen, die heute trotz der Einwanderungsbarrieren der Industrieländer die Qualität von Völkerwanderungen erreichen.

Die weltweite Vernetzung wirtschaftlicher Vorgänge, die wir Globalisierung nennen, hat einen Grad erreicht, der im Vergleich zu früher einen Qualitätssprung beinhaltet. Der mögliche Kontakt zu Kooperationspartnern auf dem ganzen Erdball eröffnet dabei Chancen zur Zusammenarbeit, die sich – wenn sie ergriffen werden – in Wohlstandssteigerungen für alle Beteiligten ummünzen lassen. Andererseits aber sollte man auch die Reibungsverluste nicht unterschätzen, wenn fremde Welten aufeinanderstoßen. Mitglieder verschiedener Kulturkreise werden von ganz unterschiedlichen Verhaltensnormen geprägt, woraus inkompatible Verhaltensweisen resultieren können. Der Vorteil, den man sich aus einer Transaktion mit einem



Partner aus einem fremden Winkel der Erde erhofft, kann sich dabei durchaus schnell in einen unerwarteten Verlust verkehren. Manches grenzüberschreitende Joint Venture endete im Desaster, weil die Beteiligten von unterschiedlichen Verhaltenserwartungen ausgegangen waren. Schon der ganz normale grenzüberschreitende Warenverkehr kann kafkaeske Züge annehmen, wenn die gegenseitigen Erwartungen über die jeweils zu erbringenden Leistungen enttäuscht werden.

Im Folgenden soll untersucht werden, ob und in welchem Umfang die Globalisierung die Möglichkeiten der Zusammenarbeit im Bereich des Wirtschaftens erhöht und welche Wohlstandswirkungen sich daraus vermutlich ergeben. Wohlstandsgewinne durch bessere Arbeitsteilung können durch Reibungsverluste bei der Kollision von Verhaltensnormen aber auch verhindert werden. Durch den Zusammenstoß von Verhaltensnormen werden die Normen sich aber auch selbst verändern, so daß die Globalisierung ein kraftvoller Motor des sozialen Wandels sein könnte. Werden sich dabei die Normen weltweit angleichen oder werden wir auf Dauer mit der Koexistenz unterschiedlicher Normensysteme konfrontiert sein? Nach welchen Prinzipien wird sich der durch die Globalisierung vorangetriebene soziale Wandel vollziehen?

## II. Verhaltensnormen als Institutionen des Wirtschaftens

Für die Analyse des Globalisierungsprozesses ist es nützlich, einige allgemeine Überlegungen zur Rolle der Verhaltensnormen im Wirtschaftsleben vorzuschicken.

Normen steuern in einem hohen Grade als Gebote oder Verbote unsere Handlungsmöglichkeiten. Sie sind festgelegt durch Gesetz oder andere Formen der öffentlicher Normenfestlegung (Richtersprüche, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften u.ä.), durch allgemeinen sozialen Konsens („Man zieht zum Grüßen den Hut“) sowie durch Vereinbarungen innerhalb bestimmter Personengruppen. Während öffentlich gesetzte Normen meist allgemeingültig sind, gelten explizit oder stillschweigend vereinbarte Normen meist nur für den Personenkreis, der zu erkennen gibt, daß er den Konventionen zustimmt.. Letzteres gilt beispielsweise für die unter Kaufleuten üblichen Geschäftsusancen, denen man sich beugt, indem man entweder ausdrücklich oder durch konkludentes Handeln zustimmt.

Soweit Normen von einem gewissen räumlichen und zeitlichen Beharrungsvermögen sind, nennen wir sie Institutionen.<sup>1</sup> Von den Institutionen unterscheiden wir die Moden, die als Verhaltensweisen zwar allgemein akzeptiert werden, die aber

---

<sup>1</sup> In der Literatur wird gelegentlich jede Art von Spielregel – sei sie individuell vereinbart oder generell gültig – als *Institution* bezeichnet (siehe beispielsweise D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge (England) 1990, S. 3). Diese Begriffsbildung ist für unsere Zwecke zu allgemein und wird im folgenden nicht benutzt.

nur von vorübergehender Gültigkeit sind. Beide, Moden und Institutionen, definieren Spielregeln des menschlichen Zusammenlebens, die jedem einen Handlungsspielraum vorgeben, innerhalb dessen er sich bewegen kann. Ein Durchbrechen dieses Spielraums wird von der Gesellschaft mit Sanktionen geahndet, die bei einem Verstoß gegen Institutionalisiertes gewöhnlich heftiger ausfallen als bei einer Mißachtung von Moden. Für den Einzelnen stellt sich immer wieder die Frage, ob er die Verhaltensnormen beachten soll. Der gezielte Regelverstoß stellt dabei immer auch eine Option dar.

Wenn institutionelle Aspekte bei der Untersuchung der Globalisierung von hervorgehobener Bedeutung sind, dann erweist sich die konventionelle Wirtschaftstheorie als ein sperriges Analyseinstrument. Die Volkswirtschaftslehre berücksichtigt die institutionellen Restriktionen, mit denen die Akteure bei ihren Entscheidungen im Wirtschaftsleben konfrontiert sind, nur sehr unvollkommen. Nehmen wir als Beispiel die Konsumtheorie. In ihr tritt ein seinen Nutzen maximierender Verbraucher auf, der als einzige Nebenbedingung seine Budgetbeschränkung beachten muß. Aus eigener Erfahrung wissen wir natürlich, daß wir als Konsumenten in der Realität einer Vielfalt von Konsumzwängen unterliegen, deren Nichtbeachtung unangenehme Sanktionen durch die Gesellschaft zur Folge hat. Die Wahlhandlungen von Konsumenten sind eben keine reinen Geschmacks- und Budgetprobleme. Jeder muß ein seiner beruflichen und sozialen Stellung entsprechendes Konsumverhalten an den Tag legen, will er nicht vielfältig benachteiligt werden. Ein Bankangestellter darf beispielsweise, auch wenn es ihm gefallen würde, nicht wie ein Punk gekleidet am Arbeitsplatz erscheinen. Die Bank würde schnell einen Weg finden, ihn zu entlassen. Andererseits wiederum ist die Budgetbeschränkung, an der die Wirtschaftstheorie so eisern festhält, in der Praxis gar nicht so bindend. Es gibt Leute, die die Budgetbeschränkung systematisch verletzen, um andere zu Hilfeleistungen zu veranlassen.

Es hat immer wieder den Versuch gegeben, das Institutionelle in der Analyse wirtschaftlicher Prozesse stärker zu berücksichtigen. Besonders ausgeprägt findet man dieses Bemühen bei den amerikanischen Institutionalistinnen und bei der historischen Schule in Deutschland. Was aber lernen wir über das Funktionieren einer Marktwirtschaft bei der Lektüre der Arbeiten eines Gustav von Schmoller, dem Begründer der Neueren Historischen Schule, oder eines Thorstein Veblen, dem prominentesten Vertreter der amerikanischen Institutionalistinnen?<sup>2</sup> Die Arbeiten der beiden vermitteln viele Details über Wirtschaft und Gesellschaft, lehren uns aber

---

<sup>2</sup> Als wichtigste Arbeiten von *Gustav von Schmoller* (1838–1917) seien genannt: *Zur Geschichte der deutschen Kleingewerbe im 19. Jahrhundert: Statistische und nationalökonomische Untersuchungen*. Halle 1870. *Grundriß der allgemeinen Volkswirtschaftslehre*. 2 Bände. München und Leipzig 1900 und 1904. Bei *Thorstein Veblen* (1857–1929) sind es insbesondere folgende Bücher, die ihn zum prominenten Vertreter des amerikanischen Institutionalismus haben werden lassen: *The Theory of the Leisure Class*. New York 1899. *The Theory of the Business Enterprise*. New York 1904. *The Place of Science in Modern Civilization*. New York 1919.

keine Einsichten über die Funktionsgesetze von Märkten. Es ist eine Schwäche und zugleich eine Stärke der modernen Wirtschaftstheorie, die institutionellen Rahmenbedingungen des Wirtschaftens weitgehend zu vernachlässigen. Dies erlaubt in der Theorie die Reduktion komplexer Zusammenhänge auf Strukturen, über die noch generalisierende Aussagen möglich sind. Aus den Modellen der traditionellen Wirtschaftstheorie kann man etwas erschließen, während die dürftigen Ergebnisse der Historischen Schule zeigen, daß man schnell in einen nichtssagen-den Brei von Einzelheiten verschwinden kann, wenn man aus Gründen der „Realitätsnähe“ zu viele institutionelle Details zu verarbeiten versucht.

Im Rahmen der „Neuen Institutionenökonomik“ scheint ein sinnvoller Kompromiß zwischen Überfrachtung der Theorie mit institutionellen Nebenbedingungen und deren weitgehender Abwesenheit gefunden worden zu sein. Der neue Ansatz vermeidet den Fehler der Historischen Schule, wegen einer zu realitätsnahen Beschreibung der institutionellen Rahmenbedingungen auf eine modellhafte Analyse ökonomischer Vorgänge ganz verzichten zu müssen. Die neue Institutionenökonomik bleibt der Idee des Gedankenexperiments als einer Methode zur Untersuchung wirtschaftlicher Tatbestände treu, gibt institutionellen Arrangements aber mehr Gewicht als bisher. Der neue Ansatz versucht sogar mit Erfolg, die Modellanalyse für die Erklärung der Entstehung von Institutionen nutzbar zu machen.<sup>3</sup>

Der ökonomisch interessanteste Aspekt der Globalisierung ist ihre Wirkung auf die herrschenden Institutionen und die daraus resultierenden Konsequenzen. Es bietet sich daher an, Überlegungen aus dem Bereich der neuen Institutionenökonomik heranzuziehen, um die mit der Globalisierung zusammenhängenden Fragen zu erörtern.

Als Verhaltensrestriktionen gehen die institutionellen Arrangements in die Entscheidungsprozesse der Akteure ein und prägen so das wirtschaftliche Verhalten. Auf diese Weise nehmen die Institutionen maßgeblichen Einfluß auf die Allokation und die Verteilung der Güter und mehrten oder mindern dadurch den Wohlstand in einer Gesellschaft. Wer die Institutionen kontrolliert, kann das Ergebnis des Wirtschaftens zu seinen Gunsten verändern, denn es sind gerade die institutionellen Arrangements, die schon a priori die Verteilung der erwirtschafteten Güter weitgehend festlegen. Es ist deshalb nicht erstaunlich, daß alle Streitfragen im Wirtschaftsleben, wenn sie denn Bedeutung haben, Auseinandersetzungen um die einzuhaltenden Spielregeln sind. Wenn die das Verhalten der Akteure determinierenden Verhaltensnormen erst einmal feststehen, ist auch das wirtschaftliche Ergebnis für die Beteiligten weitgehend absehbar.

Neben ihrer Rolle, die Allokation und die Verteilung zu steuern, haben die institutionalisierten Verhaltensnormen eine weitere wichtige Funktion: sie helfen den Akteuren, das für sie drückende Problem der Unsicherheit zu meistern. Die Un-

---

<sup>3</sup> Einen guten Überblick über die neueren Entwicklungen auf dem Gebiet der Institutionenökonomik gibt das vor kurzen erschienene Buch von *Rudolf Richter* und *Erik Furobotn*, *Neue Institutionenökonomik* (Tübingen 1996).

sicherheit ist in der Realität von anderer Qualität als diejenige, mit der der homo oeconomicus in der Wirtschaftstheorie zu tun hat. Der rational handelnde Mensch in der Wirtschaftstheorie kennt das Entscheidungsmodell, das er anzuwenden hat und er kann sich die für seine Entscheidungen relevanten Informationen beschaffen. Unsicherheit tritt für ihn in der Form objektiver oder subjektiver Wahrscheinlichkeiten über die künftigen Zustände der Welt auf. Diese Zustände lassen sich erschöpfend beschreiben, so daß sich ihre Wahrscheinlichkeiten zu eins aufaddieren. Der homo oeconomicus muß dennoch ein pffiffiges Kerlchen sein, denn sein Schöpfer, der professionelle Volkswirt, hat ihm die Lösung einer intellektuell anspruchsvollen Aufgabe als Optimierungsproblem übertragen.. Bei gutem Ausgang kann der homo oeconomicus das logische Puzzle aber bewältigen, da sein Schöpfer – der Ökonom – sein eigenes Licht nicht unter den Scheffel stellen möchte.

Den realiter entscheidenden Menschen plagen solche logischen Herausforderungen kaum. Er hat es einerseits sehr viel schwerer, andererseits aber auch wieder leichter. Er hat es schwerer, weil er weder weiß, wie die künftigen Zustände der Welt überhaupt beschaffen sein könnten, noch wie große die Wahrscheinlichkeiten für denkbare Szenarios sind. Schon gar nicht kennt er das „richtige“ Entscheidungsmodell. Der mittlerweile fast vergessene englische Ökonom G. L. S. Shackle hat in seinen Arbeiten zur Unsicherheitstheorie dem Rechnung getragen, indem er die Unterscheidung zwischen Unsicherheit und Risiko eingeführt hat.<sup>4</sup> Risiko liegt vor, wenn in einer Entscheidungssituation die möglichen Zustände der Welt bekannt und mit objektiven oder subjektiven Wahrscheinlichkeiten versehen werden können. Bei Unsicherheit gibt es weder eine annähernde Beschreibung der möglichen Szenarios, die die Zukunft bringen könnte, noch gibt es Informationen über die Wahrscheinlichkeiten, mit denen künftige Ereignisse eintreten werden. Bei Unsicherheit im Shackleschen Sinne kennt der Akteur deshalb auch das „wahre“ Modell nicht, das er seinen Entscheidungen zugrundlegen könnte. Manchmal kommt es schließlich sogar noch vor, daß die Akteure gar nicht wissen, was sie wollen (Verkäufer können ein Lied davon singen!).

Der Mensch im Alltagsleben ist mit aller Wucht der Shackleschen Unsicherheit ausgesetzt und ist dennoch nicht auf verlorenem Posten. Wenn er Entscheidungen von einer gewissen Regelmäßigkeit zu treffen hat, ist er von einem Kranz von Verhaltensnormen umgeben, die ihm kaum noch eine große Wahl lassen. In vielen Fällen schränken die Normen seine Wahlfreiheit so weit ein, daß ihn der verbleibende Rest an Entscheidungsfreiheit nicht mehr sonderlich belastet. Solange er sich innerhalb der institutionellen Vorgaben bewegt, hat der Mensch getan was er konnte, denn er hat getan, was er mußte.

Die Institutionen wirken in einer Gesellschaft wie die ‚Regeln eines Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit‘. Wer sich an sie hält, ist gegen die schlimmsten Überraschungen in der Zukunft geschützt, und er kann über das Verhalten derer, die dem Verein beitreten, einigermaßen genaue Prognosen abgeben. Je enger die

---

<sup>4</sup> G. L. S. Shackle, *Expectations in Economics*. Cambridge (England), 1949.

Maschen des institutionellen Netzes gezogen sind, desto sicherer fühlen sich die Menschen gegen die Unbill der Zukunft gewappnet. Dies ist wohl der Grund, warum viele Gruppierungen in der Gesellschaft an institutionellen Arrangements oft auch dann noch festhalten wollen, wenn sie für sie offensichtlich nachteilig sind. An nichts trägt der Mensch schwerer als an der Unsicherheit.

Der Verhaltenspsychologe R. A. Heiner hat schon 1983 in einem bemerkenswerten Artikel darauf hingewiesen, daß das menschliche Verhalten weitaus weniger flexibel und leichter prognostizierbar ist, als das Verhalten vieler hochentwickelter Tiere.<sup>5</sup> Er nimmt dies als Indiz für eine starke Regelgebundenheit menschlicher Handlungen. Das Netz der Institutionen kann so engmaschig sein, daß sich im wirtschaftlichen, wie auch im allgemein gesellschaftlichen Leben Entscheidungsprobleme in regelmäßig wiederkehrenden Situationen auf Nebensächlichkeiten reduzieren können. Der schon erwähnte Bankangestellte kann wählen zwischen einem braunen, einem blauen oder einem grauen Anzug wenn es um seine Berufskleidung geht.

Die institutionalisierten Verhaltensnormen helfen den Menschen also, die Unsicherheit zu bewältigen. Wer sich nicht an den institutionellen Rahmen hält, wer also im richtigen Leben wirklich zu optimieren versucht wie der homo oeconomicus, der tritt schnell aus dem Normenkorsett heraus. Er ist in seinem Verhalten nicht mehr so einfach prognostizierbar wie der genormte Typ und kommt auch leichter in Konflikt mit seinen Mitspielern, weil er nicht mehr ohne weiteres berechenbar ist. Ihm winken allerdings auch Chancen, die der durch Normen in seinem Verhalten geprägte Mensch nicht wahrnehmen kann oder nicht wahrzunehmen will.

### **III. Institutionenbildung, Globalisierung und wirtschaftlicher Wohlstand**

Verhaltensnormen sind selbst dann nicht von universeller Gültigkeit, wenn sie sich als Institutionen etablieren konnten. Sie unterliegen einem ständigen Anpassungsprozeß, der allerdings gewöhnlich langsam abläuft. Nur in Revolutionszeiten gibt es abrupte Brüche im Normensystem der Gesellschaft. Revolutionen aber sind selten. Nach ihnen verfestigen sich die Spielregeln des menschlichen Zusammenlebens wieder und ändern sich dann im Zeitablauf nur noch in mehr oder weniger kleinen Portionen.

Auch wenn sie keine Revolution verursacht, so ist die Globalisierung doch eine mächtige Triebfeder des institutionellen Wandels, weil sie die Menschen zwingt, lang eingeübte Verhaltensweisen aufzugeben. Im Bereich des Wirtschaftens beispielsweise bricht die Globalisierung Märkte auf, weil nicht mehr haltbare Marktzugangsbeschränkungen fallen. Die Geschwindigkeit der Marktreaktionen nimmt mit der Geschwindigkeit der Transportmittel und der Informationsübertragung zu.

---

<sup>5</sup> Ronald A. Heiner, The Origin of Predictable Behavior. American Economic Review. Vol. 83. No. 4. September 1983, S. 564 ff.

Wer erfolgreich ist, findet wegen der Allgegenwart aktueller Informationen schneller als früher erfolgreiche Nachahmer. Derartige beispielhaft aufgeführte Vorgänge zeigen, daß die Globalisierung Eingeebtes einem Veränderungsdruck unterwirft, der einen institutionellen Wandel erzwingt.

Der durch die Globalisierung ausgelöste institutionelle Wandel wird durch verschiedene Faktoren vorangetrieben. Bei formalisierten Verhaltensregeln ist ein Netz von Organisationen (Parlamente, Regierungen, Gerichte, Bürokratien, halbstaatliche Einrichtungen wie etwa Kammern u. a. m.) für die Fortentwicklung des Institutionensystems zuständig. Für die informellen Regeln gibt es keine einzelne Person oder Organisation, unter deren Regie sich die Änderung vollzieht. Informelle Regel entstehen durch „learning by doing“, das zu einem unausgesprochenen, aber tatsächlich praktizierten sozialen Konsens führt.

Während man zu Goethes Zeiten noch in wohligem Erschauern vom Lehnssessel aus erleben konnte, wenn „in der fernen Türkei die Völker aufeinander schlugen“, so ist im Zeitalter der Globalisierung eine kriegerische Auseinandersetzung irgendwo auf der Welt ein Ereignis, das nicht nur bestenfalls die hohe Politik berührt, sondern das unmittelbare Folgen für jeden nach ziehen kann. Die Devisen- und Wertpapiermärkte reagieren blitzschnell mit Konsequenzen zum Beispiel für die Vermögensbestände, die Import- und Exportströme, die Arbeitsmärkte und die Finanzierungsbedingungen. Die Jugoslawienkrise wurde wegen der Kriegsflüchtlinge zu einem innenpolitischen Thema in Deutschland. Globale Ereignisse erzwingen von den zuständigen Instanzen Änderungen der bisherigen Spielregeln. Man denke nur an die Verschärfung des Asylrechts in Deutschland, die von den globalen Katastrophen und ihren Wirkungen regelrecht erzwungen wurde.

Ein besonders anschauliches Beispiel für die von der Globalisierung dem Gesetzgeber aufgezwungene Regeländerung ist das Steuerrecht. Die Möglichkeit vom heimischen Telefon oder Computer aus Finanzanlagen zu beliebigen Finanzzentren weltweit zu transferieren, lädt zur Steuervermeidung und zur Steuerhinterziehung ein. Das Spiel zwischen dem Steuergesetzgeber und den Finanzämtern einerseits und dem unwilligen Steuerzahler gleicht dem bekannten Lauf zwischen Hase und Igel. Ehe der Gesetzgeber ein Steuerschlupfloch gestopft hat, hat der Steuerhinterzieher längst ein anderes entdeckt. Die Globalisierung erzwingt die permanente Regelanpassung, die für den Fiskus eine Sysphosarbeit darstellt.

Eine häufige Ursache von Regeländerungen ist der gezielte Regelverstoß durch die Beteiligten. Die illegalen Praktiken der Steuerhinterzieher sind dafür ebenso ein Beispiel wie die Sitzblockaden der Atomkraftgegner, die zwar gegen geltendes Recht verstoßen, die den Staat aber trotzdem veranlassen, seine Atompolitik anzupassen. Bei einem gezielten Regelverstoß wägen die Akteure die für sie negativen Konsequenzen ihres Handelns gegen die Vorteile ab, die sie von der von ihnen erzwungenen Regeländerung erwarten.

Die absichtliche Mißachtung von Regeln zur Abänderung getroffener Vereinbarungen oder lang geübter Usancen ist aber auch ein probates Mittel, um nicht



formalisierte Institutionen zu eigenen Gunsten zu verändern. In diesem Fall richtet sich die Nichtbeachtung der Normen nicht gegen den Staat, sondern gegen bisherige oder potentielle künftige Kooperationspartner. Anstatt in Verhandlungen über neue Spielregeln einzutreten, werden die alten ignoriert. Neue Praktiken werden einseitig propagiert und es wird im Versuch getestet, wie weit mögliche Kooperationspartner dagegen Widerstand leisten. Ein Zurückweichen bedeutet über kurz oder lang, daß sich neue Regeln etablieren konnten.

Die im Zuge der Globalisierung zu beobachtende hohe Wanderungsbereitschaft der Arbeiter aus ärmeren in reichere Länder hat nach dem Fall der Grenzen zum ehemaligen Ostblock die Verhältnisse auf einigen Segmenten des Arbeitsmarkts in Deutschland grundlegend verändert. Besonders betroffen waren die Arbeitsmärkte für Bauarbeiter, auf denen plötzlich ein großes Angebot an qualifizierten Arbeitern von jenseits der Grenzen zur Verfügung stand. Mit legalen Mitteln (Beschäftigung ausländischer Subunternehmer) und mit illegalen Methoden (Schwarzarbeit) wurde in kurzer Zeit das inländische Tarifgefüge ausgehebelt und die Institution Tariflohn zu Grabe getragen. Das Tarifikartell von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden zerbrach und es entstand eine Marktstruktur des Wettbewerbs, die mit dem bisherigen bilateralen Monopol nichts mehr gemeinsam hatte.

Der Regelverstoß als Vehikel des institutionellen Wandels wird aber auch von den Staaten selbst praktiziert. Ein gutes Anschauungsmaterial dafür liefert das Verhalten der USA. Beim Ringen um institutionelle Arrangements im Rahmen der Welthandelsorganisation oder bei der Entwicklung international gültiger Umweltstandards ignorieren die USA sehr schnell Regeln, wenn sich diese als unvorteilhaft für das Land erweisen. Andererseits sind sie durchaus bereit, ihre Kooperation gegenüber denen aufzukündigen, die für die USA günstige Arrangements nicht hinnehmen wollen. Als ein Land, auf dessen Kooperation die meisten anderen Länder ungern verzichten wollen, gelingt es den USA immer wieder, die glaubwürdige Drohung eines Endes der Zusammenarbeit so einzusetzen, daß letztlich die für das Land angestrebten Regeln vereinbart werden. Die Drohung, die Kooperation aufzukündigen, ist glaubwürdig, da sich die USA bei Entzug der Kooperation selbst nur wenig Schaden beifügen.

Die Globalisierung übt sowohl auf dem Weg über die staatlichen Instanzen, als auch über gezielte Regelverstöße einen Druck auf das herrschende Institutionensystem aus. Beide Quellen des institutionellen Wandels haben ihre Ursache in der Erweiterung des Handlungsspielfelds, den die Globalisierung den Teilnehmern am Wirtschaftsleben eröffnet. Der Bauunternehmer hat nach dem Fall der Ostgrenzen plötzlich ganz andere Wahlmöglichkeiten am Arbeitsmarkt. Der Anleger kann durch die weltweite Vernetzung der Finanzmärkte viel leichter als früher dem Fiskus ausweichen. Das produzierende Gewerbe kann im Zeitalter des weltumspannenden Transports die Produktionsstätten weit weg vom Stammhaus errichten. Dabei ergibt sich für eine Seite ein Vorteil, den wahrzunehmen man sich von den bisherigen institutionellen Arrangements entfernen muß, gegebenenfalls unter Inkaufnahme von Sanktionen.



Die durch die Globalisierung ausgelöste Beschleunigung des institutionellen Wandels birgt für den wirtschaftlichen Wohlstand Chancen und Risiken. Spätestens seit Ricardo wissen wir, daß die Erweiterung der Kooperationsmöglichkeiten über die nationalen Grenzen hinweg Wohlstandsgewinne ermöglicht. Die Globalisierung erlaubt einen Grad der internationalen Arbeitsteilung und damit einen Wohlstandszuwachs, der gegenüber früheren Perioden einen Quantensprung bedeutet. Nicht zu unterschätzen ist aber daneben der Druck auf verkrustete Marktverhältnisse im Inland. Durch die Globalisierung werden Monopolpositionen aufgebrochen, weil es vermehrt auch Marktpartner jenseits der Grenzen gibt, die eine Alternative zu den bisherigen inländischen Anbietern oder Nachfragern darstellen. Wettbewerb schafft Markteffizienz, erhöht über den Druck zu Kostensenkungen die Produktivität, spornet zur technischen Verbesserung der Produkte an und verbessert die Marktrente. Dies sind Vorgänge, die sich in mehr Wohlstand niederschlagen. Durch die von der Globalisierung ausgelöste Änderung des institutionellen Gefüges nimmt aber nicht nur die Größe des Kuchens zu, es ändert sich auch die Aufteilungsregel. Man denke an das Beispiel mit den Löhnen am Bau. Niedrigere Löhne dort verschieben die Einkommensposition der Bauarbeiter zu deren Ungunsten. Nach dem Ende des Tarifkartells gelingt es den Gewerkschaften nicht mehr, das Lohnniveau zu halten. Nutznießer sind, neben den Bauunternehmungen, vor allem die Käufer von Bauleistungen. Die Globalisierung vermag also vielleicht Wohlstandsgewinne zu beschern, aber es müssen nicht alle zu den Gewinnern gehören. Für bestimmte Gruppen können sich ungünstige Einkommensverschiebungen ergeben, wenn die das Einkommensgefüge absichernden institutionellen Arrangements verschwinden.

Neben den allokativen und distributiven Wirkungen, die von den durch die Globalisierung ausgelösten Änderungen der Marktverhältnisse ausgehen, löst der institutionelle Wandel aber auch vermehrt Unsicherheit aus, denn die die Erwartungen der Marktparteien stabilisierenden Verhaltensnormen geraten ins Wanken. Vermehrte Unsicherheit bremst aber die wirtschaftliche Aktivität. Sie kann die Investitions- und Konsumneigung lähmen oder zu großer Volatilität an den Finanzmärkten mit der Folge sich verschlechternder Finanzmöglichkeiten der Unternehmen führen. Die Globalisierung löst also gegenläufige Tendenzen aus. Sie eröffnet Chancen zu vermehrter weltweiter Kooperation und sie erhöht die Unsicherheit. Ersteres vergrößert tendenziell den zu verteilenden Kuchen, letzteres macht ihn eher wieder kleiner. Was zählt, ist der Nettoeffekt. Aber selbst wenn der zu verteilende Kuchen dabei größer wird, muß nicht jeder ein größeres Stück davon erhalten. Der institutionelle Wandel verändert die Einkommenspositionen, da er die Spielregeln umdefiniert, nach denen sich die Einkommensverteilung bestimmt.

Wer wird zu den Gewinnern, wer zu den Verlierern der Globalisierung gehören? Länder, die sich den Folgen durch eine Politik nach dem Motto „Schotten dicht“ den Folgen der Globalisierung zu entziehen versuchen, werden zumindest zu den relativen Verlierern zählen, da sie mit ihrer (wahrscheinlich vergeblichen) Strategie, die Globalisierung aufzuhalten, auch die Chancen vergeben, die die Global-

isierung eröffnet. Für die Wirtschaftspolitik kommt es darauf an, auf die Herausforderungen der Globalisierung mit Geschick zu reagieren. Nicht das unbeirrbar Festhalten an den alten Spielregeln, sondern gut durchdachte neue institutionelle Setzungen sind gefragt. Die Wirtschaftspolitik muß versuchen, die Rahmenbedingungen so anzupassen, daß sich die Unsicherheit, die die Globalisierung mit sich bringt, nicht lähmend über das Land legen kann. Gleichzeitig dürfen Kooperationschancen nicht deshalb vergeben werden, weil sie vermeintlich garantierte Verteilungsansprüche in Frage stellen.

Eine Wirtschaftspolitik, die als einzige Reaktion auf die weltweit zu beobachtenden Wanderungsbewegungen nur den Reflex „Grenzen zu“ kennt, obwohl die eigene Arbeitsbevölkerung überaltert und das Rentensystem vor dem Kollaps steht, wird gute Chancen ungenutzt verstreichen lassen. Das auf Beschäftigung in einem solchen Land wartende Kapital wird weiter warten, denn die Produktion wird zu den Arbeitskräften wandern. Dies gilt übrigens vermehrt nicht nur für die Produktion materieller Güter, sondern auch für Dienstleistungen, denn die modernen elektronischen Medien machen sie zu international handelbaren Produkten. Das Reservierungssystem einer europäischen Fluglinie kann jetzt in Indien betrieben werden. Die Tageszeitung wird uns demnächst nicht mehr der Zusteller bringen, sondern sie wird vom an Internet angeschlossenen Drucker auf Mausclick hin ausgeworfen. Der Journalist, der die Zeitung hergestellt hat, geht an einem entfernten Ort gerade zu Bett, während wir seine Artikel zum Frühstück lesen. Das Telephon-Banking entkoppelt den Ort, an dem die Bankdienstleistung angefordert wird, von der Stelle, an der sie erbracht wird. Vielleicht bleibt am Schluß nur der Friseur als einziger Anbieter von Dienstleistungen, der um die Ecke wohnen muß.

Indem die Globalisierung zu mehr Wettbewerb führt, beseitigt sie Monopolrenten. Die Preisrelationen für Produktionsfaktoren und für Endprodukte nähern sich so mehr und mehr kompetitiven Preisen und werden damit stark von den relativen Knappheiten der Güter bestimmt. Da weltweit beispielsweise ein Überangebot an wenig qualifizierter Arbeit herrscht, ist als Folge der Globalisierung zu erwarten, daß auf den Arbeitsmärkten in den Industrieländern einfache Arbeitsleistungen durch zu den relativen oder vielleicht sogar zu den absoluten Verlierern zählen. Wirtschaftlich erfolgreich sein werden diejenigen, die mit besonderen Qualifikationen aufwarten können. Eine größere Ungleichheit in der Lohnstruktur ist die unausweichliche Folge.

#### **IV. Lokale versus globale Institutionensysteme**

Werden sich die Institutionen durch die Globalisierung weltweit vereinheitlichen oder müssen wir mit einem Fortbestand von Land zu Land unterschiedlicher Spielregeln des Wirtschaftens rechnen? So wie die Globalisierung auf den Märkten für mehr Wettbewerb sorgt, so stehen mit ihr auch die Institutionen in Konkurrenz zueinander. Man könnte vermuten, daß sich tendenziell diejenigen Institutionen

durchsetzen, die die größten Vorteile versprechen, so daß sich auf lange Sicht die Institutionensysteme eigentlich angleichen müßten.

Der Niedergang der Sowjetunion und ihrer Satellitenstaaten sowie die Hinwendung der Volksrepublik China zu stark marktwirtschaftlichen Elementen in der Gestaltung ihrer Volkswirtschaft hat bei vielen die Erwartung geweckt, daß dem Staat überall auf dem Erdball in Zukunft nur noch geringer Einfluß auf die Planung der Wirtschaft beschieden sei. Länder wie Nordkorea oder Kuba erscheinen in diesem Lichte als Dinosaurier ein vergangenen Epoche. Man sollte von diesem historisch sicher bemerkenswerten Prozeß der Abwendung von der zentralen Kommandowirtschaft jedoch nicht auf die Rolle des Staates in den traditionellen oder neuen Marktwirtschaften schließen. Marktwirtschaft ist nicht gleich Marktwirtschaft, denn die Regelsysteme in den Marktwirtschaften weichen voneinander teilweise stark ab. Die etatistischen Vorstellungen französischer Wirtschaftspolitiker von beinahe jedweder Couleur sind Welten entfernt von dem was ein Engländer, selbst wenn er der Labour Party angehört, dem Staat an Mitwirkungsmöglichkeiten in der Wirtschaft einräumt. Die neomerkantilistische Wirtschaftspolitik Japans wiederum funktioniert nach anderen Prinzipien, als die französische *planification*. Beobachter der amerikanischen Wirtschaftspolitik sind oftmals erstaunt über den staatlichen Interventionismus, der auf lokaler Ebene praktiziert wird und der durchaus in krassem Gegensatz zu den marktwirtschaftlichen Bekenntnissen steht, die die amerikanische Bundesregierung auf der internationalen Bühne pflegt.

In allen Marktwirtschaften ist der Staat mit seinen vielfältigen Organisationen eine Instanz, die das für das Wirtschaften geltende System von Spielregeln entscheidend prägt. Dabei muß für ein Land nicht unbedingt das gleiche günstig sein, was sich in einem anderen Land bewährt hat. Aus der Theorie des internationalen Handels wissen wir, daß beispielsweise die optimale Antwort auf Handelsbeschränkungen eines Landes nicht notwendig die gleichen Handelsbeschränkungen sein müssen. Jedes Land wird auf die institutionellen Setzungen anderer Länder eigene Antworten geben. Staaten mit ähnlichen Interessenlagen (wie zum Beispiel die Länder der EU) mögen es vorteilhaft finden, ihre Regelwerke zu vereinheitlichen. Zu unterschiedlich sind aber die Voraussetzungen der fast 200 Staaten unseres Globus, als daß man davon ausgehen könnte, für alle wären die gleichen Spielregeln optimal.

Die Globalisierung verstärkt also nicht nur den Wettbewerb auf den Märkten, sondern sie eröffnet auch ein ständiges Ringen um die Spielregeln, die in den einzelnen Volkswirtschaften und die im Verkehr zwischen den Staaten gelten. Dabei eröffnen sich besonders für die Länder eine gute Chance, die Institutionen in ihrem Sinne zu beeinflussen, die sich bei dem Spiel um Spielregeln gut positionieren können. Zu diesen Ländern zählen vor allem solche, auf deren Kooperation alle angewiesen sind. Dazu gehören allemal die vom wirtschaftlichen und politischen Gewicht her großen Länder wie die USA oder auch die Europäische Union (sofern sie nach außen geschlossen auftritt). Aber auch kleine Länder mit hohen techni-

schen Standards oder anderen spezifischen Vorteilen (man denke an die Schweiz oder Israel) werden beim Ringen um die institutionellen Standards Einfluß zu ihren Gunsten nehmen können.

Innerhalb der Europäischen Union hat Deutschland mit seiner vorteilhaften geographischen Lage, seinen einigermaßen stabilen politischen Verhältnissen, dem hohen technischen Standard und der breiten Palette seiner Produkte, seinen ergiebigen und gut funktionierenden Kapitalmärkten und der vergleichsweise soliden Finanzierung seiner Unternehmungen eine gute Chance, die Globalisierung zur Mehrung des Wohlstandes zu nutzen. Voraussetzung dafür ist, sich im Innern für neue institutionelle Setzungen offenzuhalten, wobei es nicht immer des staatlichen Eingriffs bedarf, um den neuen Verhältnissen angepaßte Regeln zu finden. Manchmal ist es besser, spontan gebildete Regeln zu akzeptieren, anstatt immer weitere staatliche Eingriffe vorzunehmen. Den heimischen Arbeitsmärkten immer neue Korsettstangen einzuziehen, wird beispielsweise die Flexibilität der deutschen Unternehmen noch weiter verringern. Dagegen sollte das Bemühen der Wirtschaftspolitik darauf gerichtet sein, den eigenen Standort attraktiv für die Produzenten, attraktiv für den Steuerzahler und attraktiv für Beschäftigte mit hohem Wertschöpfungspotential zu machen. Den Schub an wirtschaftlicher Aktivität, der daraus entstehen könnte und die damit verbundene Mehrung des Wohlstandes, wird man vielleicht mit mehr Ungleichheit in der Einkommens- und Vermögensverteilung „erkaufen“ müssen. Dies muß kein Schlag gegen die soziale Gerechtigkeit sein, da es ohnehin zweifelhaft ist, ob die staatlich gelenkte Egalisierung von Einkommen und Vermögen ein Ausdruck hoher Verteilungsgerechtigkeit ist.

## V. Zusammenfassung

Die Globalisierung schwächt die herrschenden Institutionen. Sie ermöglicht es den Akteuren, dem gegebenen institutionellen Rahmen auszuweichen und die Kooperation jenseits der bisherigen institutionellen Arrangements zu suchen. Dies zwingt die Kooperationspartner zu Kompromissen und schafft die Basis für neue Spielregeln, die teils spontan entstehen, teils aber auch formal gesetzt werden. So führt beispielsweise die zunehmende Mobilität der Arbeitskräfte und des Kapitals zu einer Aufweichung des Tarifkartells auf den Arbeitsmärkten in den Hochlohnländern mit der Folge, daß Flächentarife durch individuelle Tarifvereinbarungen abgelöst werden.

Monopolistische Strukturen, die bisher institutionell abgesichert waren, werden durch mehr kompetitive Marktstrukturen abgelöst. Dies eröffnet einerseits die Chance, bisher nicht realisierte Wohlstandszuwächse einzufahren. Die Auflösung der bisher zäh verankerten Institutionensysteme erhöht andererseits aber auch die Unsicherheit, was die wirtschaftliche Aktivität und damit den Wohlstandszuwachs wiederum bremst. Der Nettoeffekt dieser beiden Kräfte entscheidet darüber, ob uns die Globalisierung letztlich reicher macht.

Wegen der Fortdauer der Staatenvielfalt auf diesem Erdball ist nicht zu erwarten, daß sich als Folge der Globalisierung weltweit einheitliche Institutionen herausbilden werden. Vielmehr ist damit zu rechnen, daß die Globalisierung zwar die Konkurrenz verschiedener institutioneller Arrangements fördert, daß es dabei aber den starken Volkswirtschaften – also denjenigen, auf deren Kooperation alle oder die meisten angewiesen sind – gelingen wird, Spielregeln durchzusetzen, die eher für die starken und nicht so sehr für die schwachen Länder vorteilhaft sind.

## Autorenverzeichnis

*Prof. Dr. Norbert Berthold*

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Universität Würzburg

*Dr. Christian Dreger*

Institut für Wirtschaftsforschung, Halle

*Prof. Dr. Heinz P. Galler*

Institut für Volkswirtschaftslehre, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

*Prof. Dr. Peter Hertner*

Institut für Geschichte, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

*Prof. Dr. Marlies Ahlert*

Institut für Volkswirtschaftslehre, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

*Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp*

Präsident der Landeszentralbank in der Freien und Hansestadt Hamburg, in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein

*Marlene A. Lee*

Department of Sociology, Louisiana State University

*Prof. Dr. Rüdiger Pohl*

Institut für Volkswirtschaftslehre, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Präsident des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle

*Prof. Dr. Joachim Singelmann*

Department of Sociology, Louisiana State University

*Prof. Dr. Alois Wenig*

Institut für Volkswirtschaftslehre, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg