

**Volkswirtschaftliche Schriften**

---

**Heft 500**

# **Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik?**

**Wirtschaftsethische und moralökonomische  
Perspektiven der Globalisierung**

**Herausgegeben von**

**Detlef Aufderheide und Martin Dabrowski**

**In Verbindung mit**

**Karl Homann · Christian Kirchner  
Michael Schramm · Jochen Schumann  
Viktor Vanberg · Josef Wieland**



**Duncker & Humblot · Berlin**

AUFDERHEIDE / DABROWSKI (Hrsg.)

## Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik?



# Volkswirtschaftliche Schriften

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

Heft 500

## **Anschriften der Herausgeber:**

**Dr. Detlef Aufderheide**  
Lehrstuhl für Volkswirtschaftstheorie  
Universität Münster  
Universitätsstr. 14 - 16  
D-48143 Münster

**Dr. Martin Dabrowski**  
Akademie Franz Hitze Haus  
Kardinal-von-Galen-Ring 50  
D-48149 Münster

**Die Tagungsreihe „Wirtschaftsethik und Moralökonomik. Normen, soziale Ordnung und der Beitrag der Ökonomik“ wird in Kooperation zwischen der katholisch-sozialen Akademie FRANZ HITZE HAUS und dem Lehrstuhl für Volkswirtschaftstheorie der Universität Münster durchgeführt.**

# Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik?

Wirtschaftsethische und moralökonomische  
Perspektiven der Globalisierung

Herausgegeben von

Detlef Aufderheide und Martin Dabrowski

In Verbindung mit

Karl Homann · Christian Kirchner  
Michael Schramm · Jochen Schumann  
Viktor Vanberg · Josef Wieland



Duncker & Humblot · Berlin



Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik?** : wirtschaftsethische und moralökonomische Perspektiven der Globalisierung / hrsg. von Detlef Aufderheide und Martin Dabrowski in Verbindung mit Karl Homann ... – Berlin : Duncker und Humblot, 2000  
(Volkswirtschaftliche Schriften ; H. 500)  
ISBN 3-428-09809-9

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten  
© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0505-9372  
ISBN 3-428-09809-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☞

## Vorwort

Gegenwärtig beherrschen drei als besonders dringlich angesehene Themen die wissenschaftliche wie die politische Diskussion:

- der dringende Reformbedarf in den sozialen Sicherungssystemen (Schlagwort: Umbau des Sozialstaats),
- der internationale Standortwettbewerb im Zuge der Öffnung der nationalen Märkte (Schlagwort: Globalisierung) sowie
- die Fortführung der europäischen Integration bei gleichzeitiger Öffnung der Gemeinschaft gegenüber Mittel- und Osteuropa (Schlagwort: Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union).

Zwischen diesen Themen besteht ein offenkundiger innerer Zusammenhang.

Die Entscheidung über Art und Ausmaß der sozialen Sicherung und über die Modi der Finanzierung dieser Leistungen erfolgte bisher mit großer Selbstverständlichkeit in ausdrücklich nationalstaatlicher Entscheidungsbefugnis, und zwar in der Regel in Abhängigkeit vom erreichten allgemeinen Wohlstandsniveau. Auch und gerade in der Europäischen Union stand bisher (vor allem auf Drängen des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland) eine Sozialcharta ausdrücklich nicht auf der Agenda.

Die Situation hat sich jedoch grundlegend gewandelt, seit im Zuge der Globalisierung neben den Wettbewerb der Unternehmungen ein verschärfter internationaler Wettbewerb der Arbeitsanbieter um Arbeitsplätze getreten ist und sich – beiden vorgelagert – der Wettbewerb der Staaten um Direktinvestitionen (i. e. die Allokation von Realkapital) zunehmend verschärft. Da im Wettbewerb der Staaten die Höhe der steuerlichen und der sonstigen Belastung mit öffentlichen Abgaben zu einem Wettbewerbsparameter von zentraler Bedeutung geworden ist, stehen auch die Entscheidungen über die Bereitstellung sozialstaatlicher Leistungen und – vor allem – ihre Finanzierung nach allgemeiner Überzeugung unter dem Proviso ihrer „Realisierbarkeit im Wettbewerb der Staaten“. Die sich ergebenden Probleme der gesellschaftlichen wie der moralischen Legitimation demokratischer Politik sind offenkundig, wenn sie auch in der ökonomischen Literatur nicht immer explizite Beachtung finden.



Die Frage des – auch ohne Öffnung der Grenzen – dringend erforderlichen Umbaus des Sozialstaats ist somit zugleich eine Frage der Globalisierung und des internationalen Wettbewerbs (et vice versa). Die Perspektiven dieser Entwicklung, vor allem aber die sich eröffnenden Gestaltungsmöglichkeiten werden im vorliegenden Sammelband erörtert. Dieser dokumentiert zugleich die überarbeiteten Beiträge einer Tagung, die im Dezember 1998 in der katholisch-sozialen Akademie Franz Hitze Haus in Münster stattfand. Der Band markiert die zweite Etappe einer kleinen Reihe, die unter dem Rubrum „Normen, soziale Ordnung und der Beitrag der Ökonomik“ im Jahre 1996 begann und im zweijährlichen Rhythmus fortgesetzt werden soll. Der erste Sammelband mit dem Titel „Wirtschaftsethik und Moralökonomik“ ist 1997 im selben Verlag erschienen (Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 478).

Diese Reihe ist aus einer Kooperation zwischen der Akademie Franz Hitze Haus und dem Lehrstuhl für Volkswirtschaftstheorie an der Universität Münster hervorgegangen. Ihr vorrangiges Ziel liegt darin, dem neu begonnenen Diskurs zwischen Ethik und Ökonomik, zwischen Ökonomen und Theologen bzw. Moralphilosophen sowie Vertretern anderer Disziplinen ein Forum zu bieten. Dazu liefert das Franz Hitze Haus in Münster geradezu ideale Voraussetzungen. Dem Leiter des Hauses, Herrn DDr. Thomas Sternberg, sind wir für die außerordentlich harmonische Zusammenarbeit und für die großzügige Unterstützung der Tagung sehr dankbar. In gleicher Weise danken wir dem Lehrstuhlinhaber, Herrn Professor Dr. Wolfgang Ströbele, der das gesamte Projekt mit großer Sympathie und gutem Rat sehr wohlwollend begleitet, sehr herzlich. Großen Dank schulden wir nicht zuletzt der Gesellschaft zur Förderung der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster e. V., die die Tagung großzügig unterstützt hat.

Inhaltlich konnten wir uns erneut in der Vor- und Nachbereitung auf guten Rat aus dem disziplinenübergreifend besetzten Beraterkreis des Projekts stützen: Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Jochen Schumann sei an dieser Stelle ebenso herzlich gedankt wie den Herren Prof. Dr. Dr. Karl Homann, Prof. Dr. Dr. Christian Kirchner, LL.M., Prof. Dr. Michael Schramm, Prof. Dr. Viktor Vanberg und Prof. Dr. Josef Wieland.

Die Druckvorlage für den vorliegenden Band konnte in ungewöhnlich kurzer Zeit vorbereitet werden. Das Verdienst für dieses Ergebnis liegt vor allem bei den Autoren, die in äußerst kooperativer und effizienter Weise ihre überarbeiteten Beiträge termingerecht beisteuerten. Ihnen sei an dieser Stelle besonders gedankt.

Die elektronische Erfassung und Konvertierung der Texte besorgte ebenso eigenverantwortlich wie eindrucksvoll Ursula Kneilmann, die auch mit großer Sorgfalt den Beiträgen ein einheitliches Layout gab. Ferner lag die gesamte

Koordination der Druckvorbereitung in ihren Händen. Frau Maria Conlan wirkte bei der organisatorischen Vorbereitung mit und sorgte für eine reibungslose Durchführung der Tagung. Beiden gilt unser herzlicher Dank.

Münster, im Mai 1999

*Detlef Aufderheide und Martin Dabrowski*





## Inhaltsverzeichnis

<i>Jürgen Volkert</i> Der Sozialstaat aus vertragstheoretischer Perspektive .....	11
<i>Rolf Eschenburg</i> Gesellschaftsvertrag und produktive Sozialpolitik (Korreferat).....	43
<i>Peter Schallenberg</i> Menschenbild und Sozialstaat (Korreferat).....	53
<i>Clemens Fuest</i> Wird der Sozialstaat ein Opfer des Steuerwettbewerbs? .....	63
<i>Ulrich Druwe</i> Die falsche Debatte – Positive Folgen des Steuerwettbewerbs für die Sozialpolitik (Korreferat).....	83
<i>Jochen Schumann</i> Sozialstaat und internationaler Steuerwettbewerb. Anmerkungen zum Beitrag von Clemens Fuest (Korreferat) .....	89
<i>Martin Kolmar</i> Politische Ökonomie des Sozialstaats im Zeichen der Globalisierung: Reformbedarf versus Durchsetzbarkeit .....	95
<i>Andreas Renner</i> „Spieltheoretische Motivation?“ – Einige kritische Anmerkungen zur Wirklichkeitsnähe der Analyse (Korreferat) .....	125
<i>Joachim Wiemeyer</i> Der Stellenwert von Sozialpolitik in einer marktwirtschaftlichen Ordnung ( Korreferat) .....	135
<i>Hans-Michael Wolfgang und Wolfram Feuerhake</i> Kann – oder soll – das internationale Handelsrecht eine internationale Sozialordnung ersetzen?.....	147



*Christian Kirchner*

Befrachtung des Handelsrechts mit sozialetischen Zielen? (Korreferat).....173

*Christoph Lütge*Wirtschaftsethische Aspekte des internationalen Handelsrechts  
(Korreferat) .....179*Franz Haslinger*Der Sozialstaat als Standortfaktor? Zur Interdependenz von Sozialpolitik  
und internationaler Wettbewerbsfähigkeit .....185*Werner Glastetter*

Globalisierung – Das Ende der nationalen Sozialpolitik? (Korreferat) .....203

*Martin Leschke*Standortfaktor „Sozialpolitik“ – Einige empirische Anhaltspunkte  
(Korreferat) .....211*Holger Feist*Zur Reform des Sozialstaats im Zeitalter der Globalisierung.  
Das Gegenleistungs- und das Selektionsprinzip in der Grundsicherung .....217*Ingo Pies*Der wohl wichtigste Beitrag wissenschaftlicher Politikberatung  
zur Sozialdiskussion: Die Dekonstruktion der Umverteilungskategorie  
(Korreferat) .....243*Michael Schramm*

Wie kann sich die (Wirtschafts-)Ethik nützlich machen? (Korreferat) .....251

*André Habisch*

‘In Menschen investieren’ als Leitbild globalisierungsfähiger Sozialpolitik. ....265

*Eric Christian Meyer*Perspektiven einer internationalen Sozialordnung aus ordnungsethischer Sicht  
(Korreferat) .....287*Johannes Wallacher*Perspektiven einer globalen Sozialordnung aus sozialetischer Sicht  
(Korreferat) .....299

Autorenverzeichnis .....307

# Der Sozialstaat aus vertragstheoretischer Perspektive

Von Jürgen Volkert

Angesichts zunehmender weltwirtschaftlicher Verflechtungen ergeben sich einerseits höhere Chancen auf den internationalen Märkten. Andererseits steigen mit diesen auch die Risiken für einzelne Marktteilnehmer oder ganze Branchen. Sozialpolitik, von der angenommen wird, daß sie die Folgen solcher und anderer Risiken bei deren Eintritt abschwächt, rückt damit ins Zentrum der ökonomischen Diskussion. Hierbei wird gerade sozialstaatliches Handeln in den letzten Jahren mit starker normativer Kritik aus den verschiedensten Richtungen konfrontiert. Angesichts der häufig nur normativ begründbaren Ausgestaltung sozialstaatlicher Maßnahmen werden Fehlentwicklungen des Sozialstaates teilweise auch als Krise seiner normativen Grundlagen gekennzeichnet.<sup>1</sup> Vor diesem Hintergrund läßt der Titel dieses Beitrags zwei Zielrichtungen erwarten. Einerseits eine Erörterung, wie der Sozialstaat aus vertragstheoretischer Sicht begründet und erklärt werden kann. Diese Frage soll hier im Mittelpunkt stehen. Andererseits deutet der Titel auch einen Vergleich des derzeitigen Sozialstaates mit der vertragstheoretischen Grundkonzeption an, der ebenfalls – allerdings nur sehr kurz – behandelt wird.

Als Referenzpunkt dient die Vertragstheorie James M. Buchanans. Die Darstellung lehnt sich hierbei lediglich exemplarisch an diese Konzeption an. Zunächst wird in den Kapiteln A und B kurz auf jene Bestandteile der vertragstheoretischen Konzeption verwiesen, die im weiteren Verlauf der Diskussion von besonderer Bedeutung sind. Eine detaillierte, exakte Wiedergabe und vollständige Übernahme aller Positionen Buchanans ist in diesem Rahmen weder möglich noch beabsichtigt. Das dritte Kapitel zeigt jene weiten Bereiche des Sozialstaates auf, die aus der hier gewählten vertragstheoretischen Perspektive allein schon im engen Eigeninteresse der produktiven Bürger stehen. Im vierten Kapitel erörtern wir die Rolle des Altruismus im Rahmen einer Vertragstheorie, die, wie die Buchanansche, den Altruismus als Norm bei der Begründung sozialstaatlicher Institutionen methodisch suspendiert. Da diese grundsätzlichen methodischen Fragen bislang weniger diskutiert wurden, behandeln wir sie relativ ausführlich, ohne dabei zu verkennen, daß sich weite Teile der Sozialpoli-

---

<sup>1</sup> Vgl. *Preuß* (1990), S. 114 sowie *Sachße* (1990), S. 24.

tik bereits im engen Eigeninteresse ohne einen Rückgriff auf altruistische Präferenzen begründen lassen. Im darauf folgenden fünften Abschnitt greifen wir die Grenzen des Sozialstaates als wesentliche Elemente der vertragstheoretischen Konzeption heraus. Eine exemplarische Gegenüberstellung sozialstaatlicher Entwicklungen in Deutschland (F), ein Ausblick auf offene Fragen der vertragstheoretischen Begründung (G) und ein abschließendes kurzes Fazit (H) runden die Ausführungen ab.

### **A. Der vertragstheoretische Ausgangspunkt: Die natürliche Verteilung**

Vertragstheorien knüpfen die Legitimation gesellschaftlicher Regeln an deren Rückführbarkeit auf eine – zumindest denkbare – Einigung. Entscheidend für die Begründung politischen Handelns, auch und gerade im Bereich des Sozialstaates, wird damit die Frage, welche Ausgangsbedingungen für eine solche Einigung unterstellt werden. Die natürliche Verteilung, die Buchanan als Ausgangspunkt dient, ähnelt dem Hobbesschen Naturzustand. In dieser Anarchie sind – in deutlichem Unterschied zur Konzeption Nozicks – noch keine Persönlichkeits- und Eigentumsrechte abgegrenzt.<sup>2</sup>

Werden Verhandlungen über einen Verfassungsvertrag aufgenommen, so befinden sich die einzelnen bei Buchanan hinter einem „Schleier der Unsicherheit“. Ebenso wie hinter Rawls „Schleier des Nichtwissens“ sind sich die Individuen hier über ihre *künftigen* gesellschaftlichen Positionen im unklaren. Anders als bei Rawls kennen sie jedoch ihre derzeitigen natürlichen Fähigkeiten und gesellschaftlichen Positionen. Es ist ihnen bekannt, daß die Individuen nicht gleich sind. Darüber hinaus wird auch nicht versucht, Gleichheitshypothesen einzuführen.<sup>3</sup>

Es ist wesentlich, Buchanans Argumente für die Annahme des „Schleiers der Unsicherheit“ als Grundlage seiner Vertragstheorie genauer ins Blickfeld zu rücken. Schließlich wird diese Prämisse gerade in Diskussionen um die normativen Grundlagen sozialstaatlichen Handelns nicht selten kritisiert.<sup>4</sup> Buchanan wählt eine solche realitätsnahe Betrachtungsweise, um zu verhindern, daß die Ergebnisse seiner Konzeption von Gleichheitsannahmen abhängen, die keinen Wirklichkeitsbezug aufweisen. Der Übergang von einem hypothetischen zu einem faktischen Vertragsabschluß würde – nach Ansicht Buchanans – hierdurch übermäßig erschwert.<sup>5</sup> Aus der Ungleichheitsannahme

---

<sup>2</sup> Vgl. *Buchanan* (1984), S. 36 ff.

<sup>3</sup> Vgl. *Buchanan* (1988), S. 10.

<sup>4</sup> Auf diese Kritik wird im Kapitel G noch näher eingegangen.

<sup>5</sup> Vgl. *Buchanan* (1984), S. 79 sowie S. 249.

darf nicht auf eine Forderung nach faktischer Ungleichheit geschlossen werden. Statt dessen ist es das Ziel, die Untersuchung hinreichend allgemein zu halten, damit sie auch dann gültig bleibt, falls nachgewiesen werden kann, daß die Menschen – etwa hinsichtlich bestimmter Merkmale – tatsächlich gleich sind.<sup>6</sup>

Die Realitätsnähe des Schleiers der Unsicherheit bringt aus ökonomischer Sicht durchaus Vorteile mit sich. So können sozialstaatliche Maßnahmen, die sich auf dieser vertragstheoretischen Basis begründen lassen, zugleich als jene Aktivitäten interpretiert werden, die in tatsächlichem (wechselseitigem) Eigeninteresse aller Beteiligten durchgeführt werden (sollen). Es gelingt dann sehr viel leichter, eine Brücke zwischen den normativen und den positiven Teilen einer sozialstaatlichen Gesamtkonzeption zu schlagen als wenn – wie etwa bei Rawls – Ergebnisse aus Gleichheitsannahmen hergeleitet werden. Deren grundsätzlich fiktiver Charakter stellt Wirtschaftswissenschaftler vor größere Probleme bei der Klärung von demokratischen und ökonomischen Implementationsprozeduren, da hier ein deutlicher Unterschied entstehen kann zwischen dem, was wünschenswert und dem, was realisierbar wäre.

Wie kann aber der Abschluß eines alle Individuen bindenden Vertrages erreicht werden, wenn diese über ihre Ungleichheit und damit über ihre eigenen Interessen sehr gut informiert sind? Wesentlich ist, daß bei Buchanan nicht spezielle Ergebnisse, sondern allgemeine Regeln im Zentrum des angestrebten Verfassungsvertrages stehen. Bei ihnen ist das spezifische Interesse einer einzelnen Person oder Gruppe oftmals nur schwer zu bestimmen. Weil allgemeine Regeln nicht nur auf bestimmte Eigeninteressen, sondern auf verschiedenste Situationen anwendbar sind, erlangen sie einen Öffentlichkeitscharakter, der die Einigung erleichtert.<sup>7</sup> Wenn bekannt ist, daß alle einen Beitrag in gleicher Höhe leisten, kann die Bereitschaft, von engen Eigeninteressen abzusehen, steigen.<sup>8</sup> Außerdem werden – insbesondere verfassungsvertragliche – Regeln nur über längere Zeitabstände geändert. Sie überdauern die meisten Ergebnisse, die durch ihre Anwendung eingetreten sind. Je langfristiger die Regeln voraussichtlich gelten, um so schwieriger ist es jedoch, deren Auswirkungen auf die eigene Position abzuschätzen. Anders als bei kurzfristig geltenden politischen Entscheidungen wird der Einzelne in einer konstitutionellen Entscheidungssituation zumindest nicht unmittelbar und gänzlich durch die Aussicht auf persönliche Vorteile motiviert sein (können). Die Zukunftsbezogenheit der Regeln

---

<sup>6</sup> Vgl. *Buchanan* (1984), S. 10.

<sup>7</sup> *Brennan/Buchanan* (1993), S. 38 f. erläutern dies am Beispiel eines Milchbauern, der spezifische Maßnahmen, etwa eine Senkung der staatlich gesetzten Milchpreise, strikt ablehnt, einem allgemeinen Verbot von Preiseingriffen jedoch unter Umständen zustimmt, wenn dessen *Gesamteffekte* ihn besser stellen.

<sup>8</sup> Vgl. *Brennan/Buchanan* (1993), S. 195.

erzeugt eine konsensstiftende Unsicherheit. Insofern wird die Zukunftsbezogenheit und Permanenz allgemeiner Regeln zu einer Brücke zwischen den „kurzfristig klar erkennbaren persönlichen Interessen und ... langfristig nicht identifizierbarem Selbstinteresse, welches so zum ‘allgemeinen Interesse’ wird.“<sup>9</sup>

## B. Begründung des Sozialstaates durch Eigeninteresse

In der natürlichen Verteilung ergibt sich der Wohlstand der einzelnen aus unabhängiger Produktion und Raub, Diebstahl u. ä. Erst die Vereinbarung von Persönlichkeits- und Eigentumsrechten bei gleichzeitiger Gewährung von Rechtssicherheit ermöglicht die produktivitätssteigernden Wirkungen einer arbeitsteiligen Produktion.<sup>10</sup> Es lassen sich daher weite Bereiche aufzeigen, in denen eine gesellschaftliche Zusammenarbeit Vorteile für alle Beteiligten mit sich bringt. Dieses Produktivitätspotential durch einen Verfassungsvertrag zu erschließen, liegt bereits im engen Eigeninteresse aller Beteiligten.<sup>11</sup>

Der Vorrang der unverletzlichen gleichen Freiheit und die Berücksichtigung der Belange jedes einzelnen Menschen sollen durch die erforderliche Einstimmigkeit der Entscheidungen sichergestellt werden. Einstimmigkeit ist zudem die Voraussetzung für eine freiwillige Einigung aller Bürger auf einen solchen Verfassungsvertrag, in dem individuelle Verhaltensgrenzen festgelegt und Freiheitsrechte definiert und verbindlich geschützt werden. Außerdem gilt es, im Rahmen der konstitutionellen Einigung die Besitz- und Verfügungsrechte im Sinne einer Ausstattung mit Ressourcen zur Produktion von Endprodukten abzugrenzen. Bedeutsam ist hierbei, gerade im Vergleich zu Nozick und Rawls, die weite Auslegung des Ressourcenbegriffs durch Buchanan. Unter Ressourcen versteht Buchanan<sup>12</sup> nicht nur sachliche Faktoren, etwa das Verfügungsrecht über ein bestimmtes räumliches Gebiet, sondern auch menschliche Fähigkeiten. Die Frage, wer über das Ergebnis individueller Fähigkeiten bestimmen kann, läßt sich jedoch als eine der Kernfragen in der Kontroverse zwischen Nozick und Rawls interpretieren.<sup>13</sup> Ihre Beantwortung wird nicht mit Hilfe ei-

---

<sup>9</sup> Brennan/Buchanan (1993), S. 184.

<sup>10</sup> Vgl. Buchanan (1976), S. 11.

<sup>11</sup> Vgl. Buchanan (1976). Unter „engem Eigeninteresse“ verstehen wir im folgenden die Existenz einer Nutzenfunktion ohne Nutzeninterdependenzen. Für das Kalkül der Vertragsschließenden ist die Situation der anderen Vertragspartner mithin ohne Belang. Auf die Bedeutung von Nutzeninterdependenzen wird im Abschnitt D. näher eingegangen.

<sup>12</sup> Vgl. Buchanan (1984), S. 102 f.

<sup>13</sup> Rawls betrachtet die Ergebnisse der persönlichen Fähigkeiten als öffentliches Gut. Nozick geht demgegenüber von einem individuellen Recht auf sämtliche Früchte der eigenen Gaben aus. In beiden Fällen wäre erst eine gesamtgesellschaftliche Vereinbarung

nes Werturteils vorgenommen, sondern der Entscheidung aller Beteiligten in den Verhandlungen über einen Gesellschaftsvertrag überlassen. Die wirtschafts- und sozialpolitischen Konsequenzen bleiben bei Buchanan somit zunächst offen.

Insgesamt ergeben sich aus der vertragstheoretischen Perspektive Buchanans gesellschaftliche Verhandlungen auf zwei Ebenen, die jedoch nicht als historischer Prozeß, sondern als logisches Konstrukt aufzufassen sind:

- Das Anfangsstadium des konstitutionellen Vertrages, in dem die individuellen Freiheits- und Persönlichkeitsrechte definiert werden.
- Das postkonstitutionelle Stadium, in dem Art, Menge und Finanzierung öffentlicher Güter festgelegt werden.

Die Unterschiedlichkeit der Präferenzen verlangt bei Entscheidungen über die (Zwangs-)Finanzierung und Bereitstellung öffentlicher Güter all jene zu beteiligen, die diese Güter konsumieren. Aufgrund der sonst oftmals prohibitiv hohen Kosten der Entscheidungsfindung kann allerdings bei der Vereinbarung postkonstitutioneller Verträge von der Einstimmigkeitsregel abgewichen werden. Wann und in welchem Umfang solche Abweichungen von der Einstimmigkeitsregel möglich sein sollen, ist bereits im konstitutionellen Vertrag deutlich zu machen.<sup>14</sup> Ebenso sollen bereits im Verfassungsvertrag Regeln über die Finanzierung, insbesondere über die Kostenaufteilung sowie die Beschaffung öffentlicher Güter vorgesehen werden. Auf diese Weise werden sowohl die Betätigungsfelder als auch die Grenzen des Leistungsstaates festgelegt. Darüber hinaus ist im konstitutionellen Vertrag der zulässige Bereich für kollektive Entscheidungen zu verankern. Hierbei werden zugleich die Grenzen des privaten und öffentlichen Sektors definiert.<sup>15</sup> Derartige verfassungsvertragliche Regelungen können nicht ein für allemal festgelegt werden. Statt dessen bedarf es regelmäßiger Neuformulierungen, sofern eine Diskrepanz zwischen der Gesamtheit der im Status Quo vereinbarten Regeln einerseits und dem zu erwartenden Ergebnis von Neuverhandlungen andererseits entstanden ist. Die dann stattfindende Neuabgrenzung von Eigentums- und Persönlichkeitsrechten kann weitreichende Folgen für die Wohlfahrtspositionen zahlreicher Bürger nach sich ziehen. Dementsprechend verlangen solche Entscheidungen hohe qualifizierte Mehrheiten, die bis an die Einstimmigkeitsgrenze heranreichen können.<sup>16</sup>

---

hierüber erforderlich. Daß diese nicht von vornherein unterstellt werden kann, zeigen gerade die unterschiedlichen Standpunkte von Nozick und Rawls.

<sup>14</sup> Vgl. *Buchanan* (1986), S. 90 sowie ders. (1984), S. 43 ff. sowie S. 138 ff.

<sup>15</sup> Vgl. *Buchanan* (1984), S. 46 ff.

<sup>16</sup> Vgl. *Buchanan* (1984), S. 110 ff. sowie S. 253.



### C. Produktive Sozialpolitik: Gains from Trade für Leistungsfähige

In diesem Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, welche sozial-staatlichen Aufgabenfelder, aufbauend auf der skizzierten vertragstheoretischen Grundlage, bereits im engen Eigeninteresse aller oder der großen Mehrzahl der Beteiligten legitimiert werden können.

Ein allgemeiner Anreiz zum Abschluß eines Verfassungsvertrages, in dem die Persönlichkeits- und Eigentumsrechte abgegrenzt werden, ist die höhere gesamtwirtschaftliche Produktivität, die sich in einer arbeitsteiligen Volkswirtschaft mit Rechtssicherheit erreichen läßt. Dies bedeutet jedoch nicht, daß sich jeder der potentiellen Vertragspartner hierdurch besser stellt als wenn er seinen Lebensunterhalt durch isolierte Produktion und Raub sichern würde. Es ist durchaus denkbar, daß sich bestimmte wenig produktive Personen innerhalb eines anarchischen Gleichgewichts durch Raub und Gewalt eine bessere Position verschaffen können als in einer Gesellschaft mit verfassungsvertraglich gesicherten Eigentumsrechten. Für die produktiven Individuen kann es daher erforderlich werden, sich noch vor Abschluß eines Verfassungsvertrages einen Waffenstillstand zu „erkaufen“, der Transferleistungen zugunsten weniger produktiver Personen vorsieht. Schließlich sind letztere unter Umständen nur auf diese Weise zum Abschluß eines Verfassungsvertrages und zur Unterlassung von Übergriffen auf die dort abzugrenzenden Freiheitsspielräume zu bewegen.<sup>17</sup>

Transfers zugunsten weniger produktiver Gesellschaftsmitglieder sind in diesem Fall Vorbedingung für die Vereinbarung produktiver institutioneller Arrangements, die nur bei der Kooperation von Gesellschaftsmitgliedern funktionieren. Andernfalls könnten die in den Verhandlungen über den Verfassungsvertrag mit einem Vetorecht ausgestatteten Personen eine solche Einigung und damit auch eine pareto-superiore Änderung blockieren. Streng genommen sind solche Zuwendungen nur „vermeintliche sozialpolitische Leistungen“, da sie in erster Linie im Interesse der produktiven Nutznießer der neuen Rechte vereinbart werden. Der Schutzstaat, der die Persönlichkeits- und Eigentumsrechte gewährleistet ebenso wie der Leistungsstaat, der mit Hilfe von „Duldungsprämien“ die Voraussetzung für die unerläßliche Zustimmung aller Individuen schafft, dienen daher zunächst beide demselben Zweck: der Aneignung potentieller „gains from trade“. Hierbei besteht eine unmittelbare Verknüpfung, da beispielsweise das Zustandekommen einer Vereinbarung über die vom Schutzstaat zu gewährleistenden Persönlichkeits- und Eigentumsrechte wesentlich von der Ausgestaltung des Leistungsstaates abhängt.<sup>18</sup> Insofern können diese Transfers auch nicht mit dem Hinweis auf die möglichen

<sup>17</sup> Vgl. *Buchanan* (1984), S. 88 f.

<sup>18</sup> Vgl. *Homann/Pies* (1996), S. 213.

Einbußen produktiver Gesellschaftsmitglieder oder auch auf einen fiktiven höheren (durchschnittlichen) Gesamtnutzen abgelehnt werden. Schließlich steht nicht zur Diskussion, ob Rechtssicherheit mit oder ohne diese Zuwendungen hergestellt werden kann, sondern ob die Rechtssicherheit *einschließlich* der hierfür erforderlichen vorkonstitutionellen Transfers einem der Hobbesschen Anarchie ähnlichen Urzustand überlegen ist. Buchanans Vertragstheorie korrigiert damit den utilitaristischen Irrtum, als Referenzpunkt für die Beurteilung von Transfers ein möglicherweise unerreichbares (Durchschnitts-)Nutzenmaximum zugrunde zu legen. Auf diese Weise wird im Utilitarismus jedoch der Blick auf den „originären“ Wert der gesellschaftlichen Zusammenarbeit versperrt.

Wenig Berücksichtigung hat bislang die Frage gefunden, welche Personenkreise potentielle Nutznießer einer solchen vorvertraglichen Einigung sein könnten. Diskutiert werden muß, wessen Aussichten in der natürlichen Verteilung tendenziell besser sind als in einer arbeitsteiligen Gesellschaft mit Rechtssicherheit. Zu diesen Personenkreisen gehören beispielsweise Individuen, die aufgrund ihrer geistigen und/oder körperlichen Voraussetzungen eine sehr geringe Leistungsfähigkeit aufweisen. Schließlich ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß Raub oder Diebstahl, mit deren Hilfe sie zuvor ihr Dasein bestritten, nach Etablierung einer Rechtsordnung geahndet werden (können). Eine Gegenleistung wird daher erforderlich, um ihren Verzicht auf bisherige Erwerbsquellen zu entschädigen, vor allem wenn sie auch in einer arbeitsteiligen Wirtschaft ihr Dasein anders nicht bestreiten könnten. Ihr Veto gegen einen Rechtsstaat ohne ergänzende Zuwendungen kann daher nicht als „Erpressung“ interpretiert werden. Vielmehr kann dieses unabdingbar sein, um das eigene Überleben zu sichern, das durch den Wegfall bisheriger Erwerbsstrategien (bzw. durch deren Sanktionierung) in einem Rechtsstaat gefährdet würde.

Vorteile in der natürlichen Verteilung können sich jedoch nicht allein bei geringer Leistungsfähigkeit ergeben. Vielmehr kann auch eine sehr geringe Leistungsbereitschaft bei manchen Individuen dazu führen, daß sie – ungeachtet durchaus vorhandener anderweitiger Befähigungen – mit Hilfe von Gewalt, Raub, Diebstahl u. ä. ein Leben führen, das ihren Präferenzen besser entspricht als die produktive Mitarbeit in der Gesellschaft. Bei ihnen hätten vorkonstitutionelle Transfers daher die Aufgabe, den Nutzenentgang aus der Verletzung ihrer Präferenzen zu entschädigen. Da geringe individuelle Leistungsbereitschaft keinen Zusammenhang mit der Leistungsfähigkeit aufweisen muß, ist nicht auszuschließen, daß durchaus auch leistungsfähige Individuen erst durch Zuwendungen zur Vereinbarung eines Verfassungsvertrages bewegt werden können.

Einkommenstransfers sind jedoch nicht nur Voraussetzung, sondern ebenso Ergebnis eines Verfassungsvertrages. Beispielsweise wenn hierbei Einkom-

menssicherungsmotive im Vordergrund stehen. Diese können auf einen intertemporalen Nutzensausgleich oder auf den Schutz vor starken Einkommenseinbußen in besonderen Lebenslagen abzielen.<sup>19</sup> Sozialstaatliche Einkommenssicherung als intertemporaler Nutzensausgleich kann im Verfassungsvertrag vereinbart werden, wenn von einem sinkenden Grenznutzen des Einkommens ausgegangen wird und die Vertragschließenden lediglich wissen, daß ihre Einkommen im Verlauf ihres Lebens schwanken werden. Eine staatliche Sicherungsmöglichkeit, die in Zeiten, in denen die individuellen Einkommen niedrig sind, Leistungen erbringt und in Zeiten hoher Einkommen Beiträge auf diese entrichten läßt, kann zum Gegenstand einer verfassungsvertraglichen Einigung werden. Voraussetzung hierfür ist, daß eine marktwirtschaftlich-private Lösung nicht zustande kommt oder weniger funktionsfähig ist.

Vollkommene Kapital- und Versicherungsmärkte vorausgesetzt, ließe sich ein intertemporales Optimum zwar durch Kreditaufnahme, beispielsweise während der Ausbildung und Kreditrückzahlung oder Geldanlage zu einem späteren Zeitpunkt, realisieren. Aufgrund von Marktunvollkommenheiten ist die Geldanlage in der Realität jedoch sehr viel einfacher als die Kreditaufnahme während der Ausbildung, wenn keine ausreichenden Sicherheiten zur Verfügung stehen. Der Verlauf der tatsächlichen unterscheidet sich daher von dem einer intertemporal nutzenmaximierenden Konsumkurve. Die Abweichungen sind um so größer, je stärker sich der tatsächliche Zinssatz von dem eines vollkommenen Kapitalmarktes unterscheidet. Darüber hinaus ergeben sich ausgeprägtere Differenzen, wenn in der Realität eine starke Kreditrationierung auftritt. Über einen freien Kapitalmarkt gelingt es mithin nicht, optimale intertemporale Konsumpläne zu verwirklichen.

Hinzu kommt, daß sozialstaatliche Sicherung Voraussetzung sein kann für die Bereitschaft, auch riskante Investitionen durchzuführen. Für risikoaverse Wirtschaftssubjekte sind die verschiedenen Versicherungen im Mißerfolgsfall – etwa die Absicherung im Alter, bei Krankheit, Unfall und Arbeitslosigkeit – unabdingbar, um das Eingehen von vergleichsweise hohen Risiken ebenso wie hiermit verbundene einzel- und gesamtwirtschaftliche Produktivitätspotentiale zu erschließen.<sup>20</sup>

Teilweise genügt es hierbei, wenn der Staat lediglich das Entstehen und den Bestand funktionsfähiger Versicherungsmärkte gewährleistet. Vor allem zum Schutz vor Einkommensverlusten in besonderen Lebenslagen können privatmarktwirtschaftliche Versicherungen jedoch daran scheitern, daß die relevanten Wahrscheinlichkeiten unbekannt und/oder die Wahrscheinlichkeiten des Eintritts des Versicherungsfalls bei allen Versicherungsnehmern interdependent

---

<sup>19</sup> Vgl. zu den denkbaren ökonomischen Begründungen des Sozialstaates, die im folgenden aufgegriffen werden, *Volkert* (1998), S. 150.

<sup>20</sup> Vgl. *Homann/Pies* (1996), S. 215 sowie *Sinn* (1994).

sind. Solche Probleme ergeben sich beispielsweise beim Versuch, eine Absicherung vor den Folgen von Arbeitslosigkeit oder Kriegen allein privatmarktwirtschaftlich zu organisieren. Die privatwirtschaftliche Versicherbarkeit scheitert hier daran, daß die Ermittlung und Deckung von Risikoäquivalenten ebenso wie eine ausreichende Risikostreuung bei derartigen Großrisiken meist nicht möglich ist. Eine verlässliche Absicherung oder Dynamisierung ist bei privatmarktwirtschaftlichen Versicherungsanbietern für Risiken, deren Eintrittswahrscheinlichkeiten und Ausmaß nicht kalkulierbar sind, mithin ausgesprochen schwierig.<sup>21</sup>

Statt dessen kann vereinbart werden, daß der Sozialstaat einkommensabhängige Steuern erhebt und hiermit Leistungen zugunsten von Niedrigeinkommensbezieherinnen finanziert, sofern sich auf diese Weise eine weitergehende Annäherung an ein intertemporales Optimum oder eine verlässlichere Absicherung in den genannten besonderen Lebenslagen erreichen läßt. In ähnlicher Weise ist die verfassungsvertragliche Vereinbarung einer sozialstaatlichen Finanzierung medizinischer und gesundheitspolitischer Großprojekte denkbar.<sup>22</sup>

Darüber hinaus lassen sich sozialstaatliche Bildungspolitik einerseits und ein Finanzierungsbeitrag des Staates bei Alter und Krankheit andererseits als zwei Seiten einer Bereitstellung von öffentlichen Gütern durch einen gemeinsam vereinbarten Leistungsstaat deuten. Das öffentliche Gut bestünde in diesem Fall in einem Generationenvertrag, der den Eltern im Alter eine Gegenleistung ihrer Kinder für die in früheren Jahren empfangenen Leistungen zusichert. Da Kinder jedoch nicht uneingeschränkt geschäftsfähig sind, kann ein solcher Vertrag nicht zustande kommen, so daß die Eltern „zu viel“ für ihr Alter sparen und für die Kinder weniger übrig bleibt als wenn ein Generationenvertrag zustande käme. Hier können staatliche Leistungen vereinbart werden, die eine Lösung des Problems versprechen. So kann der Sozialstaat einerseits mit Bildungsprogrammen die Humankapitalbildung der Kinder unterstützen. Andererseits vermag er auch die zweite Seite des Generationenvertrages zu flankieren, indem er zur Finanzierung alters- oder krankheitsbedingter Kosten beiträgt.<sup>23</sup> Auch eine solche Sozialpolitik kann, wenn sie effizient ausgestaltet wird,<sup>24</sup> für alle Beteiligten vorteilhaft sein.

---

<sup>21</sup> Siehe zu Problemen der marktwirtschaftlichen Versicherung von Einkommens-, aber auch Gesundheitsrisiken neben zahlreichen anderen *Barr* (1992), S. 750 ff., *Kubica* (1976), S. 290 f., *Buchanan/Tullock* (1987), S. 193 sowie bereits *Ireland* (1969), S. 125.

<sup>22</sup> Vgl. *Buchanan* (1988), S. 10 sowie *Volkert* (1998), S. 157.

<sup>23</sup> Vgl. zu dieser Argumentation *Homann/Pies* (1996), S. 213 f.

<sup>24</sup> In dieser Hinsicht ist hervorzuheben, daß staatliche Unterstützung und Flankierung eines Generationenvertrages keineswegs bedeutet, daß der Staat dieses öffentliche Gut selbst bereitstellen muß; statt dessen genügen, etwa im Fall der Bildung eine staatliche Finanzierungsbeteiligung, im Bereich der Krankenversicherung eine staatlich geregelte Versicherungspflicht auf einem Mindestniveau.

Bestandteil postkonstitutioneller Vereinbarungen können auch die Verhinderung oder Begrenzung von Folgeexternalitäten sein. Folgeexternalitäten entstehen durch bestimmte Erscheinungsformen wirtschaftlicher Not und verringern den Nutzen der Wohlhabenden. So hebt Buchanan hervor, daß teilweise weniger die Not selbst den Nutzen von Wohlhabenden reduziert. Vielmehr widersprechen die Erscheinungsformen solcher Notlagen, etwa Kinder in zerlumpten Kleidern oder heruntergekommene Häuser dem ästhetischen Empfinden Wohlhabender. Der Nutzen einer Beseitigung solcher externer Effekte kommt aber allen Wohlhabenden in gleicher Weise zugute, unabhängig davon, ob sie hierzu einen Beitrag geleistet haben oder nicht. Es handelt sich mithin um einen sozialpolitischen Spezialfall eines öffentlichen Gutes, über dessen Finanzierung, Art und Umfang der Bereitstellung in postkonstitutionellen Übereinkünften entschieden wird. Sofern es das Ziel der Wohlhabenden ist, bestimmte Erscheinungsformen wirtschaftlicher Schwäche einzudämmen, kann es sich anbieten, diese durch gezielte Sachleistungen zu begrenzen. Die gewünschten Effekte lassen sich hierbei durch Sachleistungen oftmals mit geringem Mitteleinsatz erreichen als mit monetären Transfers, bei denen auf die Einkommenselastizität des Konsums der betreffenden Güter auf seiten der Transferempfänger vertraut wird.<sup>25</sup> Vor diesem Hintergrund läßt sich der Einsatz von Sachleistungen, etwa in Form sozialstaatlicher Wohnungspolitik, Bekleidungsbeihilfen u. ä. begründen. Darüber hinaus kommt eine staatlich garantierte Versorgung wirtschaftlich Schwacher bei schweren Krankheiten in Kliniken nicht allein den Kranken, sondern auch den Gesunden zugute. Letztere vermeiden hierdurch einerseits, mit den Folgen von Armut und Krankheit konfrontiert zu werden; zum anderen entgehen sie bei Infektionskrankheiten der Ansteckungsgefahr.

Bereits hier wird ein wesentlicher Beitrag der Buchananschen Vertragstheorie für die Begründung des Sozialstaates deutlich. Sie zeigt, daß weite Bereiche sozialstaatlichen Handelns auch und gerade dem engen Eigeninteresse derjenigen entsprechen, die gemeinhin als die „Belasteten“ sozialstaatlichen Handelns gelten. Der erörterte vertragstheoretische Ansatz zeigt in Verbindung mit den hierauf aufbauenden ökonomischen Argumenten eine ganze Reihe sozialstaatlicher Aktivitäten auf, die nicht in erster Linie als gesamtwirtschaftliche Belastung, sondern insbesondere als Beitrag für die Wohlhabenden Berücksichtigung finden müssen. Sozialstaatliche Politik setzt sich insoweit aus Duldungsprämien einerseits und Investitionshilfen für Leistungsfähige andererseits zusammen. Beiden gemeinsam ist das Ziel der Realisierung von „potential gains“. Eine solche produktive Sozialpolitik ist nicht gegen den Markt gerichtet. Indem

---

<sup>25</sup> Vgl. *Buchanan* (1968), S. 189 f. Externe Effekte von Armutsfolgen können außerdem zumindest als eine von mehreren Begründungsmöglichkeiten für Tobins „spezifischen Egalitarismus“ angesehen werden, nach dem bestimmte Güter weniger ungleich verteilt werden sollten als deren Zahlungsfähigkeit bzw. -bereitschaft; vgl. *Tobin* (1976), S. 266.

sie eine produktive Stabilisierung individueller Interaktionen erreicht, gelingt es ihr vielmehr, Märkte erst zu ermöglichen oder zumindest zu stärken und zu entwickeln. Hieraus erklärt sich auch, daß im Zuge der zunehmenden Abhängigkeiten im Globalisierungsprozeß solche zumindest mittelbar produktiven leistungsstaatlichen Aktivitäten an Bedeutung gewinnen.<sup>26</sup>

## **D. Altruismus und die Legitimation „unproduktiver“ Sozialpolitik**

### **I. Altruismus und Vertragstheorie**

Ein Großteil des sozialstaatlichen Aufgabenspektrums ist mithin auch dann im Sinne einer Vereinbarung im Verfassungsvertrag oder in postkonstitutionellen Vereinbarungen denkbar, wenn bei den Beteiligten keine altruistischen Präferenzen unterstellt werden. Unter Altruismus oder altruistischen Präferenzen verstehen wir im folgenden positive Nutzeninterdependenzen, durch die der Nutzen eines Wirtschaftssubjekts auch dann steigt, wenn sich allein die Wohlfahrt eines oder mehrerer anderer Wirtschaftssubjekte erhöht.<sup>27</sup> Gerade unter einem sozialpolitischen Blickwinkel stellt sich daher die Frage, welche Bedeutung altruistischen Präferenzen in einer solchen Konzeption zukommt. Bei ihrer Beantwortung ist zwischen dem Altruismus als methodischer Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit institutioneller Arrangements einerseits und dem Altruismus als empirisch beobachtbarem Phänomen andererseits zu unterscheiden.

Als methodische Voraussetzung wird Altruismus bei Buchanan bewußt suspendiert. Schließlich ist es ein Anliegen von Buchanans Verfassungstheorie, institutionelle Arrangements zu erarbeiten, die eigeninteressierte Einstellungen in gemeinwohlinteresstiertes Verhalten transformieren. Es wäre dabei kontraproduktiv zu unterstellen, daß die Individuen altruistisch handelten und bereits eine natürliche Neigung zur Kooperation und gegenseitigen Unterstützung besäßen. Schließlich kann zunächst vorhandener Altruismus sehr schnell erodieren. Es ist daher zweckmäßig, im Verfassungsvertrag Institutionen zu vereinbaren, deren Funktionsfähigkeit nicht von der Unterstellung altruistischen Verhaltens abhängt.<sup>28</sup>

Es wird also darauf verzichtet, Altruismus im Sinne einer Norm für die Funktionsfähigkeit von Institutionen vorauszusetzen. Dagegen wird altruistisches Verhalten als empirisch beobachtbares individuelles Handlungsmotiv in

---

<sup>26</sup> Vgl. *Homann/Pies* (1996), S. 221 ff.

<sup>27</sup> *Andreoni* (1989) bezeichnet diese Nutzenfunktion auch als reinen Altruismus („pure altruism“).

<sup>28</sup> Vgl. *Brennan/Buchanan* (1993), S. 72 sowie S. 82 ff.



der hier zugrunde gelegten vertragstheoretischen Konzeption keineswegs ausgeschlossen. Wenn Altruismus in der Realität die Entscheidungen zumindest bei einer ganzen Reihe von Individuen beeinflusst, so darf dieses empirische Phänomen von vertragstheoretischer Seite nicht vernachlässigt werden. Dies gilt um so mehr als die Legitimation von Institutionen bzw. Entscheidungsregeln vertragstheoretisch eine (denkbare) breite Zustimmung voraussetzt. Diese wird nur dann erzielt, wenn der Nutzen der Beteiligten hierdurch zunimmt. Vor diesem Hintergrund ist es jedoch unabdingbar zu wissen, ob sich der Nutzen der Beteiligten allein durch Vereinbarungen steigern läßt, die in deren engem Eigeninteresse stehen; oder ob sich dieser Nutzen auch dann erhöht und eine Zustimmung erreicht werden kann, wenn ausschließlich die Situation anderer verbessert wird. Die notwendige Berücksichtigung von empirisch feststellbarem Altruismus verbreitert den Spielraum denkbarer Einigungen und damit den Bereich vertragstheoretisch legitimierbarer Regeln und Maßnahmen.

Werden dagegen nur jene Möglichkeiten betrachtet, die sich als „gains from trade“ bereits im engen Eigeninteresse ergeben, so wird Altruismus nicht allein (und zweckmäßigerweise) als Norm für die Konzeption von Entscheidungsregeln suspendiert, sondern in willkürlich verkürzender Manier auch als empirische Tatsache ignoriert. Eine Nichtberücksichtigung oder der Ausschluß altruistischen Verhaltens insgesamt läßt sich auch nicht damit begründen, daß sich die große Mehrzahl sozialpolitischer Institutionen unter Umständen auch nicht-altruistisch rechtfertigen läßt. Hiergegen lassen sich folgende Einwände vorbringen:

- Erstens sind Gegenstand der Einigung ebenso wie die Ausgestaltung der hieraus folgenden Institutionen und Entscheidungsregeln in der Regel nicht unabhängig von den zugrunde liegenden Motiven oder Argumenten der Präferenzfunktion der Entscheidungsträger. Eine altruistisch begründete Unterstützung wird nicht exakt dieselbe sein, die sich aus dem Wunsch nach intertemporaler Nutzenmaximierung oder aus der Eindämmung von Folgeexternalitäten u. ä. ergibt.
- Zweitens und vor allem ist Altruismus dort, wo er zu keinen anderen Ergebnissen führt als andere Erklärungsansätze für sozialstaatliches Handeln, keineswegs bedeutungslos. Vielmehr stellt er in einer solchen Situation einen weiteren Begründungsansatz dar, der besonders dann bedeutsam werden kann, wenn andere Erklärungen zwar denkbar, aber empirisch nicht relevant sind.

Aus diesem Grund muß Altruismus nicht als Norm, wohl aber als mögliche Ausprägung der Argumente der Zielfunktion berücksichtigt werden. Am Beispiel der Unterstützung von Geburt an Schwerstbehinderter oder -kranker soll dies verdeutlicht werden. Es geht dabei nicht um den Versuch, eine Unterstützung dieses Personenkreises unter allen Umständen zu rechtfertigen. Vielmehr

sollen lediglich exemplarisch der Stellenwert ebenso wie die Grenzen des Altruismus bei der Begründung sozialstaatlichen Handelns veranschaulicht werden.

## II. Altruismus und die Begründung einer Sozialpolitik für Nicht-Leistungsfähige

Die nähere Betrachtung einer altruistisch motivierten Sozialpolitik führt zu der Frage, „was die konstitutionenökonomische Sozialpolitik mit jenen anfängt, die gar nicht in der Lage sind, Einkommen aus Arbeit zu beziehen, weil der Markt gar keine Angebote macht ...“<sup>29</sup> Diesen Personenkreis bezeichnen wir im folgenden als „Nicht-Leistungsfähige“. Wichtig ist dabei auch eine Klärung, ob mit einer allein auf Gegenleistungen abzielenden Sozialpolitik der Duldungsprämien und Investitionshilfen bereits deren gesamter Bereich abgedeckt ist; ob der Sozialstaat tatsächlich allein über seine Produktivität für den Markt legitimiert werden kann, ob sich sozialstaatliche Politik und Umverteilung ausschließlich in postkonstitutionellen Gegenleistungen und Investitionen in höhere potential gains erschöpft und ob die ökonomische Methodik tatsächlich nichts anderes zuläßt als eine strikt auf Gegenleistungen fixierte sozialstaatliche Handlungsweise.<sup>30</sup> Es soll gezeigt werden, daß der konstitutionenökonomische Ansatz durchaus Antworten bereit hält, die auf die Möglichkeiten, aber auch Grenzen einer „unproduktiven“ Sozialpolitik verweisen.

Von sozialstaatlicher Unterstützung wird in der Öffentlichkeit meist auch und gerade die gezielte Unterstützung jener erwartet, deren Alimentierung als unproduktive „Nur-Konsumenten“ aus allokativer Perspektive lediglich eine „Verzerrung“ oder „Beeinträchtigung“ darstellt. Franz Böhm hat dies sehr deutlich gemacht mit seiner Aussage, daß es nicht allein notwendig sei, die Leistungsfähigen „mit Kaufkraft auszustatten, sondern alle Menschen und zwar aus keinem anderen Grund als weil sie leben.“<sup>31</sup> Es besteht hier zumindest in manchen Fällen keine Identität mehr zwischen dem engen Eigeninteresse der von sozialer Not nicht Betroffenen einerseits und dem jeweiligen sozialstaatlichen Handeln andererseits.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Priddat (1996), S. 246.

<sup>30</sup> Vgl. zu dieser Position Homann/Pies (1996), S. 223.

<sup>31</sup> Böhm (1973), S. 39.

<sup>32</sup> Dies gilt insbesondere für die Unterstützung von Geburt an Nicht-Leistungsfähiger. Aber auch für schwere Erbkrankheiten, von denen die große Mehrzahl der Vertragsschließenden weiß, daß sie hiervon grundsätzlich nicht betroffen sein wird. Vgl. auch Volkert (1991, 1998).

Der Spielraum für eine Einigung über sozialstaatliches Handeln ist hier naturgemäß geringer. Schließlich ist über den gesellschaftlichen Umgang mit bereits eingetretenem Unterstützungsbedarf (etwa bei angeborenen Behinderungen) und/oder über den Umgang mit der potentiellen Hilfebedürftigkeit einzelner langfristig definitiv feststehender Gruppen von Betroffenen (z. B. bei Erbkrankheiten) zu entscheiden. Zumindest eines der Kriterien „Allgemeinheit“ und „Zukunftsgerichtetheit“, die eine Einigung über den Umgang mit weit verbreiteten zukünftigen Lebensrisiken bei einer „Sozialpolitik für den Markt“ erheblich vereinfachen,<sup>33</sup> entfällt im Rahmen einer solchen Sozialpolitik für Personen am Rand oder außerhalb des Marktes.

Dennoch ist eine Einigung bereits im engen Eigeninteresse der Nichtbehinderten oder Gesunden denkbar, ohne von altruistischen Präferenzen ausgehen zu müssen.<sup>34</sup> So handelt es sich möglicherweise lediglich um die Kompensation von Folgeexternalitäten: beispielsweise dann, wenn die Transfers dazu dienen, die Angehörigen für ihre außergewöhnlichen Belastungen zu entschädigen oder zu deren Entlastung beizutragen. Eine solche Unterstützung im Interesse von Nichtbehinderten läßt sich gleichsam mit der Erhaltung von Sozialkapital begründen, wenn beispielsweise die Ehe der Eltern durch die Möglichkeiten zur Entlastung stabilisiert wird. Und nicht zuletzt kann der Schutz und die Unterstützung jeglichen menschlichen Lebens auch zur Verhinderung einer „Kettenreaktion“ beitragen. Eine solche Kettenreaktion könnte darin bestehen, daß der Entzug von Unterstützung, verbunden mit einer Gefährdung der Betroffenen über den ursprünglichen Kreis der von Geburt an Behinderten und Kranken hinaus ausgedehnt und damit zu einer Bedrohung auch für die Aussichten der Nichtbehinderten und Gesunden würde.

Wenn eine Unterstützung von Geburt an Schwerstbehinderter oder -kranker auch im engen Eigeninteresse Dritter begründet werden kann, folgt dann hieraus die Möglichkeit, von der faktischen Existenz altruistischer Nutzenfunktionen im Rahmen einer vertragstheoretischen Untersuchung ganz abzusehen?

Dagegen spricht zum einen, daß die zugrunde liegenden Ziele und Motivationsstrukturen häufig zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen einer (post-)konstitutionellen Einigung führen. Sollen mit der Unterstützung in erster Linie die

---

<sup>33</sup> Brennan/Buchanan (1993), S. 182 f. formulieren dies sehr deutlich: „Veränderungen von Regeln sind – was ihre Verteilungsimplicationen angeht – *prospektiv*, während Änderungen von gegebenen Verteilungen notwendigerweise *retrospektiv* sind ... Regelländerungen, wenn sie überhaupt Anspruch auf allgemeinen Konsens erheben wollen, können allenfalls persönliche Erwartungen hinsichtlich künftiger Verteilungen modifizieren.“

<sup>34</sup> Ingo Pies sowie einer ganzen Reihe weiterer Teilnehmer der Tagung „Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik“ möchte ich an dieser Stelle für wertvolle Hinweise danken.

Eltern für ihre Belastungen entschädigt oder entlastet werden, so folgt hieraus ein Transfer, der sich auf jene Zeiten konzentriert, in denen die Eltern die Betreuung der Behinderten oder Kranken übernehmen. Für Zahlungen nach dem Tod der Eltern fehlt hier die Grundlage. Altruistische Eltern, bei denen die Wohlfahrt der behinderten oder kranken Kinder im Vordergrund steht, würden dagegen besonderes Augenmerk auf eine Unterstützung legen, die dann wirksam wird, wenn sie selbst nicht mehr betreuen (können). Unabhängig vom Gedanken einer Sicherung von Sozialkapital treten altruistische Eltern auch dann für eine ausreichende Absicherung ihrer Kinder ein, wenn ihre Ehe gescheitert ist. Und schließlich würden altruistische Bürger selbst dann zugunsten einer Absicherung Nicht-Leistungsfähiger votieren, wenn ihre eigene Absicherung Sicherheit auf Dauer in keiner Weise gefährdet wäre, und sie vor einer „Kettenreaktion“ im obigen Sinne völlig sicher sein könnten.

Zum anderen lassen sich beliebig viele konkurrierende Erklärungsansätze für sozialstaatliches Handeln aufzählen, ohne daß dies gegen die potentielle Relevanz altruistischer Präferenzen für vertragstheoretische Untersuchungen spricht. Schließlich haben Folgeexternalitäten, Einkommenssicherungsmotive, Sozialkapitalüberlegungen u. ä. ebenso wie mögliche altruistische Motive eines gemeinsam: sie bilden lediglich *hypothetische* Grundlagen einer denkbaren Einigung. Über ihre tatsächliche Relevanz entscheidet letztlich der Stellenwert in der natürlichen Verteilung oder bei Verfassungsreformen. Hieraus ergibt sich eine weitere Bedeutung jedes dieser Erklärungsansätze, zu denen auch der Altruismus gehört. Von ihnen ausgehend lassen sich bestimmte Institutionen und Regeln gerade dann legitimieren, wenn die anderen Ansätze in der Realität von geringer Bedeutung sind. So können altruistische Nutzenfunktionen vor allem dann für die Unterstützung Nicht-Leistungsfähiger wichtig werden, wenn die große Mehrheit der Individuen einer Entlastung der Eltern, dem Sozialkapital und der Gefahr einer kumulativen Gefährdung der Absicherung weiter Bevölkerungsteile weniger Bedeutung beimißt, zugleich aber bei zahlreichen Bürgern Altruismus im Sinne positiver Nutzeninterdependenzen auftritt. Würde der Altruismus in einer solchen Situation als empirische Tatsache ignoriert, so würde das vertragstheoretische Begründungspotential in willkürlicher Weise verkürzt.

### III. Altruistischer Einfluß in (post-)konstitutionellen Vereinbarungen

Zu prüfen bleibt daher, ob – und gegebenenfalls wie – altruistische Präferenzen im Rahmen der konstitutionellen und postkonstitutionellen Vereinbarungen Berücksichtigung finden können. Beachtet werden muß, daß die Verwirklichung der gewünschten Unterstützung zu einem öffentlichen Gut wird,

da der eigene Beitrag die Realisierbarkeit des gewünschten Ergebnisses in der Regel nicht beeinflusst. Bereits Milton Friedman hat dies prägnant formuliert:<sup>35</sup>

„I am distressed by the sight of poverty; I am benefited by its alleviation; but I am benefited equally whether I or someone else pays for its alleviation; the benefits of the people's charity therefore partly accrue to me. To put it differently, we might all of us be willing to contribute to the relief of poverty, provided everyone else did. We might not be willing to contribute the same amount without such assurance.“

Auch Buchanan und Tullock gehen davon aus, daß die Bereitschaft, Kosten zu tragen, höher ausfällt, wenn bekannt ist, daß die Beitragsverpflichtung bei allen Gesellschaftsmitgliedern tatsächlich durchgesetzt wird.<sup>36</sup> Wohlfahrtsaltruistischen Präferenzen, die auf eine allgemeine Einkommenssicherung abzielen, wird möglicherweise bereits mit den im engen Eigeninteresse der Wohlhabenden vereinbarten „Einkommensversicherungen“, etwa in Form einkommenssteuerfinanzierter staatlicher Transfers, entsprochen. Dies gilt allerdings nicht für die Unterstützung der von Geburt an Erkrankten oder Behinderten. Da der Versicherungsfall eine Eintrittswahrscheinlichkeit von 1 aufweist, scheiden private Versicherungslösungen hier aus.<sup>37</sup>

Bestünden bei allen Beteiligten dieselben oder zumindest ähnliche wohlfahrtsaltruistische Präferenzen, so würde eine entsprechende Unterstützung möglicherweise bereits im konstitutionellen Vertrag einstimmig vereinbart. Hiervon kann jedoch in der Regel nicht ausgegangen werden. Realistischer ist die Hypothese, daß nicht alle Beteiligten altruistische Präferenzen aufweisen oder aber, daß diese zumindest nicht ausnahmslos auf dieselben Notlagen ausgerichtet sind.

Der Unterstützung von Geburt an schwer Erkrankter oder Behinderter, bei denen der Versicherungsfall bereits in der natürlichen Verteilung offensichtlich eingetreten ist, wird mithin nicht notwendigerweise von allen Leistungsfähigen freiwillig zugestimmt. Allerdings besitzen auch die in der natürlichen Verteilung bereits schwer Beeinträchtigten aufgrund der erforderlichen Einstimmigkeit ein Vetorecht, falls ihnen nicht zumindest eine überlebensnotwendige Mindestunterstützung zugebilligt wird. Es kann angenommen werden, daß sie auch in der natürlichen Verteilung bestenfalls nur wenig mehr als das eigene Existenzminimum sichern konnten. In Verhandlungen über einen Verfassungsvertrag werden sie daher ebenfalls wenig mehr als eine dementsprechende Un-

---

<sup>35</sup> *Friedman* (1962), S. 91. So sind altruistische Präferenzen selbstverständlich bereits in der natürlichen Verteilung möglicherweise vorhanden. Allerdings stößt deren Berücksichtigung auf das Problem, daß die gewünschte Unterstützung zu einem öffentlichen Gut wird, das ohne (post-)konstitutionelle Vereinbarungen möglicherweise nur in einem sehr geringen Maße bereitgestellt wird.

<sup>36</sup> Vgl. *Buchanan/Tullock* (1987), S. 193 ff.

<sup>37</sup> Vgl. auch *Barr* (1992).

terstützung erreichen, sofern auch nur ein anderer nicht-altruistischer Verhandlungspartner eine weitergehende Unterstützung blockiert. Dennoch bleibt als Zwischenergebnis hervorzuheben, daß den Nicht-Leistungsfähigen bereits im Verfassungsvertrag zumindest eine bescheidene Mindestunterstützung zubilligt wird. Sie erreichen diese durch ihr Vetorecht im konstitutionellen Entscheidungsprozeß. Einer altruistischen Unterstützung bedarf es hierzu nicht.

Allerdings können bei einer großen Mehrzahl der Beteiligten altruistische Präferenzen zugunsten der von Geburt an Erkrankten oder Behinderten bestehen, die in Richtung auf eine umfassendere Unterstützung abzielen. Konkret mag es beispielsweise das Ziel sein, von Geburt an Erkrankten oder Behinderten ein „menschenwürdiges“ Leben zu ermöglichen, das sich deutlich von dem in einer Hobbesschen Anarchie unterscheidet. Es ist jedoch unwahrscheinlich, daß eine Verankerung solcher altruistischen Elemente in einem Verfassungsvertrag gelingt.<sup>38</sup>

Diese altruistischen Präferenzen richten sich damit auf ein öffentliches Gut, über dessen Bereitstellung im Rahmen postkonstitutioneller Verträge mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden kann. Voraussetzung hierfür ist, daß die Unterstützung Nicht-Leistungsfähiger die im Verfassungsvertrag zu verankernden Grenzen des Leistungsstaates nicht überschreitet. Kann von einem allgemeinen gleichgerichteten Altruismus aller Beteiligten nicht ausgegangen werden, so ist auszuschließen, daß die Unterstützung Nicht-Leistungsfähiger im konstitutionellen Vertrag einstimmig beschlossen wird. Ebensowenig ist jedoch die einstimmige Ausgrenzung solcher altruistisch motivierter sozialstaatlicher Aktivitäten anzunehmen. Schließlich werden weder die Altruisten noch die potentiell begünstigten Nicht-Leistungsfähigen einer solchen Abgrenzung zustimmen. Es wird daher zunächst zu keiner ausdrücklichen Regelung kommen. Die Berücksichtigung altruistischer Präferenzen, etwa in Form einer umfassenderen Unterstützung Nicht-Leistungsfähiger, kann aber im Rahmen einer postkonstitutionellen Vereinbarung über die Bereitstellung eines solchen speziellen öffentlichen Gutes erreicht werden. Schließlich ist hierfür keine Einstimmigkeit, sondern lediglich eine qualifizierte Mehrheit erforderlich. Wie wahrscheinlich die Berücksichtigung von altruistischen Präferenzen im Rahmen eines vertragstheoretisch begründeten Sozialstaates ist, hängt davon ab, ob der Anteil der Altruisten und potentiell begünstigten Nicht-Leistungsfähigen die im

---

<sup>38</sup> Lediglich bei sehr starken altruistischen Präferenzen und einem erheblichen Drohpotential könnten die Altruisten ihre Zustimmung zum Verfassungsvertrag selbst von der Implementation einer weitergehenden altruistischen Unterstützung abhängig machen. Dies setzt allerdings voraus, daß ihre altruistischen Präferenzen so stark ausgeprägt sind, daß sie die positiven Wirkungen des Verfassungsvertrages auf ihr enges Eigeninteresse ihrem altruistischen Interesse unterordnen – eine Hypothese, die in der Regel nicht zutreffen dürfte.



Verfassungsvertrag für entsprechende konstitutionelle Verträge vereinbarten Mehrheitserfordernisse übertrifft.

Insgesamt ist hervorzuheben, daß altruistische Präferenzen auch in einer konstitutionellen Sozialpolitik zum Ausdruck kommen können, deren Funktionieren keinerlei Altruismus als Norm voraussetzt. Auf diese Weise ist es denkbar, daß Nicht-Leistungsfähige, wie zum Beispiel von Geburt an schwer Erkrankte und/oder geistig Behinderte eine vertragstheoretisch begründete leistungsstaatliche Unterstützung bekommen, die deutlich über das hinausgeht, was sie in der Hobbesschen Anarchie erhalten und mit Hilfe ihres Vetorechts in Verfassungsverhandlungen durchsetzen können. Zwei Probleme dürfen dabei allerdings nicht übersehen werden:

Zum einen gelingt die Durchsetzung altruistischer Präferenzen nur dadurch, daß die Vetomacht der Egoisten im Rahmen der gemilderten Mehrheitserfordernis postkonstitutioneller Vereinbarungen umgangen wird. Diese Strategie ist jedoch ebenso für die Durchsetzung enger Eigeninteressen geeignet, falls diese – etwa in Log-Rolling-Prozessen – von einer ausreichenden Mehrheit unterstützt werden. Der Möglichkeit, im Rahmen des Leistungsstaates altruistischen Präferenzen entsprechen zu können, steht damit die Anfälligkeit des Leistungsstaates gegenüber, durch Vertreter partikularer Interessen ausgebeutet zu werden. Wesentlich ist daher, die erforderlichen Mehrheiten für leistungsstaatliche Entscheidungen in einer Höhe festzulegen, die über jene Unterstützung hinausgeht, die die Mehrzahl der Partikularinteressen zu erreichen vermag.

Zum anderen könnte aber gerade diesem Argument entgegengehalten werden, daß eine dem Altruismus entsprechende Unterstützung Nicht-Leistungsfähiger, die deutlich über die in einer natürlichen Verteilung hinausgeht, bei vergleichsweise umfangreichen Mehrheitserfordernissen nicht gewährleistet sei. Doch ist dies eine Konsequenz der vertragstheoretischen Begründung des Sozialstaates mit Eigeninteressen. Sie besagt, daß dort, wo altruistische Präferenzen nicht weit verbreitet sind, keine altruistische Unterstützung begründet werden kann. Wer demgegenüber eine solche sozialstaatliche Unterstützung als „Wert an sich“ begreift, wird sich damit nicht zufriedengeben. Doch bleibt ihm die keineswegs einfache Aufgabe darzulegen, wie, unter Wahrung der Entscheidungsfreiheit und demokratischer Prinzipien, Regeln eingeführt werden können, die ein dauerhaft verlässliches Unterstützungsniveau für eine Minderheit gewährleisten, die in Abstimmungen keine Mehrheiten erreicht. Und selbst wenn dies gelänge, bliebe die Frage, weshalb solche Regeln nur von den altruistisch „erwünschten“ Gruppen in Anspruch genommen werden sollten und nicht – überwiegend – von politisch einflußreicheren Partikularinteressen.

## **E. Die Grenzen des Sozialstaats: Unverzichtbarer Bestandteil vertragstheoretischer Legitimation**

Allgemeine Einkommensteuern, Transfers an Ältere, Familien mit Kindern und Bedürftige, an Kranke und Behinderte sind mithin potentielle Elemente eines vertragstheoretisch begründeten Sozialstaates. Voraussetzungen für solche sozialstaatlichen Maßnahmen sind allerdings:

1. tatsächliche komparative Vorteile der jeweiligen sozialstaatlichen Institutionen gegenüber einem diagnostizierten Marktversagen;
2. die Rückführbarkeit potentieller sozialstaatlicher Aufgaben auf eine Einigung aller oder – im Rahmen postkonstitutioneller Vereinbarungen – einer qualifizierten Mehrheit der Beteiligten.

Ad 1: Der Nachweis, daß bestimmte Aufgaben über den Markt keiner (vollständig) befriedigenden Lösung zugeführt werden können, reicht nicht aus, um auf der Basis der hier zugrunde gelegten vertragstheoretischen Konzeption bereits eine Zuweisung zu den Aufgabenbereichen des Sozialstaates vorzunehmen. Schließlich werden sich die Verhandlungspartner nur dann einvernehmlich zu einer solchen Kompetenzübertragung entschließen, wenn erwartet werden kann, daß eine sozialstaatliche Lösung der marktlichen tatsächlich überlegen ist.<sup>39</sup> Zur ökonomischen Erklärung sozialstaatlicher Aufgaben mit absehbarem Marktversagen muß daher zugleich eine Analyse potentiellen Staatsversagens hinzutreten. Es kann somit nicht allein um die Frage der marktwirtschaftlichen Realisierbarkeit allgemein wünschenswerter Ergebnisse gehen. Ins Zentrum der vertragstheoretischen Begründung und Erklärung rücken zugleich die Möglichkeiten und Grenzen des sozialstaatlichen Anreizsystems als (nicht zwingende) Alternative zur Marktlösung.<sup>40</sup> Die Verknüpfung normativer Konzeptionen mit positiven Erklärungsansätzen sowohl im Hinblick auf marktwirtschaftliche als auch auf sozialstaatliche Institutionen ist damit grundlegend für eine Legitimation durch den hier zugrunde gelegten vertragstheoretischen Ansatz.

Ad 2: Marktversagen und die Überlegenheit sozialstaatlichen Handelns sind nur dann hinreichend für eine sozialstaatliche Aufgabenzuweisung, wenn diese

---

<sup>39</sup> Vgl. *Brennan/Buchanan* (1993), S. 155.

<sup>40</sup> Genau genommen reicht ein Vergleich von Markt- und Staatslösung nicht aus. Gerade im Bereich der Sozialpolitik spielen auch die Möglichkeiten und Grenzen freiwilliger privater Unterstützung eine große Rolle, die als institutionelle Alternative nicht außer acht gelassen werden darf. Ein solcher ergänzender Vergleich ist durchaus möglich, würde jedoch den hier vorgegebenen Rahmen deutlich sprengen, ohne die formulierten Aussagen grundsätzlich in Frage zu stellen. Hinsichtlich einer eingehenden Erörterung freiwilliger privater Hilfen und der Auswirkungen dieses „Dritten Sektors“ auf die Legitimation des Sozialstaates sei verwiesen auf *Volkert* (1998, 1999).

Einschätzung von allen oder, bei postkonstitutionellen Entscheidungen, zumindest von einer ausreichenden Mehrheit aller Betroffenen geteilt wird. Da die Buchanan'sche Vertragstheorie bewußt weitgehend auf prozedurale Aussagen beschränkt bleibt, lassen sich über die konkreten Ergebnisse eines Verfassungsvertrages und von postkonstitutionellen Entscheidungen lediglich – ökonomisch und politisch-ökonomisch erklärbare – Hypothesen formulieren. Oder wie es Buchanan formuliert:

„There may be agreement on a set of safety-net transfers that will ensure against losing abilities to earn income productively, against medical disasters, etc. It should be noted however, that any such justificatory argument must leave the precise details open-ended, so to speak. The procedural requirements of hypothetical contract do not allow for precise descriptions of these institutions.“<sup>41</sup>

Aus diesem Grund wurden die Aussagen über die vertragstheoretische Begründung und Erklärung von sozialstaatlichen Aufgaben in den vorangegangenen Abschnitten überwiegend im Konjunktiv formuliert. Ob und in welcher Form diese Aufgaben tatsächlich auf den Sozialstaat übertragen werden, hängt von den Präferenzen aller Beteiligten ab, etwa von der Leistungs- und Risikobereitschaft, der Intensität von Freizeitpräferenzen etc. Jede Aussage über die „Konsensfähigkeit“ von sozialstaatlichen Institutionen bzw. Regeln impliziert daher normative Annahmen über die Präferenzen der Vertragschließenden.

Vor diesem Hintergrund sind jedoch nicht allein Hypothesen über potentielle sozialstaatliche Aufgabenbereiche, sondern zugleich relativ gut begründbare Aussagen darüber möglich, was der Sozialstaat aus vertragstheoretischer Sicht gerade nicht tun soll. Es handelt sich dabei um jene sozialstaatlichen Aktivitäten, über die eine Einigung einstimmig oder zumindest mit der erforderlichen Mehrheit voraussichtlich nicht erreichbar ist. So bestehen aufgrund der Unsicherheit über die langfristigen Positionen kaum Anreize, Regeln in die Verfassung aufzunehmen, die bestimmte Individuen oder Gruppen diskriminieren oder – ohne allgemeinen Konsens – privilegieren. Dem steht die Gefahr gegenüber, daß beispielsweise mit einfacher Mehrheit sozialstaatliche Aktivitäten beschlossen werden, die über das in der Verfassung Vereinbarte hinausgehen und sich damit einer vertragstheoretischen Legitimation entziehen. Beispielsweise wenn sich Übertragungen entgegen der konstitutionellen Übereinkunft nicht auf die abzusichernden Einkommens-, Krankheits- und Erwerbsunfähigkeitsrisiken richten, sondern Ausrichtung und Umfang der Transfers statt dessen lediglich die Fähigkeit zur Rentenerzielung im politischen Wettbewerb widerspiegeln. Die Vergabe sozialstaatlicher Zuwendungen im engen Eigeninteresse politisch einflußreicher Empfänger, die die sozialstaatliche Umvertei-

---

<sup>41</sup> Buchanan (1988), S. 11.

lung lediglich als potentielle Einkommen betrachten, ist mithin ein politisch-ökonomisch bedeutsames,<sup>42</sup> vertragstheoretisch nicht legitimierbares Ziel.

Die notwendigen Eigenschaften vertragstheoretisch begründbaren sozialstaatlichen Handelns sind jedoch zugleich Voraussetzung und Anreiz für die nicht legitimierbare Durchsetzung von Partikularinteressen im politischen Wettbewerb. So wird beispielsweise die Gewährung existenzsichernder Leistungen sinnvollerweise am Einkommen und an den Selbsthilfemöglichkeiten der Empfänger ausgerichtet. Die Notwendigkeit individualisierter Hilfen ist in besonderem Maße bei der Unterstützung Behinderter erforderlich. Ein Transfer individuell unterschiedlicher Einkommen reicht hier oftmals nicht aus. Statt dessen bedarf es in vielen Fällen spezieller sozialer Einrichtungen und Dienste. Dies kann bis hin zu einer stellvertretenden Einkommensverwendung reichen, sofern die Betroffenen, etwa in Folge geistiger Behinderung, ihre eigenen Belange nicht in hinreichendem Maße wahrnehmen können.<sup>43</sup> Sozialpolitik ist daher – zumindest in diesen Fällen – notwendigerweise durch die Gewährung sehr spezifischer, teilweise sogar auf den Individualfall zugeschnittener Unterstützung gekennzeichnet. Darüber hinaus handelt es sich im Bereich der Existenzsicherung naturgemäß um leistungsunabhängige Einkommen, d. h. um eine spezielle Form der Rentenerzielung.

Die Notwendigkeit, bereits im Rahmen einer vertragstheoretisch begründbaren Sozialpolitik Übertragungen unabhängig von Gegenleistungen vorzunehmen ebenso wie die erforderliche enge Begrenzung dieser Leistungen auf bestimmte Zielgruppen oder auch Individuen stellen jedoch starke Anreize zur Bildung von Interessengruppen und zur Investition in Rent-Seeking dar. Die notwendigen Charakteristika vertragstheoretisch begründeten sozialstaatlichen Handelns werden damit gleichzeitig zur Ursache für eine im Widerspruch zur Vertragstheorie stehende Ausweitung des Wohlfahrtsstaates in einen Umwälzstaat. Während es die vertragstheoretische Aufgabe des Wohlfahrtsstaates ist, sozialstaatliches Handeln im Einklang mit den normativen Präferenzen der Bürger vorzunehmen, richten sich die Aktivitäten im Umwälzstaat („Churning

---

<sup>42</sup> So besitzen auch wohlhabende Altruisten Anreize, einerseits Zuwendungen aus der sozialstaatlichen Umverteilung zu erhalten, eine möglicherweise konstitutionell vereinbarte Absicherung wirtschaftlich Schwacher oder die im Einklang mit eigenen altruistischen Präferenzen stehende Unterstützung Nicht-Leistungsfähiger dagegen dem (übrigen) Kollektiv zu überlassen. Deutliche Differenzen zur hier zugrunde gelegten vertragstheoretischen Begründung ergeben sich außerdem, wenn Neid (auch) bei wohlhabenden Mitgliedern partikularer Interessengruppen Anlaß für erfolgreich vertretene Forderungen nach Umverteilungsmaßnahmen ist. Vgl. hierzu *Buchanan/Tullock* (1987), S. 94 ff., *Lindbeck* (1985), S. 326 sowie *Volkert* (1998), S. 157 f.

<sup>43</sup> Vgl. bereits *Kleinhenz* (1971), S. 328 ff. sowie *Volkert* (1991), S. 101 f.

State“) nicht an konsensfähigen gesellschaftlichen Normen, sondern allein am politischen Einfluß potentieller Empfänger aus.<sup>44</sup>

Im Gegensatz zur vertragstheoretischen Rechtfertigung eines auf Konsens aufbauenden Wohlfahrtsstaates ist eine solche für den Umwälzstaat nicht möglich. Schließlich ist es nahezu ausgeschlossen, daß in der natürlichen Verteilung beispielsweise eine einstimmige Übereinkunft darüber erzielt wird, bestimmten Produzenten oder anderen politisch einflußreichen Gruppen Privilegien zukommen zu lassen, die allein zum Ziel haben, die Verteilungsposition der Empfänger zu verbessern. Dies gilt um so mehr, wenn hierzu sozialstaatliche Interventionen vorgesehen werden, die – wie es die Regel ist – zu nennenswerten gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten führen.<sup>45</sup>

Mit den Tendenzen zur Ausweitung eines vertragstheoretisch begründbaren Wohlfahrtsstaates hin zu einem Umwälzstaat erodiert dessen normative Rechtfertigungsgrundlage. Hieraus ergeben sich zwei unmittelbare Konsequenzen: zum einen müssen angesichts der grundsätzlich bestehenden Tendenzen zu einer übermäßigen Ausdehnung sozialstaatlicher Aktivitäten bei jeder vertragstheoretischen Begründung und Erklärung von Institutionen und Aufgaben des Wohlfahrtsstaates die negativen Konsequenzen einer weitergehenden Expansion der Aktivitäten mitberücksichtigt werden. Zum anderen hängt die Rechtfertigung des Sozialstaates mit Hilfe des hier zugrunde gelegten vertragstheoretischen Ansatzes in besonderem Maße von der konzeptionsgerechten Ausrichtung und unerläßlichen Begrenzung seiner Aktivitäten ab. Vor diesem Hintergrund sollen im folgenden die vertragstheoretischen Grundlagen mit exemplarischen sozialstaatlichen Regeln und Entwicklungen konfrontiert werden.

## **F. Vertragstheoretische Grundlagen versus Realität des Sozialstaates**

Bereits ein erster Überblick über die Vielfalt sozialstaatlicher Aktivitäten zeigt, daß grundsätzlich alle hier genannten vertragstheoretisch begründbaren

---

<sup>44</sup> So transferiert der Umwälzstaat Mittel zu „Bauern oder ‘Agrarinteressen’, zu geschützten Produzenten von Importsubstituten, zu Studenten in Colleges und Universitäten und deren Lehrpersonen, zu den Benützern städtischer Verkehrsmittel, Flugpassagieren, öffentlich Bediensteten ...“ (*Buchanan* 1992, S. 40 f.).

<sup>45</sup> Vgl. *Buchanan* (1988), S. 11. Eine vertragstheoretische Erklärung von Transfers zugunsten politisch einflußreicher Gruppen ist insoweit lediglich *nahezu* und nicht völlig undenkbar, als Einzelfälle auftreten können, bei denen die Transfers nicht Ergebnis eines Verfassungsvertrages sind, sondern als vorkonstitutionelle Zahlung für die Bereitschaft zum Eintritt in die Verfassungsverhandlungen gewährt werden. Eine solche Interpretation trifft für die in der Regel durchaus leistungsfähigen Empfänger jedoch nur dann zu, wenn es sich um Individuen mit einer überdurchschnittlichen Freizeitpräferenz handelt. Hiervon gehen die meisten der Privilegierten jedoch sicherlich nicht aus.

Bereiche erfaßt sind. Dies gilt für eine „Einkommensversicherung“ ebenso wie für die Familienpolitik, die Sozialversicherung für Ältere, Kranke, Pflegebedürftige und Arbeitslose, spezielle Unterstützungen für Behinderte u. v. m.<sup>46</sup> Dies deutet auf die Relevanz der genannten Überlegungen hin, nach denen eine positive Theorie sozialstaatlichen Handelns weniger grundsätzliche sozialstaatliche Lücken als vielmehr vertragstheoretisch nicht zu rechtfertigende Expansionsprozesse erwarten läßt.

In Deutschland ebenso wie in anderen entwickelten Sozialstaaten läßt sich eine Tendenz feststellen, die ohnehin bereits auf hohem Niveau abgesicherten erwerbstätigen „Normalbürger“ vorrangig abzusichern und zu alimentieren. Statt dessen, so betonen auch prinzipielle Befürworter des deutschen Sozialstaates, besteht die Notwendigkeit, sozialstaatliches Handeln wieder mehr auf die Verringerung wirtschaftlicher Schwäche zu konzentrieren.<sup>47</sup> Was hier verlangt wird, ist nichts anderes als die Rückführung des Umwälzstaates auf einen vertragstheoretisch begründeten wohlfahrtsstaatlichen Kern.

Eine solche Neuorientierung ist ebenso notwendig wie schwierig. Schließlich läßt sich mit der Ökonomischen Theorie des Wählens und anhand der empirischen Wahlforschung zeigen, daß der Einfluß potentieller Zielgruppen einer vertragstheoretisch begründeten sozialstaatlichen Politik auf den Wahlausgang deutlich geringer ist als der der potentiellen Bezieher politischer Einkommen im Umwälzstaat.<sup>48</sup> Vertragstheoretisch begründbare sozialstaatliche Maßnahmen zugunsten von Kindern oder auch geistig Behinderten verlangen faktisch die Unterstützung von Nichtwählern. Für die sozialstaatliche Einkommensversicherung ist von Bedeutung, daß inzwischen beispielsweise über die Hälfte der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nicht wahlberechtigt sind.<sup>49</sup> Darüber hinaus läßt sich, aufbauend auf Olsons Theorie der Gruppen, zeigen, daß die Zielgruppen einer vertragstheoretisch legitimierbaren sozialstaatlichen Politik auch zwischen den Wahlterminen über einen geringeren

---

<sup>46</sup> Einen Überblick über die deutsche Sozialpolitik geben *Lampert* (1994) sowie *Fre-  
rich/Frey* (1993).

<sup>47</sup> Vgl. hierzu *Lampert* (1994), S. 425 f. Genannt werden insbesondere die stärkere Ausrichtung sozialstaatlicher Aktivitäten auf kinderreiche Familien, nicht erwerbstätige Mütter, körperlich und geistig Behinderte, psychisch Kranke und Obdachlose.

<sup>48</sup> So ergibt sich sowohl aus der Ökonomischen Theorie des Wählens als auch mittels der empirischen Wahlforschung, daß sich die Wahlbeteiligung und demzufolge auch der politische Einfluß mit steigendem Bildungs- und Qualifikationsniveau ebenso wie mit wachsendem Einkommen der Individuen deutlich erhöhen. Vgl. *Volkert* (1998, 1999).

<sup>49</sup> Knapp 40 Prozent der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in Deutschland sind Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Mehr als 10 Prozent der Empfänger sind erwachsene Ausländer. Nicht mitgerechnet sind hierbei Asylbewerber, die inzwischen keine Sozialhilfe, sondern reduzierte Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen. Vgl. *Statistisches Bundesamt* (1998) sowie *Volkert* (1999).



verbandlich organisierten Einfluß verfügen.<sup>50</sup> Die erforderliche Eindämmung des Umwälzstaates und die Rückkehr zu einem vertragstheoretisch legitimierbaren Wohlfahrtsstaat erfordern daher von politisch einflußreichen Akteuren, entgegen ihren unmittelbaren kurzfristigen Interessen zu handeln.

Nach allem, was von seiten der Konstitutionenökonomik ebenso wie von der Neuen Politischen Ökonomie erarbeitet worden ist, ist dies eine unrealistische Annahme, solange die Akteure – wie es bisher im deutschen Sozialstaat geschehen ist – im Rahmen vorgegebener Regeln mit einfacher Mehrheit kurzfristig reversible Entscheidungen treffen. Es läßt sich zeigen, daß bei sozialstaatlichen Entscheidungen, die mit einfacher Mehrheitsregel gefällt werden, eine gesamtwirtschaftlich ineffiziente Erweiterung des Aufgaben- und Ausgabenpektrums, d. h. ein Übergang zum Umwälzstaat, sehr einfach ist.<sup>51</sup> Eine Einschränkung oder Beseitigung solcher sozialstaatlicher Legitimationsdefizite verlangt dagegen eine Veränderung der zugrunde liegenden Entscheidungsprozeduren und eine Ausrichtung an langfristigen allgemeinen Regeln. Die relativen Kosten einer Entscheidung zugunsten der Förderung öffentlicher Güter, wie etwa die Ausrichtung an einer vertragstheoretisch begründbaren sozialstaatlichen Politik unter den gegebenen Spielregeln der einfachen Mehrheitsdemokratie sind zu hoch, um die einzelnen Akteure im politischen Wettbewerb von ihrem engen Selbstinteresse absehen zu lassen. Bei echten Verfassungsentscheidungen, die allgemeingültig und langfristig getroffen werden, ist dagegen der Anreiz größer, im Einklang mit einem von allen geteilten Normenverständnis zu handeln.<sup>52</sup>

Dies soll am Beispiel einer sozialstaatlichen „Einkommensversicherung“ deutlich gemacht werden. Sie ist, wie erwähnt, im politischen Wettbewerb in langfristig verlässlicher Form nur schwer zu gewährleisten. Zugleich bestehen erhebliche Anreize, anderweitige vertragstheoretisch nicht legitimierbare Transfers zugunsten partikularer Interessen – notfalls auch auf Kosten einer verlässlichen Einkommensversicherung – im täglichen politischen Wettbewerb durchzusetzen. Werden Entscheidungen hier mit einfacher Mehrheitsregel getroffen, so sind diese leicht und kurzfristig reversibel. Ungeachtet eines zu vermutenden langfristigen Eigeninteresses an einer verlässlichen Existenzsicherung überwiegen die Anreize, Privilegien zugunsten eigener, kurzfristiger Partikularinteressen durchzusetzen. Finanziert werden diese u. a. durch Kürzungen, Einfrieren oder Deckelungen der Sozialhilfe in Abhängigkeit von „fiskalischen Erfordernissen“. Eine solche Politik läßt sich – über die Partei- und Koalitions Grenzen hinweg – im bundesdeutschen Sozialstaat der vergangenen

---

<sup>50</sup> Vgl. Olson (1968, 1982, 1991a, 1991b) sowie die ausführliche Erörterung in Volkert (1998).

<sup>51</sup> Vgl. Buchanan (1984), S. 220.

<sup>52</sup> Vgl. Brennan/Buchanan (1993), S. 194.



zwei Jahrzehnte immer wieder beobachten. Zugleich begünstigt die prozedural bedingte Kurzfristigkeit der Entscheidungen ausgeprägte sozialpolitische Wahlzyklen zugunsten politisch einflußreicher Interessengruppen, die die Verlässlichkeit der Existenzsicherung im Zeitverlauf weiter beeinträchtigen.<sup>53</sup> Die vergleichsweise geringen Mehrheitserfordernisse erleichtern darüber hinaus Privilegierungen im engen Eigeninteresse politisch einflußreicher Gruppen.

Eine Möglichkeit der Umkehr auf dem Weg in den Umwälzstaat besteht darin, Umverteilungs- und Transferbudgets nicht mehr durch kurzfristig reversible Mehrheitsabstimmungen zu beschließen, sondern diese zum Gegenstand expliziter Verfassungsentscheidungen zu machen. Der Unterschied zwischen einer solchen konstitutionellen Lösung und dem derzeitigen Prozedere besteht einerseits darin, daß die Individuen bei der konstitutionellen Lösung ihre vom Sozialstaat gewährleisteten Ansprüche von vornherein kennen, da diese nicht an wechselnde Wahlergebnisse gebunden sind.<sup>54</sup> Andererseits lassen sich durch die Einstimmigkeitserfordernisse eine Langfristigkeit und Allgemeinheit der Entscheidungen erreichen, welche die Anreize und Fähigkeit zur Abstraktion von engen Eigeninteressen erhöht und vertragstheoretisch begründete Reformen, etwa einen Abbau des Umwälzstaates ermöglicht.<sup>55</sup>

In die gleiche Richtung würde bereits eine Veränderung der einfachen Mehrheitsregeln hin zu qualifizierten Mehrheitserfordernissen führen. So wäre es im genannten Beispiel denkbar, die Sozialhilfeniveaus als wesentliche Bestandteile einer vertragstheoretisch begründeten Einkommensversicherung zumindest auf der Basis qualifizierter Mehrheitserfordernisse zu bestimmen. Die zeitnahe Anpassung an die Einkommens- und Preisentwicklung könnte durch eine ebenfalls mit qualifizierter Mehrheit zu beschließende (und zu verändernde) Dynamisierungsregel bestimmt werden. Eine solche verstärkte Anwendung qualifizierter Mehrheitserfordernisse entspräche auch dem Gedanken, die Mehrheitsregel dort, wo dies – wie bei der Frage nach einer dauerhaft verlässlichen Einkommensversicherung erforderlich ist – in einer Weise einzuschränken, die eine stabilere, im Zeitverlauf weniger stark schwankende Verteilung ermöglicht.<sup>56</sup>

So müßten politische Entscheidungsträger, die sich unter der einfachen Mehrheitsregel für kurzfristige Manipulationen des Existenzsicherungsniveaus entschließen konnten, bei restriktiveren Mehrheitserfordernissen damit rechnen, daß diese Veränderungen langfristig in Kraft bleiben und sie daher möglicherweise selbst noch davon betroffen sein werden. Darüber hinaus ist es dann

---

<sup>53</sup> Vgl. hierzu ausführlich *Vaubel* (1989) sowie *Volkert* (1996, 1998).

<sup>54</sup> Vgl. *Brennan/Buchanan* (1993), S. 173 ff.

<sup>55</sup> Siehe hierzu die Ausführungen in Kapitel A.

<sup>56</sup> Vgl. *Brennan/Buchanan* (1993), S. 170.

deutlich schwieriger, sozialpolitische Wahlzyklen zu initiieren. Nicht zuletzt sinkt die Durchsetzbarkeit gruppenspezifischer sozialstaatlicher Vergünstigungen, über die kein mehrheitlicher gesellschaftspolitischer Konsens besteht.<sup>57</sup>

Abweichungen zwischen der vertragstheoretischen Begründung des Sozialstaates einerseits und der tatsächlichen Entwicklung andererseits lassen sich mithin vor allem darauf zurückführen, daß es versäumt wurde, nicht nur die Betätigungsfelder, sondern auch die Grenzen des Leistungsstaates im Verfassungsvertrag, d. h. einstimmig festzulegen. Zugleich sollten hier die Mehrheitsanforderungen für postkonstitutionelle Vereinbarungen geregelt werden; diese ergeben sich aus einem Transaktionskostenkalkül, das die (Opportunitäts-)Kosten hoher Mehrheitsanforderungen mit deren komparativen Vorteilen vergleicht. Hieraus lassen sich optimale Mehrheitsanforderungen bestimmen, die keineswegs immer oder auch nur häufig mit der einfachen Mehrheit übereinstimmen müssen. Schließlich gehören auch die negativen Folgen einer Ausdehnung sozialstaatlicher Leistungen zu den (Opportunitäts-)Kosten der einfachen Mehrheitsregel, die mit wachsenden Mehrheitsanforderungen abnehmen.<sup>58</sup> Der Gestaltung sozialstaatlicher Entscheidungsstrukturen, insbesondere der Mehrheitsanforderungen sollte, der hier gewählten vertragstheoretischen Perspektive folgend, daher künftig mehr Beachtung geschenkt werden. Dies gilt nicht allein für den exemplarisch herausgegriffenen Bereich der „Einkommensversicherung“. Vielmehr läßt sich zeigen, daß vermutlich alle besser gestellt werden können, wenn sowohl über Steuern als auch über Transfers in einer Weise entschieden würde, die die Umverteilung zu Gunsten einer Mehrheit begrenzt.<sup>59</sup>

## G. Offene Fragen der vertragstheoretischen Begründung

Vor einem abschließenden Fazit sollen die offenen Fragen der hier zugrunde gelegten vertragstheoretischen Konzeption kurz skizziert werden. Es kann in diesem Rahmen nicht das Ziel sein, die Vertragstheorie Buchanans eingehend kritisch zu würdigen. Vielmehr sollen lediglich zwei gerade aus sozialpolitischer Perspektive noch offene Fragen aufgezeigt werden. Sie führen zu künftigem Forschungsbedarf, insbesondere im Hinblick auf eine vertragstheoretische Begründung und Erklärung sozialstaatlichen Handelns.

---

<sup>57</sup> Sie können bei Anwendung der einfachen Mehrheitsregel relativ leicht beispielsweise im Rahmen von Log-Rolling-Prozessen durchgesetzt werden.

<sup>58</sup> Zugleich steigen hierbei die Einigungskosten, aufgrund derer die Mehrheitsanforderungen im postkonstitutionellen Stadium nicht notwendigerweise bis hin zur Einstimmigkeit ausgedehnt werden. Vgl. hierzu bereits *Buchanan/Tullock* (1987).

<sup>59</sup> Vgl. *Brennan/Buchanan* (1993), S. 161.

Buchanan verfolgt mit seiner Konzeption ausdrücklich einen prozeduralen Ansatz, nach dem gerechte Ergebnisse dann zustande kommen, wenn die betreffenden Regeln befolgt werden. Damit stellt sich die Frage, in welcher Ausgangssituation die Regeln formuliert werden. Bei Buchanan ist dies die natürliche Verteilung, in der Unterschiede durchaus als bekannt und ergebnisrelevant angesehen werden.<sup>60</sup> Ebenso bekannt sind die individuellen Unterschiede bei den später erforderlichen Verfassungsänderungen. Soweit es sich bei den Beteiligten um mündige, leistungsfähige Bürger handelt, die sich in erster Linie in ihren Präferenzen unterscheiden, ist gerade die Berücksichtigung von Unterschieden in der Ausgangssituation zweckmäßig.

Allerdings werden sich die Beteiligten sowohl in der natürlichen Verteilung als auch im Rahmen späterer Reformen nicht nur in ihren Präferenzen unterscheiden. Statt dessen bestehen bereits in der natürlichen Verteilung unterschiedliche Machtpositionen und Abhängigkeiten. Manche der Individuen sind möglicherweise einer ständigen Bedrohung durch Dritte ausgesetzt. Es stellt sich dann die Frage, ob unter diesen Umständen eine Zustimmung allein bereits als normative Legitimationsbasis ausreicht. Schließlich kann nicht ausgeschlossen werden, daß manche Individuen aufgrund der bedrängten Ausgangssituation einer Vereinbarung zustimmen, die selbst ihre Freiheitsrechte einschränkt. Was spricht dagegen, daß manche Individuen unter dem Druck einer natürlichen Verteilung in ihre eigene Versklavung einwilligen?<sup>61</sup> Sozialpolitisch bedeutsam wird hier, daß die Bedürftigkeit und damit die Legitimation einer sozialstaatlichen Unterstützung keineswegs in einem Zusammenhang mit den Drohpotentialen stehen muß, die die Erzielung von „Duldungsprämien“ begünstigen. Wirtschaftliche und soziale Schwäche führt oftmals nicht zu politischer Stärke, sondern auch zu politischer Schwäche. Wenn sich aber in einer konstitutionellen Sozialpolitik Duldungsprämien nicht an Bedürftigkeit, sondern an politischen Drohpotentialen ausrichten, so läuft eine solche Konzeption Gefahr, den Weg in den Umwälzstaat vorzuzeichnen. Es ist daher zu fragen, ob sich eine Gesellschaft vor diesem Irrweg allein schon durch die konstitutionenökonomisch begründbare verstärkte Anwendung von qualifizierten Mehrheitserfordernissen ausreichend schützen kann oder ob dies nicht weitreichendere – auch konzeptionelle – Konsequenzen nach sich ziehen muß.<sup>62</sup>

Unterschiede zwischen den Vertragschließenden treten auch im Hinblick auf die eigene Urteilsfähigkeit auf. In der natürlichen Verteilung ebenso wie im Rahmen von Verfassungsreformen kommt es zu „verschiedensten Kompromis-

---

<sup>60</sup> Zur Begründung dieser Position siehe Abschnitt A.

<sup>61</sup> Vgl. hierzu Kley (1989), S. 179, Gordon (1976), S. 585 sowie Volkert (1998), S. 69 ff.

<sup>62</sup> Vgl. Priddat (1996), S. 242 sowie zu den oftmals inversen Zusammenhängen von wirtschaftlicher Schwäche und Drohpotential siehe Volkert (1998).

sen, Seitenzahlungen, Kompensationen, Bestechungen, Tauschgeschäften ...“<sup>63</sup> Im konstitutionellen Entscheidungsprozeß, der aus der natürlichen Verteilung herausführt ebenso wie im Rahmen späterer Verfassungsänderungen ist dabei nicht ausgeschlossen, daß weniger Urteilsfähige mit nur unterdurchschnittlichen intellektuellen Fähigkeiten mehr noch als alle anderen Individuen durch Täuschung zu einem für sie nachteiligen Verfassungsvertrag überredet werden. Es entstehen hier Zweifel an der Prämisse Buchanans, Individualrechte ließen sich bereits durch die faktische Zustimmung der Betroffenen in gerechter Weise festlegen. Von moralphilosophischer Seite wird teilweise kritisiert, daß unklar sei, weshalb die faktischen Ergebnisse zwangsläufig mit den wünschenswerten Ergebnissen übereinstimmen sollen.<sup>64</sup> Hieran anschließend wird gegen Buchanan der Vorwurf erhoben, er begehe einen naturalistischen Fehlschluß, indem er in unzulässiger Weise von faktischem Sein auf normatives Sollen schließe.<sup>65</sup> Mit Blick auf die Position weniger urteilsfähiger oder abhängiger Vertragspartner wird dem Kontraktualismus Buchanans teilweise entgegengehalten, er versage „moralisch, weil er seine Rechtfertigungsleistung auf einen unsittlichen Vertrag stützt.“<sup>66</sup>

Offen und Anlaß für weitere Überlegungen ist daher die Frage, inwieweit eine vertragstheoretische Begründung des Sozialstaates „Mindestanforderungen“ in der Ausgangsposition berücksichtigen muß, wenn sie aus der Einhaltung hier vereinbarter Regeln auf nicht vorhersehbare, aber gerechte Ergebnisse schließt. Inwieweit also das diskursive Niveau der Verfassungsverhandlungen von Bedeutung für die Legitimationsfähigkeit sein könnte. Hierbei wird nicht übersehen, daß die „Realitätsnähe“ und unmittelbare Realisierbarkeit auf diese Weise vermindert würden, doch sind deren Konsequenzen ohnehin – wie erwähnt – nicht unumstritten.

Nicht zuletzt soll auf ein Grundproblem neuerer Vertragstheorien hingewiesen werden, die allesamt mit dem Problem konfrontiert werden, daß gerade in der Sozialpolitik unmündige Individuen durchaus eine Rolle spielen. Mit ihnen können jedoch weder in der natürlichen Verteilung noch im Rahmen späterer Verfassungsreformen bindende Verträge geschlossen werden, die sich als explizite Bekundung langfristiger eigener Interessen interpretieren lassen. Zu denken ist beispielsweise an geistig Behinderte, dauerhaft psychisch Kranke usw. Welche Konsequenzen ergeben sich aber aus der Unfähigkeit einzelner Individuen, bindende Verträge zu schließen?<sup>67</sup> Die fiktive Einbeziehung ihrer

---

<sup>63</sup> *Brennan/Buchanan* (1993), S. 186.

<sup>64</sup> Vgl. *Kley* (1989), S. 164 ff. sowie S. 199.

<sup>65</sup> Vgl. *Ulrich* (1986), S. 266 f.

<sup>66</sup> Vgl. *Kersting* (1994), S. 345.

<sup>67</sup> Bei Rawls Schleier des Nichtwissens scheinen sich diese Fragen nur auf den ersten Blick nicht zu stellen. Doch verlangt *Rawls* (1988), S. 550 ein Mindestmaß an mo-

Interessen in den konstitutionellen Prozeß stellt streng genommen eine – zumindest bei Buchanan – unzulässige Gleichheitsvermutung (bezüglich der individuellen Urteilsfähigkeit) dar. Offen bleibt daher, ob und gegebenenfalls inwieweit und in welcher Form die Interessen dieser Individuen berücksichtigt werden können. Es handelt sich hierbei um Fragen, die für die Weiterentwicklung einer vertragstheoretischen Begründung des Sozialstaates von höchster Relevanz sind, da sich unter den Betroffenen teilweise gerade Angehörige der wirtschaftlich, sozial *und* politisch schwächsten Bevölkerungsgruppen befinden.

## H. Fazit und Perspektiven

Vertragstheoretisch kann sozialstaatliches Handeln in weiten Bereichen als produktive Sozialpolitik für leistungsfähige Marktteilnehmer begründet werden. Es läßt sich zeigen, daß eine ganze Reihe sozialstaatlicher Maßnahmen keine einseitigen Belastungen, sondern vielmehr Tauschvorgänge darstellen. Es gelingt, sozialstaatliche Aufgabenfelder zu benennen, die nicht trotz, sondern gerade wegen der fortschreitenden Globalisierung und den hiermit verbundenen Produktivitätsanforderungen gewährleistet werden. Darüber hinaus läßt sich auch sozialstaatliche Unterstützung für Nicht-Leistungsfähige begründen, die über den Umfang der Hobbesschen Anarchie deutlich hinausgeht. Auch eine solche „unproduktive“ Sozialpolitik am Rand oder außerhalb des Marktes läßt sich teilweise mit engen Eigeninteressen begründen. Ein weiterer Begründungsansatz, der vertragstheoretisch nicht übersehen werden darf ist der Einfluß altruistischer Präferenzen, die zu ähnlichen, aber nicht notwendigerweise identischen Vereinbarungen führen können.

Ein wesentliches Element einer vertragstheoretischen Begründung des Sozialstaates ist die Begrenzung sozialstaatlicher Aktivitäten. Verhindert werden soll die Ausbreitung eines nicht legitimierbaren Umwälzstaates, der Privilegien und Belastungen allein nach politischer Durchsetzungsfähigkeit vergibt. Gerade in dieser Hinsicht werden Abweichungen des derzeitigen Sozialstaates in Deutschland von einer vertragstheoretischen Basis deutlich. Ein Grund hierfür sind fehlspezifizierte Entscheidungsregeln, insbesondere die weit verbreitete

---

ralischer Persönlichkeit, um gerecht behandelt zu werden. Allerdings billigt er dieses Recht ausdrücklich auch jenen zu, die diese Eigenschaft nur vorübergehend verloren haben. Hieraus ergibt sich die Frage, was dies für die Behandlung dauerhaft geistig Behinderter oder schwer psychisch Kranker bedeutet, die aus diesem „normalen Bereich“ herausfallen. Rawls selbst hat dieses „schwierige Problem“ bereits 1971 auf einen späteren Zeitpunkt vertagt, der bis heute nicht eingetreten zu sein scheint. Rawls' (1988, S. 553) Bemerkung, „ich kann dieses Problem hier nicht untersuchen, nehme aber an, daß die Analyse der Gleichheit nicht wesentlich betroffen würde“ kann kaum als sichere vertragstheoretische Position angesehen werden.

Anwendung der einfachen Mehrheitsregel. Vorgeschlagen wird daher eine „Konstitutionalisierung“ oder zumindest ein Ausbau der Mehrheitserfordernisse – nicht nur – für sozialstaatliches Handeln.

Nicht zuletzt bleiben Herausforderungen für eine Weiterentwicklung der vertragstheoretischen Basis selbst. Geklärt werden muß, inwieweit gerechte Entscheidungsregeln allein, die auf eine rein formale Zustimmung hinauslaufen, auch für Personen mit sehr geringen wirtschaftlichen und politischen Einflußmöglichkeiten notwendigerweise zu gerechten Ergebnissen führen. Von noch grundlegenderer Bedeutung ist schließlich die Frage, welche vertragstheoretischen Konsequenzen aus der Tatsache zu ziehen sind, daß gerade unter realistischen Annahmen stets Individuen existieren werden, mit denen keine Verträge geschlossen werden können.

## Literatur

- Andreoni, J.* (1989): Giving with Impure Altruism: Applications to Charity and Ricardian Equivalence, in: *Journal of Political Economy* 97, No. 6, S. 1447–1458.
- Barr, N.* (1992): Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation, in: *Journal of Economic Literature* 30, June, S. 741–803.
- Böhm, F.* (1973): Eine Kampfansage an Ordnungstheorie und Ordnungspolitik. Zu einem Aufsatz in *Kyklos*, in: *ORDO* 24, S. 11–48.
- Brennan, G. / Buchanan, J. M.* (1993): Die Begründung von Regeln. Konstitutionelle Politische Ökonomie, Tübingen.
- Bruce, N. / Waldman, M.* (1991): Transfers in Kind: Why they can be Efficient and Non-Paternalistic, in: *American Economic Review* 81, S. 1345–1351.
- Buchanan, J. M.* (1968): What Kind of Redistribution do we want?, in: *Economica* 35, S. 185–190.
- Buchanan, J. M.* (1976): A Hobbesian Interpretation of the Rawlsian Difference Principle, in: *Kyklos* 29, S. 5–25.
- Buchanan, J. M.* (1984): Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan, Tübingen.
- Buchanan, J. M.* (1988): *The Political Economy of the Welfare State*, Stockholm.
- Buchanan, J. M.* (1992): Markt, Staat und Freiheit: Die Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, in: *J. M. Buchanan* (1992): *Markt, Freiheit und Demokratie*. Sankt Augustin.
- Buchanan, J. M. / Tullock, G.* (1987): *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, 11. Aufl., Ann Arbor, Michigan.
- Frerich, J. / Frey, M.* (1993): *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Band 3: Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der deutschen Einheit, München.
- Friedman, M.* (1962): *Capitalism and Freedom*, Chicago.

- Gordon, S. (1976): The New Contractarians, in: *Journal of Political Economy* 84, S. 573–590.
- Homann, K. / Pies, I. (1996): Sozialpolitik für den Markt: Theoretische Perspektiven konstitutioneller Ökonomik, in: I. Pies / M. Leschke (Hrsg.) (1996): *James Buchanans konstitutionelle Ökonomik*, Tübingen, S. 203–239.
- Ireland, T. R. (1969): The Calculus of Philanthropy, in: *Public Choice* 7, S. 23–31.
- Kersting, W. (1994): *Die politische Philosophie des Gesellschaftsvertrags*, Darmstadt.
- Kleinhenz, G. (1971): Die Ausrichtung des Sozialpolitik auf das Arbeits- und Wirtschaftsleben als Problem einer Sozialreform, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 17, S. 321–337.
- Kley, R. (1989): *Vertragstheorien der Gerechtigkeit. Eine philosophische Kritik der Theorien von John Rawls, Robert Nozick und James Buchanan*, Bern und Stuttgart.
- Kubica, J. (1976): *Bestimmungsgründe der staatlichen Umverteilungstätigkeit*, Bochum.
- Lampert, H. (1994): *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 3. Aufl., Berlin u. a.
- Lindbeck, A. (1985): Redistribution Policy and the Expansion of the Public Sector, in: *Journal of Public Economics* 28, S. 303–328.
- Olson, M. (1968): *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, Tübingen.
- Olson, M. (1982): *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Haven.
- Olson, M. (1991 a): Die Unzulänglichkeit unserer vertrauten Ideologien, in: M. Olson (Hrsg.) (1991): *Umfassende Ökonomie*, Tübingen, S. 49–82.
- Olson, M. (1991 b): Ein weniger ideologiegebundenes Verfahren der Entscheidung über die Umverteilung zu den Armen, in: M. Olson (Hrsg.) (1991): *Umfassende Ökonomie*, Tübingen, S. 363–389.
- Preuß, U. K. (1990): Verfassungstheoretische Überlegungen zur normativen Begründung des Wohlfahrtsstaates, in: C. Sachße / H. T. Engelhardt (Hrsg.) (1990): *Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt a. M., S. 106–132.
- Priddat, B. P. (1996): Sozialpolitik ohne Sozialpolitik?, in: I. Pies / M. Leschke (Hrsg.) (1996): *James Buchanans konstitutionelle Ökonomik*, Tübingen, S. 240–247.
- Sachße, C. (1990): Freiheit, Gleichheit, Sicherheit: Grundwerte im Konflikt, in: C. Sachße / H. T. Engelhardt (Hrsg.) (1990): *Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt a. M., S. 9–27.
- Sinn, H.-W. (1994): *A Theory of the Welfare State*, Working Paper No. 4856, National Bureau of Economic Research Inc., Cambridge, Mass.
- Statistisches Bundesamt (1998): *Empfänger(innen) von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt 1996. Deutschland, Arbeitsunterlage*, Wiesbaden.
- Tobin, J. (1970): On Limiting the Domain of Inequality, in: *Journal of Law and Economics* 13, S. 263–277.
- Ulrich, P. (1986): *Transformation der ökonomischen Vernunft. Fortschrittsperspektiven der modernen Industriegesellschaft*, Bern und Stuttgart.



- Vaubel, R.* (1989): Der Mißbrauch der Sozialpolitik in Deutschland: Historischer Überblick und politisch-ökonomische Erklärung, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 34, S. 39–64.
- Volkert, J.* (1991): Sozialpolitik und Wettbewerbsordnung: Die Bedeutung der wirtschafts- und sozialpolitischen Konzeption Walter Euckens für ein geordnetes sozialpolitisches System der Gegenwart, in: *ORDO* 42, S. 91–115.
- Volkert, J.* (1993): Mangelnde soziale Sicherheit als Folge wachsender Umverteilung, in: *G. Prosi / C. Watrin* (Hrsg.) (1993): *Dynamik des Weltmarktes – Schlankheitskur für den Staat*, Köln, S. 219–225.
- Volkert, J.* (1996): Fehlsteuerungen der Umverteilungspolitik in Deutschland und Ansätze für eine Neuordnung, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Tübingen.
- Volkert, J.* (1998): Existenzsicherung in der marktwirtschaftlichen Demokratie. Normativer Anspruch, ökonomische Rationalität und sozialpolitische Realität, Heidelberg.
- Volkert, J.* (1999): *Soziale Dienste und Umverteilung in Deutschland*, Berlin u. a.

# **Gesellschaftsvertrag und produktive Sozialpolitik**

Von Rolf Eschenburg

## **A. Vorbemerkung**

Hauptgegenstand meines Beitrages ist das von Volkert angesprochene Konzept der produktiven Sozialpolitik und seiner gesellschaftsvertraglichen Begründung. Ich werde auf den Zusammenhang zwischen Gesellschaftsvertrag und produktiver Sozialpolitik differenzierend, ergänzend und vertiefend eingehen. Zuvor werde ich jedoch noch je eine kurze Bemerkung zur Frage der qualifizierten Mehrheiten bei postkonstitutionellen Entscheidungen sowie zur Frage des Altruismus als Erfordernis für die Begründung von Transfers an Schwerstbehinderte machen.

Welche Entscheidungsregeln für postkonstitutionelle kollektive Entscheidungen gelten sollen, läßt sich nicht erörtern, ohne die komplexe Frage konsensfähiger Organisation politischer Entscheidungsverfahren grundlegend zu diskutieren. Das würde hier aber den Rahmen sprengen. Daher sei nur auf einen Punkt kurz hingewiesen. Wo Volkert zu der Auffassung tendiert, mit qualifizierten Mehrheiten ließen sich bessere Entscheidungsergebnisse erzielen, müßte m. E. nach Unvollkommenheiten, Fehlern und Widersprüchen in der Organisation des politischen Systems insgesamt geforscht werden, um durch eine Entscheidung auf konstitutionellem Niveau mit qualifizierter Mehrheit das politische Regelsystem so zu ändern, daß die auf postkonstitutionellem Niveau mit einfachen Mehrheiten getroffenen Entscheidungen nicht mehr die zuvor beklagten Mängel aufweisen. Konkrete Empfehlungen für Deutschland liefen danach weniger auf eine Veränderung der Abstimmungsregeln als vielmehr auf grundlegendere Reformen des politischen Systems heraus.

Die Berücksichtigung der von Geburt an Schwerstbehinderten, die sich nicht selbst artikulieren können, ist im Rahmen der gesellschaftsvertraglichen Konzeption ohne Altruismus dadurch möglich, daß dieser Fall aus der Sicht der Eltern, den natürlichen Vormunden, als ein Risiko einbezogen wird, das jeden mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit treffen kann.

Die Konzeption des Gesellschaftsvertrages ist ja nach übereinstimmender Meinung nicht historisch zu sehen, sondern es handelt sich um ein Gedankenexperiment, das die theoretische Rekonstruktion von konsensfähigen Ordnungen erlaubt. Zentrale Frage der Institutionenökonomik ist die Analyse und Bewertung von Institutionen im Lichte alternativer institutioneller Lösungen. Aus institutionenökonomischer Sicht gibt die Konzeption des Gesellschaftsvertrages ein Instrument an die Hand, mit dem man den Wechsel in der Methode der Handhabung des allgemeinen Knappheitskonfliktes analysieren kann. Aus ökonomischer Sicht beinhaltet die Vorstellung der Vertreibung aus dem Paradies die Erkenntnis, daß die Menschen mit ihren unterschiedlichen und begrenzten Fähigkeiten in einer Welt der Hobbesschen Anarchie zu leben haben, in der die Güter knapp sind und rivalisierender Nutzung unterliegen.<sup>1</sup> Das begründet einen interpersonellen Interessenkonflikt, der unüberwindlich ist und permanent gehandhabt werden muß.

## **B. Zum Wechsel in der Handhabung des Knappheitskonfliktes**

Anhand des Modells der natürlichen Verteilung kann gezeigt werden, daß der Übergang von der Anarchie zur friedlichen Koexistenz mit vereinbarten Verhaltensbeschränkungen (z. B. Raubverzicht, Gewaltmonopol des Staates, Anerkennung von Grund- und Verfügungsrechten etc.) den Wechsel der Handhabungsform des Knappheitskonfliktes beinhaltet, nämlich von anarchischen Handhabung im Kampf aller gegen alle zur gemeinsamen, gesellschaftsvertraglich festgelegten Handhabung im Rahmen von Gesetz und Ordnung. Beide Handhabungsformen sind mit Kosten verbunden und gegeneinander abzuwägen.<sup>2</sup> Das läßt sich anhand der Abbildung 1 verdeutlichen.

Unterstellt sei, daß zwei Personen allein auf einer Insel leben, auf der z. B. Papayas (x) wachsen, von denen sie sich ernähren können. Die Papayas wachsen nicht im Überfluß, ihre Ernte kostet Zeit und macht Mühe, sie sind also knapp. Modellhaft kann gezeigt werden, daß in einer solchen Situation nicht nur „Produktion“ (Ernte) sondern auch „Raub“ individuell vorteilhaft ist, so daß – ohne Geltung moralischer oder anderer Restriktionen – jeder seine knappe Zeit so auf Raub und Produktion aufteilt, daß seine Versorgung optimal ist. Raub ist jedoch sozial schädlich, weil Raubaktivitäten wenigstens teilweise zu Lasten von Ernteaktivitäten (rauben statt ernten) gehen, so daß die Gesamtversorgung mit Raub niedriger ist als ohne Raub.

Die nicht kooperative Handhabung des Knappheitskonfliktes weist also soziale Kosten in Form einer verminderten Gesamternte (Gesamtversorgung) auf.

<sup>1</sup> Vgl. *McKenzie/Tullock* (1978), S. 5 f.

<sup>2</sup> Vgl. *Eschenburg* (1984), S. 118 f.

In Abbildung 1 gibt der Punkt  $P_R$  an, wieviel beide Personen einzeln und insgesamt ernten, wenn sie daneben auch Zeit für Raubaktivitäten aufwenden.  $D_R$  ist die sogenannte natürliche Verteilung<sup>3</sup> und gibt an, welche Papayamengen sich jeder der beiden durch Produktion und Raub sichern kann. Der Punkt  $P_{RV} = D_{RV}$  ließe sich realisieren, wenn beide auf Raubaktivitäten verzichten und ihre Mühe und Zeit nur für das Produzieren (Ernten) aufwenden würden. Beide Personen würden sich in  $D_{RV}$  besser stehen als in  $D_R$ . Raubverzicht ist also gemeinsam vorteilhaft, es bestehen potential mutual gains from social contract.<sup>4</sup>

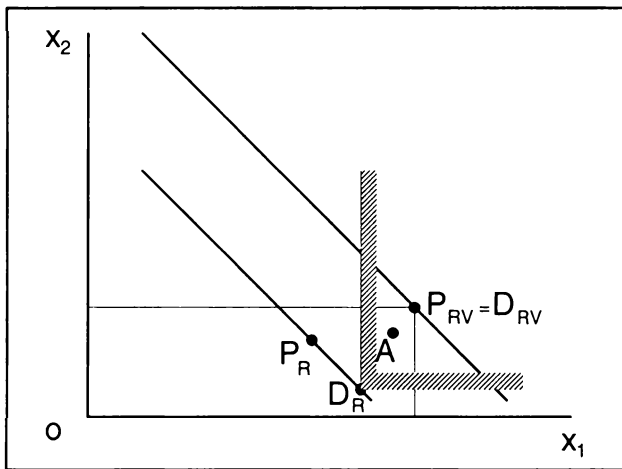


Abb. 1: Konsensfähiger Gesellschaftsvertrag

Ohne Überwachung ist jedoch mit systematischen Verstößen gegen eine Raubverzichtvereinbarung zu rechnen. Die Einhaltung der Vereinbarung muß in geeigneter Weise überwacht und Verstöße müssen geahndet werden. Es fallen also Überwachungs- und Durchsetzungskosten an. Für institutionelle Regelungen, die der Überwachung und Durchsetzung (Tausch) vertraglicher Vereinbarungen – einschließlich gegebenenfalls erforderlicher Nachverhandlungen – dienen, wird im Rahmen der Neuen Institutionenökonomik in Anlehnung an Williamson der Begriff der „governance structure“<sup>5</sup> verwendet. Je nach sozialem Kontext und Gruppengröße kann man sich sehr unterschiedliche – infor-

<sup>3</sup> Bush (1972).

<sup>4</sup> Durch Raubverzicht wird nur friedliche Koexistenz mit Nutzungsrechten an den natürlichen Ressourcen begründet. Der weitergehende Schritt zu Eigentumsrechten läßt sich ebenfalls gesellschaftsvertraglich rekonstruieren. Vgl. Demsetz (1967).

<sup>5</sup> Williamson (1985).

melle und/oder formelle – Überwachungs- und Durchsetzungsarrangements vorstellen.<sup>6</sup>

Wenn der Einzelne – insbesondere in einer großen Gruppe – damit rechnen kann, daß sein Raub nicht sofort entdeckt wird und keine gezielten und unmittelbaren Gegenmaßnahmen auslöst, ist freiwillig vereinbarter gemeinsamer Raubverzicht aus institutionenökonomischer Sicht nicht stabil. Es liegt eine Dilemma-Struktur vor, in der Raub die dominante Strategie ist:<sup>7</sup> Raub ist besonders ertragreich, wenn die anderen ihr Raubverzichtversprechen einhalten und Raub ist die beste Gegenmaßnahme, wenn die anderen trotz Versprechen nicht auf Raub verzichten. Dann bietet es sich an, Überwachung und Durchsetzung von Recht und Ordnung an eine übergeordnete Instanz (z. B. den protective state<sup>8</sup>) zu übertragen. Der Gesellschaftsvertrag umfaßt dann Vereinigung einerseits und Unterwerfung andererseits.<sup>9</sup>

Die erforderliche Überwachung der Einhaltung der Raubverzichtvereinbarung bindet Ressourcen und bedingt daher ein gegenüber  $P_{RV} = D_{RV}$  vermindertes gesellschaftliches Versorgungsniveau, wie das zum Beispiel in Punkt A in Abbildung 1 der Fall ist. Der Übergang von anarchischer zu geregelter Handhabung des Knappheitskonfliktes lohnt also nur, wenn damit die Kosten der Konflikthandhabung reduziert werden und alle davon profitieren. Das wäre in Abbildung 1 zum Beispiel im Punkt A der Fall. Generell lohnt sich der Übergang von der Anarchie zu Recht und Ordnung also nur, wenn jeder einzelne erwarten kann, daß er auf Dauer und unter Berücksichtigung aller Eventualitäten bei der gesellschaftsvertraglichen Regelung besser abschneidet.

### C. Umverteilung als Einigungsvoraussetzung

Als Besonderheit kann man anhand des Modells der natürlichen Verteilung den Fall betrachten, in dem der gemeinsame Verzicht auf Raub nicht konsensfähig ist, weil dadurch nicht alle Beteiligten unmittelbar besser gestellt werden. Das wird in Abbildung 2 gezeigt, wo der Punkt des gemeinsamen Raubverzichts  $P_{RV}$  rechts unterhalb der natürlichen Verteilung in  $D_R$  liegt. Konsensfähig

---

<sup>6</sup> Genannt seien nur: Selbstbindung durch Versprechen auf Vertrauensbasis; Selbstbindung auf der Basis von Sitte, Brauch, Tradition; Versprechen mit Unterpfand (Geisel-Modell); Bindung durch Versprechen auf rechtsverbindlicher Grundlage (Verträge) mit gerichtlicher Durchsetzung.

<sup>7</sup> Buchanan (1975), S. 64 f.

<sup>8</sup> Buchanan (1975).

<sup>9</sup> Die Frage der Unterwerfung unter z. B. den Schutzstaat wirft die Verfassungsfrage und damit die Frage von Organisation und Kontrolle des politischen Entscheidungssystems und damit von Schutzvorkehrungen auf, die vor Diskriminierung, Ausbeutung und Entmündigung bewahren. Vgl. Eschenburg (1977).

hig sind nur Lösungspunkte, die rechts oberhalb von  $D_R$  liegen, wie zum Beispiel die Punkte A, B und C. Der konsensfähige Lösungsbereich rechts oberhalb von  $D_R$  läßt sich nur erreichen, wenn der gemeinsame Raubverzicht mit einer Vereinbarung über geeignete Umverteilungsmaßnahmen kombiniert wird.

Was aber kann umverteilt werden? In einer Ausgangssituation ohne Eigentumsrechte ist eine Vermögensumverteilung – wie z. B. beim Lastenausgleich nach 1945 in Deutschland – nicht möglich. Akteur 1 könnte sich die Zustimmung von 2 aber dadurch erkaufen, daß er sich zu laufenden Einkommens-transfers an ihn verpflichtet. Das würde dem Akteur 2 aber den (Fehl-)Anreiz bieten, seine produktiven Anstrengungen einzuschränken, so daß nur ein Punkt mit gegenüber  $D_{RV}$  verminderter Gesamtversorgung erreichbar wäre, wie z. B. A in Abbildung 2. Dabei von „produktiver Sozialpolitik“ zu sprechen, erscheint wenig angebracht.

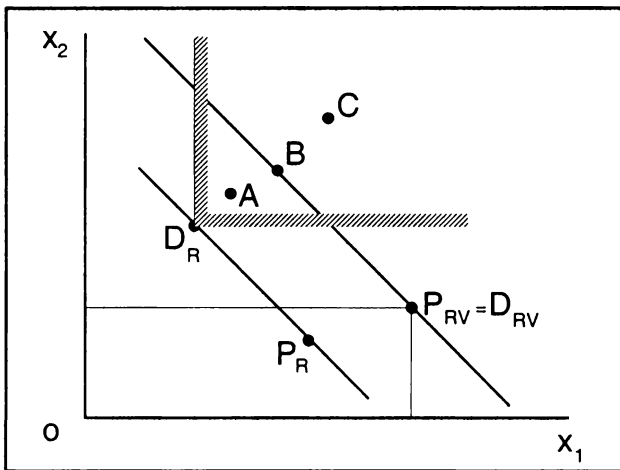


Abb. 2: Natürliche Verteilung mit Umverteilungserfordernis

Die Konstellation der Punkte  $P_R$  und  $D_R$  in Abbildung 2 kann darauf beruhen, daß Akteur 2 im Vergleich zu Akteur 1 über höhere Fähigkeiten beim Raub verfügt, also vergleichsweise besser dafür gerüstet ist, außerhalb der in Frage stehenden Ordnung sein Auskommen zu finden. Die laufenden Transfers an Akteur 2 hätten dann eher den Charakter von Schutzgeldzahlungen, was sich noch schlechter mit der Vorstellung von „produktiver Sozialpolitik“ vereinbaren ließe.

Die Konstellation der Punkte  $P_R$  und  $D_R$  in Abbildung 2 kann aber auch darauf beruhen, daß Akteur 2 im Vergleich zu Akteur 1 über geringere produktive Fähigkeiten verfügt, also vergleichsweise schlechter dafür gerüstet ist, inner-

halb der anvisierten Ordnung sein Auskommen zu finden. Dann liegt es nahe zu versuchen, durch geeignete Befähigungsmaßnahmen die produktiven Fähigkeiten von 2 anzuheben. Im Erfolgsfall könnte dann die Gesamtversorgung erhöht und ein Punkt wie z. B. C erreicht werden. Das ist m. E. der eigentliche Ansatzpunkt zu „produktiver Sozialpolitik“ (im engen Sinne).

In Abbildung 2 liegen die Punkte A, B und C derart, daß für beide Akteure die Rangfolge  $A < B < C$  gilt. Es ist zu erwarten, daß sie sich auf die Alternative C, „Raubverzicht mit Befähigung von 2“, einigen. In Abbildung 2 werden die Vorteile von Alternative C aber nur unvollkommen dargestellt. Neben der dadurch möglichen Erhöhung der Gesamtversorgung steht als weiterer Vorteil dieser Alternative, daß die Erhöhung der produktiven Fähigkeiten von 2 nicht auch seine anarchischen Fähigkeiten erhöhen müssen, so daß sich der Anarchiepunkt  $D_R$  verlagern wird, und zwar – ceteris paribus – nach rechts oben, was ebenfalls für beide vorteilhaft ist.

Weiter führt die Alternative „Befähigen“ auch zu höherer genereller Akzeptanz der in Frage stehenden Ordnung. Wie die meisten Menschen Spiele vorziehen, zu denen sie dermaßen befähigt sind, daß sie auch zu den Gewinnern gehören können, so gilt auch generell, daß jene Ordnungen bevorzugt werden, unter denen zu Leben man befähigt ist und die eine erfolversprechende Nutzung der vorhandenen Fähigkeiten ermöglichen.

## D. Voraussetzungen für die Akzeptanz von Ordnungen

Die obigen Überlegungen zeigen die besondere Leistungsfähigkeit einer gesellschaftsvertraglichen Konzeption, welche relevante Unterschiede der Akteure nicht hinter einem Schleier des Nichtwissens verschwinden läßt, sondern sie explizit in die Betrachtung einbezieht. Die Konzeption erfüllt zudem eine bedeutsame heuristische Funktion, wenn sie auf den Fall im Zeitablauf zunehmender Verstöße gegen im Prinzip akzeptable Regelungen angewendet wird. Ursache muß nämlich nicht immer, worauf das Augenmerk gelenkt wird, sinkende Moral einerseits oder ineffiziente Überwachungs- und Durchsetzungstätigkeit andererseits sein, sondern es ist auch möglich, daß die Regeln im Gefolge sich ändernder Umstände ihre Akzeptanz verlieren.

Diese anhand eines einfachen Beispiels entwickelten Gedanken haben grundsätzlichen Charakter und weitreichende Bedeutung. Während früher bei Überlegungen zum Abschluß des Gesellschaftsvertrag traditionellerweise von bedingungsloser Unterwerfung unter die zu installierenden Regelungen ausgegangen wurde, erweist sich hier nun, daß die Unterwerfung eben nicht bedingungslos erfolgt. Wie im speziellen Fall des Beispiels gilt allgemein: Voraussetzung für die Anerkennung der Geltung von geplanten Regelungen ist, daß sie jedem einzelnen genügend Freiheitsspielraum für eine gegenüber der Ausgangssituation vorteilhafte Lebensgestaltung lassen und dazu nur solche physi-



schen, psychischen und/oder kognitiven Fähigkeiten voraussetzen, die als allgemein erreichbar angesehen werden und so allgemein akzeptierten Standards entsprechen können.

Soweit jemand über – gemessen an allgemein akzeptierten Standards – unzureichende Fähigkeiten verfügt und sich unter Geltung der in Frage stehenden Regelungen schlechter stehen würde, sind zunächst alle Möglichkeiten „produktiver Sozialpolitik“ im Sinne von Hilfe zur Selbsthilfe auszuschöpfen, um seine Fähigkeiten zur eigenständigen erfolgreichen Lebensgestaltung in unserer Welt unvollkommener Fähigkeiten und knapper Ressourcen zu erhöhen und nutzbar zu machen und ihn in das produktive System der Gesellschaft zu integrieren.

Erst nach Ausschöpfen der Möglichkeiten der Hilfe zur Selbsthilfe kommen weitergehende Maßnahmen der humanitären Hilfe zur Vermeidung von Armut durch Sicherstellung menschenwürdiger Lebensbedingungen in Betracht.

### **E. Re-Integration als vordringliches Ziel**

Ausgehend von der natürlichen Verteilung mit Umverteilungserfordernis führt die Betrachtung gesellschaftsvertraglicher Vereinbarung institutioneller Regeln direkt zur Notwendigkeit „produktiver Sozialpolitik“ und damit zur Schaffung und Verbesserung der personellen Voraussetzungen zu erfolgreicher Integration in das produktive System der Gesellschaft. Das ist in Abbildung 3 schematisch dargestellt.

Bei den Aktivitäten des Sozialstaates kann man drei verschiedene Kategorien unterscheiden, die sich grundsätzlich alle gesellschaftsvertraglich fundieren lassen. Erstens geht es um die gemeinsame Abdeckung allgemeiner Lebensrisiken, bei der die individuellen Vorsorgemaßnahmen ergänzt werden durch gemäß dem Solidarprinzip organisierte gemeinsame Vorsorgemaßnahmen in der Form privater oder staatlicher Versicherungssysteme, wie das bei der Kranken-, Alters- und Arbeitslosenversicherung im Prinzip der Fall ist.

Die funktionsfähige (und kostengünstige) Organisation der individuellen und kollektiven Vorsorgemaßnahmen gibt den Menschen die (relative) Sicherheit, daß sie mit den aller Erwartung nach auf sie zukommenden Lebens- und Einkommensrisiken im Sinne kalkulierter Risiken einigermaßen unbeschadet fertig werden können. Der Abmilderung der Folgen von darüber hinausgehenden gravierenden Schicksalsschlägen dient dann zweitens die humanitäre (Sozial-)Hilfe, die – gegebenenfalls vorübergehend – menschenwürdige Lebensbedingungen sicherstellt und so vor Verarmung und Verwahrlosung schützen kann.



die Frage, inwieweit im strengen Sinne produktive Sozialpolitik, also vorbeugende Politik eine Lösung verspricht.

## Literatur

- Buchanan, J. M.* (1975): *The Limits of Liberty*, Chicago.
- Bush, W. C.* (1972): *Individual Welfare in Anarchy*, in: *G. Tullock* (Hrsg.) (1972): *Explorations in the Theory of Anarchy*, Blacksburg, Virginia, S. 5–18.
- Demsetz, H.* (1967): *Toward a Theory of Property Rights*, in: *American Economic Review* 57, S. 347–359.
- Eschenburg, R.* (1977): *Der ökonomische Ansatz zu einer Theorie der Verfassung*, Tübingen.
- Eschenburg, R.* (1984): *Bemerkungen zur ökonomischen Erklärung von Verfügungsrechten*, in: *H. Albert* (Hrsg.) (1984): *Ökonomisches Denken und soziale Ordnung*, Tübingen, S. 113–131.
- Homann, K. / Blome-Drees, F.* (1992): *Wirtschafts- und Unternehmensethik*, Göttingen.
- McKenzie, R. B. / Tullock, G.* (1978): *Modern Political Economy, An Introduction to Economics*, New York et al.
- Williamson, O. E.* (1985): *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*, New York.



# Menschenbild und Sozialstaat

Von Peter Schallenberg

„Wenn man die ganze Natur des Menschen verstanden hat, und dann bewirken will, daß unsere Religion wahr sei, muß man zeigen können, daß sie unsere Natur erkannt hat. Sie muß unsere Größe und unsere Niedrigkeit erkannt haben und den Grund für diese wie für jene. Wer hat sie erkannt außer dem Christentum?“<sup>1</sup>

Die heutigen Ansprüche sind ungleich bescheidener geworden, als Pascal sich das vielleicht je hätte träumen lassen. Weder kann einfach bewirkt werden, daß eine Religion wahr sei, noch würden wir behaupten, die ganze Natur des Menschen verstanden und erkannt zu haben. Freilich: das Forschungsprojekt „menschliche Natur“ ist nicht ad acta gelegt oder still im Orkus der Weltgeschichte verschwunden. Es beschäftigt nach wie vor das menschliche Forschen, sei es in Soziobiologie, Gentechnologie, Ethik, Soziologie, Politik oder Ökonomie. Gerade letztere fragt bemerkenswert oft nach der Grundlage von Staat und Wirtschaft, mithin danach, mit welchem Menschen wirtschaftliche Abläufe und Gesetzmäßigkeiten zu rechnen haben. Seit Pascal ist die Zauberformel „grandeur et misère de l'homme“ geradezu ein stetig wiederkehrendes Grundaxiom, wobei sich Politik und Ökonomie im Zeichen des Gesellschaftsvertrages seit Thomas Hobbes fast durchgehend für die „misère de l'homme“, also für einen methodischen Pessimismus entscheidet. Staat und Ökonomie müssen vertraglich so gesichert sein, daß ihr Funktionieren auch noch „für ein Volk von Teufeln“<sup>2</sup> gesichert ist. Dennoch scheint es sinnvoll, durch einige wenige Anmerkungen, diesen methodischen Pessimismus in Hinsicht auf einige anthropologische Grunddaten zu erweitern. Es geht also weniger um ökonomische Regeln als vielmehr aus Sicht der katholischen Soziallehre um metaökonomische, philosophisch-theologische Begründungszusammenhänge für politisches und wirtschaftliches Zusammenleben von Menschen.

---

<sup>1</sup> *Pascal*, 235.

<sup>2</sup> *Kant* (1978), S. 224: „Das Problem der Staatserrichtung ist, so hart wie es auch klingt, selbst für ein Volk von Teufeln (wenn sie nur Verstand haben), auflösbar ...“.

## A. Person und Gemeinschaft

Vertragstheorien über den Sinn und Zweck menschlicher Gesellschaft sind vermutlich so alt wie die Menschheit selbst. In der christlichen Überlieferung findet sich eine besonders interessante Vertragstheorie in Form einer Fabel, die an neuzeitliche Theorien von der Übertragung der Souveränität des Individuums auf den „Leviathan“ der Gemeinschaft verblüffend erinnert. Im Alten Testament heißt es im Buch der Richter (9,8–15):

„Einst gingen die Bäume hin, sich einen König zu salben. Zum Ölbaum sprachen sie: ‚Werde König über uns!‘ Der Ölbaum antwortete ihnen darauf: ‚Soll ich mein Fett aufgeben, mit dem man Götter und Menschen ehrt, und hingehen, über die Bäume zu herrschen?‘ Da sprachen die Bäume zum Feigenbaum: ‚Auf, sei du unser König!‘ Der Feigenbaum entgegnete ihnen: ‚Soll ich meine Süßigkeit und meine köstlichen Früchte lassen und hingehen, um über die Bäume zu herrschen?‘ Da sprachen die Bäume zum Weinstock: ‚Auf, sei du unser König!‘ Der Weinstock sagte zu ihnen: ‚Soll ich meinen Most lassen, der Götter und Menschen erfreut, und hingehen, zu herrschen über die Bäume?‘ Da sprachen die Bäume zum Stechdorn: ‚Auf, sei du unser König!‘ Darauf erwiderte der Stechdorn den Bäumen: ‚Fürwahr, wenn ihr mich salben wollt, damit ich König über euch sei, so kommt, sucht Zuflucht in meinem Schatten!‘“

Hier endet die Fabel, die von Jotam dem Volk als letzte Warnung vor der Einführung des Königtums erzählt wird. Der historische Hintergrund ist deutlich: Alle Völker im Umfeld Israels haben die Freiheitsrechte der Individuen auf den König als Souverän übertragen, und gerade dadurch an wirtschaftlicher und militärischer Stärke gewonnen. Einzig Israel hält bisher am alleinigen Königtum Gottes fest, das sich in der Souveränität und Unvertretbarkeit jeder einzelnen Person manifestiert. Jetzt aber scheint dieser polit-ökonomische Standortnachteil nicht mehr länger tragbar: In der Tat kommt es, trotz der eindringlichen Fabel, zur Einführung der Monarchie auch in Israel, und damit zur endgültigen Akkomodation an die heidnische Umwelt. Was aber will die Fabel verdeutlichen? Nicht ohne leise Ironie wird gewarnt vor der Illusion, aus der Unsicherheit der Einzelexistenz in den sicheren Windschatten eines Souveräns flüchten zu können: Man erwürbe bloß den höchst zweifelhaften Pseudoschatten eines jämmerlichen Stechdorns! Das Individuum, die Person bleibt unvertretbar, ja mehr noch: Die ihr wesentlich anhaftende soziale Kompetenz kann immer nur partiell übertragen werden.

Diese Sicht wird in entscheidender Weise ergänzt durch Platons Mythos vom Überleben und guten Leben des Menschen, der im „Protagoras“ überliefert ist.<sup>3</sup> Die Rede ist dort vom Mängelwesen Mensch, den nur der Besitz des Feuers den Tieren überlegen sein läßt, dem aber noch die staatsbürgerliche Kunst fehlt: „So waren sie denn von dem Wunsche beseelt sich zusammenzutun und

<sup>3</sup> Vgl. kommentierend Dölle-Oelmüller (1998).

zu sichern durch Gründung von Städten. Jedesmal aber, wenn sie sich zusammentaten, kam es zu Vergehungen und Beleidigungen gegeneinander ...; sie zerstreuten sich alsbald wieder und fielen so dem Verderben anheim. Dem Zeus also ward bange um das Menschengeschlecht, dessen völliger Untergang sich vorzubereiten schien; darum entsandte er den Hermes als Bringer der Scham und des Rechtes an die Menschen, auf daß durch diese den Staaten Ordnung und freundlicher Zusammenhalt zuteil werde. So fragt denn Hermes den Zeus, auf welche Art er Scham und Recht an die Menschen verleihen solle. Soll ich mich hierbei, fragt er, nach dem Muster richten, das die Verteilung der Künste bietet? Diese Verteilung ist folgender Art: ein Einzelner, der im Besitz der ärztlichen Kunst ist, reicht aus für viele Laien. Soll ich es nun mit der Gründung von Recht und Scham unter den Menschen ebenso halten, oder soll ich sie an alle austeilen? An alle, erwiderte Zeus, und jeder soll daran teil haben.“<sup>4</sup>

Bekanntlich war es gerade das platonisch-aristotelische Naturrechtsdenken, gegen das sich Thomas Hobbes mit dem „Leviathan“ wandte. Dennoch scheint es mir wichtig festzuhalten, daß Platos Mythos die biblische Fabel ergänzt um die Sicht der Mängelnatur, die künstlich, durch Hermes nämlich, als gleichsam dritte Natur mit der Staatskunst jeder Person korrigiert wird. Der grausame Naturzustand ist, wie bei Hobbes, Fiktion. Die Realität aber ist vor jedem Vertrag ontologisch begründet durch Scham und Recht im Wesen des Menschen.

## B. Idealität und Realität

Was ist rheinischer Kapitalismus? So fragt sich der Kölner Kabarettist Jürgen Becker, und er liefert auch gleich die Antwort mit: Rheinischer Kapitalismus ist zutiefst katholisch, und das erkennt man, wenn man einem beliebigen rheinischen Hausmeister eine defekte Glühbirne anklagend und zugleich hilfeheischend zeigt, und der, ohne sich aus der Ruhe bringen zu lassen, mit Blick auf die erloschene Glühbirne äußert: Normaal müßte die jehen! Das, so Jürgen Becker, ist rheinischer Kapitalismus: die durchgängige Unterscheidung von Idealität und Realität, und zeitgleich die Identifizierung von Idealität und Normalität. Normal ist der Idealzustand, das factum brutum zeigt nur Mängel, die asymptotisch hin entwickelt werden können zum Idealzustand. Und für das Handeln des Menschen meint das: der Verfolgung von Idealen wird die unmittelbare Befriedigung von durchaus real spürbaren Bedürfnissen untergeordnet. Warum aber ist das katholisch? Jürgen Becker hat seine Dogmengeschichte gut gelernt: Mit dem Nominalismus und der Reformation der Neuzeit bricht diese scholastische Metaphysik weitgehend ab. Der Nominalismus erkennt im factum

---

<sup>4</sup> Plato (1993), S. 57, vgl. kommentierend Dölle-Oelmüller (1998).



brutum nur noch „nomina“, aber keine Wesenswahrheit mehr, woraus dann Thomas Hobbes berühmter Satz folgt „Auctoritas non veritas facit legem!“<sup>5</sup>: Verbindlichkeit statt Übereinstimmung mit dem Ideal wird zur ethisch-politischen Grundkategorie<sup>6</sup>, denn das Ideal ist unerkennbar. Und die Neuzeit vollendet diese ethische Suspension durch die methodische Suspension Gottes im „etsi deus non daretur“: Es tritt an die Stelle der scholastisch-metaphysischen Idealität die Utopie als spezifisch neuzeitlicher Versuch, die reformatorische „natura corrupta“ revolutionär zur ersetzen,<sup>7</sup> bis hin zur vollkommenen, revolutionär erreichten Gesellschaft bei Karl Marx.<sup>8</sup>

### C. Naturzustand und Sozialvertrag bei Thomas Hobbes

Mensch und Staat bei Thomas Hobbes sind nicht zu verstehen ohne den geistigen Hintergrund. Als er 1651 sein Hauptwerk „Leviathan“ in englischer Sprache publiziert<sup>9</sup>, sind die Auseinandersetzungen in England zwischen König und Parlament auf ihrem Höhepunkt, so daß Hobbes den „Leviathan“ aus Sorge um seine Sicherheit im Exil in Frankreich verfaßte. Der Westfälische Friede als Abschluß eine unvorstellbar grausamen Religionskrieges liegt gerade drei Jahre zurück: Er verabschiedet endgültig den Gottesbegriff um des Friedens willen aus Staat und Gesellschaft und privatisiert radikal den Glauben an Gott. Das Ideal des guten Lebens weicht unmerklich der Realität bloßer Lebenserhaltung: „Die Neuzeit verabschiedet sich zunächst von der Aussicht auf sinnerfüllte Praxis“, um an ihre Stelle das „Minimum der Selbsterhaltung zu setzen“.<sup>10</sup> Auf dem Hintergrund dieses methodischen Pessimismus<sup>11</sup> geht Thomas Hobbes noch einen Schritt weiter: Er politisiert die Ethik und läßt sie nur noch als „more geometrico“ gelten, also als exakte und gewisse Sozial- und Staatsethik, „denn persönliche Meinungen über Gut und Böse führen in den Naturzustand zurück, wirken also paralyisierend. Das Gewissen ist eine fatale,

<sup>5</sup> Vgl. Höffe (1989), S. 130–138.

<sup>6</sup> Vgl. Wald (1997), S. 554.

<sup>7</sup> Vgl. sehr erhellend Reinhard (1997), S. 264: „Im Mittelalter konnte es Utopie gar nicht geben, weil die richtige Ordnung immer präsent, höchstens verderbt war. Nicht Neubau, sondern Wiederherstellung des richtigen Zustandes, Reform, lautete stets das Programm. Und wo von revolutionärer Neuordnung die Rede war, wie bei den Chiliaisten, da wurde diese nicht vom Tun des Menschen, sondern vom eschatologischen Eingreifen Gottes erwartet.“

<sup>8</sup> Vgl. Schallenberg (1998 b).

<sup>9</sup> Vgl. zur Entwicklung Ludwig (1998).

<sup>10</sup> Bubner (1996), S. 16.

<sup>11</sup> Etwas anders gewendet Bubner (1996), S. 89: „Wichtig ist allerdings ein planmäßiger Pessimismus, der die Kontingenz der Befindlichkeit im Naturzustand bis auf die äußerste Bedrohung zu Ende denkt.“

vorpolitische Instanz und als Orientierungsgrundlage politischen Handelns abzuschaffen.“<sup>12</sup> Damit ist jeder Individualethik oder Tugendethik das Todesurteil gesprochen, so wie auch der persönliche Glaube aufgehoben wird zugunsten einer Staatskirche „mit dem Souverän als Pontifex maximus an der Spitze.“<sup>13</sup> Den philosophischen Hintergrund bildet die Erkenntnistheorie des Nominalismus, der anthropologische Dualismus von „res cogitans“ und „res extensa“ seit Descartes, der zwei Jahre vor Erscheinen des „Leviathan“ seine „Passions de l’ame“ über die menschlichen Affekte veröffentlicht hatte, und schließlich ein beginnender Deismus, der Gott und Welt nicht mehr, wie noch die Scholastik, durch die „analogia entis“ aufeinander bezogen sieht. Der Staat kann nur funktionieren, wenn er der menschlichen Natur entspricht. Der Mensch aber ist einerseits Körper, der nach dem Gesetz der Selbsterhaltung funktioniert, und andererseits geistige Vernunft, die aber „als bloß kombinatorisches Vermögen lediglich Optimierungserwägungen anstellen kann.“<sup>14</sup> In der Einleitung zum „Leviathan“ vergleicht Thomas Hobbes den Menschen mit einem Automaten, und den Staat mit einem künstlichen Menschen.<sup>15</sup> Es gibt nicht mehr ein scholastisches „finis ultimus“ und kein „summum bonum“, sondern nur noch das subjektive Eigeninteresse einzelner Personen, die im Naturzustand einander zum Wolf werden, und daher zur langfristigen Sicherung des Friedens und damit der Eigeninteressen den Gesellschaftsvertrag schließen, indem die Freiheitsrechte auf den Staat bzw. den Souverän übertragen werden.<sup>16</sup>

### **D. „Commercium“ als Grundlage von Individualethos und Sozialstaat**

Es kann an dieser Stelle nicht um eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit Thomas Hobbes gehen. Hingewiesen werden soll lediglich auf ergänzungsbedürftige Aspekte aus der Sicht katholischer Soziallehre. Dabei kann es sich auch nicht um eine Diskussion des methodischen Pessimismus handeln, der an der Wurzel der sozialstaatlichen Vertragstheorie bei Hobbes und später Buchanan steht. Es erscheint nicht illegitim, den „Schleier der Unsicherheit“ als Grundlage sozialstaatlicher Verträge gegenüber einem ungeklärten Altruismus<sup>17</sup> zu bevorzugen. Auch Augustinus sieht die Notwendigkeit des Staates mit dem Brudermord Kains an Abel gegeben<sup>18</sup>, und ähnelt hierin durchaus der

---

<sup>12</sup> Kreimendahl (1994), S. 268.

<sup>13</sup> Kreimendahl (1994), S. 269.

<sup>14</sup> Kreimendahl (1994), S. 252.

<sup>15</sup> Vgl. auch Schmitt (1995).

<sup>16</sup> Vgl. Hüning (1998).

<sup>17</sup> Neuerdings zum Zusammenhang von Werten und Altruismus Nagel (1998).

<sup>18</sup> Vgl. Burt (1997).

Fiktion 'Thomas Hobbes' vom Naturzustand des Krieges aller gegen alle. Jedoch beharrt die katholische Sozialethik auf der voraufliegenden Fiktion der Freundschaft aller mit allen, die wir Paradies zu nennen pflegen, und auf der daraus folgenden Platzhalterschaft des Staates im Dienst der allmählichen Annäherung an dieses verlorene Ideal. Es ist, um jeden Ideologievorwurf abzuwehren, nicht Aufgabe des Staates, jene Fiktion von Paradies und endzeitlicher Vollendung zu beweisen oder durchzusetzen. Es kann aber auch nicht sein Bemühen sein, diese Idealität widerlegen zu wollen. Im Gegenteil: Indem er Ethik und Gewissen nicht in Sozialpolitik auflöst, ermöglicht er den Raum des individuellen Ethos der Person, die nun nicht dem methodischen Pessimismus, sondern gerade als Ergänzung dem methodischen Optimismus folgt. Dieses Ethos des Sozialstaatsbürgers vollzieht sich auf drei Ebenen: als individuelle Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit, als soziales Verhalten und als Endlichkeitsbewältigung. Es ist nicht zu leugnen, daß jede dieser Ebenen sich nach Eigeninteresse gestalten kann. Dieses Eigeninteresse aber schließt das Interesse des Mitmenschen nicht aus, sondern ein, jedenfalls in der Sicht individueller Tugend. Der Andere ist nicht zunächst Konkurrent, sondern Bereicherung. Vielleicht wäre dies korrekter zu bezeichnen als reziproker Altruismus. An diesen appelliert der Sozialstaat, nicht zuerst an die reine Liebe des Samariters. Es scheint vernünftig, diesen reziproken Altruismus im Rahmen eines langfristig angelegten und anonym verfaßten Sozialstaat mit dem Schleier der Unsicherheit zu versehen und so auf der Grundlage des methodischen Pessimismus lediglich ein „minimum morale“ sichern zu wollen. Es erschiene aber als höchst unvernünftig, die Person im Sozialstaat systemisch darauf reduzieren zu wollen und damit auf das Ideal des „maximum morale“ zu verzichten. Dieses Maximum wird in der Fiktion (oder dem biblischen Mythos) vom Paradies gespeichert, das freilich durch den Mißbrauch menschlicher Freiheit zum Krieg entartete, ohne doch die individuelle Menschennatur aus der Erinnerung an das verlorene Ideal zu entlassen. Hier ist daran zu erinnern, daß die Spätscholastik und insbesondere die Schule von Salamanca (mit der Betonung von natürlicher Soziabilität des Menschen und absoluter Notwendigkeit der Staatsgewalt) das individuelle menschliche Denken ins Zentrum ihrer Analyse stellten und so zum ersten Mal eine Nationalökonomie schufen, die gleichzeitig theozentrisch und anthropozentrisch ist. Die schöpferischen Absichten und Ziele der Menschen reflektieren – auch nach der Erbsünde! – die schöpferischen Absichten Gottes. Handelnde Individuen prägen die materielle Welt und arbeiten zusammen, um sie zu verbessern. Jacques Maritain formuliert zugespitzt: „Um es rigoros zu formulieren, die Person kann nicht allein sein. Sie will sagen, was sie weiß, und sie will sagen, was sie ist – wem, wenn nicht anderen Menschen? Und das Gemeinwesen ist, soweit es den Namen verdient, eine Gesellschaft aus menschlichen Personen.“<sup>19</sup> Dies schließt das konkurrierende Eigeninteresse

---

<sup>19</sup> Zit. bei *Sirico* (1995), S. 160.

keineswegs aus, sondern ein. Ausgeschlossen ist lediglich ein mechanistisches Verständnis von Person und Eigeninteresse. Es scheint vernünftig, konkurrierende Eigeninteressen durch Übertragung individueller Freiheitsrechte auf den Staat zu vermitteln. Dabei ist jedoch nie zu vergessen, daß nach den Worten der Enzyklika „Centesimus Annus“ immer „das Individuum, die Familie und die Gesellschaft Vorrang vor dem Staat haben, und daß der Staat existiert, um ihre Rechte zu schützen, nicht um sie zu unterdrücken.“<sup>20</sup> Hier ist neben den Grundwerten von Personalität und Solidarität an die Subsidiarität zu erinnern: die Übertragung von Freiheitsrechten auf den Staat darf nicht, wie zu Recht von Jürgen Volkert betont wird<sup>21</sup>, zum sozialen Umwälzstaat führen, sondern bedarf der Begrenzung schon im Sozialvertrag. Hier genau verklammern sich Individualethos und Sozialstaat: „Es scheint, daß Bedürfnisse am besten von den Menschen verstanden und erfüllt werden, die ihnen am nächsten sind und den Bedürftigen gegenüber als Mitmenschen handeln. Störungen und Mängel im sozialen Unterstützungsstaat sind die Folge eines falschen Verständnisses von den eigentlichen Aufgaben des Staates.“<sup>22</sup> Und, so darf man wohl ergänzen: eine Folge der Hypertrophierung des methodischen Pessimismus im Gefolge von Thomas Hobbes, der zu Lasten der Freiheit der Person geht.

Es soll abschließend an einen Gedanken von Erich Przywara erinnert werden, der das Gemeinte nochmals in dezidiert theologischer Sicht zusammenfaßt und zugleich den Gedanken Jürgen Volkerts aufgreift, sozialstaatliche Maßnahmen seien als Tauschvorgänge zu begreifen.<sup>23</sup> Przywara nämlich macht 1944 schon auf den Gedanken des „commercium“ bei Irenäus von Lyon, Augustinus und Luther aufmerksam, näherhin auf die Dynamik des Austausches zwischen Gott und Mensch: „Gestorben ist Gott, daß ein Ausgleich geschehe in einem himmlischen Handel gleichsam ... Welch ein Tauschhandel!“<sup>24</sup> Przywara entwickelt aus diesem Gedanken Ansätze einer Theologie und Sozialanthropologie des „commercium“: als „sacrum commercium“ ist es Grundlage der Individualethik, insofern der freie Austausch mit dem Mitmensch den Austausch Gottes mit dem Menschen abbildet; als „profanum commercium“ kann es ein Baustein der Sozialethik und des Sozialstaates sein, insofern der Sozialvertrag ein Bild des Austausches von Interessen, letztlich aber von Personen ist.<sup>25</sup> Nur in dieser Perspektive vermag der Vertrag dann auch nicht leistungs-

---

<sup>20</sup> *Johannes Paul II.* (1991) Nr. 11.

<sup>21</sup> *Volkert* (1999), S. 32.

<sup>22</sup> *Johannes Paul II.* (1991) Nr. 48.

<sup>23</sup> *Volkert* (1999), S. 31.

<sup>24</sup> *Przywara* (1965), S. 128.

<sup>25</sup> Vgl. *Schallenberg* (1998a).

fähige Personen zu integrieren, denn der Wert der Person erschöpft sich nicht im ökonomisch faßbaren Preis. Vielmehr setzen Staat und Institutionenethik das Individuum und sein Ethos voraus, ohne doch realiter im Vertrag darauf aufbauen zu müssen. Genau dies scheint die Spannung von Idealität und Realität zu sein, die gehalten werden muß: die Idealität der Einheit von Selbstliebe und Nächstenliebe, die Realität des Widerspruchs beider.

## Literatur

- Bubner, R. (1996): Welche Rationalität bekommt die Gesellschaft?, Frankfurt am Main.
- Burt, D. X. (1997): Cain's City: Augustine's Reflections on the Origins of the Civil Society, in: C. Horn (Hrsg.) (1997): Augustinus, De civitate dei, Berlin, S. 195–210.
- Dölle-Oelmüller, R. (1998): Der Mythos vom Überleben und guten Leben des Menschen, in: E. Martens / E. Nordhagen / J. Siebert (Hrsg.) (1998): Philosophische Meisterstücke, Stuttgart, S. 16–26.
- Höffe, O. (1989): Politische Gerechtigkeit, Frankfurt am Main.
- Hüning, D. (1998): Freiheit und Herrschaft in der Rechtsphilosophie des Thomas Hobbes, Berlin.
- Johannes Paul II. (1991): Enzyklika „Centesimus Annus“, Stein am Rhein.
- Kant, I. (1978): Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik 1, Werkausgabe Bd. XI, hrsg. von Wilhelm Weischedel, Frankfurt am Main.
- Kreimendahl, L. (1994): Hauptwerke der Philosophie. Rationalismus und Empirismus, Stuttgart.
- Ludwig, B. (1998): „Die Wiederentdeckung des Epikureischen Naturrechts“. Zu Thomas Hobbes' philosophischer Entwicklung von *De Cive* zum *Leviathan* im Pariser Exil 1640–1651, Frankfurt am Main.
- Nagel, T. (1998): Die Möglichkeit des Altruismus, Bodenheim b. Mainz.
- Pascal, B.: Pensées.
- Plato (1993): Sämtliche Dialoge, Bd. I, Hamburg, S. 37–142.
- Przywara, E. (1965): Logos, Düsseldorf.
- Reinhard, W. (1997): Vom italienischen Humanismus bis zum Vorabend der Französischen Revolution, in: H. Fenske / D. Mertens / W. Reinhard / K. Rosen (Hrsg.) (1997): Geschichte der politischen Ideen, Frankfurt am Main, S. 241–377.
- Schallenberg, P. (1998a): Marktwirtschaft als „fröhlicher Wechsel und Streit“? Theologische und anthropologische Implikationen des Sozialwortes der Kirchen, in: Theologie und Glaube (ThGl) 88, S. 202–217.
- Schallenberg, P. (1998b): Realität-Utopie-Idealität. Anmerkungen zu 150 Jahren Kommunistisches Manifest, in: Theologie und Glaube (ThGl) 88, S. 530–537.
- Schmitt, C. (1995): Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes. Sinn und Fehlschlag eines politischen Symbols, Stuttgart.

- Sirico, R. A.* (1995): Freiheit und Religion, in: *R. Baader* (Hrsg.) (1995): *Wider die Wohlfahrtsdiktatur*, Gräfelfing, S. 147–170.
- Volkert, J.* (1999): Der Sozialstaat aus vertragstheoretischer Perspektive, in diesem Band.
- Wald, B.* (1997): Moralische Verbindlichkeit und menschliches Richtigsein. Zur Rehabilitierung der Tugend, in: *Theologie und Philosophie* (ThPh) 72, S. 553–564.





# Wird der Sozialstaat ein Opfer des Steuerwettbewerbs?

Von Clemens Fuest

## A. Sozialpolitik unter dem Druck der Globalisierung

Die zunehmende grenzüberschreitende Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren setzt die nationalen Regierungen in Europa und weltweit unter wachsenden Wettbewerbsdruck. Besonders spürbar ist dieser Wettbewerb im Bereich der öffentlichen Finanzen. Es wird immer schwieriger, mobile Produktionsfaktoren wie etwa Kapital oder gut ausgebildete Arbeitskräfte zu besteuern. Das gilt vor allem dann, wenn den Steuern kein entsprechend attraktives Bündel an öffentlich bereitgestellten Gütern gegenübersteht. Dies ist aber genau dann der Fall, wenn Steuern zur Finanzierung umverteilender Staatsaktivitäten herangezogen werden. Besonders verbreitet ist deshalb die Sorge, der Steuerwettbewerb werde sozialpolitischen Aktivitäten die Finanzierungsgrundlage entziehen. Das ist die These von drohenden „Tod des Wohlfahrtsstaates“.<sup>1</sup> Daß die existierenden sozialstaatlichen Institutionen erkennbar unter Druck geraten, wird allerdings keineswegs einhellig als schädlich empfunden. Viele Ökonomen argumentieren schon seit geraumer Zeit, vor allem die kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten seien in der Vergangenheit weit über das sinnvolle Maß hinaus gewachsen. Aus dieser Perspektive ist der Druck zur Verschlankung, der vom Steuer- und Standortwettbewerb ausgeht, zu begrüßen.<sup>2</sup>

Die Internationalisierung oder Globalisierung der Wirtschaft stellt den Sozialstaat allerdings nicht nur von der Einnahmenseite her vor neue Herausforderungen. Vor allem in Europa werden den Sozialsystemen derzeit zunehmend Lasten aufgebürdet, die zumindest teilweise als Folge der Globalisierung angesehen werden können: Die internationale Arbeitsteilung führt in den humankapitalreichen, hochentwickelten Industrieländern zu einer sinkenden Nachfrage nach niedrig qualifizierter Arbeit. Sinkende Verdienst- und Beschäftigungsmöglichkeiten treiben deshalb immer mehr Arbeitnehmer mit geringer oder

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu etwa *Sinn* (1990).

<sup>2</sup> Vgl. etwa *Berthold* (1993), S. 30.

veralteter Ausbildung in die Arme des Wohlfahrtsstaates. Das treibt die Ausgaben für Sozialtransfers an Einkommensschwache und Arbeitslose in die Höhe.

Gerade vor diesem Hintergrund erscheint es unbefriedigend, sich mit der These abzufinden, die Globalisierung und der Steuerwettbewerb würden die nationalen Wohlfahrtsstaaten schon auf ein effizienteres Niveau zurechtstutzen. Die derzeitige politische Entwicklung in Europa – vor allem ein zunehmender Wahlerfolg sozialdemokratischer Parteien – spricht dafür, daß die Sorge vor einer Erosion der sozialstaatlichen Institutionen sehr verbreitet ist. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß die verbreitete Globalisierungsangst sich beispielsweise in einer Reorientierung der Außenhandelspolitik in Richtung eines neuen Protektionismus niederschlagen wird, trotz der enormen gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverluste, die damit verbunden wären. Schon deshalb sollte die Sorge vor einem globalisierungsbedingten Sozialabbau ernstgenommen werden, bei aller berechtigten Kritik an den existierenden Sozialsystemen. Wie im folgenden gezeigt wird, haben sozialstaatliche Institutionen außerdem durchaus wichtige ökonomische Funktionen, und es ist zumindest a priori nicht offensichtlich, daß der Steuer- und Standortwettbewerb lediglich die ineffizienten Teile der existierenden Sozialsysteme angreifen wird.

## B. Ökonomische Funktionen des Sozialstaats

In der Öffentlichkeit werden „wirtschaftliche“ und „soziale“ Belange oft als gegensätzlich verstanden. Auch in wirtschaftswissenschaftlichen Debatten spielt die Dichotomie zwischen „Effizienz“ und „Verteilung“ eine zentrale Rolle. Die meisten, wenn nicht alle Ökonomen werden im Laufe ihrer Ausbildung mit der Idee eines Trade-Offs zwischen Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit konfrontiert. In der Finanzwissenschaft beherrscht die (analytisch zweifellos nützliche) Unterteilung staatlichen Handelns in „allokative“ und „umverteilende“ (sowie „stabilisierende“) Aktivitäten<sup>3</sup> seit langem die Lehrbücher und das Denken vieler Wissenschaftler. Die Diskussion über den vermeintlichen oder tatsächlichen Konflikt zwischen Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit hat sich dadurch verstärkt, daß seit den siebziger Jahren die Expansion der Wohlfahrtsstaaten in vielen westlichen Demokratien mit zurückgehenden Wachstumsraten einhergeht. Die Diagnose erscheint einfach. Dem Verteilungsziel, so scheint es, ist gegenüber dem Effizienzziel zu viel Gewicht eingeräumt worden, weshalb immer mehr Wirtschaftswissenschaftler, aber auch Wirtschaftspolitiker, sich für eine Rückführung von Sozialausgaben einsetzen.

Viele Ökonomen, vor allem Vertreter der Public Choice-Schule, gehen sogar noch einen Schritt weiter. Sie beschreiben staatliche Umverteilung als Resultat

---

<sup>3</sup> Vgl. *Musgrave* (1959).

eines unübersichtlichen Prozesses, in dem einerseits Mehrheiten via Abstimmung mit Mehrheitsregel Minderheiten ausbeuten und andererseits Interessengruppen, in denen typischerweise Minderheiten organisiert sind, sich auf Kosten der Allgemeinheit bereichern. Demnach erscheint staatliche Umverteilung als ein Null- oder Negativsummenspiel, in dem Ressourcen verschwendet werden und letztlich alle verlieren.<sup>4</sup> Diese Sicht der Dinge legt die Schlußfolgerung nahe, alles sei zu begrüßen, was die staatliche Besteuerungsmacht einschränkt. Der Steuerwettbewerb hat aus dieser Sicht die erfreuliche Wirkung, die im demokratischen Prozeß angelegte Überexpansion der Staatsausgaben – und hier vor allem der umverteilenden Staatsausgaben – zu beschränken.<sup>5</sup>

Nun folgt aber aus der politökonomischen Argumentation – so wichtig sie ist – keineswegs, daß jegliche Umverteilungsaktivität des Staates als Negativsummenspiel anzusehen ist. Teile der existierenden sozialstaatliche Institutionen – vor allem der Schutz vor materieller Not durch die staatliche Absicherung eines Mindesteinkommens bzw. eines bestimmten Lebensstandards – haben wichtige ökonomische Funktionen. Dabei geht es nicht um die Herstellung einer „gerechten“ Einkommensverteilung – die Schwierigkeiten bei der Herleitung von entsprechenden Gerechtigkeitskriterien sind ja wohl bekannt. Bestimmte staatliche Umverteilungsinstitutionen können paretoverbessernden Charakter haben und somit als Teil der allokativen oder effizienzsteigernden Staatsaktivität angesehen werden, und zwar aus mehreren Gründen.

Das wohl am häufigsten angeführte Argument behauptet, ein gewisses Maß an Umverteilung sei erforderlich, um den Bestand des Gesellschaftsvertrags zu sichern, also um zu verhindern, daß die Verlierer im marktwirtschaftlichen Wettbewerb kriminell werden und das Funktionieren der Marktwirtschaft selbst behindern. Zumindest erscheint es plausibel, daß effizienzsteigernde Reformen vielfach nur dann politisch durchsetzbar sind, wenn die Verlierer zumindest teilweise entschädigt werden.<sup>6</sup> In diesem Fall dienen sozialstaatliche Arrangements schlicht als Kompensationsinstrumente. Ein zweites Argument zu Gunsten staatlicher Umverteilungspolitik verweist darauf, daß den meisten Menschen materielle Not ihrer Mitbürger – zumindest in der näheren Umgebung – nicht gleichgültig ist. Wenn also also ein gewisser Altruismus vorliegt, können Transfers zugunsten einkommensschwacher Bevölkerungsschichten als (lokales) öffentliches Gut angesehen werden. In diesem Fall führt die private

---

<sup>4</sup> Für einen Literaturüberblick siehe etwa *Mueller* (1989).

<sup>5</sup> Vgl. etwa *Brennan/Buchanan* (1980).

<sup>6</sup> Die politische Durchsetzbarkeit von Reformen ohne Kompensation der Reformverlierer hängt vor allem von den geltenden Regeln für den politischen Prozeß ab (also Verfassungsregeln wie etwa die Mehrheitsregel).

Bereitstellung unter plausiblen Bedingungen zu einer Unterversorgung. Staatliches Engagement kann dann wohlfahrtssteigernd sein.<sup>7</sup>

Eine dritte Rechtfertigung staatlicher Sozialpolitik beruht auf einem Versicherungsargument. Ein Sozialstaat, der für Jedermann das Existenzminimum garantiert, kann als Versicherung gegen das Risiko verstanden werden, nicht oder nur sehr beschränkt Einkommen erzielen zu können. Dieses Argument setzt freilich voraus, daß private Versicherungsmärkte in diesem Bereich schlechter funktionieren als staatliche Umverteilungsinstitutionen. Für ein Marktversagen in diesem Bereich spricht z. B., daß Eltern für ihre Kinder keine bindenden Umverteilungsverträge für die Zukunft abschließen können – sie können ihren Kindern zwar Ressourcen oder Ansprüche hinterlassen, sie können sie aber nicht verpflichten, im Fall einer erfolgreichen Einkommensentwicklung Transfers zu Gunsten weniger erfolgreicher Individuen zu zahlen. Eine theoretisch denkbare Prämienzahlung im voraus wird aber häufig an Liquiditätsbeschränkungen scheitern. Da implizite Versicherungsverträge innerhalb von Großfamilien – die traditionelle Versicherung gegen materielle Not – kaum noch funktionieren, spricht also einiges dafür, daß der Schutz des Sozialstaats als ein für alle Mitglieder der Gesellschaft vorteilhaftes Versicherungssystem angesehen werden kann.<sup>8</sup>

Die Existenz einer solchen Versicherung hat auch den Vorteil, daß hochspezialisierte und individuell nicht diversifizierbare Humankapitalinvestitionen, die zwar im Durchschnitt hochrentabel sind, im Einzelfall aber auch hochriskant, nicht oder in geringerem Umfang getätigt würden, wenn es keine Versicherung gegen Einkommensrisiken gäbe. In einer neuen empirischen Untersuchung kommt *Bird* (1998) zu dem Ergebnis, daß die sozialstaatliche Versicherung von Einkommensrisiken tatsächlich einen signifikant positiven Einfluß auf die Bereitschaft zu riskanten Humankapitalinvestitionen hat. Das spricht für einen effizienzsteigernden Effekt sozialstaatlicher Absicherung. Zwar geht von derartigen Versicherungsarrangements immer auch ein Moral-Hazard-Problem aus – andere Humankapitalinvestitionen werden durch den Versicherungsschutz zweifellos reduziert oder unterlassen, weil die Kosten der Erwerbsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit teilweise sozialisiert werden. Es wäre aber irreführend, den Sozialstaat insgesamt pauschal als einen Klotz am Bein der arbeitswilligen und produktiven Menschen und eine Einrichtung zur Subventionierung der Unproduktiven und Arbeitsscheuen zu verstehen.

Insofern ist es unbefriedigend, die Gefahr einer Erosion staatlicher Umverteilungspolitik im Steuerwettbewerb generell mit dem Hinweis auf Ineffizienzen in den existierenden sozialstaatlichen Arrangements abzutun – so wich-

---

<sup>7</sup> Vgl. *Hochman/Rodgers* (1969).

<sup>8</sup> Eine neuere theoretische Analyse hierzu bietet etwa *Sinn* (1996).

tig dieses Argument auch ist. A priori kann nicht ausgeschlossen werden, daß auch gesamtgesellschaftlich nützliche und hochproduktive Teile des Sozialstaats dem Steuerwettbewerb zum Opfer fallen.

### **C. Globalisierung – wachsende Anforderungen an nationale Sozialpolitik?**

Das Verhältnis zwischen der Globalisierung der Wirtschaft und nationalstaatlicher Sozialpolitik gewinnt dadurch an Brisanz, daß die Anforderungen an den Sozialstaat unter den Bedingungen der Globalisierung zunehmen – so jedenfalls das Ergebnis einiger vielbeachteter jüngerer Beiträge zu diesem Thema.<sup>9</sup> Dafür werden im wesentlichen zwei Gründe angeführt:

- Erstens scheint die Globalisierung in den hochentwickelten Industrieländern die Einkommensdifferentiale zwischen hoch und niedrig qualifizierter Arbeit dramatisch auszuweiten. Man muß kein Ökonom sein um zu verstehen, daß eine solche Entwicklung die Sozialpolitik vor Probleme stellt.
- Zweitens wird behauptet, die Globalisierung erhöhe die Einkommensunsicherheit sowohl für hoch als auch für niedrig qualifizierte Arbeit. Versteht man den Sozialstaat als Institution zur Versicherung gegen Einkommensschwankungen, dann erhöht auch diese Entwicklung die Anforderungen an die Sozialpolitik.

### **I. Folgen der Globalisierung für die Einkommensverteilung**

Empirisch läßt sich in den hochentwickelten Industrieländern seit etwa der Mitte der siebziger Jahre eine zunehmende Divergenz in der Einkommensentwicklung und den Beschäftigungschancen von hoch und niedrig qualifizierter Arbeit beobachten. Während die Nachfrage nach hoch qualifizierter Arbeit stetig zunimmt, geht die Nachfrage nach niedrig qualifizierter Arbeit zurück. Dieser Nachfragerückgang erzwingt dann entweder sinkende Löhne oder eine sinkende Beschäftigung (oder eine Kombination von beidem). In den USA ist die Anpassung an diese Entwicklung im wesentlichen durch sinkende Löhne erfolgt. In Europa ist der Lohnsenkungsspielraum durch die vergleichsweise generösen Sozialtransfers begrenzt. Außerdem haben die europäischen Gewerkschaften über Jahrzehnte hinweg vor allem in den unteren Lohngruppen deutliche Lohnsteigerungen durchgesetzt. Das Ergebnis ist ein dramatischer Anstieg

---

<sup>9</sup> Siehe *Rodrik* (1996), ders. (1997).

der Arbeitslosigkeit im Bereich der niedrig qualifizierten Beschäftigten in Europa.

Die Theorie des Internationalen Handels bietet für die sinkenden Arbeitsmarktchancen niedrig qualifizierter Menschen in den hochentwickelten Industrieländern eine plausibel erscheinende Erklärung. Globalisierung kann als ein Prozeß der Außenhandelsliberalisierung verstanden werden, in dem hochentwickelte, reichlich mit Humankapital ausgestattete Länder den Handel mit niedrig entwickelten, reichlich mit niedrig qualifizierter Arbeit ausgestatteten Ländern intensivieren. Der internationale Handel hat zur Folge, daß humankapitalreiche Länder sich auf die Herstellung von Gütern mit Humankapitalintensiver Produktionstechnologie spezialisieren. Folglich steigt in diesen Ländern die Nachfrage nach hoch qualifizierter Arbeit, während die Nachfrage nach niedrig qualifizierter Arbeit zurückgeht.

Nun ist diese Argumentation nicht unumstritten. Empirische Untersuchungen kommen zumindest für die USA zu dem Ergebnis, daß der Außenhandel nur etwa zehn bis zwanzig Prozent der beobachteten Einkommensdivergenz zwischen hoch und niedrig qualifizierter Arbeit erklären kann.<sup>10</sup> Der Grund für dieses Resultat besteht im wesentlichen in dem zwar schnell wachsenden, gemessen am Bruttosozialprodukt der hochentwickelten Industrieländer aber noch immer recht geringen Volumen des Handels mit Entwicklungs- und Schwellenländern. Die konkurrierende These erklärt das Einkommensdifferential mit der Entwicklung des technischen Fortschritts, der unabhängig von Einflüssen des Außenhandels hoch qualifizierte Arbeit begünstigt („skill based technological change“).

Allerdings gibt es neben den Spezialisierungswirkungen in Folge unterschiedlicher Faktorausstattungen noch einen zweiten, subtileren Effekt auf die Einkommensverteilung, der ebenfalls mit der Globalisierung verbunden ist und vor allem für Europa bedeutsam sein könnte. Die Globalisierung verändert nicht nur das Niveau der Nachfrage nach niedrig qualifizierter Arbeit, sie erhöht auch die Elastizität dieser Nachfrage, weil komplementäre Produktionsfaktoren international mobiler werden und der Wettbewerb auf den Absatzmärkten zunimmt. Nun erfolgt die Lohnsetzung in Europa vielfach durch Verhandlungen zwischen Firmen und Gewerkschaften, gerade im Bereich niedrig qualifizierter Arbeit. Die zunehmende Elastizität der Arbeitsnachfrage schwächt aber die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften. Das hat zur Folge, daß die Arbeitnehmer erstens weniger an lokalen Renten (Gewinnen) partizipieren und zweitens die ökonomische Last von Arbeitsmarktregulierungen, Steuern und Abgaben zunehmend von den Arbeitnehmern zu tragen ist.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Vgl. Rodrik (1997), S. 13 ff. und die dort zitierte Literatur.

<sup>11</sup> Zur ökonomischen Theorie kollektiver Lohnverhandlungen siehe Oswald (1985) oder Booth (1995).

Folglich gibt es mehrere Gründe, die dafür sprechen, daß die Globalisierung zur Verschlechterung der Einkommens- und Beschäftigungschancen niedrig qualifizierter Arbeit beiträgt. Alles spricht dafür, daß dieser Trend sich in Zukunft – parallel zur fortschreitenden Globalisierung – fortsetzen wird, womit auch die Anforderungen an die Sozialsysteme wachsen.

## II. Globalisierung, Einkommensunsicherheit und der Sozialstaat

Folgt man *Rodrik* (1996, 1997), dann erwachsen steigende Anforderungen an sozialstaatliche Arrangements auch daraus, daß die Globalisierung nicht nur Einkommensdivergenzen zwischen Qualifikationen erhöht, sondern auch die Einkommensunsicherheit innerhalb von Gruppen mit gleicher oder ähnlicher beruflicher Qualifikation. Zu dieser These kommt Rodrik aufgrund einer frappierenden empirischen Beobachtung. Er zeigt, daß in den OECD-Ländern eine signifikant positive Korrelation zwischen dem Offenheitsgrad der Volkswirtschaften und dem Niveau der Staatsausgaben vorliegt. Wenn es richtig ist, daß der Sozialstaat als Arrangement zur Versicherung gegen Einkommensrisiken anzusehen ist, dann erscheint es auf den ersten Blick plausibel, daß der Sozialstaat die mit der Globalisierung einhergehenden Einkommensrisiken zusätzlich absichern muß.

Diese Argumentation setzt allerdings voraus, daß die ökonomischen Schocks, die bestimmte Branchen innerhalb einer Volkswirtschaft treffen, nicht vollständig korreliert sind. Gegen zunehmende Risiken, die eine Volkswirtschaft insgesamt treffen, kann die nationale Sozialpolitik keinen Versicherungsschutz bieten. Darüber hinaus ist es a priori nicht selbstverständlich, daß die Einbindung eines Landes in den Welthandel tatsächlich die individuellen Einkommensrisiken erhöht, denn ökonomische Schocks, die im Inland entstehen – vielfach durch nationale Wirtschaftspolitik erst ausgelöst – schlagen sich in einer offenen Volkswirtschaft möglicherweise weniger in Einkommenschwankungen nieder, oder sie entstehen erst gar nicht.<sup>12</sup> *Rodrik* (1996) führt allerdings empirische Evidenz dafür an, daß die Einkommensrisiken mit dem Offenheitsgrad von Volkswirtschaften tatsächlich zunehmen.

Fassen wir also zusammen: Es spricht einiges dafür, daß die Globalisierung in den hochentwickelten Industrieländern auch in Zukunft mit einer zunehmenden Einkommensungleichheit einhergehen wird. Gerade in Europa werden die Folgen des Außenhandels für die Einkommensverteilung in den nächsten Jah-

---

<sup>12</sup> So sind marktwidrige wirtschaftspolitische Interventionen wegen der Gefahr der Abwanderung von Ressourcen ins Ausland in einer offenen Wirtschaft weniger wahrscheinlich als in einer geschlossenen. Ähnliches gilt für die Versuchung, um kurzfristiger Ziele willen inflationäre Geldpolitik zu betreiben.



ren wahrscheinlich noch dadurch verstärkt, daß die Europäische Union sich nach Osteuropa öffnet. Wegen der nach wie vor enormen Einkommensdifferenzen könnte die Öffnung der Grenzen nach Osteuropa zur Migration vor allem von Arbeitskräften mit niedriger und mittlerer Qualifikation führen. Eine solche Migrationswelle<sup>13</sup> würde die Effekte des Außenhandels auf die Einkommensverteilung noch verstärken. Da vor allem im westlichen Kontinentaleuropa – vielleicht aus guten Gründen – die Bereitschaft fehlt, sinkende Einkommen bei niedrig qualifizierten Arbeitskräften hinzunehmen, steigen dort die Anforderungen an die nationalen Sozialsysteme.<sup>14</sup> Wenn es richtig ist, daß mit der Globalisierung auch Einkommensrisiken innerhalb von Qualifikationsgruppen zunehmen, und diese Einkommensrisiken durch nationale Sozialstaaten versicherbar sind, dann folgt auch daraus eine wachsende Nachfrage nach sozialer Sicherung.

Entscheidend ist nun die Frage, ob dieser wachsende Bedarf an sozialstaatlicher Absicherung auch finanziert werden kann, ob also die Steuerpolitik unter den Bedingungen der Globalisierung die für ein effizientes Sozialsystem erforderlichen Finanzmittel langfristig aufbringen wird.<sup>15</sup> Dabei stellt sich das grundlegende Problem, daß mit der Globalisierung – vereinfachend formuliert – auch die internationale Mobilität der Globalisierungsgewinner zunimmt.<sup>16</sup> Das erschwert den steuerlichen Zugriff auf jene, die wachsende Lasten staatlicher Sozialpolitik schultern könnten – es stellt sich das Problem des Steuerwettbewerbs. Um die Folgen des Steuerwettbewerbs für die Finanzierbarkeit des Sozialstaats zu analysieren, ist es zweckmäßig, zwischen den Folgen der Kapitalmobilität und der Personenmobilität zu unterscheiden.

## **D. Steuerwettbewerb bei international mobilem Kapital**

### **I. Umverteilende Besteuerung bei Kapitalmobilität**

Die Wirkung der internationalen Kapitalmobilität auf die nationale Steuerpolitik und die öffentlichen Einnahmen hängt in erster Linie von den prakti-

---

<sup>13</sup> Einschränkung ist hier anzumerken, daß die Betrachtung von Einkommensdifferenzen allein leicht zu einer Überschätzung des Migrationspotentials führen kann, siehe hierzu auch Abschnitt E.

<sup>14</sup> Vielfach werden Transfers an die Globalisierungsverlierer schlicht als Preis für die Akzeptanz weiterer Handelsliberalisierung angesehen.

<sup>15</sup> Dabei sollte nicht übersehen werden, daß das effiziente Niveau an Sozialausgaben nicht einfach gegeben ist, sondern von den Finanzierungsmöglichkeiten und -kosten beeinflußt wird.

<sup>16</sup> Wie im folgenden zu zeigen ist, kann auch die wachsende Mobilität der „Globalisierungsverlierer“ die nationale Sozialpolitik unter Druck setzen.

zierten Besteuerungsregeln für Kapitaleinkommen ab. Dabei sind Wohnsitzlandprinzip und Quellenlandprinzip zu unterscheiden. Beim Wohnsitzlandprinzip wird Kapitaleinkommen im Wohnsitzland des Kapitaleigentümers besteuert, unabhängig von dem Ort, an dem es entsteht. Beim Quellenlandprinzip wird Kapitaleinkommen hingegen dort besteuert, wo es entsteht, unabhängig vom Wohnsitzland des Kapitaleigentümers.

Bei der Kapitalbesteuerung nach dem Wohnsitzlandprinzip stellt die Mobilität von Kapital kein Problem für die nationale Besteuerungsmacht dar, denn die Steuer kann nicht durch die Verlagerung einer Investition von einem Land in ein anderes Land vermieden werden. Beim Quellenlandprinzip hingegen wird die nationale Besteuerungsmacht durch Steuerwettbewerb eingeschränkt, denn Kapitaleigentümer können auf internationale Unterschiede in der Kapitalsteuerlast reagieren, indem sie Investitionen verlagern.

Empirisch wird Kapital im wesentlichen a) im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer und b) auf Unternehmensebene besteuert. Grundsätzlich ist das Steuerrecht in den meisten Industrieländern nach dem Wohnsitzlandprinzip organisiert. Kapitaleinkommen unterliegen der Einkommensteuer, unabhängig davon, wo sie erwirtschaftet werden. De facto scheitert die Besteuerung nach dem Wohnsitzlandprinzip aber vielfach an der Mobilität von Bankkonten und dem Bankgeheimnis. Es ist vergleichsweise leicht, Steuern auf Kapitaleinkommen vor dem Fiskus zu verbergen und die Besteuerung zu vermeiden. Deshalb wird Kapital tatsächlich im wesentlichen durch Unternehmenssteuern und damit nach dem Quellenlandprinzip besteuert. Folglich müssen nationale Regierungen beachten, daß hohe Steuern die Attraktivität ihres Landes als Investitionsstandort schmälern. Daraus erklärt sich die verbreitete Einschätzung, der Steuerwettbewerb führe zu kompetitiven Kapitalsteuersenkungen, mit dem Ergebnis einer Erosion der Kapitalbesteuerung. Dann müßte die gesamte Last der Finanzierung staatlichen Handelns einschließlich der finanziellen Lasten der Sozialsysteme von den Eigentümern der immobilien Faktoren – das ist in erster Linie der Faktor Arbeit – getragen werden.

In der Tat läßt sich die These einer Erosion der Kapitalbesteuerung mit einem einfachen theoretischen Argument begründen.<sup>17</sup> Man nehme an, die Welt bestehe aus einer großen Zahl kleiner offener Volkswirtschaften. Kapital (K) sei international mobil und der Einfluß der Kapitalnachfrage jeder einzelnen Volkswirtschaft auf den Weltmarktzins ( $r$ ) sei vernachlässigbar gering. In jedem Land gibt es drei international immobile private Haushalte, von denen der

---

<sup>17</sup> Die Wirkungen des Steuerwettbewerbs auf die Kapitalbesteuerung lassen sich auf unterschiedliche Weise analysieren. So kann man entweder fragen, wie zunehmende Faktormobilität sich auf die Besteuerung auswirkt, oder aber ob Kapitalbesteuerung sinnvoll aufrechtzuerhalten ist, gegeben ein hoher Grad an Kapitalmobilität. Da die Schlußfolgerungen ähnlich sind, konzentrieren wir uns hier auf letzteres.

erste lediglich Einkommen aus Ersparnissen (S), der zweite lediglich Einkommen aus Arbeit (L) bezieht und der dritte über keinerlei eigenständiges Einkommen verfügt und einen gegebenen staatlichen Transfer T erhält.<sup>18</sup> Das Arbeitsangebot des zweiten Haushalts sei positiv abhängig vom Nettolohn  $w - \tau$ , wobei  $w$  den Bruttolohn und  $\tau$  eine Steuer auf Arbeit darstellt. Es gelte also  $\partial L / \partial (w - \tau) > 0$ . Neben der Steuer auf den Faktor Arbeit erheben die jeweiligen nationalen Regierungen eine Quellensteuer auf Kapital ( $t$ ). Eine Besteuerung von Kapitaleinkommen nach dem Wohnsitzlandprinzip sei aus den oben genannten Gründen ausgeschlossen. Produziert wird ein Gut Y, dessen Preis auf eins normiert ist. Die Produktion eines Landes<sup>19</sup> ist

$$(1) \quad Y = F(K, L),$$

wobei  $F(\cdot)$  eine Produktionsfunktion mit konstanten Skalenerträgen und den üblichen neoklassischen Eigenschaften sei. Die Unternehmensgewinnfunktion lautet:

$$(2) \quad \Pi = F(K, L) - wL - (r + t)K.$$

Definiert man die Kapitalintensität als  $k = K/L$  und die Produktion pro Einheit Arbeit als  $f(k)$ , dann führt Gewinnmaximierung der Firma zur folgenden Bedingung:

$$(3) \quad f'(k) = r + t.$$

Die Kapitalintensität der Produktion wird also von den Kapitalkosten inklusive Steuern bestimmt, es gilt also  $k = k(r + t)$ , mit

$$(4) \quad \frac{\partial k}{\partial (r + t)} = \frac{1}{f''(k)} < 0.$$

Da konstante Skalenerträge Nullgewinne implizieren, gilt für den Lohnsatz

$$(5) \quad w = f(k) - (r + t)k.$$

Gleichung (5) zeigt, daß der Lohnsatz ebenfalls eine Funktion der Kapitalkosten ist; es gilt  $w = w(r + t)$ <sup>20</sup>, wobei

$$(6) \quad \frac{\partial w}{\partial (r + t)} = -k < 0.$$

<sup>18</sup> Der Einfachheit halber wird auf länderspezifische Notation verzichtet.

<sup>19</sup> Die Anzahl der Firmen wird auf eins normiert.

<sup>20</sup> Diese Funktion wird auch als Faktorpreisgrenze bezeichnet, siehe etwa *Bucovetsky/Wilson* (1991).

Die staatliche Budgetrestriktion lautet  $T = \tau L + tK$ , oder, unter Verwendung von  $k=K/L$ ,

$$(7) \quad T = L(\tau + tk) .$$

Man nehme nun an, daß die Regierungen in allen Ländern allein die Interessen der jeweiligen heimischen Arbeitsanbieter vertreten, prinzipiell also an einer Umverteilung von Kapital- zu Arbeitseinkommen interessiert sind. Der Einfachheit halber maximiere die Regierung den Konsum bzw. das Nettoeinkommen des arbeitenden Haushalts unter der Nebenbedingung, daß die staatliche Budgetrestriktion erfüllt ist (der Transfer an den Haushalt ohne eigenes Einkommen also finanziert wird). Als Ergebnis stellt sich heraus, daß Kapital unbesteuert bleibt ( $t=0$ ) und der Transfer  $T$  daher allein durch eine Steuer auf den Faktor Arbeit finanziert wird ( $\tau=T/L$ ).

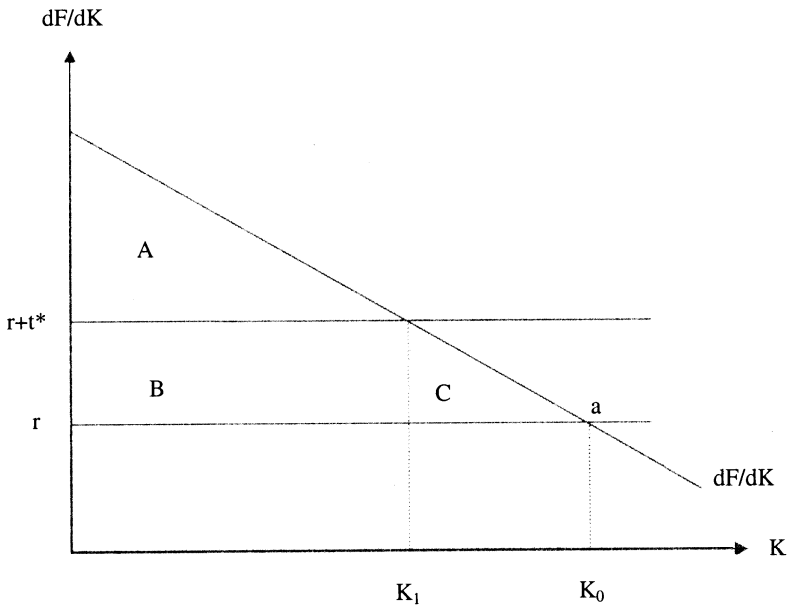


Abb. 1

Der ökonomische Grund für dieses Resultat läßt sich anhand von Abbildung 1 erläutern. Der Einfachheit halber gehe man hier von einem fixen Arbeitsangebot aus. Ausgangspunkt der Analyse ist das Gleichgewicht im Punkt a, mit  $t=0$ . Die Fläche zwischen der Grenzproduktivitätskurve  $dF/dK$  und der Kapitalkostenlinie ( $r$ ) entspricht dem Arbeitseinkommen ohne Kapitalsteuer (Flächen A+B+C). Es zeigt sich, daß bei Einführung einer positiven Kapital-

steuer  $t^*$  zwar Aufkommen in Höhe von  $t^*K_1$  (die Fläche B) erzielt wird. Andererseits sinken die inländischen Investitionen von  $K_0$  auf  $K_1$ . Der durch die Kapitalabwanderung verursachte Einkommensverlust für den immobilien Faktor Arbeit (Flächen B+C) übersteigt die Kapitalsteuereinnahmen um den Betrag der Fläche C. Da die ökonomische Traglast der Kapitalsteuer also beim immobilien Faktor Arbeit liegt und die Kapitalsteuer darüber hinaus den Kapitaleinsatz in der Volkswirtschaft verzerrt, ist es für eine einzelne Volkswirtschaft effizienter, Arbeit direkt zu besteuern. Die Besteuerung von Kapital zur Finanzierung von Umverteilungssystemen oder sonstigen allgemeinen Staatsausgaben ist in einer kleinen offenen Volkswirtschaft also selbstschädigend.

Nun ist nicht ganz klar, ob dieses Resultat mit der empirisch zu beobachtenden Steuerpolitik im Einklang steht. Die marginale steuerliche Belastung ist nach vorherrschender Auffassung in den meisten Industrieländern nach wie vor positiv.<sup>21</sup> Hierfür gibt es eine Reihe von Erklärungsansätzen. Erstens liegt empirisch wahrscheinlich keine perfekte internationale Kapitalmobilität vor. Die größeren Industrieländer sehen sich wohl auch keinem völlig elastischen Kapitalangebot gegenüber. Zweitens schaffen große Unterschiede zwischen der Besteuerung von Kapital- und Arbeitseinkommen Anreize, Arbeitseinkommen als Kapitaleinkommen zu deklarieren, was der Senkung von Kapitalsteuern entgegenwirkt.<sup>22</sup> Drittens ist es in den meisten existierenden Systemen der Unternehmensbesteuerung nicht möglich, zwischen marginalen und intramarginalen Investitionen bzw. der Normalverzinsung für das eingesetzte Kapital und ökonomischen Reingewinnen zu unterscheiden. Werden ökonomische Reingewinne, bei denen es sich ja um lokal gebundene Renten handelt, nicht gesondert besteuert, dann kann es auch in einer kleinen offenen Volkswirtschaft sinnvoll sein, positive Kapitalsteuern zu erheben.<sup>23</sup> Viertens können positive Kapitalsteuern unter bestimmten Bedingungen auch die Funktion eines Entgelts für öffentliche Leistungen an Unternehmen haben. Fünftens ist zu beachten, daß Kapitalsteuern zwar nach wie vor erhoben werden, die effektiven Grenzsteuersätze in den meisten Industrieländern aber seit den frühen achtziger Jahren kontinuierlich sinken, wie man es im Steuerwettbewerb erwarten würde.<sup>24</sup> Insgesamt bleibt damit festzuhalten, daß bei wachsender Kapitalmobilität eine umverteilende Kapitalbesteuerung zunehmend selbstschädigenden Charakter bekommt und mittelfristig mit einer weiteren Senkung von Quellensteuern auf

<sup>21</sup> Sinn (1997) kommt für Deutschland zu dem Ergebnis, daß wegen beschleunigter steuerlicher Abschreibungen eine marginale Subventionierung heimischer Investitionen vorliegt. Sinn geht jedoch von einer Wohnsitzlandbesteuerung von Kapitaleinkommen aus. Im Fall einer Quellenlandbesteuerung würden die Berechnungen zu positiven marginalen Steuersätzen führen.

<sup>22</sup> Vgl. Gordon/MacKie-Mason (1995) und Gordon (1998).

<sup>23</sup> Vgl. Gordon (1986), In dem oben verwendeten Modell existieren derartige ökonomische Reingewinne nicht, weil konstante Skalenerträge vorliegen.

<sup>24</sup> Vgl. etwa Huber (1997), S. 247 f.

Kapital zu rechnen ist. Der folgende Abschnitt befaßt sich mit den finanzpolitischen Konsequenzen, die sich aus dieser Entwicklung ergeben.

## II. Finanzpolitische Konsequenzen des Kapitalsteuerwettbewerbs

Wer die Erosion der Kapitalbesteuerung im Steuerwettbewerb als bedrohlich darstellt, setzt voraus, daß es zumindest in einer geschlossenen Volkswirtschaft sinnvoll ist, Kapital zu besteuern. Das ist jedoch schwer zu belegen. Ganz im Gegenteil gibt eine lange Debatte zwischen Befürwortern der klassischen Einkommensteuer, die Kapitaleinkommen in die Bemessungsgrundlage einbezieht, und Befürwortern eines Übergangs zur Konsumbesteuerung, die Kapitaleinkommensteuern vor allem wegen ihrer wachstumshemmenden Wirkung für schädlich halten. Dabei geht es nicht nur um Effizienzargumente. Wenn die Nettoentlohnung des Kapitals langfristig durch die Zeitpräferenzrate determiniert ist, dann kann eine Kapitalsteuer nur vorübergehende Umverteilungseffekte haben – langfristig würde sie nur die Ersparnis bis zu dem Punkt reduzieren, an dem die Nachsteuerrendite wieder der Zeitpräferenzrate entspricht. Demnach liegt die ökonomische Traglast von Kapitaleinkommensteuern auch in einer geschlossenen Volkswirtschaft beim Faktor Arbeit. Eine Kapitalbesteuerung würde die Bezieher von Arbeitseinkommen dann nicht nur in einer offenen, sondern auch in einer geschlossenen Volkswirtschaft schädigen. Folglich kann man durchaus argumentieren, der Kapitalsteuerwettbewerb übe einen heilsamen Druck auf die Finanzpolitik aus, die Steuersysteme in Richtung einer für alle Bürger effizienteren Struktur – eben in Richtung einer Konsumbesteuerung – zu reformieren.<sup>25</sup>

Selbst wenn man der Argumentation des vorangehenden Abschnitts nicht folgen will, stellt sich die Frage, wie dem Problem des Kapitalsteuerwettbewerbs zu begegnen ist. Eine Aufhebung des freien internationalen Kapitalverkehrs ist zweifellos keine sinnvolle wirtschaftspolitische Option. Vielfach wird stattdessen gefordert, die Kapitalbesteuerung international zu koordinieren, etwa durch die Vereinbarung von Mindeststeuersätzen. Tatsächlich ist es aber höchst fraglich, ob es möglich ist, den Druck des Steuerwettbewerbs auf die Steuereinnahmen durch Kapitalsteuerkoordination auszuschalten. Der Steuerwettbewerb ist nur ein Aspekt des allgemeinen Standortwettbewerbs, der mit vielen Instrumenten geführt wird. So beschränken sich Vorschläge zur Steuerkoordination in der Regel auf einzelne Steuern. Ein aktuelles Beispiel ist das Projekt einer Koordination der Quellensteuern auf Zinserträge in der Europäischen Union. Derartige, auf einzelne Steuern beschränkte Koordinationsschritte

---

<sup>25</sup> Für einen Überblick über diese Diskussion siehe *Huber* (1996) und die dort zitierte Literatur.

können leicht durch die Anpassung anderer Steuern neutralisiert werden.<sup>26</sup> Selbst wenn es gelingt, alle für die Kapitalkosten relevanten Steuern konsistent zu koordinieren, kann die effektive Steuerlast durch eine laxe Steuerprüfungspraxis, die Anreize zur Steuerhinterziehung schafft, gesenkt werden.<sup>27</sup> Sollte es gelingen, auch die Steuerprüfung zu koordinieren, haben die konkurrierenden Staaten Anreize, den Standortwettbewerb mit Instrumenten der Ausgabenseite des öffentlichen Budgets zu führen, was die Effektivität der Steuerkoordination zunichte machen kann.<sup>28</sup>

Es zeigt sich, daß Versuche, den zwischenstaatlichen Wettbewerb durch internationale Koordination einzuschränken, wenig erfolgversprechend sind. Ganz im Gegenteil besteht die Gefahr, daß unerwünschte Anpassungsreaktionen der Konkurrenten im Standortwettbewerb immer neue Interventionen auf zentraler Ebene auslösen und Interventionsketten entstehen, die wir aus der Analyse staatlicher Interventionen in Märkten für private Güter kennen. Zusammenfassend läßt sich daher feststellen, daß der Steuerwettbewerb um international mobile Investitionen eine Finanzierung allgemeiner Staatsausgaben durch Kapitalsteuern zu einer selbstschädigenden Politik werden läßt. Eine internationale Koordination der Kapitalbesteuerung hat aus den oben genannten Gründen kaum Chancen, den fiskalischen Druck des Standortwettbewerbs auszuschalten. Es spricht aber vieles dafür, daß Kapitalsteuern unabhängig vom internationalen Standortwettbewerb reduziert werden sollten; statt die Finanzierbarkeit staatlichen Handelns einschließlich der Sozialpolitik zu schwächen, führt der Abbau der Kapitalsteuern weltweit zu höheren Wachstumsraten und effizienteren Steuerstrukturen. Dies bedeutet zwar, daß Sozialausgaben in Zukunft vornehmlich durch Konsumsteuern bzw. Steuern auf Arbeitseinkommen und weniger durch Kapitalsteuern finanziert werden. Diese Steuern haben jedoch eine hinreichende Bemessungsgrundlage. Vom Wettbewerb bei den Kapitalsteuern ist der Sozialstaat deshalb in seiner Substanz sicherlich nicht bedroht.

## E. Steuerwettbewerb bei Haushaltsmobilität

Obwohl Kapital heute und auf absehbare Zeit zweifellos der Produktionsfaktor mit den geringsten Mobilitätskosten sein dürfte, nimmt auch die grenzüberschreitende Mobilität des Faktors Arbeit zu. In der Europäischen Union ist

---

<sup>26</sup> In *Fuest/Huber* (1998) wird gezeigt, daß i) eine europaweite Mindeststeuer auf Zinserträge beispielsweise durch eine Anpassung der Abschreibungsbedingungen bei den Unternehmenssteuern neutralisiert werden könnte und ii) die EU-Mitgliedstaaten auch Anreize hätten, derartige Neutralisierungsschritte vorzunehmen.

<sup>27</sup> Eine theoretische Analyse hierzu bieten *Cremer/Gahvari* (1998).

<sup>28</sup> Vgl. *Fuest* (1995).



die Beseitigung von Mobilitätshemmnissen für Arbeitskräftewanderungen sogar wirtschaftspolitisches Programm. Die Mobilität von Haushalten stellt die nationalen Sozialpolitiken vor Herausforderungen, die mit den Konsequenzen der Kapitalmobilität kaum vergleichbar sind. Dabei ist es sinnvoll, zwischen den Folgen der Mobilität potentieller Nettozahler im Sozialstaat und der Mobilität potentieller Nettoempfänger zu unterscheiden.

## **I. Mobilität potentieller Nettozahler**

Potentielle Nettozahler, also typischerweise Individuen mit höheren Einkommen, können sich bei grenzüberschreitender Wanderungsfreiheit einer Besteuerung durch Abwanderung ins Ausland entziehen. Folglich droht im Steuerwettbewerb eine Erosion der staatlichen Einnahmen, soweit diese zur Finanzierung von Sozialausgaben eingesetzt werden. Die Folgen für die nationale Steuerpolitik sind analog zu den Implikationen des Kapitalsteuerwettbewerbs. Im theoretischen Grenzfall vernachlässigbar geringer Wanderungskosten werden die nationalen Regierungen davon absehen, mobile Individuen mit umverteilenden Steuern zu belasten, denn derartige Steuern sind letztlich selbstschädigend, weil sie von den immobilien Faktoren getragen werden müssen.

Nun ist der theoretische Grenzfall kostenloser grenzüberschreitender Mobilität bei Personen wohl noch deutlich weiter von der Realität entfernt als beim Faktor Kapital. Daß die Mobilität potentieller Nettozahler eine Finanzierung des Sozialstaats unmöglich macht, erscheint aus den folgenden Gründen unrealistisch:

1. Empirische Studien über die Determinanten grenzüberschreitender Wanderungen kommen zu dem Ergebnis, daß internationale Differenzen in der steuerlichen Belastung nur einen sehr geringen Einfluß auf die Migrationsentscheidungen haben. Auch sind die beobachteten Wanderungsbewegungen weitaus geringer als es die existierenden Einkommensdifferenzen vermuten lassen. Das läßt darauf schließen, daß „weiche“ Faktoren unter den Wanderungskosten – die Bindung an Heimat und Familie und sonstige kulturelle Barrieren eine große Rolle spielen.<sup>29</sup> Hohe Mobilitätskosten implizieren aber, daß ein gewisser Spielraum für eine umverteilende Besteuerung verbleibt.

Einschränkend ist hierzu allerdings anzumerken, daß ein geringer Umfang an beobachteter Migration noch nichts über den vorliegenden Wettbewerbsdruck aussagt. Es ist möglich, daß allein die Verfügbarkeit der Abwanderungsoption für Nettozahler Regierungen allenthalben dazu veranlaßt, umverteilende Besteuerung abzubauen und Sozialausgaben zu senken. Darüber hinaus ist eine

---

<sup>29</sup> Siehe etwa *Straubhaar* (1998) und die dort zitierte Literatur.

marginal hohe Mobilität – also die Wanderungsbereitschaft einer kleinen Zahl von Steuerzahlern – hinreichend, eine Erosion umverteilender Besteuerung auszulösen, denn das Steuersystem wird nur schwerlich zwischen marginalen und intramarginalen Steuerzahlern – immer bezogen auf die Migrationsentscheidung – differenzieren können. Dennoch sollte klar sein: Mobilitätskosten werden auch in Zukunft verhindern, daß jeglicher Spielraum zur umverteilenden Besteuerung von Personen verschwindet.

2. Wie in Abschnitt B erläutert, können Transfers zu Gunsten einkommensschwacher Haushalte den Charakter eines lokalen öffentlichen Gutes haben. In diesem Fall ist klar, daß auch bei einem hohen Grad an Mobilität derjenigen, die diese Transfers finanzieren, Umverteilung aufrechterhalten wird.

3. Wenn es richtig ist, daß staatliche Umverteilung Kriminalität reduziert oder die politische Radikalisierung von Teilen der Bevölkerung verhindert, dann wird schon aus diesem Grund ein gewisses Maß an Umverteilung im Steuerwettbewerb bestehen bleiben.

4. Schließlich wird in der Debatte über Umverteilungspolitik und Standortwettbewerb gerne auf das Beispiel der Schweiz verwiesen, wo trotz stark dezentralisierter Umverteilungskompetenzen keine Erosion des Sozialstaates erkennbar ist.<sup>30</sup> Dabei sollte allerdings nicht übersehen werden, daß die Schweiz auf der Bundesebene über ein Finanzausgleichssystem verfügt, das für eine Stärkung der Steuerkraft finanzschwacher Kantone sorgt – auf europäischer Ebene gibt es derzeit nichts vergleichbares.

Insgesamt läßt sich also feststellen, daß trotz grenzüberschreitender Mobilität derjenigen, die den Sozialstaat finanzieren, eine vollständige Erosion der umverteilenden Besteuerung nicht zu erwarten ist. Man kann aber nicht ausschließen, daß die Finanzierungsspielräume der nationalen Steuerpolitik angesichts zunehmender Personenmobilität spürbar enger werden. Bevor die finanzpolitischen Konsequenzen dieser Entwicklung diskutiert werden, sei kurz auf das Problem der Mobilität von Transferempfängern eingegangen.

## **II. Mobilität potentieller Transferempfänger**

Alle Erfahrung mit internationalen Wanderungsbewegungen zeigt, daß Migration auch durch die Verfügbarkeit von Sozialtransfers im Zielland beeinflußt wird. Länder mit großzügigen Sozialsystemen stehen vor dem Problem, daß Transfers an einkommensschwache Zuwanderung verursachen können. In Europa ist dieses Problem wegen der anstehenden Osterweiterung der Europäischen Union hochaktuell. Wenn mit der Osterweiterung auch die Freizügigkeit

---

<sup>30</sup> Siehe z. B. *Feld/Kirchgässner* (1995).

gewährt wird, besteht die Gefahr des „Sozialtourismus“ und einer Erosion des Sozialstaates als Reaktion auf die transferinduzierten Wanderungen. Wie im folgenden Abschnitt erläutert wird, läßt das Problem des Sozialtourismus sich aber leichter lösen als das Problem der Nettozahlermobilität.

### III. Finanz- und sozialpolitische Konsequenzen

Grundsätzlich ist es denkbar, die aus der Personenmobilität resultierenden Probleme für die nationalen Sozialpolitiken dadurch anzugehen, daß die nationalen Sozial- und Steuerpolitiken zumindest auf der Ebene der EU koordiniert werden. Bei der Koordination der Besteuerung mobiler Personen entstehen aber ähnliche Schwierigkeiten wie im Fall der Kapitalsteuerkoordination. Die Koordination würde hier nur dazu führen, daß der zwischenstaatliche Wettbewerb mit anderen, weniger effizienten Instrumenten geführt wird. Die Argumente im einzelnen müssen hier nicht wiederholt werden (siehe Abschnitt D.2.). Ähnliches gilt für eine Koordination der Sozialpolitiken, wobei hier dazukommt, daß die effizienten Transferniveaus von den jeweiligen nationalen Präferenzen, aber vor allem den Einkommensniveaus abhängen, die in der EU stark divergieren. Schon deshalb hat es wenig Sinn, die nationalen Sozialpolitiken europaweit angleichen zu wollen.

Ein sehr weitgehender, aber reizvoller Vorschlag besteht darin, von territorial definierten zu personengebundenen sozialpolitischen Arrangements in Form von Umverteilungsclubs überzugehen.<sup>31</sup> Im Fall des Sozialtourismus stellt die personelle Bindung von Transferansprüchen m. E. eine sinnvolle Lösung dar und ist innerhalb der Europäischen Union bereits teilweise verwirklicht. Empfänger von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe dürfen sich beispielsweise nur für sechs Monate und zum Zweck der Arbeitssuche in einem anderen Mitgliedsland aufhalten.<sup>32</sup> Schwieriger ist die Anwendung der Idee von Umverteilungsclubs auf die Nettozahler. Eine Variante dieses Vorschlags skizziert *Berthold* (1993) wie folgt:

„Wenn man einmal annimmt, daß jedes Individuum in einen nationalen Umverteilungsclub hineingeboren wird, dann sollte es zwar nach wie vor möglich sein, daß es abwandert, allerdings nicht mehr kostenlos. Entscheidet man sich, einem anderen Umverteilungsclub beizutreten, weil man sich davon netto größere Umverteilungserträge verspricht, ist dies nur möglich, wenn man dafür auch bezahlt. Zählt man im alten Umverteilungsclub zu den Individuen, von denen erwartet wird, daß sie umverteilungspolitische Nettozahler sind, dann wird der alte Club einen nur ziehen lassen, wenn man auch eine entsprechende Austrittsgebühr entrichtet. Wird erwartet, daß man im neuen Club zu den Nettoempfängern umverteilungspolitischer Leistun-

---

<sup>31</sup> Siehe hierzu etwa *Sinn* (1990).

<sup>32</sup> Vgl. *Welter* (1996), S. 212.

gen gehört, wird man wohl nur dann aufgenommen, wenn man eine entsprechende Eintrittsgebühr entrichtet. Auf diesem Wege könnte man zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen: Man kann die allokativen Vorteile eines mobilen Faktors Arbeit nutzen, ohne auf die distributiven Vorteile dezentraler umverteilungspolitischer Aktivitäten verzichten zu müssen.<sup>33</sup>

Dabei sind unterschiedliche Ausgestaltungen möglich. So wäre es denkbar, daß der Austritt aus dem nationalen Umverteilungsclub automatisch mit der Wohnsitzverlagerung ins Ausland erfolgen würde. Alternativ wäre es denkbar, auch die im Ausland lebenden Bürger der nationalen Umverteilungsbesteuerung zu unterwerfen. Die Mitgliedschaft wäre dann unabhängig vom Wohnsitz. Im zweiten Fall würde die Durchsetzung der Besteuerung allerdings administrative Schwierigkeiten aufwerfen, die auch bei der Besteuerung von Kapitalerträgen auf Auslandskonten anfallen. Generell beinhaltet der Vorschlag der Umverteilungsclub mit Ein- und Austrittsprämie jedoch ein höchst provozierendes Element. Die Mitgliedschaft via Geburt und die Pflicht, sich beim Verlassen des Clubs „freizukaufen“, erinnert allzu deutlich an eine Leibeigenenwirtschaft und widerspricht – trotz der oben erwähnten Vorzüge bei effizienter Handhabung – liberalen staatsphilosophischen Vorstellungen.<sup>34</sup>

Darüber hinaus stellt sich eine Reihe praktischer Fragen, die meines Wissens bislang wenig untersucht sind. So müßte sich eine effiziente Austrittsprämie unter anderem am Humankapital des austretenden Individuums bemessen. Abgesehen von den kolossalen Bewertungsproblemen, die damit verbunden wären, werden Liquiditätsbeschränkungen die Aufbringung der entsprechenden Prämien häufig erschweren oder unmöglich machen. Will ein hochproduktives Individuum von einem Club mit hohem Umverteilungsniveau in einen Club mit weniger Umverteilung wechseln, dann wird auch der neue Club, auch wenn er einen Nettozahler aufnimmt, die Prämie nicht zur Verfügung stellen. Diese Fragen können hier nicht im Detail geklärt werden, sie zeigen jedoch, daß die Idee derartiger Umverteilungsclubs alles andere als ausgereift ist. Andererseits stellen sie eine hochinteressante sozialpolitische Innovation dar, über die es sich lohnt, nachzudenken.

Es gibt aber auch andere, weniger revolutionäre Möglichkeiten zur Anpassung sozialstaatlicher Institutionen an die Bedingungen der Globalisierung. So wäre es wünschenswert, die Qualifizierung schlecht ausgebildeter Arbeitnehmer gezielt auch als sozialpolitisches Instrument einzusetzen, um Bezieher von Sozialtransfers wieder in die Arbeitswelt zu integrieren. Vielfach wird auch ge-

---

<sup>33</sup> *Berthold* (1993), S. 35 f.

<sup>34</sup> Wie *Pies* (1998) treffend erläutert, können Bekenntnisse zu liberalen Wertvorstellungen oder „marktwirtschaftlichen Prinzipien“ Zweckmäßigkeitsüberlegungen letztlich nicht ersetzen. Im Fall der Umverteilungsclubs mit Austrittsprämie geht es darum, daß „Exit“ ein wichtiges Substitut für (in der Regel fehlende) Verfassungsregeln darstellt, die staatliche Besteuerungsmacht begrenzen.

fordert, niedrig qualifizierte Arbeit zu subventionieren. Ob es tatsächlich sinnvoll ist, vorübergehend oder dauerhaft einen solchen subventionierten Arbeitsmarkt einzuführen, kann hier nicht diskutiert werden. Allein die Tatsache, daß derartige sozialpolitische Innovationen aber beispielsweise in der deutschen Politik ernsthaft diskutiert werden, lassen aber vermuten, daß der Druck des Steuerwettbewerbs einen Reformprozeß in Gang setzen wird, der sozialpolitische Institutionen hervorbringen wird, die besser an die aktuellen wirtschaftlichen Bedingungen angepaßt sind als die bestehenden.

## F. Schlußfolgerungen

Es hat sich gezeigt, daß der internationale Steuerwettbewerb den nationalen Sozialstaaten zwar keineswegs von heute auf morgen die Finanzierungsgrundlage entziehen wird, die Finanzierungsspielflächen aber zweifellos enger werden. Gleichzeitig stellt die wachsende Einkommensdivergenz zwischen hoch und niedrig qualifizierter Arbeit die Sozialsysteme vor Herausforderungen, denen sie in ihrer jetzigen Form, bei noch dazu sinkenden Finanzierungsspielflächen, nicht gerecht werden können. Der Versuch, den Wettbewerb durch eine Koordination der Steuer- und Sozialpolitik beispielsweise auf europäischer Ebene auszuschalten, um die vermeintlich guten alten Zeiten des munter expandierenden Wohlfahrtsstaates wieder herzustellen, hat jedoch kaum Aussicht auf Erfolg und wäre angesichts der Ineffizienzen in den existierenden Sozialsystemen auch der falsche Weg. Gefragt sind statt dessen steuerliche und sozialpolitische Innovationen, von denen einige in den Abschnitten D und E kurz diskutiert worden sind.

## Literatur

- Berthold, N.* (1993): Sozialunion in Europa: Integrationsfaktor oder Sprengsatz in einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?, Tübingen.
- Bird, E.* (1998): Does the Welfare State Induce Risk Taking?, Working Paper No. 12, W. Allen Wallis Institute of Political Economy, Rochester.
- Booth, A. L.* (1995): The Economics of the Trade Union, CUP, Cambridge (Mass.) et al.
- Brennan, G. / Buchanan, J. M.* (1980): The Power to Tax: Analytical Foundations for a Fiscal Constitution, CUP, Cambridge (Mass.) et al.
- Bucovetsky, S. / Wilson, J. D.* (1991): Tax Competition with two Tax Instruments, *Regional Science and Urban Economics* 21, S. 333–350.
- Cremer, H. / Gahvari, F.* (1998): Tax Evasion, Fiscal Competition and Economic Integration, Manuskript, Université de Toulouse und University of Illinois, Champaign.
- Edwards, J. / Keen, M.* (1996): Tax Competition and Leviathan, *European Economic Review* 40, S. 113–134.

- Feld, L. / Kirchgässner, G.* (1995): Wird der Wohlfahrtsstaat zusammenbrechen?, *Wirtschaftsdienst* 1995/X, S. 562–568.
- Fuest, C.* (1995): Interjurisdictional Competition and Public Expenditure: Is Tax Coordination Counterproductive?, *Finanzarchiv N.F.* 52, S. 478–496.
- Fuest, C.* (1998): The Political Economy of Tax Coordination as a Bargaining Game between Bureaucrats and Politicians, erscheint in *Public Choice*.
- Fuest, C. / Huber, B.* (1998): Can Tax Coordination Work?, Manuskript, Universität München.
- Gordon, R. H. / MacKie-Mason, J. K.* (1995): Why is there Corporate Taxation in a Small Open Economy? The Role of Transfer Pricing and Income Shifting, in: M. S. *Feldstein / J. R. Hines* (Hrsg.): *The Effects of Taxation on Multinational Corporations*, Chicago.
- Gordon, R. H.* (1998): Can High Personal Taxes Encourage Entrepreneurial Activity?, in: *IMF Staff Papers* 45, S. 49–80.
- Hochman, H. M. / Rodgers, J. D.* (1969): Pareto Optimal Redistribution, in: *American Economic Review* 59, S. 542–557.
- Huber, B.* (1996): Gestaltungsprinzipien eines Steuersystems und die Theorie optimaler Besteuerung, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)* 25, S. 404–409.
- Huber, B.* (1997): Der Steuerwettbewerb: Gefahr oder Chance?, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 23, S. 242–256.
- Mueller, D. C.* (1989): *Public Choice II*, Cambridge (Mass).
- Musgrave, R.* (1959): *The Theory of Public Finance*, New York.
- Oswald, A. J.* (1985): The Economic Theory of Trade Unions, in: *Scandinavian Journal of Economics* 87, S. 160–193.
- Pies, I.* (1998): Liberalismus und Normativität: Zur Konzeptualisierung ökonomischer Orientierungsleistungen für demokratische Politikdiskurse, in: P. *Klemmer / D. Becker-Soest / R. Wink* (Hrsg.): *Liberal Grundrisse einer zukunftsfähigen Gesellschaft*, Baden-Baden, S. 45–78.
- Rodrik, D.* (1996): Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?, NBER Working Paper No. 5537, Cambridge (Mass.).
- Rodrik, D.* (1997): Has Globalization Gone Too Far?, Institute for International Economics, Washington.
- Sinn, H.-W.* (1990): Tax Harmonization and Tax Competition in Europe, in: *European Economic Review* 34, S. 489–504.
- Sinn, H.-W.* (1996): Social Insurance, Incentives, and Risk Taking, in: *International Tax and Public Finance* 3, S. 259–280.
- Sinn, H.-W.* (1997): Deutschland im Steuerwettbewerb, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 216, S. 672–692.
- Straubhaar, T.* (1998): Empirische Indikatoren für den Systemwettbewerb Moderne und historische Befunde, erscheint in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*.
- Welter, P.* (1996): Die Europäische Sozialunion: Notwendiger Bestandteil des Binnenmarktes oder Verletzung des Subsidiaritätsgebotes?, in: M. E. *Streit / S. Voigt* (Hrsg.): *Europa reformieren – Ökonomen und Juristen zur zukünftigen verfaßtheit Europas*, Baden-Baden, S. 202–216.

# **Die falsche Debatte – Positive Folgen des Steuerwettbewerbs für die Sozialpolitik**

Von Ulrich Druwe

## **A. Wirtschaftsethik und Wettbewerb**

Im Mittelpunkt wirtschaftsethischer Überlegungen stehen, in Anlehnung an die von A. Smith begründete Tradition, Fragen der Gestaltung von Anreizen bzw. Institutionen, die Individuen zu Handlungen motivieren, die auf kollektiver Ebene moralische Effekte zeigen. Karl Homann kommt in der Folge zu der Feststellung, daß unter den Bedingungen der modernen Welt der Wettbewerb das Instrument zur Verwirklichung der Moral ist. Hieraus folgt erstens, daß zur Verwirklichung der Moral für Wirtschaft und Staat ökonomische und politische Ordnungsmodelle auf der Basis des Wettbewerbsgedankens zu entwickeln sind und zweitens, daß Marktwirtschaft und Demokratie diese Anforderungen bislang am ehesten erfüllen.

Um beide Ordnungen zu verbessern, ist es notwendig, weitere Wettbewerbs-elemente in sie einzubauen. Dies erfolgt nicht in Form von Selbstorganisationsprozessen des betroffenen Systems, sondern durch die jeweilige Rahmenordnung. Für die Modifikation der Marktwirtschaft verweist Homann daher auf die Metaebene der politischen Ordnung<sup>1</sup>, die politisch agierende Individuen dazu bringt, die ökonomischen Regeln der Marktwirtschaft wettbewerbsfähiger zu gestalten. Damit geht die politische Ordnung der Wirtschaftsordnung systematisch voraus. Die Gestaltung der politischen Rahmenordnung selbst wird ebenfalls durch „Politiker“ vorgenommen, die sich, neben ihren persönlichen Präferenzen, an einem metapolitischen Rahmen orientieren, der u. a. vom Internationalen System geprägt wird.

Dieser Rahmen hat sich durch die Globalisierung drastisch verändert und Nationalstaaten werden in einen Standortwettbewerb gezwungen. Aus wirtschaftsethischer Sicht – so wie sie Homann vertritt – ist dieser Effekt für Marktwirtschaft und Demokratie positiv. Der Standortwettbewerb zwischen

---

<sup>1</sup> Vgl. *Homann/Blome-Drees* (1992), S. 40.



den Nationalstaaten führt zu Steuerwettbewerb, und die damit verbundene Effektivierung auch des Sozialstaats impliziert Wohlfahrtsgewinne.

## B. Die Thesen von Fuest

Clemens Fuest greift nun in seinem Artikel die wachsende grenzüberschreitende Mobilität von Kapital und Arbeit und ihre Folgen für die Steuerpolitik und den Sozialstaat auf. Es wird deutlich, daß diese Entwicklung die deutsche Politik unter steigenden Wettbewerbsdruck setzt.

Dessen Effekte diskutiert Fuest – entgegen der genannten wirtschaftsethischen Perspektive – aber nur unter dem Aspekt der „Sorge vor einem globalisierungsbedingten Sozialabbau“<sup>2</sup> und der Überlegung, „daß auch gesamtgesellschaftlich nützliche und hochproduktive Teile des Sozialstaats dem Steuerwettbewerb zum Opfer fallen“<sup>3</sup> könnten. Seine Titelfrage, ob „der Sozialstaat Opfer des Steuerwettbewerbs“ wird, mündet folglich in eine falsche Debatte, auch wenn er zu Recht darauf verweist, daß die „Sorge vor einer Erosion sozialstaatlicher Institutionen sehr verbreitet ist.“<sup>4</sup> Letzteres hängt mit einer fehlerhaften Perspektive auf Marktwirtschaft und Sozialstaat zusammen, auf die im dritten Abschnitt kurz eingegangen wird.

Wenn Homanns Wirtschaftsethik in ihren Grundannahmen zutreffend ist, wird der Sozialstaat nicht das Opfer des Steuerwettbewerbs, sondern in Folge des Steuerwettbewerbs kommt es zu Verbesserungen in der Struktur der Sozialsysteme mit positiven Konsequenzen für alle Bürger. Diese Überlegungen zu präzisieren hätte das Thema eines Ökonomen sein müssen und die Vermittlung solcher Resultate in die Gesellschaft wäre Aufgabe von Sozialwissenschaftlern, Philosophen und vor allem der Medien. Wenigstens partiell geht Fuest auf positive Ergebnisse auch ein. So weist er darauf hin, daß der Steuerwettbewerb zwar eine „Erosion“ der Kapitalbesteuerung bewirkt, dies jedoch den Staat zu einem sinnvolleren Steuersystem bewegen kann – weg von der Kapitalbesteuerung und hin zu einer Konsumbesteuerung<sup>5</sup> – und zu weltweit höheren Wachstumsraten führt.<sup>6</sup>

Insgesamt argumentiert Fuest jedoch auf der Basis einer These, die mit Habisch<sup>7</sup> als „normatives Sozialparadigma“ bezeichnet werden kann und die So-

---

<sup>2</sup> Fuest (1999), S. 64.

<sup>3</sup> Fuest (1999), S. 67.

<sup>4</sup> Fuest (1999), S. 64.

<sup>5</sup> Fuest (1999), S. 75.

<sup>6</sup> Fuest (1999), S. 76.

<sup>7</sup> Vgl. Habisch (1999), S. 262.

zialpolitik als Gegensatz, als notwendiges Korrelat zur Marktwirtschaft be-  
greift.

### C. Marktwirtschaft versus Sozialstaat

Der Gegensatz Marktwirtschaft versus Sozialstaat wird in der Gegenwart allgemein akzeptiert. Während „Marktwirtschaft“ mit dem nutzenmaximierenden Individuum, mit Egoismus, Rationalität, Effizienz, Wachstum und evtl. noch mit Freiheit assoziiert wird, impliziert „Sozialstaat“ in der Regel Vorstellungen von allgemeiner Wohlfahrt, sozialer Gerechtigkeit, Solidarität und Gleichheit, d. h. Wertvorstellungen, die als moralisch gelten.

Eine ökonomisch sinnvolle Sozialordnung stellt jedoch immer eine Verbindung von Marktwirtschaft und Sozialstaat dar.<sup>8</sup> Mit Fuest<sup>9</sup> können hierfür zwei Gründe angeführt werden:

Verlierer im marktwirtschaftlichen Wettbewerb müssen wenigstens teilweise entschädigt werden, um das Funktionieren der Marktwirtschaft nicht zu behindern.

Die Minimierung des Einkommensrisikos sowie die Bereitschaft zu riskanten Humankapitalinvestitionen in einer Marktwirtschaft verlangen den Sozialstaat.

Allerdings stellt sich die Frage, wie die sozialen Sicherungssysteme aussehen müssen, damit ihre Institutionen de facto den paretoverbessernden Charakter und den positiven Standortfaktor im Globalisierungsprozeß darstellen können, auf den Fuest<sup>10</sup> ohne weitere Erläuterungen verweist.

Auch aus moralphilosophischer Sicht ist der angebliche Gegensatz Marktwirtschaft – Sozialstaat nicht aufrecht zu erhalten. Die schon klassischen Argumente hierfür finden sich in der Vertragstheorie. Sie macht deutlich, daß die Legitimation über individueller Entitäten wie Staat, Recht, aber auch Moral auf – wenigstens hypothetisch – langfristig angelegte, sich selbst organisierende Prozesse individueller Zustimmung zurückgeht. Moralische Prinzipien, wie beispielsweise soziale Gerechtigkeit als Kern des Sozialstaatsgedankens, legitimieren sich durch freiwillige Zustimmung. Freiheit ist damit das jeder Solidarität vorausgehende Prinzip, d. h., Solidarität ist nur so lange legitimiert, wie sie auf Freiheit beruht.

---

<sup>8</sup> Vgl. *Habisch* (1999), *Haslinger* (1999).

<sup>9</sup> Vgl. *Fuest* (1999), S. 65 ff.

<sup>10</sup> Vgl. *Fuest* (1999), S. 67.

## D. Die moralische Letztinstanz

Jede rationale *und* moralische Wirtschafts-, Sozial- und politische Ordnung basiert seit der frühen Neuzeit auf einer einheitlichen Letztinstanz: dem Individuum. Die wesentlichen biologischen und anthropologischen Erkenntnisse über den Menschen faßt Lindbergs RREEMM-Konzept<sup>11</sup> (restricted, resourceful, expecting, evaluating, maximizing man) zusammen: Demnach sieht sich der Mensch einer bestimmten sozialen Situation ausgesetzt, durch die er Handlungsmöglichkeiten, aber auch Restriktionen erfährt. Bei den Restriktionen unterscheidet man natürliche und soziale; erstere meinen die knappen Ressourcen der Umwelt wie des Menschen selbst, letztere die kulturell und symbolisch gesteuerte Definition der Situation. Innerhalb der sozialen Situation und ihrer Restriktionen verfügt der Mensch dennoch über verschiedene Handlungsalternativen. Seine optimale Handlungsselektion erfolgt aufgrund seiner Erwartungen (subjektive Hypothesen über Zusammenhänge in der Umwelt bzw. über wahrscheinliche Problemlösungen) und seiner (emotionalen) Bewertung, wobei der Mensch kreativ und lernfähig ist, sowie aufgrund der Maximierungsregel. Angesichts begrenzter menschlicher Rationalität und unvollständiger Information wird das Produkt der Sicherheit einer Erwartung und der Höhe der Bewertung der Handlungsfolgen als Maximum angesehen.

Das zentrale Motiv individuellen Handelns ist – wie es schon Hobbes formulierte – die Sicherung des Überlebens. Damit ist jedoch notwendig das Eingehen sozialer Beziehungen, die Berücksichtigung der Interessen anderer und die Orientierung an gesellschaftlichen Institutionen verbunden. Der Mensch verfügt nicht nur über die Fähigkeit, soziale Beziehungen eingehen und erhalten zu können (Soziabilität), er ist auch auf sie angewiesen (Sozialität). Nutzenorientierung/Maximierung, Soziabilität und Sozialität sind folglich die drei Konstanten der Natur des Menschen.

Hieraus ergibt sich als These, daß der Mensch nur in einer sozialen Situation, die ihm Freiheit *und* soziale Sicherheit gewährt, seine Leistung optimieren kann. Freiheit bietet die notwendigen Leistungsanreize und soziale Sicherheit sorgt für eine Basis, die dem einzelnen erst den Mut für riskantere Handlungen verleiht. Demokratie, Sozialstaat und Wirtschaftssystem müssen sich folglich am RREEMM messen lassen, wollen sie *moralisch vertretbar* sein.

---

<sup>11</sup> Vgl. *Lindenberg* (1985), S. 100 f.

## E. Gerechtigkeitsgewinne

Der Globalisierungsprozeß zwingt die Nationalstaaten in einen Wettbewerb, der nicht nur positive ökonomische, sondern auch positive moralische Folgen für das Sozialsystem hat.

Aus der Perspektive der Sicherung der individuellen Freiheit ist der gewaltenteilige, auf einem geeigneten System von Überzeugungen basierende, um seine Bürger konkurrierende<sup>12</sup> Rechtsstaat das kleinste Übel.<sup>13</sup> Als Folge der wechselseitigen Beschränkung<sup>14</sup> entstehen Kosten, d. h. Regulierungen und Umverteilungen, wie beispielsweise für alle gleiche Freiheiten und Bürgerrechte. Psychologisch betrachtet kann der Staat nicht nur ein an negativen Abwehrrechten orientierter „Nachwächterstaat“ sein. Das menschliche Bedürfnis nach Sicherheit und wirtschaftlicher Unabhängigkeit führt auch zu einem Interesse an positiven Teilhaberechten, deren Struktur gemeinhin als Sozialstaat bezeichnet wird.

Der Sozialstaat wird nur dann stabil sein, wenn ihm die Individuen freiwillig zustimmen, und sie tun dies, wenn er ihre Unabhängigkeit und ihr Selbstwertgefühl stärkt. Das Wachstum des Sozialstaats und der damit verbundenen Bürokratien in unserer Gesellschaft kann jedoch kaum als Stärkung des Individuums angesehen werden. Gefördert wird stattdessen die partikularistische Fragmentierung der Gesellschaft und die Abhängigkeit des einzelnen von Gruppen.

Die mit dem Globalisierungsprozeß verbundene Mobilität von Kapital und Personen, aber auch das in der Gegenwart schon nicht mehr zu befriedigende Anspruchsdenken, zwingt die Politik dazu, den Sozialstaat so zu reformieren, daß er nicht nur das Resultat von Partikularinteressen ist (Buchanans „Churning State“), sondern wieder für den einzelnen Bürger zustimmungsfähig wird. Hierzu wäre es zunächst notwendig, einen allgemeinen Konsens über die abzusichernden Ansprüche zu erzielen.

Dieser würde vermutlich darin bestehen, sozialstaatliche Umverteilungsmaßnahmen an der Ausgestaltung der Abwehrrechte zu orientieren, d. h. für alle genau gleiche (bezahlbare) Mindestteilhaberechte zu definieren. Für die Rentenpolitik ließe dies beispielsweise auf eine Grundrente hinaus, für die Gesundheitspolitik auf eine Absicherung der Grundversorgung, die Arbeitslosen-

---

<sup>12</sup> Nicht jede Form von zwischenstaatlichem Wettbewerb ist positiv; es gäbe auch die Alternative des militärischen Wettbewerbs.

<sup>13</sup> Die beste Lösung wäre die Anarchie, aber wie schon Hobbes wußte, ist sie nicht stabil.

<sup>14</sup> Die Beschränkung muß sich auch auf das Mehrheitsprinzip beziehen; eine unbeschränkte Mehrheitsdemokratie widerspricht dem freiheitlichen Rechtsstaat, weil die Minderheit schutzlos wäre.

unterstützung würde vermutlich auf Sozialhilfeniveau sinken. Darüber hinaus wäre der einzelne gefordert, zusätzliche Ansprüche privat zu finanzieren.

Solche Vorstellungen sind dann erschreckend, wenn man der oben skizzierten Vorstellung des normativen Sozialparadigmas anhängt, die jedoch ökonomisch und moralisch defizitär sind. Die „Entschlackung“ unseres Sozialstaates wird positive ökonomischen Konsequenzen haben, die in einem noch schneller wachsenden Wohlstand für alle bestehen. Daß dies nicht reines Wunschdenken ist, belegt das aktuelle Wohlstandsniveau der Staaten, die am weitesten in das internationale, wettbewerbsorientierte Wirtschaftssystem integriert sind – noch nie ging es den Menschen in den Industriestaaten besser als heute – sowie das Beispiel der USA. Hinzu kommt, daß ein vernünftiger, auf individueller Rationalität basierender Sozialstaat einen positiven Standortfaktor für die Nationalstaaten darstellt, wie auch in verschiedenen Artikeln dieses Bandes belegt wurde.

Der wichtigste, weil moralischer Gewinn des Steuerwettbewerbs und eines durch die verringerten Einnahmen notwendig zu modifizierenden Sozialstaats besteht jedoch darin, daß die Politik gezwungen wird, Regulierungsmöglichkeiten zurückzunehmen, wodurch der Freiraum des einzelnen steigt; und daß sie sich wieder um die Zustimmung der Menschen kümmern muß. Damit steigt die Legitimität des Sozialstaats und der Politik.

## Literatur

- Buchanan, J.* (1992): Markt, Freiheit und Demokratie, St. Augustin.
- Fuest, C.* (1999): Wird der Sozialstaat ein Opfer des Steuerwettbewerbs?, in diesem Band.
- Habisch, A.* (1999): 'In Menschen investieren' als Leitbild globalisierungsfähiger Sozialpolitik, in diesem Band.
- Homann, K. / Blome-Drees, F.* (1992): Wirtschafts- und Unternehmensethik, Göttingen.
- Homann, K.* (1988): Rationalität und Demokratie, Tübingen.
- Külp, B.* (1994): Verteilung: Theorie und Politik, Jena.
- Lindenberg, S.* (1985): An Assessment of the New Political Economy: Its Potential for the Social Sciences and for Sociology in Particular, in: *Sociological Theory* 3, S. 99–114.

# **Sozialstaat und internationaler Steuerwettbewerb**

## **Anmerkungen zum Beitrag von Clemens Fuest**

Von Jochen Schumann

Ich möchte zunächst Herrn Fuest Dank und Anerkennung aussprechen für ein Referat, das

- klar und übersichtlich geschrieben ist,
- das die Grundsatzprobleme des Sozialstaates in den Zusammenhang der Globalisierung und der Internationalisierung stellt
- und dann den Steuerwettbewerb in seiner Bedeutung für die Finanzierung des Sozialstaates untersucht.

Ich komme damit zu meinen kommentierenden Anmerkungen.

1. *Nur ein Teil des Sozialstaates ist steuerfinanziert:* Zwar ist es Aufgabe des Themas, die Steuerfinanzierung des Sozialstaates zu diskutieren; doch wäre es bei der grundsätzlichen Behandlung des Sozialstaates doch sinnvoll zu sagen, in welchem Umfang der Sozialstaat aus dem allgemeinen Steuertopf finanziert wird (oder finanziert werden sollte), und inwieweit der Faktor Arbeit selbst zur Finanzierung beiträgt – etwa im Wege der Kranken-, der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung. Im Jahr 1997 waren in Deutschland an den Sozialausgaben von 1,256 Billionen DM diese drei Versicherungen mit rund 770 Mrd. DM oder rund 61 % beteiligt, von denen die Hälfte die Unternehmen und die andere Hälfte die privaten Haushalte zu zahlen hatten (Zahlen des Instituts der Deutschen Wirtschaft 1998, Tab. 86). Immerhin blieben für die öffentliche Finanzierung aus Steuern nur knapp 40 % der Sozialausgaben – nur auf diese kann sich also das Thema des Steuerwettbewerbs beziehen.

2. *Der als gegeben betrachtete Sozialstaat ist auch aus anderen Gründen als denen des internationalen Steuerwettbewerbs zu reformieren:* Natürlich stellen sich auch die Fragen,

- ob der Sozialstaat nicht nur unter dem Druck des internationalen Wettbewerbs, sondern vor allem auch unter dem Druck eines veränderten Altersaufbaus der Bevölkerung reformiert werden muß,

- ob etwa das Rentenniveau im Verhältnis zum zuletzt verdienten Einkommen abgesenkt werden muß,
- ob die Krankenversicherung mehr Eigenleistungen vorsehen sollte,
- ob der Sozialstaat grundsätzlich stärker steuerfinanziert werden sollte.

Dies sind Fragen, die teils in anderen Referaten diskutiert werden; es lohnt sich aber festzuhalten, daß im Beitrag von Herrn Fuest von einem gegebenen Sozialsystem ausgegangen und dessen (Teil-)Finanzierung durch umverteilen-de Steuern im internationalen Steuerwettbewerb diskutiert wird.

3. *Der Sozialstaat als Versicherung fördert auch Ineffizienzen in einem nicht-preisgesteuerten Bildungssektor:* Das Referat erwähnt die Zweifel an der Effizienz unseres Sozialstaates etwa im Sinne der public choice-Schule und die möglicherweise heilsamen Wirkungen des Steuerwettbewerbs. Es betont demgegenüber die Rechtfertigung der Sozialpolitik durch Verhinderung von Kriminalisierung und durch Institutionalisierung von Altruismus, insbesondere aber als staatlich organisierte Versicherung gegen das Risiko beschränkter Einkommenserzielungsmöglichkeit.

Ohne die Versicherung durch Sozialpolitik gäbe es weniger der sonst hochriskanten Humankapitalinvestitionen in höhere Bildung. Es fragt sich dann allerdings, inwieweit die Sozialpolitik zu den riesenhaften Fehlinvestitionen in unserem Ausbildungssystem beiträgt. Mit der Sicherheit unseres Sozialsystems im Hintergrund lassen sich studiengebührenfrei und damit sozial subventioniert Berufe studieren, für die wenig Nachfrage besteht. Um Fehlallokationen zu vermeiden, sind nach meiner Meinung sozial abgesicherte Individuen umso eher mit preis- und kostengerechten Studiengebühren zu lenken.

4. *Schafft Internationalisierung zusätzliche Einkommensunterschiede?* Die Internationalisierung oder Globalisierung der Volkswirtschaften erhöht nach herrschender Meinung die Einkommensunterschiede zwischen gut und weniger gut qualifizierten Arbeitskräften.

Herr Fuest argumentiert (wie andere) im Sinne der Heckscher-Ohlin-Außenhandels-theorie: Weiter fortgeschrittene Länder sind vergleichsweise besser mit höher qualifizierter Arbeit und schlechter mit niedrig qualifizierter Arbeit ausgestattet als rückständige Länder; daher produzieren und exportieren sie mehr die humankapitalintensiven Güter und importieren mehr die einfach arbeitsintensiv hergestellten Güter. Die Lohnsätze gleichen sich (ohne Berücksichtigung von Transportkosten und Zöllen) durch Außenhandel international an; im hochentwickelten Land wird der relativ reichliche Faktor Humankapital knapper und daher besser entlohnt; der relativ knappe Faktor einfache Arbeit wird weniger knapp und daher schlechter entlohnt. Nach Stolper-Samuelson kommt es sogar zu einer absoluten Schlechterstellung des knappen Faktors, d. h., nicht nur die einzelnen Lohnsätze ändern sich wie erwähnt, auch bei der



Einkommensverteilung schneiden die gering qualifizierten Arbeitskräfte mit einem geringeren Anteil ab. Dies scheint die These von den zunehmenden Einkommensunterschieden zu stützen.

Es ist allerdings zu einfach, für ein Land wie Deutschland nur nach der Heckscher-Ohlin-Theorie, die homogene Märkte unterstellt, urteilen zu wollen. Deutschland ist von Ländern umgeben, die ähnlich weit entwickelt und die ähnlich mit Faktoren ausgestattet sind, mit denen nach Heckscher-Ohlin daher nicht viel Außenhandel lohnen würde. Und doch werden mit diesen Ländern zwei Drittel oder mehr des sehr umfangreichen Außenhandels abgewickelt. Das liegt daran, daß z. B. Käse und Autos keine homogenen Güter sind, daß es vielmehr länderspezifische Varianten dieser Güter gibt, die auch andere Länder genießen möchten, für die daher Außenhandel lohnt. Der Außenhandel mit inhomogenen Gütern stützt aber in der Regel nicht die These zunehmender Einkommensdifferenzen innerhalb eines Landes.

Nur für den Handel mit rückständigeren Ländern, der aber nur ein Drittel oder weniger ausmacht, kann man (vielleicht) noch mit Heckscher-Ohlin und mit Stolper-Samuelson argumentieren und wachsende Einkommensunterschiede von mehr und weniger qualifizierten Arbeitskräften durch Internationalisierung begründen.

Hinzu kommt, daß die Betrachtung der Außenhandelsbilanz und ihrer Wirkungen auf die Einkommensverteilung nur ein Teil der Geschichte ist. Im Zeitalter der multinationalen Firmen sollten auch die Direktinvestitionen und ihre Wirkung auf die Lohnsätze hoch und niedrig qualifizierter Arbeitskräfte beachtet werden. Direktinvestitionen einer inländischen Firma im Ausland sind nach der Neuen Außenwirtschaftstheorie nicht unbedingt eine Sache der internationalen Faktormobilität, sondern der grenzüberschreitenden Unternehmensaktivitäten zum Erwerb von Kontrolle über Aktiva im Ausland. Direktinvestitionen können sich entweder strategisch lohnen, um andere vom Markt fernzuhalten; oder sie können ein bisher grenzbedingtes Marktversagen aufheben und wettbewerblich effizient sein. Die Finanzierung der ausländischen Aktiva kann auch am ausländischen Kapitalmarkt erfolgen; weder muß Arbeit noch Realkapital ins Ausland gelangen. Häufig werden Direktinvestitionen getätigt, um eine fortgeschrittene Technik des Inlands auch im Ausland anwenden zu können. Die Grenzproduktivitäten der Faktoren einer multinationalen Firma werden im Ausland in der Regel nicht viel niedriger sein als im Inland. Bei Entlohnung nach Grenzproduktivitäten dürfte im Ausland also wenig Unterschied zu den Faktorpreisen des Inlands bestehen; Unterschiede können allerdings in niedrigeren Unternehmenssteuern und Sozialkosten des Auslands bestehen.

Direktinvestitionen gibt es vor allem zwischen Ländern ähnlicher Entwicklungsstufen, aber nicht nur vom Inland ins Ausland, sondern auch vom Ausland ins Inland. Sie unterbleiben nur in den Empfängerländern, in denen Un-

ternehmenssteuern und Sozialkosten hoch sind. Insgesamt fördern Direktinvestitionen die internationale Ausbreitung des technisch-organisatorischen Fortschritts und die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften im Rahmen des allgemeinen Strukturwandels. Sie tragen höchstens auf diese Weise dazu bei, daß zunehmende Einkommensunterschiede zwischen „modernen“ und „alten“ Tätigkeiten entstehen. Allgemein läßt sich die These von zunehmenden Einkommensunterschieden zwischen höher und gering qualifizierten Arbeitskräften durch Internationalisierung mittels Direktinvestitionen nicht begründen.

Meine etwas längeren Ausführungen zu der von Herrn Fuest und anderen Autoren vertretenen These steigender Bedeutung der Sozialpolitik aufgrund der Internationalisierung dienten dazu, diese These zu relativieren. Man begründet diese These mit der alten Heckscher-Ohlin-Außenhandels-theorie und vernachlässigt, daß sich die Neue Außenwirtschaftstheorie viel stärker auf Außenhandel in heterogenen Märkten sowie auf Direktinvestitionen stützt, die keine Schlußfolgerungen bezüglich wachsender Einkommensunterschiede zulassen.

*5. Wodurch wird eine durch Internationalisierung eingeleitete Erosion der Kapitalbesteuerung begrenzt?* Die Besteuerung international mobilen Geldkapitals könnte allenfalls gelingen, wenn Kapitaleinkommenssteuern nach dem Wohnsitzlandprinzip erhoben würden, was jedoch an den Anreizen zur Steuerhinterziehung scheitert. Die Begründung für die Erosion der Kapitalbesteuerung durch Unternehmenssteuern nach dem Quellenlandprinzip wird von Herrn Fuest mit einem Produktionsmodell für eine kleine offene Volkswirtschaft gegeben, für die gezeigt wird, daß ein Sozialtransfer voll durch Besteuerung von Arbeit finanziert werden sollte, weil eine Kapitalbesteuerung „selbstschädigenden Charakter“ hätte. Ich bin mir nicht sicher, ob dieses Modell voll aussagefähig ist, denn es argumentiert mit Abwanderungsbereitschaft und einer Steuer für reales Sachkapital des (in der Produktionsfunktion stehenden) Kapitalstocks – und nicht mit einer Einkommenssteuer auf Geldkapital. Dies ist jedoch nur ein Hinweis auf eine Unklarheit, nicht unbedingt auf einen Fehler.

Die weit verbreitete These von der Erosion der Kapitalbesteuerung im internationalen Wettbewerb der Steuersysteme ist trotzdem plausibel, auch um Direktinvestitionen im eigenen Land attraktiv zu machen. Nicht klar geworden ist mir die von Herrn Fuest am Ende des Abschnitts D. 2. vorgetragene Einschränkung dieser These: „Diese Steuern haben jedoch eine hinreichende Bemessungsgrundlage. Vom Wettbewerb bei den Kapitalsteuern ist der Sozialstaat deshalb in seiner Substanz nicht bedroht.“ – Verträgt sich das mit dem Anreiz zur Steuerhinterziehung bei persönlichen Kapitalsteuern oder mit der Abschreckung ausländischer Direktinvestitionen bei Unternehmenskapitalsteuern?

*6. Sind Zuwanderer stets Nettoempfänger?* Bei der Diskussion der internationalen Mobilität von Haushalten unterscheidet Herr Fuest potentielle Netto-

zahler an den Sozialstaat und potentielle Nettoempfänger von Leistungen des Sozialstaates. Nicht erwähnt wird die zeitliche Dimension des Wortteils „Netto“. Nettozahler können offenbar „heute“ mehr zum Sozialstaat beitragen als sie „später“ von ihm empfangen; bei Nettoempfängern könnte es umgekehrt sein. Wenn von Herrn Fuest sogenannte „Sozialtouristen“, z. B. aus osteuropäischen Ländern, als potentielle Nettoempfänger eingestuft werden, so ist offenbar impliziert, daß diese wenig oder nichts beitragen und viel empfangen. Damit wird die doch häufig diskutierte Frage ausgeklammert, ob nicht junge Einwanderer „heute“ mehr zum Sozialstaat beitragen als sie „später“ von ihm empfangen – und somit als Nettozahler die Stabilität unseres in seiner Altersstruktur schwachen Sozialstaates stützen.

*7. Umverteilungsclubs bei internationaler Mobilität von Haushalten:* Herr Fuest erörtert den in der Tat reizvollen Vorschlag, von ausschließlich nationalen sozialpolitischen Arrangements zu personengebundenen Umverteilungsclubs überzugehen. Ein Nettozahler dürfte einen nationalen Club durch Auswanderung nur verlassen, wenn er eine Austrittsgebühr entrichtet. Ein Nettoempfänger würde zur Einwanderung nur zugelassen, wenn er eine Eintrittsgebühr zahlt. Austritts- und Eintrittsgebühr könnten auch erst nach der Auswanderung bzw. Einwanderung erhoben werden. Herr Fuest weist auf Ähnlichkeiten der Clubidee mit der Leibeigenschaft hin und bemerkt, daß sich eine Austrittsgebühr am Humankapital des Auswanderers bemessen müßte. Ich möchte hierzu auf die Versuche einiger sozialistischer Staaten in der Vergangenheit hinweisen, Auswanderungswillige mit einer Gebühr für das in sie investierte Humankapital zu belasten. Die Clubidee ist also nicht ganz neu.

Sie gründet sich auf die nicht ganz unvernünftige Überlegung, Verbindlichkeiten und Ansprüche gegenüber dem Sozialstaat zu einem Bündel von nationalen Eigentumspflichten und Eigentumsrechten der inländischen Bevölkerung zu zählen. Bei der Migration müßten nicht nur die sozialstaatlichen Pflichten und Rechte, sondern auch die Rechte an der ganzen Infrastruktur der Volkswirtschaft in einem Preis- oder Gebührensystem zum Ansatz gebracht werden. Ich gebe, gemeinsam mit Herrn Fuest, aber zu, daß Preise oder Gebühren für soziale Clubs bzw. Eigentumspflichten oder -rechte an volkswirtschaftlichen Einrichtungen extrem schwierig zu ermitteln sind.



# Politische Ökonomie des Sozialstaats im Zeichen der Globalisierung: Reformbedarf versus Durchsetzbarkeit<sup>1</sup>

Von Martin Kolmar<sup>2</sup>

## A. Einleitung

Seit einiger Zeit hat sich in der Literatur die Ansicht verfestigt, daß in einer ökonomischen Union mit integrierten Märkten und dezentraler Zuständigkeit für intra- und intergenerative Umverteilungspolitiken fiskalische Externalitäten zu erwarten sind:<sup>3</sup> Durch die Mobilität von Kapital oder Arbeit steigt die Elastizität der Steuerbasis, so daß in einem dezentralen Gleichgewicht zu erwarten ist, daß die Umverteilungsniveaus suboptimal niedrig ausfallen werden. *Breyer / Kolmar* (1995) untersuchen diesen Zusammenhang für den Bereich der intergenerativen Umverteilung bei Arbeitsmobilität, *Crémer / Pestieau* (1996, 1997) und *Wildasin* (1991, 1994) für den Bereich der intragenerativen Umverteilung bei Arbeitsmobilität und *Kolmar* (1999a) für die Bereiche intra- und intergenerative Umverteilung bei Kapitalmobilität.

Bei der Beantwortung der Frage, welche institutionellen Änderungen die fiskalischen Externalitäten internalisieren, ist zunächst offensichtlich, daß wie stets beim Auftreten externer Effekte die Eigentumsrechtsstruktur unvollständig sein muß. Wie *Bordignon / Manasse / Tabellini* (1996), *Bucovetsky / Marchand / Pestieau* (1996), *Crémer / Pestieau* (1997), *Kolmar* (1999a, b) und *Raff / Wilson* (1997) gezeigt haben, spielen hier Informationsasymmetrien

---

<sup>1</sup> Ich danke Claudia Fichtner, Ashok Kaul, Sugata Margit, Andreas Renner, Joachim Wiemeyer sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Tagung „Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik?“ für wertvolle Hinweise. Ich danke der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die finanzielle Unterstützung im Rahmen des SFB 303.

<sup>2</sup> Institut für Gesellschafts- und Wirtschaftswissenschaften, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Adenauerallee 24–42, 53113 Bonn, Tel.: 0228/739288, E-mail: kolmar@united.econ.uni-bonn.de.

<sup>3</sup> Siehe *Breyer/Kolmar* (1995, 1996), *Crémer/Pestieau* (1996, 1997), *Sinn* (1990) und *Wildasin* (1991, 1994). Für eine Übersicht siehe *Kolmar* (1999a).

über nationale Umverteilungspräferenzen eine Rolle, welche alloкатive Unterschiede in den Organisationsformen erklären können. Die Ergebnisse der zitierten Arbeiten unterscheiden sich allerdings im Grad der Zentralisierung, die für eine effiziente Umverteilungspolitik optimal ist. Dies liegt am Raum zulässiger Verträge:<sup>4</sup> In einer allgemeinen Modellierung mit asymmetrischer Information sowohl zwischen den Gebietskörperschaften als auch zwischen Gebietskörperschaften und Zentrale erweist sich eine dezentrale Zuständigkeit für die Sozialpolitiken, welche flankiert ist von zentral administrierten Transfers zwischen den Regionen, als (first-best-)effizientes Verfahren. Gleichzeitig ist zu erwarten, daß das Ziel der Herbeiführung pareto-effizienter Strukturen nicht notwendigerweise pareto-verbessernd zu erreichen ist. Ausgehend vom Status quo einer dezentralen Lösung ohne interjurisdiktionale Transfers ist zu erwarten, daß es Verlierer eines Übergangs geben wird.<sup>5</sup>

Diese Beobachtung motiviert diese Arbeit. In der Literatur ist bislang eine in diesem Zusammenhang zentrale Frage vollständig ausgeblendet worden: Auch wenn bekannt ist, welche Institutionen die existierenden Externalitäten internalisieren können, ist noch nicht beantwortet, wie und ob ein solcher institutioneller Wandel vonstatten gehen könnte. Ein institutioneller Wandel erfolgt immer innerhalb eines gegebenen institutionellen Rahmens. Dieser bestimmt die Handlungsakteure und die Spielregeln, unter welchen sie über Änderungen entscheiden. Eine solche Institution, deren Aufgabe es ist, den Prozeß des institutionellen Wandels zu definieren, nennen wir im folgenden Metainstitution.<sup>6</sup> Wir unterscheiden also zwischen Institutionen, die als ein System von Spielregeln (oder Verfügungsrechten) verstanden werden können, nach denen sich die ökonomischen Akteure bei ihren Handlungen richten müssen, und Metainstitutionen, die als ein System von Spielregeln verstanden werden können, nach denen sich eine Teilmenge von Akteuren richten muß, wenn sie über die Auswahl einer Institution entscheiden.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Siehe Kolmar (1998).

<sup>5</sup> Dies ist eine direkte Folgerung des Theorems von Myerson/Satterthwaite (1983), die ein allgemeines Verhandlungsspiel mit asymmetrischen Informationen und möglichen, aber unsicheren Handelsgewinnen analysieren.

<sup>6</sup> Solche Metainstitutionen sind für reformatorische Prozesse in der Regel explizit definiert. Aber auch bei institutionellem Wandel durch Revolution existiert im formalen Sinne eine Metainstitution, die den Übergang als anarchischen Prozeß gestaltet.

<sup>7</sup> In dieser Arbeit wird der Begriff „Durchsetzbarkeit“ also politökonomisch-legalistisch im Sinne einer Untersuchung der Ausgestaltung der den Prozeß des institutionellen Wandels leitenden Regeln interpretiert. Eine alternative Interpretation würde sich auf die gesellschaftliche Akzeptanz von Reformvorschlägen beziehen. Letztere Interpretation muß als komplementär zur hier unternommenen Untersuchung verstanden werden. Institutionen, die nicht von der Mehrheit einer Bevölkerung akzeptiert und gestützt werden, können keinen Erfolg und damit dauerhaften Bestand haben. Da ökonomische Reformmodelle notwendigerweise von gewissen Abstraktionen bezüglich der

Ziel dieser Arbeit ist es zu untersuchen, welche Anreize von den institutionellen Wandel leitenden Metainstitutionen ausgehen und ob sie geeignet sind, die existierenden Externalitäten zu internalisieren. Eine zentrale Hypothese bei dieser Untersuchung ist dabei, daß die jeweiligen Handlungsakteure bei ihren Abstimmungen über institutionelle Änderungen genauso wie bei ihren ökonomischen Handlungen im engeren Sinne allein durch ihr Eigeninteresse geleitet sind, nicht jedoch durch normative Erwägungen. Will man also das Ziel wohlfahrtsoptimaler Institutionen erreichen, so müssen die existierenden Metainstitutionen die richtigen Anreize bieten.

Die Analyse ist damit der Literatur zur Analyse der Leistungsfähigkeit und Struktur demokratischer Institutionen zuzurechnen, die einerseits auf einer eher abstrakten Ebene versucht, Eigenschaften unterschiedlicher politischer Abstimmungsverfahren herauszuarbeiten (z. B. *Austen-Smith / Banks* (1988), *Baron / Ferejohn* (1989), *Cox* (1987) und *Myerson* (1993, 1995)), und andererseits alloкатive Eigenschaften unterschiedlicher politischer Organisationsformen behandelt, wie *Persson / Tabellini* (1996a, b). *Persson / Tabellini* untersuchen in ihren Arbeiten, welche Auswirkungen unterschiedliche fiskalische Verfassungen auf das Allokationsergebnis haben, wenn adverse Selektion (1996a) oder Moral Hazard (1996b) auf der individuellen Ebene den Einsatz vollständiger Contingent-Claim-Verträge unmöglich macht. Ein zentrales Ergebnis ihrer Arbeit ist, daß unterschiedlich zentralistische Verfassungen unterschiedlich effiziente Ergebnisse hervorbringen.

*Persson / Tabellini* (1996a) analysieren den Fall interjurisdiktionaler Risikodiversifikation und schreiben: „What incentive problems arise when two countries want to share macroeconomic risks? How should institutions be designed to cope with these problems? Many observers [...] claim that a workable EMU<sup>8</sup> requires some risk-sharing scheme at the Community level [...]“. Die Beantwortung dieser Frage ist aber nur ein erster Schritt auf dem Weg zu optimalen Strukturen. Daneben ist entscheidend, welche Spielräume die Metainstitutionen lassen, solche Änderungen durchzusetzen, und ob daher nicht auch eine Umgestaltung der Metainstitutionen ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt werden muß. Eine wesentliche Erkenntnis dieser Arbeit ist, daß für eine gegebene Metainstitution die Reihenfolge der Reformschritte von großer Wichtigkeit für die Möglichkeit ist, effiziente Strukturen zu schaffen. Pfadabhängigkeiten scheinen also ein Problem zu sein, mit der Reformprozesse zu tun haben. Diese Arbeit zeigt weiterhin, daß die in der EU gewählte Reihenfolge – zunächst die Schaffung eines gemeinsamen Marktes für Kapital und insbeson-

---

Handlungsmotive der betroffenen Akteure ausgehen müssen, ist dieser Akzeptanzcheck demnach unerlässlich. Siehe hierzu auch *Kolm* (1996), Kapitel 13.

<sup>8</sup> EMU steht für die Europäische Währungsunion, Anmerkung des Verfassers.



dere Arbeit, anschließend die Reform finanz- und sozialpolitischer Strukturen – die Möglichkeiten der Erreichung optimaler Institutionen reduziert hat.<sup>9</sup>

Der Anspruch dieser Arbeit ist nicht, eine vollständige Theorie institutionellen Wandels anzubieten bzw. eine Theorie der Metainstitutionen zu entwickeln. Vielmehr greift sie sich eine Metainstitution, die Artikel 189a und 189c des Vertrags von Maastricht (EUV), und einen Aspekt institutionellen Wandels, die Bereiche der Sozialpolitik, die über die Art. 189a, c EUV geregelt werden, heraus.<sup>10</sup> Weitergehende Ansprüche an eine Theorie der Metainstitution können aus prinzipiellen Erwägungen heraus nicht gestellt werden, da ohne die Modellierung konkreter Spielregeln keine Aussagen getroffen werden können. Daher können nur zwei Wege eingeschlagen werden: Entweder man unterstellt ohne jegliche empirische Verankerung bestimmte spieltheoretische Strukturen auf der Ebene der Metainstitution (z. B. Gefangenendilemma), um dann Eigenschaften des institutionellen Wandels zu deduzieren (Ineffizienz). Alternativ untersucht man konkrete Institutionen auf ihre Anreizwirkungen, um daraus Einsichten über deren Arbeitsweise zu gewinnen, ohne den Anspruch auf eine Verallgemeinerung auf andere Politikbereiche zu erheben. Wir gehen hier den zweiten Weg.<sup>11</sup>

Der Aufbau der Arbeit ist wie folgt: In Kapitel B wird die formale Analyse durchgeführt. In Abschnitt 1 werden Art. 189a, c EUV vorgestellt, die für kleinere Änderungen der Sozialpolitiken das Verfahren definiert, und die im Zentrum der Analyse dieser Arbeit stehen. Diesen werden bezüglich der relevanten

---

<sup>9</sup> Die Schaffung integrierter Märkte wird richtigerweise als Prozeß beschrieben, der über mehrere Jahrzehnte in verschiedenen Stufen der Vertiefung stattgefunden hat. Für die hier vorliegende Arbeit ist einzig die Mobilität der Faktoren Kapital und Arbeit von Bedeutung, da der freie Handel von Gütern keine Verzerrungen induziert, auch wenn ein Teil der Sozialausgaben wie in Dänemark über Konsumsteuern finanziert wird (siehe Kolmar 1999a). Die materiellen Grundlagen für die Mobilität des Faktors Arbeit sieht Balze (1994) mit der Verordnung 1612/68 von 1968 an verwirklicht. Da Sozialbeiträge und -leistungen einen hohen Anteil am Lohneinkommen haben, kann allerdings erst seit den Verordnungen 1408/71 und 1247/92 von 1971 bzw. 1992 und den zugehörigen Durchführungsverordnungen davon gesprochen werden, daß neben einer juristischen Zulässigkeit von Wanderungen auch eine effektive Mobilität der Werktätigen möglich ist.

<sup>10</sup> Mit dem Vertrag von Amsterdam ist geplant, Änderungen im Bereich der Sozialpolitik über das in Art. 189b definierte Verfahren ablaufen zu lassen. Davon verspricht man sich u. A. eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments.

<sup>11</sup> Die Metainstitution der Art. 189a, c ist selbstverständlich in der historischen Entwicklung selbst abgeändert worden und wird in Zukunft weiter abgeändert werden. In diesem Sinne sind auch Metainstitutionen endogen. Aus methodischen Gründen muß aber eine Größe im Sinne eines kontrollierten Experiments konstant gehalten werden. Dieses Vorgehen ist notwendig, will man aus einem Modell falsifizierbare Hypothesen generieren, da andernfalls ein Problem des infiniten Regresses bzw. eine Paradoxie aufträte. Damit muß man sich mit diesem beschränkten Begründungsprogramm begnügen.

Akteure und deren Kompetenzen untersucht. In Abschnitt 2 wird ein einfaches Modell fiskalischer Externalitäten in der Sozialpolitik eingeführt und daraus die Interessen der einzelnen Akteure sowie die Optimalitätseigenschaften destilliert. Eine Theorie institutionellen Wandels muß neben der Spielstruktur auch die Zielfunktionen der am Prozeß beteiligten Akteure definieren. Dies geschieht in Abschnitt 3. Schließlich werden in Abschnitt 4 die Gleichgewichte des in den Abschnitten 2 und 3 entwickelten Spiels unter den Voraussetzungen des Modells aus Abschnitt 3 untersucht. Kapitel C faßt zusammen.

## B. Rechtssetzungsdynamik vor und nach Marktintegration

Der primärrechtliche Kern der europäischen Sozialpolitik liegt in Art. G und dem Protokoll zur Sozialpolitik des Vertrags von Maastricht. Diese definieren den verfassungsrechtlichen Rahmen, innerhalb dessen Änderungen der Sozialpolitiken angesiedelt sein müssen.<sup>12</sup> Wir wollen uns im folgenden nicht mit der Frage beschäftigen, welche Änderungen auf dieser primärrechtlichen Ebene in Zukunft zu erwarten sein werden; uns interessiert vielmehr, welche Rechtsänderungsdynamik innerhalb dieses Rahmens prognostizierbar ist. Dazu müssen wir uns dem sekundärrechtlichen Kern des EUV zuwenden. Hier besitzt die Kommission in der Regel das Vorschlagsrecht für *Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen* und *Stellungnahmen*.<sup>13</sup> Im weiteren werden uns Verordnungen interessieren, die eine im gesamten Territorium der EU unmittelbare Wirksamkeit entfalten, und Richtlinien, die ein gemeinsames Ziel verbindlich formulieren, deren Umsetzung aber den Mitgliedsländern überlassen bleibt. Die Umsetzung der durch die in Art. 117–127 des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft (EGV) skizzierten Ziele ist in Art. 189a ff EUV geregelt. In diesem werden die beteiligten Akteure, deren Spielräume und Kompetenzen spezifiziert. Für die Bereiche der Sozialpolitik sind die Art. 189a und 189c von Bedeutung. Wir werden also im folgenden versuchen, diese Vorschriften als Spiel zwischen den dort genannten Akteuren zu modellieren, um so deren Anreize zur Rechtsänderung, und damit letztlich zur künftigen Änderung der Sozialpolitik, zu destillieren.

### I. Anreizstrukturen der Art. 189a, c

Im Vertrag von Maastricht ist für die Bereiche a) des ökonomischen und sozialen Zusammenhalts, b) der Sozialpolitik und c) der Sozialfonds mit den

---

<sup>12</sup> Vgl. Wyatt/Dashwood (1995) und von der Groeben und andere (1997).

<sup>13</sup> Vgl. Borchard (1995) für weitere Einzelheiten.

Art. 189a, c ein Rechtssetzungsverfahren definiert. Diese drei Bereiche werden im folgenden *europäische Sozialpolitik* genannt. In Art. 189a, c werden die unterschiedlichen Akteure und deren jeweilige Zuständigkeiten für den Erlaß neuer Bestimmungen in den oben genannten Bereichen definiert. Diese Struktur ermöglicht es, das Rechtssetzungsverfahren bezüglich der ihm innewohnenden strategischen Anreize als Spiel in extensiver Form zu modellieren. Für eine solche Analyse müssen einige grundlegende Annahmen über die beteiligten Akteure gemacht werden. Wir unterstellen rationales Maximieren der jeweiligen Eigeninteressen, wobei weiter unten noch genau definiert wird, was wir unter den Eigeninteressen verstehen wollen. Im folgenden wird zwischen den Begriffen formale und reale Autorität unterschieden:<sup>14</sup>

- Ein Akteur besitzt in einer extensiven Form *formale Autorität*, wenn es einen Entscheidungsknoten gibt, in dem er eine Strategie wählen kann.
- Ein Akteur besitzt in einer extensiven Form *reale Autorität*, wenn er formale Autorität besitzt und seine Strategiewahl Einfluß auf das Spielergebnis hat.

Es gibt also Akteure ohne formale Autorität, mit formaler, aber ohne reale sowie mit formaler und realer Autorität. Aus der Unterscheidung folgt unmittelbar, daß bei der Analyse der Art. 189a, c nur Akteure betrachtet werden müssen, die formale Autorität besitzen. Für die ökonomische Analyse entscheidend werden dann aber diejenigen Akteure sein, die über reale Autorität verfügen, da nur sie Einfluß auf das Ergebnis nehmen können.

Art. 189a definiert ein sehr einfaches Spiel, welches wir als Spezialfall des in Art. 189c definierten Spiels analysieren können. Hier besitzt die Kommission das Vorschlagsrecht für Rechtsänderungen und der Ministerrat das Veto-recht.<sup>15</sup> Wir werden daher im folgenden explizit nur den Art. 189c analysieren. Die Implikationen von Vorschlägen, die im Rahmen des Art. 189a von der Kommission eingebracht werden, sind dort vollständig enthalten.

Welche Spieler haben durch den Art. 189c formale Autorität? Hier werden

- die Europäische Kommission (EK),
- das Europäische Parlament (EP),
- der Ministerrat (MR),
- der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) und
- der Ausschuß der Regionen (AR)

---

<sup>14</sup> Siehe zu dieser Unterscheidung *Aghion/Tirole* (1997).

<sup>15</sup> Siehe *Borchardt* (1995).

genannt. Das Entscheidungsverfahren gestaltet sich wie folgt:

Die EK hat das Vorschlagsrecht für Rechtsänderungen im Bereich der europäischen Sozialpolitik. Dabei *kann* sie vom WSA und AR und *muß* sie vom EP im Vorfeld eine Meinung einholen. Daraufhin erarbeitet sie einen Vorschlag, welcher zum MR weitergeleitet wird. Dieser kann wiederum vom WSA und AR eine Meinung einholen. Der Ministerrat kann über den Vorschlag mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Dieser Entscheid wird an das EP weitergeleitet, welches

1. den Vorschlag bestätigt oder keine Stellungnahme abgibt,
2. den Vorschlag mit absoluter Mehrheit ablehnt oder
3. mit absoluter Mehrheit einen Änderungsantrag beschließt.

Im ersten Fall geht der Rechtsakt zurück zum MR, welcher ihn annehmen kann. Danach hat er Gültigkeit. Im zweiten Fall geht der Rechtsakt zurück zum MR, welcher ihn gegen die Meinung des EP innerhalb von drei Monaten durch einstimmigen Beschluß durchsetzen kann. Danach hat er Gültigkeit. Im dritten Fall geht der Rechtsakt zurück zur EK. Diese kann ihn innerhalb eines Monats überarbeiten oder zurückbehalten. Im letzteren Fall bleibt der Status quo gültig. Im Anschluß daran geht er wieder zum MR, welcher über vier Möglichkeiten verfügt:

1. Er kann mit qualifizierter Mehrheit den Vorschlag der EK annehmen. Danach besitzt er Gültigkeit.
2. Er kann bei Einstimmigkeit auch die Vorschläge des EP ratifizieren, welche von der Kommission nicht in die Überarbeitung aufgenommen wurden. Danach hat der Rechtsakt Gültigkeit.
3. Er kann bei Einstimmigkeit eigene Änderungen zum Kommissionsvorschlag hinzufügen und den abgeänderten Rechtsakt verabschieden. Danach hat er Gültigkeit.
4. Handelt der MR nicht, erlangt der Rechtsakt keine Gültigkeit.

Es ist unmittelbar klar, daß sowohl WSA als auch AR zwar über formale Autorität, nicht jedoch über reale Autorität verfügen: Sowohl die Kommission als auch der Ministerrat können eine Stellungnahme einholen, sie sind jedoch weder dazu verpflichtet, noch sind sie nach Abgabe einer solchen Stellungnahme inhaltlich in irgendeiner Form daran gebunden. Damit können wir diese beiden Akteure im folgenden vernachlässigen. Es ergibt sich die in Abbildung 1 (S. 103) skizzierte Spielstruktur des Art. 189b, c EUV.

Welche Akteure verfügen in dieser extensiven Form über reale Autorität? Zunächst ist klar, daß die Kommission über das Vorschlagsrecht für neue Rechtsakte verfügt. Damit kommt ihr reale Autorität zu. Dieselbe Schlußfolgerung gilt für den Ministerrat, da er in letzter Konsequenz die Vorschläge ratifi-

zieren muß. Welche Rolle hat das Europäische Parlament? Es fällt auf, daß es für die Möglichkeiten der Ratifizierung durch den MR keinen Unterschied macht, ob das Parlament einen Vorschlag, der den Ministerrat passiert hat, bestätigt oder ablehnt: In beiden Fällen hat bei der anschließenden Ratifizierung der Ministerrat dieselben Alternativen zur Auswahl.<sup>16</sup> Im Falle der Rückgabe des Vorschlags mit Änderungswünschen ändern sich hingegen die Kompetenzen des Ministerrats: Da bei einer Neueinreichung durch die Kommission der Ministerrat sowohl den Kommissionsvorschlag als auch den Parlamentsvorschlag als auch einen um eigene Änderungen modifizierten Vorschlag ratifizieren kann, bedeutet dieser Ast eine Stärkung der Kompetenzen des MR. Rationalverhalten des Ministerrates bedeutet, daß er stets die für ihn beste Alternative aus der relevanten Alternativenmenge wählen wird.

Ließe man diesen Ast außer acht, so verfügte das EP über keinerlei reale Autorität; das durch Art. 189c induzierte Spiel hätte eine einfache Struktur, bei der die Kommission das Initiativrecht und der Ministerrat das Vetorecht besäße. Durch die Möglichkeit des EP, eine Änderung vorzuschlagen, können zwei Fälle zusätzlich auftreten. In diesem Ast wird der Ministerrat stets seine optimale Alternative im relevanten Alternativenraum durchsetzen, wobei bei Änderungen des Kommissionsvorschlags Einstimmigkeit erforderlich wird. Um diesen Effekt zu kontrollieren, modellieren wir die einzelnen Akteure zunächst als *monolithische Blöcke* mit eindeutig identifizierten Präferenzen. Des weiteren nehmen wir aus Vereinfachungsgründen an, daß die Kommission im Falle, daß sie mehrere optimale Alternativen besitzt, unter ihnen diejenige wählen wird, die den Nutzen des Ministerrats maximiert.

Um die strategischen Anreize zu analysieren, wird die folgende Notation eingeführt: Es wird eine Politik  $P$  aus einer Menge von Politiken  $\mathbf{P}$  gewählt. Die Bewertungsfunktionen von Kommission, Ministerrat und Parlament werden mit  $u_{EK}(\cdot)$ ,  $u_{MR}(\cdot)$  und  $u_{EP}(\cdot)$ ,  $u_i: \mathbf{P} \rightarrow \mathbb{R}$ , bezeichnet. Der Begriff der Bewertungsfunktion ist dabei als Aggregation individueller Präferenzen zu einer kollektiven Ordnung zu verstehen. Eine solche Aggregation kann sowohl unterschiedliche Abstimmungsverfahren (einfache oder qualifizierte Mehrheit, ...) als auch normative Zielvorgaben umfassen, die auf den Interessen der Individuen aufbauen. Sie sind daher nur eine formale Darstellung dafür, daß die jeweiligen Institutionen aus der Alternativenmenge eine Auswahl treffen werden. Mit  $P_{EK}$ ,  $P_{MR}$  und  $P_{SQ}$  werden die optimalen Politiken für die Kommission und den Ministerrat bzw. die Status-quo-Alternative bezeichnet.

---

<sup>16</sup> Zur Änderung der notwendigen Mehrheitsverhältnisse siehe unten.

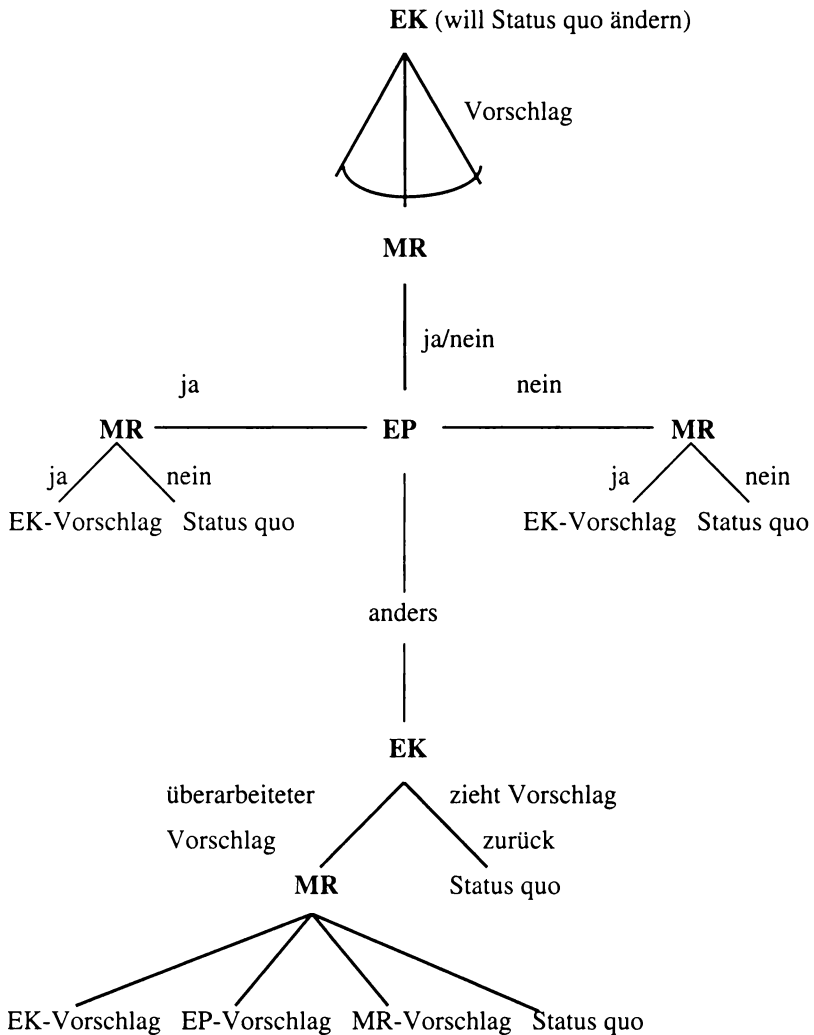


Abb. 1: Entscheidungskompetenzen des Art. 189 c EUV.

Die Strategie „Änderung des Kommissionsvorschlags“ vergrößert also die Machtposition des MR. Wann wird das EP diese Strategie wählen? Es können mehrere Fälle unterschieden werden:

1. Der Vorschlag der EK war optimal für den MR. Dann ändert sich nichts und das EP kann direkt zustimmen oder verweigern.

2. Der Vorschlag der EK war nicht optimal für den MR und verschlechtert das EP im Vergleich zum Status quo,  $u_{MR}(P_{EK}) < u_{MR}(P_{MR})$ ,  $u_{EP}(P_{EK}) < u_{EP}(P_{SQ})$ .
  - a) Die optimale Wahl des MR verschlechtert die EK im Vergleich zum Status quo,  $u_{EK}(P_{MR}) < u_{EK}(P_{SQ})$ . Dann wird die EK den Status quo wählen. Es lohnt sich für das EP, Änderungen zu fordern.
  - b) Die optimale Wahl des MR verbessert die EK im Vergleich zum Status quo,  $u_{EK}(P_{MR}) > u_{EK}(P_{SQ})$ .
    - i. Die Wahl verbessert das EP im Vergleich zum Vorschlag der Kommission. Es wird also eine Änderung vorgeschlagen.
    - ii. Die Wahl verschlechtert das EP im Vergleich zum Vorschlag der Kommission. Es wird keine Änderung vorgeschlagen.

In den Fällen 2.a. und 2.b.i. kann das Europäische Parlament also durch die Wahl der Strategie „Überarbeiten mit Änderungen“ seine Position verbessern. Anders herum gilt, daß die Kommission durch eine Strategiewahl, die in dieses Teilspiel führt, ihre Position gegenüber den anderen Teilspielen niemals verbessern kann, sie erhält im Gleichgewicht entweder  $u_{EK}(P_{MR})$  oder  $u_{EK}(P_{SQ})$ . Daher erhalten wir eine vereinfachte Spielstruktur, die in Abbildung 2 dargestellt wird.

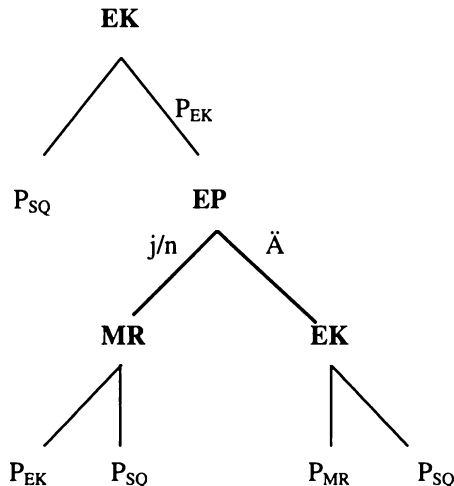


Abb. 2: Die vereinfachte Struktur des Art. 189c EUV

Bringt die EK eine Politik  $P_{EK}$  ein, so kann das EP sie entweder annehmen oder ablehnen. Beides führt dazu, daß der MR diese Politik entweder ratifiziert oder ablehnt. Andererseits kann das EP Änderungsvorschläge machen. In die-



sem Teilspiel wird sich immer die optimale Politik des MR durchsetzen, falls die EK nicht auf den Status quo zurückfällt.

Wir wollen im folgenden für die Möglichkeiten des Ministerrats, nach einem Änderungsvorschlag des Parlaments noch andere Änderungen durchzusetzen, zwei Fälle unterscheiden:

1. Der Spielraum möglicher Änderungen ist für den MR klein, so daß gilt  $P_{EK} \approx P_{MR}$ . Wir approximieren diesen Fall mit der Annahme  $P_{EK} = P_{MR}$ .
2. Der Spielraum möglicher Änderungen ist für den MR groß. Wir approximieren diesen Fall mit der Annahme, daß der Ministerrat in diesem Teilspiel seine beste Alternative aus  $P$  wählen kann.

Ad 1. Unter der Annahme, daß der Spielraum möglicher Änderungen des Kommissionsvorschlags durch den Ministerrat gering ist, kann ein wichtiges Ergebnis gefolgert werden:

**Lemma 1:** Ist der Spielraum möglicher Änderungen des Kommissionsvorschlags durch den Ministerrat gering, besitzt das Europäische Parlament keine reale Autorität.

*Beweis:* In diesem Fall ist  $P_{EK} = P_{MR}$ . Damit wird der MR im Entscheidungsknoten nach einem Änderungsvorschlag stets dieselbe Alternative wählen wie im Entscheidungsknoten ohne Änderungsvorschlag. Damit führen beide Alternativen des EP zu den selben Auszahlungen. q. e. d.

Aus dem Gesagten folgt, daß die Hinzufügung des Europäischen Parlaments zum Koordinationsverfahren nicht notwendigerweise dessen Position auf der europäischen Ebene stärkt. In dem hier unterstellten Fall gilt vielmehr

**Ergebnis 1:** Ist der Spielraum möglicher Änderungen des Kommissionsvorschlags durch den Ministerrat gering, kann das Gleichgewicht des durch Art. 189c EUV definierten Spiels in extensiver Form durch das folgende Optimierungsproblem ermittelt werden:

$$\max_{P \in P} u_{EK}(P) \quad \text{u. d. B. d.} \quad u_{MR}(P_{SQ}) \leq u_{MR}(P).$$

*Beweis:* Da das EP keine reale Autorität besitzt, kann es vernachlässigt werden. Da die EK das Initiativrecht hat und der MR das Vetorecht, wird sie diejenige Alternative wählen, bei der ihr Nutzen maximiert wird unter der Nebenbedingung, daß der MR den Vorschlag ratifiziert. Dies wird durch das obige Maximierungsproblem beschrieben. q. e. d.

Ad 2. Im Fall, daß der Ministerrat nach einem Änderungswunsch des Parlaments seine optimale Strategie aus  $P$  wählen kann, kommt dem Parlament eine spezifische Funktion zu: Sobald ein Kommissionsvorschlag den Nutzen des Parlaments unter ein bestimmtes Niveau drückt, kann sie entweder auf den Status quo oder die optimale Ministerratslösung „umschalten“. Welche „Schalterstellung“ es einnimmt, wird im folgenden genauer bestimmt werden.

Es sind die folgenden Fälle unterscheidbar:

- I.  $u_{EK}(P_{MR}) > u_{EK}(P_{EK})$ : Dieser Fall kann nicht auftreten, da er einen Widerspruch zur Annahme der rationalen Nutzenmaximierung darstellt.
- II.  $u_{EK}(P_{MR}) = u_{EK}(P_{EK})$ : In diesem Fall gibt es zwei Alternativen,
  1.  $P_{MR} = P_{EK}$ : Das Europäische Parlament hat keinen Vorteil durch eine Änderung.
  2.  $P_{MR} \neq P_{EK}$ : Dieser Fall wurde per Annahme ausgeschlossen.
- III.  $u_{EK}(P_{MR}) < u_{EK}(P_{EK})$ : In diesem Fall ergeben sich wiederum zwei Alternativen:
  1.  $u_{EK}(P_{SQ}) < u_{EK}(P_{MR})$ :
    - i.  $u_{EP}(P_{MR}) > u_{EP}(P_{EK})$ : Das europäische Parlament wird für eine Änderung stimmen.
    - ii.  $u_{EP}(P_{MR}) \leq u_{EP}(P_{EK})$ : Das Europäische Parlament wird gegen eine Änderung stimmen.
  2.  $u_{EK}(P_{MR}) < u_{EK}(P_{SQ})$ :
    - i.  $u_{EP}(P_{SQ}) > u_{EP}(P_{EK})$ : Das europäische Parlament wird für eine Änderung stimmen.
    - ii.  $u_{EP}(P_{SQ}) \leq u_{EP}(P_{EK})$ : Das Europäische Parlament wird gegen eine Änderung stimmen.

Die obige Fallunterscheidung wollen wir in dem folgenden Lemma zusammenfassen:

**Lemma 2:** Das EP wird von seinem Änderungsrecht Gebrauch machen, wenn

- (1)  $[u_{EK}(P_{SQ}) < u_{EK}(P_{MR}) < u_{EK}(P_{EK}) \wedge u_{EP}(P_{MR}) > u_{EP}(P_{EK})]$
- (2)  $\vee [u_{EK}(P_{MR}) < u_{EK}(P_{SQ}) < u_{EK}(P_{EK}) \wedge u_{EP}(P_{SQ}) > u_{EP}(P_{EK})].$

Die entscheidende Eigenschaft der beiden Fälle besteht darin, daß alle Werte ex ante bestimmbar sind: Der Nutzen des Status quo ist exogen und die optimale Wahl des MR ist unabhängig vom vorherigen Spielverlauf. Fall (1) kann als ein Fall mäßiger Interessenkongruenz zwischen MR und EK bezeichnet werden, bei denen sich die Optima zwar unterscheiden, der Kommissionsnutzen beim Ministerratsvorschlag jedoch höher ist als im Status quo. Die Interessen des Europäischen Parlaments sind stärker mit den Interessen des Ministerrats korreliert. Fall (2) kann als ein Fall starker Interessenkonflikte zwischen MR und EK interpretiert werden, bei dem der Kommissionsnutzen im Status quo höher ist als der Kommissionsnutzen des Ministerratsvorschlags. Gleich-

zeitig haben wir einen starken Interessengegensatz zwischen Kommission und Europäischem Parlament. Es gilt nun das folgende Ergebnis:

**Ergebnis 2:** Ist der Spielraum möglicher Änderungen des Kommissionsvorschlags durch den Ministerrat groß, kann das Gleichgewicht des durch Art. 189c EUV definierten Spiels in extensiver Form durch das folgende Optimierungsproblem ermittelt werden:

1. Falls  $[u_{EK}(P_{SQ}) < u_{EK}(P_{MR}) < u_{EK}(P_{EK}) \wedge u_{EP}(P_{MR}) > u_{EP}(P_{EK})]$ :

$$\max_{P \in P} u_{MR}(P) \text{ u. d. B. d. } u_{EK}(P_{SQ}) \leq u_{EK}(P).$$

2. Falls  $[u_{EK}(P_{MR}) < u_{EK}(P_{SQ}) < u_{EK}(P_{EK}) \wedge u_{EP}(P_{SQ}) > u_{EP}(P_{EK})]$ :

$$\max_{P \in P} u_{EK}(P) \text{ u. d. B. d. } u_{MR}(P_{SQ}) \leq u_{MR}(P)$$

$$\wedge u_{EP}(P_{SQ}) \leq u_{EP}(P).$$

*Beweis:* Fall 1: Da das EP weiß, daß bei einem Änderungsvorschlag die EK einen Vorschlag in die Ratifizierungsphase einbringen wird und danach der MR sein Optimum wählt, führt diese Strategie zu einer Umkehrung der Machtverhältnisse. Der MR ist darauf angewiesen, daß die EK einen Vorschlag einbringt. Danach maximiert er seinen Nutzen. Fall 2: Da die EK weiß, daß die Ausübung des Änderungsrechts durch das EP zum Status quo führt, muß er dem EP mit seiner Strategiewahl mindestens dieses Nutzenniveau zugestehen. Da der Vorschlag vom MR ratifiziert werden muß, gilt dies auch für ihn. q. e. d.

Zur Analyse der Änderung der Rechtssetzungsdynamik durch den Prozeß der Marktintegration gehen wir im folgenden zunächst davon aus, daß der Ministerrat keine wesentlichen materiellen Änderungen des Kommissionsvorschlags durchführen kann. Anschließend untersuchen wir den Fall, daß das EP reale Autorität besitzt.

## II. Ein Modell fiskalischer Externalitäten in der Sozialpolitik

Im folgenden betrachten wir eine Ökonomie bestehend aus zwei Ländern  $i = f, g$ . Beide Länder sind vor einer Marktintegration mit einer identischen Anzahl von Transferempfängern (im folgenden auch *Arme* genannt)  $N_i^A$ ,  $i = f, g$  und Transfergebern (im folgenden auch *Reiche* genannt)  $N_i^R$ ,  $i = f, g$  bevölkert. Mit  $N_i$ ,  $i = f, g$  bezeichnen wir die Gesamtbevölkerung in  $i$  und mit  $N^A, N^R$  die Gesamtzahl an Armen und Reichen. Durch den Prozeß der Marktintegration erhalten die Reichen der Länder die Möglichkeit, in das jeweils andere Land zu migrieren, wohingegen die Armen sowohl vor als auch nach einer Markttöffnung vollständig immobil sind.<sup>17</sup> In dieser Ökonomie sollen vier unterschiedliche Institutionen miteinander verglichen werden:

1. *Geschlossene Volkswirtschaften mit dezentralisierter Zuständigkeit für die Sozialpolitik.* Diese Organisationsform entspricht der Struktur in der EU vor der Schaffung integrierter Märkte und wird im folgenden mit G abgekürzt.
2. *Offene Volkswirtschaften mit dezentralisierter Zuständigkeit für die Sozialpolitik.* Diese Organisationsform entspricht der Struktur in der EU nach der Schaffung integrierter Märkte und wird im folgenden mit D abgekürzt.
3. *Offene Volkswirtschaften mit dezentralisierter Zuständigkeit für die Sozialpolitik und zentralstaatlich administrierten interjurisdiktionalen Transfers.* Die Nationalstaaten behalten ihre Zuständigkeit für die Sozialpolitik. Die Beitragssetzung wird durch zentralstaatliche Eingriffe so flankiert, daß eventuelle Externalitäten internalisiert werden. Diese Organisationsform wird im folgenden mit DT abgekürzt.
4. *Offene Volkswirtschaften mit zentralisierter Zuständigkeit für die Sozialpolitik.* Die Zuständigkeit für die Umverteilung von Reich zu Arm liegt bei einer supranationalen Behörde. Diese Organisationsform wird im folgenden mit Z abgekürzt.

Die hier gewählte Modellierung und die verglichenen Institutionen sind wie folgt im Rahmen der durch Art. G und 189 EUV gegebenen Ermächtigung für die Änderung von Sozialstandards zu interpretieren: Die Einführung von Sozialstandards etwa im Bereich der Sicherheit am Arbeitsplatz bewirkt, daß es eine Gruppe von Nettobegünstigten und eine Gruppe von Nettobenachteiligten gibt. Diese werden mit den Kürzeln „Arm“ und „Reich“ bezeichnet. Der Institution Z entspricht z. B. der Erlass einer Verordnung, wohingegen der Institution DT z. B. eine Richtlinie entspricht.

Jeder Haushalt erhält ein Einkommen vor Steuern und Transfers in Höhe von  $w_i^j$ . Wir gehen davon aus, daß das Einkommen der Reichen in beiden Ländern identisch gleich  $w^R$  ist. Das Einkommen der Armen unterscheidet sich zwischen den Regionen. O. B. d. A. nehmen wir an, daß  $w^R > w_f^A > w_g^A$ . Beide Länder sind also bis auf das Einkommen der Armen identisch. Bezogen auf das Durchschnittseinkommen kann Land g als das arme Land und Land f als das reiche Land bezeichnet werden. Die Individuen haben eine identische Nutzen-

---

<sup>17</sup> Dies entspricht den Prinzipien in der EU. Interpretieren wir den Begriff „Arme“ wörtlich, so sind sie von der Freizügigkeit ausgeschlossen. Interpretieren wir den Begriff in einem weiten Sinne als Transferempfänger, so richten sich die Ansprüche an das Land, in welchem Sozialversicherungsansprüche akkumuliert wurden.

funktion  $u(c_i^j)$ ,  $i = f, g$ ,  $j = A, R$  mit den üblichen Eigenschaften der stetigen Differenzierbarkeit und strikten Konkavität. Mit  $u'(c)$  bezeichnen wir die erste Ableitung von  $u(c)$ . Um die Existenz einer inneren Lösung sicherzustellen, nehmen wir die Gültigkeit der Inada-Bedingungen an,  $\lim_{c \rightarrow 0} u'(c) = \infty$  und  $\lim_{c \rightarrow \infty} u'(c) = 0$ . Wenn keine Verwirrung auftreten kann, bezeichnen wir mit  $u_i^j$ ,  $i = f, g$ ,  $j = A, R$  den Wert der Nutzenfunktion an der Stelle  $c_i^j$ .

Das oben skizzierte Modell einer Ökonomie hat nur beispielhaften Charakter. Die Situation der Umverteilung zwischen Armen und Reichen bzw. Transfergebern und Transfernehmern kann wörtlich interpretiert werden, es kann sich um einen Verteilungskonflikt zwischen Kapital- und Arbeitseinkommensbeziehern bei Mobilität von Kapital handeln, aber auch um eine Ex-post-Periode nach der Realisierung von Risiken, die dazu führen, daß gute Risiken aufgrund des Wohnsitzland- bzw. Beschäftigungslandprinzips sich der Beitragszahlung entziehen wollen. Auch die Annahme einer reinen Erstaussstattungsökonomie dient lediglich dazu, die Effekte zu vereinfachen, um das eigentliche Analyseziel des institutionellen Wandels einfachst möglich zu erreichen. Sämtliche Intuitionen bleiben in einer komplizierteren Ökonomie mit Produktion und endogenem Faktorangebot erhalten.

Im folgenden untersuchen wir zwei unterschiedliche Politiken: In einer dezentralisierten Sozialpolitik kann eine nationale Regierung die Reichen der Region mit einem Steuersatz  $\tau_i$  belegen und damit einen Transfer  $t_i$  an die Armen der Region finanzieren. Diese Modellierung entspricht den sozialpolitischen Prinzipien in der EU; dort wird ein Beschäftigungs- bzw. Wohnsitzlandprinzip in der Sozialpolitik angewendet.<sup>18</sup>

Damit gilt für eine nationale Umverteilungsbehörde die folgende Budgetgleichung:

$$t_i N_i^A = \tau_i N_i^R \Leftrightarrow \tau_i = t_i \frac{N_i^A}{N_i^R}, \quad i = f, g.$$

Wir gehen davon aus, daß die nationalen Regierungen bei der Bestimmung der optimalen Umverteilungssätze eine utilitaristische Wohlfahrtsfunktion

$$W_i = N_i^A u_i^A + N_i^R u_i^R$$

maximieren. Zur Bestimmung der gesamtwirtschaftlich optimalen Allokationen gehen wir von der folgenden Konvention aus: Es wird eine gewichtete Summe der nationalen Wohlfahrtsfunktionen maximiert. Dabei ist das einzige Ziel, strategische Anreize bei der nationalen Beitragsgestaltung zu verhindern. Es

<sup>18</sup> Siehe Kolmar (1999a).

werden also *keine interregionalen Umverteilungsziele* verfolgt.<sup>19</sup> Damit entspricht eine gesamtwirtschaftlich effiziente Allokation derjenigen Allokation, die die Nationalstaaten wählen würden, wenn keine strategischen Anreize aufgrund falsch definierter Verfügungsrechte existieren. Da hier eine Erstaussstattungsökonomie betrachtet wird, ist die einzige Quelle für Verzerrungen die Marktintegration. Damit können wir folgern:

**Ergebnis 3:** Die gesamtwirtschaftlich effiziente Lösung entspricht der Lösung der nationalstaatlichen Optimierungsprobleme in geschlossenen Volkswirtschaften.

Mit diesen Vorbemerkungen können nun die Ergebnisse der einzelnen Institutionen herausgearbeitet werden:

#### *Geschlossene Volkswirtschaften (G):*

Die Maximierung der jeweiligen nationalen Wohlfahrtsfunktionen unter der staatlichen Budgetrestriktion führt zur folgenden Bedingung erster Ordnung:

$$u'(c_i^A) = u'(c_i^R), i = f, g.$$

Damit gilt  $c_i^A = c_i^R$ ,  $i = f, g$ . In beiden Ländern wird der Konsum von Arm und Reich ausgeglichen. Für den optimalen Umverteilungssatz und die optimalen Konsumwerte gilt dann:

$$t_i^G = \frac{w^R - w_i^A}{1 + N_i^A/N_i^R}, c_i^j = \frac{1}{N_i} (N_i^A w_i^A + N_i^R w^R), i = f, g, j = A, R.$$

**Ergebnis 4:** In geschlossenen Volkswirtschaften gilt:

1. Die Konsumwerte werden zwischen Armen und Reichen eines Landes vollständig angeglichen.
2. Land f hat ein höheres Konsumniveau als Land g.

*Beweis:* Teil 1 ist bereits bewiesen worden. Teil 2 folgt unmittelbar aus  $w_f^A > w_g^A$ . q. e. d.

#### *Offene Volkswirtschaften mit dezentralen Sozialpolitiken (D):*

Wir betrachten nun den Fall einer offenen Volkswirtschaft, in der die Reichen der Länder frei wandern können. Bei ihrer Ansiedlungsentscheidung werden sie das Land wählen, welches ein höheres Nettoeinkommen bietet. Die natio-

---

<sup>19</sup> Durch die Maximierung einer gewichteten Summe der nationalen Wohlfahrtsfunktionen läßt sich durch Variation der Gewichte die Pareto-Grenze ableiten. Es wird nun das Gewicht genommen, welches zum Pareto-Optimum ohne interjurisdiktionale Umverteilung korrespondiert.

nenal Regierungen gehen bei ihrer Entscheidung über den optimalen Beitragsatz von der Nash-Annahme aus. In diesem Fall gilt:

**Ergebnis 5:** In einer offenen Volkswirtschaft mit dezentralen Sozialpolitiken ist das einzige Nash-Gleichgewicht ein Umverteilungssatz  $t_i = 0$ ,  $i = f, g$ . Die Konsumwerte der Reichen beider Länder sind gleich.

*Beweis:* Angenommen, Land  $f$  setzt einen Umverteilungssatz  $t_f > 0$ . Dann kann Land  $g$  durch die Setzung  $t_g = t_f - \varepsilon$ ,  $\varepsilon > 0$  die Reichen beider Regionen attrahieren. Damit steigt die Wohlfahrt in  $g$ . Daher ist das einzige Paar von Steuersätzen, bei denen kein Land einen Anreiz hat abzuweichen,  $(0,0)$ . In diesem Fall gilt  $c_f^R = c_g^R = w^R$ ,  $c_f^A = w_f^A$  und  $c_g^A = w_g^A$ . q. e. d.

Beide Regierungen verhalten sich wie Bertrand-Duopolisten, die sich auf Grenzkostenpreise herunterkonkurrieren. Hier sieht man, daß das Beschäftigungs- bzw. Wohnsitzlandprinzip in der Sozialpolitik fiskalische Externalitäten hervorruft, die zu strategischen Senkungen der Sozialstandards in den Mitgliedsländern führen. Diese Politik hat neben den negativen Wohlfahrtswirkungen Verteilungswirkungen: Die Reichen der Regionen profitieren von der Marktintegration, während die Armen Einkommenseinbußen hinnehmen müssen.

#### *Offene Volkswirtschaften mit dezentralen Sozialpolitiken und Transfers (DT):*

In diesem Abschnitt wird ein zentralstaatlicher Eingriff gesucht, der bei nationaler Zuständigkeit für die Sozialpolitik die oben herausgearbeiteten Externalitäten in offenen Volkswirtschaften internalisiert.<sup>20</sup> Dabei wird hier ein sehr einfacher Mechanismus betrachtet, der für das gegebene Modell das Problem löst. Dieser Mechanismus sollte allerdings nur metaphorisch für den in *Kolmar* (1999a, b) entwickelten Mechanismus interpretiert werden. Die eigentliche Aufgabe der zentralstaatlichen Intervention ist bei relevanten Informationsasymmetrien über die Umverteilungspräferenzen zwischen Nationalstaaten und zwischen Nationalstaat und Zentralstaat die Präferenzoffenbarung bzw. die Verhinderung, daß Länder mit hohen Umverteilungspräferenzen Länder mit niedrigen Umverteilungspräferenzen imitieren.<sup>21</sup> Die Bedingungen der Existenz eines solchen Mechanismus und dessen Struktur sind in *Kolmar* (1999a, b) herausgearbeitet worden. Da in dieser Arbeit die Eigenschaften der Organisationsstrukturen nicht im Vordergrund stehen, sondern als Input für ei-

<sup>20</sup> Wir können uns hier auf staatliche Zwangstransfers beschränken, da freiwillige Transfers wie in *Myers* (1990) nicht anreizkompatibel sind. Der Übergang von einem suboptimalen zu einem optimalen System ist hier nicht Pareto-verbessernd. Siehe *Kolmar* (1999a,b).

<sup>21</sup> Siehe *Crémer/Pestieau* (1997).



ne Theorie institutionellen Wandels dienen, gehen wir im folgenden also von einer vereinfachten Version eines solchen Mechanismus aus, der aber die qualitativen Eigenschaften beibehält.<sup>22</sup> Ein solcher Mechanismus ist der folgende:

$$T_i = \begin{cases} 0, & t_i = t_i^G \\ \bar{T}, & \text{sonst} \end{cases}.$$

Dabei ist  $T_i$  der Betrag, den Land  $i = f, g$  in Abhängigkeit von seinem Umverteilungssatz an die Zentrale bezahlen muß und  $\bar{T}$  eine positive Zahl. Wählt man  $\bar{T}$  groß genug, so folgt unmittelbar, daß die jeweilige Regierung  $t_i^G$  wählen wird.

**Ergebnis 6:** In offenen Volkswirtschaften mit dezentralen Sozialpolitiken und zentralstaatlichen Transfers kann die gesamtwirtschaftlich effiziente Lösung erreicht werden.

#### *Offene Volkswirtschaften mit zentralisierter Sozialpolitik (Z):*

Bei einer zentralisierten Zuständigkeit für die Umverteilung setzt ein Zentralstaat den Leistungssatz  $t$  und den Beitragssatz  $\tau$  gemäß der folgenden Budgetrestriktion:

$$tN^A = \tau N^R \Leftrightarrow \tau = t \frac{N^A}{N^R}.$$

Dabei maximiert sie eine utilitaristische Wohlfahrtsfunktion der Gesamtion:

$$W = N_f^A u_f^A + N_f^R u_f^R + N_g^A u_g^A + N_g^R u_g^R.$$

Als Bedingung erster Ordnung des Maximierungsproblems erhält man unter Ausnutzung von  $c_f^R = c_g^R = c^R$ :

$$N_f^A u'_f(w_f^A + t) + N_g^A u'_g(w_g^A + t) = (N_f^A + N_g^A) u'_g(w^R - (N^A/N^R)t).$$

Wie groß wird der optimale Beitragssatz sein? Auskunft gibt das folgende Lemma:

<sup>22</sup> Kolmar (1999a, b) konnte zeigen, daß ein Mechanismus vom Typ *d'Aspremont/Gérard-Varet* (1977) in diesem Fall anwendbar ist. Dieser Mechanismus entstammt der Klasse der Clarke/Groves-Mechanismen, die die folgende Struktur besitzen: Typoffenbarung wird dadurch zu einer gleichgewichtigen Strategie, daß die fälligen Ausgleichszahlungen bei Abweichung größer sind als die dadurch realisierbaren Nutzengewinne.

**Lemma 3:** Sei  $t^Z$  der optimale Beitragssatz des zentralisierten Maximierungsproblems. Dann gilt  $t_f^G < t^Z < t_g^G$ .

*Beweis:* a) Angenommen, es gilt  $t^Z = t_f^G$ . Dann gilt wegen  $u'(c_f^A) = u'(c_f^R)$ . Damit muß aber als Bedingung erster Ordnung

$$u'(w_g^A + t_f^G) - u'(w^R - (N^A/N^R)t_f^G) = 0$$

erfüllt sein. Wegen  $u'(w_f^A + t_f^G) = u'(w^R - (N^A/N^R)t_f^G)$  ist dies identisch zu  $u'(w_g^A + t_f^G) - u'(w_f^A + t_f^G) = 0$ .

Da aber gemäß Annahme  $w_g^A < w_f^A$ , gilt

$$u'(w_g^A + t_f^G) - u'(w_f^A + t_f^G) > 0.$$

b) Angenommen, es gilt  $t^Z = t_g^D$ . Dann gilt wegen  $u'(c_g^A) = u'(c_g^R)$ . Damit muß aber als Bedingung erster Ordnung

$$u'(w_f^A + t_g^G) - u'(w^R - (N^A/N^R)t_g^G) = 0$$

erfüllt sein. Wegen  $u'(w_g^A + t_g^G) = u'(w^R - (N^A/N^R)t_g^G)$  ist dies identisch zu  $u'(w_f^A + t_g^G) - u'(w_g^A + t_g^G) = 0$ .

Da aber gemäß Annahme  $w_g^A < w_f^A$ , gilt

$$u'(w_f^A + t_g^G) - u'(w_g^A + t_g^G) < 0.$$

Aufgrund der Stetigkeit und Konvexität der Nutzenfunktion folgt das Ergebnis. Siehe dazu auch Abbildung 3. q. e. d.

**Ergebnis 7:** Die durch eine zentralisierte Sozialpolitik erreichbare Allokation entspricht 1. nicht der gesamtwirtschaftlich effizienten Lösung und 2. nicht der dezentralisierten Lösung. Damit ist eine zentralisierte Sozialpolitik second-best-optimal in der gegebenen Alternativenmenge.

Für die zugehörigen Konsumwerte kann das folgende ausgesagt werden:

- $c_f^{AZ} > c_f^{AG} > w_f^A$ ,
- $c_f^{RZ} < c_f^{RG} < w^R$ ,
- $w_g^A < c_g^{AZ} < c_g^{AG}$ ,
- $w^R > c_g^{RZ} > c_g^{RG}$ .

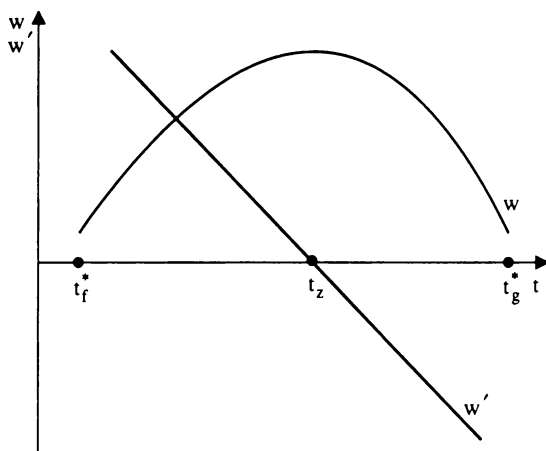


Abb. 3: Optimaler Beitragssatz bei Zentralisierung

Mit anderen Worten erhalten wir hier das interessante Ergebnis, daß bei Zentralisierung die Armen der reicheren Region ein höheres Einkommensniveau als die Reichen der reicheren Region haben. Ein ähnliches Ergebnis kann im Modell von *Crémer / Pestieau* (1997) folgen. Die Intuition ist einfach: Dadurch, daß der Zentralstaat nur einen Beitragssatz in beiden Regionen setzen kann und er eine utilitaristische Wohlfahrtsfunktion maximiert, hat er einen Trade-off zwischen den Umverteilungsniveaus beider Regionen. Ausgehend vom (niedrigen) Umverteilungsniveau der reicheren Region kann er durch eine Erhöhung der Umverteilung die (großen) Einkommensunterschiede der armen Region verringern. Dazu muß er aber den Umverteilungssatz auch in der reichen Region anheben. Die dadurch entstehende Ungleichverteilung in *f* rechnet er gegen die Reduktion der Ungleichverteilung in *g* auf. Dieses Ergebnis demonstriert eindrücklich die Folgen konsequentialistischer Gerechtigkeitstheorien: Der utilitaristische Planer ist blind bezüglich des Prozesses der Einkommensentstehung.

### Zusammenfassung

In der nachfolgenden Tabelle (siehe S. 115) sind noch einmal die Konsumwerte der einzelnen Organisationsformen zusammengefaßt.

Mit diesen Vorarbeiten können wir die Präferenzordnung der einzelnen Gruppen bezüglich der Organisationsformen bestimmen. Die Nutzenfunktionen über Organisationsformen werden aus Gründen der Unterscheidbarkeit mit  $v$  bezeichnet. Dabei gilt, daß  $v$  der Wert der Nutzenfunktion ausgewertet an der für die jeweilige Organisationsform optimalen Stelle ist:

- Reiche in *f*:  $v_f^R(D) > v_f^R(DT) > v_f^R(Z)$ ,

- Reiche in  $g$ :  $v_g^R(D) > v_g^R(Z) > v_g^R(DT)$ ,
- Arme in  $f$ :  $v_f^A(Z) > v_f^A(DT) > v_f^A(D)$ ,
- Arme in  $g$ :  $v_g^A(DT) > v_g^A(Z) > v_g^A(D)$ .

*Tabelle*

**Konsumwerte unterschiedlicher Organisationsformen**

	G	D	DT	Z
$c_f^R$	$c_f$	$w^R$	$c_f$	$c_f^{RZ} < c_f$
$c_g^A$	$c_g$	$w_g^A$	$c_g$	$c_g^{AZ} < c_g$
$c_g^R$	$c_g$	$w^R$	$c_g$	$c_g^{RZ} > c_g$

### III. Zielfunktionen der Akteure mit realer Autorität

Ziel des vergangenen Abschnitts war es, durch die Analyse der strategischen Anreize des Art. 189b, c EUV eine „reduzierte“ Form des Optimierungsproblems zu erlangen. Um die Frage beantworten zu können, wie die Rechtsänderungsdynamik im Bereich der Sozialpolitik sich durch die Integration der Faktormärkte verändert hat, ist es erforderlich, die Zielfunktionen der Akteure mit realer Autorität zu spezifizieren. Die Akteure EK und MR können aus einem Politikparameterraum  $P = \{Z, DT, D\}$  wählen. Wir gehen von dem folgenden Ansatz aus:

*Europäisches Parlament:*

Wir werden im folgenden dem EP keine klar definierte Zielfunktion unterstellen, sondern im Fall, daß der Spielraum des MR für Änderungen groß ist, alle Präferenzpermutationen des EP durchspielen. Diese erlaubt uns einen Einblick in dessen normative Rolle.

*Europäische Kommission:*

In der EK sind Bürokraten beschäftigt, die nicht direkt durch Wahlen legitimiert sind. Sie sind innerhalb ihrer persönlichen Karriereplanung autonom bezüglich der verfolgten Politiken. Aus diesem Grunde unterstellen wir im folgenden, daß es sich bei diesen Personen um Bürokraten im Sinne Niskanens handelt, deren Ziel in der Maximierung des politischen Einflusses liegt. Bei den drei zur Auswahl stehenden Alternativen, Dezentralisierung (D), Dezentralisierung mit Transfers (DT) und Zentralisierung (Z), hat die Kommission daher eine eindeutige, vom Faktor der Marktintegration unabhängige Präferenzordnung:

$$u_{EK}(Z) > u_{EK}(DT) > u_{EK}(D).$$

### Ministerrat:

Im Ministerrat versammeln sich die jeweiligen Fachminister der Mitgliedsländer der EU. Diese selbst unterliegen dem Mandat ihrer Heimatländer. Zur Modellierung der Präferenzen des Ministerrats bieten sich zwei Alternativen an:

1. Die einzelnen Minister sind bei ihrer Politikgestaltung an das Mandat der jeweiligen Länder gebunden. Damit entsprechen die Präferenzen des jeweiligen Ministers z. B. den Präferenzen des Medianwählers des Mitgliedslands. Aggregation dieser Präferenzen im Ministerrat erfolgt durch ein Bargaining und richtet sich nach der Verhandlungsmacht der Einzelminister.
2. Die einzelnen Minister können sich vom Mandat ihrer jeweiligen Länder ablösen und sind dem Einfluß von Interessengruppen ausgesetzt. Der Ministerrat maximiert eine Political-Support-Funktion, welche der gewichteten Nutzensumme der Reichen und Armen entspricht (siehe *Coughlin / Mueller / Murrell (1990)*). Die Gewichte entsprechen dem politischen Einfluß der jeweiligen Gruppe.<sup>23</sup>

Wir werden im folgenden den zweiten Weg einschlagen und nehmen an, daß der Ministerrat die folgende Zielfunktion hat:

$$u_{MR}(P) = \eta_f^A v_f^A(P) + \eta_f^R v_f^R(P) + \eta_g^A v_g^A(P) + \eta_g^R v_g^R(P).$$

Dabei bezeichnen  $\eta_i^j$ ,  $i = f, g$ ,  $j = A, R$  die politischen Gewichte der Gruppen in den jeweiligen Ländern. Bei der Spezifikation dieser Gewichte folgen wir der Intuition, daß durch die durch den Prozeß der Marktintegration verursachte Veränderung der Mobilitäten einzelner Gruppen nicht nur über eine Veränderung der realen Steuerlasten, sondern auch über eine Veränderung des politischen Einflusses Änderungen in den Politiken verursacht werden. Wir gehen davon aus, daß das politische Gewicht einer Gruppe zunehmend in ihrer Mobilität relativ zu den anderen Gruppen ist:

**Definition:** Sei  $\varepsilon_{ij}$  die (absolute) Mobilitätselastizität von Gruppe  $j$  in Region  $i$ . Dann ist das politische Gewicht von Gruppe  $j = A, R$  in Region  $i = f, g$ :

- $\varepsilon_i^j$ ,  $j = A, R$ ,  $i = f, g$  mit  $\varepsilon_i^j \in [0, \infty)$  und  $\exists \varepsilon_i^j \neq 0$ :

<sup>23</sup> Myerson (1993) untersucht Bedingungen, unter denen Politiker in der Lage sind, in ihrer ausgeübten Politik von den Präferenzen des Medianwählers abzuweichen. In ihrem Ansatz können die Parteichefs Gewinne aus Korruption schlagen. Sein Argument basiert auf Zutrittsschranken neuer Parteien zum politischen „Markt“.

$$\eta_i^j = \frac{\epsilon_i^j}{\epsilon_f^A + \epsilon_f^R + \epsilon_g^A + \epsilon_g^R} \quad i = f, g; j = A, R.$$

- Falls  $\epsilon_f^A = \epsilon_f^R = \epsilon_g^A = \epsilon_g^R = 0$ , gilt  $\eta_i^j = 1/4$ .
- Falls mindestens eine Elastizität unendlich ist, so haben alle Gruppen mit einer Elastizität von unendlich das gleiche Gewicht und alle anderen Gruppen ein Gewicht von 0. Die Summe der Gewichte ist 1.

Mit dieser Definition können die politischen Gewichte der einzelnen Gruppen beim Ministerrat vor (ex ante) und nach (ex post) der Marktintegration bestimmt werden:

- ex ante:  $\epsilon_f^A = \epsilon_f^R = \epsilon_g^A = \epsilon_g^R = 1/4$ .
- ex post:  $\epsilon_f^A = \epsilon_g^A = 0$ ,  $\epsilon_f^R = \epsilon_g^R = 1/2$ .

Damit bestimmt sich die Zielfunktion des Ministerrats wie folgt:

- ex ante:  $u_{MR}(P) = 1/4 v_f^A(P) + 1/4 v_f^R(P) + 1/4 v_g^A(P) + 1/4 v_g^R(P)$ ,
- ex post:  $u_{MR}(P) = 1/2 v_f^R(P) + 1/2 v_g^R(P)$ .

#### IV. Rechtssetzungsdynamik

Mit dieser Spezifikation können wir nun die politische Umsetzbarkeit von effizienzsteigernden Politikreformen vor und nach Marktintegration untersuchen. Status quo in der Europäischen Union ist dabei eine dezentralisierte Sozialpolitik ohne zentral administrierte Transfers (Alternative D). Wir wenden uns zunächst dem Fall  $P_{MR} = P_{EK}$  zu.

##### *1. Der Spielraum möglicher Politikänderungen des Ministerrats ist klein ( $P_{MR} = P_{EK}$ )*

##### a) Möglichkeiten sozialpolitischer Reformen vor der Integration von Märkten

Aus den Informationen über die politischen Gewichte und den in den jeweiligen Organisationsformen zu erwartenden Allokationen soll nun eine Präferenzordnung des Ministerrats ex ante abgeleitet werden. Da alle Gruppen ex ante gleich gewichtet werden, kann der Gewichtungsfaktor auf 1 normiert werden. Der Wert der Zielfunktion des Ministerrats bei dezentralisierten Sozialpolitiken (Politik D) beträgt  $u_{MR}^D = u(w_f^A) + u(w_g^A) + 2u(w^R)$ . Der Wert der Zielfunktion bei dezentralisierten Sozialpolitiken mit zentralstaatlichen Trans-

fers (Politik DT) beträgt  $u_{MR}^{DT} = 2u(c_f) + 2u(c_g)$ . Schließlich beträgt der Wert der Zielfunktion für zentralisierte Sozialpolitiken (Politik Z)

$$u_{MR}^Z = u(c_f^{AZ}) + u(c_g^{AZ}) + 2u(c^{RZ}).$$

Beim Übergang von D zu sowohl Z als auch DT haben wir eine Verringerung der Einkommensvarianz, wie wir aus Tabelle 1 entnehmen können. Daher muß aufgrund der strikten Konkavität der Nutzenfunktion gelten, daß  $u_{MR}^Z > u_{MR}^D$  und  $u_{MR}^{DT} > u_{MR}^D$  gilt. Auch bezüglich DT und Z kann eine eindeutige Beziehung gefolgert werden, welche aus der Risikotheorie bekannt ist. Es muß gelten, daß  $u_{MR}^{DT} > u_{MR}^Z$  ist.

In Abbildung 4 bezeichnen  $c_g$  und  $c_f$  die Konsumwerte im Falle der Dezentralisierung mit Transfers.

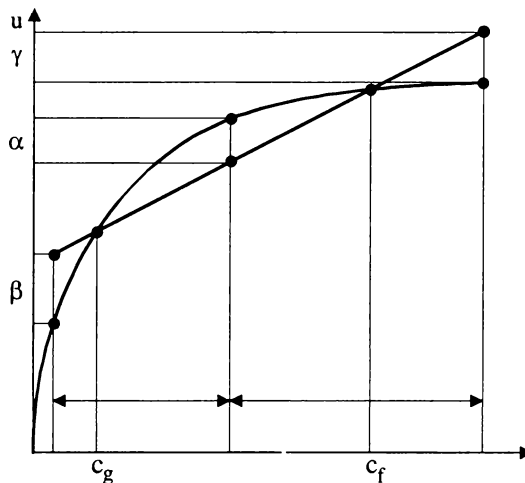


Abb. 4: Vergleich von Zentralisierung und Dezentralisierung mit Transfers

Beim Übergang zu einem zentralisierten System verändert sich die Allokation wie folgt: Die Armen in f und die Reichen in g profitieren, wohingegen die Reichen in f und die Armen in g verlieren. Dies ist durch die Pfeile angedeutet. Da im neuen Gleichgewicht die Reichen beider Regionen das gleiche Einkommen haben, entspricht dies der Geraden in der Mitte. Die Einkommen der Armen verändern sich so, daß die gesamte Einkommenssumme konstant bleibt. Eine solche Spreizung muß nun den Wert der Zielfunktion senken, da bei strikter Konkavität der Gewinn durch eine Einkommenskonzentration der Reichen,  $2\alpha$ , kleiner sein muß als der Verlust durch eine Vergrößerung der Varianz der Einkommen der Armen,  $\beta + \gamma$ .

**Lemma 4:** Vor der Marktintegration gilt  $u_{MR}^{DT} > u_{MR}^Z > u_{MR}^D$ .



Nachdem wir die ex-ante Präferenzrelation des Ministerrats festgelegt haben, können wir nun untersuchen, welche Alternative im durch den Art. 189a, c definierten Spiel zwischen Kommission und Ministerrat gewählt wird. Das Maximierungsproblem der Kommission lautet:

$$\max_{P \in \{Z, DT, D\}} u_{EK}(P) \quad \text{u. d. B. d.} \quad u_{MR}(P) \geq u_{MR}(D).$$

Da die Status-quo-Alternative gleichzeitig die schlechteste für den Ministerrat ist, kann er ex ante seine beste Alternative durchsetzen.

**Ergebnis 8:** Vor der Marktintegration existierte der Spielraum einer Verbesserung der Organisationsstruktur im Bereich der Sozialpolitik. Durch die Anreizstruktur des Art. 189a, c ist jedoch nicht zu erwarten, daß die optimale Politik gewählt worden wäre. Vielmehr ist zu erwarten, daß eine zu starke Zentralisierungstendenz existierte.

#### b) Möglichkeiten sozialpolitischer Reformen nach der Integration von Märkten

Wie wir weiter oben ermittelt haben, ist der Ministerrat ex post ein Interessenvertreter der gewichteten Interessen der Transfergeber, da sie aufgrund ihrer gestiegenen Mobilität ihre Interessen im Ministerrat besser artikulieren können. Ohne eine genaue Ordnung auf der Alternativenmenge angeben zu müssen, können wir eindeutig folgern, daß

$$u_{MR}(D) > u_{MR}(DT) \wedge u_{MR}(D) > u_{MR}(Z).$$

Das Maximierungsproblem der Kommission lautet:

$$\max_{P \in \{Z, DT, D\}} u_{EK}(P) \quad \text{u. d. B. d.} \quad u_{MR}(P) \geq u_{MR}(D).$$

Da die vom Ministerrat eindeutig präferierte Alternative zugleich der Status quo ist, gibt es für die Kommission keine Spielräume für Veränderungen im Bereich der Sozialpolitik.

**Ergebnis 9:** Es existiert kein sozialpolitischer Änderungsspielraum nach der Marktintegration. Möglichkeiten effizienzsteigernder Politikreformen existieren bei der Gestaltung des Art. 189a, c EUV nicht.

Vergleicht man die Ergebnisse der Analyse ex ante und ex post, so sieht man, daß durch die Verschiebung des politischen Einflusses durch den Prozeß der Marktintegration Spielräume für wohlfahrtserhöhende Systemreformen im Bereich der Sozialpolitik verlorengegangen sind. Die Ergebnisse zeigen aber auch, daß für eine gegebene Metainstitution, die den Prozeß des institutionellen Wandels steuert, Pfadabhängigkeiten bei den Möglichkeiten der Systemänderungen bestehen.

## 2. Der Spielraum möglicher Politikänderungen des Ministerrats ist groß ( $P_{MR} \in P$ )

Da im vorangegangenen Unterabschnitt bereits die wesentlichen Vorarbeiten bezüglich der Fragestellungen und Präferenzordnungen geleistet wurden, werden wir diesen Abschnitt knapp fassen und auf die wesentlichen Ergebnisse zurückgreifen.

### a) Möglichkeiten sozialpolitischer Reformen vor der Integration von Märkten

Ex ante hatten die Kommission und der Ministerrat die folgenden Präferenzen:

- Kommission:  $u_{EK}^Z > u_{EK}^{DT} > u_{EK}^D$ .
- Ministerrat:  $u_{MR}^{DT} > u_{MR}^Z > u_{MR}^D$ .

Stimmt das Europäische Parlament für eine Änderung, wird sich *DT* durchsetzen, stimmt sie mit ja oder nein, wird sich *Z* durchsetzen.

Es gibt sechs mögliche Präferenzordnungen des EP:

1.  $D > DT > Z$ : stimmt für Änderung, *DT* setzt sich durch;
2.  $D > Z > DT$ : stimmt gegen Änderung, *Z* setzt sich durch;
3.  $DT > D > Z$ : stimmt für Änderung, *DT* setzt sich durch;
4.  $DT > Z > D$ : stimmt für Änderung, *DT* setzt sich durch;
5.  $Z > D > DT$ : stimmt gegen Änderung, *Z* setzt sich durch;
6.  $Z > DT > D$ : stimmt gegen Änderung, *Z* setzt sich durch.

Diese Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

**Ergebnis 10:** 1. In Fällen, in denen das Europäische Parlament über reale Autorität im Abstimmungsverfahren des Art. 189c EUV verfügt, hat sie eine (schwach) wohlfahrtssteigernde Funktion. Unabhängig von ihren Präferenzen führt ihre Intervention in 50 % der Fälle zu einer echten Verbesserung, während sie in den anderen 50 % der Fälle wohlfahrtsneutral ist. 2. Im Fall, daß das EP über reale Autorität verfügt, existieren Spielräume für wohlfahrtssteigernde Änderungen der Organisationsform der Sozialpolitik vor Marktintegration.

### b) Möglichkeiten sozialpolitischer Reformen nach der Integration von Märkten

Ex post haben die Kommission und der Ministerrat die folgenden Präferenzen:

- Kommission:  $u_{EK}^Z > u_{EK}^{DT} > u_{EK}^D$ .
- Ministerrat:  $u_{MR}^D > u_{MR}^Z$ ,  $u_{MR}^D > u_{MR}^{DT}$ .

Stimmt das Europäische Parlament für eine Änderung, wird sich  $D$  durchsetzen, stimmt sie mit ja oder nein, wird sich ebenfalls  $D$  durchsetzen. Damit verfügt es über keine reale Autorität nach der Integration von Märkten

**Ergebnis 11:** 1. Durch den Prozeß der Marktintegration verliert das Europäische Parlament seine reale Autorität. Die resultierende Allokation ist unabhängig von seiner Politik. 2. Es existiert kein sozialpolitischer Änderungsspielraum nach der Marktintegration.

### C. Schlußfolgerungen

Die Eindeutigkeit der Ergebnisse hängt immer von den Annahmen des Modells ab.<sup>24</sup> Wie stets bei formalen Modellierungen mag die holzschnittartige Reduktion auf einige wenige Merkmale als Schwäche oder Stärke dieses Ansatzes interpretiert werden. So kann der komplexen Vielfalt der realen Prozesse durch eine solche Beschränkung nicht nahegekommen werden. Allerdings erlaubt eine solche formale Analyse, Intuitionen präzise zu machen und wesentliche Wirkungskanäle herauszuarbeiten. So liefert das Modell eine Erklärung für empirische Beobachtungen, die im Bereich der Sozialpolitik gemacht werden können. Beispielsweise kann man feststellen, daß sich die Politik der Kommission im Bereich der Sozialpolitik seit dem Vertrag von Maastricht geändert hat. Verfolgte die Kommission in den 80er Jahren noch eine Politik der Harmonisierung bzw. Zentralisierung sozialer Standards, welche in dem Aktionsprogramm „Die Soziale Dimension des Binnenmarktes“ gipfelte und in dem die Gleichrangigkeit sozialer und politischer Ziele gefordert wurde, schreibt sie im Weißbuch von 1994, daß sie zwar die Gefahr des sozialen Dumping, jedoch keinerlei Anlaß für umfangreiche Rechtssetzungsinitiativen sieht. Hier ist also ein deutlicher Kurswechsel in der Politik der Kommission zu verzeichnen, für den das vorliegende Papier eine rationale Erklärung anzubieten hat.

Ein Blick auf die Agenda der Kommission zeigt, daß sich die Integrationsdynamik nach der Einführung integrierter Märkte tatsächlich verlangsamt hat. Dies liegt – so die Hypothese des Modells – an der mit dem Art. 189a, c EUV

---

<sup>24</sup> Eine alternative Modellierung der Ministerratspräferenzen als Nash-Bargaining-Spiel der nationalen Mediane hätte ein qualitativ identisches Ergebnis ergeben: Ändern sich die Bargaininggewichte zugunsten der Niedrigsteuerregion durch Marktintegration, bedeutet dies eine stärkere Tendenz hin zum Dezentalisierungsergebnis, da jede Form der Zentralisierung Ausgleichszahlungen von dieser Region hervorruft. Ist bei vollständiger Kapitalmobilität das Bargaininggewicht dieser Region eins, so folgt dasselbe Ergebnis.

definierten Organisationsform des Änderungsprozesses zusammen mit der Vergrößerung des politischen Einflusses der relativ mobileren Gruppen. Wichtige Implikationen sind darüber hinaus:

1. Eine Theorie institutionellen Wandels muß sich an den existierenden Spielregeln – den Metainstitutionen – orientieren, innerhalb derer sich der Wandel abspielt.
2. Die Rechtsänderungsspielräume sind bei gegebener Änderungsregel in der Regel pfadabhängig.
3. Für die Europäische Union läßt sich feststellen, daß die Spielräume für effizienzsteigernde Veränderungen im Bereich der Sozialpolitik durch den Prozeß der Marktintegration abgenommen haben.
4. Desweiteren läßt sich feststellen, daß durch den Prozeß der Marktintegration das Europäische Parlament an politischem Einfluß verloren hat. Anders als vor der Marktintegration besitzt es keinerlei reale Autorität mehr im durch Art. 189a, c EUV definierten Spiel.

## D. Zusammenfassung

Diese Arbeit untersucht den Zusammenhang zwischen Marktintegration und den daraus erwachsenden Spielräumen für die Änderung bestehender Institutionen. Untersuchungsgegenstand ist dabei die Sozialpolitik. Die Ergebnisse sind ein Beitrag zur Theorie endogenen institutionellen Wandels. Der Prozeß des institutionellen Wandels ist in der Europäischen Union durch die Verträge von Maastricht geregelt. Diese Regelungen definieren den Rahmen, in dem Änderungen der Sozialpolitiken beschlossen werden können. Die wesentlichen Ergebnisse sind: 1. Die Reihenfolge der Änderungen – zuerst Marktintegration oder zuerst die Schaffung effizienter Strukturen in der Sozialpolitik – beeinflusst die Spielräume effizienzsteigernder institutioneller Änderungen. 2. Die gewählte zeitliche Reihenfolge erschwert den Prozeß der Implementierung effizienter Strukturen. *Stichwörter: Sozialpolitik, Marktintegration, endogener institutioneller Wandel, ökonomische Analyse des Rechts*

## Literatur

### Monographien

- Balze, W.* (1994): Die Sozialpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union, Baden-Baden.
- Borchardt, K. D.* (1995): Fundstellen- und Inhaltsnachweis Arbeits- und Sozialrecht der Europäischen Union (EU): Einführung, Luxemburg.

- Groeben, H. v. d. / andere* (1997): Kommentar zum EU-, EG-Vertrag, Baden-Baden.
- Kolm, S. C.* (1996): *Modern Theories of Justice*, Cambridge, Massachusetts.
- Kolmar, M.* (1999a): Optimale Ansiedlung Sozialpolitischer Entscheidungskompetenzen in der Europäischen Union, Tübingen.
- Wyatt, D. / Dashwood, A.* (1995): *European Community Law*, London.

#### Beiträge in Sammelwerken

- Breyer, F. / Kolmar, M.* (1996): Social Policy in a Common Market: Labour Market, Social Arbitrage, Public Finance, in: R. *Holzmann* (Hrsg.): *Maastricht: Monetary Constitution without a Fiscal Constitution?*, Baden-Baden.
- Kolmar, M.* (1999b): Decentralized Social-Security Systems in Integrated Labor Markets: Theory and Application to the European Union, in: H. J. *Vosgerau* (Hrsg.): *Institutional Arrangements for Global Economic Integration*, forthcoming, New York, London.

#### Beiträge in Zeitschriften

- Aghion, P. / Tirole J.* (1997): Formal and Real Authority in Organisations, in: *Journal of Political Economy* 105, S. 1–29.
- Austen-Smith, D. / Banks J.* (1988): Elections, Coalitions, and Legislative Outcomes, in: *American Political Science Review* 82, S. 405–422.
- Baron, D. / Ferejohn, J.* (1989): Bargaining in Legislatures, in: *American Political Science Review* 83, S. 1181–1206.
- Bordignon, M. / Manasse, P. / Tabellini, G.* (1996): Optimal Regional Redistribution under Asymmetric Information, Discussion Paper, Universität Mailand.
- Breyer, F. / Kolmar, M.* (1995): Does the Common Labor Market Imply the Need for a European Public Pension System?, SFB 178 Diskussionspapier 244, Universität Konstanz.
- Bucovetsky, S. / Marchand, M. / Pestieau, P.* (1996): Tax Competition and Revelation of Preferences for Public Expenditure, CORE-Discussion Paper, Louvain.
- Coughlin, P. J. / Mueller, D. C. / Murell, P.* (1990): A Model of Electoral Competition with Interest Groups, in: *Economic Letters* 32, S. 307–311.
- Cox, G.* (1987): Electoral Equilibrium under Alternative Voting Institutions, in: *American Journal of Political Science* 31, S. 82–108.
- Crémer, H. / Pestieau, P.* (1996): Distributive Implications of European Integration, in: *European Economic Review* 40, S. 747–757.
- Crémer, H. / Pestieau, P.* (1997): Income Redistribution in an Economic Union: The Trade Off Between Intra- and International Redistribution, in: *International Tax and Public Finance* 4, S. 325–335.
- d'Aspremont, C. / Gérard-Varet, L. A.* (1979): Incentives and Incomplete Information, in: *Journal of Public Economics* 11, S. 25–45.
- Kolmar, M.* (1998): Who Should Redistribute What in an Economic Union: The Role of Information Asymmetries, Diskussionspapier, Universität Bonn.

- Myerson, R. B.* (1993): Effectiveness of Electoral Systems to Reduce Government Corruption, in: *Games and Economic Behavior* 5, S. 118–132.
- Myerson, R. B.* (1995): Analysis of Democratic Institutions: Structure, Conduct and Performance, in: *Journal of Economic Perspectives* 9, S. 77–89.
- Myerson, R. B. / Satterthwaite, M. A.* (1984): Efficient Mechanisms for Bilateral Trading, in: *Journal of Economic Theory* 29, S. 265–281.
- Persson, T. / Tabellini, G.* (1996a): Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution, in: *Journal of Political Economy* 104, S. 979–1009.
- Persson, T. / Tabellini, G.* (1996b): Federal Fiscal Institutions: Risk Sharing and Moral Hazard, in: *Econometrica* 64, S. 623–646.
- Raff, H. / Wilson, D.* (1997): Income Redistribution with Well-Informed Governments, in: *International Tax and Public Finance* 4, S. 407–427.
- Sinn, H. W.* (1990): Tax Harmonisation and Tax Competition in Europe, in: *European Economic Review* 34, S. 489–504.
- Wildasin, D. E.* (1991): Income Redistribution in a Common Labor Market, in: *American Economic Review* 81, S. 575–574.
- Wildasin, D. E.* (1994): Income Redistribution and Migration, in: *Canadian Journal of Economics* 27, S. 637–656.

# **„Spieltheoretische Motivation?“ – Einige kritische Anmerkungen zur Wirklichkeitsnähe der Analyse<sup>1</sup>**

Von Andreas Renner

## **A. „Coopération“ oder „co-décision“?**

### **I. „Faszination Artikel 189c“**

Das im EU-Vertrag<sup>2</sup> in Artikel 189c aufgeführte Entscheidungsverfahren der „coopération“ („Zusammenarbeit“) gilt als äußerst komplex. Es bietet damit ein ideales Terrain für eine spieltheoretische Analyse. Mit ihr gelingt es Martin Kolmar aufzuzeigen, daß nicht alle am Entscheidungsprozeß formal beteiligten Akteure notwendigerweise auch über „reale Autorität“ verfügen, d. h., das Ergebnis zu ihren Gunsten beeinflussen können.

Kolmar zeigt, daß an der in Brüssel oftmals zitierten Formel

„la Commission propose – le Conseil dispose“

– salopp formuliert – durchaus „etwas dran“ ist. Bei Anwendung des Artikels 189c hat (wie bei allen anderen Verfahren auch) die Kommission das Initiativrecht, die eigentliche Entscheidungsbefugnis liegt beim Rat. Die Rolle des Europäischen Parlaments sowie der beiden konsultativen Gremien „Wirtschafts- und Sozialausschuß“ und „Ausschuß der Regionen“ sind bei Anwendung des Verfahrens nach Artikel 189c nachrangig. Nur in einigen wenigen Konstellationen verfügt das Europäische Parlament über faktische Einflußmöglichkeiten; es steht damit immerhin noch besser da als die konsultativen Gremien, die, wie Kolmar zeigt, nie über reale Autorität verfügen.

---

<sup>1</sup> Der Beitrag knüpft an die Schlußbemerkung von Martin Kolmar an. Dort heißt es: „Die Eindeutigkeit der Ergebnisse hängt wie stets an den Annahmen des Modells“ (S. 119). Damit weist Kolmar auf die Angriffsfläche seines Beitrages hin. Die Annahmen sind mitunter so stark, daß der Bezug zur aktuellen Problemstellung – der institutionellen Weiterentwicklung der Europäischen Union – zu verschwimmen droht. Das vorliegende Korreferat versucht, einige Bezüge zur „realen Wirklichkeit“ herzustellen und die Analyse in einen weiteren Kontext zu stellen.

<sup>2</sup> Das Verfahren wurde mit der Vertragsrevision durch die Einheitliche Europäische Akte 1987 eingeführt.



Kolmar entdeckt mit Hilfe der spieltheoretischen Rekonstruktion der Entscheidungswege höchst interessante Konstellationen. Die interessanteste erscheint mir folgende: Nehmen wir einmal an, der Ministerrat möchte eigene Ideen einbringen, welche der Kommissionsentwurf nicht enthält. Gemäß Artikel 189c sind ihm dabei die Hände gebunden, da er nur über eine Ja/Nein-Option verfügt. Er kann den Vorschlag annehmen oder ablehnen, nicht jedoch „auf eigene Faust“ abändern. Die Situation ist dennoch nicht hoffnungslos. Der Ministerrat kann nämlich den Entwurf (mit qualifizierter Mehrheit) annehmen und darauf bauen, daß das Europäische Parlament (mit absoluter Mehrheit) einen Änderungsvorschlag beschließt. Dann geht der Entwurf zurück an die Europäische Kommission sowie, anschließend, nochmals an den Ministerrat. In dieser zweiten Runde kann der Ministerrat gemäß Artikel 189c dann auch eigene Änderungen einbringen und (einstimmig) beschließen.

Der Artikel 189c eignet sich in hervorragender Weise für eine spieltheoretische Analyse, da er zahlreiche strategische Spielzüge offenlegt. Jede der drei beteiligten Institutionen – Europäische Kommission (EK), Ministerrat (MR) und Europäisches Parlament (EP) – möchte seine eigenen Vorstellungen durchsetzen, kann dies unter Umständen aber nur durch eine (informelle) Koalition mit einer weiteren Institution. So könnte der Ministerrat einem Vorschlag der EU-Kommission in erster Runde zustimmen, weil er darauf spekuliert, daß das Europäische Parlament einen Änderungsvorschlag beschließen wird und es somit eine zweite, für den Ministerrat vorteilhafte, Runde geben wird. Nun liegt jedoch strategische Interdependenz vor. Die EU-Kommission und das Europäische Parlament wissen ebenfalls, auf welches Verhalten der Ministerrat spekulieren wird. Die Kommission wird daher einen Vorschlag einbringen, der den Vorstellungen des Ministerrates und des Europäischen Parlaments genau soweit entgegen kommt, daß eine zweite Runde mit einer entsprechenden Autoritätsverschiebung verhindert wird.

Solche spieltheoretischen Analysen sind fesselnd. Hierin liegt aber auch die Gefahr. Es drängt sich der Eindruck auf, daß die Auswahl der Problemstellung stark „spieltheoretisch motiviert“ war. Die faktische Problemstellung gerät dabei leicht aus dem Blick. Ausgangspunkt der Analyse ist nicht ein bestimmtes Problem, sondern eine Theorie, die angewandt werden soll.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Für eine grundsätzliche Kritik an einer solchen Vorgehensweise vgl. *Eucken* (1940/1989).

## II. Von Maastricht nach Amsterdam – Zum Aufstieg von Artikel 189b

Zweifellos gibt der Artikel 189c für eine spieltheoretische Analyse einiges her. Aber stimmt es überhaupt, daß Sozialpolitik in dem Maße durch den Artikel 189c dominiert wird, wie der Beitrag von Kolmar es nahelegt? Ein Blick in den Vertrag von Amsterdam, der im Oktober 1997 vom Europäischen Rat verabschiedet wurde und der den Maastricht-Vertrag ablösen wird, zeigt ein anderes Bild.<sup>4</sup> Unter Titel XI „Sozialpolitik allgemeine und berufliche Bildung und Jugend“ Kapitel 1 „Sozialvorschriften“ steht geschrieben:

„Der Rat beschließt gemäß dem Verfahren des Artikels 251“.

Um die Verwirrung zu begrenzen, ist anzumerken, daß der Amsterdamer Vertrag die Artikel neu durchnummeriert. Artikel „251 neu“ entspricht gemäß der offiziellen Vergleichstabelle dem Artikel „189b“ alt. Aber b ist nicht gleich c. Der Artikel 189b (bzw. 251 neu) beschreibt das durch den Vertrag von Maastricht neu eingeführte Verfahren der „co-décision“ („Zusammenarbeit“). Die dem Modell von Kolmar zugrunde liegende Annahme, daß die Sozialpolitik durch das Verfahren der „coopération“ („Mitbestimmung“) nach Artikel 189c (und in einigen wenigen Fällen durch das in Artikel 189a definierte Einstimmigkeitsprinzip)<sup>5</sup> geregelt wird, stimmt – zumindest künftig – nicht mehr.

Der Vertrag von Amsterdam weitet den Anwendungsbereich des Verfahrens der „co-décision“ nach Artikel 189b nicht auf die Sozialpolitik im engeren Sinne, sondern auch auf zahlreiche weitere Bereiche, die in einem weiteren Sinne die Sozialpolitik berühren, so etwa die Industriepolitik, die Beschäftigungspolitik und die Forschungs- und Technologiepolitik. *Weidenfels / Wessel* (1997, S. 117) urteilen gar, daß mit dem Vertrag von Amsterdam „die fast vollständige Abschaffung des Verfahrens der Zusammenarbeit“ („coopération“) beschlossen worden wäre.

Aber auch der Maastricht-Vertrag sah bereits die Anwendung des Artikels 189b in für die Sozialpolitik relevanten Bereichen vor, so etwa für Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarktes (Artikel 7a, 100a) und, damit verbunden, beim Verbraucherschutz (Artikel 129a) sowie bei Fragen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Die europäische Entsenderichtlinie, die offensichtlich sozialpolitisch motiviert ist, wurde beispielsweise auf Grundlage des Artikels 189b gemeinsam vom Europäischen Parlament und dem Ministerrat beschlossen.

---

<sup>4</sup> Der Ratifizierungsprozeß ist gegenwärtig noch nicht abgeschlossen.

<sup>5</sup> Zu ergänzen wäre vielleicht noch, daß auch in den Fällen, bei denen das Europäische Parlament über keine reale Autorität verfügt, etwa bei Entscheidungen, die allein durch den Ministerrat getroffen werden (beispielsweise Artikel 189a), das Parlament immerhin über formelle Autorität verfügt. Stets gibt es eine Stellungnahme über die Gesetzesentwürfe ab. Man spricht daher auch vom Verfahren der „consultation“.

Es macht einen erheblichen Unterschied, ob Entscheidungen gemäß Artikel 189b oder 189c getroffen werden. Beim Verfahren der „coopération“ verfügt das Europäische Parlament lediglich über ein suspensives, beim Verfahren der „co-décision“ dagegen über ein vollständiges Veto. Dieses Veto gilt unabhängig von den „Spielzügen“ der anderen Akteure. Durch die Änderung der Vertragsgrundlage gewinnt das Parlament an „realer Autorität“. Bei Anwendung des Verfahrens der „co-décision“ nach Artikel 189b sind Parlament und Rat gleichgestellt. Dies spiegelt sich auch in der Begriffswahl der Europäischen Institutionen wider: Parlament und Rat erlassen ihre Direktiven „gemeinsam“.<sup>6</sup>

Die neue Vertragsgrundlage vereinfacht das Entscheidungsverfahren erheblich, wenn auch vielleicht mit der negativen Folge, daß die spieltheoretische Analyse – dies wäre noch zu prüfen – weniger spannend wird. Dennoch sollte eine spieltheoretische Analyse der zu erwartenden Auswirkung der Maastrichter Vertragsrevision auf die künftige Integrationsdynamik auf alle Fälle vorgenommen werden.

## **B. Marktintegration vs. effiziente Sozialpolitik? – Anmerkungen zur These der Pfadabhängigkeit**

### **I. Verhindert Marktintegration eine „effiziente Sozialpolitik“?**

Das zentrale Argument von Kolmar ist, daß die Zuweisung des Entscheidungsverfahrens nach Artikel 189c für die relevanten Bereiche der EU-Sozialpolitik im Zuge der Maastrichter Vertragsrevision eine effiziente Sozialpolitik verhindert habe.<sup>7</sup> Die Festlegung der „Metainstitution“ des Artikel 189c habe, so Kolmar, eine Pfadabhängigkeit geschaffen, die verhindere, daß die am politischen Entscheidungsprozeß beteiligten Akteure sich auf eine effiziente EU-Sozialpolitik verständigten.

Es habe vor der Implementation des Maastricht-Vertrages – in der Analyse Kolmars: „vor der Marktintegration“ – zwar der Spielraum für eine Verbesserung der Organisationsstruktur im Bereich der Sozialpolitik existiert; das Ent-

---

<sup>6</sup> Dieser Aspekt der vollständigen Gleichberechtigung kommt in der französischen Formulierung „co-décision“ besser zum Ausdruck als in der deutschen Übersetzung „Mitentscheidung“. Es wird daher durchgängig der französische Ausdruck verwendet. Weidenfeld und Wessels weisen darauf hin, daß erst die kleineren Formulierungsänderungen im Vertrag von Amsterdam die vollständige Gleichberechtigung bewirkt haben (1997, S. 117).

<sup>7</sup> Wohlfahrtsoptimal wäre nach Kolmar ein Transfersystem zwischen Ländern, die ihre dezentrale Kompetenz für die Sozialpolitik beibehalten (Ergebnis 6, S. 110, s. a. S. 94).

scheidungsverfahren nach Artikel 189c<sup>8</sup> habe jedoch eine stärkere Zentralisierung gefördert (vgl. das Ergebnis 8, S. 117). Zu einer solchen zentralisierten Lösung sei es allerdings nicht gekommen, da der Maastricht-Vertrag zugleich die Marktintegration vorangetrieben habe, wodurch der Spielraum für sozialpolitisch motivierte Umverteilungsmaßnahmen erheblich gemindert worden wäre (vgl. das Ergebnis 9, S. 117). Denn im Zuge der Marktintegration können Unternehmen sich glaubhaft gegen Umverteilungspolitikern wehren, indem sie mit Abwanderung drohen.

Das Argument, daß die gestiegene Mobilität des Kapitals im europäischen Binnenmarkt die Umverteilungsspielräume nationaler Regierungen mindere, ist durchaus plausibel. Nicht nachvollziehbar erscheint mir jedoch das Argument, daß die nationalen Politiker auch dann als „Marionetten“ der Unternehmen agieren (so werden sie von Kolmar modelliert), wenn sie in Brüssel im Ministerrat sitzen.<sup>9</sup> Warum sollten die Regierungen der Mitgliedstaaten nicht gerade angesichts der nationalen Handlungsunfähigkeit sozialpolitische Kompetenzen auf die Ebene der Europäischen Union verlagern? Gerade wenn die nationalen Regierungen in ihrem eigenen Land nicht umverteilen können, haben sie doch ein Interesse, im Ministerrat auf eine gemeinsame europäische Regelung zu pochen, da dann die Drohung der mobilen Produktionsfaktoren, ins (benachbarte europäische) Ausland abzuwandern, nicht greift.

Es ist durchaus legitim, den Einfluß der Lobbies in den Vordergrund der Analyse zu rücken, wie es Kolmar für die Zielfunktion des Ministerrates macht. Es stellt sich jedoch die Frage, warum dies allein beim Ministerrat und nicht bei der Europäischen Kommission oder dem Europäischen Parlament geschieht. Die Erfahrung lehrt, daß Lobby-Gruppen immer dort ansetzen, wo sie etwas bewirken können. Und das tun sie, wie Kolmar selber spieltheoretisch analysiert, bei allen drei genannten Akteursgruppen. Die Wahl der Zielfunktion erscheint aus diesem Grund zweifelhaft.

## II. Marktintegration und Integration über Politik

Kolmar verwendet in seiner Analyse durchgängig die Ausdrücke „vor“ und „nach“ der Marktintegration. Er versteht darunter die Konstellationen vor und

---

<sup>8</sup> Das Entscheidungsverfahren nach Artikel 189a modelliert Kolmar als Unterfall von Artikel 189c.

<sup>9</sup> Die Zielfunktion des EU-Ministerrates ist eine Funktion der mobilen Produktionsfaktoren. Das Verhalten der nationalen Politiker wird also allein auf den Einfluß der Interessen der mobilen Produktionsfaktoren zurückgeführt, und zwar sowohl in deren Tätigkeiten auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene.

nach der Implementation des Maastricht-Vertrages.<sup>10</sup> Damit führt er den Leser leicht in die Irre, denn mit Marktintegration wird üblicherweise der in den Römischen Verträgen 1957 konzipierte und Ende der 1960er Jahre realisierte Gemeinsame Markt sowie das in der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 beschlossene und 1992 vollendete Binnenmarktprogramm verstanden, nicht aber der Vertrag von Maastricht. Denn während der Gemeinsame Markt bzw. der Binnenmarkt auf einem Abbau von Handels- und Mobilitätsbarrieren beruhen – Maßnahmen, die auch als „negative“ Integration bezeichnet werden können –, zielt der Maastricht-Vertrag auf Maßnahmen der sogenannten „positiven“ Integration, d. h. auf die Schaffung bzw. Stärkung gemeinsamer politischer Institutionen ab. Das Binnenmarktprogramm beruht folglich auf der „Philosophie“ einer Integration über Märkte, der Maastricht-Vertrag auf der „Philosophie“ einer Integration über Politik. Allerdings verschwimmen die Grenzen zwischen diesen beiden Integrationsphilosophien insofern, als die Schaffung gemeinsamer politischer Institutionen hier überwiegend dem Zweck der Marktintegration dient.

Wir sehen hieran, daß die Marktintegration ein Prozeß ist, der keineswegs mit der Implementation des Maastricht-Vertrages begonnen hat und auch keineswegs als abgeschlossen betrachtet werden muß.<sup>11</sup> Wir sehen hieran aber insbesondere auch, daß die Modellannahme eines feststehenden Entscheidungsverfahrens keine Annahme ist, die für den gesamten Prozeß der Marktintegration Gültigkeit besitzt. Marktintegration schließt politische Integration nicht aus. Die Entscheidung für Marktintegration besagt nicht, daß in der Zeit danach keine Schritte einer politischen Integration, insbesondere keine Vertragsrevisionen (Änderungen der Metainstitutionen), unternommen werden.

Das Gegenteil ist der Fall: Die Marktintegration hat immer wieder Anlaß zu Vertragsrevisionen gegeben. Die – scheinbar – negativ von der Marktintegration betroffenen Staaten haben immer wieder auf eine Kompensation gepocht bzw. ihre Zustimmung zu Maßnahmen der Marktintegration von der deren Flankierung durch Maßnahmen der politischen Integration, genauer: durch politische Umverteilungsmechanismen, abhängig gemacht. Schon früh wurden der Sozial- und der Regionalfonds geschaffen (Projekt „Gemeinsame Markt“ 1957–69), dann deren Budgets zweifach verdoppelt (Projekt „Vollendung des Binnenmarkts“ 1987–92) und schließlich den beiden bestehenden Struktur-

---

<sup>10</sup> Auf diese Weise versucht Kolmar, die Veränderungen der Anreizkonstellation der relevanten Akteure zu erfassen, die sich im Zuge der wirtschaftlichen Integration seit Maastricht ergeben haben.

<sup>11</sup> Die Änderung der Entscheidungsverfahren mit der Ratifizierung des Vertrages von Amsterdam könnte daher ebenfalls als Situation vor einer (weiteren) Marktintegration modelliert werden.

fonds einen Kohäsionsfonds zusätzlich an die Seite gestellt (Projekt „Wirtschafts- und Sozialunion“ seit 1992). Aber auch bei der Schaffung der anderen gemeinsamen Politikbereichen, etwa der Agrarpolitik, der Technologie- und Industriepolitik und neuerdings die Beschäftigungspolitik, waren Umverteilungsüberlegungen mit im Spiel. Mit der Schaffung neuer Politikbereiche müssen zwangsläufig die Entscheidungsgrundlagen neu geordnet werden. Im einfachsten Fall geht es darum, die neu geschaffenen Politikbereiche den bestehenden Verfahren zuzuordnen. Wie wir oben gesehen haben, wurden zudem mehrfach die Entscheidungsverfahren selbst reformiert und bereits bestehende Politikbereiche neu zugeordnet.

Die These der Pfadabhängigkeit ist daher zu relativieren, wenn bedacht wird, daß die Metainstitutionen veränderbar sind, ja daß ihre Änderung sogar auf einer inneren Logik des Integrationsprozesses beruht.

### **C. Ausblick: Reform der EU-Sozialpolitik**

Welche Schlußfolgerungen lassen sich aus der Analyse von Kolmar ziehen? Kolmar nennt das entscheidende Stichwort an einer Stelle selbst. Es stelle sich die Frage, „ob nicht [...] eine Umgestaltung der Metainstitutionen ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt werden“ müsse (S. 96). Dieser These ist voll und ganz zuzustimmen; sie deckt sich mit den obigen Schlußfolgerungen: Am Ende von Kapitel A stand die Forderung nach einer spieltheoretischen Analyse der Integrationsdynamik, die im Zuge der Vertragsrevision von Amsterdam mit ihrer Neuordnung der Entscheidungsverfahren zu erwarten ist. Und in Kapitel B wurde gezeigt, daß die Marktintegration nicht isoliert von der Entwicklung des Meta-Rahmens gesehen werden kann. Die stürmische Entwicklung der Marktintegration ruft Kräfte in der Politik hervor, die eine Stärkung der politischen Säule der Europäischen Union wahrscheinlich machen. Auch künftig werden Vertragsrevisionen durchgeführt und somit die Metainstitutionen verändert werden.

Wenn jedoch eine Veränderung des Regelrahmens ohnehin ansteht, dann lohnt es sich nicht nur, den Blick auf unausgeschöpfte Verbesserungsmöglichkeiten der Entscheidungsverfahren zu lenken, sondern insbesondere auch zu prüfen, ob im Zuge der nächsten Vertragsrevision nicht auch unmittelbar die Regelungen zur Sozialpolitik verbessert werden können. Die Voraussetzungen hierfür erscheinen vergleichsweise günstig. Denn gegenwärtig sind zwei Bedingungen gegeben, welche die Suche nach konsensfähigen Reformen der EU-Sozialpolitik erleichtern: Es gibt (anders als Kolmar es modelliert) bereits heute Ansätze einer EU-Sozialpolitik. Und das bestehende System ist in hohem Maße ineffizient; es wurde im Zuge eines politischen „Bargaining“-Prozesses entwickelt, um einen Interessenausgleich zwischen den verschiedenen Staaten

mit ihren unterschiedlichen Integrationsphilosophien zu erzielen.<sup>12</sup> Ökonomische Argumente spielten dabei eine untergeordnete Rolle. Es sind daher Reformen des Institutionengefüges denkbar, die alle Beteiligten besserstellen.<sup>13</sup>

In der Konstellation, die Kolmar betrachtet, ist dies nicht offensichtlich, da Kolmar „vom Status quo einer dezentralen Lösung ohne interjurisdiktionale Transfers“ ausgeht (S. 94).<sup>14</sup> Wenn wir jedoch vom heutigen System der durch verschiedene Fonds kaschierten Transferzahlungen ausgehen, so wäre der Vorschlag von Kolmar, die Kompetenzen für die Sozialpolitik auf der Ebene der Mitgliedstaaten anzusiedeln und durch ein System von Finanztransfers zu ergänzen, in der Tat eine Verbesserung. Ein solches Transfersystem erscheint heute attraktiv, da es Effizienzvorteile gegenüber dem jetzigen System bietet. In einer verfassungsökonomischen Perspektive heißt dies: Es ist eine Regeländerung, der alle Bürger zustimmen könnten, da Aussicht besteht, daß alle sich besserstellen.<sup>15</sup>

Manfred Schäfers hat vor einigen Jahren einmal zwei konkrete Vorschläge eingebracht, die als Ausgangspunkt für eine fruchtbare Diskussion dienen könnten. Es geht jeweils darum, das bestehende Transfersystem im Rahmen der EU-Sozialpolitik effizienter zu reorganisieren (*Schäfers* 1995):

- Der erste Vorschlag sieht vor, die (scheinbar) negativ von der Marktintegration betroffenen Länder durch eine einmalige Abschlagszahlung für ihre Teilnahme an der Marktintegration zu entschädigen und die Strukturfonds im Anschluß aufzulösen. Das Problem der politischen Einflußnahme auf die Ziele der EU-Sozialpolitik und die dadurch bedingte Ineffizienz der EU-Sozialpolitik würde dadurch gelöst.
- Eine Alternative zum ersten Vorschlag besteht darin, das bestehende Transfersystem grundsätzlich zu erhalten, es aber dahingehend zu reformieren,

---

<sup>12</sup> Das anläßlich der jüngsten Reform der Strukturfonds aufgenommene Ziel der „Förderung der aktischen Landwirtschaft“ ist offensichtlich Ergebnis eines politischen Bargaining-Prozesses (hier: im Zuge der Norderweiterung der Union).

<sup>13</sup> Die Suche nach Regeländerungen, die wechselseitige Besserstellung ermöglicht, entspringt der Methodologie der Verfassungsökonomik James Buchanans. Für einen Überblick vgl. *Buchanan* (1990); für eine Anwendung im Bereich der Sozialpolitik vgl. *Homann/Pies* (1996).

<sup>14</sup> Es müßte in der Arbeit von Kolmar noch näher begründet werden, warum die Schaffung eines finanziellen Transfersystem im Interesse der Bürger sein soll. Es geht speziell um die zugrunde liegende These, daß ein Transfersystem auf EU-Ebene von allen Bürgern unerwünschte externe Effekte erwünschter nationaler Sozialpolitiken internalisieren würde.

<sup>15</sup> Mit Hilfe des zugrunde liegenden verfassungsökonomischen Argumentationschemas kann auch erklärt werden, warum überhaupt ein Transfersystem etabliert wurde: Es wurde erforderlich, um die (scheinbar) negativ von der Marktintegration betroffenen Länder für ihre Zustimmung zum Binnenmarktprogramm zu kompensieren.



daß diejenigen Staaten mit Entwicklungsrückstand, die eine hohe Wachstumsrate aufweisen, erhöhte Transferzahlungen bekommen. Ein solches System wäre in hohem Maße dynamisch effizient. Die Staaten hätten einen starken Anreiz, die Transferzahlungen der EU effizient – das heißt: wachstumsfördernd – einzusetzen.

Es ist offensichtlich, daß die Vorschläge von Schäfers auf Annahmen beruhen, die nicht auf ungeteilte Zustimmung stoßen werden. Strittig dürfte insbesondere die zugrunde liegende These sein, daß Wachstumspolitik die beste Sozialpolitik ist. Konsensfähig erscheint mir jedoch eine Abwandlung des Konzepts dahingehend, in einem ersten Schritt allein den Kohäsionsfonds in dem obengenannten Sinne wachstumspolitisch zu reorganisieren und die anderen Strukturfonds mit ihren sozialpolitischen Zielsetzungen vorerst aufrechtzuerhalten. Bei der Suche nach einer erfolgreichen EU-Sozialpolitik sollte – wie in allen anderen Politikbereichen auch – nicht alle Karten auf ein Pferd gesetzt werden.

## Literatur

- Buchanan, J. M.* (1990): The Domain of Constitutional Economics, in: *Constitutional Political Economy* 1, S. 1–18.
- Eucken, W.* (1940/1989): *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, Berlin.
- Hannowsky, D. / Renner, A.* (1998): *Zur präferenzkonformen Ordnung Europas. Ordnungsgestaltung im Spannungsfeld von Einheit und Vielfalt*, Frankfurt.
- Homann, K. / Pies, I.* (1996): Sozialpolitik für den Markt, in: *I. Pies / M. Leschke* (Hrsg.): *James Buchanans konstitutionelle Ökonomik*, Tübingen, S. 203–239.
- Kolmar, M.* (1999): Politische Ökonomie des Sozialstaats im Zeichen der Globalisierung: Reformbedarf versus Durchsetzbarkeit, in diesem Band.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* (1993): *Europäische Gemeinschaft – Europäische Union. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen*. Bonn.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* (1998): *Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages*. Bonn.
- Schäfers, M.* (1995): *Die Kohäsionspolitik der Europäischen Gemeinschaft. Integrationspolitische Einordnung, Darstellung und Erfolgskontrolle*, Baden-Baden.
- Weidenfeld, W. / Wessels, W.* (Hrsg.) (1997): *Europa von A–Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, 6. Auflage, Bonn.



# **Der Stellenwert von Sozialpolitik in einer marktwirtschaftlichen Ordnung**

Von Joachim Wiemeyer

Dem Beitrag von Kolmar<sup>1</sup> liegt – dies zeigt seine Modell-Konzeptionierung – die Auffassung zugrunde, in einer marktwirtschaftlichen Ordnung sei es vor allem die Aufgabe der Sozialpolitik, eine Umverteilung von „Reich“ zu „Arm“ zu organisieren. Kolmar geht damit von einer populären Auffassung von „Sozialpolitik“ aus, die vor allem auch durch die politischen Auseinandersetzungen und den dort gebräuchlichen werthaltigen Begriffen, wie z. B. „Solidarität“ oder „soziale Gerechtigkeit“ geprägt wird. Hingegen ist sein politökonomisches Modell so konzipiert, daß er dort nicht die in der Öffentlichkeit gängigen Vorstellungen der am Gemeinwohl orientierten Politiker, die aufgrund unterschiedlicher Wertvorstellungen um die angemessene Konkretion von Gemeinwohl ringen, aufgreift. Vielmehr unterstellt er eine Dominanz des Eigeninteresses bestimmter Institutionen (EU-Kommission, Europäisches Parlament, EU-Ministerrat). In analoger Weise kann man aber auch die reale Funktion von Sozialpolitik in einer marktwirtschaftlichen Ordnung analysieren, um zu fragen, was jenseits verbreiteter Auffassungen die ordnungspolitische Grundkonzeption von Sozialpolitik in einer Marktwirtschaft ist.

## **A. Sozialpolitik im nationalen Kontext**

### **I. Soziale Sicherung aus mikroökonomischer Sicht**

Aus der Sicht einer Einzelperson gibt es ein strukturelles Grundproblem, das der Ausgangspunkt für Soziale Sicherung ist: Im Verhältnis zur Lebenszeit ist die Phase, in der Erwerbseinkommen durch Arbeit bezogen wird, immer erheblich kürzer. Für einen Durchschnittsbürger in einer marktwirtschaftlichen Ordnung, in der Arbeitseinkommen mehr als 80 % des Volkseinkommens ausmacht, besteht also das Problem, wesentliche Teile des in der Erwerbsphase erworbenen Einkommens auch auf Nichterwerbsphasen (Kindheit, Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit) zu verschieben, um das Erwerbseinkommen auf

---

<sup>1</sup> Kolmar (1999).

die gesamte Lebensdauer zu verteilen (*intertemporale Einkommensumverteilung*).<sup>2</sup> Weiterhin besteht die Herausforderung darin, für einen erhöhten Aufwand für Krankenbehandlung und Pflege vorzusorgen.

Dieser Durchschnittsbürger bzw. ein Durchschnittshaushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern trägt allein die gesamte Finanzierung der Sozialen Sicherung, ebenso ist er – abzüglich der Verwaltungskosten – alleiniger Empfänger der Sozialleistungen. Abgesehen von einem versicherungstechnischen Risikoausgleich gleichen sich im *Lebenszyklus* Leistungen und Gegenleistungen aus. Somit hat Sozialpolitik konzeptionell für die große Mehrheit der Bevölkerung nichts mit „Umverteilung“ zu tun. Sie sind weder Nettoempfänger von Umverteilungsleistungen noch Nettogeber für andere, die Leistungen empfangen.

Aus der Sicht der einzelnen Person stellt sich das Problem, daß in der ersten Lebensphase (Kindheit, Ausbildung) zunächst Einkommen benötigt wird, erst später aber Erwerbseinkommen anfällt. In rein individueller Sicht müßte jeder einzelne zunächst einen Kredit zur Finanzierung seines Lebensunterhalts aufnehmen, der dann in der Erwerbsphase wieder abzuzahlen wäre. Da die Kreditvergabe an Humankapital ohne weitere Sicherungen für Kreditgeber problematisch ist, weil sie die Kreditwürdigkeit nicht einschätzen können, liegt hier strukturelles Marktversagen vor, so daß für die erste Lebensphase eine staatlich organisierte Sicherung des Lebensunterhalts erforderlich ist, soweit er nicht von der Familie übernommen wird. Eine staatliche (Mit-)Finanzierung ist aus Gründen der Chancengerechtigkeit von Kindern verschiedener Familien angezeigt. Defizite bei der Humankapitalbildung haben für das ökonomische Wachstum negative Konsequenzen. Aufwendungen für Humankapital sind damit innerhalb einer marktwirtschaftlichen Ordnung konzeptionell (dies schließt nicht aus, daß die konkrete Ausgestaltung Ineffizienzen aufweist) langfristige, produktivitätsfördernde Investitionen. Um eine Unterinvestition zu vermeiden, ist also sinnvoll, daß es kollektive, staatlich organisierte Institutionen gibt, die die Risiken der Humankapitalinvestitionen tragen. Humankapitalaspekte nach der Kinder- und Jugendphase und dem Abschluß der Erstausbildung betreffen auch Maßnahmen der Arbeitsverwaltung, Personen durch Umschulung zu ermöglichen, ihr veraltetes, unzureichendes oder fehlqualifiziertes Humankapital zu erneuern und auszubauen.

In seiner Erwerbsphase muß der einzelne Erwerbstätige dann mit Teilen seines Erwerbseinkommens für Phasen erhöhter Aufwendungen (Pflegebedürftigkeit, Krankheit) sowie für Phasen vorübergehender oder dauerhafter Nichterwerbstätigkeit (Alter, Arbeitslosigkeit, Invalidität) vorsorgen. Das durchschnittliche Erwerbseinkommen eines Jahres steht nie vollständig für den Kon-

---

<sup>2</sup> Vgl. *Schreiber* (1971), S. 15 (erstmals 1955).

sum dieses Jahres zur Verfügung, sondern muß in großen Teilen für die Vorsorge verwandt werden. Dies ist völlig unabhängig davon, ob man durch private Ersparnis und den Erwerb von Sachvermögen (Haus- und Grundbesitz), durch Einzahlung in Privatversicherungen oder in Sozialversicherungen oder im Sinne traditionaler Gesellschaften innerfamiliär vorsorgt. Immer liegt eine hohe „Abgabe“ auf dem laufenden Erwerbseinkommen. Die Höhe dieser Abgabe hängt von folgenden Faktoren ab:

- Dauer der Nichterwerbsphasen im Leben (Ausbildungszeiten, Arbeitslosigkeit, Renteneintrittsalter, Lebensdauer).
- Angezieltes Niveau des Lebensstandards in Nichterwerbsphasen: Soll das Einkommen dort gleich hoch wie in Erwerbsphasen oder – und dann um wie viel – geringer sein?
- Kostenentwicklung im Bereich sozialer Dienste (Krankenbehandlung, Pflege). Hier stellt sich für den einzelnen die Frage, ob er neue technische Möglichkeiten nutzen möchte (medizinischer Fortschritt, z. B. Operationen am offenem Herzen, die es vor 30 Jahren noch nicht gab).
- Effizienz des Sicherungssystems: Welche Transaktionskosten fallen bei verschiedenen denkbaren Versicherungsformen, etwa staatlichen Sozialversicherungen, privaten Versicherungsunternehmen, privater Kapitalanlage etc. an?

Eine solche Betrachtung der Einzelpersonen/Haushalte kann deutlich machen, daß eine verbreitete Kritik am Sozialstaat, der in der Tat in den letzten Jahren immer größere Abgaben erforderte, nicht sachgerecht ist. Die sozialstaatlichen Kosten sind überwiegend gestiegen:

- a) Längere Ausbildungszeiten und erhöhter Aufwand für Humankapitalbildung (Erziehungsgeld, Recht auf Kindergartenplatz). Hier findet in Deutschland – wie in fast allen EU-Ländern – eine quantitative Desinvestition an Humankapital statt. Diese Aufwendungen sind offensichtlich zu gering.
- b) Früherer Renteneintritt und längere Lebenserwartung, sowie Zunahme der Zeiten von Arbeitslosigkeit für den statistischen Durchschnittsarbeitnehmer.
- c) Kostensteigerungen im Gesundheitswesen, um medizinischen Fortschritt zu nutzen.

Da diese Grundprobleme der Notwendigkeit intertemporaler Einkommensumschichtungen praktisch für alle Bürger identisch sind, liegt es nahe, dafür ein einheitliches gesellschaftliches institutionelles Arrangement zu treffen. Diese kollektiven Regelungen haben für individuelle Präferenzen (z. B. private Krankenzusatzversicherung, private Altersversorgung) Freiraum zu lassen.

## II. Das Versicherungsprinzip als marktnahe Organisationsform

Das sozialpolitische System der Bundesrepublik Deutschland ist in den 50er Jahren von marktwirtschaftlich ausgerichteten Ökonomen, vor allem von Wilfried Schreiber, konzipiert worden<sup>3</sup>, der vor der Rentenreform 1957 seine Vorstellungen auch dem Bundeskabinett vortragen konnte.<sup>4</sup> Der Marktwirtschaft entspricht das Tauschprinzip von Leistung und Gegenleistung, was für die Konzeption der Sozialen Sicherung bedeutet, daß sie nach dem Versicherungsprinzip aufzubauen ist. Nur derjenige erhält eine Leistung, der durch eigene Beitragszahlung langjährige Vorleistungen erbracht hat. Leistungsdauer und Leistungshöhe richten sich nach der Höhe der Vorleistungen. Da ein ähnlich gelagerter Sicherungsbedarf praktisch die gesamte Bevölkerung betrifft und nicht abgesicherte Personen dem Steuerzahler zur Last würden – so daß dann reine Umverteilung notwendig wäre – ist, gerade zur Vermeidung von Sozialpolitik im herkömmlichen Sinne, eine Versicherungspflicht notwendig. Da man den Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung als Lohnbestandteil (Kürzung des Bruttolohns) ansehen muß, weshalb Schreiber auch für seine marktkonforme Abschaffung plädiert hat<sup>5</sup>, weil damit dem Arbeitnehmer das tatsächliche Ausmaß seiner Produktivität optisch vorenthalten wird, stellt Soziale Sicherung in der Sozialversicherung konzeptionell die kollektive Selbsthilfe der Arbeitnehmer in einer Versichertengemeinschaft dar.

Makroökonomisch/realwirtschaftlich gilt, daß der gesamte Sozialaufwand immer aus dem laufenden Volkseinkommen bestritten werden muß.<sup>6</sup> Das Umlageverfahren der Sozialversicherung erhebt auf die Arbeitseinkommen eine Abgabe, um diese Einnahmen unmittelbar wiederum an die Empfänger (z. B. Rentner) auszuzahlen. Damit wird der realwirtschaftliche Zusammenhang (Konsumverzicht der heute Arbeitenden zugunsten des Konsums der nicht mehr oder noch nicht Arbeitenden) auch versicherungstechnisch unmittelbar hergestellt. Umlagefinanzierte Sozialversicherungssysteme haben sich in einer Vielzahl von fortgeschrittenen Industrieländern als Lösungsansatz zur Organisation intertemporaler Einkommensumverteilung durchgesetzt, wobei es Innovatoren (Deutschland) gegeben hat, deren Innovationen von anderen imitiert und für deren Situation angepaßt wurden.<sup>7</sup> In Deutschland, das im 20. Jahrhundert zwei Kriege, zwei Inflationen und eine Wiedervereinigung erfahren hat, wo in Krisenzeiten Rentenzahlungen und andere Sozialleistungen in ihrem

<sup>3</sup> Vgl. *Schreiber* (1971), S. 13–36.

<sup>4</sup> Vgl. *Löckenhoff* (1990), S. 27.

<sup>5</sup> Vgl. *Schreiber* (1971), S. 48 ff.

<sup>6</sup> Dies ist als sog. Mackenroth-Satz in die Theorie der Sozialpolitik eingegangen. Vgl. *Mackenroth* (1957).

<sup>7</sup> Vgl. zu einer theoretischen Aufbereitung der historischen Entwicklung im internationalen Vergleich: *Schmidt* (1988).

Realwert besser gesichert waren als private Ersparnisse, wird bei der staatlichen Pflichtversicherung ein höheres Leistungsniveau angestrebt als in Ländern ohne Währungsreformen im 20. Jahrhundert (Schweiz, USA).

Individuelle, in Konkurrenzbeziehungen stehende Privatversicherungen würden bei einem konstanten Versichertenbestand auch nach dem Umlageverfahren arbeiten, also die laufenden Einnahmen für die laufenden Ausgaben verwenden. Da einerseits bei manchen Versicherungen viele beitreten, während andere nur geringe Beitrittszahlen haben, sammeln die einen Überschüsse an, während andere vorher angesammelte Vermögensbestände abschmelzen müssen. Bei einer staatlichen Pflichtversicherung mit einem standardisierten Leistungsprogramm können die Kosten der Vermögensansammlung, Wettbewerbskosten (z. B. Vertriebs- und Werbungskosten), Kosten der Vermögensstransaktionen, Informationskosten der Marktintransparenz für die Versicherten, Informations- und Verwaltungskosten unterschiedlichster Versicherungsarrangements (z. B. für Ärzte, Krankenhäuser) usw. entfallen. Kapitalbildung innerhalb konkurrierender Privatversicherungen sind also gesamtwirtschaftliche Transaktionskosten des Wettbewerbsmodells.<sup>8</sup> In Rechnungen zwischen der Vorsorge in Sozialversicherungen und privaten Sicherungsformen werden fast immer problematische Vergleiche angestellt. Im Gegensatz zur Rentenversicherung finanzieren private Alterssicherungen z. B. keine Drogenlangfristtherapien mit Kosten von 100 000 DM oder mehr.

In der ökonomischen Diskussion wird gelegentlich unreflektiert per se unterstellt, daß staatliche Monopole (Sozialversicherungen) ineffizient sind, während privaten Versicherungsmärkten per se Effizienz unterstellt wird, ohne die realen Versicherungsmärkte zu untersuchen. Immerhin sind die meisten Ökonomen Anhänger eines staatlichen Monopols (Notenbank), weil bei einer Währung die Transaktionskosten am geringsten sind, statt mit F. A. v. Hayek für eine Entnationalisierung und Wettbewerbslösung für Geld einzutreten. Dieses Beispiel müßte immerhin die Hypothese zulassen, daß staatliche Sozialversicherungen gesamtwirtschaftlich effiziente institutionelle Arrangements sind. Dies würde vor allem dann gelten, wenn Sozialversicherungen – analog der Notenbank – von der Tagespolitik unabhängige Institutionen wären.<sup>9</sup>

Zwei Argumente, die von Anhängern des Kapitaldeckungsverfahrens – und damit von Wettbewerbsmodellen – vorgetragen werden, können nicht überzeugen: Zum einen soll mit Hilfe von Kapitalbildung das demographische Problem

---

<sup>8</sup> In den USA führt das marktwirtschaftliche Gesundheitswesen zu dem weltweit höchsten Pro-Kopf-Anteil, dem höchsten Anteil am BSP und den höchsten Verwaltungsausgaben, wobei 25 % der Bevölkerung nicht einmal versichert sind. Vgl. *Seidmann* (1993).

<sup>9</sup> Vgl. *Löckenhoff* (1990), S. 114 f., zu Schreibers Konzept der Entpolitisierung und Regelbindung der Sozialversicherung.

der Alterssicherung lösbar sein, zum anderen könne das Wachstum durch Kapitalbildung stimuliert werden. Da erstens der gesamte Euro-Raum durch eine negative natürliche Bevölkerungsentwicklung gekennzeichnet ist, können kapitalbildende Formen mit Anlagen im Euro-Raum auch keinen Schutz vor demographischen Veränderungen bieten. Anlagen außerhalb des Euro-Raums müssen aber erhebliche Wechselkursrisiken und höhere Anlagerisiken (emerging markets) in Kauf nehmen. Zweitens wird Wachstum vor allem durch erfolgreiche risikobehaftete Realkapitalinvestitionen erhöht. Der Sicherungsaspekt der Versicherungen steht aber im Widerspruch zur Risikokapitalbildung. Durch Substitutionsbeziehungen zu privater Ersparnis beim Übergang zu kapitalbildenden Verfahren sowie bei verschiedenen Formen der Anlage des Kapitals (Staatsschuldentitel, Konsumkredite) wären nur geringe Effekte auf die Realkapitalbildung denkbar. Wachstum hängt zudem von einer Vielzahl anderer Faktoren (Forschung, Humankapitalinvestitionen) ab. Außerdem muß man bedenken, daß die Einführung zusätzlicher kapitalbildender Sicherungsformen für den Durchschnittsverdiener die Alternative verschärft, zwischen Aufwendungen für Kinder und Altersvorsorge wählen zu müssen, was die Geburtenrate senken dürfte. Sinnvoller wäre es, wenn lediglich Kinderlose die in der Kindererziehung eingesparten Kosten zur Kapitalbildung verwenden müßten.<sup>10</sup>

### III. Sozialpolitik als Überwindung von Gefangendilemmata

Die Struktur des Gefangenendilemmas macht deutlich, daß es zwischen der Verfolgung unkoordinierter individueller Rationalität und kollektiver Rationalität Divergenzen gibt und es in bestimmten ökonomischen Konstellationen (z. B. Umweltproblematik) darauf ankommt, durch Koordination individuellen Verhaltens die individuelle Rationalität mit der kollektiven Rationalität zu harmonisieren, während in anderen Konstellationen (Wettbewerb) Dilemmastrukturen aufrechterhalten bleiben sollen (Kartellverbot). Der marktwirtschaftliche Wettbewerb kann dazu führen, daß Arbeitgeber durch eine Überforderung von Arbeitnehmern deren Gesundheit ruinieren (müssen). Insofern wären staatliche Arbeitssicherheitsvorschriften keine Umverteilung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, sondern ein Weg, gesellschaftliches Humankapital zu erhalten bzw. von Unternehmen ausgelöste externe Effekte (wenn Unternehmer nicht die Kosten für Krankenbehandlung und Frühverrentung bezahlen müssen) zu internalisieren.

---

<sup>10</sup> Vgl. ähnlich auch Sinn (1998).



#### IV. Sozialpolitik als reine Umverteilung

Wenn man das Sozialbudget der Bundesrepublik Deutschland heranzieht, wird der weitaus überwiegende Teil durch die Sozialversicherungen, Humankapitalinvestitionen sowie Aktivitäten zur Überwindung gesellschaftlich unerwünschter Gefangenendilemmata abgedeckt. Reine Umverteilung ist vor allem die Sozialhilfe<sup>11</sup>, die etwa einen Anteil von 5 % an den gesamten Sozialaufwendungen und 1,4 % am BSP ausmacht.<sup>12</sup> Bei der Umverteilung zur Armenversorgung ist zu berücksichtigen, daß eine solche Armenversorgung gesellschaftlich gesehen – wegen der Alternative Armutskriminalität – in Substitutionsbeziehungen zu privaten Aufwendungen zur Eigentumssicherung (Diebstahlsschutz, private Sicherungsdienste) sowie zu anderen öffentlichen Ausgaben (für Polizei, Justiz, Gefängnisse) steht.<sup>13</sup>

Im Standortwettbewerb um Direktinvestoren sind höhere Steuern als in anderen Standorten möglich, wenn für diese höhere Standortqualität bessere Leistungen (öffentliche Infrastruktur, gute staatliche Dienstleistungen, reichhaltiges Angebot gut qualifizierter Arbeitskräfte, Rechtssicherheit etc.) geboten werden. Da ein geringeres Ausmaß an Bettlern im Straßenbild, weniger Kleinkriminalität, politische und soziale Stabilität auch zu den positiven Standortfaktoren gehört, ist eine Umverteilung möglich und sinnvoll. Sie braucht nicht allein normativ (Art. 1 und 20 GG – Menschenwürde und Sozialstaat) begründet zu werden.

#### V. Schlußfolgerung

Eine marktwirtschaftlich konzipierte Sozialpolitik ist also vorrangig die Organisation intertemporaler Einkommensumverteilung, wesentlich auch die Investition in Humankapital sowie die Überwindung von unerwünschten Gefangenendilemmasituationen, nachrangig aber nur reine Umverteilung. Eine so konzipierte Sozialpolitik ist von Globalisierungsgefahren nicht betroffen, es sei denn, die verfehlt Auffassung von Sozialpolitik als Umverteilung würde sich gesellschaftlich durchsetzen, so daß es zur wachstumsschädlichen Minderung von Humankapitalinvestitionen kommt oder im Rahmen einer Privatisierung der intertemporalen Einkommensumverteilung sich gesamtwirtschaftlich (nicht im Sinne einzelwirtschaftlicher Rationalität von Banken und Versicherungen) wenig effiziente Lösungen durchsetzen würden.

---

<sup>11</sup> Vgl. ausführlicher zur Sozialhilfe: *Wiemeyer* (1998).

<sup>12</sup> Vgl. Die Bundesregierung (1998), S. 215.

<sup>13</sup> Während in Deutschland 1993 2,4 % der Männer langzeitarbeitslos und 0,3 % inhaftiert waren, waren in den USA 1 % langzeitarbeitslos, aber 1,8 % inhaftiert. Vgl. *Bosch* (1998), S. 238.

## B. Sozialpolitik im europäischen Kontext

Sozialpolitik im europäischen Rahmen<sup>14</sup> betrifft zum einen gemeinsame Rechtsregeln für den Wettbewerbsraum, um Gefangenendilemmaprobleme (z. B. Mindeststandards im Arbeitsschutz) vermeiden. Weitere Probleme erwachsen durch Wanderungsbewegungen von Arbeitnehmern zwischen verschiedenen Mitgliedsländern. Hier sind gegenseitige Anrechnungen von Sozialversicherungszeiten vorgesehen. Ein drittes Problem betrifft die Einkommensunterschiede innerhalb der Gemeinschaft, unterschiedliche Raten von Arbeitslosigkeit und Armut in einzelnen Gemeinschaftsländern. Im Vorfeld der vollständigen Liberalisierung des Binnenmarktes haben die Staaten mit einem Pro-Kopf-Einkommen unter dem EU-Durchschnitt die Förderung durch Strukturfonds durchgesetzt. Mit den Strukturfonds wird in Real- und Humankapital investiert, um damit auf marktkonforme Weise soziale Probleme zu lösen. Eine reine Umverteilung, etwa ein innereuropäischer Finanzausgleich, den die einzelnen Empfängerstaaten auch für konsumtive Ausgaben verwenden könnten, ist ausdrücklich nicht vorgesehen. Die Mittel für diese Aufwendungen sind nach oben hin strikt begrenzt, um die ökonomische Absorptionsfähigkeit der Empfängerländer nicht zu überfordern.

Innerhalb Europas gibt es damit Regelungen, die konzeptionell ordnungskonform darauf abzielen, bisher wenig leistungsfähige Regionen an die Wettbewerbsfähigkeit eines freien internationalen Wettbewerbs heranzuführen, nämlich eine leistungsfähige Infrastruktur zu schaffen und das komplementäre Humankapital bereitzustellen. Die Grundkonzeption der europäischen Sozialpolitik sieht marktwirtschaftskonform eine reine Umverteilung als wenig zielführend an, weil sie nicht auf dauerhafte, ursachenadäquate Problemlösungen abzielt.

Im Euro-Raum muß mit einer Zunahme regionaler Spezialisierung gerechnet werden. Solche Regionen können durch externe Schocks (z. B. weltwirtschaftliche Veränderungen) negativ betroffen werden, die die regionalen Anpassungsmöglichkeiten überfordern. Daher wird auch in Zukunft eine EU-Strukturpolitik (Erneuerung von Real- und Humankapital) erforderlich sein.

Indem im EU-Raum, vor allem auch nach Einführung der gemeinsamen Währung, die sozialstaatlichen Leistungen vergleichbarer werden, können durch den interinstitutionellen Wettbewerbsprozeß der EU-Länder Lernprozesse stattfinden. Der innereuropäische Wettbewerb kann somit als institutionelles Entdeckungsverfahren für die konkrete Ausgestaltung von Sozialsystem wirken. Faire innereuropäische Wettbewerbsprozesse setzen voraus, daß ein Land

---

<sup>14</sup> Vgl. Wiemeyer (1992).

bzw. ein Sozialsystem nicht Lasten in andere Ländern verlagern kann bzw. Leistungen für andere ohne Gegenleistungen erbringt (Internalisierung positiver wie negativer sozialer Externalitäten). Ein solcher Institutionenwettbewerb ist einer umfassenden ex ante Harmonisierung der EU-Sozialpolitik vorzuziehen.

### **C. Sozialpolitik in Entwicklungsländern im Zeitalter der Globalisierung**

Die Konzeptionierung von Sozialpolitik als Umverteilungspolitik ist vor allem auch vor dem Hintergrund von Entwicklungsländern problematisch, weil sie nicht dazu beiträgt, dort aus Null-Summen-Denken und -Konstellationen herauszufinden, um damit gesellschaftliche Positiv-Summen-Spiele zu installieren. Nach manchen liberalen ökonomischen Theorien müßten diese Staaten mit wenig Staatstätigkeit und nur einem rudimentären Sozialstaat im Globalisierungsprozeß einen Wettbewerbsvorsprung haben, weil sie nur geringe Abgabenbelastungen aufweisen.

Dabei wird aber erstens übersehen, daß es nicht nur auf den Umfang der Staatstätigkeit, sondern auf seine Effizienz ankommt. Zweitens weisen diese Staaten vor allem wegen zu geringer Sozialpolitik ein niedriges wirtschaftliches Leistungsniveau auf: Die Arbeitsfähigkeit unterernährter und ungebildeter Armer ist gering. Schlecht ernährte Kinder lernen schlecht bzw. Kinder der Armen erhalten keine ausreichende Schulbildung. Das volkswirtschaftliche Wachstumspotential wird nicht ausgeschöpft, weil die gesamtwirtschaftliche Investitionsrate, nämlich die für Humankapital, zu gering ist.

Ökonomisch gesehen kommt es also darauf an, das relativ reiche Bevölkerungsgruppen dort mehr Steuern zahlen, um das Bildungsniveau anzuheben, das Humankapital durch Sicherung des Existenzminimums und durch Basisgesundheitsdienste zu erhöhen. Durch die Bereitschaft zu höherer Steuerzahlung könnten wohlhabende Bevölkerungskreise die Rendite ihrer eigenen Kapitalanlagen erhöhen, wenn Infrastruktur und Humankapitalausstattung verbessert werden. In einem globalisierten Wettbewerb ist damit für Entwicklungsländer Sozialpolitik ein Instrument, um erfolgreich am globalen Wettbewerb teilzuhaben und von ihm profitieren zu können. In vielen Entwicklungsländern steht als Besteuerungsquelle mit dem Großgrundbesitz ein immobiler Faktor zur Verfügung. Politökonomisch kommt es also darauf an, die Kräfte der Zivilgesellschaft so zu stärken, daß sie die Reichen aus ihrem Gefangenendilemma herausführen und sie zu einer kollektiven Finanzierung von mehr Staatstätigkeit zu veranlassen, um die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote zu erhöhen.

## D. Schlußbemerkung

Eine angemessene Diskussion der Reform der Sozialpolitik im Zeitalter der Globalisierung erfordert historische Kenntnisse der Entwicklung sozialpolitischer Institutionen und ihrer näheren Ausgestaltung, um zu klären, zu welcher Problematik bestimmte Institutionen eine Lösung bieten sollten und welche Alternativen bei ihrer Einführung diskutiert wurden. Reformansätze können gefunden werden, wenn *reale* alternative institutionelle Arrangements miteinander verglichen werden. Institutionelle Reformen sind eher durch schrittweise Reformen nach dem Motto „Versuch und Irrtum“ einzuführen<sup>15</sup>, als aus sehr vereinfachten ökonomischen Modelllösungen Radikalreformen abzuleiten.

Obwohl in der öffentlichen Diskussion über Sozialpolitik häufig mit stark normativer Redeweise argumentiert wird, gibt es bei einer richtigen Betrachtung zwischen ökonomischer Effizienz und sozialer Gerechtigkeit keine gravierenden Gegensätze. Aus sozialetischer Sicht ist kollektive Selbsthilfe in der Gruppe der Sozialversicherten Fremdhilfe vorzuziehen. Ebenso hat eine temporäre Fremdhilfe bei Humankapitalinvestitionen Vorrang vor dauerhaften Transfers. Es ist immer erstrebenswert, daß Armutsgruppen aus einem Erwerbseinkommen ihren Lebensunterhalt bestreiten. Ein dauerhafter Empfang von Transfers ist sozialetisch problematisch, weil er das Selbstwertgefühl und die Eigeninitiative der Empfangenden herabsetzen kann und häufig mit Bevormundung der Hilfsempfänger verbunden ist. Dauerhafte Transfers sind sozialethisch nur erforderlich, wenn ein Transferempfänger nicht selbsthilfefähig ist (z. B. Behinderte).

## Literatur

- Bosch, G.* (1998): Ist Vollbeschäftigung nur auf Kosten des sozialen Gleichgewichts möglich?, in: *G. Bosch* (Hrsg.) (1998): *Zukunft der Erwerbsarbeit*, Frankfurt a. M., S. 217–245.
- Bundesregierung* (1998): *Sozialbericht 1997*, Bonn.
- Kolmar, M.* (1999): Politische Ökonomik des Sozialstaats im Zeichen der Globalisierung: Reformbedarf versus Durchsetzbarkeit, in diesem Band.
- Löckenhoff, E.* (1990): *Die Sozialpolitiklehre Wilfried Schreibers zur Gesetzlichen Rentenversicherung und Vermögensbildung*, Diss., Köln.
- Mackenroth, G.* (1957): Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: *E. Boettcher* (Hrsg.) (1957): *Sozialpolitik und Sozialreform*, Tübingen, S. 43–74.
- Schmidt, M. G.* (1988): *Sozialpolitik, Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Opladen.

---

<sup>15</sup> Vgl. *Sinn* (1998).

- Schreiber, W.* (1971): Zum System sozialer Sicherung, Köln.
- Seidmann, B.* (1993): Der Clinton-Vorschlag. Grundzüge einer Reform des Gesundheitswesens der Vereinigten Staaten, in: Soziale Sicherheit 42, S. 367–374.
- Sinn, H.-W.* (1998): Der Sozialstaat in der Zwickmühle, in: Handelsblatt 227 v. 24.11.98, S. 53.
- Wiemeyer, J.* (1992): Europäische Sozialpolitik, in: Wirtschaftliche Grundbildung, Der Verbraucher in der sozialen Marktwirtschaft, Heft 3, S. 17–25.
- Wiemeyer, J.* (1998): Spaltung der Gesellschaft? Strukturfragen im Sozialhilfebereich, in: A. Rauscher, (Hrsg.) (1998): Grundlagen des Sozialstaates, Köln, S. 65–100.



# **Kann – oder soll – das internationale Handelsrecht eine internationale Sozialordnung ersetzen?**

Von Hans-Michael Wolfgang und Wolfram Feuerhake

## **A. Einleitung**

Bei der Diskussion um die Schaffung einer internationalen Sozialordnung stellt sich zunächst die Frage, welche sozialen Standards durch eine solche globale Ordnung gewährleistet werden sollen. Die Festlegung auf bestimmte Standards birgt aufgrund der Komplexität multilateraler Beziehungen jedoch so große Probleme, daß man sich auf die unabdingbar erscheinenden Kernaspekte wird beschränken müssen.

Um diesen Kernbestand sozialer Standards weltweit durchsetzen zu können, bedarf es eines geeigneten Systems international anerkannter Rechtsnormen. Fraglich ist, inwieweit ein solches Rechtssystem gerade mit dem internationalen Handelsrecht zur Verfügung steht. Dabei verstehen wir das internationale Handelsrecht als das im Wirtschaftsvölkerrecht bestehende oder im Entstehen begriffene Regelungswerk, wie vor allem das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) bzw. die World Trade Organization (WTO).<sup>1</sup> Von entscheidender Bedeutung ist für die zu behandelnde Fragestellung, was durch die Instrumentarien des internationalen Handelsrechts im Bereich der Sozialstandards überhaupt erreicht werden kann und im Hinblick auf die fortschreitende Globalisierung der Weltwirtschaft erstrebenswert erscheint oder sogar unerlässlich sein wird.

Dabei ist jedoch die Tatsache zu berücksichtigen, daß je nach den gesellschaftlichen Gegebenheiten der beteiligten Staaten durchaus verschiedene Vorstellungen darüber bestehen können, welche Sozialstandards umsetzungsbedürftig sind und unter welchen Modalitäten ihre Gewährleistung durch das internationale Handelsrecht erfolgen soll. Besondere Schwierigkeiten können sich sowohl aus den zum Teil gravierenden Diskrepanzen von Politik-, Religions- und Kulturformen ergeben als auch aus gegensätzlichen wirtschaftlichen

---

<sup>1</sup> Vgl. *Pieper* (1998), S. 161.

Interessen und aus dem Aufeinandertreffen verschiedenartiger nationaler und internationaler Rechtsordnungen.

Der Schwerpunkt dieses Referats liegt in einer juristischen Betrachtung der Probleme, die sich aus der zugrundeliegenden Fragestellung ergeben, sowie einer Darstellung rechtlicher Möglichkeiten, diese Probleme zu bewältigen. Eine Betrachtung dieser Thematik unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten bleibt ganz im Sinne der Interdisziplinarität dieser Tagung den Korreferaten überlassen.

## **B. Der Inhalt einer internationalen Sozialordnung**

In internationalen Abkommen und Verträgen existiert eine kaum überschaubare Vielzahl von sozialen Rechten und Pflichten, welche von detaillierten Arbeitnehmerrechten bis hin zu elementaren Menschenrechten reichen. Die z. B. in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Europäischen Sozialcharta oder den Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation<sup>2</sup> enthaltenen Vereinbarungen weisen daher einen sehr unterschiedlichen Grad an Verbindlichkeit auf.<sup>3</sup>

Die Ursache für die unterschiedliche Verbindlichkeit dieser Sozialnormen liegt zum einen in den verschiedenen Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen der einzelnen Abkommen begründet und zum anderen in der Anzahl der diese Abkommen ratifizierenden Staaten. Die Entscheidung, ob einzelne Sozialnormen von den jeweiligen Staaten ratifiziert werden – und damit für diese verbindlich werden – hängt maßgeblich von ihren Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation des Staates ab. So können z. B. Regelungen bezüglich bestimmter Arbeitsbedingungen oder einer Mindestlohnvereinbarung, die in den Industriestaaten allgegenwärtig sind, die Entwicklungsländer vor wirtschaftlich unlösbare Aufgaben stellen.

Das erste und grundlegende Problem der Diskussion um die Festlegung von Sozialstandards im internationalen Handelsrecht besteht also darin, aus der Vielzahl denkbarer sozialer Regelungen einen Katalog von Mindestsozialstandards herauszustellen, deren Umsetzung nicht nur notwendig, sondern vor allem realisierbar erscheint.

---

<sup>2</sup> International Labour Organization (ILO).

<sup>3</sup> Vgl. *Sautter* (1998), S. 44.



## I. Welche Ziele sollen verwirklicht werden?

Ausgangspunkt für die Erstellung eines Katalogs von Sozialstandards sind die jeweiligen sozialen Gegebenheiten in den Gesellschaftsformen, von denen die Initiative ausgeht. Bisher waren es insbesondere die westlichen Industriestaaten, von denen entsprechende Überlegungen ausgingen.<sup>4</sup>

Es wäre freilich verfehlt und wohl auch anmaßend, wenn diese Staaten, in denen ein Großteil der fraglichen Sozialstandards schon seit Jahrzehnten etabliert ist, forderten, daß andere Staaten mit weniger ausgebauten Sozialsystemen diese Standards ohne wenn und aber übernehmen sollen. Dies wäre angesichts des weitaus geringeren volkswirtschaftlichen Produktionsniveaus der Entwicklungsländer schon faktisch undurchführbar.<sup>5</sup>

Daher ist es notwendig, daß sich die Forderung nach der Verankerung von Sozialstandards im internationalen Handelsrecht auf jene Aspekte beschränkt, deren juristisch-normativ rechtsverbindliche Festschreibung aufgrund ethisch-moralischer Überzeugungen unabdingbar erscheint, und deren notwendige Einhaltung gegenüber den Staaten mit andersartigen Sozialstrukturen gerade im Bezug auf deren bestehendes volkswirtschaftliches Produktivitätsniveau plausibel gemacht werden kann.

Nach weltweiter ethisch-moralischer Überzeugung ist die Notwendigkeit der Einhaltung fundamentaler Menschenrechte grundsätzlich anerkannt.<sup>6</sup> Diese Überzeugung manifestiert sich in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.<sup>7</sup> Als Resolution der UNO-Generalversammlung besitzt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte jedoch keine Rechtsverbindlichkeit.<sup>8</sup> Die programmatischen Inhalte dieser Erklärung haben allerdings inzwischen durch die UNO-Menschenrechtskonventionen, weitere regionale Menschenrechtskonventionen und eine Vielzahl nationaler Verfassungen, Gesetze und Gerichtsentscheidungen eine weitgehende, internationale Normierung erfahren, so daß heute von einer völkerrechtlichen Verbindlichkeit der – in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UNO enthaltenen – elementaren Menschenrechte ausgegangen werden kann.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Vgl. *Feld* (1996), S. 52.

<sup>5</sup> Vgl. *Sautter* (1998), S. 46 f.

<sup>6</sup> Vgl. *Stückelberger* (1996), S. 86 f.

<sup>7</sup> Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte wurde am 10.12.1948 von der Generalversammlung der United Nations Organization (UNO) ohne Gegenstimme – allerdings mit Stimmenthaltungen – angenommen; vgl. *Verdross/Simma* (1984), § 1234.

<sup>8</sup> Vgl. *Kimminich* (1997), S. 340.

<sup>9</sup> *Verdross/Simma* (1984), § 1234; vgl. auch *Seidl-Hohenveldern/Loibl* (1996), Rdnr. 1510 f.

Sofern Sozialstandards grundlegende Inhalte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte beinhalten, ist ihre rechtsverbindliche Normierung folglich aus juristischer Sicht als unerläßlich anzusehen.

Diese Voraussetzung erfüllen die sogenannten Kernarbeitsnormen, welche sich aus sieben Konventionen der ILO ergeben.<sup>10</sup> Zu diesen Kernarbeitsnormen gehören das Verbot von Zwangsarbeit (Nr. 29 und 105), das Mindestalter für Beschäftigung (Nr. 138), das Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (Nr. 111), das Verbot geschlechtsspezifischer Lohndiskriminierung (Nr. 100), sowie die Konventionen über Organisationsfreiheit (Nr. 87) und Tarifverhandlungsfreiheit (Nr. 98).<sup>11</sup> Jede dieser zentralen ILO-Konventionen betrifft den Schutz elementarer Menschenrechte am Arbeitsplatz.<sup>12</sup> Aus diesem Grund wurden die Kernarbeitsnormen auch von den Teilnehmern des Weltsozialgipfels, der 1995 in Kopenhagen stattfand, zu Menschenrechten erklärt.<sup>13</sup>

Darüber hinaus stellt sich auch der Einfluß der Kernarbeitsnormen auf das volkswirtschaftliche Produktionsniveau als gering dar. Die Inhalte der einzelnen Konventionen – wie z. B. das Verbot von Kinderarbeit – erlangen nur dadurch volkswirtschaftliche Bedeutung, daß durch die Nichteinhaltung der Konventionen seitens einiger Staaten gegenüber anderen Staaten ein Konkurrenzverhältnis bezüglich billigerer Arbeitskräfte besteht.<sup>14</sup> Wenn diese Kernarbeitsnormen aber international berücksichtigt werden, entfällt dieser Konkurrenzdruck.<sup>15</sup> Die sich aus einer international rechtsverbindlichen Festschreibung der Kernarbeitsnormen ergebenden Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung eines Staates sind folglich – wenn überhaupt – nur von geringer Bedeutung.<sup>16</sup>

Die Diskussion um die Etablierung von Sozialstandards im internationalen Handelsrecht ist somit im wesentlichen auf die Kernarbeitsnormen beschränkt.

---

<sup>10</sup> Vgl. *Adamy* (1994), S. 579; *Leicht* (1998), S. 174; *Reiterer* (1996), S. 400 f; *Stückelberger* (1996), S. 87.

<sup>11</sup> Teilweise werden darüber hinaus weitere ILO-Konventionen zu den Kernarbeitsnormen gezählt. Vgl. z. B. *Adamy* (1994), S. 578; *Brand/Hoffmann* (1994), S. 24.

<sup>12</sup> So basieren z. B. die ILO-Konventionen Nr. 111 und 100 auf dem Diskriminierungsverbot aus Art. 2 Abs. 1 und dem Recht auf gleichen Lohn aus Art. 23 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

<sup>13</sup> Vgl. *Scherrer/Greven/Frank* (1998), S. 16.

<sup>14</sup> Vgl. *Greven/Scherrer* (1997), S. 10.

<sup>15</sup> *Scherrer/Greven/Frank* (1998), S. 73.

<sup>16</sup> Vgl. *Greven/Scherrer* (1997), S. 10; *Leicht* (1998), S. 175; *Stückelberger* (1996), S. 92.

## II. Inwieweit sind soziale Standards bereits etabliert?

Bevor hinterfragt wird, ob und wie das internationale Handelsrecht die Durchsetzung der Kernarbeitsnormen gewährleisten kann, gilt es festzustellen, inwieweit Sozialstandards in bestehenden internationalen Abkommen bereits festgeschrieben sind und ob diese Abkommen eine wirksame Durchsetzung zumindest der Kernarbeitsnormen sicherstellen.

### *1. Soziale Aspekte in der WTO*

Die bedeutendste Institution des internationalen Handelsrechts wurde nach erfolgreichem Abschluß der Uruguay-Runde mit der Errichtung der WTO geschaffen. Die inzwischen 132 Mitgliedsstaaten zählende WTO fungiert als internationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit als verwaltendes und ausführendes Organ der in der Uruguay-Runde getroffenen Abkommen, sowie als Forum für zukünftige Verhandlungen auf multilateraler Ebene.<sup>17</sup> Zur Wahrung dieser Aufgaben verfügt die WTO über ein eigenständiges Streitbeilegungsverfahren und weitreichende Überwachungsmechanismen.<sup>18</sup> Demnach bietet die WTO in institutioneller und organisatorischer Hinsicht grundsätzlich einen geeigneten Rahmen, um soziale Mindeststandards durchzusetzen.

Aus diesem Grund wurde schon mehrfach versucht, elementare Arbeitnehmerrechte als Sozialklausel in der WTO zu verankern.<sup>19</sup> Dies ist jedoch bislang gescheitert. So erklärten sich die Teilnehmer der ersten WTO-Ministerkonferenz in Singapur im Dezember 1996 bezüglich einer Sozialklausel für nicht zuständig und verwiesen auf die Zuständigkeit der ILO.<sup>20</sup>

Lediglich die Bereitschaft zu einer engeren Zusammenarbeit mit der ILO wurde erklärt.<sup>21</sup> Die bisher einzige Regelung sozialer Mindeststandards innerhalb der WTO enthält Art. 20(e) des GATT-Übereinkommens, wonach Abwehrmaßnahmen gegen den Import von Produkten gestattet sind, die in Gefängnissen hergestellt wurden.<sup>22</sup>

Eine wirksame Durchsetzung der Kernarbeitsnormen wird somit zumindest heute noch nicht durch die WTO gewährleistet.

---

<sup>17</sup> Vgl. Hauser/Schanz (1995), S. 231; Jansen (1994), S. 334.

<sup>18</sup> Vgl. Stoll (1994), S. 258.

<sup>19</sup> Vgl. Berthold/Hilpert (1996), S. 596; Großmann/Koopmann (1994), S. 586; Scherrer/Greven/Frank (1998), S. 14 f.

<sup>20</sup> Greven/Scherrer (1997), S. 10; Leicht (1998), S. 176.

<sup>21</sup> Vgl. Piepel (1998), S. 65.

<sup>22</sup> Brand/Hoffmann (1994), S. 23; Großmann/Koopmann (1994), S. 585.

## 2. Sozialstandards in einzelnen Rohstoffabkommen

Auch in einigen internationalen Rohstoffabkommen werden die Vertragspartner verpflichtet, bei der Produktion der jeweiligen Rohstoffe „gerechte Arbeitsbedingungen“ zu gewährleisten.<sup>23</sup> Diese Regelungen sozialer Aspekte sind jedoch nicht nur in der Regel unzureichend konkretisiert, sondern auch unpraktikabel, da es an ausreichenden Kontroll- und Sanktionsmechanismen innerhalb dieser Abkommen fehlt.<sup>24</sup>

## 3. Das Regelwerk der ILO

Die zahlreichsten und weitreichendsten Sozialstandards finden sich in den 181 Konventionen der ILO, darunter auch die Kernarbeitsnormen. Mit Ausnahme der Konvention zum Mindestalter für Beschäftigung (Nr. 138), welche nur von 51 Staaten ratifiziert wurde, wurden zwar die grundlegenden sieben ILO-Konventionen von mehr als 110 Staaten ratifiziert,<sup>25</sup> jedoch reicht das Regelwerk der ILO nicht aus, um die tatsächliche Einhaltung dieser Kernarbeitsnormen auf internationaler Ebene wirksam zu gewährleisten.<sup>26</sup> Insbesondere stehen der ILO keine wirksamen, über Appelle und technische Unterstützung bei der Umsetzung der Sozialnormen hinausgehende Instrumentarien zur Verfügung, um die einzelnen Staaten durch Anreize oder Handelssanktionen zur Einhaltung der Konventionen zu veranlassen.<sup>27</sup> Die einzige Möglichkeit der ILO, Staaten zur Beachtung sozialer Mindeststandards zu veranlassen, besteht in der Ausnutzung moralischen Drucks bzw. des Forums der Öffentlichkeit, wobei die tatsächliche Einhaltung der Standards durch die Staaten letztendlich freiwillig erfolgt.<sup>28</sup>

Folglich kann auch die ILO eine wirksame Durchsetzung der Kernarbeitsnormen derzeit nicht sicherstellen.

## 4. Soziale Standards in unilateralen Abkommen

Auch unilaterale Abkommen beinhalten zum Teil weitreichende Kataloge von Sozialstandards. Zum Beispiel hat die Europäische Union mit Wirkung

---

<sup>23</sup> Vgl. z. B. Art. 49 des Internationalen Kakao-Übereinkommens von 1993, in: Amtsblatt der EG L 220/1 vom 07.08.1998 (98/489/EG).

<sup>24</sup> *Adamy* (1994), S. 581; *Brand/Hoffmann* (1994), S. 23.

<sup>25</sup> Vgl. *Scherrer/Greven/Frank* (1998), S. 16.

<sup>26</sup> *Adamy* (1994), S. 579.

<sup>27</sup> *Piepel* (1998), S. 66.

<sup>28</sup> *Adamy* (1996), S. 141; *Senti* (1997), S. 11; *Stückelberger* (1996), S. 94.

vom 01. Januar 1998 eine Sozialklausel in das Allgemeine Präferenzsystem eingeführt,<sup>29</sup> wonach sie sich verpflichtet, gegenüber Entwicklungsländern, die einige der Kernarbeitsnormen einhalten, Zollpräferenzen – und damit bessere Importbedingungen – einzuräumen.<sup>30</sup> Diese einseitige Verpflichtung der Europäischen Union zur Gewährung von Handelserleichterungen ist der Präferenzpolitik der USA vergleichbar, die jedoch stärker auf die Verweigerung entsprechender Handelserleichterungen bei Nichtbeachtung der Sozialstandards ausgerichtet ist.<sup>31</sup>

Ein solches Prinzip einseitiger Gewährung von Handelserleichterungen birgt jedoch eine Vielzahl von Problemen. Die ersten Probleme ergeben sich aus der Einseitigkeit der Vereinbarungen. So kann solchen Vereinbarungen schwerlich eine international verbindliche Rechtsgültigkeit beigemessen werden, die über die Legitimation eines Gesetzes hinausginge, welches von einem Staat für sein eigenes Hoheitsgebiet erlassen wurde.<sup>32</sup> Dies gilt insbesondere, zumal sowohl die Einräumung der Handelserleichterungen als auch die Einhaltung der Sozialstandards durch die möglicherweise begünstigten Staaten letztlich auf freiwilliger Basis erfolgen. Darüber hinaus besteht auch bei unilateralen Abkommen in der Regel das Problem, daß es an wirksamen Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen – abgesehen von dem Entzug der eingeräumten Präferenzen – fehlt. Auch ist fraglich, ob solche Abkommen nicht im Einzelfall gegen Grundprinzipien des GATT, wie z. B. die Prinzipien der Nicht-Diskriminierung, verstoßen.<sup>33</sup>

Demnach sind auch unilaterale Abkommen nicht geeignet, den Kernarbeitsstandards internationale Geltung zu verschaffen.

### 5. Durchsetzung sozialer Standards durch die FLO<sup>34</sup>

Weiterhin bemühen sich privatwirtschaftliche Organisationen um die Durchsetzung von Sozialstandards. Hervorzuheben sind hier besonders die der FLO angeschlossenen unabhängigen Organisationen wie TransFair-Deutschland. Diese Organisationen vergeben gegen eine produktbezogene Gebühr die Li-

---

<sup>29</sup> Zu den Inhalten der Sozialklausel im Allgemeinen Präferenzsystem (APS) vgl.: Amtsblatt der EG L 160/1 vom 04.06.1998 (98/1154/EG); sowie *Friedrich* (1995), S. 319.

<sup>30</sup> Vgl. *Hilpold* (1998), S. 96; *Piepel* (1998), S. 71.

<sup>31</sup> Vgl. *Großmann/Koopmann* (1994), S. 587.

<sup>32</sup> *Malanowski/Scherrer* (1996), S. 47.

<sup>33</sup> Vgl. *Hilpold* (1998), S. 96; *Grabitz/v. Bogdandy/Nettesheim* (1994), S. 6.

<sup>34</sup> Die Fair Labeling Organizations International (FLO) ist der organisatorische Zusammenschluß unabhängiger „Fair-Trade“-Organisationen wie z. B. TransFair (in Deutschland, Kanada, Italien, Japan, Luxemburg und den USA).

zenz für die Nutzung ihres Siegels (z. B. des TransFair-Symbols) an Unternehmen, die bei der Produktion soziale und ökologische Mindeststandards einhalten und dies einer ständigen Kontrolle zugänglich machen.<sup>35</sup>

Dabei gehen die sozialen Kriterien für die Lizenzerteilung z. B. bei der Bananenproduktion noch deutlich über die Kernarbeitsnormen hinaus.<sup>36</sup>

Ziel dieser Organisationen ist es, das Bewußtsein der Verbraucher für die Notwendigkeit der Einhaltung sozialer und ökologischer Mindeststandards zu wecken und diese dann zu einem vermehrten Kauf der entsprechend gekennzeichneten Produkte zu veranlassen.

So ergab eine europaweit durchgeführte Umfrage Anfang 1997 einen Bekanntheitsgrad des Fair-Trade von 29 % und z. B. bezüglich fair gehandelter Bananen eine Bereitschaft von 74 % der Konsumenten, diese auch bei einem gegenüber anderen Produkten leicht erhöhten Preis zu erwerben.<sup>37</sup>

In Anbetracht der zunehmenden Erfolge des privatrechtlichen Fair-Trade wurde inzwischen die Einführung eines von staatlichen oder internationalen Behörden ausgestellten, international gültigen Gütesiegels für Produkte aus Entwicklungsländern vorgeschlagen, bei deren Herstellung bestimmte Sozialstandards eingehalten wurden.<sup>38</sup>

Neben der Tatsache, daß es allein im Ermessen des Produzenten bzw. Anbieters liegt, ob er seine Produkte den Regeln des Fair-Trade unterwirft, besteht das Hauptproblem eines jeden derartigen Modells darin, daß Erfolg und Mißerfolg des Unterfangens allein vom Verbraucherverhalten abhängig ist.<sup>39</sup> Angesichts der je nach Produkt teilweise deutlich erhöhten Preise ist eine Bereitschaft des Verbrauchers, vorwiegend fair gehandelte Produkte zu kaufen, jedoch nicht zu erwarten.

Die Durchsetzung der den fundamentalen Menschenrechten gleichkommenen Kernarbeitsnormen allein vom Verbraucherverhalten abhängig zu machen, und diese somit gleichsam auf einen Marktwert zu reduzieren,<sup>40</sup> erscheint jedoch mehr als unbefriedigend. Weder die privatrechtlichen Regelungen des Fair-Trade noch behördlich erteilte Gütesiegel können der Einhaltung der Kernarbeitsnormen zu internationaler Rechtsverbindlichkeit verhelfen. Jedoch

---

<sup>35</sup> *TransFair* (Hrsg.) (1998), S. 4.

<sup>36</sup> Vgl. Auflistung der Standards in: *Misereor/Brot für die Welt* (Hrsg.) (1998), S. 6.

<sup>37</sup> European Commission, Directorate-General for Agriculture (DGVI) (1997): *The Common Agricultural Policy – Attitudes of EU Consumers To Fair Trade Bananas*.

<sup>38</sup> Vgl. *Brand/Hoffmann* (1994), S. 32; *Senti* (1997), S. 11.

<sup>39</sup> *Brand/Hoffmann* (1994), S. 32.

<sup>40</sup> *Senti* (1997), S. 11.

können diese Modelle einen positiven Anreiz zur Einhaltung der entsprechenden Sozialstandards geben.<sup>41</sup>

Auch Organisationen wie die FLO oder internationale Gütesiegel sind daher nicht geeignet, die Kernarbeitsstandards international wirksam durchzusetzen.

### **III. Zwischenresümee**

Das Ziel der Etablierung sozialer Standards im internationalen Handelsrecht besteht zunächst darin, den Kernarbeitsnormen internationale Gültigkeit zu verschaffen. Alle dargestellten Möglichkeiten sind nicht in der Lage, dieses Ziel zu verwirklichen.

Ursächlich hierfür sind im wesentlichen die unzureichende Regelung der Sozialstandards selbst oder der Möglichkeiten zu deren Durchsetzung in den einzelnen Abkommen, bzw. die mangelhafte Praktikabilität der Abkommen.

### **C. Die rechtlichen Möglichkeiten zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen**

Daß den Kernarbeitsnormen zu internationaler Anerkennung verholfen werden soll, ist weitgehend unbestritten. Uneinigkeit besteht jedoch darüber, in welchem Rahmen dies geschehen soll und inwieweit Kontrollen oder Sanktionsmöglichkeiten ihre Durchsetzung sicherstellen sollen. Im folgenden wird untersucht, welcher rechtlichen Instrumentarien es zu einer wirksamen Durchsetzung der Kernarbeitsnormen bedarf und in welchem Umfang das internationale Handelsrecht eben diese Instrumentarien bietet.

#### **I. Welche rechtlichen Instrumentarien sind notwendig?**

Aus juristisch-normativer Sicht sind internationale Sozialklauseln nur dann von Bedeutung, wenn sie eine rechtsverbindliche völkerrechtliche Verankerung erfahren haben. Um eine wirksame Durchsetzung internationaler Sozialstandards zu erreichen, bedarf es daher eines Systems verbindlicher, international anerkannter Rechtsnormen. Dieses System darf sich jedoch nicht auf bloße Absichtserklärungen beschränken, sondern muß neben einem umfassenden Kontrollapparat auch geeignete Mechanismen zur Durchsetzung der erklärten Zielsetzungen aufweisen.

---

<sup>41</sup> Piepel (1998), S. 72; Sautter (1998), S. 57; Stückelberger (1996), S. 96.



*1. Die rechtlichen Voraussetzungen  
für eine internationale Legitimation der Kernarbeitsnormen*

Eine weltweite Einhaltung der Kernarbeitsnormen kann nur erreicht werden, wenn alle Staaten die Anerkennung dieser Normen erklären und zur Einhaltung ihrer Erklärung auch rechtlich verpflichtet sind. Sollen Erwartungen an das Verhalten einzelner Staaten – z. B. die Umsetzung politischer Forderungen – auf internationaler Ebene verbindlich festgelegt werden, so bedarf es einer völkerrechtlichen Regelung.<sup>42</sup> Völkerrechtliche Regelungen können vor allem aus internationalem Gewohnheitsrecht oder durch den Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages entstehen.

Die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht ist jedoch mit einem langwierigen und schwerfälligen Entwicklungsprozeß verbunden, da als Voraussetzung eine dauerhafte einheitliche Übung der fraglichen Verhaltensweisen vorliegen muß, die wiederum von der Überzeugung getragen sein muß, zu diesem Verhalten rechtlich verpflichtet zu sein.<sup>43</sup> Bezüglich der Kernarbeitsnormen kann jedoch zumindest aus der Sicht der Mehrheit der Staaten zur Zeit weder von einer dauerhaften einheitlichen Übung – im Sinne tatsächlicher Einhaltung dieser Verhaltensweisen – gesprochen werden, noch kann angenommen werden, daß sich die Mehrheit der Staaten zur Einhaltung der Kernarbeitsnormen rechtlich verpflichtet fühlt. Daher ist das Völkergewohnheitsrecht ungeeignet, die Einhaltung der Kernarbeitsnormen international verbindlich festzulegen.

Am wirksamsten kann die Durchsetzung internationaler Regelungen durch den Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages erreicht werden, bei dessen Zustandekommen die beteiligten Staaten als handelnde Akteure auftreten, wobei diese die Interessen ihrer jeweiligen Bevölkerung – bzw. einzelner Bevölkerungsschichten – wahrnehmen. Zur rechtlichen Verpflichtung einer Mehrzahl von Staaten bedarf es dabei eines multilateralen Vertragsschlusses.<sup>44</sup> Die völkerrechtliche Verpflichtung der einzelnen Signatarstaaten zur Einhaltung der vereinbarten Verhaltensweisen ergibt sich dann nicht nur aus dem Vertragsschluß selbst – bzw. aus dem Beitritt eines Staates zu einem bestehenden multilateralen Vertrag –, sondern auch aus dem Umstand, daß jeder dieser Staaten an den Vertragsverhandlungen selbst und unmittelbar beteiligt war, und so zu einer größtmöglichen Objektivierung des Vertragsinhaltes beitragen konnte. Dadurch kann insbesondere der bei der Diskussion um die Kernarbeitsnormen häufig angeführten Befürchtung entgegnet werden, daß die Ein-

---

<sup>42</sup> Vgl. Herdegen (1995), § 2, Rdnr. 3.

<sup>43</sup> Vgl. Ipsen (1990), § 16, Rdnr. 2 f.; Kimminich (1997), S. 219; Seidl-Hohenveldern (1997), Rdnr. 467; Verdross/Simma (1984), §§ 556, 560.

<sup>44</sup> Vgl. Berthold/Hilpert (1996), S. 601; Kimminich (1997), S. 228.



bindung sozialer Mindeststandards seitens der Industriestaaten zu protektionistischen Zwecken mißbraucht werde.<sup>45</sup>

Eine rechtliche Verpflichtung zur Einhaltung der Kernarbeitsnormen setzt demnach den Abschluß eines diesbezüglichen multilateralen Vertrages voraus.

## *2. Der organisatorische und institutionelle Rahmen für eine wirksame Durchsetzung der Kernarbeitsnormen*

Eine bloße rechtliche Verpflichtung reicht jedoch nicht immer aus, um auch die tatsächliche Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen zu gewährleisten. Auch in internationalen Verträgen festgehaltene Vereinbarungen werden häufig – gerade aufgrund entgegenstehender wirtschaftlicher Interessen – unterlaufen. Daher erfordert eine dauerhafte internationale Zusammenarbeit die Einrichtung von Organen, die für die Überwachung des jeweiligen Bereichs zuständig sind.<sup>46</sup>

Mindestvoraussetzung einer Gewähr dafür, daß die Inhalte internationaler Verträge auch eingehalten werden, ist die Befugnis eines solchen Organes, z. B. durch die Einholung von Auskünften und Erstellung von Berichten die beteiligten Staaten zu kontrollieren.<sup>47</sup> Voraussetzung für eine dahingehende Befugnis internationaler Organe ist die Zuerkennung einer eigenen Völkerrechtspersönlichkeit, was dadurch geschieht, daß die einzelnen Staaten zugunsten der internationalen Organisation bezüglich ihres Aufgabenbereichs auf die Ausübung eines Teils ihrer souveränen hoheitlichen Rechte verzichten.<sup>48</sup> Zur Überwachung des internationalen Arbeits- und Sozialrechts wurde die ILO als eine solche internationale Organisation eingerichtet.<sup>49</sup> Ihre Befugnisse bestehen im wesentlichen darin, Verstöße gegen die ILO-Konventionen eingehend zu untersuchen und die betreffenden Staaten durch die Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse unter Druck zu setzen.<sup>50</sup>

Unter Umständen kann jedoch auch die Feststellung einer Vertragsverletzung durch eine internationale Organisation als Druckmittel noch unzureichend sein. Ist dies der Fall, so bedarf es einer Möglichkeit, durch positive oder auch negative Sanktionen die Einhaltung der Vereinbarungen attraktiv zu machen, bzw. sogar zu erzwingen. Ob bereits Anreize das geeignete Mittel darstellen

---

<sup>45</sup> Vgl. *Piepel* (1998), S. 69.

<sup>46</sup> Vgl. *Seidl-Hohenveldern/Loibl* (1996), Rdnr. 0102.

<sup>47</sup> Vgl. *Verdross/Simma* (1984), § 871.

<sup>48</sup> Vgl. *Seidl-Hohenveldern/Loibl* (1996), Rdnr. 0106.

<sup>49</sup> Vgl. *Ipsen* (1990), § 27, Rdnr. 4; *Verdross/Simma* (1984), § 872.

<sup>50</sup> *Sautter* (1998), S. 51.

oder ob auch Strafmaßnahmen erforderlich sind, hängt einerseits von praktischen Erwägungen ab, andererseits aber auch von dem Stellenwert der jeweiligen Vereinbarung.

Aus praktischen Erwägungen kann sich die Notwendigkeit ergeben, einer internationalen Organisation die Möglichkeit der Verhängung negativer Sanktionen einzuräumen. Wenn ein Staat konkreten internationalen Vertragsinhalten (z. B. im Bereich der Arbeitnehmerrechte) zugestimmt und diese Inhalte bereits in nationales Recht umgesetzt hat und dennoch die tatsächliche Einhaltung dieser Normen aus wirtschaftlichen Interessen bewußt nicht gewährleistet oder sogar verhindert, laufen positive Anreize häufig ins Leere, während bereits die Androhung negativer Sanktionen in der Regel ausreicht, um den betreffenden Staat zu der gewünschten Änderung seines Verhaltens zu veranlassen.<sup>51</sup>

Weiterhin kann sich aus dem Stellenwert einer internationalen Vertragsvereinbarung das Erfordernis erweisen, einer Vertragsverletzung mit negativen Sanktionen zu begegnen. Je höher ein zu schützendes Rechtsgut in der internationalen Rechtsordnung einzustufen ist, desto wirksamer müssen die Maßnahmen sein, die zu seinem Schutz ergriffen werden können. Daher erscheint es kaum begründbar, den Kernarbeitsnormen, welche den fundamentalen Menschenrechten gleichzusetzen sind, den „Schutz“ negativer Sanktionen zu verwehren, der z. B. in Fragen des Umweltschutzes anerkannt wird.<sup>52</sup>

Zur wirksamen Durchsetzbarkeit der Kernarbeitsnormen bedarf es folglich eines multilateralen Vertrages, in welchem eine internationale Organisation mit eigener Völkerrechtspersönlichkeit mit der Überwachung der Vertragsinhalte betraut wird. Dieser internationalen Organisation müssen neben umfassenden Kontrollmöglichkeiten sowohl positive als auch negative Sanktionsmöglichkeiten zur erfolgreichen Ausübung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen.

## II. Welche Möglichkeiten bietet das internationale Handelsrecht?

Fraglich ist, ob das internationale Handelsrecht geeignet ist, eine wirksame Durchsetzung der Kernarbeitsnormen zu gewährleisten. Dies ist der Fall, wenn eine internationale Organisation des Wirtschaftsvölkerrechts einen entsprechenden organisatorischen und institutionellen Rahmen bietet und dieser Organisation hinreichende Durchsetzungsmöglichkeiten, von der Kontrolle der Umsetzung bis hin zur Sanktionierung von Zuwiderhandlungen, zur Verfügung stehen.

---

<sup>51</sup> Vgl. *Piepel* (1998), S. 68 und 70 mit Beispielen aus dem asiatischen Raum; sowie *Sautter* (1998), S. 57 f.

<sup>52</sup> Vgl. *Piepel* (1998), S. 69 f.; *Stückelberger* (1996), S. 94 f.; bezüglich der Verletzung von Menschenrechten siehe *Verdross/Simma* (1984), § 1343.

*1. Der organisatorische und institutionelle Rahmen*

Durch den Abschluß des multilateralen Übereinkommens zur Errichtung der WTO wurde eine internationale Organisation mit eigener Völkerrechtspersönlichkeit geschaffen.<sup>53</sup> Das Hauptziel der WTO besteht in der Sicherung eines gemeinsamen institutionellen Rahmens für die neue Weltwirtschaftsordnung.<sup>54</sup> Dieses Ziel wird vor allem dadurch erreicht, daß die WTO die Durchsetzung und Funktion aller im Zusammenhang mit der Uruguay-Runde verhandelten Übereinkommen<sup>55</sup> – und damit der wichtigsten Übereinkommen des internationalen Handelsrechts – durch eine gemeinsame Verwaltung dieser Übereinkommen erleichtert.<sup>56</sup>

Weiterhin schafft die WTO einen neuen Rahmen für die internationale Kooperation in wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Fragen.<sup>57</sup> So enthält Art. III:2 Satz 2 des Übereinkommens eine Öffnungsklausel, nach der auch solche Sachbereiche im Rahmen der WTO verhandelt und umgesetzt werden können, die über die bisherigen Regelungen hinausgehen.<sup>58</sup> Folglich kann grundsätzlich auch die Etablierung der Kernarbeitsnormen im internationalen Handelsrecht im Rahmen der WTO verhandelt und umgesetzt werden.

Eine weitere wesentliche Aufgabe der WTO besteht in der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, deren Aufgabenbereiche mit denen der WTO im Zusammenhang stehen.<sup>59</sup> Hierdurch soll eine größtmögliche Kohärenz der weltweiten Wirtschaftspolitik erreicht werden.<sup>60</sup> Die Tatsache, daß die WTO in institutioneller Hinsicht auf die gleiche Ebene wie z. B. der IWF und die Weltbank gestellt wurde, unterstützt diese Aufgabe.<sup>61</sup>

Auch im Hinblick auf eine internationale Durchsetzung der Kernarbeitsnormen ist eine solche enge Zusammenarbeit internationaler Organisationen von entscheidender Bedeutung, um z. B. die Strukturanpassungsprogramme des

---

<sup>53</sup> Vgl. *Hauser/Schanz* (1995), S. 56; *Ipsen/Halter* (1994), S. 719.

<sup>54</sup> Vgl. *Seidl-Hohenveldern/Loibl* (1996), Rdnr. 3002a.

<sup>55</sup> Insbesondere sind dies die folgenden multilateralen Übereinkommen: das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen 1994 (GATT, gemeinsam mit zwölf weiteren multilateralen Abkommen zum internationalen Warenhandel in Annex 1A des Übereinkommens zur Errichtung der WTO), das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS, in Annex 1B) und das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS, in Annex 1C).

<sup>56</sup> Vgl. *Herdegen* (1995), § 7, Rdnr. 13; *Ipsen/Halter* (1994), S. 719.

<sup>57</sup> *Oppermann/Beise* (1994), S. 196.

<sup>58</sup> *Stoll* (1994), S. 258.

<sup>59</sup> *Oppermann* (1995), S. 922.

<sup>60</sup> *Ipsen/Halter* (1994), S. 719; *Oppermann/Beise* (1994), S. 196.

<sup>61</sup> Vgl. *Ipsen/Halter* (1994), S. 719.

IWF und der Weltbank bezüglich ihrer sozialen Auswirkungen zu analysieren und um sie ggf. zu modifizieren.<sup>62</sup>

Somit besteht mit der WTO eine internationale Organisation des internationalen Handelsrechts, die in institutioneller und organisatorischer Hinsicht einen geeigneten Rahmen zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen bietet.

## *2. Die Instrumentarien der WTO zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen im internationalen Handelsrecht*

Das internationale Handelsrecht kann eine weltweite Sozialordnung jedoch nur dann „ersetzen“, wenn seine Instrumentarien ausreichen, um eine wirksame Durchsetzung zumindest der Kernarbeitsnormen sicherzustellen.

Im Rahmen der WTO stehen verschiedene Instrumentarien zur Durchsetzung der in den einzelnen Abkommen enthaltenen Ziele zur Verfügung. Dabei steht die Politik positiver Anreize grundsätzlich im Vordergrund. So gewährleisten insbesondere die Grundsätze der Reziprozität<sup>63</sup> und der Nichtdiskriminierung<sup>64</sup>, daß die durch die einzelnen Abkommen erzielten Handelserleichterungen allen WTO-Mitgliedstaaten gleichermaßen zugute kommen. Darüber hinaus enthält das Regelwerk der WTO Sonderregelungen zugunsten der Entwicklungsländer<sup>65</sup> und ermöglicht hierdurch und durch sogenannte waiver<sup>66</sup> die Setzung weiterer positiver Anreize zur Durchsetzung und Erreichung bestimmter Vereinbarungen auch in besonderen Einzelfällen.

Zur Überwachung und Sicherstellung der Durchführung der einzelnen Übereinkommen stehen der WTO mit der Vereinbarung über die Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten<sup>67</sup> und dem Mechanismus zur Über-

---

<sup>62</sup> Vgl. *Adamy* (1994), S. 584.

<sup>63</sup> Nach dem Grundsatz der Reziprozität sollen die gewährten Handelsvorteile und Zugeständnisse der Mitglieder untereinander im Gleichgewicht bleiben, so daß etwaigen Vorteilen eines Staates gleichwertige Zugeständnisse der anderen Mitgliedstaaten gegenüber zu stellen sind; vgl. *Herdegen* (1995), § 7, Rdnr. 22.

<sup>64</sup> Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung findet seinen Niederschlag in zwei Grundprinzipien des GATT: in dem Prinzip der Meistbegünstigung aus Art. I, wonach alle auch nur gegenüber einem Mitgliedstaat zugesicherten Handelsvorteile gleichzeitig allen anderen Mitgliedstaaten gegenüber gewährt werden müssen und in dem Prinzip der Inländerbehandlung aus Art. III des GATT; vgl. im Einzelnen: *Hauser/Schanz* (1995), S. 11 f.

<sup>65</sup> Zu den Sonderregelungen für Entwicklungsländer: *Hauser/Schanz* (1995), S. 26 f.

<sup>66</sup> Waiver sind Ausnahmegenehmigungen auf der Grundlage des Art. XXV Abs. 5 des GATT-Vertrages.

<sup>67</sup> *Dispute Settlement Understanding* (DSU), in Annex 2.

prüfung der Handelspolitik<sup>68</sup> zwei eigenständige Übereinkommen zur Verfügung, aus denen sich die Möglichkeit zur Ergreifung verschiedener Maßnahmen eröffnet.<sup>69</sup>

Der TPRM sieht vor, daß über die Umsetzung der dem WTO-Übereinkommen eingegliederten (Handels-)Abkommen durch die einzelnen Mitgliedstaaten in regelmäßigen Abständen<sup>70</sup> ein Bericht des Mitgliedstaates selbst und ein Bericht des WTO-Sekretariats erstellt werden, welche der Ministerkonferenz der WTO zur Diskussion und Beurteilung vorgelegt werden.<sup>71</sup> Durch dieses Verfahren wird der WTO die Aufsicht über die nationalen Handelspolitiken der Mitgliedstaaten – und über deren Umsetzung der einzelnen Übereinkommen – ermöglicht.<sup>72</sup> Die erforderliche Überwachung der Durchsetzung der Kernarbeitsstandards durch die WTO wäre somit gewährleistet.

Weitreichendere Möglichkeiten der Einflußnahme auf Mitgliedstaaten, die den Verpflichtungen aus den getroffenen Übereinkommen nicht nachkommen, bzw. gegen diese Abkommen verstoßen, bietet das neue Streitbeilegungsverfahren der WTO.

Grundsätzlich können und sollen Handelskonflikte unter den Mitgliedstaaten möglichst durch bilaterale Verhandlungen der Streitparteien gelöst werden.<sup>73</sup> Führen diese Verhandlungen jedoch zu keinem Ergebnis und beschuldigt einer der streitenden Mitgliedstaaten den anderen eines Vertragsverstoßes, so erfolgt die Einberufung eines Panels durch das Verwaltungsorgan des Streitbeilegungsverfahrens<sup>74</sup>, ohne daß der beschuldigte Staat dies verhindern kann.<sup>75</sup>

Die nach eingehenden Untersuchungen<sup>76</sup> des Panels erlassenen Berichte und Entscheidungen können nur noch durch einstimmige Entscheidung abgelehnt werden.<sup>77</sup> Die einzige Möglichkeit für einen beschuldigten Staat, die Entschei-

---

<sup>68</sup> Trade Policy Review Mechanism (TPRM), in Annex 3.

<sup>69</sup> Vgl. *Oppermann* (1995), S. 924.

<sup>70</sup> Alle zwei, vier bzw. sechs Jahre, je nach den Anteilen des betreffenden Staates am Welthandel.

<sup>71</sup> Vgl. *Hauser/Schanz* (1995), S. 234 f.; *Stoll* (1994), S. 278.

<sup>72</sup> Vgl. *Ipsen/Halter* (1994), S. 722.

<sup>73</sup> *Großmann/Koopmann/Michaelowa* (1994), S. 264; *Hauser/Schanz* (1995), S. 237 f.

<sup>74</sup> Das zentrale Verwaltungsorgan des Streitbeilegungsverfahrens ist der Dispute Settlement Body (DSB), dessen Aufgaben vom Allgemeinen WTO-Rat wahrgenommen werden.

<sup>75</sup> Vgl. *Großmann/Koopmann/Michaelowa* (1994), S. 264; *Oppermann/Beise* (1994), S. 197.

<sup>76</sup> Zu den weitreichenden Untersuchungsbefugnissen des Panels siehe: *Stoll* (1994), S. 274.

<sup>77</sup> *Conrad* (1998), S. 271.

dungen oder Berichte des Panels anzufechten, besteht in der Berufung vor dem „Standing Appellate Body“<sup>78</sup>, dessen Entscheidung ebenfalls nur einstimmig abgelehnt werden kann.<sup>79</sup> Der endgültigen Entscheidung des DSB hat der beschuldigte Staat dergestalt Folge zu leisten, daß er die in dem Bericht ausgesprochenen Empfehlungen umsetzt.<sup>80</sup> Kommt er dieser Verpflichtung nicht nach, so kann der Antragssteller Entschädigungen verlangen, oder – falls diesbezüglich keine Einigung zwischen den Streitparteien erzielt wird – die dem Vertragsverstoß der Gegenseite entsprechenden eigenen Vertragspflichten (und unter engen Voraussetzungen auch Konzessionen aus anderen Verträgen) nach Genehmigung des DSB suspendieren.<sup>81</sup> Auch die Genehmigung solcher Sanktionsmaßnahmen durch den DSB kann nur einstimmig verweigert werden.<sup>82</sup> Die negativen Sanktionen können insbesondere in der teilweisen Suspendierung grundlegender Prinzipien des GATT bestehen, wie z. B. den Prinzipien der Meistbegünstigung und der Inländergleichbehandlung als den beiden Ausprägungen des Nichtdiskriminierungsgebots, bestimmten Zollvereinbarungen, Subventionsvereinbarungen oder Regelungen des Marktzugangs.<sup>83</sup>

Mit dem neuen Streitbeilegungsverfahren der WTO können Vertragsverstöße folglich mit weitreichenden negativen Sanktionen geahndet werden, wodurch ein wirksamer Schutz der einzelnen Vertragsinhalte gewährleistet wird, zumal die Sanktionen im Gegensatz zum bisherigen Streitbeilegungsverfahren auch gegen den Willen des gegen einen Vertrag verstoßenden Staates durchgesetzt werden können.<sup>84</sup>

Mit dem TPRM-Verfahren und dem neuen Streitbeilegungsverfahren sind demnach wirksame Kontrollmöglichkeiten und Maßnahmen zur Durchsetzung multilateraler Übereinkommen – und somit auch eines etwaigen Übereinkommens über die Kernarbeitsnormen – im internationalen Handelsrecht gegeben.

### III. Zwischenresümee

Die rechtlichen und faktischen Sanktionen, die sich aus einer Verletzung von Vertragsverpflichtungen des Wirtschaftsvölkerrechts ergeben können, be-

---

<sup>78</sup> Stoll (1994), S. 275.

<sup>79</sup> Großmann/Koopmann/Michaelowa (1994), S. 264; Oppermann/Beise (1994), S. 197.

<sup>80</sup> Vgl. Stoll (1994), S. 275 f.

<sup>81</sup> Großmann/Koopmann/Michaelowa (1994), S. 264; Hauser/Schanz (1995), S. 241.

<sup>82</sup> Hauser/Schanz (1995), S. 241; Stoll (1994), S. 276.

<sup>83</sup> Zu den einzelnen Regelungen des GATT 1994 siehe: Hauser/Schanz (1995).

<sup>84</sup> Vgl. Conrad (1998), S. 272.

inhalten wirksame Maßnahmen zur Sicherung völkerrechtskonformen Verhaltens einzelner Staaten.<sup>85</sup>

Die Abhängigkeit eines einzelnen Staates von seiner wirtschaftlichen Gesamtsituation hat sich in der Vergangenheit oft gezeigt. Solange ein Staat nicht volkswirtschaftlich autark ist, besteht daher die Möglichkeit, durch die Nutzung internationaler Wirtschaftsübereinkommen auch solche Standpunkte zu beeinflussen, die nicht unmittelbar mit der Volkswirtschaft zusammenhängen.

Das internationale Handelsrecht bietet hierzu nicht nur die erforderlichen Instrumentarien, sondern mit der WTO auch den geeigneten organisatorischen und institutionellen Rahmen.

Folglich ist eine weltweite Durchsetzung der Kernarbeitsnormen durch das internationale Handelsrecht, insbesondere durch die Nutzung der Kompetenzen der WTO, grundsätzlich denkbar.

## **D. Zu erwartende Schwierigkeiten bei der Durchsetzung sozialer Standards durch das internationale Handelsrecht**

Das Hauptproblem der Etablierung von Kernarbeitsnormen im internationalen Handelsrecht liegt jedoch in den damit verbundenen Schwierigkeiten, die sich aus den divergierenden Gesellschaftsformen und Wirtschaftsinteressen der beteiligten Staaten, sowie aus dem Aufeinandertreffen verschiedenartiger Rechtsordnungen auf nationaler und internationaler Ebene ergeben. Im Rahmen dieses Beitrags kann vom Umfang her weder eine eingehende Erläuterung der zu erwartenden Schwierigkeiten erfolgen, noch kann eine ausführliche Beurteilung der einzelnen Problematiken und etwaiger Lösungsansätze vorgenommen werden. Insbesondere die Probleme, die sich aus kollidierenden wirtschaftlichen Interessen ergeben, werden von den Autoren nicht aus ökonomischer Sichtweise analysiert, sondern sollen lediglich im Gesamtzusammenhang aus der rechtlichen Betrachtungsweise genannt werden. Deshalb soll im folgenden eine rein exemplarische Darstellung besonderer Problematiken den Umfang der zu erwartenden Schwierigkeiten verdeutlichen.

### **I. Konflikte aufgrund der divergierenden Gesellschaftsformen**

Erste Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der Kernarbeitsnormen können sich bereits aus den Konflikten ergeben, die aus den divergierenden Gesellschaftsformen resultieren. Dabei können politische, religiöse und kulturelle Be-

---

<sup>85</sup> Herdegen (1995), § 2, Rdnr. 3.



sonderheiten der einzelnen Staaten ebenso bedeutsam sein wie die jeweiligen allgemeinen Lebensbedingungen.

An politischen Gegebenheiten kann die internationale Durchsetzung der Kernarbeitsnormen z. B. dadurch scheitern, daß es einer Regierung an den verwaltungsmäßigen und rechtspolitischen Kompetenzen zur Umsetzung der Normen fehlt.<sup>86</sup> Diesem Problem kann jedoch schon durch die beratende und technische Unterstützung der ILO begegnet werden. Entscheidend für die mangelnde Durchsetzung von Sozialstandards dürfte eher sein, daß den betreffenden Regierungen der nötige Wille fehlt. Teilweise kann dies mit Sicherheit darauf zurückgeführt werden, daß in einigen Ländern den sozialen Aspekten allgemein nur eine geringe Bedeutung zugemessen wird.<sup>87</sup> Zum Teil wird die Einführung sozialer Standards jedoch auch bewußt aus politischen Gründen verhindert. So stoßen insbesondere jene Kernarbeitsnormen, die sich auf gewerkschaftliche Rechte beziehen, bei autoritären Regierungsformen auf strikte Ablehnung, da unter Umständen berechtigterweise befürchtet wird, aus Gewerkschaften könne eine ernstzunehmende – und möglicherweise auch international unterstützte – politische Opposition entstehen.<sup>88</sup> Derartige politisch begründete Schwierigkeiten dürfen jedoch nicht als Hinderungsgrund für die Etablierung der Kernarbeitsnormen im internationalen Handelsrecht anerkannt werden, denn gerade politische Ignoranz und Unterdrückung stehen in krassem Widerspruch zu den Grundwerten der den Menschenrechten gleichkommenden Kernarbeitsnormen und sind somit aus völkerrechtlicher Sicht eher die Motivation zur internationalen Durchsetzung derselben.

Auf religiös und kulturell bedingte Schwierigkeiten können z. B. die Verbote der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf und der geschlechtsspezifischen Lohndiskriminierung in islamischen Staaten, oder auch gewerkschaftsrechtliche Sozialstandards und das Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf im Zusammenhang mit dem indischen Kastenwesen stoßen. Die Kernarbeitsnormen von den religiösen und kulturellen Besonderheiten eines Landes abhängig zu machen, würde jedoch so große Möglichkeiten politischen Ermessens und subjektiver Überprüfungsaufgaben eröffnen, daß schon die Kontrollmechanismen der ILO obsolet wären.<sup>89</sup> Jedenfalls stellen diese Schwierigkeiten keine spezifischen Probleme der Integrierung sozialer Standards in das internationale Handelsrecht dar.

Schließlich können Schwierigkeiten aus den allgemeinen Lebensbedingungen einzelner Staaten resultieren. Besonders deutlich wird dies am Beispiel der

---

<sup>86</sup> *Piepel* (1998), S. 67; *Sautter* (1998), S. 51.

<sup>87</sup> Vgl. *Piepel* (1998), S. 67 f. mit Beispielen aus dem asiatischen Raum.

<sup>88</sup> Vgl. *Brand/Hoffmann* (1994), S. 28; *Greven/Scherrer* (1997), S. 10.

<sup>89</sup> Vgl. *Adamy* (1994), S. 583.



Kinderarbeit. So kann die Durchsetzung der Konvention über das Mindestalter für Beschäftigung unter Umständen genau das Gegenteil von dem angestrebten Ziel bewirken. Beispielsweise kann ein Verbot von Kinderarbeit in vielen Entwicklungsländern sogar zum Wegfall des Hauptverdienstes ganzer Familien führen, was die vorherrschende Armut nur vergrößern würde.<sup>90</sup> Als weitere Folge kann dann nicht ausgeschlossen werden, daß eben die zu schützenden Kinder in Ermangelung anderer Alternativen z. B. zur Prostitution gezwungen werden.<sup>91</sup> Diesem allerdings nicht zu vernachlässigenden Problem können jedoch im wesentlichen drei Aspekte entgegen gehalten werden.

Zum einen kann gerade in den drohenden Prozeß der Verarmung mit entwicklungspolitischen Maßnahmen hilfreich eingegriffen werden, was durch eine Regelung des Problems der Kinderarbeit in keiner Weise beeinträchtigt würde. Weiterhin sind derart gravierende Folgen eben nur dann zu befürchten, wenn das generelle Verbot von Kinderarbeit nicht international durchgesetzt wird, sondern durch die Beibehaltung der Kinderarbeit in einzelnen Staaten ein Konkurrenzverhältnis aufgrund der billigen Arbeitskräfte entsteht.<sup>92</sup> Eine strikte Einhaltung des Verbots der Kinderarbeit kann aber im besonderen Maße durch die zum Teil gravierenden Sanktionsmaßnahmen des internationalen Handelsrechts erreicht werden. Darüber hinaus kann durch die positiv wirkenden Konzessionen ein erheblicher Anreiz zur Abschaffung der Kinderarbeit gegeben werden. Dennoch können die genannten Probleme bei der Durchsetzung des langfristigen Ziels der internationalen Ächtung von Kinderarbeit zumindest kurzfristig auftreten.<sup>93</sup> Aufgrund der Tatsache, daß die Dauer dieser Problematik absehbar ist, besteht jedoch die Möglichkeit, den schlimmsten Folgen durch Subventionen und Zollpräferenzen zu begegnen. Folglich kann gerade durch das internationale Handelsrecht das Auftreten der dargestellten Probleme wenn nicht vermieden, so doch zumindest stark eingedämmt werden.

## II. Kollidierende wirtschaftliche Interessen

Aus den kollidierenden Wirtschaftsinteressen der einzelnen Staaten ergeben sich die zahlreichsten und wohl gravierendsten Schwierigkeiten, von denen hier nur einige angesprochen werden können.

Besonders deutlich werden die gegensätzlichen Wirtschaftsinteressen von Befürwortern und Gegnern einer Verankerung der Kernarbeitsnormen im internationalen Handelsrecht in der Diskussion um Sozialdumping und Protek-

---

<sup>90</sup> Vgl. *Brand/Hoffmann* (1994), S. 29; *Reiterer* (1996), S. 401.

<sup>91</sup> *Feld* (1996), S. 63.

<sup>92</sup> Vgl. *Greven/Scherrer* (1997), S. 10; *Malanowski/Scherrer* (1996), S. 31 f.

<sup>93</sup> Vgl. *Feld* (1996), S. 63.

tionismus. Die Befürworter, also vor allem die Industriestaaten, sehen in der Nichteinhaltung sozialer Mindeststandards unfaire Handelspraktiken in der Form des Sozialdumpings<sup>94</sup>, denen mit den Instrumentarien des internationalen Handelsrechts begegnet werden muß. Dem wird entgegengehalten, daß es sich angesichts des großen Potentials kostengünstiger Arbeitskräfte um eine regional und gesellschaftlich bedingte Besonderheit handelt, und damit um einen komparativen Kostenvorteil, der eben nicht von den Dumping-Vorschriften des GATT erfaßt wird.<sup>95</sup> Tatsächlich ist es kaum nachweisbar, daß die Nichteinhaltung sozialer Mindeststandards eine im Sinne des GATT<sup>96</sup> unfaire Handelspraxis darstellt.<sup>97</sup> Lediglich bei krassen Mißachtungen dieser Standards, die bewußt eingesetzt werden, um eigene Marktvorteile zu sichern, kann ein Fall des Sozialdumpings angenommen werden.

Vor allem von den Entwicklungsländern wird demgegenüber der Vorwurf erhoben, daß die Industriestaaten die Einführung sozialer Mindeststandards in das internationale Handelsrecht zu einem neuen Protektionismus mißbrauchen wollen, um die auf rein komparativen Kostenvorteilen beruhende Konkurrenzfähigkeit von Exportprodukten der Entwicklungsländer zu beschränken.<sup>98</sup> In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf die Erfahrungen mit handelspolitischen Maßnahmen der USA hingewiesen.<sup>99</sup> Die Gefahr eines neuen Protektionismus ist nicht zu unterschätzen.<sup>100</sup> Aus diesem Grund muß ein Verfahren, aus welchem sich die Möglichkeit handelsrechtlicher Sanktionen zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen ergibt, möglichst multilateral angelegt sein, um durch eine größtmögliche Objektivität einen protektionistischen Mißbrauch von Sanktionen auszuschließen.<sup>101</sup> Hierzu bietet das internationale Handelsrecht mit der WTO den geeigneten Rahmen.

So gegensätzlich die dargestellten Auffassungen sind, so nahe liegt die für beide Seiten tragbare Lösung. Durch die Instrumentarien des internationalen Handelsrechts kann nicht nur ein neuer Protektionismus weitgehend ausgeschlossen werden, sondern es kann auch den wenigen Fällen „echten“ Sozialdumpings wirksam begegnet werden. Von entscheidender Bedeutung ist dabei, daß – gerade unter Berücksichtigung der minimalen Auswirkungen inter-

<sup>94</sup> Vgl. *Brand/Hoffmann* (1994), S. 24; *Greven/Scherrer* (1997), S. 10.

<sup>95</sup> Vgl. *Brand/Hoffmann* (1994), S. 26.

<sup>96</sup> Eine unfaire Handelspraxis und damit Dumping im Sinne des GATT liegt nach Art. VI des GATT 1994 nur dann vor, wenn ein Handelsgut zu einem niedrigeren Exportpreis angeboten wird, als er in dem Herstellerland selbst erzielt werden kann; vgl. *Hauser/Schanz* (1995), S. 76 f.

<sup>97</sup> Vgl. *OECD* (Hrsg.) (1996), S. 30 bis 38.

<sup>98</sup> Vgl. *Adamy* (1994), S. 577; *Brand/Hoffmann* (1994), S. 25.

<sup>99</sup> Vgl. *Greven/Scherrer* (1997), S. 10; sowie *Brand/Hoffmann* (1994), S. 24 f.

<sup>100</sup> *Feld* (1996), S. 62; *Sautter* (1998), S. 50.

<sup>101</sup> Vgl. *Adamy* (1996), S. 142; *Piepel* (1998), S. 69; *Hilpold* (1998), S. 97.

national gültiger Kernarbeitsstandards auf volkswirtschaftliche Abläufe – eine internationale Durchsetzung dieser elementaren Menschenrechte nicht nur erforderlich, sondern vor allem auch durchführbar erscheint.

Daß gegensätzliche wirtschaftliche Interessen nicht nur im Rahmen eines „Nord-Süd-Konfliktes“ bestehen, zeigt sich an der Uneinigkeit der Industriestaaten<sup>102</sup> und an der Tatsache, daß sich der Internationale Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) einschließlich der Vertreter aus Entwicklungsländern die Durchsetzung sozialer Standards zu einer vorrangigen Aufgabe gemacht hat.<sup>103</sup> Der eigentliche Dissens besteht demnach nicht zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, sondern zwischen Arbeit und Kapital.<sup>104</sup> Sowohl ein protektionistischer Mißbrauch sozialer Standards als auch eine wettbewerbsverzerrende Untergrabung derselben zur Erlangung von Wettbewerbsvorteilen ist aus diesem Grund durch die multinationalen Unternehmen noch am wahrscheinlichsten. Da diese international tätigen Unternehmen rund ein Drittel des gesamten privatwirtschaftlichen Produktivvermögens ausmachen,<sup>105</sup> ist diese Gefahr nicht zu unterschätzen. Auch um die Einflußmöglichkeiten der multinationalen Unternehmen auf die Durchsetzung der Kernarbeitsnormen zu verringern, bedarf es einer international gültigen Reglementierung. So könnten z. B. die in der WTO vorhandenen Regeln zu Direktinvestitionen um einen für diese Unternehmen verbindlichen Verhaltenskodex erweitert werden.<sup>106</sup>

### III. Konflikte zwischen internationalen und nationalen Rechtsordnungen

Schließlich können sich auch Konflikte aus dem Aufeinandertreffen verschiedenartiger Rechtsordnungen ergeben.

Vielseitige Probleme bergen z. B. die Umsetzungsprozesse internationaler Übereinkommen in nationales Recht, sowie die rechtliche Zusammenarbeit einer internationalen Organisation mit nationalen Verwaltungsträgern im Rahmen von Kontroll- und Durchsetzungsmaßnahmen. In diesen Bereichen auftauchende Schwierigkeiten sind jedoch grundsätzlicher Natur und beruhen nicht auf den Besonderheiten der Festlegung von Kernarbeitsnormen im internationalen Handelsrecht.

Anders verhält es sich mit dem Einwand, daß die internationale Durchsetzung sozialer Standards die Souveränität der Nationalstaaten verletzen kann,

---

<sup>102</sup> Vgl. *Adamy* (1994), S. 577.

<sup>103</sup> *Greven/Scherrer* (1997), S. 10.

<sup>104</sup> *Malanowski/Scherrer* (1996), S. 46.

<sup>105</sup> *Adamy* (1994), S. 578.

<sup>106</sup> Vgl. *Greven/Scherrer* (1997), S. 10.

sofern diese nicht zu einer Änderung ihrer innerstaatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie des Arbeitsrechts bereit sind. Diesem Vorwurf kann nur entgegnet werden, wenn ausschließlich die Durchsetzung der Kernarbeitsnormen – die bereits weitgehende internationale Anerkennung gefunden haben – angestrebt wird, und wenn diese Durchsetzung in möglichst multilateralen Verhandlungen erfolgt.<sup>107</sup> Bei einer Einbringung der Kernarbeitsnormen in die multilateralen Übereinkommen des Wirtschaftsvölkerrechts würde folglich auch der Souveränität einzelner Staaten weitestgehend Rechnung getragen.

#### IV. Zwischenresümee

Der Verankerung der Kernarbeitsnormen im internationalen Handelsrecht stehen vielfältige Schwierigkeiten entgegen. Ein Großteil der dargestellten Konflikte stellt sich bei näherer Betrachtung allerdings als vergleichsweise unbedeutend dar und basiert hauptsächlich auf nur zum Teil begründeten Befürchtungen oder einem aus den Erfahrungen der Vergangenheit resultierenden Mißtrauen.

Keinesfalls jedoch bergen die zu erwartenden Schwierigkeiten für die Völkergemeinschaft unlösbare Probleme.

#### E. Zusammenfassung und Ausblick

Alle bisherigen Versuche, die Frage sozialer Mindeststandards in das internationale Handelsrecht einzugliedern, sind gescheitert. Ursächlich hierfür war vor allem der allerdings verständliche Widerstand der Entwicklungsländer, welche in der Durchsetzung sozialer Standards einen protektionistischen Versuch der Industriestaaten sahen, komparative Kostenvorteile auszugleichen. Um trotz der bestehenden Vorbehalte soziale Standards auf internationaler Ebene durchsetzen zu können, müssen im wesentlichen drei Voraussetzungen erfüllt sein.

Erstens muß sich die Diskussion um soziale Standards – zumindest vorerst – auf solche Sozialstandards beschränken, die einerseits eine größtmögliche internationale Akzeptanz bereits besitzen und andererseits – sofern sie auch tatsächlich international eingehalten werden – nur von geringer volkswirtschaftlicher Bedeutung sind. Diese Voraussetzungen erfüllen die Kernarbeitsnormen der ILO.

---

<sup>107</sup> Vgl. hierzu *Malanowski/Scherrer* (1996), S. 43 f.

Zweitens muß sowohl die Möglichkeit protektionistischen Mißbrauchs weitgehend ausgeschlossen werden als auch die Souveränität der Nationalstaaten gewahrt bleiben. Beides kann das internationale Handelsrecht mit der multilateralen Ebene der WTO hinreichend gewährleisten.

Drittens erfordert eine tatsächliche Umsetzung und Einhaltung der Kernarbeitsstandards eine internationale Organisation mit eigener Völkerrechtspersönlichkeit, der ausreichende Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen zur Verfügung stehen. Auch dieses Erfordernis erfüllt das internationale Handelsrecht durch die mit allen notwendigen Instrumentarien ausgestattete WTO.

Der dennoch häufig vorgebrachte Einwand gegen die Normierung von Sozialstandards im internationalen Handelsrecht, daß zur Erreichung nicht handelspolitischer Ziele keine Handelssanktionen eingesetzt werden dürften, ist aus der Perspektive eines liberalen und humanistisch ausgerichteten Welthandels insofern zweifelhaft, als es ökonomisch unbegründet und ethisch nicht vertretbar wäre, den menschenrechtsgleichen Kernarbeitsnormen den Schutz internationaler Handelssanktionen zu verwehren, während keinesfalls höherrangige Rechte wie der Schutz der Umwelt oder geistiger Eigentumsrechte diesen Schutz genießen.<sup>108</sup>

Sicherlich wäre eine Verankerung der Kernarbeitsnormen im Regelwerk der WTO der weitreichendste Schritt im Vergleich zu anderen diskutierten Vorschlägen – wie z. B. der alleinigen Zuständigkeit der ILO, einer weitgehend privatrechtlichen Regelung<sup>109</sup> oder dem vom Internationalen Bund freier Gewerkschaften eingebrachten Konzept des wechselseitigen Zusammenwirkens von ILO und WTO.<sup>110</sup> In Anbetracht der letztendlich unzulänglichen Wirksamkeit reiner Reputationsmechanismen, der größtenteils unvollkommenen Rechtsverbindlichkeit und der teilweise mangelnden Praktikabilität der anderen Lösungsansätze erscheint eine Verankerung der Kernarbeitsnormen innerhalb der WTO jedoch trotz aller vorgebrachten Kritiken auch der erfolgversprechendste Weg zu einer internationalen Durchsetzung dieser Normen zu sein.<sup>111</sup>

Insofern kann tatsächlich angenommen werden, daß das internationale Handelsrecht eine globale Sozialordnung zwar nicht gänzlich, zumindest aber hinsichtlich der internationalen Durchsetzung der Kernarbeitsnormen ersetzen kann und in Ermangelung anderer erfolgversprechender Konzepte auch ersetzen sollte.

---

<sup>108</sup> Vgl. Piepel (1998), S. 69 f.; Stückelberger (1996), S. 94 f.

<sup>109</sup> Z. B. im Rahmen der bereits dargestellten Möglichkeiten der FLO.

<sup>110</sup> Vgl. zu diesem Vorschlag: *Adamy* (1994), S. 581 f; *Scherrer/Greven/Frank* (1998), S. 18 f.

<sup>111</sup> Vgl. auch *Scherrer/Greven/Frank* (1998), S. 266 f.

Darüber hinaus kann eine Vielzahl weiterer Maßnahmen und Projekte zu einer Verbesserung internationaler Sozialstandards beitragen. Hierzu gehören insbesondere die Arbeit der ILO, die mit weiterreichenden Befugnissen ausgestattet werden sollte und unilaterale und bilaterale Übereinkommen, sofern sie mit den Grundregeln des GATT vereinbar sind. Weiterhin zählen hierzu die Weiterführung des Konzeptes der FLO und etwaiger internationaler Gütesiegel, die Fortentwicklung im Bereich entwicklungspolitischer Zusammenarbeit und eine engere Zusammenarbeit aller internationalen Organisationen, deren Aufgabenbereiche mit der Frage der Sozialstandards im Zusammenhang stehen.

## Literatur

- Adamy, W.* (1994): Internationaler Handel und Sozialstandards, in: *Wirtschaftsdienst*, 1994/XI, S. 577 f.
- Adamy, W.* (1996): Verteidigung und Durchsetzung sozialer Standards durch die Handelspolitik?, in: *E. Kantzenbach / O. Mayer.* (Hrsg.) (1996): *Von der internationalen Handels- zur Wettbewerbsordnung*, Baden-Baden, S. 133 f.
- Berthold, N. / Hilpert, J.* (1996): Umwelt- und Sozialklauseln: Gefahr für den Freihandel?, in: *Wirtschaftsdienst* 1996/XI, S. 596 f.
- Brand, D. / Hoffmann, R.* (1994): „Sozial-Dumping oder Protektionismus?“ – Zur Kontroverse über eine Sozialklausel im internationalen Handelssystem, in: *ifo Schnelldienst* 25–26/1994, S. 23 f.
- Conrad, C. A.* (1998): Antidumping nach der Uruguay-Runde, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 24, Heft 3, S. 261 f.
- Feld, L.* (1996): Sozialstandards und die Welthandelsordnung, in: *Aussenwirtschaft* 51, S. 51 f.
- Friedrich, K.* (1995): Allgemeine EG-Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, Ein Meilenstein des Zollrechts, in: *Recht der internationalen Wirtschaft (RIW)* 1995, S. 315 f.
- Grabitz, E. / v. Bogdandy, A. / Nettesheim, M.* (1994): *Europäisches Aussenwirtschaftsrecht*, München.
- Greven, T. / Scherrer, C.* (1997): Millionen Kinder arbeiten nach wie vor als Quasi-Sklaven, Die Debatte um Sozialklauseln im Welthandel: ein Nord-Süd-Konflikt?, in: *Frankfurter Rundschau* vom 04.07.1997, S. 10.
- Großmann, H. / Koopmann, G.* (1994): Sozialstandards für den internationalen Handel?, in: *Wirtschaftsdienst* 1994/XI, S. 585 f.
- Großmann, H. / Koopmann, G. / Michaelowa, A.* (1994): Die neue Welthandelsorganisation: Schrittmacher für den Welthandel?, in: *Wirtschaftsdienst* 1994/V, S. 256 f.
- Hauser, H. / Schanz, K.-U.* (1995): *Das neue GATT, Die Welthandelsordnung nach Abschluß der Uruguay-Runde*, München.
- Herdegen, M.* (1995): *Internationales Wirtschaftsrecht*, 2. Auflage, München.

- Hilpold, P.* (1998): Die Fortentwicklung der WTO-Ordnung, in: *Recht der internationalen Wirtschaft* (RIW) 1998, S. 90 f.
- Ipsen, K.* (1990): *Völkerrecht*, 3. Auflage, München.
- Ipsen, K. / Haltern, U. R.* (1994): Rule of Law in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen: Die Welthandelsorganisation, in: *Recht der internationalen Wirtschaft* (RIW) 1994, S. 717 f.
- Jansen, B.* (1994): Die neue Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO), in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* (EuZW) 1994, S. 333 f.
- Kimminich, O.* (1997): *Einführung in das Völkerrecht*, 6. Auflage, Tübingen.
- Leicht, M.* (1998): Trade Policy and Human Rights, in: *Intereconomics* July/August 1998, S. 171 f.
- Malanowski, N. / Scherrer, C.* (1996): *Internationale Handelsvereinbarungen und Sozialstandards*, Düsseldorf.
- MISEREOR / Brot für die Welt (Hrsg.) (1998): *TransFair-Bananen*, Materialien für Bildungsarbeit und Aktionen, Aachen.
- OECD (Hrsg.) (1996): *Trade, Employment And Labour Standards, A study of core worker's rights and international trade*, Paris.
- Oppermann, T.* (1995): Die Europäische Gemeinschaft und Union in der Welthandelsorganisation (WTO), in: *Recht der internationalen Wirtschaft* (RIW) 1995, S. 919 f.
- Oppermann, T. / Beise, M.* (1994): Die neue Welthandelsorganisation – ein stabiles Regelwerk für weltweiten Freihandel?, in: *Europa-Archiv Folge 7/1994*, S. 195 f.
- Piepel, K.* (1998): Soziale Mindeststandards im globalen Wettbewerb – die Rolle von ILO und WTO, in: *R. Eschenburg / M. Dabrowski* (Hrsg.) (1998): *Konsequenzen der Globalisierung, Ökonomische Perspektiven für Lateinamerika und Europa*, Münster, S. 63 f.
- Pieper, S. U.* (1998): Bestand und Entwicklungstendenzen der wirtschaftsvölkerrechtlichen Rahmenordnung, in: *R. Eschenburg / M. Dabrowski* (Hrsg.) (1998): *Konsequenzen der Globalisierung, Ökonomische Perspektiven für Lateinamerika und Europa*, Münster, S. 153 f.
- Reiterer, M.* (1996): Die erste Ministerkonferenz der WTO: der Weg nach Singapur, in: *Aussenwirtschaft* 51, S. 383 f.
- Sautter, H.* (1998): Institutionen als Objekt und als Rahmenbedingung des globalen Wettbewerbs – zur Problematik von Umwelt- und Sozialstandards, in: *R. Eschenburg / M. Dabrowski* (Hrsg.) (1998): *Konsequenzen der Globalisierung, Ökonomische Perspektiven für Lateinamerika und Europa*, Münster, S. 41 f.
- Scherrer, C. / Greven, T. / Frank, V.* (1998): *Sozialklauseln, Arbeiterrechte im Welt-handel*, Münster.
- Seidl-Hohenveldern, I.* (1997): *Völkerrecht*, 9. Auflage, Köln.
- Seidl-Hohenveldern, I. / Loibl, G.* (1996): *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften*, 6. Auflage, Köln.
- Senti, M.* (1997): „Social labeling“: Alternative zur Sozialklausel, Neue Wege zur Durchsetzung besserer Arbeitsbedingungen, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 15.08.1997, S. 11.

- Stoll, P.-T.* (1994): Die WTO: Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung, in: Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 1994, S. 240 f.
- Stückelberger, C.* (1996): Sozialklauseln im internationalen Handel, Wirtschaftsethische Kriterien, in: Aussenwirtschaft 51, S. 75 f.
- TransFair (Hrsg.) (1998): Extra-Blatt, Nachrichten aus dem Fairen Handel 1/1998, Köln.
- Verdross, A. / Simma, B.* (1984): Universelles Völkerrecht, 3. Auflage, Berlin.



# **Befrachtung des Handelsrechts mit soziaethischen Zielen?**

Von Christian Kirchner

## **A. Einführende Bemerkungen**

Die Autoren behandeln in ihrem Beitrag ein Doppelproblem, nämlich 1. ob es sinnvoll ist, einen Kernbestand sozialer Standards durchzusetzen, und 2. ob das internationale Handelsrecht ein geeignetes System international anerkannter Rechtsnormen darstellt, um diesen Kernbestand sozialer Standards international durchzusetzen. Sie gehen davon aus, daß es eine Pluralität von Vorstellungen darüber gibt, welche Sozialstandards umsetzungsbedürftig seien und unter welchen Modalitäten ihre Gewährleistung durch das internationale Handelsrecht erfolgen soll. Sie konzentrieren sich auf die juristische Betrachtung, in der es um die Erfassung des sozialen Regelungsgehalts des internationalen Handelsrechts geht, und in der die rechtlichen Möglichkeiten auszuloten sind, einen Kernbestand sozialer Standards mit Hilfe des internationalen Handelsrechts durchzusetzen. Der erste Schritt ist eine kritische Bestandsaufnahme, der zweite ein Austesten des Potentials rechtlicher Regelungen im Dienste einer internationalen Sozialordnung. Beide Fragestellungen werden im Referat materialreich, sachverständig und mit einem Blick für die Schnittmengen zwischen internationaler Wirtschaftsordnung und internationaler Sozialordnung untersucht.

Im folgenden soll zuerst auf die Ausführungen des Referates zu den genannten Fragestellungen eingegangen werden, bevor die weitergehende Frage erörtert wird, ob es gelingen kann, mit Hilfe des von den Autoren gewählten juristischen Instrumentariums die im Thema des Referates vorgegebene Problemstellung sinnvoll zu behandeln. Schließlich soll skizziert werden, wie im Rahmen eines über die juristischen Fragestellungen hinausgehenden Ansatzes die Frage beantwortet werden kann, ob das internationale Handelsrecht eine internationale Sozialordnung ersetzen soll bzw. ersetzen kann.

## **B. Zu den juristischen Ausführungen des Referats**

Die Autoren analysieren das Wirtschaftsvölkerrecht unter dem Aspekt, welche fundamentalen Sozialstandards grundsätzlich anerkannt und rechtlich gewährleistet werden. Sie verlassen den Boden des internationalen Handelsrechts und beziehen insbesondere die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in die Untersuchung ein, bevor sie auf soziale Aspekte der Welthandelsorganisation (WTO), auf soziale Standards in einzelnen Rohstoffabkommen, in unlateral eingegangenen internationalrechtlichen Verpflichtungen, und Sozialstandards in den Fair Labeling Organizations International (FLO) eingehen. Wie sich aus dem Zwischenresümee in Abschnitt B. III. ergibt, betrachten sie all die genannten Rechtsmaterien als solche des internationalen Handelsrechts. Das ist nicht unproblematisch, da alle Normen, die für den internationalen Handel Relevanz haben, dem internationalen Handelsrecht zugeschlagen werden. Dann kann aber kaum mehr zwischen unterschiedlichen Teilgebieten des Völkerrechts unterschieden werden. Die Fragestellung des Referats, die ja gerade das Handelsrecht daraufhin befragen will, ob es eine internationale Sozialordnung in sich aufnehmen kann, verliert ihre Prägnanz. Daß völkerrechtliche Normen und Abkommen – auch – internationale Sozialstandards enthalten, bedarf eigentlich keiner näheren Erörterung. Dennoch ist es für den Leser interessant, was hier unter dem Aspekt der internationalen Sozialordnung zusammengetragen worden ist.

Aus dem Kernbestand sozialer Standards greifen die Autoren die Kernarbeitsnormen heraus (Abschnitt C), um der durchaus interessanten Frage nachzugehen, ob eine Durchsetzung mit Hilfe der Regelungen der WTO möglich erscheint (Abschnitt C. II.). Dabei zeigt sich dann, daß es im Rahmen der WTO sehr wohl ein wirksames Instrumentarium gäbe, um Standards weltweit durchzusetzen, auch wenn dabei eine Reihe von Problemen auftreten (Abschnitt D.). Das Kernproblem ist aber die normative Frage, ob dieses Instrumentarium eingesetzt werden soll, um eine internationale Sozialordnung umzusetzen. Stellt man dabei auf die Konsensfähigkeit einer solchen Zielsetzung ab, findet man im Referat die – zu erwartende – Antwort, daß sich wegen der divergierenden Interessenlagen von Ländern mit unterschiedlichem Entwicklungsniveau ein solcher Konsens nicht begründen läßt. Das wäre ein Anlaß, der normativen Frage weiter nachzugehen. Eine solche Analyse müßte aber die herkömmliche rein rechtswissenschaftliche Betrachtungsweise hinter sich lassen. Die Autoren hatten sich aber diesbezüglich eine Selbstbeschränkung auferlegt.

### C. Unzulänglichkeit einer Zweck-Mittel-Argumentation

Werden zuerst Ziele aufgestellt, etwa dergestalt, daß sie im induktiven Verfahren aus dem existierenden Völkerrecht entwickelt werden, um dann nach den Möglichkeiten ihrer Durchsetzung zu fragen, begibt man sich methodisch auf dünnes Eis. Die Gefährlichkeit eines solchen Unterfangens ist nur deshalb wenig bekannt, da gerade die nichtwissenschaftliche Diskussion sich des Zweck-Mittel-Schemas bedient, wenn es darum geht, rechts- und wirtschaftspolitische Fragen zu beantworten. In der juristischen Argumentation ist das Denken in Zweck-Mittel-Zusammenhängen schon deshalb Bestandteil der Standardargumentation, weil im Rahmen der teleologischen Interpretationsmethode nach derjenigen Interpretation einer Norm gefragt wird, die zur Erreichung der Ziele der Norm oder der fraglichen Normmaterie geeignet erscheint<sup>1</sup>. Dennoch gibt es gewichtige Einwände gegen die Zweck-Mittel-Argumentation<sup>2</sup>. Es wird ein Teilausschnitt aus einer Zweck-Mittel-Pyramide betrachtet, ohne zu sehen, daß Ziele ihrerseits wiederum den Charakter von Mitteln im Verhältnis zu höherrangigen Zielen haben. Folglich führt die Argumentation zu einem unendlichen Regreß auf immer höhere Zielebenen. Damit läßt sich aber nicht begründen, welche Ziele ihrerseits „richtig“ sind; die Zielsetzung selbst erfolgt axiomatisch. So stellen die Autoren in Abschnitt B. I. auf jene Aspekte der Verankerung von Sozialstandards ab, „deren juristisch-normativ rechtsverbindliche Festschreibung aufgrund ethisch-moralischer Überzeugungen unabdingbar erscheint“. Das scheint auf eine Begründung qua Konsens der betroffenen Akteure hinzuweisen. Da aber – zu Recht – konstatiert wird, daß es diesen Konsens in der Realität nicht gibt, bleibt nur die schlichte (axiomatische) Setzung des Ziels. Anzumerken wäre auch, daß gar nicht auf die Interessen und Präferenzen der betroffenen Akteure, nämlich der Individuen, abgestellt wird, sondern auf das Interesse von Staaten. Wie solche Kollektivverbände aber Interessen und Präferenzen haben sollen, wird nicht geklärt. Hier wird schlicht der gängigen rechtswissenschaftlichen Argumentationsweise gefolgt, ohne die Konsequenzen für eine Zielbegründung von Normen zu erörtern. Wenn nun aber eine rationale Begründung von Zielen scheitern muß, drängt sich bei der Zweck-Mittel-Argumentation der Verdacht auf, daß Ziele gesetzt werden, die dann ihrerseits den Einsatz bestimmter Mittel rechtfertigen sollen. Das stellt methodisch eine Tautologie dar. Die Autoren entgehen hier dieser Tautologie dadurch, daß sie gar nicht bis zu diesem Punkt vorstoßen müssen, da sie ihrerseits bereits beim Dilemma, die gewünschte Zielsetzung mit Mitteln des internationalen Handelsrechts nicht durchsetzen zu können, innehalten. Es bleibt aber der methodische Einwand, daß eine Zielbe-

---

<sup>1</sup> Vgl. für viele *Larenz* (1991), S. 328–339.

<sup>2</sup> Vgl. *Homann* (1980).

gründung zu leisten wäre, daß dies aber außerhalb der Möglichkeiten des von den Autoren gewählten Ansatzes liegt.

#### **D. Zur Zielsetzung, eine internationale Sozialordnung durch das internationale Handelsrecht zu ersetzen**

Eine internationale Sozialordnung läßt sich dann begründen, wenn die in sie eingebundenen individuellen Akteure durch ihre Etablierung einen Kooperationsvorteil erzielen, wenn sie also die Institutionen der gesellschaftlichen Ordnung qualitativ verbessern und daraus Vorteile ziehen<sup>3</sup>. Wissen sie nicht, wem diese Vorteile zufließen, handeln sie also unter dem Schleier des Nichtwissens bzw. der Ungewißheit, vereinfacht sich die Aufgabe. Es geht also um die Suche nach geeigneten Institutionen. Dabei haben die Akteure zu entscheiden, auf welcher Ebene diese Institutionalisierung stattfinden soll. Es kommt hier die Ebene des Nationalstaats, die eines supranationalen Staatenverbunds oder die internationale Ebene in Betracht; allerdings können diese Institutionen auch unterhalb der staatlichen Ebene gebildet werden. Diese Institutionen können durch staatliches Recht geschaffen werden (auch supranationale und internationale Institutionen sind oftmals auf staatliches Recht zurückzuführen), aber auch durch nichtstaatliche, „private“ Regelungen<sup>4</sup>.

Vor diesem Hintergrund fragt es sich, ob eine „internationale Sozialordnung“ von den Akteuren, die eine internationale Handelsordnung bilden, überhaupt angestrebt wird. Also ist die Existenz einer internationalen Sozialordnung nicht vorauszusetzen, sondern ist selbst ein Regelungsproblem. Die Vorteile einer Sozialordnung liegen für die handelnden Akteure dort besser auf der Hand, wo die Verhältnisse für sie überschaubar sind; dies spricht für das Subsidiaritätsprinzip<sup>5</sup>. Schon die Ebene des Nationalstaates ist oftmals sehr hoch angesiedelt, wenn es um soziale Institutionen geht, deren Vorteilhaftigkeit allgemein einsichtig und erfahrbar sein soll. Nimmt man einmal an, daß es in der Vergangenheit der Nationalstaat war, der eine Sozialordnung geschaffen hat, weil er die Durchsetzungsmöglichkeiten (insbesondere im Kontext der Umverteilungsmöglichkeiten mit Hilfe des Steuerrechts) hat und weil von einer gewissen Gleichrichtung der Präferenzen der Bürger eines Nationalstaates ausgegangen werden kann (was äußerst strittig ist; Beispiel Schweiz, wo dies eben nur für die Kantonsebene festgestellt werden kann), so kann es sich als vorteil-

---

<sup>3</sup> Zum allgemeinen Konzept der Legitimation durch Konsens vgl. *Homann* (1988), S. 159–186, S. 199–205.

<sup>4</sup> Zu dieser Alternativität zwischen staatlich und privat gesetztem Recht vgl. *Mertens/Kirchner/Schanze* (1982), und *Homann/Kirchner* (1995a).

<sup>5</sup> Dazu *Homann/Kirchner* (1995b) m. w. N.

haft für die Bürger eines Staates erweisen, eine Sozialordnung zu etablieren, die auf der einen Seite wie ein Versicherungssystem funktioniert und auf der anderen Seite das öffentliche Gut „sozialer Frieden“ schafft. Dann ist eben diese Ordnung gefährdet, wenn durch den Globalisierungsdruck Systemwettbewerb die Kosten-Nutzen-Rechnung der (nationalen) Sozialordnung auf den Prüfstand gestellt wird. Denn im internationalen Wettbewerb der Staaten untereinander treten diese als Anbieter öffentlicher Güter auf, die nicht kostenlos zur Verfügung stehen, sondern die aus Steuern und Beiträgen zu finanzieren sind. Mit wachsender Mobilität der Ressourcen (Kapital, Personen etc.) sind die Staaten der Exit-Drohung ausgesetzt. Im Lichte dieser Drohung ist neu zu bestimmen, welche öffentlichen Güter in welchen Quantitäten angeboten werden sollen.

Das internationale Handelsrecht ist nun einer der Faktoren, die zu einer höheren Ressourcenmobilität führen; das gilt sowohl für Regelungen des staatlich gesetzten Rechts (GATT, WTO), als auch für privat gesetztes Recht (Stichwort: *lex mercatoria*). Insofern sind diese Regelungen relevant für die Neugestaltung einer "internationalen Sozialordnung", da sie einen Wettbewerb der nationalen Sozialordnungen auslösen und beschleunigen. Der Grund für die Schaffung dieser Regelungen liegt in den Vorteilen, welche die Bürger der beteiligten Staaten aus dem steigenden Grad der internationalen Arbeitsteilung ziehen können. Zugleich sind diese Bürger aber auch Mitglieder der Nationalstaaten, an deren Sozialordnungen sie partizipieren (und die sie finanzieren). Also kommt es zur Überlegung, ob der Druck des internationalen Systemwettbewerbs dadurch zu verringern ist, daß bestimmte Sozialstandards für alle Staaten verbindlich gemacht werden. Diese Standards werden dann dem internationalen Wettbewerb entzogen. Es kommt zu einer Kartellierung der Staaten in Bezug auf die Konditionen des internationalen Systemwettbewerbs<sup>6</sup>. Nun bringt eine solche Kartellierung für einige Akteure Vorteile, für andere Nachteile. Es profitieren diejenigen, deren nationale Sozialstandards für sie einen Nutzen schaffen, der über ihrem Kostenbeitrag liegt; in aller Regel handelt es sich hier um gewisse Bevölkerungsschichten der Industriestaaten. Verlierer sind die Akteure in Staaten mit vergleichsweise niedrigen Sozialstandards, denen die Chance genommen wird, den Wettbewerb mit Akteuren aus Staaten mit hohen Sozialstandards erfolgreich zu bestehen. Das ist der Grund, weshalb sich die Vertreter mancher Länder (Schwellenländer eher als Entwicklungsländer) gegen diese Art von Kartellierung der Sozialstandards zur Wehr setzen. Sie müssen also ein Interesse haben, ihre Sozialstandards autonom bestimmen zu können. Folglich werden sie daran interessiert sein, daß die Regelungen des internationalen Handelsrechts strikt greifen, und zwar ohne die Beimengung sozialer Standards. Das internationale Handelsrecht ist dann gleichsam die

---

<sup>6</sup> Sehr prononciert dazu *Schmidt* (1998).

Gewähr für die Beibehaltung und Stärkung von Systemwettbewerb, der allein es den Akteuren aus bisher weniger entwickelten Ländern ermöglicht, ihre Wettbewerbsposition so zu verbessern, daß es ihnen in der nächsten Periode möglich wird, bessere nationale Sozialstandards zu etablieren. Das Ergebnis dieser Überlegungen erscheint auf den ersten Blick paradox: Durch die Nichtaufnahme sozialer Standards in das internationale Handelsrecht werden die Voraussetzungen geschaffen, um die Sozialstandards von weniger entwickelten Ländern über die Zeit zu erhöhen. Also ist die internationale Handelsordnung ein relevanter Faktor für die internationale Sozialordnung. Die letztere kann aber gerade dann besser realisiert werden, wenn sie nicht als internationale Ordnung etabliert wird, sondern als ein System konkurrierender nationaler Sozialordnungen.

## Literatur

- Homann, K.* (1980): Die Interdependenz von Zielen und Mitteln, Tübingen.
- Homann, K.* (1988): Rationalität und Demokratie, Tübingen.
- Homann, K. / Kirchner, C.* (1995): Ordnungsethik, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie (JbNPÖ) 14, S. 189–211.
- Homann, K. / Kirchner, C.* (1995b): Das Subsidiaritätsprinzip in der Katholischen Soziallehre und in der Ökonomik, in: L. Gerken (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung, Berlin u. a., S. 45–69.
- Larenz, K.* (1991): Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl., Berlin u. a.
- Mertens, H.-J. / Kirchner, C. / Schanze, E.* (1982): Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., Opladen.
- Schmidt, A.* (1998): Gleichmacherei statt Systemwettbewerb, Frankfurt/Main.

# Wirtschaftsethische Aspekte des internationalen Handelsrechts

Von Christoph Lütge

Den Thesen und der Argumentation von Wolffgang und Feuerhake kann ich in weiten Teilen zustimmen. Ich werde versuchen, ihren Beitrag an die wirtschaftsethische Diskussion anzubinden, und habe anschließend einige kritische Anfragen methodologischer Art.

## A. Implementation von Ethik durch Ökonomik

Aus wirtschaftsethischer Sicht<sup>1</sup> läßt sich an weiten Teilen des Beitrags die *Umsetzung* von Ethik (hier: der Kernarbeitsnormen) durch Ökonomik studieren. Diese Normen werden hier allerdings vorausgesetzt und nicht weiter hinterfragt.<sup>2</sup>

Moralische Normen lassen sich in modernen Gesellschaften nur durch Änderungen von Regeln implementieren. Dabei muß auf Anreizkompatibilität geachtet werden. Die Autoren nennen eine ganze Reihe von Beispielen für diese Vorgehensweise; ich greife nur einige heraus:

- Nur eine völkerrechtliche Regelung könne gewährleisten, daß Kernarbeitsnormen international durchgesetzt werden (S. 154).
- Das Verbot von Kinderarbeit könne falsche Anreize setzen und den moralischen Intentionen zuwiderlaufen (S. 163).

Wolffgang und Feuerhake weisen implizit auch auf die in der Wirtschaftsethik so wichtige Gefangenendilemma-Problematik hin:

---

<sup>1</sup> Vgl. Homann/Blome-Drees (1992).

<sup>2</sup> In dem Beitrag wird allerdings nicht immer deutlich, daß Wolffgang und Feuerhake sich auf *Rechts*normen beschränken. Denn nur dann erhält die mit dem Verweis auf die UN-Erklärung der Menschenrechte begründete Aussage einen Sinn, „[n]ach weltweiter ethisch-moralischer Überzeugung ist die Notwendigkeit der Einhaltung fundamentaler Menschenrechte grundsätzlich anerkannt“ (S. 147). Wenn man sich dagegen auf die *Moralsysteme* der verschiedenen Kulturen bezieht, ist diese Aussage zumindest höchst problematisch.

- Ein nicht international durchgesetztes Verbot der Kinderarbeit könne zu einem unerwünschten „Konkurrenzverhältnis“ führen (S. 163).
- Die ILO könne die Einhaltung der Kernarbeitsnormen nicht gewährleisten, da sie nicht über Kontroll- und Sanktionsmechanismen verfüge, sondern lediglich appellieren und technische Hilfe zur Verfügung stellen könne (S. 150). Die Unwirksamkeit von Appellen in Gefangenendilemmasituationen sei hinreichend bekannt.
- Für die Durchsetzung der Kernarbeitsnormen müßten Überwachungsorgane auch negative Sanktionen erlassen können (S. 156 f.).

Die Autoren legen auch die These vor, daß moralische Normen nicht auf Ökonomik (hier: die Kernarbeitsnormen nicht auf einen „Marktwert“ (S. 152)) reduziert werden dürfen. Man kann dies aus wirtschaftsethischer Sicht so interpretieren, daß moralische Normen als *Input* ökonomischer Analysen dienen (vgl. etwa S. 147).

## B. Änderung von Regeln durch Metaregeln

Noch interessanter ist jedoch die Änderung von Metaregeln. Die Autoren diskutieren in Abschnitt C.2. rechtliche Schwierigkeiten bei der Durchsetzung von Regeln. Aus wirtschaftsethischer Sicht ist es in solchen Fällen wichtig, auf die nächsthöhere Regelebene zu verweisen und etwa die Regeln für die Entscheidungsfindung in Gremien, hier etwa der WTO, zu verändern. In diesen Zusammenhang läßt sich etwa der folgende Hinweis der Autoren auf Probleme vorhandener bzw. möglicher neuer Entscheidungsregeln einordnen:

- Das Panel als Streitbeilegungsverfahren der WTO könne Entscheidungen fällen, die nur einstimmig abgelehnt werden könnten. Dies gelte insbesondere auch für die von ihm erlassenen Sanktionen (S. 160).

## C. Zu wenig Vertrauen in Reputationsmechanismen

In der Wirtschaftsethik werden allerdings neben der Implementation durch Regeln auch andere Wege zur Umsetzung moralischer Normen diskutiert, die geringere Voraussetzungen haben und oft leichter gangbar erscheinen. Vor allem Reputationsmechanismen sind ein wichtiger Faktor.<sup>3</sup> Ihre Rolle und somit

---

<sup>3</sup> Vgl. etwa *Aufderheide* (1995), S. 230 ff.



die des Konsumenten scheinen Wolffgang und Feuerhake etwas zu unterschätzen.<sup>4</sup> Dies wird an folgenden Stellen deutlich:

- Gütesiegel und Fair-Trade-Maßnahmen seien problematisch, da sie auf die Einstellung der Konsumenten angewiesen seien. Das Gütesiegel führe zu höheren Preisen und könne sich deswegen nicht im Markt durchsetzen (S. 152). Angesichts der Akzeptanz anderer Gütesiegel und angesichts der möglichen Reputationswirkungen von Unternehmen, die ihre Einhaltung des Gütesiegels natürlich auch entsprechend *bekanntmachen*, kann ich diesem Urteil nicht zustimmen. Es könnte sich um eine ethische Innovation handeln, die durchaus zukünftige Marktpositionen sichern könnte.
- Die ILO könne über die Öffentlichkeit moralischen Druck ausüben, die Einhaltung der Kernarbeitsnormen sei jedoch „freiwillig“ (S. 150). Warum sollten Reputationsmechanismen nicht auch hier greifen? Einerseits könnten multinationale Unternehmen durch öffentlichen Druck zum Handeln gezwungen sein, andererseits spielt die Öffentlichkeit auch für *Staaten* eine zunehmende Rolle. Ich nenne hier vor allem die Wirkungen des Internet, die mir in ihrer Bedeutung noch bei weitem nicht erkannt zu sein scheinen. Es sind bereits mehrere Fälle bekannt, in denen diktatorische Regimes unter wesentlicher Mitwirkung des Internet im eigenen Lande unterwandert wurden sowie Regimegegner durch das Ausland wesentlich leichter Unterstützung erhielten (vgl. *Grill* 1997).

## D. Durchsetzungsschwierigkeiten als Probleme der Rekonstruktion

Abgesehen von dieser Frage der Wirkung von Reputationsmechanismen stimme ich mit Wolffgang und Feuerhake überein, daß bei auftretenden Schwierigkeiten vor allem der Durchsetzung, aber auch der Änderung von Regeln eine Lösung nur auf der Ebene der Metaregeln zu finden ist. Allerdings könnten die Autoren diese Einsicht m. E. noch konsequenter anwenden, vor allem in Abschnitt D. Ich habe kritische Fragen zu folgenden Punkten:

- Den betreffenden Regierungen fehle der „nötige Wille“ zur Durchsetzung von Sozialstandards (S. 162). So richtig diese Aussage auf einer phänomenologischen Ebene sein mag, man muß sie natürlich in der Analyse – genauso wie in den bereits genannten Fällen – zurückführen

---

<sup>4</sup> Die Unwirksamkeit solcher Mechanismen wird m. E. eher vorausgesetzt als gezeigt (vgl. S. 164).

auf Dilemmastrukturen und auf das Wirken von Interessen, mit dem Ziel, durch Regeländerungen diesen Willen zu ändern.

- Politisch begründete Schwierigkeiten dürfen laut Wolfgang und Feuerhake nicht „als Hinderungsgrund für die Etablierung der Kernarbeitsnormen im internationalen Handelsrecht anerkannt werden“ (S. 162). Zu diesen Schwierigkeiten zählen sie etwa, daß Regierungen befürchten, Gewerkschaften könnten zu Oppositionsbewegungen anwachsen. Solche „Ignoranz und Unterdrückung“ (S. 162) stehe jedoch im Widerspruch zu den Kernarbeitsnormen und motiviere gerade deren Durchsetzung.

Hier handelt es sich natürlich nur um eine *Umschreibung* des eigentlichen Problems: Es soll ja gerade darum gehen, durch welche Regeländerungen Kernarbeitsnormen umgesetzt werden können. Da nützt es nichts, durch bestimmte Interaktionsstrukturen bedingte Probleme nicht als Hinderungsgrund anzuerkennen, ohne eine andere analytische Rekonstruktion oder einen anderen Lösungsvorschlag anzubieten.

- Eine Nachfrage richtet sich auch an die Trennung von echtem und (zwangsläufig) 'unechtem' Sozialdumping (S. 163 f.). Wie lassen sich denn – in einer Rekonstruktion – bewußt eingesetztes und durch Situationsanreize bedingtes Sozialdumping unterscheiden und welchem Zweck soll eine solche Unterscheidung dienen?<sup>5</sup> Ist es nicht das Ziel, *alle* diese Ausprägungen zu verhindern?
- Für besonders problematisch halte ich, daß die Durchsetzung der Kernarbeitsnormen für durchführbar gehalten wird mit dem Argument, sie hätten nur minimale Auswirkungen auf „volkswirtschaftliche Abläufe“ (S. 165). An anderer Stelle heißt es auch, eine Durchsetzung sollte nur für solche Standards diskutiert werden, die „von geringer volkswirtschaftlicher Bedeutung“ seien (S. 166 f.). Ich weise darauf hin, daß diese geringfügige Bedeutung nicht 'einfach da' ist, sondern erst durch eine bestimmte *Rekonstruktion* der Situation sichtbar werden kann (vgl. Suchanek 1994). Denn wenn es sich wirklich nur um minimale Auswirkungen handelt, wieso werden die Kernarbeitsnormen dann nicht einfach durchgesetzt? Die Autoren schreiben selbst, den Ländern entstehen durch Nichtbeachtung dieser Normen komparative Kostenvorteile (S. 166). Diese Kostenvorteile können nur durch eine entsprechende theoretische Rekonstruktion mit einem Vorschlag zum Institutionendesign 'bewältigt' werden.

---

<sup>5</sup> Die juristische Definition von Dumping im Sinne des GATT (vgl. S. 19, Fn. 96) reicht nicht, da sie die Situationsanreize in keiner Weise berücksichtigt.

Der Hinweis von Wolfgang und Feuerhake, *ohne Konkurrenzdruck* sei der Einfluß der Kernarbeitsnormen auf das Produktivitätsniveau nur gering und ihre international verbindliche Verankerung im Recht habe daher nur geringe wirtschaftliche Auswirkungen (vgl. S. 148), zielt in die richtige Richtung. Dieser bloße Hinweis kann jedoch nicht genügen, da sich hier interaktionstheoretische Probleme verbergen, die eine solche Verankerung zur Zeit verhindern. Die Ökonomik rekonstruiert den derzeitigen Konkurrenzdruck als Dilemmastruktur und versucht, mögliche Auswege daraus zu finden. Ziel ist es zu zeigen, daß eine rechtliche Verankerung der Kernarbeitsnormen für *alle* Beteiligten mindestens langfristig vorteilhaft ist bzw. durch geeignete Institutionen vorteilhaft wird. Erst dann kann von einem Ausweg gesprochen werden.

## E. Resümee

Zusammenfassend stimme ich Wolfgang und Feuerhake zu, daß sich viele der von ihnen geschilderten Konflikte im Grundsatz überwinden lassen. Dies kann man jedoch anders begründen: Die Konflikte beruhen nicht einfach auf „nur zum Teil begründeten Befürchtungen“ (S. 166), sondern können als Dilemmasituationen *rekonstruiert* werden, die sich durch geeignete Regeländerungen und Aufzeigen möglicher Kooperationsgewinne bewältigen lassen.

## Literatur

- Aufderheide, D. (1995): Unternehmer, Ethos und Ökonomik: Moral und unternehmerischer Gewinn aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik, Berlin.
- Grill, B. (1997): Invasion der Meinungen, in: Die Zeit, 10.1.1997, S. 54.
- Homann, K. / Blome-Drees, F. (1992): Wirtschafts- und Unternehmensethik, Göttingen.
- Suchanek, A. (1994): Ökonomischer Ansatz und theoretische Integration, Tübingen.
- Wolfgang, H.-M. / Feuerhake, W. (1999): Kann – oder soll – das internationale Handelsrecht eine internationale Sozialordnung ersetzen?, in diesem Band.



# **Der Sozialstaat als Standortfaktor?**

## **Zur Interdependenz von Sozialpolitik und internationaler Wettbewerbsfähigkeit**

Von Franz Haslinger

*Le Bonheur n'est qu'un rêve, et la douleur est réelle. (Das Glück ist nur ein Traum und der Schmerz ist real.)*

Voltaire, Lettre à M. le Marquis de Florian Ferney, 16. März 1774.

### **A. Einleitung**

Der Sozialstaat und somit die Sozialpolitik sind unter Druck geraten. Einige Kritiker gehen in der Tat so weit, daß sie für eine vollständige Abschaffung des Sozialstaates bzw. für die Privatisierung seiner Einrichtungen eintreten. Als Grund erblickt man ein umfassendes Staatsversagen. Es habe zu verheerenden Budgetdefizits und Belastungen des Staatshaushalts geführt, die so nicht länger finanzierbar seien, ohne zukünftigen Generationen Lasten aufzubürden und deren wirtschaftliche Handlungsspielräume drastisch einzuengen. Denn, so lautet das Argument, die staatlichen Organe, insbesondere die Regierungen, würden notwendige Reformen unterlassen, aus Angst, Wählerstimmen zu verlieren. Eine private Vorsorge würde frei von diesem Manko sein, und somit eine erheblich effizientere Allokation gewährleisten.

Die zunehmende Globalisierung und Freizügigkeit der Wirtschaftssubjekte (Individuen, Unternehmen etc.) wird, einem verbreiteten Argument zufolge, die notwendigen Reformen erzwingen. Denn es würden die Tüchtigen und Erfolgreichen jene Staaten als Standorte auswählen, die die geringsten Belastungen an Steuern und Sozialabgaben aufweisen. Schwache und Bedürftige würden dagegen in jene Staaten gehen oder in jenen Staaten bleiben, deren Niveau an Sozialleistungen entsprechend hoch ist.

Die Konsequenzen dieser Entwicklung scheinen auf der Hand zu liegen. Es wird wirtschaftlich erfolgreiche Staaten geben, die mit minimalsten Sozialabgaben auskommen werden, und wirtschaftlich vom Niedergang bedrohte

Länder, deren hohe Sozialleistungen in zunehmendem Maße immer größere Teile der wegen der durch die hohen Sozialabgaben bedingten negativen Anreizwirkungen sinkenden Produktionsleistungen beanspruchen. Die letztgenannten Länder können diesem Teufelskreis nur entgehen, indem sie ihre Sozialleistungen dem Niveau der „erfolgreichen“ Staaten angleichen: der Wettbewerb unter den Staaten erzwingt den Abbau des Sozialstaates.

Angesichts derartiger Szenarien betonen Kirchen, Sozialverbände und andere karitative Einrichtungen die moralische Dimension derartiger Vorgänge. Eine Auslieferung der Sozialordnungen stelle einen dramatischen Werteverfall dar, angesichts des zunehmenden Reichtums in jenen Staaten, in denen die Forderungen nach Abbau des Sozialstaates am lautesten sind. Paralyisiert, wie das sprichwörtliche Eichhörnchen von der Schlange, appellieren diese Institutionen an die moralische Vernunft des einzelnen wie der Politik und müssen gleichzeitig befürchten, daß „wirtschaftliche Vernunft“ und „wirtschaftliche Sachzwänge“ obsiegen werden.

Gegenstand der folgenden Überlegungen ist die Frage, ob die eben – zugegebenermaßen etwas überzeichneten – Sichtweisen zutreffend sind. Zu diesem Zweck wird zunächst zu fragen sein, ob sich an den Gründen etwas geändert hat, die üblicherweise für den Sozialstaat ins Treffen geführt werden und noch bis vor kurzem allgemein akzeptiert schienen. Selbst wenn sich an diesen Gründen nichts geändert hätte, könnten geänderte reale Bedingungen die Wahl anderer Mittel und Instrumente und gegebenenfalls seinen Abbau erforderlich machen.

Im folgenden wird argumentiert, daß, entgegen anderen Ansichten, der Sozialstaat einen wichtigen Standortfaktor darstellt und essentiell für die langfristige Entwicklung einer Volkswirtschaft ist. Die zentralen Aussagen dieses Beitrags lassen sich in nachstehenden Thesen zusammenfassen.

1. Sozialstaat ist ein wichtiger Standortfaktor.
2. Sozialstaat und die Bereitschaft von Unternehmen sich anzusiedeln, bedingen einander wechselseitig, d. h., sie sind strategische Komplementaritäten.
3. Der Staat muß daher den Fortbestand des Sozialsicherungssystems gewährleisten, gegebenenfalls seine Aufrechterhaltung erzwingen.
4. Er kann dies erreichen, indem er
  - a) konsequent von *allen* Nutznießern Beiträge bzw. Steuern erhebt und Schlupflöcher stopft,
  - b) Anreize und Institutionen so verändert bzw. neu setzt, daß die Akzeptanz des Sicherungssystems erhalten bleibt.

Der Argumentationsgang ist wie folgt aufgebaut. Zunächst werden in den Abschnitten B und C normative und positive Gründe genannt, die für einen Sozialstaat und gegen eine rein privatwirtschaftliche Risikovorsorge in bestimmten Bereichen sprechen. Diese Gründe rechtfertigen lediglich die staatliche Beteiligung, liefern jedoch nur wenige Anhaltspunkte für die konkrete Ausgestaltung und den Umfang der sozialen Sicherungsleistungen. Dieser Fragenkomplex wird in Abschnitt D ausführlicher erörtert. Im Abschnitt E werden langfristige Auswirkungen der sozialen Sicherung als Standortfaktor erörtert und sodann mögliche Schlußfolgerungen hieraus gezogen.

Die meisten Folgerungen dieses Beitrages lassen sich aus formalen Modellen herleiten und basieren in erster Linie auf theoretischen Überlegungen. Unter Inkaufnahme etlicher Unschärfen ist die folgende Darstellung verbal gehalten, um keine unnötigen Verständnisbarrieren aufzubauen.

## **B. Zur normativen Begründung der Sozialpolitik**

Wenn im folgenden von Sozialpolitik die Rede ist, dann ist vor allem die staatliche *Sicherungspolitik* gemeint und es wird darunter der Komplex bestehend aus der Sozialhilfe und der Arbeitslosenversicherung, der Krankenversicherung und der Pflegeversicherung, der Rentenversicherung sowie der Ausbildungssicherung verstanden. Sie stand und steht immer noch im Zentrum der politischen Auseinandersetzungen und Meinungsverschiedenheiten.

Üblicherweise werden drei Gründe für eine *staatliche* Sicherungspolitik angeführt (vgl. z. B. *Kath* (1995), S. 432 f.):

- Viele Menschen sind wegen eines zu geringen Einkommens außerstande, sich selbst privat gegen die genannten Risiken zu versichern. Die Gemeinschaft muß daher für sie entsprechende Sorge tragen. Der Staat garantiert eine Mindestsicherung, deren Finanzierung er nötigenfalls erzwingen kann.
- Die meisten Menschen unterschätzen die entsprechenden Risiken und würden sich daher freiwillig überhaupt nicht versichern oder sich mit einer erheblichen Unterversicherung zufriedengeben. Bezieher niedrigerer Einkommen könnten dann im Falle von Erkrankungen, Gebrechen etc. die Gesellschaft moralisch unter Druck setzen und zu Leistungen bewegen, ohne jemals einen eigenen Beitrag zur Risikoabsicherung geleistet zu haben. Der Staat überwindet dieses Problem, in dem er den Beitritt zur Sozialversicherung erzwingt.
- Die staatliche Sicherungspolitik vermag externe Effekte zumindest teilweise zu internalisieren. Jede Gesellschaft ist bestimmten Risiken (z. B.

technologischen Risiken) ausgesetzt, die zum Teil erst durch sie geschaffen und insgesamt als für sie nützlich angesehen werden. Einzelne Mitglieder der Gesellschaft partizipieren nicht an den allgemeinen Wohlfahrtssteigerungen, weil sie zu Schaden kommen (z. B. durch Berufsunfall oder technologisch bedingte Arbeitslosigkeit). Damit die genannten Risiken übernommen werden, muß die Gesellschaft den Betroffenen eine Kompensation in Aussicht stellen.

Zum anderen gibt es neben den genannten negativen auch positive externe Effekte. Danach kommt die Erhaltung und Verbesserung des Humankapitals durch den einzelnen auch der Allgemeinheit zugute, z. B. verhindert eine Schutzimpfung die Übertragung und die Verbreitung von Krankheiten. Ohne die Sicherung würden zu viele negative und zu wenig positive externe Effekte produziert als dies gesellschaftlich wünschenswert erschiene.

Hinter diesen Argumenten steht die moralische Verpflichtung der Gemeinschaft, für ihre Mitglieder zu sorgen. Zur Begründung bzw. Rechtfertigung dieser Verpflichtung kann man sich beispielsweise hinter *Rawls* „Schleier des Nichtwissens“ versetzt denken. Man kann fragen, welche Regeln die Individuen vereinbaren würden, wenn einige von Ihnen durch Zufall oder die Launen der Natur mit körperlichen oder geistigen Schäden geboren werden bzw. solche im Laufe ihres Lebens erleiden oder aus anderen Gründen nicht an den allgemeinen Steigerungen des wirtschaftlichen Wohlstandes teilhaben können. Risikoscheue Individuen würden (ex ante!) eine wechselseitige Unterstützungsverpflichtung und Absicherung für Notfälle vereinbaren.

Der Staat wird als Garant zur Durchsetzung und Einhaltung dieser Vereinbarung eingesetzt. Eine staatliche Absicherung dieser Vereinbarung ist unverzichtbar. Denn nach Lüften des Schleiers (ex post!) würden viele, in Kenntnis ihrer günstigen, realen Lebensumstände, nicht mehr länger bereit sein, die Verpflichtungen aus dem Gesellschaftsvertrag zu akzeptieren. Denn im sicheren Wissen, von der Natur nicht negativ betroffen worden zu sein, erscheint auch die Beteiligung an einer Finanzierung für die Benachteiligten nicht mehr nötig, weil man ja selbst daraus keinen Nutzen zieht, sondern nur Verluste hat.

Diese Überlegungen verdeutlichen ein Dilemma der staatlichen Sicherungspolitik: ex post, d. h. in Kenntnis der eigenen Lebensumstände, empfinden die vom Zufall „Begünstigten“ nur die Belastungen, die mit der Umverteilung der sozialen Sicherungssysteme zugunsten der Geschädigten notwendigerweise verbunden sind. Diese Belastungen sind für die vom Zufall „Begünstigten“ umso höher, je mehr Individuen die sozialen Sicherungsleistungen in Anspruch nehmen. Dadurch gerät die Fortführung dieser Systeme unter verstärkten



politischen Druck, der auf ihre Reduzierung oder Abschaffung abzielt, obwohl die soziale Sicherung moralisch geboten erscheint.

Man beachte, daß dieses Dilemma grundsätzlicher Natur ist. Es existiert weitgehend unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Sicherungssysteme. Es hat seine Ursache im Widerstand derer, die durch die erforderlichen Umverteilungsmaßnahmen notwendigerweise finanziell belastet werden, ohne individuell Aussicht auf eine entsprechende Gegenleistung zu besitzen.

Als Zwischenfazit läßt sich festhalten: Die Aufrechterhaltung sozialer Sicherungssysteme erscheint moralisch gerechtfertigt. An der grundsätzlichen Richtigkeit dieser Feststellung hat der Umbruch in den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nichts geändert. Allerdings läßt diese grundsätzliche Feststellung erhebliche Interpretations- und Ausgestaltungsspielräume. Auf diese wird weiter unten noch eingegangen.

### **C. Zur politökonomischen Begründung der Sozialpolitik**

Neben den normativen, sprechen auch eine Reihe positiver Gründe für eine staatliche Sicherungspolitik. Den wohl entscheidenden Aspekt hierfür stellt der Versicherungsgedanke dar. Unter „idealen“ Bedingungen würde es keinen Unterschied machen, ob die Versicherungsleistungen staatlicherseits oder privatwirtschaftlich angeboten würden: die Ergebnisse wären äquivalent.

Da private Versicherungen auf dem Äquivalenzprinzip aufgebaut sind, müßte der Staat gegebenenfalls durch Transfers sicherstellen, daß auch Bezieher ohne oder nur niedriger Einkommen instand gesetzt werden, entsprechende Versicherungsverträge abschließen zu können. Die Alternative hierzu wäre eine staatliche Versicherung, die nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip aufgebaut ist. Geht man davon aus, daß keines der genannten Systeme eigenständige, d. h. systemspezifische *Zusatzkosten* aufwirft (etwa in Form von Monopolrenten oder Sickerverlusten durch korrupte Beamte) und abstrahiert von externen Effekten, dann sind beide Systeme grundsätzlich gleich strukturierbar. Im erstgenannten Fall erhebt der Staat eine Steuer bei den „Besserverdienenden“, mit der er die Transfers an die Bedürftigen finanziert, damit diese die Prämien bei privaten Versicherungen zahlen können. Im zweitgenannten Fall – in dem das Äquivalenzprinzip der Versicherung aufgehoben scheint – müssen höhere Prämien (= Beiträge) der „Besserverdienenden“ die fehlenden oder zu geringen Beitragsleistungen der Bedürftigen kompensieren.

Gäbe es, wie erwähnt, keine systemspezifischen Zusatzkosten und keine externen Effekte, dann ließen sich beide Systeme grundsätzlich zu gleichen

Belastungen für den einzelnen und zu gleichen Gesamtkosten und -ausgaben etablieren.

Vielfältige Informationsasymmetrien verursachen aber erhebliche externe Kosten, die sich bei marktmäßiger Versicherung, wenn überhaupt, nur durch weitreichende und komplizierte Regulierungsmaßnahmen des Staates oder durch staatliche Versicherungen internalisieren lassen.

Rationale Wirtschaftssubjekte stimmen für eine staatliche soziale Sicherung, weil für die Mehrzahl von ihnen entsprechende private Risikovorsorgen nicht oder nur in unzureichendem Maße angeboten werden würden (z. B. *Mueller* (1989), S. 449). Dieses „Marktversagen“ wird vor allem durch *Informationsasymmetrien* verursacht (vgl. zum folgenden etwa *Barr* (1992), *Sinn* (1995, 1996) und *Overbye* (1995)). So kennen die Individuen häufig ihre Risikosituation besser als die Versicherer. Sind für die Versicherer nach Risikoklassen differenzierte Kontraktangebote nicht möglich – z. B. weil dies mit zu hohen Kosten verbunden wäre – dann würde es zu *Negativausleseproblemen* kommen: Gute Risiken würden (angesichts hoher Prämien) auf eine Versicherung verzichten, so daß sich nur die schlechten Risiken zu hohen Prämien versichern würden. Sofern die schlechten Risiken überwiegen, werden sie für eine allgemeine staatliche Zwangsversicherung eintreten, die die Versicherung zu durchschnittlichen Prämien gewährleistet.

Zusätzlich treten „Moral-hazard“-Probleme auf. Es läßt sich gerade im Bereich der Sozialversicherung oft nicht feststellen, ob ein Versicherungsfall durch exogene Faktoren verursacht wurde oder durch eigenes Mitwirken zustande gekommen ist. Zumeist ist es das Zusammenwirken vieler Faktoren, und die entsprechenden Risiken sind eher diffus, denn exakt spezifizierbar, die z. B. zur Verarmung von Menschen beitragen. Private Unternehmen würden unter derartigen Bedingungen keinen oder einen nur unzureichenden Versicherungsschutz anbieten.

Hinzu kommt, daß bestimmte individuelle Risiken, wie das der Arbeitslosigkeit oder bestimmter (epidemischer) Infektionserkrankungen, nicht voneinander unabhängig sind. In einer Rezession werden viele gleichzeitig arbeitslos, d. h., die individuellen Risiken sind positiv miteinander korreliert. Dadurch erwachsen Versicherern erhebliche und der Höhe nach kaum oder nur unzureichend kalkulierbare Kosten. Zusammen mit den bereits genannten Gründen erschwert dies jede private Risikovorsorge und macht sie im Extremfall sogar unmöglich. Risikoscheue Bürger votieren daher für staatliche Zwangsversicherungen. Diese verhindern durch ihren Zwangscharakter das Auftreten von Selektionseffekten und verringern durch den Verbund verschiedener Versicherungen die negativen Wirkungen von Informationsasymmetrien. Risikoscheue Wirtschaftssubjekte profitieren von den im Durchschnitt niedrigeren Prämien und der höheren Sicherheit (z. B. keine Konkurse wie bei privaten

Versicherern) mit der die staatlichen Leistungen, verglichen mit den privaten, angeboten werden können. Folglich profitiert der Medianwähler und somit (eingipfelige Präferenzen vorausgesetzt) die Mehrheit der Bevölkerung von diesem System und wird es „politisch nachfragen“. Die Tatsache, daß es in den meisten entwickelten demokratischen Staaten ein System staatlicher Sicherung gibt, spricht für diese Erklärung.

Zwischenfazit: Ohne massive staatliche Interventionen ist eine soziale Sicherung nicht möglich. Eine rein private Risikovorsorge wäre infolge weitreichenden Marktversagens für viele Menschen nicht oder in nur unzureichendem Umfang möglich. Folglich stimmt die Mehrheit der Menschen in demokratischen Systemen für eine staatliche Sicherungspolitik.

## **D. Umfang und Ausgestaltung der sozialen Sicherung**

Gewiß, die Sicherungssysteme leisten einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung des sozialen Friedens in einem Land. Da es sich dabei um ein öffentliches Gut handelt, dessen Nutzen bei den Betroffenen möglicherweise als sehr gering eingeschätzt wird, vermag der Verweis auf die gesellschaftliche Nützlichkeit der Sicherungssysteme wenig zu deren politischer Stabilisierung beitragen, wenn relevante Mehrheiten sich gegen sie aussprechen.

In den letzten Jahren ist in vielen Staaten der Ruf nach einem Umbau des Systems der sozialen Sicherung laut geworden. Es bleibt zu fragen, ob die dafür ins Treffen geführten Gründe in der Tat eine Reform in Gang setzen werden. Die Vorfrage, die sich dabei allerdings praktisch stellt, lautet, ob die moralischen und wirtschaftlichen Gründe hinreichen, um eine umfassende *staatliche Versicherung* zu rechtfertigen oder lediglich Interventionen bzw. staatliche Regulierungsmaßnahmen, z. B. in Form eines staatlich erzwungenen Vertragsabschlusses bei einer privaten Kranken- oder Rentenversicherung (Kontrahierungszwang).

Die vielzitierte Ineffizienz der staatlichen Sicherungssysteme läßt sich zwar leicht behaupten, jedoch nur schwer belegen. In einer Welt asymmetrischer Informationen und unvollständiger Marktstruktur sind die Marktergebnisse üblicherweise nicht einmal eingeschränkt paretoeffizient. Das heißt, man kann durch entsprechende staatliche Interventionen alle Wirtschaftssubjekte besserstellen, ohne daß die eingreifende Instanz über Detailwissen verfügt, das auch anderen Wirtschaftssubjekten, angesichts der Informationsasymmetrien, nicht zugänglich ist. Staatliche Regulierungsmaßnahmen (Leistungskontrollen, Steuern etc.) oder die Bereitstellung der Leistungen durch den Staat *können* somit Effizienzsteigerungen herbeiführen. „Können“, weil es sehr häufig den Anschein hat, als seien die staatlichen Interventionen teuer erkaufte.

Bürokratien können erhebliche Kosten verursachen, einerseits für die Gehaltszahlungen, andererseits in Vollzug der dem Staat übertragenen Aufgaben durch den verschwenderischen Umgang mit öffentlichen Ressourcen, den der fehlende Wettbewerbsdruck sanktionslos ermöglicht. Man könnte sogar soweit gehen und von einem „Demokratieversagen“ sprechen: Politiker haben wenig Anreize an diesen Mißständen etwas zu verändern, weil sie befürchten müssen, durch die dabei notwendigen Umverteilungsmaßnahmen mehr Wählerstimmen zu verlieren als hinzuzugewinnen. Diese „politische Trägheit“ wiederum führt zu einem Anwachsen der Staatsquote und zunehmenden Belastungen der staatlichen Haushalte, deren Spielräume letztlich immer mehr eingeschränkt und gleichzeitig den Bürgern höhere Steuerbelastungen aufbürdet werden, solange, bis das System kollabiert.

Derartige Szenarien und Argumentationsfiguren enthalten stets auch wichtige Hypothesen, die die Triebfeder für mögliche Reformen zur Effizienzsteigerung darstellen können. Sie ändern aber nichts an der grundsätzlichen Richtigkeit der Gründe, die für staatliche Eingriffe im Bereich der sozialen Sicherung sprechen. Umstritten bleiben jedoch Ausmaß und Umfang dieser Eingriffe. Das liegt vor allem an der inhärenten „Unschärfe“ der zugrundegelegten Theorien, sowie daran, daß sie überdies nur einzelne Aspekte aus dem Gesamtkomplex der Ursachen, die für eine soziale Sicherung sprechen, thematisieren. Aus der Theorie der Negativauslese folgt z. B. lediglich, daß staatliche Regulierung das Marktversagen zu korrigieren vermag. Diese Theorie läßt uns aber über Art und Umfang der Regulierung im Ungewissen. Ähnliches gilt auch für den Fall des Moral-hazard. Folglich ist in der Praxis umstritten, ob nicht staatlicher Kontrahierungszwang bei privaten Versicherungsträgern ausreichend wäre, um etwa für die notwendige Kranken- und Rentenversicherung zu sorgen. Lediglich im Falle des Einkommensverlustes, z. B. infolge Arbeitslosigkeit, müßte der Staat die entsprechende Sicherung bereitstellen. Dabei bleiben jedoch eine Reihe von Fragen offen, die die konkrete Ausgestaltung einer effizienten Regulierung aufwerfen (vgl. hierzu *Hellwig* (1998)).

Es muß für die Versicherten im Fall des Konkurses eines privaten Versicherers eine entsprechende Sicherung geben. Rückversicherungen, Liquiditäts- und Anlagekontrollen können die Konkursrisiken zwar mindern, aber angesichts der vorhandenen Informationsasymmetrien nicht gänzlich eliminieren. In jedem Falle wird vom Staat erwartet, daß er letztlich eine „Ausfallbürgschaft“ übernimmt. Das könnte für Versicherungsunternehmen bzw. deren Management einen Anreiz zu riskantem Verhalten bieten: Risikoreiche Anlagestrategien haben asymmetrische Konsequenzen. Der Chance auf hohe Gewinne stehen nur moderate Verluste für Manager und Aktionäre gegenüber. Sie werden daher risikoreiche Strategien präferieren, die die Sicherheit der vereinbarten Rentenleistungen erheblich herabmindern können. Es bleibt zu

fragen, ob angesichts dieses Moral-hazard-Problems privater Versicherungen eine Versicherung durch den Staat nicht effizienter ist.

Für die Rentenversicherung stellt sich dabei zusätzlich das Problem des Umstieges vom staatlichen Umlageverfahren auf das Kapitaldeckungsverfahren, weil dieser nicht zu bewerkstelligen ist, ohne mindestens einer Generation doppelte Belastungen aufzubürden. Diese müßte nicht nur für die Finanzierung der laufenden Renten sorgen, sondern auch Vorsorge für die eigenen Renten tragen. Bei Fortdauer des Umlageverfahrens bzw. Aufrechterhaltung des Generationenvertrages würde sich die Doppelbelastung mindestens einer Generation vermeiden lassen. In einer Zeit, in der aus demographischen Gründen das Verhältnis Rentner – Arbeiter sich dramatisch erhöht, finden sich keine Mehrheiten, die einen derartigen Umstieg in einem demokratischen System unterstützen würden. *Demange / Laroque* (1998) weisen zudem in einem Modell mit stochastischem Wachstum die Überlegenheit des Umlageverfahrens gegenüber anderen Verfahren nach.

Unklar ist auch der Umfang der Sicherung. Reicht eine staatliche *Grund-sicherung* oder sollte der Staat eine *Einkommenssicherung* anbieten? Es bedarf genauerer empirischer Studien um festzustellen, welche der beiden Alternativen tatsächlich nachgefragt wird. Die private Rentenvorsorge, die häufig zusätzlich zur gesetzlichen Vorsorge betrieben wird, deutet darauf hin, daß es den Individuen in erster Linie um die Aufrechterhaltung des Lebensstandards bzw. eines angemessenen Einkommensstromes geht. Private Versicherer können über lange Zeiträume hinweg keine Sicherung der Realeinkommen bieten. Gegen Werteverluste durch Inflationsschocks kann strenggenommen überhaupt nur ein staatliches Umlageverfahren absichern. Private Rentenversicherungsverträge werden nur für fixe nominelle Geldbeträge abgeschlossen. Folglich müßten die Versicherten die Inflationsrisiken tragen.

Im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung wird Verschwendung in vielen Bereichen vermutet. Hier gibt es ein kompliziertes Geflecht von Prinzipal-Agenten Beziehungen zwischen Patienten, Ärzten, Pharmaunternehmen, Krankenhäusern und Krankenkassen. Es ist, aufgrund der vorliegenden asymmetrischen Informationen praktisch nur sehr schwer feststellbar, ob z. B. Ärzte mehr Pharmaka ihren Patienten verabreichen, als für die Wiederherstellung ihrer Gesundheit geboten wäre und ob die Pharmaerzeuger überhöhte Preise verrechnen können, nur weil die Krankenkassen staatlich sind und ob unter derartigen Umständen der staatliche Krankenkassenapparat deshalb überdimensioniert wäre, weil die umfangreichen und komplizierten Kontrollen diesen Umfang legitimieren.

In einem rein privaten System würden sich möglicherweise Institutionen bzw. staatliche Kontrollstellen herausbilden, die den einzelnen in seiner

Unkenntnis vor Schäden bewahrt. Es bleibt zu fragen, ob derartige Arrangements effizientere und kostengünstigere Gesundheitsvorsorgen mit vergleichbarem Standard bieten können. Empirische Studien zeigen jedenfalls, daß die „Explosion“ der Gesundheitskosten kein Spezifikum der staatlichen Versicherung ist. Die These von *Baumol* (1993), derzufolge der technologische Fortschritt im medizinischen Bereich nur in begrenztem Umfang einsetzbar ist (menschliche Betreuung erscheint für den Gesundungsprozeß unerlässlich) und dadurch zu einem Anstieg der relativen Kosten in diesem Bereich führt, liefert eine nicht unplausible Erklärung dieses Phänomens ohne auf Regulierungs- oder Staatsfehler zu rekurrieren.

Diese zugegebenermaßen nur schlaglichtartigen, Bemerkungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Zwischenfazit: Es gibt eine Reihe überzeugender theoretischer Gründe, die für ein weitreichendes Marktversagen und eine starke staatliche Präsenz in der sozialen Sicherung sprechen. Politisch umstritten und theoretisch, wie empirisch ungeklärt sind der Umfang und die Art der staatlichen Eingriffe.

## **E. Der Sozialstaat als Standortfaktor**

Noch ist die heftige Kritik der Verbände an den Wettbewerbsnachteilen des Standortes Deutschland nicht verhallt. Großunternehmen drohen, vor allem angesichts der hohen Lohnkosten und Steuerbelastungen, mit Standortverlegungen. Politiker mußten reagieren, wollten sie nicht einen dramatischen Anstieg der Arbeitslosenzahlen riskieren. Im folgenden geht es nicht darum, ob diese Befunde zutreffen oder um die Beurteilung der ergriffenen Maßnahmen, sondern um die Einschätzung der Bedeutung des Sozialstaates als Standortfaktor.

Zur Beurteilung, ob ein bestimmter Standort für die Ansiedlung von Unternehmen attraktiv ist, pflegt man sich bestimmter Standortfaktoren bzw. -indikatoren zu bedienen. Diese erfassen Ertragschancen und Kostenfaktoren für Unternehmen und deren mögliche Entwicklung. Dabei werden üblicherweise harte und weiche Standortfaktoren unterschieden. Zu den erstgenannten zählt man die quantitativ erfaßbaren kostenrelevanten Größen, die die Standortentscheidung von Unternehmen mitbestimmen. Dazu gehören die Qualifikation und Verlässlichkeit (z. B. Streiktage) des Arbeitskräftepotentials, Lohn- und Gehaltsstrukturen, Verfügbarkeit und Preise von Gewerbeflächen, Infrastruktur, die Nähe zu Absatzmärkten, Steuern, Abgaben etc. Zu den weichen Faktoren gehören das technologische Umfeld, die politische Stabilität, eine wirtschaftsfreundliche Einstellung und Entscheidungsverlässlichkeit von Politik und Behörden. Ferner sind das Kultur- und Freizeitangebot, die

Umweltqualität und angenehme Wohnbedingungen zu nennen, die für die Lebensqualität und Zufriedenheit der Mitarbeiter und somit indirekt auch für die Unternehmen von Bedeutung sind.

Empirische Befunde über die Standortfaktoren liefern Indizien, die für oder gegen eine Region oder ein Land als Wirtschaftsstandort sprechen. Dabei besitzen die einzelnen Faktoren durchaus unterschiedliches Gewicht, je nach dem, welchem Wirtschaftszweig ein Unternehmen angehört. Unklar bleibt insbesondere auch, welche Rolle der Qualität der sozialen Sicherung als Standortfaktor in einem Land zukommt. Um sich dieser Frage zu nähern ist zunächst zu klären, welche Effekte die soziale Sicherung hat.

Mit den Sicherungsleistungen für den einzelnen und die Mitglieder der Gesellschaft insgesamt, werden wichtige öffentliche Güter produziert: insbesondere politische Stabilität, öffentliche Sicherheit und eine hohe Qualität des Humankapitals.

Aus der ökonomischen Theorie und empirischen Studien ist bekannt, daß mit einer Zunahme der Einkommens- und Vermögensungleichheit ein (in der Regel überproportionaler) Anstieg der Eigentums- und Personendelikte einhergeht (z. B. *Chiu / Madden* (1998)).

Soziale Sicherung hält die Einkommensdisparitäten vergleichsweise gering und trägt damit zur individuellen Zufriedenheit und zur öffentlichen Sicherheit bei. Dadurch werden gleichzeitig die Kosten für private Risikovorsorgen gegen kriminelle Delikte (Diebstahl etc.) und für öffentliche Sicherheitsdienstleistungen (Polizei) niedrig gehalten. Die allgemeine Zufriedenheit und soziale Sicherheit dürfte ihren Niederschlag auch in der geringeren Streikbereitschaft und höheren Verlässlichkeit der Arbeiter finden. Diese Faktoren tragen wahrscheinlich auch in erheblichen Maße zur politischen Stabilität in einem Land bei. Denn politisch extreme und polarisierende Inhalte und Maßnahmen erscheinen unter diesen Umständen einerseits nicht notwendig und andererseits besitzen sie wenig Chance auf demokratische Durchsetzung, weil die Bürger befürchten müßten, soziale Errungenschaften würden dabei auf's Spiel gesetzt.

In der Standortdiskussion werden die eben angeführten Faktoren kaum erwähnt. Zum einen, weil sie sich als „weiche“ Faktoren einer exakten Quantifizierung weitgehend entziehen und zum zweiten, weil über die genauen Ursachen- und Wirkungszusammenhänge nur wenig gesichertes Wissen vorhanden ist. Daraus aber im Umkehrschluß auf die Bedeutungslosigkeit dieser Faktoren für die Standortentscheidung von Unternehmen zu schließen, wäre sicherlich verfehlt. Stabile politische Rahmenbedingungen, das politische und soziale Klima in einem Land bilden eine wichtige Voraussetzung für die Entscheidung von Unternehmen, sich dort niederzulassen. Sie schaffen risikoscheuen Unternehmen jene Planungssicherheit, die die unverzichtbare



Grundlage für die Renditekalkulation langfristiger Investitionsentscheidung bildet. Indem sie die Riskanz der zu erwartenden Renditen verringern, führen sie in dieser Hinsicht zu einer Präferenz für Länder, mit einem stabilen politischen Umfeld. Zahlreiche empirische Ländervergleiche über die Zusammenhänge zwischen Wirtschaftswachstum, Ungleichheit und politischer Stabilität bzw. sozialen Konflikten bestätigen diese Vermutungen: Höhere Ungleichheit verstärkt die politische Instabilität und diese wirkt sich wiederum negativ auf das Wirtschaftswachstum eines Landes aus (vgl. hierzu die Überblicke in *Benabou* (1996) und *Haslinger / Stönnner-Venkatarama* (1998)).

Soziale Sicherung hat darüber hinaus einen positiven Einfluß auf die Lebenserwartung und diese wiederum besitzt einen eben solchen Einfluß auf das Wirtschaftswachstum. *Barro / Sala-i-Martin* (1995, S. 432) ziehen daraus folgenden Schluß:

„It is likely, that life expectancy has such a strong, positive relation with growth because it proxies for features other than good health that reflect desirable performance of a society. For example, higher life expectancy may go along with better work habits and a higher level of skills ...“

Soziale Sicherung hätte danach auch einen positiven Einfluß auf die Arbeitsfähigkeit und Arbeitswilligkeit in einer Gesellschaft. Das wiederum bedeutet für Unternehmen höhere Planungssicherheit, höhere Verlässlichkeit und Stabilität bei der Einhaltung von Lieferverpflichtungen und hinsichtlich der Produktqualität.

Soziale Sicherheit schafft, zusammen mit den Bildungsausgaben des Staates ein günstiges Klima für die individuelle Bereitschaft, in das eigene Humankapital zu investieren. Sind die Erträge solcher Investitionen (sehr) unsicher, dann sinkt die Bereitschaft für langwierige Ausbildung. Sorgt dagegen die soziale Sicherung z. B. im Falle von Arbeitslosigkeit für eine (weitgehende) Aufrechterhaltung des erreichten Lebensstandards, dann werden risikoscheue Wirtschaftssubjekte auf sofortige Einkommensströme zugunsten höherer zukünftiger Einkommen verzichten und in ihr Humankapital investieren.

Eine hohe Qualität des Humankapitals aber bildet die Voraussetzung für die Innovationsfähigkeit und die langfristigen Wachstumspotentiale einer Wirtschaft. Komplizierte und komplexer werdende Produktionstechnologien benötigen eine Vielzahl hochspezifischer Dienstleistungen und lokaler Inputs. Produktion konzentriert sich dort, wo – trotz höherer Kosten – diese Leistungen angeboten werden, weil mit der Konzentration positive externe Effekte verbunden sind (vgl. in diesem Sinne z. B. *Lucas* (1988)). Andererseits steigert die Aussicht auf hohe Löhne die Ertragschancen von Humankapitalinvestitionen. Diese Faktoren stellen somit *strategische Komplementaritäten* dar. Hohes Humankapital und unternehmerische Investitionsbereitschaft bedingen einander wechselseitig. Die dabei auftretenden Nichtlinearitäten ermög-



lichen *multiple gleichgewichtige Entwicklungspfade*, die sich hinsichtlich ihrer intertemporalen Effizienz vergleichen und ordnen lassen. Danach kann es einerseits Wachstumsgleichgewichtspfade geben, die durch niedrige Produktivität, niedrige Löhne und geringes Wachstum gekennzeichnet sind. Andererseits existieren Pfade, die damit verglichen hohe Produktivität, hohe Löhne und hohe Wachstumsraten aufweisen.

Diese Argumentation legt nahe, daß soziale Sicherung nicht nur hohe Kosten verursacht, sondern daß mit ihr auch hohe positive externe Effekte einhergehen. Eine wesentliche Einschränkung seiner Leistungen könnte dazu führen, daß die Wirtschaft an internationaler Wettbewerbsfähigkeit verliert und auf einen sozial ineffizienten Wachstumspfad abgeleitet.

Die Aussagen beziehen sich auf Pfade im Wachstumsgleichgewicht und sind an das Vorliegen bestimmter Bedingungen geknüpft. Die Wirtschaft muß einerseits eine bestimmte Produktivitätsschwelle überschritten haben, um ein weitreichendes System der sozialen Sicherung etablieren und finanziell aufrechterhalten zu können. Nur über diesen Schwellwert hinaus sind die positiven externen Effekte groß genug, um die Sicherungsleistungen auf hohem Niveau stabilisieren zu können. Andererseits ist im Modell eine stabile aggregierte Beschäftigung unterstellt. Es ist zu vermuten, daß Schocks, die die Arbeitslosenquote erhöhen oder die Relation von Rentenempfängern und Erwerbstätigen erhöhen und damit die Beitragsbelastungen der Aktiven hochtreiben, den Fortbestand des Sicherungssystems auf dem hohen Gleichgewichtsniveau gefährden können. Denn zu hohe Beiträge beeinträchtigen die Rentabilität von Humankapitalinvestitionen und können so negative Effekte und Anpassungsprozesse auslösen.

Sofern dies zutrifft, stellt sich umso dringlicher die Frage, wie sich ein entsprechendes Niveau an sozialer Sicherung aufrechterhalten läßt.

## F. Schlußfolgerungen

Aus den angestellten Überlegungen folgt zunächst zweierlei. Einerseits profitieren alle Mitglieder einer Gesellschaft direkt oder indirekt von der Existenz des sozialen Sicherungssystems. Es stellt einen ganzen Komplex lokal-öffentlicher Güter bereit, deren Vorhandensein wichtige Produktionsinputs darstellen und die somit für die unternehmerischen Entscheidungen äußerst bedeutsam sind. Andererseits müßte dessen Fortbestand gesichert werden, sofern man der Gefahr, auf einen intertemporal ineffizienten Wachstumspfad abzugleiten, entgegen will. Letzteres erscheint deshalb schwierig, weil eine Aufrechterhaltung der Leistungen aus der staatlichen

sozialen Sicherung im gegenwärtigen Umfang mit erheblichen finanziellen Belastungen verbunden ist, die in naher Zukunft noch zunehmen werden.

Wichtige Gründe für diese wenig erfreulichen Aussichten sind bekannt und werden daher nur schlagwortartig benannt.

- Die Wiedervereinigung brachte erhebliche zusätzliche, sogenannte „versicherungs-fremde“, Belastungen für die staatliche Kranken- und Rentenversicherung. Weitere „versicherungs-fremde“ Lasten entstanden durch Frühverrentungen, um die Arbeitslosenzahlen zu verringern.
- Die hohen Arbeitslosenzahlen belasten das Sicherungssystem in zweifacher Hinsicht. Zum einen über die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe; zum anderen durch die Ausfälle an Beitragsleistungen.
- Die demographische Entwicklung wird die Relation zwischen Rentempfängern und Beitragszahlern weiter erhöhen.
- Wie schon erwähnt, haben sich die Aufwendungen im Gesundheitsbereich stark erhöht und weisen trotz verschiedener Reformversuche eine nach wie vor steigende Tendenz auf.

Um den Rahmen dieser Arbeit nicht zu sprengen, beschränken sich die folgenden Ausführungen auf einige Andeutungen über mögliche Reformrichtungen. Wie schon eingangs erwähnt, ist ein Hauptgrund für die gegenwärtig geführten Diskussionen hinsichtlich Art und Umfang des Sozialstaates in den Belastungen, die er verursacht, zu suchen. Andererseits drohen Nutznießer sich durch Abwanderung der Beteiligung an der Finanzierung der durch den Sozialstaat bereitgestellten öffentlichen Güter zu entziehen. Eine zukunftsweisende Strategie kann daher nur darin bestehen, einerseits die Spielräume für Kostensenkungen durch Beseitigung von Ineffizienzen zu nutzen und damit die Akzeptanz der Sicherungspolitik zu verbessern, und andererseits die Finanzierungsbeteiligung durch eine konsequente Beitrags-erhebung sicherzustellen.

Angesichts der Komplexität der anstehenden Probleme und der unsicheren Konsequenzen, die mit den meisten Lösungsvorschlägen langfristig verbunden sind, können „Patentlösungen“ nicht erwartet werden. Komplizierte Verteilungs- und Umverteilungskonflikte und Verzahnungen politischer Interessen erschweren und verzögern die dringend gebotenen Reformprozesse.

Umfassende und partikuläre Reformvorschläge werden zur Zeit ausgiebigst diskutiert (vgl. hierzu z. B. *Sinn* (1998)). Eine grundlegende Reform der Einkommensbesteuerung und/oder eine rasche Besserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt könnten die Belastungen der sozialen Sicherungssysteme erheblich verringern. Reformen, die Anreize zu Kostenreduktionen in den einzelnen

Sicherungssparten brächten, erscheinen dringend vonnöten, lassen sich aber – angesichts der komplizierten Informationsstrukturen – offensichtlich politisch nur schwer durchsetzen.

Um die Arbeitsmärkte nicht weiter zu belasten, wurden bereits Maßnahmen zur Senkung der Lohnnebenkosten ergriffen. Ländervergleichende empirische Studien machen auch deutlich, daß nicht so sehr die Höhe des Arbeitslosengeldes, als vielmehr die Dauer seiner Leistung die Arbeitslosenquote zu beeinflussen scheinen. Ist dies der Fall, dann könnten Veränderungen in dieser Richtung den Wiedereintritt in das Arbeitsleben beschleunigen. Für ungelernte Langzeitarbeitslose dürfte eine derartige Maßnahme jedoch wenig wirksam sein. Hier könnten vermutlich andere Anreize, wie Beschäftigungssubventionen für Sozialhilfeempfänger und Fortbildungsmaßnahmen, helfen.

Angeichts der angespannten Lage wäre es sicherlich verfehlt, hinderliche Tabus aufzubauen und unbequeme Reformen, wie z. B. eine Teilprivatisierung der Renten- und Krankenversicherung, zu unterlassen. In jedem Falle müßten bei einer Beibehaltung des Umlageverfahrens die Beiträge zur Rentenversicherung erhöht und/oder das Renteneintrittsalter hinaufgesetzt und/oder die Rentenhöhen gesenkt werden. Es wäre aber auch zu fragen, ob nicht eine konsequentere Besteuerung der Unternehmensgewinne zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme ein Entlastungspotential darstellen könnte. Aus Gerechtigkeitsrücksichten wäre eine solche durchaus angebracht: Unternehmen ziehen – sofern die oben angestellten Analysen zutreffen – erhebliche Vorteile aus der Existenz dieser Systeme. Folglich erscheint es nur billig, sie an deren Kosten zu beteiligen. Es wurde bereits erwähnt, daß höhere Kosten in diesem Bereich die Standortattraktivität nicht beeinträchtigen müssen. Entgegen den Aussagen der Vertreter der Arbeitgeberverbände und den hohen Körperschaftsteuersätzen zeigen empirische Studien der *OECD* (1991), *Hey* (1997) und anderer, daß Deutschland im internationalen Vergleich eine unter dem Durchschnitt liegende *effektive* Steuerbelastung der Unternehmensgewinne aufweist. Natürlich steht zu Befürchten, daß sich vor allem Großunternehmen dem Zugriff der Besteuerung entziehen werden, sofern nicht das bestehende System reformiert wird. Einen interessanten Vorschlag hierzu unterbreitet *Grözing* (1998). Dieser sieht für die EU statt einer kaum durchsetzbaren Steuerharmonisierung eine Besteuerung der Gewinne nach den jeweiligen Steuersätzen und -systemen des Bestimmungslandes vor, in dem die Produkte abgesetzt und die Gewinne erwirtschaftet werden. Der Vorschlag sieht entsprechende Vereinbarungen in der EU vor. Das vorgeschlagene System hätte eine Reihe positiver Vorzüge, wie das der Wettbewerbsneutralität, der Steuersatz- und Steuersystemtoleranz, und würde zur Neutralisierung von Steueroasen führen.

Es ist jedoch wenig wahrscheinlich, daß sich Länder außerhalb der EU einer solchen Vereinbarung freiwillig anschließen werden, die sich von einem Nichtbeitritt entsprechende Vorteile erwarten. Eine Lösung für den weltweiten Steuerwettbewerb ist von diesem Vorschlag daher kaum zu erwarten. Sofern man die hier angeführten Standortargumente akzeptiert, würden Steuern, denen sich Unternehmen nicht entziehen können (z. B. standortgebundene Gewerbesteuern), eine Beteiligung an der Finanzierung der öffentlichen Leistungen erzwingen. Die Politik müßte allerdings deren konsequente Erhebung sicherstellen.

Eine andere, unkonventionelle und langfristig vielleicht unumgängliche Alternative zur Entlastung staatlicher oder privater Rentensysteme und zur Sicherung der Wachstumspotentiale könnte in der Öffnung für eine Zuwanderung und Integration junger, qualifizierter Arbeitskräfte liegen. Derartige Vorschläge scheinen zur Zeit jedoch wenig Aussicht auf Erfolg zu besitzen. Nicht nur, weil sie zu unkonventionell sind, sondern auch, weil mit ihnen eine Reihe von Unwägbarkeiten verbunden sind, die ihre intendierten Erfolge in Frage stellen könnten. So liegen alle Hoffnungen auf maßgerechten Reformen, die die Tugenden der sozialen Sicherung weitestgehend bewahren und die zweifellos vorhandenen Mängel verringern, sowie auf einer deutlichen Kostenentlastung durch eine spürbare Verringerung der Arbeitslosigkeit.

Das Kernproblem des gegenwärtigen Dilemmas aber dürfte in der mangelnden Transparenz der Verwendung der Mittel durch die Sozialhaushalte und ihrer Ineffizienzen infolge verfehelter Anreize liegen. Hier ansetzende Neustrukturierungen, die das Vertrauen in die reformierten Systeme vor allem derer wiederherstellen, die als Nettozahler in Betracht kommen, würde deren Leistungsbereitschaft erhöhen.

So könnte der Grundstein zur Erhaltung der sozialen Sicherung, zur Verbesserung der Standortattraktivität und der künftigen Wachstumschancen der Wirtschaft neu gelegt werden.

## Literatur

- Barr, N.* (1992): Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation, in: *Journal of Economic Literature* 30, S. 741–802.
- Barro, R. J. / Sala-i-Martin, X.* (1995): *Economic Growth*, New York et al.
- Baumol, W. J.* (1993): Health care, education and the cost disease: A looming crisis for public choice, in: *Public Choice* 77, S. 17–28.
- Benabou, R.* (1996): *Inequality and Growth*. Working Paper No. 142, Luxembourg.
- Chiu, H. W. / Madden, P.,* (1998): Burglary and Income Inequality, in: *Journal of Public Economics* 69, S. 123–141.

- Demange, G. / Laroque, G.* (1999): Social Security and Demographic Shocks, in: *Econometrica* 97, S. 527–542.
- Grözinger, G.* (1998): Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union: eine politisch-praktikable Alternative zur Nirvanaharmonisierung, Mimeo.
- Haslinger, F. / Stönmmer-Venkatarama, O.* (1998): The Theory of Income Distribution, in: *Haslinger, F. / Stönmmer-Venkatarama, O.* (Hrsg.) (1998): Aspects of the Distribution of Income, Marburg, S. 13–71.
- Hellwig, M.* (1998): Retirement Provision by the Private Sector: Issues for Public Policy, Vienna.
- Hey, J.* (1997): Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung in Europa. Ein Vorschlag unter Auswertung des Ruding-Berichts und der amerikanischen „integration debate“, Köln.
- Kath, D.* (1995): Sozialpolitik, in: *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, München, S. 405–459.
- Lucas, R. E.* (1988): On the Mechanics of Economic Development, in: *Journal of Monetary Economics* 22, S. 3–42.
- Mueller, D. C.* (1989): *Public Choice II*, Chicago.
- OECD (1991): *Taxing Profits in a Global Economy. Domestic and International Issues*, Paris.
- Overbye, E.* (1995): Explaining Welfare Spending, in: *Public Choice* 83, S. 313–335.
- Sinn, H.-W.* (1995): A Theory of the Welfare State, in: *Scandinavian Journal of Economics* 97, S. 495–526.
- Sinn, H.-W.* (1996): Social Insurance, Incentives and Risk Taking, in: *International Tax and Public Finance* 3, S. 259–280.
- Sinn, H.-W.* (1998): Der Sozialstaat in der Zwickmühle, in: *Handelsblatt* vom 24.11.1998, S. 53.



# Globalisierung – Das Ende der nationalen Sozialpolitik?

Von Werner Glastetter<sup>1</sup>

1. Als Vertreter des Faches „Wirtschaftspolitik“, der sich nicht oder nur am Rande mit Problemen der „Sozialpolitik“ auseinandergesetzt hat, muß ich zwei Problemkomplexe (vorab) ausklammern:

a) Einmal die Frage der *Rechtfertigung* des *Sozialstaates* (im grundsätzlichen): Hier gehe ich davon aus, daß die These, der Sozialstaat sei in jedem Falle in einen Konflikt eingebunden – ökonomische Effizienz vs. soziale Gerechtigkeit – und die Konfliktlösung „erzwingt“ im Zuge einer (politischen) Güterabwägung angesichts von Wachstumsschwäche, Arbeitslosigkeit und Grenzen der Finanzierbarkeit einen Abbau des Sozialstaats, fragwürdig ist. Die Gründe, die für eine Beibehaltung des Sozialstaates herangezogen werden – sei es im Sinne der vertragstheoretischen Rechtfertigung, sei es mit Blick auf bestehendes Marktversagen, sei es hinsichtlich der positiven effizienzsteigernden externen Effekte –, überzeugen.

b) Zum zweiten die Frage der technischen *Ausgestaltung* des *Sozialstaates* (im konkreten), bei der unterschiedliche Dimensionen – steuerfinanzierte Transferleistungen, beitragsfinanzierte Versicherungsleistungen, institutionelle Arrangements hinsichtlich bestehender Arbeitsbeziehungen (Schutz- und Mitbestimmungsregelungen) – relevant werden: Hier gehe ich davon aus, daß die konkrete Ausgestaltung in unterschiedlichen Varianten mit unterschiedlichen Vor- und Nachteilen erfolgen kann, was, im Interesse einer höheren Effizienz des Sozialstaates selbst, unter bestimmten Bedingungen auch einen Umbau zwischen und innerhalb der einzelnen Dimensionen erforderlich machen könnte, ohne daß dies hier im einzelnen geprüft werden kann.

Unbeschadet von Rechtfertigung und Ausgestaltung erhält der Sozialstaat aber in jedem Falle eine *ökonomische Dimension*; denn er verknüpft *Erträge*

---

<sup>1</sup> Die nachfolgenden Überlegungen sind zwar in den Diskussionsblock: „Sozialstaat als Standortfaktor? – Zur Interdependenz von Sozialpolitik und internationaler Wettbewerbsfähigkeit“ eingebunden. Sie sind aber gleichwohl nicht konzipiert als unmittelbares Korreferat zu dem gleichlautenden Beitrag von Franz Haslinger, mit dessen Kernaussagen der Verf. ohnehin weitgehend konform geht. Sie sind vielmehr gedacht als Versuch, auf dem knappen verfügbaren Raum einige zusätzliche Gedanken einzubringen.

(materielle Transfers oder immaterielle, institutionelle, Ansprüche) für die Begünstigten mit *Kosten* (materielle Abgaben oder immaterielle, institutionelle, Auflagen) für die Belasteten.

2. Diese ökonomische Dimension kann schon in *geschlossenen Märkten* effizienzmindernd sein, wenn sie bei Begünstigten wie bei Belasteten – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen – demotivierend und somit negativ auf ihre Leistungsbereitschaft wirkt. Mit Blick auf die Argumente, die zur Rechtfertigung des Sozialstaates herangezogen werden, ist aber auch eine Effizienzsteigerung nicht auszuschließen und eher wahrscheinlich. Welche Alternative am ehesten plausibilisierbar ist, hängt vermutlich davon ab, ob der Sozialstaat einen vordergründigen „Umverteilungscharakter“ hat, oder ob er die „Effizienzkriterien“ mit in Rechnung stellt. Die ökonomische Dimension gewinnt aber in jedem Falle in *offenen Märkten* eine neue Qualität. Dies gilt vor allem dann, wenn die Marktoffenheit sich nicht nur i. S. der *Handelsliberalisierung* auf den Güterverkehr beschränkt, sondern i. S. der *Globalisierung* den Faktorverkehr einschließt. Relevant werden hier sowohl die Möglichkeiten von Arbeitskräftewanderungen als auch vor allem ein freier Kapitalverkehr (einschließlich freier grenzüberschreitender Finanzdienstleistungen). Die Wege für (spekulative) Finanztransaktionen werden ebenso offen wie für Direktinvestitionen inländischer Unternehmen im Ausland, erleichtert durch die rasante Entwicklung eines weltweit agierenden Transport- und Kommunikationswesens, das zunehmend auch eine weltweite Vernetzung von Forschungs-, Produktions- und Absatzstrategien multinationaler Unternehmen zwischen verschiedenen Standorten der Welt erlaubt. Dieser Prozeß birgt – schon für sich genommen – Chancen und Risiken:

a) Auf der einen Seite kann er *ökonomische Vorteile* bringen: Der damit einhergehende zügige Transfer von technischem und organisatorischem Know-how kann sich mit höherer Flexibilität, Stückkostendegression und steigenden Skalenerträgen verbinden und bei den gehandelten Produkten zu Qualitätsverbesserungen und/oder Preissenkungen führen.

b) Auf der anderen Seite birgt er das Risiko zunehmender *Marktvermachtung* der multinationalen Unternehmen – sowohl gegenüber den inländischen Konsumenten, Produzenten und (Nur-)Exporteuren als auch gegenüber den nationalen Politikträgern, die leichter mit einem „Drohpotential“ (Produktionsstättenverlagerung) konfrontiert werden können.

In jedem Falle gewinnt der Sozialstaat aber insofern eine neue Dimension, als er zu einem *Standortfaktor* im außenwirtschaftlichen Beziehungsgeflecht wird. Seine Rechtfertigung (per se) mag davon unberührt bleiben. Die von ihm möglicherweise ausgehende Effizienzsteigerung kann aber über die Standortproblematik zum einen *unterlaufen* werden; und dies kann zum zweiten für einen Staat mit hohen Sozialstandards eine *Dilemmasituation* begründen.



3. Die mögliche Effizienzsteigerung kann – zum einen – unterlaufen werden. Unterstellen wir, daß bei gegebenen Liberalisierungs- und Globalisierungsprozessen Staaten mit hohen Sozialstandards (und gleichzeitig hohen Kosten für die Belasteten) anderen Staaten mit vergleichsweise niedrigeren Standards (und korrespondierend geringeren Kosten) gegenübertreten, so sind – zunächst ganz formal argumentiert – drei Wirkungsketten möglich:

a) Die Staaten mit hohen Sozialstandards (und höheren Kosten) könnten gegenüber Staaten mit niedrigeren Standards (und geringeren Kosten) ihre *internationale Wettbewerbsfähigkeit* im realwirtschaftlichen Bereich (Waren- und Dienstleistungsverkehr) verlieren – zumindest teilweise einbüßen. Ihre Exporte gehen zurück, ihre Importe steigen. Und dies hätte negative Konsequenzen für ihre Leistungsbilanzen (Defizite belasten ihre weiteren außenwirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven) sowie für ihre Arbeitsmarkt- und Wachstumsbilanzen (Defizite belasten ihre weiteren binnenwirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven).

b) Den Staaten mit hohen Sozialstandards (und hohen Kosten) könnte eine *Kapitalabwanderung* drohen – sei es in Form von Finanzkapital, sei es in Form von Realkapital durch Direktinvestitionen im Ausland (Produktionsstättenverlagerung). Sie richtete sich auf Staaten mit geringeren Sozialstandards mit dem Ziel, den relativ höheren Belastungen der Unternehmensgewinne bzw. Kapitalerträge zu entgehen bzw. für diese und die Produktionsbedingungen relativ niedrigere Belastungen (einschließlich „weichere“ institutionelle Auflagen) in Kauf nehmen zu müssen. Der Kapitalverlust hätte analoge negative Konsequenzen wie ein Verlust der Wettbewerbsfähigkeit.

c) Den Staaten mit hohen Sozialstandards (und hohen Kosten) könnte eine wechselseitige *Arbeitskräftewanderung* drohen. Höher qualifizierte Arbeitskräfte, die aufgrund ihres höheren Einkommens eher Träger der Belastungen sind, würden in Länder mit niedrigen Sozialstandards abwandern, um ihre Belastungen zu vermindern. Gering qualifizierte Arbeitskräfte, die aufgrund ihres geringen Einkommens (oder gar fehlendem Erwerbseinkommens) eher Nutznießer von Sozialstandards sind, könnten zuwandern. Es wäre dann auch ein Verlust an Humankapital und damit an Qualifikationspotential zu befürchten.

Diese Wirkungsketten könnten dazu führen, daß sich international ein anderes *Strukturgefülle* und damit andere Entwicklungsperspektiven für die beteiligten Länder herausbilden. Denkbar wäre, daß sich in Ländern mit niedrigen Sozialstandards ein ökonomisches Effizienzpotential aufbaut (hohe Wettbewerbsfähigkeit, gute Ausstattung mit Sach- und Humankapital) zu Lasten von Ländern mit hohen Sozialstandards. Oder ein bislang bestehendes Strukturgefülle zugunsten von Ländern mit hohen Sozialstandards würde zumindest abgebaut. Daraus folgt: Die (an sich) möglichen Effizienzgewinne hoher Sozialstandards könnten in offenen Märkten unterlaufen werden.

4. Diese Entwicklung könnte – zum zweiten – dann eine Folgewirkung begründen. Käme es nämlich zu derartigen Wirkungsketten, geriete ein Land mit vergleichsweise höheren Sozialstandards in eine *Dilemmasituation*. Auf der einen Seite wären die Sozialstandards nicht mehr mit ökonomischer Effizienz zu rechtfertigen; sie würden eher die ökonomische Effizienz gefährden und damit die *Finanzierungsmöglichkeit des Sozialstaats* (Steuer- und Beitragsausfälle) reduzieren. Auf der anderen Seite würden die Wirkungsketten – gerade mit Blick auf zunehmende Arbeitsplatzdefizite, ergänzt durch Zuwanderung unterqualifizierter Arbeitskräfte – die *Ansprüche an den Sozialstaat* erhöhen, sei es, daß das Erwerbseinkommen niedrig ist, oder sei es, daß es ganz ausfällt. Ob diese Dilemmasituation indessen wirklich eintritt, wird strittig diskutiert. Gegenpositionen sind alternativ denkbar:

a) Zum einen könnte man darauf setzen, daß die Wirkungsketten in der *Realität* so nicht unbedingt unterstellbar sind. Länder mit hohen Sozialstandards müssen keineswegs anhaltende Leistungsbilanzdefizite aufweisen, wenn die Wettbewerbsfähigkeit nicht – zumindest nicht dominant – an die durch den Sozialstaat entstandenen Belastungen gebunden ist. Die positiven externen Effekte hoher Sozialstandards (politische Stabilität, sozialer Friede, höhere Humankapitalinvestition und damit Qualifikation der Arbeitskräfte) können in Verbindung mit einer höheren Infrastrukturqualität eine hinreichende Investitionsattraktivität bieten, die die durch den Sozialstaat entstehenden Belastungen überkompensieren könnten. Arbeitskräftewanderungen unterliegen überdies (meta-ökonomisch begründeten) Mobilitätsgrenzen. Das Problem relativierte sich. In dieser Sichtweise würde man davon ausgehen, daß eine Verschiebung des bestehenden Strukturgefälles gar nicht droht, weil die Wirkungsketten allenfalls theoretische Plausibilität aber keine empirische Evidenz besitzen.

b) Zum zweiten könnte man davon ausgehen, daß unterschiedliche Sozialstandards eben eine Konsequenz unterschiedlicher *Präferenzfunktionen* als Folge unterschiedlicher ökonomischer Entwicklungsniveaus sind; eine Lebensstandarderhöhung wird in Ländern mit niedrigem Entwicklungsniveau dann eben höher gewichtet als eine Lebensstandardabsicherung, wenn diese einer Lebensstandarderhöhung entgegenwirkte. Daraus folgt, daß relativ niedrige Sozialstandards letztendlich nichts anderes darstellen als „komparative Kostenvorteile“; und diese müßten im internationalen Wettbewerbsprozeß dann auch konsequent genutzt werden dürfen. Diese Sichtweise verböte zumindest jede aufoktroyierte „künstliche“ Heraufsetzung dieser Normen, um im Interesse der Länder mit höheren Standards die Herausbildung eines spezifischen Strukturgefälles zu vermeiden. (V. a. wäre der Begriff des „Sozialdumping“ verfehlt, wenn nicht im Leistungsverkehr nachweislich „Unter-Kosten-Preise“ vorlägen.) Danach müßte das Strukturgefälle bzw. seine Veränderung als Preis für die Aufrechterhaltung hoher Sozialstandards (i. S. einer Güterabwägung) eben hingenommen werden. Und dies würde sogar Sinn machen, wenn über einen

Anpassungsprozeß ein Entwicklungsgefälle zwischen weniger und höher entwickelten Staaten abgebaut würde.

c) Zum dritten könnte man erwarten, daß die Existenz unterschiedlicher Sozialstandards ein *Wettbewerb* der *Sozialsysteme* begründet: Der Markt führe dann zu einem Prozeß der Angleichung der Systeme. Unterschiedliche Wettbewerbspositionen begründen zwar (zunächst) Leistungsbilanzungleichgewichte; doch alternative Zahlungsbilanzmechanismen – seien es Geldmengenmechanismen, seien es Wechselkursmechanismen -, führen (im Verlauf) die Leistungsbilanz wieder zum Ausgleich. Faktorwanderungen mögen zwar (zunächst) in der skizzierten Form auftreten; doch sie lösen dann (im Verlauf) Veränderungen in den internationalen Relationen der Faktorpreise aus, die zu einem neuerlichen Ausgleich in den Faktorbilanzen (Arbeit- und Kapitalwanderungen) führen. Schließlich – unterstellt, daß die Höhe der Sozialstandards nicht nur eine rein politische Entscheidung, sondern auch eine Funktion der Volkseinkommensentwicklung ist – könnte dies zu einer unmittelbaren Angleichung der Sozialstandards selbst führen. Käme es in den Ländern, die ökonomisch von ihren niedrigen Sozialstandards (zunächst) profitieren, zu einem Anstieg des Volkseinkommens, stiegen (im Verlauf) sowohl Ansprüche an den Sozialstaat als auch dessen Finanzierbarkeit; am Ende käme es in diesen Ländern zu einem Anstieg der Sozialstandards, in anderen Ländern zu einer Rücknahme und insgesamt international zu einer Angleichung der Sozialsysteme – u. U. sogar auf höherem Niveau.

5. Stellt man die drei Varianten einander gegenüber, so weisen sie alle gemeinsam eine *idealtypische Sichtweise* auf: Die erste Sichtweise setzt darauf, daß das Strukturgefälle gar nicht entsteht (und versagt, wenn es doch eintritt). Die zweite Sichtweise setzt darauf, daß das Strukturgefälle eben hingenommen werden muß (und ignoriert die damit einhergehende Dilemmasituation). Die dritte Sichtweise setzt auf voll funktionsfähige Marktmechanismen (und übersieht die Möglichkeit des Marktversagens). So gesehen impliziert die idealtypische Sichtweise ein hohes Maß an *Risiko* und damit eine *immanente Instabilität*. Dann kann es eben diese Instabilität sein, die eine unterstellte Gleichgewichtslage verhindert, weil sie eine verhängnisvolle *Wechselwirkung* begründet:

a) Länder mit hohen Sozialstandards befürchten den Eintritt des Strukturgefälles und die damit einhergehende Dilemmasituation. Sie setzen indessen nicht auf Ausgleichsmechanismen, sondern reduzieren ihre (relativ höheren) Sozialstandards, um auch die dadurch ausgelösten Belastungen begrenzen und ihre Wettbewerbsfähigkeit wahren zu können.

b) Länder mit niedrigen Sozialstandards sehen sich dadurch nun aber ihrer Chance beraubt, gestützt auf ihre (relativ niedrigen) Sozialstandards eine bessere Wettbewerbssituation im internationalen Leistungs- und Faktorverkehr zu

erreichen. Um sich diese dennoch zu erhalten, reduzieren sie ihre ohnehin schon niedrigen Sozialstandards und Belastungsquoten noch weiter.

Setzte eine solche Wechselwirkung ein, bliebe das Strukturgefälle zunächst instabil und dürfte erst dann ins Gleichgewicht kommen, wenn die Sozialstandards ihr unabdingbares Minimum erreicht haben, wenn ein Sozialstaat letztlich beseitigt ist. Denn es drohte ein gegenseitiges „Herunterkonkurrieren“ – auch und gerade unter dem Druck der „global players“, die eine solche Wechselwirkung mit ihrem Drohpotential erzwingen können. Diese Wechselwirkung wäre dann gar nicht unbedingt eine Folge ökonomischer Sachzwänge, sondern der Durchsetzung materieller Eigeninteressen der Marktakteure, die mit Marktmacht ausgestattet sind. Die Politik – gerade auch mit Blick auf die Gestaltung eines (per se) gerechtfertigten Sozialstaats – würde sich diesem Prozeß faktisch unterwerfen, wenn sie auf Gegenstrategien verzichtete. Dies erscheint schon verfassungsrechtlich nicht unbedenklich; schließlich sind die Politikträger – und nicht die „global players“ – die einzige demokratisch legitimierte Entscheidungsinstanz. Gleichwohl scheiden zwei politische Gegenstrategien vermutlich (wenn auch nicht grundsätzlich) aus. Einmal die Durchsetzung höherer Sozialstandards im *nationalen Alleingang*; dies muß spätestens dann scheitern, wenn ein Gefälle der Sozialstandards entsteht und die skizzierte Wechselwirkung dann doch einsetzen kann. Zum zweiten die Durchsetzung höherer Sozialstandards in Verbindung mit einem neuerlichen Rückgriff auf *Restriktionen* (Protektionismus, Kapitalverkehrsbeschränkungen, Wanderungsbeschränkungen); dies verstieße indessen nicht nur gegen bestehende Liberalisierungsverpflichtungen, sondern gefährdete überdies die nicht zu leugnenden Vorteile einer internationalen Arbeitsteilung.

6. Was bleibt, ist – will man die Globalisierung nicht als Alibi für *Politikabstinenz* begreifen – die Strategie der *internationalen Politikkoordination*. Auf das Tagungsthema bezogen bedeutete dies: die Formulierung international verbindlicher, überprüfbarer und sanktionierbarer *Sozialstandards*. Sie hätten – unbeschadet ihres konkreten Inhalts und Ausmaßes – die Funktion, ein Gefälle zwischen den Sozialstandards wenn nicht zu nivellieren so doch zumindest zu reduzieren. Die Wahrnehmung des (legitimen) privatwirtschaftlichen Eigeninteresses bliebe davon unberührt; dennoch würde ihr zumindest die Basis für die Auslösung der skizzierten Wechselwirkung entzogen. Dabei ist allerdings zu differenzieren.

a) Bezogen auf einen *globalen (weltweiten) Integrationsraum* dürfte das Bemühen, international verbindliche Sozialstandards zu entwickeln und durchzusetzen, vergleichsweise engen Grenzen unterliegen, weil hier sehr unterschiedlich entwickelte Länder (Industrie-, Schwellen-, Entwicklungsländer) einbezogen würden. Gerade bei den letzteren beiden Ländergruppen dürften große – nicht immer und unbedingt unplausible – *Widerstände* gegenüber „zu

hohen“ Sozialstandards zu erwarten sein: Sei es, daß sie dadurch ihre Handels- und damit Entwicklungschancen gefährdet sehen (und diesbezügliche Forderungen als einen verkappten Protektionismus seitens der Industrieländer begreifen); sei es, daß meta-ökonomische Gründe – Tradition, Religion, Kultur, Demographie, Staatsform – einer Erhöhung der Sozialstandards entgegenstehen. (Nicht auszuschließen ist, daß multinationale Konzerne ein originäres Interesse an niedrigen Sozialstandards haben und diese – in Kooperation mit herrschenden Oligarchiestrukturen, die ihre Privilegien zu wahren suchen – auch durchsetzen.) Vor allem aber würde vermutlich eine *Kontrollierbarkeit* und *Sanktionierbarkeit* festgelegter Sozialstandards an Grenzen stoßen. – So gesehen dürften hier Sozialstandards auf unverzichtbare *Menschenrechtsstandards* beschränkt bleiben müssen. Im Umkehrschluß folgt daraus: Je mehr die Industrieländer darauf drängten, höhere Sozialstandards durchzusetzen, desto mehr wären sie zumindest gehalten, durch eine angemessene *Entwicklungspolitik* die Entwicklungschancen unterentwickelter Länder auf andere Weise – im realwirtschaftlichen Bereich durch Markttöffnung, im finanzwirtschaftlichen Bereich durch Kapitalhilfe – zu fördern.

b) Bezogen auf einen *begrenzten (regionalen) Integrationsraum* – etwa im Rahmen der Europäischen Union – muß das Bemühen, im Integrationsraum gemeinsam verbindliche Sozialstandards durchzusetzen, nicht von vornherein an die gleichen engen Grenzen stoßen. Gewiß gibt es auch hier noch ein Entwicklungsgefälle – gerade zwischen den Kern- und einigen Peripherieländern innerhalb der EU –, das sich mit einer Osterweiterung noch drastisch verschärfen würde. Überdies wird man hier davon ausgehen müssen, daß sich das Problem drängender stellt als weltweit. Gewiß ist auch weltweit der Liberalisierungsprozeß im Rahmen des GATT- bzw. WTO-Konzepts fortgeschritten, womit nicht auszuschließen ist, daß ein Gefälle zwischen den Sozialstandards durchwirken kann. Dennoch gibt es noch Möglichkeiten der handelspolitischen Marktabgrenzung; und auch das Wechselkursinstrument ist noch verfügbar. Doch in der Europäischen Region ist der *Liberalisierungsprozeß* erheblich weiter fortgeschritten – Wegfall der Grenzkontrollen (Schengener Abkommen, 1985; Schaffung eines Gemeinsamen Marktes, 1986) –, und bald steht das *Wechselkurs-* und *Zinsinstrument* nicht mehr für eine nationale Gestaltung der Binnenwirtschaft zur Verfügung (Maastricht-Vertrag, 1992). Das volle Durchwirken eines Gefälles zwischen unterschiedlichen Sozialstandards ist somit weit eher zu erwarten und wäre gleichzeitig politisch nicht mehr steuerbar; ihre Vereinheitlichung – über Menschenrechtsstandards hinaus – erscheint drängender. Auch die *Kontrollierbarkeit* und *Sanktionierbarkeit* dürfte eher gegeben sein. – Dennoch gilt auch hier ein Umkehrschluß: Die Umsetzbarkeit höherer Sozialstandards in Peripherieländern wird vermutlich nur erreichbar sein, wenn sie von einer konsequenten *Kohäsionspolitik* begleitet wird, die auf der Grundlage von Struktur- und Regionalfonds den Peripherieländern zu einer zü-

gigen Entwicklung verhilft und ihnen damit auch die Setzung höherer Sozialstandards ermöglicht. Eine solche Kohäsionspolitik ist unverzichtbar, wenn sich die EU – wie schon in den Römischen Verträgen (1958) intendiert – (auch) als *Solidargemeinschaft* begreift und diese realisieren will, ohne daß die Sozialstandards auf möglichst niedrigem Niveau „harmonisiert“ werden. Das Subsidiaritätsprinzip mag durchaus Gewicht haben, allein um die „Moralhazard“-Probleme zu minimieren; löste es indessen die skizzierten Wechselwirkungen aus, könnte es zum Sprengsatz für den europäischen Integrationsprozeß werden.

Internationale Sozialstandards sind kein Königsweg; es bestehen gewiß (im Detail) Umsetzungsprobleme. Doch ein Verzicht darauf impliziert denotwendig *Politikabstinenz*. Und diese kann, bei gegebener Wechselwirkung, zur *Beseitigung des Sozialstaates* führen. Man kann das so wollen; man muß dann aber akzeptieren, daß in Zukunft die Politik – und hier: die per se zu rechtfertigende Existenz von Sozialstandards – den wirtschaftlichen Interessen „unterworfen“ wird bzw. aus diesen Konstellationen heraus Sozialstandards „verworfen“ werden.

## Literatur

- Berthold, N. / Hilpert, J. (1996): Umwelt- und Sozialklauseln: Gefahr für den Freihandel?, in: Wirtschaftsdienst XI, S. 596–604.
- Feld, L. P. (1996): Sozialstandards und die Welthandelsordnung, in: Außenwirtschaft 51, Heft 1, S. 51–73.
- Feldmann, H. (1998): Arbeitsmarktbedingungen in der EWU: Die Gefahr einer raschen Harmonisierung, in: Wirtschaftsdienst IX, S. 537–541.
- Kotios, A. / Schäfers, M. (1990): Soziale Dimension und Kohäsion: Ergänzung oder Widerspruch? in: Wirtschaftsdienst IV, S. 200–206.
- Meyer, D. (1990): Die Sozialcharta als Gegenstück zum EG-Binnenmarkt? in: Wirtschaftsdienst X, S. 519–522.
- Paqué, K.-H. (1989): Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes: Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik, in: Die Weltwirtschaft 1, S. 112–123.
- Vogler-Ludwig, K. (1989): Soziale Aspekte des Europäischen Binnenmarktes, in: ifo-Schnelldienst 25, S. 8–17.

## **Standortfaktor „Sozialpolitik“ – Einige empirische Anhaltspunkte**

Von Martin Leschke

Franz *Haslinger* (1999) begründet in seinem Beitrag, a) warum der Staat sozialpolitische Leistungen bereitstellen sollte und b) warum es sinnvoll erscheint, daß er in Teilbereichen auch die Produktion sozialpolitischer Güter übernimmt. Zur Begründung der staatlichen Bereitstellung sozialpolitischer Leistungen führt Haslinger – wie andere Tagungs-Beiträge auch – neben moralischen die investiven Funktionen der Sozialpolitik an. Sozialpolitik ist eine Voraussetzung für sozialen Frieden. Sozialpolitik trägt dazu bei, die Kriminalität zu senken und die Akzeptanz der marktwirtschaftlichen Ordnung zu erhöhen. Auf diese Weise fördert sie Investitionen inländischer und ausländischer Unternehmen. Andererseits ist Sozialpolitik jedoch kein „free lunch“. Der Steuerzahler muß die notwendigen Mittel aufbringen. Dies wiederum schmälert – *ceteris paribus* – die Leistungsbereitschaft der Privaten.

Um „unter dem Strich“ eine investive Funktion zu erfüllen, muß die Sozialpolitik daher effizient ausgestaltet sein. Arbeitsanreize dürfen nicht systematisch zerstört werden, Kostenexplosionen dürfen nicht eintreten, und Mindestlöhne dürfen nicht unvertretbar hoch angesetzt werden. Nur eine effiziente Sozialpolitik kann eine „Sozialpolitik für den Markt“ (*Homann/Pies* 1996) sein. Dies kann auch anhand der von Haslinger dargestellten Standortfaktoren belegt werden: Sozialpolitik verbessert das Image sowie die Wohn- und Umweltqualität einer Region, erhöht die Motivation der Arbeiter und Angestellten, und sie senkt die Streikbereitschaft und Ausfälle durch Krankheit. Auf diese Weise werden Investitionen attrahiert. Sozialpolitik erhöht aber auch die realen Arbeitskosten bzw. die Steuern und wirkt in dieser Hinsicht investitionshemmend.

Aufgrund dieser leistungshemmenden Wirkung wird jegliche Umverteilung von nicht wenigen liberalen Ökonomen als negativ beurteilt. So wird das Verhältnis „Transfers zu Bruttoinlandsprodukt“ als negativer Faktor in den von verschiedenen Gesellschaften (*Fraser Institute, Heritage Foundation*) regelmäßig veröffentlichten Freiheitsindices berücksichtigt. Sozialpolitik wird hier als kollektives Übel angesehen; denn Leistungsbereitschaft wird „weggesteuert“. Eine solche ideologische Position versperrt systematisch den Blick auf die Gegenleistung der sogenannten Umverteilung und damit auf die investive



Funktion der Sozialpolitik. Theoretisch ist solch eine einseitige Perspektive nicht haltbar, und empirisch haltbar ist sie auch nicht. Schätzt man mit Hilfe der vom Fraser Institut und von der Heritage Foundation veröffentlichten Daten den Einfluß der Sozialpolitik auf das Bruttosozialprodukt pro Kopf, so zeigt sich keinesfalls ein negativer Einfluß der sogenannten Umverteilung:

Endogene, d. h. zu schätzende Variable sei das Bruttosozialprodukt pro Kopf von 107 Staaten im Jahr 1995 in US-\$. Als exogene Variablen sollen in einem ersten Schritt die vier Größen Geldwertstabilität (V1), Sicherung der Eigentumsrechte (V2), Gewährung einer einklagbaren Gleichheit vor dem Recht (V3) und Gewährung von Freihandel (V4) herangezogen werden. Dies führt zu folgendem Ergebnis einer Kleinst-Quadrat-Schätzung:<sup>1</sup>

$$\text{BSP pro Kopf (in \$)} = 35,3 (V1 + V2 + V3 + V4)^3$$

(29,95)

$$R^2 = 0,83;$$

$$DW = 2,12;$$

t-Wert in Klammern;

107 Beobachtungen;

Datenquelle:

*Holmes/Johnson/Kirkpatrick* (1997) und *Gwartney/Lawson* (1997).

Fügt man in einem zweiten Schritt dieser Schätzung die Variable „Transfers zu BSP“ (V5)<sup>2</sup> hinzu, so erhält man die folgende Schätzgleichung:

$$\text{BSP pro Kopf (in \$)} = 35,43 (V1 + V2 + V3 + V4)^3 + 145,6 V5 - 935,2$$

(21,58)

(1,03)

$$R^2 = 0,83;$$

$$DW = 2,03;$$

t-Werte in Klammern;

107 Beobachtungen;

Datenquelle: wie oben.

<sup>1</sup> Die Variablen V1 bis V4 nehmen Werte zwischen 0 (schlechtester Wert) und 10 (bester Wert) an. V1 und V3 sind dem Datensatz des *Fraser Institute*, genauer: von *Gwartney/Lawson* (1997) entnommen. V2 und V4 stammen von der *Heritage Foundation*, genauer: von *Holmes/Johnson/Kirkpatrick* (Hrsg.) (1997). Die Werte der Heritage Foundation werden als „Schulnoten“ ausgewiesen, sie wurden für die hier vorgenommene Untersuchung auf die oben erwähnte Skalierung transformiert.

<sup>2</sup> V5 ist dem Datensatz des *Fraser Institutes* entnommen und nimmt ebenfalls Werte zwischen 0 und 10 an. 10 steht jetzt allerdings für die höchste Umverteilung.



Das Vorzeichen des Koeffizienten von V5 gibt keinen Anhaltspunkt zur Bestätigung der These, daß sogenannte Umverteilungen kontraproduktiv wirken. Der t-Wert des Koeffizienten der Variable V5 belegt allerdings, daß das Ergebnis eines positiven Einflusses von V5 auf das BSP pro Kopf nicht statistisch signifikant ist. Zudem steigt das Bestimmtheitsmaß gegenüber der ersten Schätzung nicht weiter an. Dies deutet darauf hin, daß die Sozialpolitik der betrachteten 107 Staaten sich nicht ausschließlich auf ihre investive Funktion beschränkt.<sup>3</sup>

Zusammenfassend läßt an dieser Stelle festhalten, daß Sozialpolitik aus theoretischer und empirischer Sicht nicht per se als gesamtwirtschaftlich negativ anzusehen ist. Es gibt keine stichhaltigen Argumente, das Konzept der „sozialen Marktwirtschaft“ abzulehnen. Schätzungen wie die hier angeführte Querschnittsanalyse geben allerdings keinen Hinweis darüber, ob in einzelnen Staaten eine sinnvolle oder eine wachstumshemmende Sozialpolitik betrieben wird. Letztlich ist für jeden Staat getrennt zu untersuchen, ob die Ausgestaltung der Sozialpolitik ineffizient ist oder nicht. Im folgenden wird daher die Situation in Deutschland kurz empirisch skizziert.<sup>4</sup>

Einen Anhaltspunkt zu der Nettowirkung der Sozialversicherungsausgaben auf das 5-Jahres-Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland liefert eine Langschnittanalyse für den Zeitraum 1970 bis 1996, in die neben der

- 5-Jahres-Quote „Sozialversicherungsausgaben zu Bruttoinlandsprodukt“ (ASOZ5/BIP5)
- das Wachstum der privaten realen Investitionen (D5IUR),
- das Wachstum der staatlichen realen Investitionen (D5ISTR),
- ein Trenddummy (T) und
- eine Konstante (C) eingehen.

---

<sup>3</sup> Auch wenn man V5 in die Klammer hineinzieht, d. h. zu den anderen Faktoren adjiziert, ergibt sich kein höherer Erklärungsgehalt. Das Bestimmtheitsmaß steigt nicht an.

<sup>4</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Studie zum Problem des Staatsversagens in Deutschland von *Leschke/Sauerland* (1999).

Als Resultat ergibt sich:

Abhängige Variable: D5BIPR Zeitraum: 1970–1996 Anzahl der Beobachtungen: 27				
Variablen	Koeffizient	Std.-Fehler	t-Statistik	Signifikanz
D5IUR	0.174959	0.029269	5.977661	0.0000
D5ISTR	0.099804	0.030382	3.284971	0.0034
ASOZ5/BIP5	-0.178637	0.075986	-2.350938	0.0281
T	-0.000316	0.000218	-1.449425	0.1613
C	0.058928	0.009848	5.984010	0.0000
R <sup>2</sup>	0.943289	Durbin-Watson-Statistik		1.555896
Adjusted R-squared	0.932978	F-Statistik		91.48305
S.E. of regression	0.002846	Sig(F-Statistik)		0.000000

Datenquellen: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1997) und *Deutsche Bundesbank* (1998).

Die Hypothese einer investiven, d. h., einer positiven Nettowirkung der Sozialpolitik kann nach dieser einfachen Schätzung für Deutschland *nicht* bestätigt werden. Die Variable ASOZ5/BIP5 weist ein negatives Vorzeichen auf, welches auf einem 95 %igen Signifikanzniveau gesichert ist. Dieses Ergebnis steht in Einklang mit empirischen Untersuchungen zum Einfluß der Staatsquote auf das Wirtschaftswachstum in den OECD-Ländern (vgl. *Heitger* 1998).

Das Wachstum und die Zusammensetzung der Staatsquote bestärken zudem die Vermutung einer ineffizienten Sozialpolitik in Deutschland. Von 1965 bis 1996 ist die deutsche Staatsquote um knapp 35 % gewachsen. Diese Steigerung ist auf den extremen Anstieg der Sozialversicherungsquote um knapp 93 % im gleichen Zeitraum zurückzuführen. Die staatliche Investitionsquote schrumpfte hingegen zeitgleich um 52 %.

Als tatsächlich ineffizient lassen sich Bereiche sozialpolitischen Handelns jedoch erst bezeichnen, wenn zu Regelungen des Status quo alternative institutionelle Arrangements existieren, die theoretisch und nach international vergleichenden Analysen pareto-superior erscheinen. In diesem Sinne weist auch *Haslinger* (1999) auf einen Reformbedarf in Deutschland hin.

## Literatur

- Deutsche Bundesbank (1998): 50 Jahre Deutsche Mark (CD-ROM), München.
- Ewartney, J. D./Lawson, R. A. (1997): Economic Freedom of the world, *Fraser Institute*, Vancouver.
- Haslinger, F. (1999): Der Sozialstaat als Standortfaktor? Zur Interdependenz von Sozialpolitik und internationaler Wettbewerbsfähigkeit, in diesem Band.
- Holmes, K. R./Johnson B. T./Kirkpatrick M. (Hrsg.) (1997): 1997 Index of Economic Freedom, Washington, New York.
- Homann, K./Pies, I. (1996): Sozialpolitik für den Markt: Theoretische Perspektiven konstitutioneller Ökonomik, in: I. Pies/M. Leschke (Hrsg.): James Buchanans konstitutionelle Ökonomik, Tübingen, S. 203–239.
- Heitger, B. (1998): Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer Rückführung öffentlicher Ausgaben, Tübingen.
- Leschke, M./Sauerland, D. (1999): Staatsversagen in Deutschland. Eine theoretische und empirische Analyse institutioneller Fehlanreize, in: M. Erlei/M. Leschke/D. Sauerland/E. Schulz (Hrsg.): Beiträge zur angewandten Wirtschaftstheorie, Regensburg, S. 305–327.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1997): Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft, Stuttgart.



# **Zur Reform des Sozialstaats im Zeitalter der Globalisierung**

## **Das Gegenleistungs- und das Selektionsprinzip in der Grundsicherung**

Von Holger Feist

### **A. Einführung**

Im Zuge der wachsenden internationalen Verflechtung gerät die deutsche Wirtschaft unter zunehmenden Wettbewerbsdruck. Bei Investitionsentscheidungen müssen bundesdeutsche Standorte mehr denn je dem Vergleich mit asiatischen und osteuropäischen Ländern standhalten, wo die Lohnkosten nur einen Bruchteil der hiesigen ausmachen. Um diesem Wettbewerbsdruck standzuhalten, ist die Reform bestehender Institutionen erforderlich, denn die nationale Wirtschaftspolitik muß mehr und mehr Nebenbedingungen beachten, die in einer geschlossenen Volkswirtschaft nicht bestehen. Der Systemwettbewerb erzwingt niedrige Steuersätze auf mobile Faktoren und hält damit die staatlichen Einnahmen gering, fordert andererseits aber attraktive staatliche Leistungen etwa für die Schaffung einer funktionsfähigen Infrastruktur, um dieselben mobilen Faktoren anzulocken. Unter diesen Rahmenbedingungen wächst die Bedeutung staatlicher Effizienz; weniger denn je gibt es „free lunches“ zu verschenken.

Der Sozialstaat findet dabei zwangsläufig Beachtung, denn er gerät durch diese Entwicklung aus zwei Richtungen unter Druck.<sup>1</sup> Zum einen müssen die Lohnnebenkosten reduziert werden, um Arbeitsplätze im Land zu halten. Zum anderen sind aber gerade für die deutschen Anbieter wenig qualifizierter Arbeit die Auswirkungen der Globalisierung verheerend. Die Nebenbedingungen, die eine offener werdende Volkswirtschaft auferlegt, werden bereits in der traditionellen Außenhandelstheorie nach *Heckscher* und *Ohlin* recht zutreffend be-

---

<sup>1</sup> *Sinn* (1998), S. 53 sieht den Sozialstaat gar „in der Zwickmühle“, die er wie folgt beschreibt: Der Systemwettbewerb entzieht dem Sozialstaat einen Teil seiner Finanzierungsgrundlage. In einer offenen Gesellschaft ist die Hilfe des Staates aber stärker denn je gefragt.

schrieben. Treibt demnach ein Land wie Deutschland, in dem qualifizierte Arbeit reichlich vorhanden ist, zunehmend mit Regionen Handel, in denen vorwiegend niedrig qualifizierte Arbeit vorhanden ist, so wird es sich dabei auf Güter spezialisieren, die vorwiegend qualifizierte Arbeit nutzen. Qualifizierte Arbeit würde in der Folge in Deutschland stärker nachgefragt werden und würde sich verteuern, unqualifizierte Arbeit wäre dagegen zu reichlich vorhanden und müßte billiger werden. Dieser ökonomische Zusammenhang<sup>2</sup> wird von einer Tarifpolitik ignoriert, die im Interesse der jeweiligen Beschäftigten geführt wird und sich einer stärkeren Spreizung der Löhne entgegenstellt, wie sie etwa in den angelsächsischen Ländern längst stattgefunden hat. Auch das Ergebnis dieser Politik ist an der Zahl der Arbeitslosen abzulesen, unter denen die überwiegende Mehrheit gering qualifiziert ist.

Es gibt nun zwei grundlegende Strategien, mit dem durch die Globalisierung entstehenden Lohnwettbewerb in unteren Einkommensgruppen umzugehen. Die erste Strategie würde darauf hinauslaufen, die Löhne auf ihrem derzeitigen Stand und den ersten Arbeitsmarkt insgesamt beizubehalten. Dies kann aber nur gelingen, wenn die Produktivität der Beschäftigten zunimmt, was etwa durch Schulungen und Qualifizierungsmaßnahmen erreicht werden kann. Deutschland würde sich auf die Sektoren spezialisieren, in denen vorwiegend hochqualifizierte Arbeitskräfte benötigt werden. Diese Strategie ist im Einklang mit der Theorie. In dem Maße aber, in dem der deutsche Produktivitätsvorsprung durch Qualifizierungsmaßnahmen nicht in hinreichendem Maße wachsen kann, um die hohen Lohnkosten zu rechtfertigen, wird dies zu mehr Arbeitslosigkeit führen. Die Alternative wäre, den Lohnwettbewerb anzunehmen, Maßnahmen zur Absenkung der Lohnniveaus zu ergreifen und die Löhne selbst auf ein international konkurrenzfähiges Niveau zu senken. Diese Strategie, die der Schaffung eines Niedriglohnsektors für Personen mit niedriger Produktivität gleichkommt, würde eine eigene Klasse von Arbeitern schaffen, die nach heutigen Maßstäben arm wären. Diese aus dem angelsächsischen Kulturkreis bekannten „working poor“<sup>3</sup> kannte das deutsche System bislang

---

<sup>2</sup> *Ohlin* (1933, 1967), S. 7, schreibt: „Each region is best equipped to produce the goods that require large proportions of the factors relatively abundant there.“ Vgl. hierzu auch *Heckscher* (1919, 1949) oder *Sauernheimer* (1980), S. 568–570. Es soll an dieser Stelle freilich nicht behauptet werden, daß die Beobachtung eines wachsenden Einkommensdifferentials zwischen hoch und niedrig qualifizierter Arbeit in einem Land *allein* durch die traditionelle Handelstheorie und diesen Globalisierungseffekt erklärt werden kann. Die neue Handelstheorie liefert darüber hinaus ihren Beitrag mit der Erklärung des intraindustriellen Handels, und außerhalb der Handelstheorie kann auch der technische Fortschritt als treibende Kraft gesehen werden, die Produktivitäts- und damit Lohndifferenziale zwischen hoch und niedrig qualifizierter Arbeit auszuweit.

<sup>3</sup> Für eine ausführliche Charakterisierung vgl. etwa *Ellwood* (1988), S. 96–108. Einen aktuellen Überblick zur gegenwärtigen Situation der Armut in Deutschland gibt etwa *Hauser* (1997a).

noch nicht, und es erscheint fraglich, ob es mit der Erwerbsarmut umzugehen lernen kann. Welche der beiden Strategien, oder welche Mischung daraus auch eingeschlagen werden mag: ein funktionsfähiger Sozialstaat wird bei wachsender internationaler Verflechtung dringender denn je benötigt<sup>4</sup>, sei es um die Folgen höherer Arbeitslosigkeit, oder um die verstärkter Erwerbsarmut abzufedern. Der Sozialstaat muß dabei aber den Erfordernissen des Systemwettbewerbs Rechnung tragen, da eine allzu großzügige Ausgestaltung einen erhöhten Finanzierungsbedarf mit sich bringen und noch mobile Arme aus anderen Ländern anlocken würde. Dies würde zum Abwandern von mobilen Reichen und von besteuertem Kapital führen, so daß die Finanzierbarkeit des Sozialstaats gefährdet wäre.

Wie man die Bekämpfung der Armut besser auf die Globalisierung zuschneiden kann, als dies im Status quo der Fall ist, untersucht dieser Beitrag. Im folgenden Abschnitt wird zunächst analysiert, welche Rolle dem Sozialstaat insgesamt unter den veränderten Rahmenbedingungen zukommt. Es wird dabei auch begründet, weswegen die weiteren Ausführungen dann Reformen der untersten Stufe des sozialen Netzes, der Grundsicherung, herausgreifen. Die Abschnitte C und D erläutern dann, wie die konsequente Anwendung des Gegenleistungs- und des Selektionsprinzips in Grundsicherungssystemen wesentliche nationale und internationale Fehlanreize vermeiden hilft. Das Kapitel endet mit einigen Schlußbemerkungen.

## **B. Der Sozialstaat im Systemwettbewerb**

### **I. Zur Legitimation des Sozialstaats**

Den deutschen Sozialstaat zu verteidigen, bedeutet beim gegenwärtigen Stand der öffentlichen und zum Teil auch wissenschaftlichen Diskussion häufig, eine Mindermeinung zu vertreten. Die einzelnen Systeme sind zu einem schwer zu fassenden Paragraphendschungel zusammengewachsen, und laute Stimmen fordern einen radikalen Umbau oder einen Abbau des Sozialstaats. Dieser bringt gewiß eine Vielzahl unerwünschter Verhaltenseffekte mit sich, und er ist ohne Zweifel dringend reformbedürftig. Ausführlicheren Überlegungen zu einer konkreten Reform sind aber einige grundsätzliche Gedanken über den Sozialstaat selbst voranzustellen, um in dieser Debatte nicht mißverstanden zu werden.

Der Sozialstaat ist aus ökonomischer Sicht in erster Linie eine Versicherung. Es ist seine primäre Aufgabe, Schutz vor Risiken zu bieten, die sonst von kei-

---

<sup>4</sup> Zur wachsenden Bedeutung des Sozialstaats durch die Globalisierung vgl. auch Rodrik (1996).

ner privaten Versicherung übernommen werden können.<sup>5</sup> In diesem Verständnis ist die Umverteilung über den Sozialstaat aus der Sicht konstitutioneller Ökonomik überhaupt erst vorstellbar:<sup>6</sup> Den Beiträgen des einzelnen zur Finanzierung des Sozialsystems steht eine Leistung gegenüber, die er möglicherweise gerne in Anspruch nehmen wird. Ob er in die Lage kommen wird, diesen Anspruch auch geltend machen zu müssen, wird er vor einem Schleier des Nichtwissens über die eigenen zukünftigen Lebensumstände vorherzusagen nicht in der Lage sein. Risikoaverse Individuen werden sich daher gegen schlechte Realisationen des Zufalls abzusichern trachten und in einer konstitutiven Versammlung für eine Absicherung der von der Willkür des Zufalls Geschwächten stimmen, damit für den Sozialstaat, für Umverteilung.<sup>7</sup> Der Sozialstaat existiert, weil sich die Individuen Vorteile von ihm versprechen! Er verbessert damit die Allokation, wirkt wohlfahrtserhöhend.

Man mag mancherlei einwenden gegen diese zugegebenermaßen etwas vereinfachte Skizze der Notwendigkeit des Sozialstaats, man kann diesen Einwänden aber auch vieles entgegenhalten, und beides ist in der Literatur in hinreichendem Maße getan worden, ohne die grundlegende Richtigkeit des vorstehenden zu verwässern.<sup>8</sup> Das Gedankenexperiment ist auch deswegen so wertvoll, weil es so manche Rede für den Abbau des Sozialstaats als typischen postkonstitutionellen Beitrag zu entlarven vermag, der darauf abzielt, nach der Realisierung des Zufalls, und somit nach Bekanntwerden des Ergebnisses, den eigenen einbezahlten Beitrag zu reduzieren. Ohne die Unsicherheit über die eigene (Einkommens-, Gesundheits-, etc.) Position würde kaum jemand derer, die das gute Los des Erfolges gezogen haben, freiwillig für den Sozialstaat zu spenden bereit sein. Entscheidend für das Verständnis des Sozialstaats ist, die konstitutionellen Leistungen einzublenden, die der einzelne vor dem Schleier des Unwissens gerne für sich beanspruchen will und für die er daher gerne bereit ist, seinen Beitrag zu entrichten.

Nun ist eine solche Position gerade in einer in sich ruhenden Gesellschaft leicht aufrecht zu erhalten, der ökonomischer Erfolg beschieden ist und in der ein Beitrag für die Schwächeren den Starken nicht schmerzt. In Zeiten des Wandels und des Wettbewerbs werden solche Neigungen leicht hinten angestellt, und die Spielräume für die Verteilung schrumpfen. Erst nach dem Essen

---

<sup>5</sup> Diese Funktion erfüllt nicht nur der Sozialstaat im speziellen, sondern auch der umverteilende (Steuer-)Staat allgemein; vgl. dazu *Varian* (1980) und *Sinn* (1996), der auch auf die Wohlfahrtswirkungen von umverteilender Besteuerung eingeht.

<sup>6</sup> Vgl. *Homann/Pies* (1996), S. 223 und *Pies* (1998), S. 65 ff., die daraus das Paradigma einer „Sozialpolitik für den Markt“ entwickeln.

<sup>7</sup> *Harsanyi* (1953), *Buchanan/Tullock* (1962) und *Rawls* (1971) haben schon vor langer Zeit diskutiert, daß sich aus einer Ex-ante-Sicht nahezu jede freiwillig zustande kommende Umverteilung als eine Versicherung interpretieren läßt.

<sup>8</sup> Zu einer ausführlicheren Diskussion vgl. etwa *Sinn* (1995a).



kommt die Moral. Die Finanzierung des Sozialstaats wird daher schwieriger, und seine Nachteile rücken verstärkt ins Blickfeld: Gab es nicht das Problem des moralischen Risikos bei Versicherungen? Lädt nicht ein ausufernder Sozialstaat dazu ein, sich in eine „soziale Hängematte“ zu legen? Ein Zielkonflikt von Gleichheit und Effizienz wird postuliert; mehr Wachstum sei nur möglich, wenn die Chancen auf überproportional höhere Auszahlungen den Reichen einen Anreiz gäben, höhere Risiken einzugehen. An dieser Aussage ist für sich genommen wenig auszusetzen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die Diskussion um den Sozialstaat der glücklichste Platz für derartige Forderungen ist. Denn die Masse der Menschen wird in ihrem täglichen Leben kaum von der Ausweglosigkeit angetrieben, Erfolg zu haben oder unterzugehen. Ihre Wagnisbereitschaft wird vielmehr durch das Wissen induziert, im Falle des Mißerfolgs nicht vor dem Aus zu stehen, sondern weiter ein Leben in Würde führen zu können. Der Zielkonflikt besteht insofern überhaupt nicht, im Gegenteil: der Sozialstaat führt durch die Übernahme von mehr Wagnisbereitschaft<sup>9</sup> gerade zu *mehr* Effizienz, die Distribution steht im Dienste der Allokation. Der Sozialstaat ist in der Lage, im Vergleich zu dem Ergebnis, das der Markt hervorbringen würde, Wohlfahrtsgewinne zu erzeugen. Die Aufgabe besteht nun darin, die institutionellen Regelungen so zu treffen, daß diese Kausalität bestmöglich zum Tragen kommt.

## II. Die Wirkungen der Globalisierung

In einer zusammenwachsenden Welt kann der Sozialstaat aber nicht auf sich gestellt fortexistieren, ohne die internationalen Verflechtungen zu berücksichtigen, die einen Wettbewerb der staatlichen Anreizsysteme mit sich bringen. Denn relativ hohe Sozialleistungen geben bei entsprechend hoher Mobilität allen Bedürftigen des Integrationsgebietes einen Anreiz, sich um die Hilfeleistungen zu bewerben.<sup>10</sup> Die Menschen sind mobiler geworden und können ih-

---

<sup>9</sup> Vgl. Sinn (1996) sowie den klassischen Beitrag von *Domar/Musgrave* (1944) und die darauf aufbauende Literatur.

<sup>10</sup> Daß in einer international verflochtenen Welt fiskalische Maßnahmen einzelner Staaten nicht losgelöst von ihren Wirkungen auf die übrigen Staaten gesehen werden können, ist spätestens seit *Tiebout* (1956) bekannt. In der Folgezeit hat sich, aufbauend auf *Oates* (1972), eine breite Literatur mit der Grundfrage eines auch global zu verstehenden fiskalischen Föderalismus befaßt, welche Aufgaben vom einzelnen Staat übernommen werden können, und welche nur supranational zu lösen sind. Übernimmt ein einzelner Staat die Ausführung einer Aufgabe in seinem Hoheitsgebiet, so sind die damit verbundenen fiskalischen Externalitäten auf die Nachbarstaaten zu berücksichtigen, wenn das globale Wohlfahrtsoptimum das Ziel ist. Eine nationale Organisation, bei der einzelne Staaten die Höhe einer bestimmten Ausgabe wie etwa der sozialen Sicherungsleistungen festsetzen, kann zu einem zu geringen Ausmaß an Ausgaben führen, da lokale Sicherungsleistungen arme mobile Haushalte anlocken und reiche aus dem Land

ren Wohnort im Vergleich zu früher relativ frei wählen. Dies gilt auch für die Armen, für die Großzügigkeit bei der Bemessung der Sozialleistungen ein ganz wesentliches Kriterium für ihre Standortentscheidung sein mag. Am Beispiel der Grundsicherung ist das hervorragend zu sehen, denn in Deutschland kann auch jeder Ausländer – es sein denn, er fällt unter die Bestimmungen des Asylbewerberleistungsgesetzes – in einer Notlage die Sozialhilfe zur Sicherung seines soziokulturellen Existenzminimums erhalten. Da diese Hilfeleistung im internationalen Vergleich recht hoch bemessen ist, kann die Flucht armer Ausländer nach Deutschland, wie sie in den letzten Jahren zu beobachten ist, nicht verwundern. Es gibt ökonomische Rationalität auch und gerade unter den Armen in der Gesellschaft.

Wie kann man die von einem großzügigen Sozialstaat ausgehenden Anreize für die Migration der Armen korrigieren? Bei der Grundsicherung bestünde die Möglichkeit, die Zuständigkeit für die Hilfeleistung neu zu ordnen. Anstelle des Sozialamts am tatsächlichen Wohnsitz könnte ja auch das Herkunftsland des Hilfesuchenden für die Hilfeleistung zuständig sein. Aus Gründen der Praktikabilität könnte das Sozialamt vor Ort Amtshilfe leisten, doch die für den Hilfebezug einschlägigen Rechtsnormen des Heimatlandes wären zu befolgen. Dadurch würde der Fehlanreiz für eine Armutswanderung stark reduziert.<sup>11</sup> Derartige Überlegungen bedürfen allerdings der internationalen Koordination, so daß ihre Umsetzung zeitaufwendig sein dürfte. In der Zwischenzeit ist – ähnlich wie beim Steuerwettbewerb – ein Transferwettbewerb, ein Wettlauf nach unten bei der Großzügigkeit der Transferbemessung zu erwarten, der die Armen von ihrer Wanderung abzuhalten versucht. Ein solcher Wettbewerb würde freilich zu einem Abbau des Sozialstaats führen, der über das für die Inländer wünschenswerte Maß weit hinausginge. Die Kräfte des Systemwettbewerbs würden zwangsläufig auch zur Erosion eines optimal bemessenen Sozialstaats führen.<sup>12</sup>

---

drängen. Diese Form des Wettbewerbs unter Gebietskörperschaften wird in der Literatur etwa bei *Musgrave* (1971), *Wildasin* (1991) oder *Zodrow/Mieszkowski* (1986) diskutiert. Ein genau auf das Problem des Wettbewerbs unter Systemen der Grundsicherung zugeschnittenes Modell findet sich bereits bei *Brown/Oates* (1987).

<sup>11</sup> *Sinn* (1990), S. 501 und (1995b), S. 245–247 warnt im Kontext der europäischen Integration vor den Gefahren des Systemwettbewerbs für den Sozialstaat. Zur Internalisierung der positiven Externalitäten, die die Migration Armer für deren Heimatland darstellt, schlägt er entweder die Ansiedelung der Sozialpolitik auf europäischer Ebene, oder alternativ die Ablösung des Wohnsitzlandprinzips durch ein Heimatlandprinzip vor. Beide Vorhaben bedürften allerdings gerade im europäischen Kontext langer Konsultationen.

<sup>12</sup> *Sinn* (1997), S. 263 f. faßt dies in dem folgenden Satz zusammen: „With free factor movements and governments that seek redistribution policies which are Pareto optimal from a national point of view the only existing equilibrium in systems competition is one without redistributive taxation. The equilibrium is Pareto inferior to the situation where the borders are closed.“

Deutschland befindet sich gegenwärtig in einem solchen Systemwettbewerb, für wie fatal oder wünschenswert man ihn auch erachten mag. Die Zuordnung der umverteilenden Kompetenz auf eine supranationale Ebene ist umstritten und benötigt in jedem Fall noch Zeit.<sup>13</sup> Auch Koordinierungslösungen zwischen den Staaten zeichnen sich eher schleppend ab. Politikempfehlungen müssen deswegen vor dem Hintergrund einer sich zunehmend verflechtenden Welt darauf abzielen, national ein Sozialsystem zu schaffen, das keine über den Wanderungskosten liegenden Versprechungen an Angehörige anderer Staaten macht und nur soviel kostet, wie die mobiler werdenden Finanziere zu zahlen bereit sind.

### III. Warum gerade die Grundsicherung als Hebel?

Es ist nicht evident, daß der erste Gedanke über den Sozialstaat im Systemwettbewerb gerade der untersten Lage des sozialen Netzes, der Grundsicherung, gelten soll. Dem finanziellen Volumen nach sind andere Bereiche des Sozialstaats weit bedeutsamer. Drei Argumente aber rechtfertigen die Sonderstellung der Sozialhilfe. Erstens wird sie universell, also jedem Bedürftigen unabhängig von seiner Nationalität, gewährt, um die Würde des Menschen zu gewährleisten, was sie für migrationswillige Ausländer zu einem Aushängeschild für die Großzügigkeit des jeweiligen Sozialsystems werden läßt. Zweitens determiniert sie in ihrer Funktion als garantiertes Einkommen die Lohnuntergrenze für die Tarifverhandlungen. Sie bestimmt damit die marginale Produktivität des letzten Arbeiters, der auf dem Arbeitsmarkt gerade noch eine Beschäftigung finden wird. Personen mit niedrigeren Produktivitäten werden ihre Arbeitskraft nicht anbieten, da sie dem Unternehmen weniger Lohn wert sind, als sie an Sozialhilfe erhalten. In diesem Sinne generiert die Sozialhilfe auf demselben Wege freiwillige Arbeitslosigkeit, wie ein Mindestlohn.<sup>14</sup> Eine Reform der Sozialhilfe könnte daher mehr bewirken, als in der Zahl der arbeitsfähigen Teils der Sozialhilfeempfänger, oder an ihrer finanziellen Bedeutung zum Ausdruck kommt.

Drittens gehen klare Fehlanreize vom gegenwärtigen System der Grundsicherung aus, die man mittlerweile getrost als bekannt unterstellen darf. Sie resultieren daraus, daß gerade die Sozialhilfe häufig ausschließlich normativ begründet wird. Demnach muß Notleidenden einfach geholfen werden, und zwar unabhängig von jeder ökonomischen Folge, die sich daraus ergeben mag. Die dadurch induzierten Anreizwirkungen – bei Betroffenen wie bei Nicht-

---

<sup>13</sup> Vgl. hierzu etwa *Begg et al.* (1993).

<sup>14</sup> *Sinn* (1988), S. 53, faßt dies pointiert wie folgt zusammen: „Deutschland hat gesetzliche Mindestlöhne, auch wenn der Jurist den Paragraphen nicht zu nennen vermag.“

Betroffenen – stehen dahinter deutlich zurück.<sup>15</sup> Der Vollständigkeit halber seien die Fehlanreize nur stichpunktartig nochmals kurz zusammengefaßt<sup>16</sup>:

- Der Transferentzug, den ein Sozialhilfeempfänger erfährt, wenn er durch eigene Arbeit hinzuverdienen will, liegt über weite Einkommensbereiche bei 100 %. Eine Absenkung auf marginale Transferentzugsraten, die noch immer über den Spitzensteuersätzen für die Leistungsfähigsten der Gesellschaft liegen, bleibt halbherzig.
- Die Forderung an den einzelnen, für seinen Lebensunterhalt nach Kräften selbst zu sorgen, bleibt folgenlos, wenn sie in den Gemeinden nicht auch durchgesetzt wird. Die letzte Reformrunde in der Sozialhilfe brachte hier zwar eine graduelle Verbesserung, doch ohne eine wirkliche und flächendeckende Durchsetzung entfaltet auch sie keine tatsächliche Anreizwirkung.
- Aufgrund des bedarfsorientierten Konstruktionsprinzips der Sozialhilfe ist es nahezu unmöglich, Hilfeempfängern mit Ehepartnern und drei Kindern einen Anreiz zur freiwilligen Aufnahme von Arbeit zu geben. Während Kinder in der Sozialhilfe als gesellschaftliches Problem anerkannt sind, werden sie bei Aufnahme einer Beschäftigung zum größten Teil wieder reprivatisiert.

Es trifft sich, daß die Theorie schon für eine geschlossene Volkswirtschaft eindeutig fordert, daß solcherlei Fehlanreize dringend zu reformieren sind. Wenn im politischen Prozeß die Kraft dazu auch lange Zeit zu fehlen schien, bleibt zu hoffen, daß der zunehmende Systemwettbewerb ein zusätzliches und entscheidendes Argument dafür liefert, die Sozialhilfe grundlegend zu reformieren. Zwei Grundprinzipien für die weitere Reform, das der Gegenleistung und das der Selbstselektion, werden im folgenden weiter ausgeführt.

---

<sup>15</sup> Der folgende Satz von *Homann* (1998a), S. 22 bot lange eine höchst zutreffende Beschreibung für die Entwicklung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG), und dies beginnt sich erst in jüngster Zeit und nur sehr langsam zu ändern: Wer unreflektiert Kategorien der Handlungstheorie – einschließlich der ‚konservativen‘ Ethik – und Kategorien der Gesellschaftstheorie vermischt und Gesellschaftstheorie – inklusive Wirtschaftsethik – in Handlungskategorien entwickelt, argumentiert unterkomplex und verspielt jede Chance, die moderne Gesellschaft zu begreifen und im Sinne moralischer Ideen zu steuern.

<sup>16</sup> Die Stichpunkte finden sich ähnlich bei *Homann* (1998b) und *Feist/Thum* (1998), dürften mittlerweile aber wohl als Gemeinwissen einer sozialpolitisch interessierten Öffentlichkeit gelten.

## C. Das Gegenleistungsprinzip

### I. Hintergrund

Nach dem Gegenleistungsprinzip wird der Bezug von Sozialhilfe, eine Leistung des Staates, an die Bereitschaft des Hilfeempfängers geknüpft, eine Gegenleistung dafür zu erbringen. Sofern der Hilfesuchende arbeitsfähig ist, stellt beispielsweise die erbrachte Arbeit eine solche Gegenleistung dar. Wer sich der Arbeit verweigert, verwirkt sein Recht auf die Hilfeleistung. Auf den ersten Blick mag ein solches System zunächst abschreckender wirken, als die gegenwärtige Sozialhilfe.<sup>17</sup> Dieses Etikett ist nicht von vornherein deplaziert, denn der Beigeschmack der Großzügigkeit, der die deutsche Sozialhilfe aus ausländischer Sicht im internationalen Vergleich so attraktiv macht, wird einer Hilfe zur Arbeit<sup>18</sup> gewiß nicht anhaften. Im folgenden wird aber auch gezeigt, daß die Hilfe zur Arbeit bei genauerer Betrachtung das Potential hat, ein „free lunch“ zu werden, das alle Beteiligten besser, und höchstens diejenigen, die bislang mißbräuchlich Hilfeleistungen bezogen haben, schlechter stellt.

Das Gegenleistungsprinzip steht im Einklang mit dem Grundgedanken der Sozialhilfe, als nachrangiges Hilfesystem dann Hilfe zu leisten, wenn ein Bedürftiger sich selbst, und auch seine nahen Angehörigen ihm nicht mehr helfen können. Wenn das Sozialamt einem Hilfesuchenden eine Arbeitsstelle anbietet, soll es davon ausgehen können, daß er diese auch antritt.<sup>19</sup> Die Hilfe zur Arbeit ist ein wesentlicher Mechanismus, um das Gegenleistungsprinzip zur Geltung kommen zu lassen. Sie betont darüber hinaus die Eigenverantwortung der Hilfeempfänger und stärkt ihre Selbsthilfefähigkeit. Dem Steuerzahler führt sie ein Sozialsystem vor Augen, das von Initiative geprägt ist, in dem Mißbrauch keinen Platz hat, und in das Steuergelder gut investiert sind. Denn die Zahlung an den Staat reduziert nicht nur die Armut, sondern erbringt zudem eine sichtbare Gegenleistung, die in der Wertschöpfung der Hilfeempfänger besteht.

---

<sup>17</sup> Rosenfeld (1997), S. 260, H. i. O., beschreibt dies so: „Durch derartige Zwangsmaßnahmen werden sich für die Sozialhilfeempfänger die relativen Preise der Erwerbsarbeit und des Bezugs von Hilfe zum Lebensunterhalt auf die Weise verändern, daß der Bezug von Sozialhilfe deutlich verteuert wird. Diesen Sachverhalt könnte man in Anlehnung an das Musgravesche Konzept der ‚Meritrischen Güter‘ auch als eine ‚Demeritorisierung‘ des Sozialhilfe-Bezugs bezeichnen“.

<sup>18</sup> Der Terminus „Hilfe zur Arbeit“ wird hier als Begriff für ein eigenständiges Programm gebraucht und hat insofern wenig zu tun mit den Maßnahmen, die im gegenwärtigen BSHG unter diesem Begriff zusammengefaßt werden.

<sup>19</sup> Seit der Sozialhilfereform 1997 wird damit dem Gegenleistungsprinzip etwas mehr Platz eingeräumt. Bei Verweigerung von angebotener zumutbarer Arbeit ist seit dem 1. Januar 1988 eine Kürzung des Regelsatzes von 25 % vorzunehmen; eine weitergehende Kürzung der Hilfe zum Lebensunterhalt liegt jedoch weiter im Ermessen des Sozialhilfeträgers; vgl. § 25 BSHG. Die Durchsetzung dieser Regelungen wird auf kommunaler Ebene aber stark unterschiedlich gehandhabt.

Die Sozialausgaben verlieren ihren konsumptiven Charakter. Sie werden zu Investitionen, wenn sie für Personen aufgewendet werden, die aufgrund der Risiken des Lebens unverschuldet aus der Bahn geworfen und zwischenzeitlich auf Unterstützung angewiesen sind, aber den Wiedereintritt ins Arbeitsleben energisch anstreben. Wenn ein Sozialsystem hier die entsprechenden Anreize bietet, nehmen auch die Stärkeren in der Gesellschaft ihre soziale Verantwortung den Schwächeren gegenüber gerne wahr. Der Staat soll also lieber die Aufnahme von Arbeit intensiv fördern und fordern, als für das Nichtstun zu bezahlen.<sup>20</sup> Die Hilfe zur Arbeit ist insofern *die* Perspektive für die Sozialhilfe, wie wir sie heute kennen. Doch wie soll sie organisiert werden?

## II. Lernen von Amerika

Auch wenn das Bundessozialhilfegesetz seit seinem Inkrafttreten 1961 grundsätzlich vom Hilfebedürftigen und dessen Bedarf ausgeht und erst in den letzten Jahren um verschiedene Anreiz- und Leistungsinstrumente erweitert wurde, bietet es heute doch eine hinreichende Rechtsgrundlage für kommunale Programme, die eine Hilfe zur Arbeit zum Ziel haben. In mehreren Gemeinden werden solche Programme in unterschiedlichen Ausgestaltungsformen bereits erprobt, und da der tiefgreifende System- und Kulturwandel in der Sozialhilfe nicht einfach von heute auf morgen geschehen kann<sup>21</sup>, ist dies auch zu begrüßen, bis sich schließlich ein überlegenes System praktisch bewährt und etabliert. Der Mut zum Experiment wurde im Zuge der amerikanischen Sozialreform sehr belohnt, und die föderale Struktur des bundesdeutschen Sozialsystems erlaubt eine solche Modellbildung in idealer Weise. Dabei müssen noch nicht alle Detailschritte vorgezeichnet sein, wenn die Eigendynamik aus der Umsetzung erster robuster Schritte für eine sukzessive Veränderung des Denkens sorgt und den Boden für einen noch tiefgreifenderen Wandel bereitet. Von dem Programm „Wisconsin Works“, einem Pioniermodell der amerikanischen Sozialreform, können auch noch einige andere Schlüsse für die Reform der institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland gezogen werden, selbst wenn die absolute zeitliche Befristung des Hilfebezugs nicht übertragbar erscheinen mag.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Vgl. Sinn (1998), S. 52.

<sup>21</sup> Prewo/Franke (1998), S. 1, schreiben dazu recht bildhaft: „Der Appetit steigt beim Essen: ein erfolgreicher Schritt hat zum nächsten ermutigt, während beide zusammen vielleicht politisch nicht durchsetzbar gewesen wären.“

<sup>22</sup> Eine hervorragende und detaillierte Beschreibung des Programms findet sich bei Haveman/Wolfe (1998); kritischere Stellungnahmen bieten Greenberg (1996) und Bane (1997). Weiterreichende Gedanken über die Übertragbarkeit des Modells auf die insti-

An erster Stelle steht dabei die veränderte Denkweise gegenüber der Rolle des Staates bei der Gewährung von Hilfe. Auch in Deutschland ist wichtig zu lernen, daß es kein Folterinstrument in den Händen des Sozialpolitikers ist, Sozialhilfeempfängern zur Arbeit zu helfen, sondern in Gegenteil: ein Zeichen seiner sozialen Verantwortung. Eine persönliche, gezielte und am Potential des einzelnen orientierte Hilfe zur Selbsthilfe ist einer rein am einzelnen Vorgang orientierten Verwaltung der Armut weit überlegen. Um sich dabei auf die wirklich Hilfebedürftigen konzentrieren zu können, ist wichtig, Antragstellern bereits in der Vorlaufphase klar zu signalisieren, daß die Grundsicherung kein Geschenk des Staates ist, sondern ein Geschäft auf Gegenseitigkeit. Sofern der Hilfesuchende arbeitsfähig ist, ist Arbeit die natürliche Gegenleistung für die Sozialhilfe: am besten im ersten Arbeitsmarkt, zur Not in einem städtischen Betrieb. Mißbraucher werden so abgeschreckt, Arbeitswillige dagegen gefördert.

Diese Förderung kann gezielt erfolgen und auf den Bedürftigen zugeschnitten werden, indem die Bedürftigen in drei Gruppen eingestuft werden. Hilfesuchenden, die an der Grenze zur Arbeitsunfähigkeit stehen und sich erst an den Arbeitsalltag gewöhnen müssen, werden Therapie-, Entzugs- und Einarbeitungsmaßnahmen zugänglich gemacht. Ihre Gegenleistung zum Hilfebezug besteht in der verpflichtenden Teilnahme an diesen Maßnahmen. Die Gruppe der zunächst nicht in volle Stellen des ersten Arbeitsmarktes vermittelbaren, aber arbeitsfähigen Hilfeempfänger wird zu Gemeinschaftsarbeiten bei Partnerbetrieben der privaten Wirtschaft, bei karitativen Einrichtungen oder öffentlichen Betrieben herangezogen und zur Teilnahme an weiterführenden Qualifikationsmaßnahmen verpflichtet. Eine zeitliche Befristung der Hilfeleistung in den ersten beiden Stufen kann einerseits helfen, die relativ hohen hier entstehenden Kosten zu deckeln und gibt dem einzelnen Hilfeempfänger andererseits den klaren Anreiz, binnen kurzer Frist aus eigener Kraft vermittelbar zu werden. Qualifizierte Hilfeempfänger in einer dritten Stufe werden ebenso wie von vornherein arbeitsfähige und vermittelbare Personen, die aufgrund der Risiken des täglichen Lebens in die Sozialhilfe gerutscht sind, systematisch und mit temporärer staatlicher Unterstützung des Hilfeempfängers in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt. Begleitende Serviceangebote zeigen dem Hilfebedürftigen, daß die Hilfe zur Selbsthilfe ernst genommen wird.<sup>23</sup> So könnte etwa

---

tutionellen Verhältnisse in Deutschland, sowie über die Nachhaltigkeit des Programmerfolges stellen *Peter* (1997), *Prewo/Franke* (1998) und *Feist* (1999) an.

<sup>23</sup> Auch *Wilk* (1997), S. 289, kommt zu dem Schluß, daß es nicht die erfolgreiche Maßnahme schlechthin gibt, sondern „daß der Erfolg von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit darin begründet liegt, ein breites Spektrum an Integrationsleistungen anzubieten, welches an den individuellen Erfordernissen der Hilfeempfänger anknüpft und durch zeitlich vor- und nachgelagerte Rekrutierungs- und Vermittlungsinstrumente ergänzt wird“.



durch die Einrichtung von Kindertagesstätten erreicht werden, daß auch allein-erziehenden Mütter ohne sonstigen familiären Anschluß, der für die Kinderbetreuung in Frage kommt, die Arbeitsaufnahme erleichtert wird.<sup>24</sup>

### III. Anpassungen der Organisationsstruktur

Im Zuge einer Reform entlang dieser Linien wären verschiedene Anpassungen der Organisationsstruktur notwendig. Die Sozialämter, wie wir sie heute kennen, würden sich entscheidend verändern. Aus ihnen würden flexible, erfolgsorientierte Qualifizierungs- und Vermittlungsagenturen, in denen sich dem Hilfesuchenden qualifizierte Berater als persönliche Helfer bei der Suche nach Arbeit anbieten. Die Organisation der Hilfe zur Arbeit allein in überbordenden Beschäftigungsgesellschaften, wie sie von ABM-Maßnahmen her bekannt sind, können als Notlösungen für Regionen etwa in den neuen Ländern angesehen werden, die unter extremer Arbeitslosigkeit leiden. Neben anderen Problemen<sup>25</sup> führt diese Organisationsform jedoch zu einem Anwachsen des staatlichen Sektors; sie kommt geradezu einer Verstaatlichung des Niedriglohnssektors gleich. Die Geschichte zeigt, daß die Auflösung solcher Strukturen sich in besseren Zeiten immer als schwierig erweist. Allgemein liegt die Lösung daher eher im Gegenteil der Verstaatlichung, nämlich in einer Flexibilisierung und größeren Marktnähe der Sozialämter.

Mehr Flexibilität könnte gewonnen werden, wenn die staatlichen Vermittlungsinstitutionen in zumindest teilweisen Wettbewerb mit privaten Vermittlern treten würden. Beiden Gruppen von Vermittlern könnten zum Erreichen wohldefinierter Vermittlungsziele weitreichende Freiräume eingeräumt werden. Beide Organisationsformen könnten nebeneinander konkurrieren, würden an ihrem Erfolg gemessen und auch daran beteiligt. Eine Erfolgsbeteiligung bei

---

<sup>24</sup> Damit würden auch regelrechte Sozialhilfedynastien nach dem Vorbild der amerikanischen „Welfare Queens“, vgl. hierzu etwa *Bauer* (1997), S. 26, ausgeschlossen. Die amerikanische Grundsicherung setzte sich vor ihrer Reform dem Vorwurf aus, Mütter hätten systembedingt einen Anreiz zu weiteren Geburten, schon um sich ihren eigenen Hilfeanspruch auch für die Zukunft zu sichern. Tatsächlich leistete das Programm AFDC Unterstützung nicht an alle Armen, sondern lediglich an Familien mit abhängigen Kindern.

<sup>25</sup> Hier sei insbesondere auf das Problem der Versicherungskonkurrenz zwischen der vom Bundeshaushalt finanzierten Arbeitslosenunterstützung und der kommunal finanzierten Sozialhilfe hingewiesen, das den Gemeinden einen Anreiz gibt, Hilfeempfänger für genau ein Jahr in einer Beschäftigungsgesellschaft zu beschäftigen. Danach werden sie arbeitslos, doch die Zeitspanne der Beschäftigung reicht gerade aus, um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld und in der Folge auf -hilfe zu begründen. So werden kommunale Transfers von den Gemeinden clever in Transferleistungen des Bundes umgewandelt, während sich das Sozialsystem für die Bedürftigen als „Verschiebebahnhof“ darstellt. Dieses Problem diskutieren *Feist/Schöb* (1998) ausführlich.



dem Vorhaben, Sozialhilfeempfänger in Arbeit zu bringen, kann auf institutioneller wie auf persönlicher Ebene stattfinden. Im kommunalen Finanzausgleich müßten die Zuweisungen an Gemeindebudgets um eine Erfolgsprämie für vermittelte Hilfeempfänger ergänzt werden, damit ein klarer Anreiz zur Vermittlung in die Amtsstuben getragen wird. Auch der erfolgreiche Sachbearbeiter dürfte bei einer höheren Zahl von Vermittlungen eine Anerkennung erwarten.

Bei einer klaren Arbeitsteilung zwischen Arbeits- und Sozialamt können beide Behörden reibungslos und parallel ihren Aufgaben nachkommen. Bei den Qualifizierungsmaßnahmen für ohnehin relativ arbeitsmarktnahe Sozialhilfeempfänger dürfte ein nicht nur komparativer Vorteil beim Arbeitsamt auszumachen sein. Umgekehrt ist das Sozialamt bei der Vermittlung kaum eine Konkurrenz für das Arbeitsamt, da auch Bedürftige, die das Programm der Hilfe zur Arbeit erfolgreich durchlaufen, eher für Hilfsarbeiten in Frage kommen, als daß sie in die präzise definierten Berufsbilder des Arbeitsamtes passen würden. Das Arbeitsamt als Institution der Sozialversicherung kann als Dienstleistungsbehörde angesehen werden, die Sozialversicherte im Bedarfsfall in Anspruch nehmen können. Von dieser Behörde dürfen die Sozialversicherten auch eine professionelle Beratungs- und Vermittlungsleistung erwarten, denn hierfür haben sie schließlich ihre Beiträge bezahlt. Die Sozialämter dagegen füllen den gesondert zu betrachtenden Bereich der aus allgemeinen Steuermitteln finanzierten Sozialleistungen aus. Daher erscheint nur als logisch, wenn neben der Sozialhilfe heutigen Zuschnitts auch die steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe in einer Hilfe zur Arbeit aufgehen und in die Kompetenz der Sozialämter fallen würde. Die früheren Arbeitslosenhilfeempfänger dürften dann den Kern der Teilnehmer auf der zweiten und dritten Stufe des neuen Programms bilden. Auch die Leistung an sie wird an eine Gegenleistung geknüpft.

## D. Das Selbstselektionsprinzip

### I. Hintergrund

Nach dem Selbstselektionsprinzip dürfte die Grundsicherung nur den wirklich Hilfebedürftigen einen Anreiz geben, die Leistungen des Systems tatsächlich anzunehmen. Das System wäre demnach so zu konstruieren, daß Personen, die das System mißbräuchlich in Anspruch zu nehmen erwägen, erkennen, daß sie ihre Lage dadurch nicht verbessern können. Den Antrag überhaupt zu stellen, liegt also nicht in ihrem eigenen Interesse. Es fände eine Selbstselektion der Bedürftigen statt.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Vgl. hierzu auch *Feist/Thum* (1998), S. 6.

Das Prinzip reagiert auf die Erfordernisse, die eine Welt mit unvollkommener Information an die Grundsicherung stellt. Wären alle Charakteristiken der Hilfesuchenden offenkundig, so wäre es ein leichtes, im Fall der Sozialhilfe durch eine Prüfung der Bedürftigkeit berechnigte Hilfesuchende von unberechtigten Bewerbern zu unterscheiden. Bei unvollkommener Information ist dies nicht mehr gegeben, denn diese Prüfung kann sich lediglich an Kriterien orientieren, die auch überprüfbar sind. Bei einer vollständigen Implementierung des Selbstselektionsprinzips wäre dagegen keinerlei Bedürftigkeitsprüfung mehr erforderlich. Dieses Ziel zu verfolgen, erscheint allerdings reichlich heroisch, da die Hauptaufgabe der Hilfeleistung ja nicht in der Selbstselektion, sondern in der Sicherung eines menschenwürdigen Daseins liegt. Ausgehend vom Status quo mag eine Stärkung des Selbstselektionsprinzips aber als eine wünschenswerte Option erscheinen. Die Selbstselektion ist nützlich, weil sie die Zielgenauigkeit der Sozialhilfe erhöht, die Zusatzkosten durch aufwendige Prüfungsverfahren vermeidet und das Potential hat, bei richtiger Ausgestaltung für eine Verbesserung des Sozialsystems zu sorgen, die alle berechtigten Hilfeempfänger und diejenigen, die die Hilfe leisten, besserstellt. Die Hilfe zur Arbeit, also die strikte Anwendung des Gegenseitigkeitsprinzips, hat eine starke Selbstselektionswirkung in dem Sinne zur Folge, daß Personen mit sehr ausgeprägter Freizeitpräferenz freiwillig die Sozialhilfe meiden werden.<sup>27</sup> Da die Hilfe zur Arbeit aber, was ihre Selbstselektionswirkung angeht, ein relativ grobes und keineswegs umfassendes Mittel ist, könnte sie durch zwei weitere Instrumente flankiert werden, die vor dem Hintergrund des Selbstselektionsprinzips bestens zu verstehen sind. Es handelt sich dabei um eine Variation der Transferentzugsrate zur Verbesserung des Arbeitsanreizes der Hilfeempfänger und um den Ausbau der Rolle der Sachtransfers in der Sozialhilfe.

## II. Variation der Transferentzugsrate

Die Selbstselektion zu fördern kann heißen, den Hilfeempfängern – ob in einem Grundsicherungssystem der Hilfe zur Arbeit oder in einem der Sozialhilfe nach heutigem Zuschnitt – zusätzliche positive Anreize zu schaffen, um ihnen den Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt zu erleichtern. Ziel müßte es sein, den Übergang vom Transferbezug in die Arbeit fließend zu gestalten, um die relativ hoch qualifizierten unter den Hilfeempfängern für ihren (Wieder-)Einstieg ins Berufsleben zu motivieren und ihnen diesen zu erleichtern. In der wirtschafts-

---

<sup>27</sup> Die Verwendbarkeit von „Workfare“ als Abschreckungs- und eben Selektionsmechanismus stellt insbesondere die amerikanische theoretische Literatur heraus; vgl. etwa *Besley/Coate* (1992), S. 253–255. Einer dieser Autoren hat auch einen richtungsweisen Artikel über die Vor- und Nachteile von Bedürftigkeitsprüfungen im Vergleich zu allgemeiner Bereitstellung von Leistungen verfaßt, vgl. *Besley* (1990).

politischen Diskussion wurden zahlreiche Vorschläge besprochen, die dieses Ziel zu erreichen trachten. Sie unterscheiden sich allerdings in den Nebenziele, die ebenfalls erreicht werden sollten, sowie im Freiheitsgrad der vorgeschlagenen Reform.

### 1. Das Bürgergeld

Die deutsche Variante einer negativen Einkommensteuer<sup>28</sup>, das Bürgergeld, das in der Bundesrepublik Mitte der achtziger Jahre erstmals ernsthaft diskutiert wurde,<sup>29</sup> hat mit einigen Abstrichen und im pragmatischen Gewändern wieder große Aktualität erlangt.<sup>30</sup> Der Kern der Bürgergeldidee besteht darin, das Existenzminimum durch ein Grundeinkommen zu sichern, das jedem Bürger unabhängig von seinem Einkommen und ohne Bedürftigkeitsprüfung gewährt wird. Saldiert man diesen Transferanspruch mit den daneben bestehenden, einkommensabhängigen Steuerpflichten, so ergibt sich idealiter ein integriertes, widerspruchsfreies und transparentes Steuer-Transfer-System, in dem jeder Bürger entweder Steuerzahler oder Transferempfänger ist. Zudem besteht bei der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation die Hoffnung, das Bürgergeld als Instrument zur Beschäftigungssteigerung benutzen zu können. Denn der Transferentzug bei Aufnahme von Beschäftigung variiert beim Bürgergeld zwar je nach Ausgestaltungsvariante, der vollständige Entzug wird jedoch bewußt vermieden. Auf den ersten Blick sind daher positive Beschäftigungseffekte denkbar, weil sich die Arbeitsaufnahme für den einzelnen Erwerbslosen wieder lohnt. Allerdings werden bei einer Einführung des Bürgergeldes gegenüber dem Status quo auch Personen transferberechtigt, die zuvor Steuern zahlten. Abgesehen von den fatalen Folgen für die Finanzierbarkeit eines solches Systems, ergeben sich auch gravierende Wirkungen auf den Arbeitsanreiz. Denn während diese Personengruppe zuvor einem niedrigen Eingangssteuersatz unterlag, steht sie nun der höheren Transferentzugsrate des Bürgergeldes gegen-

---

<sup>28</sup> Grundüberlegungen zu einer negativen Einkommensteuer stellte bereits in der Mitte des Jahrhunderts *Lady Rhys-Williams* (1942) für Großbritannien an, die der auf dem politischen Spektrum weit links einzuordenenden „Fabian Society“ angehörte. Nach ihrer Konstruktion einer „social dividend“ würde an jedes Individuum regelmäßig ein vom Einkommen unabhängiger Transfer gezahlt, den alle Individuen über einen linearen Grenzsteuersatz finanzieren, und der alle bestehenden Maßnahmen der sozialen Sicherung ersetzt. Diese umfassende Lösung der Grundsicherung hat den Vorteil, daß keine Bedürftigkeitsprüfung stattfinden muß; allerdings steht dem der Nachteil des großen Transferumfangs entgegen. Dem gegenüber sieht die Konzeption *Friedmans* (1962) eine Bedürftigkeitsprüfung vor und saldiert Transferzahlungen von vornherein mit den Steuerpflichten, so daß der Transferumfang viel kleiner ausfällt.

<sup>29</sup> Vgl. etwa *Mitschke* (1985, 1986) oder *Engels et al.* (1986).

<sup>30</sup> Vgl. etwa *Mitschke* (1995) oder die kritischen Würdigungen bei *Feist* (1997), *Hauser* (1997b), *Krause-Junk* (1997), oder *Schramm* (1998).

über, was dem Arbeitsanreiz ohne Zweifel abträglich ist.<sup>31</sup> Welcher Effekt überwiegt, ist eine empirische Frage<sup>32</sup>; neueste Experimente in den USA, für ein allerdings weitreichenderes Anreizsystem, das für jede Mark Hinzuerdienst den staatlichen Transfer zunächst sogar noch ausdehnt, ergab aber insgesamt einen positiven Beschäftigungseffekt.<sup>33</sup> Da ein Bürgergeld in Reinkultur als umfassendes Konzept alle Bürger gleichermaßen ansprechen soll, ist wenig verwunderlich, daß seine Finanzierbarkeit nach Meinung vieler auf Schwierigkeiten stößt. Empirische Kostenschätzungen für verschiedene Varianten des Bürgergeldes in Deutschland kommen zu Ergebnissen, die von Aufkommensneutralität bis hin zu einem zusätzlichen Finanzierungsbedarf von 270 Mrd. Mark reichen.<sup>34</sup>

## 2. Einstiegsgeld und Lohnsubvention

Neuere Vorschläge zur Reform der Schnittstelle von Hilfebezug und erstem Arbeitsmarkt verzichten auf den umfassenden Anspruch des Bürgergeldes als Grundsicherung für jedermann und auf den Vorteil der wegfallenden Bedürftigkeitsprüfung. Stattdessen konzentrieren sich diese Vorschläge, die auch von der Politik schnell aufgegriffen wurden, auf ein Programm der Einkommenssubventionierung allein für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen, also Personen, die bereits ein Jahr oder länger arbeitslos sind.<sup>35</sup> Dieser Personenkreis ist aus

---

<sup>31</sup> Diesen Effekt verdeutlicht schon die einfache Analyse im mikroökonomischen Partialmodell der Arbeitszeit-Freizeit-Entscheidung des Haushalts, etwa bei *Moffitt* (1985) oder *Kress* (1994).

<sup>32</sup> Die Wirkungen auf den Arbeitsanreiz untersuchte aus einer theoretischen Perspektive bereits *Prinz* (1989) ausführlicher. *Siebert/Stähler* (1995) zeigten, daß der Gesamteffekt eines Bürgergeldes auf die Beschäftigung theoretisch völlig unbestimmt ist.

<sup>33</sup> Diese Aussage bezieht sich auf die Wirkung des „Earned Income Tax Credit“ in Kalifornien und wurde von *Eissa/Liebman* (1996) empirisch untermauert. Bei lokal begrenzten Experimenten zu einer Einführung einer negativen Einkommensteuer in den USA und Kanada, die etwa bei *Robbins* (1985) und *Hum/Simpson* (1991) beschrieben werden, ergab sich früher ein Rückgang der gearbeiteten Stunden. Ermutigend sind wiederum die Ergebnisse von *Bingley/Walker* (1997), die die Wirkungen auf den Arbeitsanreiz untersuchen, die vom britischen Programm des „Family Credit“ ausgehen. Demnach hat eine Erhöhung der Transferzahlung eine starke Wirkung auf die Wahrscheinlichkeit, daß Transferberechtigte Teilzeitarbeit aufnehmen, ohne daß die Wahrscheinlichkeit der Annahme einer Vollzeitstelle reduziert würde.

<sup>34</sup> Diese Zahl errechnete das *Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung* (1996) unter gewiß kritisierbaren Annahmen. Einen Überblick über verschiedene Kostenschätzungen liefert etwa *Becker* (1995).

<sup>35</sup> Vgl. etwa das „Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose“ in *Spermann* (1996), das *Jerger/Spermann* (1997) mit anderen vorgeschlagenen Programmen vergleichen, oder der Vorschlag des *Wissenschaftlichen Beirats* (1996). Das für Großbritannien als Gutscheinsystem konzipierte „Benefit Transfer Program“ nach *Snower* (1994) geht in dieselbe Richtung. Der Grundgedanke der Zielgruppenorientierung ist im „Welfare to

mancherlei Gründen besonders problematisch. Erstens signalisiert die Wartezeit von einem Jahr, daß es diesen Personen kaum gelingen mag, völlig aus eigener Kraft einen Arbeitsplatz zu finden. Zweitens beginnt in dieser Phase die negative Stigmatisierung durch die Arbeitslosigkeit<sup>36</sup> mit der Gefahr nachfolgender Hysteresis-Effekte<sup>37</sup>. Die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt könnte an dieser Stelle vordringlich angestrebt werden, um eine Ausweitung der Armut zu verhindern. Drittens verspricht der Versuch der Wiedereingliederung hier auch weit größere Erfolgschancen, als bei den durchschnittlichen Empfängern von Grundsicherungsleistungen, weil Langzeitarbeitslose im Vergleich zu dieser Gruppe relativ hoch qualifiziert sind. Schließlich ist viertens im bestehenden institutionellen System der Bundesrepublik Deutschland der Einsatz des Programms nach einem Jahr eine logische Schwelle, da mit diesem Zeitpunkt die Leistung des Arbeitslosengeldes durch die Sozialversicherung ausläuft.

Für die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen stellen Programme wie das Einstiegsgeld den zentralen Vorteil des Bürgergeldes heraus, nämlich eine Senkung des Transferentzugs bei Aufnahme zusätzlicher Arbeit. Wie beim Bürgergeld würden Sozial- und Arbeitslosenhilfe durch den neuen Transfer ersetzt; bei Aufnahme von Arbeit wird der Transfer um weit weniger gekürzt, als bei den heute gültigen Programmen. Durch die Zielgruppenorientierung wird es auch möglich, die Transferentzugsrate spürbar niedriger zu wählen, als im Fall des Bürgergeldes, wenn unter der Nebenbedingung der Aufkommensneutralität für das Staatsbudget optimiert wird. Dennoch bleibt es auch in diesem Programm eine Herausforderung, über die Transferentzugsrate aufkommensneutral einen hinreichend starken Anreiz zur Aufnahme von Arbeit zu schaffen, wenn zugleich eine vernünftige Relation zum Lohn eines gering verdienenden, jedoch keine Hilfe beziehenden Arbeiters gewahrt werden soll.

Wird letztere Nebenbedingung hingegen verletzt, wird das Transferprogramm des Einstiegsgeldes schnell attraktiver als eine reguläre Beschäftigung. Die davon ausgehenden Anreizwirkungen mögen nicht so gravierend sein, da wechselwillige reguläre Beschäftigte vor ihrer Aufnahme in das Programm noch ein Jahr in nicht-subventionierter „Kurzzeit“-Arbeitslosigkeit zu verharren hätten. Dennoch würde ein problematisches Signal gesetzt, wenn die Transferempfänger letztlich besser verdienen als reguläre Arbeiter, wie auch die

---

Work“-Programm der britischen Regierung, kombiniert mit umfangreichen Beratungs- und Qualifizierungsangeboten, fest verankert, das seit November letzten Jahres zum Teil in die Tat umgesetzt worden ist. *Haveman* (1996) empfiehlt den OECD-Ländern, beim Problem der Armutsbekämpfung auf arbeitsmarktzentrierte Strategien überzugehen, wenn gleichzeitig das Ziel der Beschäftigungssteigerung erreicht werden soll.

<sup>36</sup> Vgl. *Winkelmann/Winkelmann* (1995) und *Gerlach/Stefan* (1996).

<sup>37</sup> Vgl. etwa *Möller* (1990).

Diskussion um den Lohnabstand in der Sozialhilfe beweist. Eine andere Lösung wäre, den garantierten Mindesttransfer niedriger zu wählen als das sozio-kulturelle Existenzminimum liegt, wenn ein offensichtlich arbeitsfähiger Langzeitarbeitsloser nicht arbeitet. Dies ist politisch gewiß nicht ohne weiteres durchsetzbar, liegt aber auf der Linie der gegenwärtigen Reformen des Bundes-sozialhilfegesetzes und würde zusätzliche Spielräume bieten, um die Transfersentzugsraten niedrig zu halten. Konsequenterweise angewandt, setzt dies allerdings voraus, daß der Staat die von den Hilfeempfängern angebotene Arbeit auch vermittelt oder selbst nachfragt, so daß ein idealer Anknüpfungspunkt an das im Abschnitt C beschriebene Programm einer Hilfe zur Arbeit bestünde.

Zielgruppenorientierte Programme wie das Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose lassen sich wie eine spezielle Form der Beschäftigungssubvention interpretieren, die auf einen bestimmten Personenkreis beschränkt ist. Schon die Lohnsubvention ist zielgenauer als gleichartige Formen einer Negativen Einkommensteuer, weil sie sich auf die Gruppe der tatsächlich arbeitenden Personen konzentriert.<sup>38</sup> Bei einem Einstiegsgeld wird gerade auf die Teilgruppe der Langzeitarbeitslosen fokussiert, also Personen, die eben wieder in den Arbeitsmarkt finden sollen, also eine noch kleinere Gruppe. Eine solche Zielgruppenorientierung führt konstruktionsbedingt zu Mitnahmeeffekten, über deren quantitative Bedeutung sich trefflich streiten läßt, weil vieles auf die genaue Ausgestaltung des untersuchten Programms ankommt. Einer dieser Mitnahmeeffekte, der auf bereits im Arbeitsmarkt beschäftigte Personen, wurde bereits oben diskutiert. Ein anderer Mitnahmeeffekt besteht für Personen, die etwas kürzer als ein Jahr arbeitslos sind: würden sie weiterhin aktiv Arbeit suchen, oder auf das einsetzende Programm warten, das für sie zuständig wird, sobald sie den Status des Langzeitarbeitslosen erreicht haben? Schließlich ist ein dritter Mitnahmeeffekt darin zu sehen, daß das Programm auch jene Lang-

---

<sup>38</sup> Vgl. *Phelps* (1994) oder *Vierling* (1997), der wie *Scharpf* (1994) allerdings eine Lohnsatzsubvention für die sinnvollste Lösung hält. Diese habe den Vorteil, direkt den Stundenlohn zu fördern, der in Verbindung mit der gewählten Arbeitszeit erst das Einkommen ausmacht. Dadurch entstehe im Vergleich zu den von vornherein am Einkommen orientierten Programmen ein zusätzlicher Arbeitsanreiz. Dies ist soweit richtig, doch würde ein solches Programm auf sich alleine gestellt wenig zur Armutsbekämpfung beitragen können: es ist als Komplement zu einem System der Grundsicherung anzusehen und entfaltet erst dann hervorragende Anreizwirkungen für relativ gut qualifizierte Hilfebezieher. Allerdings sind wie bei Subventionen im allgemeinen mancherlei Mitnahmeeffekte zu befürchten, die sich darin äußern, daß die Subventionsleistung auch von den bereits Beschäftigten in Anspruch genommen wird. So könnten sich Beschäftigte aus höheren Tarifgruppen niedriger einstufen lassen, um subventionsberechtigter zu werden, oder reguläre Arbeitsplätze gekündigt werden, um subventionierte Arbeitsplätze zu schaffen. Zudem könnten auch regulär Beschäftigte, die derzeit einen sehr niedrigen Lohn verdienen, die Subvention beanspruchen, obwohl sie auch ohne diese Subvention arbeiten würden (vgl. *Sinn* 1998, S. 53).



zeitarbeitslosen mit Transfers versorgt, die ohnehin einen regulären Arbeitsplatz gefunden hätten.

### *3. Folgerung*

Es gibt kein Patentrezept für die Schnittstelle von Transferbezug und Einkommenserwerb; der Mut zum gegebenenfalls zunächst lokal beschränkten Experiment ist auch hier gefragt. Sicher ist aber, daß der Erfolg derartiger Programme größer sein wird, wenn eine Reform der nachgeordneten Grundsicherung in Richtung einer Hilfe zur Arbeit stattgefunden hat. Werden beide Programme parallel angeboten, dann dienen ein Einstiegsgeld oder eine Lohnsubvention für den Niedriglohnsektor als ein Filter, der arbeitsmarktnahen Hilfeempfängern starke positive Anreize bietet, den Sprung in den ersten Arbeitsmarkt zu schaffen und, da sie die Lücke zwischen Marktlohn und Produktivität schließen, entsprechende Arbeitsplätze im privaten Sektor auch zu schaffen. Dadurch kommt es zu einer weitgehenden Selbstselektion der an ihrer Produktivität gemessen wirklich Bedürftigen im Grundsicherungsprogramm, während die Produktiveren Zugang zum ersten Arbeitsmarkt finden.

### **III. Sachtransfers**

Die Selbstselektion zu fördern kann auch heißen, den mißbräuchlichen Bezug von Hilfeleistungen weiter oder mit anderen Mitteln einzudämmen, als dies dem Reformvorschlag einer Hilfe zur Arbeit gelingt. Dieser verfolgt ja bereits das Ziel, den Mißbrauch durch arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger einzuschränken. Bei einer Realisierung der Vorschläge ist allerdings eine Ausweichreaktion dieser Gruppe in der Form zu befürchten, daß arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger bestrebt sein werden, sich als arbeitsunfähig auszuweisen. Um dem entgegenzuwirken, müßte die Bedürftigkeitsprüfung auch eine – wohl medizinische – Überprüfung der Arbeitsfähigkeit umfassen. Doch ein eindeutiger Nachweis eines Mißbrauchs auf diesem Gebiet dürfte schwer zu führen sein. Die überlegene Lösung wäre gewiß, ein Instrument zu finden, das nicht bedürftigen, arbeitsfähigen Personen jeden Anreiz nimmt, ungerechtfertigt Hilfeleistungen zu beantragen. Der entsprechende Personenkreis würde dann im Zuge einer Selbstselektion auf die angebotene Hilfeleistung verzichten. Gleichzeitig dürfen freilich die bedürftigen Programmteilnehmer nicht schlechter gestellt werden. Ein Mittel, mit dem diese Gradwanderung gelingen könnte, ist die Stärkung der Rolle der Sachtransfers in der Sozialhilfe.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Einen hervorragenden kurzen Überblick zum Thema der Sachtransfers in der deutschen Sozialhilfe aus einer theoretischen Perspektive liefert *Thum* (1998).

Nach der traditionellen ökonomischen Theorie sind Geldtransfers, wie sie in der Sozialhilfe weitgehend zur Anwendung kommen, alternativ vorstellbaren Sachtransfers gleichen Umfangs eindeutig vorzuziehen. Der Grund liegt darin, daß der Staat bei Geldleistungen die Präferenzen des Empfängers nicht kennen muß, um ein Paretooptimum zu gewährleisten: der Empfänger eines monetären Transfers kann selbst entscheiden, wie er die erhaltene Geldleistung verwenden will. Unter unvollkommener Information über die Bedürftigkeit einzelner Bewerber und a fortiori bei Kenntnis des präferierten Warenkorbes des Hilfeempfängers kehrt sich dieses Ergebnis jedoch um. Kann der Staat das Bedürftigkeitskriterium (Einkommen, Vermögen oder Arbeitsfähigkeit) der Sozialhilfeempfänger nur unzureichend beobachten, dann werden sich all diejenigen für diese Geldleistungen bewerben, die sich unabhängig von der tatsächlichen Bedürftigkeit Chancen ausrechnen, die Prüfung auf Bedürftigkeit positiv zu überstehen. Da jeder Empfänger das Geld nach Belieben verwenden kann und jedermann zusätzliches Geld gut gebrauchen kann, bewerben sich auch die nicht bedürftigen Personen für die Geldleistungen. Seine Universalität macht den Geldtransfer daher so attraktiv und fordert den Mißbrauch heraus: monetäre Transfers schaffen Fehlanreize. Es liegt dann allein am Staat, mittels einer genauen und aufwendigen Bedürftigkeitsprüfung die wirklich Bedürftigen zu finden.<sup>40</sup>

Wieder wäre eine Systemreform wünschenswert, die die Rolle einer solchen Bedürftigkeitsprüfung schon im Vorfeld klein hält, weil im Sinne des Selbstselektionsprinzips nur wirklich Bedürftige einen Anreiz haben, die Hilfeleistung zu beantragen. Dies kann mit Hilfe von Sachtransfers weitgehend erreicht werden. Eine Voraussetzung der Selbstselektion ist, daß Bedürftige und nicht Bedürftige unterschiedliche Wünsche hinsichtlich Qualität oder Mengen eines Gutes haben. Bei Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten kann dies für Hilfeempfänger und in den ersten Arbeitsmarkt integrierte Personen durchaus unterstellt werden. Wenn der Staat<sup>41</sup> diejenige Qualität und Menge eines Gutes bereitstellt, die zwar von bedürftigen Personen, aber nicht von unberechtigten Personen konsumiert wird, kommt es zu der gewünschten Selbstselektion. Der nicht Bedürftige läßt das öffentlich bereitgestellte Gut außen vor und kauft statt dessen lieber die gewünschte Qualität aus eigenen Mitteln. Somit verzichtet er freiwillig auf die Hilfeleistung. Die Sachtransfers schränken

---

<sup>40</sup> Formaler werden diese Zusammenhänge etwa bei *Blomquist/Christiansen* (1995) oder *Munro* (1989, 1992) beschrieben.

<sup>41</sup> Natürlich muß die Bereitstellung dieser Güter nicht direkt vom Staat erfolgen. Stattdessen können sich hier Gutscheinregelungen als praktikabel erweisen. Ein bisweilen vorgebrachter Kritikpunkt an einer solchen Lösung ist ein erhöhter Verwaltungs- und Personalaufwand, der jedoch in Grenzen gehalten werden kann, wenn auf elektronische Transfers über Kreditkarten zurückgegriffen wird. Diese modernen Systeme helfen auch, Mißbrauch aufzudecken, vgl. *Thum* (1998), S. 5.



die Wahlmöglichkeiten des Transferempfängers ein, was sie für den Empfänger unterschiedlich wertvoll macht. Bei richtigem Einsatz aber, wenn also Güter des von wirklich Bedürftigen tatsächlich nachgefragten Warenkorbs angeboten werden, können dadurch Fehlanreize verringert und der Mißbrauch reduziert werden, ohne daß die wirklich Bedürftigen darunter zu leiden haben.<sup>42</sup>

In der Praxis ist das Einsatzgebiet der Sachtransfers auf wenige lebensnotwendige Güter beschränkt, und in Deutschland existieren bereits Sachtransfers in nicht unerheblichen Maße. Die Sozialhilfe übernimmt die Krankenhilfe und die Hilfe zur Pflege der Bedürftigen, so daß ärztliche und zahnärztliche Versorgung einschließlich der Arzneimittellversorgung aus der Sicht des Hilfeempfängers kostenlose Sachtransfers darstellen. Sachtransfers werden teilweise auch für einmalige Leistungen gewährt. Sie könnten in der Hilfe zum Lebensunterhalt aber eine noch konsequentere und breitere Anwendung finden, beispielsweise durch die Einführung eines Gutscheinsystems für Lebensmittel wie im „Food Stamps-Programm“ der USA. Die Bereitstellung von Unterkunft, Kleidung und Gebrauchs- wie Verbrauchsgütern als Sachleistungen könnte bei der Hilfeleistung ein noch stärkeres Gewicht bekommen, wenn der Mißbrauch eingedämmt werden soll. Auch dadurch würde das Selektionsprinzip in der Grundsicherung gestärkt: mehr als bisher hätten nur die wirklich Bedürftigen einen Anreiz, den Transfer zu beantragen.

## E. Schlußbemerkungen

Der Primäreffekt zunehmender internationaler Verflechtung auf den Sektor der weniger qualifizierten Arbeitskräfte in kapitalintensiv fertigen Staaten wie Deutschland liegt entweder in mehr Arbeitslosigkeit, oder in sinkenden Löhnen. Die davon ausgehende Gefahr zunehmender Armut erfordert einen funktionsfähigen Sozialstaat einerseits mehr denn je; andererseits gerät der Sozialstaat durch den von der Globalisierung ausgehenden Systemwettbewerb selbst unter Druck. Eine Reform des Sozialstaats muß auf diese Ansprüche eingehen. Im Bereich der Grundsicherung, der auch wegen ihrer häufig übersehenen Rolle als impliziter Mindestlohn eine besondere Rolle zukommt, bietet sich die Chance, im Status quo ohnehin bestehende Fehlanreize zu beseitigen und echte Effizienzgewinne zu realisieren. Dadurch wird der Sozialstaat für den Systemwettbewerb gestrafft, ohne daß der gesellschaftliche Konsens in Frage gestellt wird.

---

<sup>42</sup> Eine notwendige Voraussetzung für das Funktionieren von Sachtransfers ist, daß die zugewiesenen Güter nicht oder nur für weniger Geld wiederverkaufbar oder zukaufbar sind. Diese Einschränkung verhindert, daß Sachleistungen in Geld umgewandelt werden und damit über den Verkauf doch zu Geldtransfers werden, vgl. *Thum* (1998), S. 3.

Es gibt kein Patentrezept für die Armutsbekämpfung. Ein gezieltes Lernen von den Erfahrungen in den USA kann die Reform der deutschen Grundsicherung jedoch entscheidend voranbringen. Wenn nach dem Gegenleistungsprinzip arbeitsfähigen Hilfesuchenden die Hilfe des Staates nur noch gewährt wird, wenn diese im Gegenzug ihre Arbeitsleistung einbringen, hilft das, die Eigeninitiative und Selbstverantwortung der ehrlichen Hilfeempfänger zu stärken und den Mißbrauch zu bekämpfen. Das Sozialamt würde zu einer leistungsfähigen und erfolgsorientierten Agentur umgebaut, deren Aufgabe nicht mehr allein in der Verwaltung der Armut besteht, sondern in der Förderung und Vermittlung der Armen in den ersten Arbeitsmarkt. Die Hilfe zur Arbeit ist ein überzeugendes Modell, das bei richtiger Ausgestaltung allen Beteiligten helfen und nur den Mißbrauchern schaden kann.

Flankierende Maßnahmen könnten in Einstiegsgeldern oder Lohnsubventionen und in einer Stärkung der Rolle der Sachtransfers gesehen werden. Denn die Hilfe zur Arbeit ist ein erster Schritt bei der Verwirklichung eines Selbstselektionsprinzips, nach dem nur die wirklich Bedürftigen tatsächlich die Hilfe beantragen. Bei den vergleichsweise produktiven Hilfeempfängern könnte dieses Prinzip durch zusätzliche positive Leistungsanreize vorangetrieben werden, um die Eigeninitiative bei der Suche nach einem Arbeitsplatz noch zu stärken. Solche Anreize bieten ein Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose und Lohnsatzsubventionen im Niedriglohnsektor. Die Randgruppe derjenigen, die sich als arbeitsunfähig ausgeben, um mißbräuchlich Hilfeleistungen ohne Gegenleistung zu erhalten, kann durch eine breitere Verwendung von Sachtransfers reduziert werden.

Um in der Praxis die richtige Ausgestaltung für Programme zu finden, die den Prinzipien der Gegenleistung und der Selbstselektion folgen, ist der Mut zum Experiment gefragt. Dabei ist ein Ideenwettbewerb unter einzelnen föderalen Einheiten zunächst eine hervorragende Lösung, auch wenn fiskalische Externalitäten bereits auf mittlere Sicht zu beachten sind. Eine stärkere Dezentralisierung und mehr Subsidiarität bei der Grundsicherung könnte einen deutlichen Motivationsschub vor Ort bewirken. Denn während die gesetzlichen Rahmenbedingungen bereits heute schon relativ weitreichend sind, um das hier beschriebene Vorgehen zu ermöglichen, werden sie von den Gemeinden im allgemeinen noch unzureichend ausgeschöpft. In der Grundsicherung gilt demnach wie überall der von der internationalen Verflechtung ausgehende Imperativ: Global denken, lokal handeln! In diesem Fall wäre es gewiß kein Schaden, wenn das recht schnell geschähe.

## Literatur

- Bane, M. J.* (1997): Welfare as We Might Know it, in: *The American Prospect*, 30, S. 47–53 [<http://www.epn.org/prospect/30/30bane.html>].
- Bauer, A.* (1997): Die Wohlfahrtsköniginnen danken ab, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 13. Oktober 1997, S. 26.
- Becker, I.* (1995): Das Bürgergeld als alternatives Grundsicherungssystem: Darstellung und kritische Würdigung einiger empirischer Kostenschätzungen, in: *Finanzarchiv* N. F. 52, S. 306–338.
- Begg, D., et al.* (1993): *Making Sense of Subsidiarity. How much Centralization for Europe?*, London.
- Besley, T. J.* (1990): Means Testing Versus Universal Provision in Poverty Alleviation Programmes, in: *Economica* 57, S. 110–129.
- Besley, T. J. / Coate, S. T.* (1992): Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty-alleviation Programs, in: *American Economic Review* 82, S. 249–261.
- Bingley, P. / Walker, I.* (1997): The Labour Supply, Unemployment and Participation of Lone Mothers in In-Work Transfer Programmes, in: *Economic Journal* 107, S. 1375–1390.
- Blomquist, S. / Christiansen, V.* (1995): Public Provision of Private Goods as a Redistributive Device in an Optimum Income Tax Model, in: *Scandinavian Journal of Economics* 97, S. 547–567.
- Brown, C. C. / Oates, W. E.* (1987): Assistance to the Poor in a Federal System, in: *Journal of Public Economics* 32, S. 307–330.
- Buchanan, J. M. / Tullock, G.* (1962): *The Calculus of Consent*, Ann Arbor.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1996): Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes. Neue Berechnungen des DIW, in: *DIW Wochenbericht* 96, S. 533–543.
- Domar, E. D. / Musgrave, R. A.* (1944): Proportional Income Taxation and Risk-Taking, in: *Quarterly Journal of Economics* 58, S. 288–422.
- Eissa, N. / Liebman, J. B.* (1996): Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit, in: *Quarterly Journal of Economics* 61, S. 605–637.
- Ellwood, D. T.* (1988): *Poor Support*, New York.
- Engels, W., et al.* (Kronberger Kreis/1986): *Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen*, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung 11, Bad Homburg.
- Feist, H.* (1997): Das Bürgergeld: ein praktikabler Vorschlag für ein neues Steuer-Transfer-System?, in: *DSWR (Datenverarbeitung, Steuer, Wirtschaft, Recht)* 26, S. 134–138.
- Feist, H.* (1999): Ein Wisconsin-Experiment für Deutschland?, in *WiSt (Wissenschaftliches Studium)*, erscheint demnächst.

- Feist, H. / Schöb, R. (1998): Hilfe zur Arbeit in deutschen Gemeinden und das Problem fiskalischer Externalitäten, Münchener Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge 98–22, Ludwig-Maximilians-Universität München.
- Feist, H. / Thum, C. (1998): Neue Anreizstrukturen für die Sozialhilfe, unveröffentlichtes Manuskript, Ludwig-Maximilians-Universität München.
- Friedman, M. (1962): Capitalism and Freedom, Chicago.
- Gerlach, K. / Stefan, G. (1996): A Paper on Unhappiness and Unemployment in Germany, in: Economics Letters 52, S. 325–330.
- Greenberg, M. (1996): Wisconsin Works: Significant Experiment, Troubling Features, Washington, D. C. [<http://www.epn.org/clasp/clwisc.html>].
- Harsanyi, J. C. (1953): Cardinal Utility in Welfare Economics and the Theory of Risk Taking, in: Journal of Political Economy 61, S. 434–435.
- Hauser, R. (1997a): Armut, Armutsgefährdung und Armutsbekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 216, S. 523–548.
- Hauser, R. (1997b): Bürgergeld, negative Einkommensteuer, bedarfsorientierte Mindestsicherung. Ist einer umfassende Reform der steuerfinanzierten Transferleistungen notwendig?, in: Politische Studien 48, S. 104–119.
- Haveman, R. (1996): Reducing Poverty while Increasing Employment: A Primer on Alternative Strategies, and a Blueprint, in: OECD Economic Studies 26, S. 7–42.
- Haveman, R. / Wolfe, Barbara (1998): Welfare to Work in the U. S.: A Model for Other Nations?, Institute for Research on Poverty Discussion Paper No. 1159–98, University of Wisconsin: Madison.
- Heckscher, E. (1919, 1949): The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income, in: H. S. Ellis / L. A. Metzler (Hrsg.) (1949): Readings in the Theory of International Trade, Boston, S. 272–300.
- Homann, K. (1998a): Normativität angesichts systemischer Sozial- und Denkstrukturen, in: W. Gaertner (Hrsg.) (1998): Wirtschaftsethische Perspektiven IV. Methodische Grundsatzfragen, Unternehmensethik, Kooperations- und Verteilungsprobleme, Schriften des Vereins für Socialpolitik 228/IV, Berlin, S. 17–50.
- Homann, K. (1998b): Umbau des Sozialstaates: Sozialpolitik für den Markt, unveröffentlichtes Manuskript, Katholische Universität Eichstätt: Ingolstadt.
- Homann, K. / Pies, I. (1996): Sozialpolitik für den Markt: Theoretische Perspektiven konstitutioneller Ökonomik, in: I. Pies / M. Leschke (Hrsg.) (1996): James Buchanans konstitutionelle Ökonomik, Konzepte der Gesellschaftstheorie 2, Tübingen, S. 203–239.
- Hum, D. / Simpson, W. (1991): Income Maintenance, Work Effort, and the Canadian Mincome Experiment, Ottawa.
- Jerger, J. / Spermann, A. (1997): Wege aus der Arbeitslosenfalle – ein Vergleich alternativer Lösungskonzepte, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 46, S. 51–73.
- Krause-Junk, G. (1997): Bürgergeld, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 216, S. 549–560.
- Kress, U. (1994): Die negative Einkommensteuer. Arbeitsmarktentwicklung und sozialpolitische Bedeutung: ein Literaturbericht, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3, S. 246–253.

- Mitschke, J.* (1985): Steuer- und Transferordnung aus einem Guß. Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.
- Mitschke, J.* (1986): Umrisse einer integrierten Neuordnung von direkten Steuern und Sozialtransfers, in: *Wirtschaftsdienst* 66, S. 451–467.
- Mitschke, J.* (1995): Steuer- und Sozialpolitik für mehr Beschäftigung, in: *Wirtschaftsdienst* 75, S. 75–84.
- Moffitt, R. A.* (1985): A Problem with the Negative Income Tax, in: *Economics Letters* 17, S. 261–265.
- Möller, J.* (1990): Unemployment and Deterioration of Human Capital. A Labour Market Model with Hysteresis Implications, in: *W. Franz* (Hrsg.) (1990): *Hysteresis Effects in Economic Models*, Heidelberg, S. 91–107.
- Munro, A.* (1989): In-Kind Transfers, Cash Grants and the Supply of Labour, in: *European Economic Review* 33, S. 1597–1604.
- Munro, A.* (1992): Self-Selection and Optimal In-kind Transfers, in: *Economic Journal* 102, S. 1184–1196.
- Musgrave, R. A.* (1971): Economics of Fiscal Federalism, in: *Nebraska Journal of Economics and Business* 10, S. 133–172.
- Oates, W. E.* (1972): *Fiscal Federalism*, New York.
- Ohlin, B.* (1933, 1967): *Interregional and International Trade*, 3. Aufl., Cambridge.
- Peter, W.* (1997): Die amerikanische Sozialhilfe-Reform, in: *iw-trends* (Quartalshefte zur empirischen Wirtschaftsforschung) 24, Nr. 4/97, S. 59–73.
- Phelps, E. S.* (1994): Low-Wage Employment Subsidies versus the Welfare State, in: *American Economic Review* 84, Papers and Proceedings, S. 54–64.
- Pies, I.* (1998): Liberalismus und Normativität: Zur Konzeptualisierung ökonomischer Orientierungsleistungen für demokratische Politikdiskurse, in: *P. Klemmer et al.* (Hrsg.) (1998): *Liberale Grundrisse einer zukunftsfähigen Gesellschaft*, Baden-Baden, S. 45–78.
- Prewo, W. / Dirk F.* (1998): *Wisconsin Works. Ein Modell zukunftsorientierter Sozialpolitik*, Schriftenreihe der Industrie- und Handelskammer Hannover 48, Hannover.
- Prinz, A.* (1989): Wie beeinflussen Grundeinkommensmodelle das Arbeitsangebot?, in: *Konjunkturpolitik* 35, S. 110–128.
- Rawls, J.* (1971): *A Theory of Justice*. Cambridge.
- Rhys-Williams, J. E.* (1942): *Something to Look Forward to*, London.
- Robins, P. K.* (1985): A Comparison of the labor supply findings from four negative income tax experiments, in: *Journal of Human Resources* 20, S. 567–582.
- Rodrik, D.* (1996): Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?, NBER Working Paper 5537, National Bureau of Economic Research: Cambridge.
- Rosenfeld, M.* (1997): Arbeit statt/und Sozialhilfe? Alternativen für einen institutionellen Neubau der sozialen Grundsicherung in Deutschland, in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 49, S. 241–268.
- Sauernheimer, K.* (1980): Faktorproportionentheorem, in: *W. Albers et al.* (Hrsg.) (1980): *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Band 2, Stuttgart u. a., S. 567–583.

- Scharpf, F. W.* (1994): Für eine Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen, in: *Wirtschaftsdienst* 74, S. 111–114.
- Schramm, M.* (1998): Bürgergeld 'light'. Sozialpolitik für den Arbeitsmarkt, in: *W. Gaertner* (Hrsg.) (1998): *Wirtschaftsethische Perspektiven IV. Methodische Grundsatzzfragen, Unternehmensethik, Kooperations- und Verteilungsprobleme*, Schriften des Vereins für Socialpolitik 228/IV, Berlin, S. 243–282.
- Siebert, H. / Stähler, F.* (1995): Sozialtransfer und Arbeitsangebot, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 115, S. 377–392.
- Sinn, H.-W.* (1990): Tax Harmonization and Tax Competition in Europe, in: *European Economic Review* 34, Papers & Proceedings, S. 489–504.
- Sinn, H.-W.* (1995a): A Theory of the Welfare State, in: *Scandinavian Journal of Economics* 97, S. 495–526.
- Sinn, H.-W.* (1995b): Implikation der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: *Wirtschaftsdienst* 75, S. 240–249.
- Sinn, H.-W.* (1996): Social Insurance, Incentives and Risk Taking, *international Tax and Public Finance* 3, S. 259–280.
- Sinn, H.-W.* (1997): The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition, in: *Journal of Public Economics* 66, S. 247–274.
- Sinn, H.-W.* (1998): Der Sozialstaat in der Zwickmühle, in: *Handelsblatt* vom 24. November 1998, S. 53.
- Snower, D. J.* (1994): Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies, in: *American Economic Review* 84, Papers and Proceedings, S. 65–70.
- Spermann, A.* (1996): Das „Einstiegsgeld“ für Langzeitarbeitslose, *Wirtschaftsdienst* 76, S. 240–246.
- Thum, C.* (1998): *Sachleistungen in der Sozialhilfe*, unveröffentlichtes Manuskript, Ludwig-Maximilians-Universität: München, September.
- Tiebout, C. M.* (1965): A Pure Theory of Local Public Expenditure, in: *Journal of Political Economy* 64, S. 416–424.
- Varian, H. R.* (1980): Redistributive Taxation as Social Insurance, in: *Journal of Public Economics* 14, S. 49–68.
- Vierling, M.* (1998): Subventionierung des Lohnsatzes anstelle des Einkommens, in: *Wirtschaftsdienst* 78, S. 647–654.
- Wildasin, D. E.* (1991): Income Redistribution in a Common Labor Market, in: *American Economic Review* 81, S. 757–774.
- Wilk, C.* (1997): Wege aus der Sozialhilfe, in: *Sozialer Fortschritt* 46, S. 284–289.
- Winkelmann, L. / Winkelmann, R.* (1995): Happiness and Unemployment – A Panel Data Analysis for Germany, in: *Konjunkturpolitik* 41, S. 293–307.
- Wissenschaftlicher Beirat (1996): Langzeitarbeitslosigkeit. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, in: *Studienreihe Nr. 92*, Bundesministerium der Wirtschaft: Bonn.
- Zodrow, G. / Mieszkowski, P.* (1986): Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, in: *Journal of Urban Economics* 19, S. 356–370.

# **Der wohl wichtigste Beitrag wissenschaftlicher Politikberatung zur Sozialstaatsdiskussion: Die Dekonstruktion der Umverteilungskategorie**

Von Ingo Pies

Ich stimme den Ausführungen von Holger Feist (1999) in allen für sein Papier *wesentlichen* Punkten – z. T. vorbehaltlos, z. T. dem Grundsatz nach – zu. Da ich über *unwesentliche* Punkte nicht streiten will, habe ich mich entschlossen, in einigen Thesen den Hintergrund auszuleuchten, vor dem ich die vorgestellten Überlegungen für tragfähig und sogar für wegweisend halte. Dies hat den Vorteil, daß ich meinen Dissens en passant kenntlich machen kann, ohne darauf verzichten zu müssen, eine eigenständige Argumentation zu entwickeln und zur Diskussion zu stellen.

Ich habe mein Korreferat in drei Abschnitte gegliedert und beginne mit den Antinomien des Umverteilungsdenkens.

## **A. Die Antinomien des Umverteilungsdenkens**

(1) Meine Einstiegsthese lautet: *Die sozialpolitische Diskussion ist vom Umverteilungsdenken geprägt*. Dies gilt bereits für die Diskussion innerhalb der Wissenschaft. Es gilt erst recht für die Diskussion in der breiten Öffentlichkeit. Das ist aus zwei Gründen mißlich. Erstens kommt eine in den Kategorien des Umverteilungsdenkens angesetzte Begründung der Sozialpolitik nicht ohne ein umstrittenes Werturteil aus, denn wenn die Vorteile der Leistungsempfänger mit Nachteilen für die Leistungsträger erkaufte werden, ist nicht recht ersichtlich, warum letztere einer solchen Umverteilung zustimmen können sollten. Zweitens ist es außerordentlich schwierig, eine als Umverteilung ausgewiesene Sozialpolitik zu kritisieren, ohne sich in ähnliche Werturteile zu verstricken. Schließlich wäre ja auch die Zurücknahme von Umverteilung ihrerseits eine Umverteilung. Wer stigmatisierend mit dem Finger auf Umverteilung zeigt, muß damit rechnen, daß mindestens drei Finger derselben Hand auf ihn zurückverweisen: Innerhalb des Umverteilungsdenkens gibt es keinen Ausweg aus der Sackgasse umstrittener Werturteile.



(2) Um Mißverständnissen vorzubeugen: Ich behaupte nicht, daß Sozialpolitik Umverteilung ist bzw. sein sollte. Ich behaupte auch nicht einfach das Gegenteil: daß Sozialpolitik *keine* Umverteilung ist bzw. sein sollte. Ich behaupte vielmehr, daß die Diskussion der Sozialpolitik mit Hilfe der Umverteilungskategorie nicht weiterführt. Als These zugespitzt: *Umverteilung ist kein Argument*. Innerhalb des Umverteilungsdenkens läßt sich Sozialpolitik weder argumentativ begründen noch konstruktiv kritisieren. Umverteilung heißt, daß ich dem einen etwas wegnehme, um es einem anderen zu geben. Es handelt sich um die Vorstellung eines staatlich erzwungenen einseitigen Transfers vom Leistungsträger zum Leistungsempfänger. Umgekehrt bedeutet die Einschränkung oder gar Rücknahme von Umverteilung einen wiederum staatlich erzwungenen einseitigen Transfer, diesmal vom Leistungsempfänger zurück zum Leistungsträger. Weder im ersten noch im zweiten Fall ist Umverteilung allgemein zustimmungsfähig. Deshalb ist das Umverteilungsdenken strukturell ungeeignet, demokratische Konsensprozesse anzuleiten.

(3) Ich kann aus diesen Überlegungen nur eine einzige, allerdings radikale Konsequenz ziehen: Wir müssen uns von der Umverteilungskategorie verabschieden. Meine These hierzu lautet: *Aufgrund ihrer diskursiven Insuffizienz muß die Umverteilungskategorie dekonstruiert werden. Ich sehe hierin den wohl wichtigsten Beitrag wissenschaftlicher Politikberatung zur gegenwärtigen Sozialstaatsdiskussion*. Diese Aufgabe ist aus mehreren Gründen schwierig: zum einen deshalb, weil sie oft gar nicht erkannt wird; zum anderen deshalb, weil die an der Diskussion beteiligten Wissenschaften vielfach selbst dem Umverteilungsdenken kategorial verhaftet sind. *Deshalb schlage ich vor, das letztlich politische Problem einer Dekonstruktion des Umverteilungsdenkens zunächst einmal als ein wissenschaftsinternes Problem aufzufassen, als ein Problem der Kategorienbildung*.<sup>1</sup> Hierbei können Gedankenexperimente hilfreich sein. Deshalb kommt der Theorie des Gesellschaftsvertrags eine besondere Bedeutung zu.

## B. Über Sinn und Unsinn einer Theorie des Gesellschaftsvertrags

(1) Die Rezeption der Theorie des Gesellschaftsvertrags – insbesondere unter Wirtschaftswissenschaftlern – wird der Bedeutung dieser Theorie selten gerecht. Die Folge ist, daß das Potential methodisch kontrollierter Gedankenexperimente zur Überprüfung und Korrektur von Denkkategorien nicht ausgeschöpft wird. Dies gilt insbesondere für das Potential zur Dekonstruktion der Umverteilungskategorie. Vielfach ist ein erschreckender Eklektizismus zu be-

---

<sup>1</sup> Vgl. Pies (1998).



obachten, der die Voraussetzungen eines Gedankenexperiments unabhängig vom jeweiligen Erkenntnisinteresse diskutiert und damit der Beliebigkeit anheimgibt. Methodologisch betrachtet, ist die Diskussion oft auf dem gleichen Niveau angesiedelt wie die Diskussion über die Realitätsnähe von Modellannahmen. Dies ist kein Zufall, denn – so meine These: *Gedankenexperimente sind Modelle und müssen als Modelle vom zugrunde liegenden Problem her betrachtet werden.*

(2) Die Theorie des Gesellschaftsvertrags liegt in mehreren Versionen vor. John Rawls geht es um die Überprüfung und Korrektur der Gerechtigkeitsintuitionen des Alltagsverstandes; James Buchanan hingegen geht es um eine Überprüfung und Korrektur gesellschaftlicher Institutionen.<sup>2</sup> Aufgrund dieser unterschiedlichen Problemstellungen sind ihre Gedankenexperimente nicht gegeneinander auszuspielen. Sie widersprechen sich nicht, sie ergänzen einander.

(3) Interessanterweise arbeitet Buchanan mit zwei unterschiedlichen Entwürfen. In einigen Arbeiten benutzt er die gedankliche Figur eines Schleiers.<sup>3</sup> Vor allem in „Limits of Liberty“<sup>4</sup> aber kommt er ohne Schleier aus. Was steckt dahinter?

(4) Buchanan benutzt das Gedankenexperiment einer verschleierte konstitutionellen Entscheidung als Heuristik, um Vorschläge für Verfassungsänderungen zu generieren. Der Wert einer solchen Gesellschaftsvertragstheorie besteht *nicht* darin, mit Hilfe eines Gedankenexperiments an die Realität heranzutreten, um hier bestimmte Stellungnahmen der aktuellen politischen Diskussion zu „entlarven“, indem beispielsweise der Widerstand gegen sozialpolitische Belastungen als gesellschaftsvertraglicher Ex-post-Opportunismus (dis-)qualifiziert wird. Insofern würde ich der Einschätzung von Holger Feist auf S. 216 seines Papiers widersprechen. Meine These hierzu lautet, daß der fiktive Konsens fiktiver Bürger in der fiktiven Situation einer verschleierte Verfassungsentscheidung die realen Entscheidungen realer Bürger in einer realen Situation nicht binden, sondern allenfalls inspirieren kann.

(5) Für die Dekonstruktion des Umverteilungsgedankens wichtiger ist jenes in „Limits of Liberty“ entwickelte Gedankenexperiment, das ohne Schleier auskommt. Hier wird die von verschiedenen Seiten vielfach bemühte Vorstellung

---

<sup>2</sup> Vgl. Rawls (1971, 1979), (1992) und (1993) sowie Buchanan/Tullock (1962, 1990), Buchanan (1975, 1984) und Brennan/Buchanan (1985, 1993). Für einen Überblick vgl. Pies und Leschke (1995) und (1996). Für eine Gegenüberstellung der Forschungsprogramme vgl. Pies (1996).

<sup>3</sup> Vgl. Buchanan/Tullock (1962, 1990), S. 63–84 sowie Brennan/Buchanan (1985, 1993), S. 37–41.

<sup>4</sup> Vgl. Buchanan (1975, 1984), S. 76–105.

einkassiert, es gebe Rechte, die der Politik vorgängig seien. Rechte sind Anerkennungsverhältnisse, die politisch allererst konstituiert werden. Buchanan stellt einen Zusammenhang her zwischen den post- oder vielleicht besser subkonstitutionellen Prozessen und jenen konstitutionellen Entscheidungen, die diesen Prozessen einen Rahmen vorgeben. Dadurch wird ins Blickfeld gerückt, was zuvor ausgeblendet blieb, nämlich daß subkonstitutionellen Leistungen konstitutionelle Gegenleistungen gegenüberstehen. Damit wird das Umverteilungsdenken einer vordergründigen Plausibilität überführt. *Nicht Interessen, sondern Denkfehler werden hier entlarvt*: So wie man nach Coase nicht mehr unschuldig vom Verursacherprinzip sprechen kann, so kann man nach Buchanan nicht mehr einfach der Alltagsplausibilität folgen und unschuldig von Umverteilung sprechen, wo soziale Interdependenzen nur mit der Kategorie eines Tauschakts angemessen erfaßt werden können.

(6) Die kategoriale Erkenntnisleistung einer solchen Theorie des Gesellschaftsvertrags besteht darin, daß sie dem Rechtsstaat und dem Sozialstaat letztlich die gleiche Aufgabe zuweist. Beide sollen der gesellschaftlichen Kooperation förderlich sein. Der hier zugrunde liegende Gedanke ist allgemeiner als der einer Versicherung. Insofern vertrete ich eine etwas andere Auffassung als Holger Feist auf S. 214 f. seines Papiers. – Der zugrunde liegende Gedanke ist der eines sozialen Dilemmas, das mit Hilfe des Staates als einer Zwangsinstitution überwunden werden kann: Aufgabe des Sozialstaats ist es, komplexe Tauschakte zu organisieren, die andernfalls nicht zustande kämen. Dies betrifft nicht nur die inter-personale Umschichtung von Lebenseinkommen als Lösung für Probleme des *Versicherungsmarktes*<sup>5</sup>, sondern z. B. auch die intertemporale Umschichtung von Lebenseinkommen als Lösung für Probleme des *Kreditmarktes*<sup>6</sup> oder z. B. die sozialpolitische Bekämpfung von (Armuts-)Kriminalität als Lösung für Probleme einer ausschließlich auf *negative* Sanktionen setzenden rechtspolitischen Kriminalitätsabwehr.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Vgl. hierzu grundlegend Sinn (1981, 1988), (1995) und (1996), dessen Überlegungen zu einer i. e. S. versicherungsökonomischen Modellierung dieses Arguments sich auf eine stattliche Zahl prominenter Vorarbeiten stützen können. Hierzu gehören u. a. Lerner (1944), von Hayek (1944, 1994), S. 156–172, Harsanyi (1953) und (1955), Buchanan/Tullock (1962, 1990) S. 189–199 und Rawls (1971, 1979), S. 308–318. Für erste empirische Überprüfungen dieses Arguments vgl. Bird (1998), mit weiterer Literatur.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu grundlegend Becker/Murphy (1988, 1996).

<sup>7</sup> Zur ökonomischen Theorie der Kriminalität vgl. allgemein Becker (1968, 1986) sowie Ehrlich (1973). Zum Einfluß der Sozialpolitik auf die Kriminalität und andere Formen unerwünscht unkooperativen Verhaltens vgl. Benoît/Osborne (1995) sowie Sala-i-Martin (1997). Über sozialpolitische Arrangements zur Armutsbekämpfung heißt es bei von Hayek (1960, 1991), S. 361, „Die Notwendigkeit solcher Einrichtungen in einer Industriegesellschaft ist unbestritten – sei es auch nur im Interesse jener, die Schutz ge-

### C. Die diskursive Qualität der Argumentationsfigur sozialer Dilemmata

(1) Im Gegensatz zur Umverteilungskategorie bietet die Argumentationsfigur sozialer Dilemmata eine einheitliche theoretische Basis sowohl für die Begründung als auch für die Kritik von Sozialpolitik. Hiermit verbinden sich zwei Leistungen wissenschaftlicher Politikberatung, die ich als Aufklärungs- und Steuerungsbeiträge bezeichnen möchte.

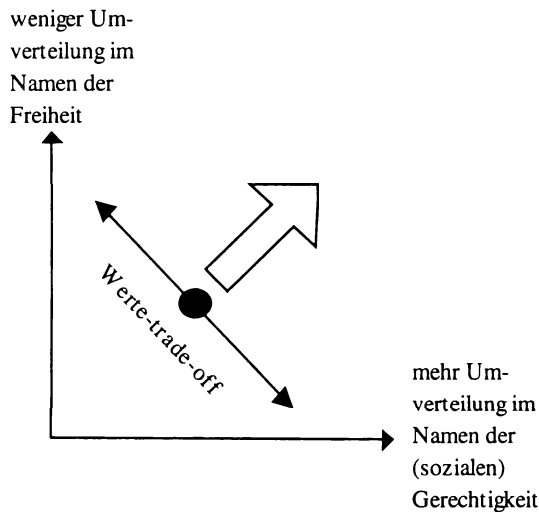


Abb. 1: Orthogonale Positionierung zum Werte-trade-off

(2) Der Aufklärungsbeitrag besteht darin, sich vom gerade in der Sozialpolitik üblichen Leitbilddenken zu verabschieden und statt dessen einen neuen Standard für die öffentliche Diskussion einführen und durchsetzen zu helfen, den Standard nämlich, auf konsensfähige Argumente zu achten. Während Umverteilung gerade kein Argument ist, zeichnet sich die Argumentationsfigur sozialer Dilemmata dadurch aus, dem jeweiligen Diskussionspartner vor Augen führen zu wollen und vor Augen führen zu können, daß ein Aufbau des Sozialstaats im Interesse jener „Leistungsträger“ liegt und daß analog ein Umbau des

---

gen Verzweigungsakte der Bedürftigen verlangen.“ Das Argument scheint aber viel älter zu sein. Bereits in der „Politik“ des Aristoteles ist – gemäß der Übersetzung von Popper (1945, 1992), Anm. 9:7, S. 334 – zu lesen: „Die Reichen befinden sich ... im Besitz derjenigen Vorteile, deren Mangel eine Versuchung zu Verbrechen ist.“ In der „Politik“ findet man diese Stelle im Vierten Buch unter der Angabe 8, S. 38–39, 1293b.

Sozialstaats im Interesse jener „Leistungsempfänger“ liegt, denen das Umverteilungsdenken jeweils nur Opfer zumutet. *Ein Argument hat nicht ausschließlich auf die jeweils eigenen Interessen, sondern primär auf die Interessen der Adressaten zu rekurrieren. Durch eine solche Zuordnung von Argumentationslasten wird der öffentliche Diskurs auf orthogonale Positionierungen programmiert* (vgl. Abb. 1): An die Stelle von umstrittenen Werturteilen tritt eine durch die Argumentationsfigur sozialer Dilemmata heuristisch angeleitete Suche nach wechselseitigen Verbesserungen, die gegenwärtig durch das Umverteilungsdenken kategorial bedingt blockiert wird. Hierdurch wird gleichsam die Denkrichtung geändert. Damit erfolgt – dies meint der Begriff „orthogonale Positionierung“ – eine Stellungnahme jenseits der verqueren Frontstellung falsch gestellter Alternativen.

(3) Der Steuerungsbeitrag besteht darin, daß die Wissenschaft an der Suche nach wechselseitig vorteilhafte(re)n Arrangements aktiv teilnimmt, ohne sich jene umstrittenen Werturteile zu eigen zu machen, mit denen man sich angesichts eines vermeintlichen Interessengegensatzes zwischen Leistungsträgern und Leistungsempfängern in der sozialpolitischen Auseinandersetzung auf die eine oder andere Seite schlägt. Hierfür ist das Papier von Holger Feist ein hervorragendes Beispiel. Mit dem Vorschlag, das Gegenleistungs- und Selbstselektionsprinzip stärker als bisher zur Geltung zu bringen, zielt es auf allgemein zustimmungsfähige Reformen, die derzeit unausgeschöpfte Kooperationserträge erschließen, indem bestehende Fehlanreize abgebaut werden. Ich sehe hierin einen wichtigen Beitrag zur Versachlichung einer falschen Plausibilitäten verhafteten, oberfächlich normativistisch geführten Diskussion: eine orthogonale Positionierung zur üblichen Debatte, indem gezeigt wird, daß die relevanten Alternativen jenseits der verqueren Frontstellung pro und contra Umverteilung liegen.

## Literatur

- Aristoteles*: Politik, übersetzt und herausgegeben von O. Gigon, 8. Aufl., München 1998.
- Becker, G. S.* (1968, 1982): Kriminalität und Strafe: Ein ökonomischer Ansatz, in: Gary S. Becker: Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens, übersetzt von Monika und Viktor Vanberg, Tübingen, S. 39–96.
- Becker, G. S. / Murphy, K.* (1988, 1996): Die Familie und der Staat, in: Gary S. Becker: Familie, Gesellschaft und Politik, übersetzt von Monika Streissler, I. Pies (Hrsg.), Tübingen, S. 197–216.
- Benoît, J.-P. / Osborne, M. J* (1995): Crime, Punishment, and Social Expenditure, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 151/2, S. 326–347.
- Bird, E. J.* (1998): Does the Welfare State Induce Risk-Taking?, unveröffentlichtes Typoskript, University of Rochester.

- Brennan, G. / Buchanan, J. M. (1985, 1993): Die Begründung von Regeln. Konstitutionelle Politische Ökonomie, übersetzt von Monika Vanberg, mit einer Einleitung herausgegeben von Christian Watrin, Tübingen.
- Buchanan, J. M. (1975, 1984): Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan, Tübingen.
- Buchanan, J. M. / Tullock, G. (1962, 1990): The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor.
- Ehrlich, I. (1973): Participation in Illegitimate Activities, in: Journal of Political Economy 81, S. 521–565.
- Feist, H. (1999): Zur Reform des Sozialstaats im Zeitalter der Globalisierung: Das Gegenleistungs- und das Selbstselektionsprinzip in der Grundsicherung, in diesem Band.
- Harsanyi, J. C. (1953): Cardinal Utility in Welfare Economics and the Theory of Risk Taking, in: Journal of Political Economy 61, S. 434–435.
- Harsanyi, J. C. (1955): Cardinal Welfare, Individualistic Ethics and Interpersonal Comparisons of Utility, in: Journal of Political Economy 63, S. 309–321.
- Hayek, F. A. von (1944, 1994): Der Weg zur Knechtschaft, München.
- Hayek, F. A. von (1960, 1991): Die Verfassung der Freiheit, 3. Aufl., Tübingen.
- Lerner, A. (1944): Economics of Control, New York.
- Pies, I. (1996): Der Primat des Sozialen im politischen Liberalismus – von Mises, von Hayek, Rawls und Buchanan im Vergleich, Diskussionsbeiträge der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät Ingolstadt der Katholischen Universität Eichstätt Nr. 74.
- Pies, I. (1998): Liberalismus und Normativität: Zur Konzeptualisierung ökonomischer Orientierungsleistungen für demokratische Politikdiskurse, in: P. Klemmer / D. Bekker-Soest / R. Wink (Hrsg.): Liberale Grundrisse einer zukunftsfähigen Gesellschaft, Baden-Baden, S. 45–78.
- Pies, I. / Leschke, M. (1995) (Hrsg.): John Rawls' politischer Liberalismus, Tübingen.
- Pies, I. / Leschke, M. (1996) (Hrsg.): James Buchanans konstitutionelle Ökonomik, Tübingen.
- Popper, K. (1945, 1992): Die offene Gesellschaft und Feinde, Band II: Falsche Prophezen. Hegel, Marx und die Folgen, 7. Auflage, Tübingen.
- Rawls, J. (1971, 1979): Eine Theorie der Gerechtigkeit, übersetzt von Hermann Vetter, Frankfurt a. M.
- Rawls, J. (1992): Die Idee des politischen Liberalismus, W. Hirsch (Hrsg.), Frankfurt a. M.
- Rawls, J. (1993): Political Liberalism, New York.
- Sala-i-M. (1997): Transfers, Social Safety Nets, and Economic Growth, in: IMF Staff Papers 44(1), S. 81–102.
- Sinn, H.-W. (1981, 1988): Die Grenzen des Versicherungsstaates – Theoretische Bemerkungen zum Thema Einkommensumverteilung, Versicherung und Wohlfahrt, in: G. Rolf / P. B. Spahn / G. Wagner (Hrsg.): Sozialvertrag und Sicherung. Zur Ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt und New York, S. 65–84.

- Sinn, H.-W.* (1995): A Theory of the Welfare State, in: *Scandinavian Journal of Economics* 97(4), S. 495–526.
- Sinn, H.-W.* (1996): Social Insurance, Incentives and Risk Taking, CES Working Paper No. 102, Center for Economic Studies, Universität München.

# Wie kann sich die (Wirtschafts-)Ethik nützlich machen?

Von Michael Schramm

In seinem instruktiven Beitrag macht Holger *Feist* (1999) Reformvorschläge zur Sozialpolitik. Im Hintergrund steht die Frage: Wie kann sich die *Ökonomik* im Hinblick auf die Reform des Sozialstaats nützlich machen? Die grundsätzliche Argumentationsrichtung seiner Reformschläge halte ich für außerordentlich hilfreich. Weltbewegendes habe ich daran nicht auszusetzen. Insofern könnte sich mein Korreferat auf den Kommentar beschränken: 'Kein Kommentar!' (bzw. 'Kein Kommentar notwendig!'). Da dies jedoch nicht alles gewesen sein kann, möchte ich – komplementär zu Feists Hintergrundfrage – meine Frage stellen: Wie kann sich die (Wirtschafts-)Ethik im Hinblick auf die Reform des Sozialstaats nützlich machen?

## A. Zwei 'Brillen': Ethik und Ökonomik

(1.) Zunächst einige methodologische Vorbemerkungen: Wissenschaftstheoretisch definiert sich die Methik einer Wissenschaft nicht durch einen abgezielten Gegenstandsbereich. Die Wissenschaftswelt ist keine Schrebergartenkolonie<sup>1</sup>, vielmehr zeichnen sich wissenschaftliche Analysen durch eine spezifische Beobachtungskategorie aus, einen 'Code', eine je spezielle 'Brille', mit der dann alle Dinge betrachtet werden<sup>2</sup>. Dabei steht allen Wissenschaften steht eine 'regulative Idee', ein 'regulatives Prinzip' vor Augen, das den kritischen Prozeß der Erforschung von Problemen leitet<sup>3</sup>. In Anlehnung an Poppers Wissenschaftslogik ist die 'methodologische Idee' des Forschungsprozesses im Prinzip der Falsifikation zu sehen<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Homann (1991), S. 14.

<sup>2</sup> So bereits Weber (1988), S. 166.

<sup>3</sup> Man kann diese 'regulative Idee' mit dem Wort 'Wahrheit' (so etwa bei Popper oder Luhmann) oder mit der etwas weniger emphatischen Formulierung 'Fruchtbarkeit von Problemlösungsvorschlägen' umschreiben (womit jedoch auch nichts anderes als ein Wahrheitsanspruch ausgesagt wird).

<sup>4</sup> Relativ unfruchtbar scheint mir die Diskussion über die Frage zu sein, ob der Fallibilismus selbst infallibel sei: Da uns der göttliche Überblick verwehrt ist, bleibt das

(2.) Nimmt man die beiden Disziplinen *Sozialethik* und *Ökonomik* in den Blick, so ergeben sich folgende Unterscheidungen:

*Tabelle 1*  
**Ökonomik und Sozialethik**

<i>Disziplin</i>	<i>Ökonomik</i>	<i>Sozialethik</i>
<i>Nützlichkeitskriterium</i>	Stabilität der Institutionen moderner Gesellschaften	
Code ('Brille')	Vorteile / Nachteile (Opportunitätskosten)	Gerechtigkeit / Ungerechtigkeit
Fokus der Analyse	Institutionelle Kosten- strukturen	(Moral-)Semantik
<i>Arbeitsfelder</i>		
1. Anstoß	Potential gains	Gerechtigkeitsheuristik
2. Analyse empirischer Implementations- bedingungen	positive Analyse der Zweckmäßigkeit alternativer Institutionen- designs	Simulation ('VI-Test') des empirischen 'Moralklimas' in modernen Gesellschaften ( 'Moralkommunikation' )
3. Umsetzung	Strategien politischen Marketings	

Zunächst einmal besteht ein gemeinsames *Nützlichkeitskriterium* für beide Ansätze in dem Ziel, zur Stabilität der Institutionen moderner Gesellschaften und damit zu einem gedeihlichen Zusammenleben der Leute beizutragen. Der *Code* (die 'Brille') ist im Fall der Ökonomik die Differenz 'Vorteile/Nachteile' (Opportunitätskosten), im Fall der Ethik die Differenz 'Gerechtigkeit/Ungerechtigkeit'. So ergibt sich ein '*Fokus*' der unterschiedlichen Beiträge: Die 'Brille' der Ökonomik kann die Augen für die Anreizstrukturen unterschiedlicher institutioneller Arrangements öffnen, während die 'Brille' der Ethik bezüglich der öffentlichen (Moral-)Semantik besonders viel wahrnehmen, sich also als fruchtbar erweisen dürfte. Nimmt man nun die nützlichen *Arbeitsfelder* beider Disziplinen in den Blick, so lassen sich drei Ebenen unterscheiden:

1. Einen *Anstoß* für wissenschaftliche Bemühungen kann im Fall der Ökonomik die Aussicht auf 'potential gains' (mögliche Kooperationsgewinne) setzen. Die Sozialethik besitzt anstoßende Wirkung, insofern sie eine Gerechtigkeitsheuristik erarbeitet. Es geht bei der Sozialethik hier nicht nur um die Tatsache, daß moralischen Zielvorstellungen (Visionen, Utopien) die Funktion ei-

---

Falsifikationsprinzip (wie alles andere auch) ungewiß. Gleichwohl dürfte es sich aber als eine fruchtbare methodologische Idee bewährt haben.



ner Heuristik (gr. εὑρίσκω = finden, entdecken) zukommen kann, sondern darum, daß sich die Sozialethik dadurch nützlich machen kann, daß sie diese (möglicherweise) diffus flottierenden Moralvisionen moraltheoretisch aufarbeitet und etwa durch den methodischen Rückgriff auf Rawls' Konzept der 'politischen Gerechtigkeit' aus diffusen Moralvisionen eine systematisierte 'Gerechtigkeitsheuristik' rekonstruiert<sup>5</sup>. Eine solche Gerechtigkeitsheuristik ist m. E. ein wichtiger Kulturfaktor; gleichzeitig muß aber die Tatsache präsent gehalten werden, daß die sich in einer solchen 'Gerechtigkeitsheuristik' artikulierende Sehnsucht nach Visionen, Utopien, nach moralischen (Letzt-)Begründungen oder nach einem 'Ethikbedarf' eben nur eine Suchanweisung (Heuristik), noch nicht aber eine Auskunft über wirksame *Mittel* zur Problemlösung verkörpert<sup>6</sup>.

2. Hierzu konkretisierte Vorschläge zu erarbeiten, also diesbezüglich die *empirischen Implementationsbedingungen zu analysieren*, ist Aufgabe der Ökonomik: Unter Rückgriff auf das Instrumentarium des 'ökonomischen Ansatzes' werden positive Analysen der Zweckmäßigkeit alternativer Institutionendesigns, also „Empfehlungen des Mitteleinsatzes“<sup>7</sup>, erarbeitet. Wenn diese ökonomischen Mittelempfehlungen nun aber politisch umgesetzt werden sollen, wird es in einer Demokratie notwendig, sich des öffentlichen 'Klimas' zu vergewissern. Da nun die politischen Diskussionen der demokratischen Öffentlichkeit zu einem guten Teil als Gerechtigkeitsdiskurse verfaßt sind, kann sich die Sozialethik durch eine Analyse der öffentlichen Moralkommunikation, des 'Moralklimas', das gewissermaßen eine empirische Institutionalisierungshürde institutionenökonomischer Gestaltungsvorschläge darstellt, nützlich machen. Diese politischen Implementationsbedingungen könnte man natürlich auch durch aufwendige demoskopische Erhebungen über das Moralklima 'draußen im Lande' ermitteln. Der Punkt ist aber: Liegt ein konkreter institutionenökonomischer Gestaltungsvorschlag vor, so dürfte es im allgemeinen keine spezifisch auf diesen Gestaltungsvorschlag abgestimmten demoskopischen Erhebungen geben, und *dann* kann ein gerechtigkeitstheoretischer 'Veil-of-ignorance'-Test (VI-Test) eine hilfreiche Simulation des empirischen Mo-

---

<sup>5</sup> Moralisch gesinnte Zeitgenossen können Rawls' Gedankenexperiment des 'Urstands' als Methode benutzen, um präziser „herauszufinden“ (Rawls 1998, S. 89), welche Vorschläge institutioneller Arrangements als gerecht (und damit langfristig stabil) gelten können.

<sup>6</sup> Die Hoffnung, daß die Ethik bereits als solche schon ein wirksames *Mittel* zur Lösung der Probleme sei, wird allerdings häufig mit der Diagnose eines 'Ethikbedarfs' geweckt.

<sup>7</sup> Pies (1993), S. 28. Darüber hinaus kann die Ökonomik aber insofern auch Empfehlungen zur Zielauswahl geben, als sie die empirischen Realisierungschancen von Zielen analysiert (ebd., S. 28).

ralklimas in modernen Gesellschaften sein<sup>8</sup>. Ein Rawlsscher VI-Test ist hierbei hilfreicher als ein Buchanan'scher VU-Test ('Veil-of-uncertainty'-Test), und zwar deswegen, weil den unterschiedlichen Tests eine unterschiedliche Fragestellung zugrundeliegt: Der VU-Test versucht den *Übergang* von einem 'Naturzustand' ('natürliche Verteilung') zu einem Verfassungsvertrag ('Gesellschaft') ökonomisch durch Rekurs auf paretosuperiore 'mutual gains from trade' zu rekonstruieren, während der VI-Test die *soziale Kompatibilität* einer institutionellen Spielregel mit dem '*Moralklima*' in der *Moralkultur einer modernen Gesellschaft* untersucht. Da nun im VU-Test bei einer bestimmten 'natürlichen Verteilung' als Ausgangslage ein Sklavenvertrag u. U. stabil<sup>9</sup>, im VI-Test dagegen unter der *Bedingung der Anerkennungsmoral* einer modernen Gesellschaft *nicht* stabil ist<sup>10</sup>, ist der VI-Test das geeignetere (Simulations-) Instrument.

3. Um die ökonomischen Gestaltungsvorschläge im Raum der politischen Öffentlichkeit erfolgversprechend einzuspeisen, sind im Blick auf die Umsetzung schließlich *Strategien eines politischen Marketings* zu erarbeiten (sei es von der Ökonomik, sei es von der Ethik).

## B. Der Beitrag von Ökonomik und Ethik zur Sozialpolitik

Es ist nun konkretisiert zu verdeutlichen, wie sich Ökonomik und Ethik im Blick auf die *Reform des Sozialstaats* nützlich machen können. Ich greife das von Feist (1999) verhandelte Problem der Beziehung zwischen (unterem) Arbeitsmarkt und Sozialpolitik in sich globalisierenden Zeiten auf.

Das – sich durch die Globalisierung verschärfende – Problem des Verhältnisses von Niedriglohnsektor auf dem Arbeitsmarkt einerseits und zweckmäßiger Sozialpolitik andererseits kann sowohl mit ökonomischer als auch mit sozialethischer 'Brille' ('Code') analysiert werden. Es ist daran zu erinnern, daß es hierbei der 'Job' der Ökonomik ist, methodisch rein ökonomisch (Vorteils-/Nachteilskalkulationen) vorzugehen, während der 'Job' der Sozialethik eben in einem ethisch codierten Vorgehen besteht (Gerechtigkeit/Ungerechtigkeit). Für die Ethik sind Gerechtigkeitstests das methodische Muß – und nichts

---

<sup>8</sup> Man kann das Modell einer *normativen Ethik* (systematischen Ethik) benutzen, um das, was eine deskriptive Ethik (bzw. die Demoskopie) beschreiben würde, zu simulieren.

<sup>9</sup> Buchanan (1984), S. 86. Allerdings kann seine (teilweise) Abschaffung auch ökonomisch sinnvoll sein, *wenn* es für beide Seiten produktiver ist (Barzel 1989, S. 76-84).

<sup>10</sup> North (1992), weist auf S. 30 darauf hin, daß es nicht vornehmlich Gründe ökonomischer Effizienz waren, die im 19. Jahrhundert zur Abschaffung der Sklaverei in den USA geführt haben, sondern moralische Gründe.

anderes!<sup>11</sup>. Das Problem ‘Sozialpolitik und Niedriglohnsektor’ läßt nun drei grundsätzliche Lösungsstrategien offen<sup>12</sup>.

Tabelle 2

**Sozialpolitik und Niedriglohnsektor:  
Die Beiträge von Ökonomik und Sozialethik**

Disziplin	Ökonomik	Sozialethik
Code	Vorteile / Nachteile (Opportunitätskosten)	Gerechtigkeit / Ungerechtigkeit
<i>Lösung I:</i> Konsumptive Sozialpolitik (‘Arbeitslosigkeit bezahlen’)	<i>Diagnose:</i> keine produktive Investitionshilfe <i>Folge:</i> permanentes ‘Bremsen’	<i>Diagnose:</i> Defizitäre Beteiligungs- gerechtigkeit (auf dem Arbeitsmarkt) <i>Folge:</i> permanentes ‘Bremsen’
<i>Lösung II:</i> Keine Sozialpolitik (‘working poor’)	<i>Diagnose:</i> Defizitäre Duldungsprämien <i>Folge:</i> ‘Unfall’-Gefahr	<i>Diagnose:</i> Defizitäre Anerkennungs- gerechtigkeit <i>Folge:</i> ‘Unfall’-Gefahr
<i>Lösung III:</i> Produktive Sozialpolitik (z. B. arbeitsmarkt- eröffnendes ‘Bürgergeld’)	<i>Diagnose:</i> Wechselseitige Kooperationsvorteile (‘mutual gains’)	<i>Diagnose:</i> Soziale Gerechtigkeit (‘faire’ Gegenseitigkeit; subsidiär organisierte Solidarität)

*Lösung I (konsumptive Sozialpolitik):* Im Rahmen dieser ‘Lösung’ wirkt der Sozialhilfesatz wie ein Mindestlohn. Aufgrund der gegenwärtigen Regelungen der Anrechnung zusätzlicher Arbeitseinkommen auf die Sozial- oder Arbeitslosenhilfe<sup>13</sup> entsteht eine ‘Arbeitslosenfalle’ (‘Armutsfalle’)<sup>14</sup>, die dazu führt,

<sup>11</sup> Wenn es nur um ‘Ethik mit anderen Mitteln’ ginge, um Ökonomik also, dann hätte die Kompetenz für diese ‘anderen Mittel’ dann eben nicht (mehr) die Ethik, sondern die Ökonomik. Das ist für die Ethik *als Ethik* aber kein gangbarer Weg, bzw. könnte sie sich dann nicht *als Ethik* (methodisch mit ethischer ‘Brille’ vorgehende Ethik) nützlich machen.

<sup>12</sup> Die ersten beiden ‘Lösungen’ tendieren, weil einseitig, auf einen Rückfall in den anarchischen Zustand hin.

<sup>13</sup> So kann z. B. in Bayern – die Regelungen sind in den Bundesländern nicht ganz einheitlich – eine Sozialhilfeempfängerin zunächst 130,50 DM/Monat hinzuverdienen. Arbeitseinkommen, die 130,50 DM übersteigen, werden bis zur Kappungsgrenze von

daß der Niedriglohnsektor des Arbeitsmarkts nicht ausgeschöpft und statt dessen lediglich Arbeitslosigkeit finanziert wird<sup>15</sup>. Die ökonomische Diagnose stellt nun fest, daß das Humankapital der Niedrigqualifizierten auf dem Arbeitsmarkt deswegen nicht ausgeschöpft wird, weil die Regelungen der sozialstaatlichen Sicherung faktisch wie das Gegenteil einer produktiven 'Investitionshilfe' und somit wie ein permanentes 'Bremsen' wirken: „So wie der Sinn einer Bremse – richtig verstanden – darin besteht, nicht daß ein Auto langsamer fährt, sondern daß es schneller fahren kann, so besteht – richtig verstanden – der soziale Sinn [...] sozialstaatlicher Sicherungen darin, [...] mehr Wettbewerb [Anm.: hier auf dem Arbeitsmarkt] möglich zu machen.“<sup>16</sup> Aufgrund dieses 'Ausbrensens' der Niedrigqualifizierten auf dem Arbeitsmarkt ist, so nun die Diagnose der Sozialethik, ein Defizit in puncto Beteiligungsgerechtigkeit<sup>17</sup> (Beteiligung der Niedrigqualifizierten im Arbeitsmarkt) zu konstatieren.

*Lösung II (keine Sozialpolitik):* Die spiegelbildlich gegenteilige Strategie bestünde nun darin, die 'Arbeitslosenfalle' dadurch auszuhebeln, daß man auf Sozialpolitik ganz verzichtet und auf diese Weise verhindert, daß der Sozialhilfesatz wie ein (arbeitsmarkthemmender) Mindestlohn wirkt. Doch auch diese Lösung ist nicht „das Gelbe vom Ei“. Versteht man sozialpolitische Abfederungen *ökonomisch* als 'Duldungsprämien'<sup>18</sup>, dann kann eine in geeigneter Weise ausgestaltete Sozialpolitik insofern zu einer Investition in einen störungsfreien Ablauf des Markt-'Spiels' werden. Um es erneut in einem Bild auszudrücken: Wie in einem Autostau bei Geschwindigkeit Null die Abstände von Fahrzeug zu Fahrzeug alle gleich sind, so korrelieren – bis zu einem gewissen Grad – egalitär gleiche Einkommen mit wirtschaftlicher Stagnation. Sobald es wieder vorangeht, vergrößern sich mit steigender Geschwindigkeit (resp. steigender Produktivität) die Abstände (resp. Einkommensunterschiede) zwischen den Autos (resp. den Marktakteuren). Gleichzeitig nimmt jedoch auch die Unfallgefahr (resp. die Gefahr sozialen Unfriedens) zu. Da jedoch Unfälle (resp. soziale Desintegrationsprozesse; Armutskriminalität etc.) die freie Fahrt (resp. das Funktionieren des Marktspiels) massiv behindern, kann sich die Minimierung der Unfallgefahr durch Geschwindigkeitsbegrenzungen (resp. sozialpolitische Leistungen) als vergleichsweise effiziente 'Duldungsprämie'

---

565,50 DM zu 70 % auf die Sozialhilfe angerechnet, und Arbeitseinkommen, die 565,50 DM übersteigen, zu 100 %. Es verbleibt ein möglicher Zusatz-Höchstverdienst von 261 DM/Monat.

<sup>14</sup> Eine ausführlichere Darstellung der 'Arbeitslosenfalle' bei: Schramm (1998), S. 247–251.

<sup>15</sup> Zudem ergibt sich das Problem, daß für die Leistungsstarken aufgrund der hohen Abgaben Anreize gesetzt werden, ihre Leistungspotentiale nicht auszuschöpfen.

<sup>16</sup> Pies (1995), S. 335.

<sup>17</sup> Zu diesem Stichwort vgl. das Memorandum 'Mehr Beteiligungsgerechtigkeit'.

<sup>18</sup> Homann/Pies (1996), S. 220.

erweisen. Läßt man dagegen die Bürger und Bürgerinnen sozialstaatlich einfach als 'working poor' im Regen stehen, so diagnostiziert die *Sozialethik* eine defizitäre Anerkennungsgerechtigkeit der Bürger und Bürgerinnen als der Unterzeichner des politischen Gesellschaftsvertrags. Die sozialethische Prognose verweist daher ebenfalls auf die Gefahr einer Aufkündigung des Gesellschaftsvertrags, des 'sozialen Friedens' ('Unfall'-Gefahr).

Die *Lösung III (produktive Sozialpolitik)* sieht nun eine arbeitsmarkteröffnende und insofern produktive Sozialpolitik vor, etwa mittels eines 'Bürgergeldes'. Die *Ökonomik* kann dieser Lösungsstrategie – ich sehe hier vorerst von organisatorischen Details, wie sie *Feist* (1999) diskutiert, ab – grundsätzlich das Gütesiegel wechselseitiger Kooperationsvorteile ('mutual gains') bescheinigen, insofern sowohl das permanente 'Bremsen' (Nichtausschöpfen des Niedriglohnsektors auf dem Arbeitsmarkt) als auch die 'Unfall'-Gefahr (Kündigung des 'sozialen Friedens') vermieden werden. In *sozialethischer* Perspektive erscheint diese Lösung als sozial gerecht, insofern ihr eine 'faire' Gegenseitigkeit bzw. das Merkmal einer subsidiär organisierten Solidarität bescheinigt werden kann.

Stellt man diese Möglichkeiten im Stile der üblichen Dilemmagrafiken dar, ergibt sich folgendes Bild:

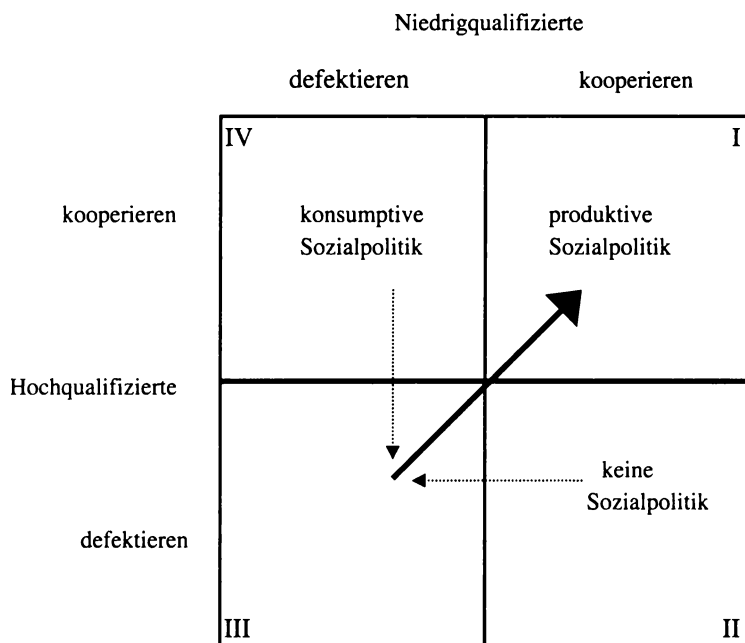


Abb. 1: Sozialpolitik und Niedriglohnsektor des Arbeitsmarkts

Wird *keine Sozialpolitik* (Quadrant II) gewährt, tendiert die Situation ins Chaos von 'Unfällen', wird dagegen eine *konsumptive Sozialpolitik* (Quadrant IV) betrieben, tendiert die Situation zu permanentem 'Bremsen'. Dagegen besteht die wechselseitig kooperative Lösung in einer *produktiven Sozialpolitik* (Quadrant I).

### C. Sozialpolitik und Niedriglohnsektor: Anmerkungen zur aktuellen Problemlage

Vorab sei angemerkt, daß ich die grundsätzliche Problemanalyse Feists<sup>19</sup> teile: Die Gruppe der Niedrigqualifizierten ist die wohl problematischste Gruppe auf dem Arbeitsmarkt: Dies läßt sich an der Tatsache ablesen, daß 1995 ca. 39,1 % der Arbeitslosen über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügten<sup>20</sup>. Die *durchschnittlichen* Produktivitäts- bzw. Lohnstückkostendaten sagen über die Situation der Niedrigqualifizierten dagegen gar nichts aus<sup>21</sup>.

Feist stellt nun zwei Prinzipien in den Mittelpunkt seiner Überlegungen zur Lösung der Problematik einer Sozialpolitik im Hinblick auf einen Niedriglohnsektor auf dem Arbeitsmarkt: das Gegenseitigkeitsprinzip (Gegenleistungsprinzip) und das Selbstselektionsprinzip. Als *Sozialethiker* kann ich mich zu Feists *ökonomischen* Überlegungen entweder *ethisch* oder aber *hobby-ökonomisch* äußern. Beides will ich tun: eine ethische Anmerkung zum Gegenseitigkeitsprinzip und eine hobbyökonomische Anmerkung zum Selbstselektionsprinzip<sup>22</sup>.

(1.) *Ethische Anmerkung zum Gegenseitigkeitsprinzip.* Das Gegenseitigkeitsprinzip verknüpft in Feists Konkretion als *Gegenleistungsprinzip* die Höhe der Sozialleistungen des Sozialstaats mit (Arbeits-)Leistungen des Transferempfängers: Der Sozialtransfer soll kein Staatsgeschenk, sondern insofern ein Geschäft auf Gegenseitigkeit sein, als die Arbeit des arbeitsfähigen Hilfesuchenden eine Gegenleistung für die Sozialhilfe verkörpert<sup>23</sup>. *Sozialethisch* läßt sich ein solches Gegenseitigkeitsprinzip grundsätzlich ohne weiteres stützen. In der

<sup>19</sup> Feist (1999), S. 213–219.

<sup>20</sup> Rolle/v. Suntum (1997), S. 21.

<sup>21</sup> Der auf den ersten Blick tröstliche Verweis auf die faktisch hohe Gesamtproduktivität bzw. die im Mittelfeld liegenden Lohnstückkosten (in West-, nicht in Ostdeutschland) wird zynisch, wenn man bedenkt, daß diese hohe Produktivität bzw. die mittleren Lohnstückkosten auch *durch* Arbeitsplatzabbau erreicht wurden.

<sup>22</sup> Das Gegenseitigkeitsprinzip ist eher ein *Grundsatzprinzip* (dessen genaue Ausgestaltung damit noch nicht festgelegt ist), während es sich bei dem Selbstselektionsprinzip eher um ein organisatorisches *Mittelprinzip* handelt.

<sup>23</sup> Feist (1999), S. 9. Dort auch die drei Bedürftigkeitsgruppen, die Feist unterscheidet (ebd., S. 221 f.).

Katholischen Soziallehre gab es seit jeher eine Pflicht zur eigenen Arbeit (2 Thess 3,10), aber auch John Rawls hebt – etwas elaborierter – die Vorstellung einer fairen und gegenseitigen Gerechtigkeit sozioethisch vom bloßen Nutzenkalkül des (klassischen) Utilitarismus ab: Während Rawls' Gesellschaftsbegriff von der Gegenseitigkeit (vom gegenseitigen Vorteil) ausgeht, begreift der klassische Utilitarismus Gesellschaft als Nutzenmaximierungsmaschinerie<sup>24</sup>; dabei bleibt das (in diesem Sinn verstandene) Nutzenprinzip „unvereinbar [...] mit dem Gedanken der Gegenseitigkeit“<sup>25</sup>. Wenn ich recht sehe, könnte man in der Ökonomik eine analoge Differenz zwischen *Wohlfahrtsökonomik* auf der einen Seite und der *Interaktionsökonomik* auf der anderen Seite markieren<sup>26</sup>.

(2.) *Hobbyökonomische Anmerkung zum Selbstselektionsprinzip*. Der springende Punkt des Selbstselektionsprinzips<sup>27</sup> liegt in der institutionellen Schaffung positiver Anreize für eine *Selbstselektion* der (potentiellen) Transferempfänger. Als eine mögliche Variante des Selbstselektionsprinzips stellt Feist das Bürgergeld vor, das aber hauptsächlich wegen eines Finanzierungsvorbehalts verworfen wird<sup>28</sup>, weswegen Feist verschiedene Modelle eines 'Bürgergeld light' vorzieht.

(2.1) '*Bürgergeld light*'. Meines Erachtens haben alle Modelle eines Bürgergeld light mit nahezu unüberwindlichen Problemen zu kämpfen. Das Hauptproblem des *Scharpf-Modells*<sup>29</sup> einer arbeitsstundenorientierten Subvention sehe ich darin, daß es – aufgrund der Bindung der Einkommensaufstockung an den Stundenlohn – bei Teilzeitarbeitsplätzen nicht greift bzw. die Arbeitslosenfälle des Status Quo nicht überwindet<sup>30</sup>. *Spermanns 'Einstiegs geld' für Langzeitarbeitslose*<sup>31</sup> scheitert vermutlich an dem Problem einer andauernden 'Ungerechtigkeit' in der Behandlung von Geringverdienern und Einstiegs geldempfängern. Es bedarf keiner großen Phantasie, sich die entsprechenden

<sup>24</sup> „Den Unterschieden zwischen dem klassischen Utilitarismus und der Gerechtigkeit als Fairneß liegt eine unterschiedliche Auffassung von Gesellschaft zugrunde. Im einen Fall stellt man sich eine wohlgeordnete Gesellschaft als Schema der Zusammenarbeit zum *gegenseitigen* Vorteil vor, geleitet von Grundsätzen, die die Menschen in einem fairen Anfangszustand wählen würden; im anderen Fall als wirkungsvollen Einsatz der gesellschaftlichen Hilfsquellen zur Maximierung der Befriedigung des Bedürfnissystems, das der unparteiische Beobachter aus den vielen als gegeben hingenommenen Bedürfnissystemen der einzelnen konstruiert.“ (Rawls 1979, S. 52)

<sup>25</sup> Rawls (1979), S. 31.

<sup>26</sup> Zu diesem Unterschied: Homann (1997), S. 35–37; Homann (1998), S. 42 f.

<sup>27</sup> Feist (1999), S. 223 f.

<sup>28</sup> Feist (1999), S. 226, A. 34, rekurriert auf das Gutachten: *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung* (1996).

<sup>29</sup> Scharpf (1994).

<sup>30</sup> Näher hierzu: Schramm (1998), S. 260 f.

<sup>31</sup> Spermann (1996).



Stammtischdebatten auszumalen, wenn ein Einstiegsgeldempfänger mit einem Bruttogehalt von 15.243 DM/Jahr am Ende netto 20.821 DM/Jahr in der Tasche hat, ein normaler Geringverdiener mit dem gleichen Bruttoeinkommen sich dagegen mit netto 14.400 DM/Jahr – also mit 6.421 DM/Jahr (535 DM/Monat) weniger – zufriedengeben muß<sup>32</sup>. Die verschiedenen Vorschläge eines ‘Kombilohns’ leiden aufgrund ihrer selektiven Strategie allesamt unter dem Nachteil, den Arbeitsmarkt nicht zu erweitern, sondern (möglicherweise) lediglich einen bloßen ‘Drehtüreffekt’ zu induzieren<sup>33</sup>.

(2.2) *Finanzierung des ‘Bürgergelds’*. Angesichts dieser Mängel erscheint das Bürgergeld-Modell als die konzeptionell konsequenteste Lösung. Nun wird dieses eigentliche Modell eines Bürgergelds von Feist hauptsächlich wegen vermuteter Finanzierungsvorbehalte verworfen<sup>34</sup>. Hier wird insbesondere auf die DIW-Schätzungen abgestellt. Genau deren Realitätsnähe ist aber m. E. zu bezweifeln. So werden u. a. die (tatsächlich auszahlenden) Bürgergeldbeträge u. a. deswegen überschätzt (um ca. 28 Mrd. DM), weil als (bürgergeldmindernde) Anrechnungsbasis nur das (momentan durch vielfältige Ausnahmen reduzierte) *zu versteuernde* Einkommen von gegenwärtig steuerpflichtigen Niedriglohnempfängern zugrundegelegt wird; zudem werden z. B. die heutigen Haushaltsausgaben für Kinder- und Erziehungsgeld als Gegenfinanzierungsposten nicht berücksichtigt (ca. 7,2 Mrd. DM). Mitschke<sup>35</sup> nimmt Korrekturen an den DIW-Schätzungen vor (vgl. Tab. 3):

Angesichts der Mängel alternativer Aufkommensschätzungen ist kein triftiger Grund auszumachen, Mitschkes eigene, vergleichsweise transparente und gut fundierte Überschlagsrechnung, die „Haushaltsneutralität“<sup>36</sup> oder sogar Minderkosten des Bürgergeldsystems von 8 Mrd. DM<sup>37</sup> belegt, in Zweifel zu ziehen<sup>38</sup>.

---

<sup>32</sup> Schramm (1998), S. 262–265. Das von mir erwogene *modifizierte ‘Einstiegsgeld’* (ebd., S. 266–268) reduziert das Gerechtigkeitsproblem, schafft es aber nicht aus der Welt.

<sup>33</sup> Unternehmen, die Arbeitskräfte mit geringer Qualifikation einstellen, werden reguläre ArbeitnehmerInnen mit geringer Qualifikation durch Kombilohn-BezieherInnen (mit der gleichen geringen Qualifikation) ersetzen.

<sup>34</sup> Feist (1999), S. 226.

<sup>35</sup> Mitschke (1996).

<sup>36</sup> Mitschke (1995), S. 82.

<sup>37</sup> Mitschke (1993).

<sup>38</sup> Hierbei ist zudem zu beachten, daß in Mitschkes Überschlagsabschätzung wichtige (zu vermutende) Haushaltsentlastungen – wie etwa die Arbeitsmarkteffekte oder die Verwaltungskosteneinsparungen – noch außer Ansatz geblieben sind.



Tabelle 3

**Korrekturen an den DIW-Berechnungen**

	Mrd. DM
<b>Nettokosten lt. DIW-Gutachten</b>	<b>124,9</b>
1. Abschmelzung des Bürgergeld-Freibetrags bei höheren Einkommen	12,0
2. falsche Anrechnungsbasis im Bereich der Niedrigeinkommen bei LSt-/ESt-Pflichtigen	28,0
3. überhöhte Durchschnittsbildung beim Bürgergeld für Sozialhilfempfang	5,7
4. überhöhte Dunkelziffer-Schätzung	7,0
5. vernachlässigter Leistungsmissbrauch	5,0
6. fehlende Gegenrechnung einmaliger Hilfen	4,3
7. doppelte Berücksichtigung von Teilen der Hilfe in besonderen Lebenslagen bei stpfl. Transferempfängern	0,8
8. fehlende Gegenrechnung von Kindergeld im Transferbereich	2,2
9. fehlende Gegenrechnung von Erziehungsgeld im Transferbereich	5,0
10. fehlende Gegenrechnung personen- und bedürftigkeitsbezogener Objektsubventionen (Minimum)	16,0
11. fehlende Gegenrechnung von Teilen versicherungsfremder Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (Minimum)	38,9
<b>Korrigierte Nettokosten</b>	<b>0</b>

Quelle: Mitschke (1996)

*Fazit:* Der *ökonomischen* Argumentationsrichtung der Reformschläge Holger Feists ist (mehr oder weniger) zuzustimmen. Neben dieser überzeugend präsentierten *ökonomischen* Argumentation hat die *ethische* Problemanalyse, die mit einer anderen Fragestellung (einer anderen 'Brille') an die Dinge herangeht, eine eigene, methodisch aber ebenso kontrollierte Argumentationsstrategie im Rahmen eines eigenen Sprachspiels (z. B. 'Anerkennungsgerechtigkeit'; 'Beteiligungsgerechtigkeit') zu profilieren.

## Literatur

- Barzel, Y.* (1989): *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge.
- Buchanan, J. M.* (1984): *Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan*, Tübingen.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung / DIW (1996): Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes. Neue Berechnungen des DIW, in: *DIW Wochenbericht* 32 / 96, S. 533–543.
- Feist, H.* (1999): Zur Reform des Sozialstaats im Zeitalter der Globalisierung: Das Gegenleistungs- und das Selektionsprinzip in der Grundsicherung, in diesem Band.
- Homann, K.* (1991): Ökonomie und Ethik, in: *G. Baadte / A. Rauscher* (Hrsg.): *Wirtschaft und Ethik* (Kirche heute 5), Graz, S. 9–29.
- Homann, K.* (1997): Sinn und Grenze der ökonomischen Methode in der Wirtschaftsethik, in: *D. Aufderheide / M. Dabrowski*, (Hrsg.): *Wirtschaftsethik und Moralökonomik. Normen, soziale Ordnung und der Beitrag der Ökonomik*, Berlin, S. 11–42.
- Homann, K.* (1998): Normativität angesichts systemischer Sozial- und Denkstrukturen, in: *W. Gaertner* (Hrsg.): *Wirtschaftsethische Perspektiven IV*, Berlin, S. 17–50.
- Homann, K. / Pies, I.* (1996): Sozialpolitik für den Markt: Theoretische Perspektiven konstitutioneller Ökonomik, in: *I. Pies / M. Leschke* (Hrsg.): *James Buchanans konstitutionelle Ökonomik*, Tübingen, S. 203–239.
- Mehr Beteiligungsgerechtigkeit. Beschäftigung erweitern, Arbeitslose integrieren, Zukunft sichern: Neun Gebote für die Wirtschafts- und Sozialpolitik. Memorandum einer Expertengruppe, berufen durch die Kommission VI für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 1998.
- Mitschke, J.* (1993): Unmittelbare Haushaltswirkungen des Bürgergeldsystems (Datenbasis 1992), Manuskript, Frankfurt a. M.
- Mitschke, J.* (1995): Steuer- und Sozialpolitik für mehr reguläre Beschäftigung, in: *Wirtschaftsdienst* 75, S. 75–84.
- Mitschke, J.* (1996): Anmerkungen zum Gutachten des deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung vom Dezember 1995 'Fiskalische Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes', Typoskript, Frankfurt a. M.
- North, D. C.* (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen.
- Pies, I.* (1993): *Normative Institutionenökonomik. Zur Rationalisierung des politischen Liberalismus*, Tübingen.
- Pies, I.* (1995): Normative Institutionenökonomik – Zur Problemstellung eines Forschungsprogramms demokratischer Politikberatung, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 44, S. 311–340.
- Rawls, J.* (1979): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt a. M.
- Rawls, J.* (1998): *Politischer Liberalismus*, Frankfurt a. M.
- Scharpf, F. W.* (1994): Nicht Arbeitslosigkeit, sondern Beschäftigung fördern, in: *H.-W. Meyer* (Hrsg.): *Sozial gerecht teilen – ökologisch umsteuern? Beiträge zur Reformdiskussion im Deutschen Gewerkschaftsbund und seinen Gewerkschaften* 2, Köln, S. 24–42.

- Schramm, M.* (1998): Bürgergeld 'light'. Sozialpolitik für den Arbeitsmarkt, in: *W. Gaertner* (Hrsg.): Wirtschaftsethische Perspektiven IV: Methodische Grundsatzfragen, Unternehmensethik, Kooperations- und Verteilungsprobleme, Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 228/IV, Berlin, S. 243–282.
- Spermann, A.* (1996): Das 'Einstiegsgeld' für Langzeitarbeitslose, in: *Wirtschaftsdienst* 76, S. 240–246.
- Rolle, C. / van Suntum, U.* (1997): Langzeitarbeitslosigkeit im Ländervergleich. Zum Einfluß von sozialen Sicherungssystemen und Tariffindungssystemen auf die Beschäftigung in Deutschland, Österreich, Schweiz und USA, Berlin.
- Weber, M.* (1988): Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, hrsg. von J. Winckelmann, 7. Aufl., Tübingen.



# **‘In Menschen investieren’ als Leitbild globalisierungsfähiger Sozialpolitik**

Von André Habisch

*Ohne Sicherheit vermag der Mensch  
weder seine Kräfte auszubilden  
noch die Früchte derselben zu genießen;  
denn ohne Sicherheit ist keine Freiheit.*

Wilhelm von Humboldt

## **A. Vorbemerkung: Sozialpolitik und die Rolle ethischer Theoriebildungen**

Es gilt heute als ‘communis opinio’ unter Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern, Journalisten und Politikern, daß die laufenden Globalisierungsprozesse für den Sozialstaat, wie er insbesondere in Deutschland in den vergangenen gut 100 Jahren gewachsen ist, eine existentielle Gefährdung darstellen. Dabei fließen in die Wahrnehmung bestimmter zeitgenössischer Entwicklungen bzw. in die dafür entwickelten Interpretationsmuster untergründig Werturteile ein, die sich z. T. bis in die Wortwahl hinein niederschlagen.

Solche normativ eingefärbten Wahrnehmungen entfalten erhebliche politische Relevanz. Denn sie bestimmen die Perspektive, aus der heraus globale Entwicklungen inklusive eigener und fremder Handlungsmöglichkeiten wahrgenommen werden. Ethische ‘Umdeutungen’ laufen dann auf einen Perspektivenwechsel hinaus und können die Stoßrichtung politischen Engagements erheblich verändern.

Bereits der Beginn der sozialpolitischen Tradition in Mitteleuropa geht auf einen solchen Wechsel der ethischen Leitperspektive zurück. Das von sozialistischen Theoretikern entwickelte, im späten 19. Jahrhundert äußerst populäre ‘eherne Lohngesetz’ schien die Ausbeutung der Arbeiterklasse im Kontext kapitalistischer Wirtschaftsweise zu zementieren. Aus seiner Perspektive mußte jedes ethische Engagement auf die Bekämpfung bzw. Abschaffung der neuentstandenen Strukturen hinauslaufen<sup>1</sup>. Was für den Marxismus die Revolution

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu ausführlich *Briefs* (1920) bzw. meinen Beitrag *Habisch* (1999a).

der Arbeiterklasse, das war für die sozialkatholische Bewegung dieser Zeit der Rückweg in die 'Kooperation' der ständisch gegliederten Feudalgesellschaft. Beide verbindet aber die – letztlich ethisch motivierte – totale Negation der mit der Industrialisierung neu entstandenen Wirtschafts- und Sozialstrukturen<sup>2</sup>. Erst als sich diese stabilisieren und zugleich als wesentlich gestaltungsoffener (i. S. der Umsetzbarkeit ethischer Anliegen) erweisen, als das 'eherne Lohngesetz' dies suggerierte, vollzieht sich etwa im Sozialkatholizismus ein Perspektivenwechsel von der 'Sozialromantik' zur 'Sozialreform'. An die Stelle der Totalopposition tritt die sukzessive Umgestaltung der Sozialordnung durch Veränderung der Rahmenbedingungen des Wirtschaftens. Dieser Schritt ist politisch folgenreich: Die Gestaltung der deutschen Arbeits- und Sozialordnung wird in der Folge ganz wesentlich von christlichen Politikern des Zentrums mitgestaltet<sup>3</sup>. Die prinzipielle Akzeptanz der neuenstandenen Lebens- und Arbeitsbedingungen stellte – sozusagen als Geschäftsgrundlage weiterer Reformbemühungen – im skizzierten Sinne einen ethischen Perspektivenwechsel dar, der die Stoßrichtung politischen Engagements veränderte.

## B. Normative Sozialpolitik und die Rolle des Nationalstaates

Wie stellt sich die Diskussionslage am Ende des 20. Jahrhunderts dar? Sozialpolitik wird heute ganz überwiegend in einem normativen Paradigma verhandelt. Als ethisches Leitziel wird dabei die Herstellung von sozialer Gerechtigkeit als Verteilungsgerechtigkeit bestimmt. Der Markt ist aus sich selbst heraus dazu nicht in der Lage: Er tendiert lediglich zu effizienten Lösungen. Daher muß er von der Politik 'domestiziert' (Homann), mithin an übergeordneten Wertvorstellungen orientiert werden. Dies wird meist mit Hinweis auf die Demokratie begründet: Die Bürger einer demokratischen Gesellschaft haben das Recht, die Einkommensverteilung gemäß ihren gemeinsamen Wertvorstellun-

---

<sup>2</sup> Dementsprechend findet sich in den sozialpolitischen Anträgen der Zentrumsfraktion im Reichstag (erstmalig im Antrag Galen 1908) noch lange die Forderung nach der Rücknahme der Gewerbefreiheit und der Wiederherstellung 'ständischer' Strukturen. Diese antimoderne Stoßrichtung hat den positiven – weil zukunftsorientierten – Vorschlägen wie Abschaffung der Kinderarbeit, Beschränkung der Frauen- und Wochenendarbeit, elementare soziale Sicherung etc. nachhaltig geschadet. Sie ist aber von der ethischen 'Gesamtwahrnehmung' der Modernisierungsprozesse her nur folgerichtig.

<sup>3</sup> Unter diesen ist besonders der langjährige Arbeitsminister Heinrich Brauns zu nennen, der seine Funktion 1920–1928 in 12 Kabinetten ausgeübt und in dieser Zeit die Arbeitsschutzgesetzgebung ganz wesentlich gestaltet hat. Brauns hat später als erster Deutscher auch in internationalen Organisationen Verantwortung getragen: 1929 wurde er zum Präsidenten der Internationalen Arbeitskonferenz berufen. *Briefs* (1920) schildert anschaulich, wie er in den Wirren der Revolutionsmonate 1918/19 am Betriebsrätegesetz mitgewirkt hat, während 'draußen' auf den Straßen Berlins die Räterevolution tobte.

gen umzugestalten und dabei zugunsten der sozialen Gerechtigkeit auch bewußt auf Effizienzsteigerung zu verzichten. 'Normativ' ist eine solche Denkweise insofern, als hier die Sozialpolitik unmittelbar zum Exekutor ethischer Ziele bestimmt wird. Sie folgt dabei scheinbar einer 'anderen Logik' als die Wirtschaftspolitik: Sie wird ethisch und nicht ökonomisch begründet. Sozialpolitik wird dann geradezu zum Inbegriff des Vorrangs der Demokratie vor der Marktwirtschaft, der Orientierung an Wertvorstellungen vor dem 'bloßen' Rationalitäts- und Effizienzdenken<sup>4</sup>. Hier schwingen untergründig anthropologische Töne mit, die allerdings selten in dieser Form explizit werden: Die moralische Überlegenheit eines freiheitlich-selbstbestimmten Verzichts auf Vorteile zugunsten der Verwirklichung der ethischen Ziele Solidarität und Gerechtigkeit, die Vorordnung des Menschen über Wirtschaft, Kapital und Technik, der personalen (Mit-)Verantwortung vor der bloß funktionalen Austauschbeziehung am Markt. Die normative Definition von Sozialpolitik trägt deutlich kritische Töne gegenüber einer durch technische Modernisierung, ökonomische Dynamik bzw. ganz allgemein funktionale Ausdifferenzierung bestimmten Umwelt. Die 'Kolonialisierungsdynamik' der Ökonomie wird vielmehr als bedrohlich für zentrale ethische Leitvorstellungen erlebt. Staat und Politik sollen die durch die entfesselten Kräfte von Technik und Ökonomie entstandenen Schäden beseitigen und den Wertvorstellungen der Bürger wieder zu ihrem Recht zu verhelfen. Sie leisten dies insbesondere durch Umverteilung bzw. durch Korrektur der am Markt entstandenen Verteilungsmuster in Richtung auf mehr soziale Gleichheit.

Der Sitz im Leben dieses normativen Sozialpolitikparadigmas ist – grosso modo und unter im einzelnen höchst unterschiedlicher Schwerpunktsetzung – das Bildungssystem, sind große Teile der universitären Sozialwissenschaft, aber auch viele Medienvertreter, viele kirchliche Verbände und Gruppierungen, Gewerkschaften und politische Linke, aber auch Teile des Rechtssystems und konservative Kräfte<sup>5</sup>. Es ist dieses herrschende normative Konzept von Sozialpolitik, das den – letztlich moralisch motivierten – Widerstand gegen die gegenwärtigen Globalisierungstendenzen der Weltwirtschaft begründet. Warum?

---

<sup>4</sup> Zu dieser Denkstruktur grundlegend *Homann* (1988).

<sup>5</sup> Ein für die Entwicklung des deutschen Staatsverständnisses nicht unwesentlicher Zeuge dieser Tradition ist der einflußreiche Staatsrechtler Carl Schmitt. Seine Schrift 'Römischer Katholizismus und Politische Form' lebt vom Gegeneinander von Ökonomie und Technik einerseits und Theologie, Jurisprudenz und Politik andererseits. Waltet in ersterem eine 'seelenlose Sachlichkeit', so wird die letztere durch eine 'anspruchsvolle moralische Deziision' beherrscht. In diesem Sinne stellt Schmitt lapidar fest: „Eine Vereinigung der katholischen Kirche mit der heutigen Form des kapitalistischen Industrialismus ist nicht möglich. Der Verbindung von Thron und Altar wird keine von Büro und Altar, von Fabrik und Altar folgen.“ *Schmitt* (1923) S. 51

Im zu Ende gehenden 20. Jahrhundert war das beschriebene normative Paradigma von Sozialpolitik auf das Engste mit dem Instrument des Nationalstaates verbunden. Dieser hatte dabei eine doppelte Funktion: Er war erstens – zunächst als Obrigkeitsstaat i. S. eines ‘benevolent dictators’, später i. S. demokratischer Meinungsbildung – für die Festlegung des gesellschaftlich erwünschten ‘Umverteilungsniveaus’ verantwortlich (normative Funktion); und er spielte zweitens eine zentrale Rolle als Durchsetzungs- und Erzwingungsinstitution, die die Zwangsgewalt über alle relevanten Akteure ausübt und diese somit zur Finanzierung des kollektiven Gutes ‘Soziale Gerechtigkeit’ heranzuziehen vermag (Implementationsfunktion). Der Nationalstaat wird somit – in Deutschland seit der Weimarer Reichsverfassung von 1919 – als Sozialstaat bestimmt. Er wird zur wichtigsten Bedingung der Möglichkeit ‘normativer Sozialpolitik’, die die Ordnungssysteme nach dem Zweiten Weltkrieg – in Deutschland in Gestalt der ‘Sozialen Marktwirtschaft’ – zutiefst geprägt hat. Umgekehrt stellt die Sozialpolitik jene soziale Integration der Gesellschaft sicher, die eine Grundlage für den europäischen Nationalstaat bildet.

### **C. Die Globalisierung als Bedrohung nationalstaatlicher Funktionen**

Die wirtschaftliche Globalisierung stellt nun beide oben erhobenen grundlegenden Funktionen des Nationalstaates in Frage. Staatliche Rahmensetzung verliert ihre Beitragserzwingungswirkung (Implementationsfunktion), wenn sich auch nur einige relevante Gruppen ihren sozialrechtlichen bzw. ihren steuerlichen Beitragsverpflichtungen entziehen können. Gerade dies ist aber im Kontext vernetzter und transnational durchlässiger Wirtschaftsstrukturen immer stärker der Fall. International produzierende und investierende Unternehmen sind durch nationale Schranken ebensowenig gebunden wie Wanderarbeiter auf liberalisierten Arbeitsmärkten.

Doch die Globalisierung schwächt den Nationalstaat auch in bezug auf die erste o. g. Funktion. Nicht nur das (Zwangs-)Instrumentarium schwindet ihm unter den Händen, auch der normative Bezugspunkt wird zunehmend unscharf: Denn was in einem sozial zuhöchst heterogenen internationalen Wirtschaftsraum ‘soziale Gerechtigkeit’ heißt, darüber läßt sich sehr viel weniger Klarheit verschaffen als im nationalen Kontext. Es fehlt hier ein grundlegender demokratischer Konsens darüber, welches Einkommensniveau das gesellschaftlich erwünschte und mit den Mitteln der Sozialpolitik anzustrebende ist. Gesellschaftlich akzeptierte Mindesteinkommen schwanken mit dem Sozialprodukt bzw. dem Wohlstand einer Nation. Wie wenig Gemeinsamkeiten hier über Ländergrenzen hinweg bestehen, das zeigt sich etwa an der Diskussion über das ‘Sozialdumping’, das in anderen Ländern als legitimer Wettbewerbsvorteil



interpretiert wird. Sprachliche und kulturelle Barrieren trennen die politische Öffentlichkeit der verschiedenen europäischen Länder und begründen unterschiedliche Verhältnisbestimmungen von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Der – prinzipiell erwünschte – Eintritt der osteuropäischen Länder in die Europäische Union verschärft noch diese Unterschiede. Alles dies macht eine auch nur europaweit gemeinsame Sozialpolitik angesichts der bestehenden Ungleichgewichte für die nächsten Dekaden kaum wahrscheinlich. Vielmehr prallen unterschiedliche nationale Interessen unvermittelt aufeinander. Demokratische Legitimation für eine länderübergreifende (sozial-)staatliche ‘Domesizierung’ der Märkte läßt sich in einem solchen Kontext nicht gewinnen: Die Globalisierung stellt mithin auch die normative Funktion des Staates in Frage.

Auf diesem Hintergrund sind sich ‘linke’ und liberale Theoretiker in der Diagnose einer zunehmenden Bedrohung nationaler Sozialpolitik durch den verstärkten internationalen Wettbewerb einig. Allerdings bewerten sie diesen Antagonismus ganz unterschiedlich. Für Liberale ist mit der Globalisierung die Chance verbunden, Ineffizienzen und Fehlsteuerungen einer aufgeblähten Wohlfahrtsstaatlichkeit abzubauen. Der Standortwettbewerb diszipliniert nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik: Geht diese an den Anforderungen wirtschaftlicher Entwicklung vorbei, dann weicht das international flexible Kapital an andere Investitionsstandorte aus. Für linke Theoretiker liegt genau in diesem Mechanismus die Gefahr zunehmender wirtschaftlicher Verflechtung. Beide gehen mithin von einem *prinzipiellen Antagonismus* zwischen Wirtschaft und Sozialpolitik, zwischen Effizienz und sozialer Gerechtigkeit aus, der sich in einem permanenten Machtkampf ausdrückt. Die Globalisierung hat nun die Machtverhältnisse zwischen beiden Kräften zugunsten der Wirtschaft verschoben. Während die Liberalen diese Entwicklung begrüßen und gegen politische Eingriffe abzusichern versuchen, sind die linken politischen Kräfte bemüht, sie rückgängig zu machen oder doch zumindest umzugestalten. Hier erscheinen die als ‘Globalisierung’ bezeichneten Transformationen gleichsam als neue Runde im jahrhundertelangen Kampf zwischen ‘ungebremstem Kapitalismus’ und ethisch motivierten Bremsmanövern, die den Nachkriegskompromiss der sozialen Marktwirtschaft ablöst.

#### **D. Politische Strategien: Vom nationalen Protektionismus zur internationalen Politikallianz**

Welche politischen Gegenstrategien sind seitens der Vertreter ‘normativer Sozialpolitik’ gegen die Globalisierung entwickelt worden? Hier ist in letzter Zeit Bewegung in die Diskussion gekommen. Noch vor einigen Jahren wurde mehrheitlich eine Wiederaufrichtung nationaler Bollwerke gegen die Liberalisierungsprozesse favorisiert. So setzte man etwa im Bereich des Arbeitsmarktes

auf Beschäftigungsverbote ('Entsendegesetz') und Mindestlohnvereinbarungen. Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof sollten und sollen Tendenzen gegen eine Internationalisierung von Anspruchsrechten aus dem Gesundheits- und Sozialversicherungssystem verhindern, die dem deutschen System finanzierungsseitig schnell den Kollaps bringen würden. Doch das rechtliche und ökonomische Zusammenwachsen Europas gibt solchen nationalen Alleingängen ganz offensichtlich nur sehr wenig Aussichten auf Erfolg. Sie widersprechen zudem den politischen und diplomatischen Hoffnungen auf eine engere Kooperation im politischen Sinne bzw. auf die EU-Integration Osteuropas.

Neuerdings ist daher eine Veränderung der Leitperspektive festzustellen. Man setzt jetzt stärker auf internationale Kooperationen der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Diese veränderte Schwerpunktsetzung hängt natürlich mit den neuen politischen Mehrheitsverhältnissen in Europa zusammen, wo gegenwärtig in fast allen wichtigen Ländern sozialistische bzw. sozialdemokratische Regierungen an der Macht sind. Vor allem für die beiden dominanten europäischen Länder Deutschland und Frankreich zeichnet sich hier eine intensivere Zusammenarbeit bei der Gestaltung einer wirtschafts- und sozialpolitischen Rahmensetzung internationaler Austauschprozesse – auch, aber nicht nur im Bereich der internationalen Finanzmärkte – ab. Eine solche Schwerpunktsetzung wird auch von 'linken' Sozialphilosophen befürwortet. So setzt etwa Jürgen Habermas in seinem neuen Buch wenigstens versuchsweise auf eine internationale Regulierung von Kapitalströmen und Marktkräften<sup>6</sup>.

Von solchen Entwicklungen her bekommt unser Thema 'Sozialpolitik in der Globalisierung' eine zusätzliche Aktualität. Denn im Rahmen der benannten Aktivitäten erhält auch das Projekt einer europäischen Sozialpolitik neue Bedeutung. Bemühungen der EU-Kommission haben zur Unterzeichnung einer gemeinsamen Sozialcharta der Mitgliedsländer geführt, in denen bestimmte Mindeststandards formuliert sind. Insbesondere von der französischen Regierung wird die Notwendigkeit einer konzertierten Beschäftigungspolitik vorge-

---

<sup>6</sup> Für Habermas stellt dieser Schritt nach der 'Entdeckung' und systematischen Integration der Anreizproblematik und der Bedeutung des Rechts als modernem Steuerungsmechanismus in 'Faktizität und Geltung' (1992) eine konsequente Entwicklung dar, vgl. *Habermas* (1998) S. 158 f.: „Ein internationales Verhandlungssystem, das einen 'race to the bottom' ... begrenzt, müßte die Kraft zu umverteilungswirksamen Regulationen haben. *Einschneidende* Politiken dieser Art wären innerhalb einer Europäischen Union, die, ungeachtet der multinationalen Zusammensetzung und einer starken Stellung der nationalen Regierungen, *staatliche Qualität* annimmt, immerhin denkbar. Aber auf globaler Ebene fehlt beides, die politische Handlungsfähigkeit einer Weltregierung und eine entsprechende Legitimationsgrundlage.“ Daher schließt *Habermas* (S. 168 f.): „Die politischen Parteien ... müssen den Mut zur Antizipation auch in anderer Hinsicht aufbringen. Sie müssen nämlich innerhalb des nationalen Spielraums ... auf den europäischen Handlungsspielraum vorausgreifen. Diesen wiederum müssen sie programmatisch mit der doppelten Zielsetzung erschließen, ein soziales Europa zu schaffen, das sein Gewicht in die kosmopolitische Waagschale wirft.“

tragen, um die hohe europäische Arbeitslosigkeit zu bekämpfen – ein Projekt, das auch mit der gemeinsamen Beschlußfassung zum Euro verbunden worden ist. Die Kohäsionsfonds der Gemeinschaft subventionieren Infrastrukturmaßnahmen, die auf die Angleichung der Lebensverhältnisse in den Staaten der Europäischen Union hinauslaufen. Viele deutsche Beobachter hoffen auf eine konzertierte Anhebung der Sozialleistungen europaweit auf ein ähnliches Niveau, das die transfermotivierte Wanderung von EU-Bürgern nach Deutschland verhindern würde. Hinzu kommt, daß die Belastung der deutschen Arbeitskosten durch ständig steigende Abgaben für die sozialen Sicherungssysteme ab einer bestimmten Schwelle zu komparativen Nachteilen deutscher Investitionsstandorte im internationalen Wettbewerb führt. Eine schrittweise Anhebung der Kostenbelastung auch in den relevanten europäischen Partnerländern könnte – so manche Hoffnung – hier zu einer Entlastung des Wettbewerbsdrucks auf den deutschen Arbeitsmarkt führen.

Wie verhalten sich solche Strategien zur skizzierten Grundperspektive normativer Sozialpolitik? Sie stellen eine *Extrapolation* nationaler Lösungen auf die internationale Ebene dar: Gegen die entfesselte Dynamik globaler Ökonomie wird auf eine – wenn schon nicht globale, so doch europäische – Politik gesetzt, die ihrerseits mit erstarkter Hand das Zaumzeug wieder in den Griff zu bekommen verspricht. Einerseits sollen Errungenschaften des deutschen Sozialversicherungssystems durch Reduktion der internationalen Bruttolohn Differenzen abgesichert werden, andererseits sollen die 'dissoziierenden Kräfte des Marktes' europaweit durch koordiniertes Handeln der politischen Partner niedergehalten werden.

Insofern die skizzierten Maßnahmen in der Tat auf eine wirksame 'Domestizierung' der globalisierten Marktkräfte durch koordiniertes (sozial-)politisches Handeln abzielen, so zeigt sich dies bei näherer Diagnose als wenig aussichtsreich. Lassen sich die Prinzipal-Agent-Probleme sozialstaatlich organisierter Umverteilung schon im nationalen Rahmen kaum in den Griff bekommen, so werden sie im internationalen Raum – auch aufgrund des Fehlens 'gesellschaftlicher' Kontrollmechanismen wie einer europäischen Öffentlichkeit – notorisch: Die Anreize für nationale politische Akteure, gemeinsame Regeln auf nationale Vorteile hin zu unterlaufen, sind sehr stark. Die Dauerkrise der europäischen Agrarpolitik mit ihren gigantischen Subventionsbetrügereien und ihrer ausufernden Bürokratie ist hier ein warnendes Beispiel. Nationale Eigeninteressen verhindern über Jahre hinweg eine Reform offensichtlich mit Fehlanreizen behafteter Regelungen. Die deutsche Wiedervereinigung zeigt zudem, daß eine sozialrechtliche Angleichung einander heterogener Wirtschaftsräume nur unter hohen Subventionszahlungen möglich ist. Diese würden bereits im Rahmen der heutigen EU-Länder nicht finanzierbar, erst recht aber nicht nach einer Osterweiterung: „Eine Harmonisierung der sozialen Sicherung in der EU wird mit der Aufnahme der osteuropäischen Erweiterungskandidaten auch finanziell unmöglich. Die von den jetzigen Mitgliedsländern der EU für

einen unbestimmbaren Zeitraum zu leistenden Transferzahlungen an die Beitrittsländer zum Aufbau einer nur annähernd so ausgebauten sozialen Sicherung, wie sie in (West-)Europa existiert, sind unbezahlbar“<sup>7</sup>.

### E. Globale Ethik als Erfüllungsgehilfe der Politik?

Hier und da tritt – und dabei wird es für die Kirchen besonders interessant – der Hoffnung auf die Domestizierungskraft der globalen Politik auch die Hoffnung auf ein globales Ethos an die Seite. Deutlich wird dies etwa im ‘Projekt Weltethos’ von Hans Küng, der in seinem neuesten Buch ‘Weltethos für Weltwirtschaft und Weltpolitik’ eine im skizzierten Sinne normativ ansetzende Perspektive auf die ablaufenden Globalisierungsprozesse einnimmt<sup>8</sup>. Die genannten Grenzen nationalstaatlicher Handlungsmöglichkeiten sind dem bekannten Theologen, Kirchenkritiker und Politikberater Anlaß, um die gewachsene Bedeutung ethischer Grundüberzeugungen von Verantwortungsträgern in Wirtschaft und Politik zu betonen. Es sei Aufgabe ökumenischer Bemühungen, nach gemeinsamen ethischen Mindeststandards aller großen Weltreligionen zu suchen und diese in ein ‘Weltethos’ hinein zu verdichten. Ein ‘Parlament der Religionen’ hat 1993 in Chicago dazu eine Erklärung verfaßt, die weit über den Raum der Kirchen hinaus für Aufmerksamkeit in den Medien gesorgt hat. Das Projekt ist vom ‘World Economic Forum’ in Davos begeistert aufgenommen und vom Küng-Intimus Helmut Schmidt durch eine von einem Kreis internationaler Staatsmännern verfaßte ‘Erklärung der Menschenpflichten’ (1995) flankiert worden. Es ist – mit der millionenschweren Stiftung Weltethos – sogar auf zahlungsbereite Unterstützung eines betuchten Unternehmerpaares gestoßen.

Das ‘Projekt Weltethos’ hat Küng beachtlichen Zuspruch eingetragen – und zwar auch und gerade in Kreisen, die sonst eher als kirchenfern und -kritisch

---

<sup>7</sup> Henke/Schaub (1998) S. 177. In diesem Sinne titelt ein Beitrag von M. Winter in der Süddeutschen Zeitung vom 30.9.98 in gutem Lutherdeutsch: „Lasset alle Hoffnung fahren. Warum die Politik den Traum vom Neuanfang enttäuschen muß“ und diagnostiziert die transnationalen Domestizierungshoffnungen als leere Utopien: „Die Wähler werden von der neuen Gerechtigkeit, die der Staat gewährt, genauso enttäuscht sein wie von der vermeintlichen Ungerechtigkeit globaler Entwicklungen. Sie werden bald merken, daß sie durch den Wechsel der Pferde nichts mehr gewinnen. Nicht weil die Politiker immer unfähiger werden, sondern weil die Politik in dieser Welt immer weniger vermag ... Die Geschicke Europas wurden nie in höfischen Kabinetten oder in nationalen Parlamenten entschieden, sondern immer auf Handelsstraßen und Schifffahrtswegen. Das ist heute, wenn wir die Datenautobahnen mit einbeziehen, nicht anders. Kein Politiker wird länger als eine Legislaturperiode im Sattel sitzen, wenn er sich nicht zu seiner Ohnmacht bekennt.“

<sup>8</sup> Küng (1997): Das Buch ist in allen Kapiteln durchstrukturiert durch den Antagonismus von ‘ideal’ und ‘real’.

einzustufen sind. Küng meldet für Religion und Ethik eine Weltrelevanz an, die viele innerhalb und außerhalb der akademischen Theologie heute schmerzhaft vermissen. Sein Ansatz hat mithin in Teilen der Kirche große Hoffnungen geweckt. Kann er sie erfüllen? Ist ein Weltethos jene Kraft, die sich der Entwicklungsdynamik einer globalisierten Ökonomie entgegenzustellen und 'Frieden durch Gerechtigkeit' herzustellen vermag? Gilt mithin Kungs programmatisches Wort 'kein Weltfrieden ohne Religionsfrieden'?

Auffällig ist für Kungs Zugangsweise zu politik- und wirtschaftsethischen Fragestellungen, daß er diese nahezu ausschließlich aus einer Handlungs- oder Teilnehmerperspektive betrachtet: Küng hat den *einzelnen* Politiker, den *einzelnen* Topmanager in der Wirtschaft vor Augen und erwartet von dessen 'moralischer Aufrüstung' einen relevanten Beitrag zur Lösung nationaler und internationaler Probleme. Kungs Sozialethik ist mithin primär eine 'Tugendethik des politischen und wirtschaftlichen Bereichs'<sup>9</sup>. Er verkennt dabei vollständig die Logik institutioneller Anreizsysteme, die im Kontext moderner ausdifferenzierter Gesellschaften die Handlungssteuerung übernommen haben. Kungs normativ-dualistischer Ansatz wird insbesondere an jenen Stellen deutlich, wo er den Primat des Ethos vor 'technokratischen' oder 'rein pragmatischen' Überlegungen einfordert. Zwar will Küng nicht 'bloß moralisieren', zwar reflektiert er ausdrücklich auf die Differenz von Ethik und Recht. Doch welche Orientierungsleistung genau das Ethos im Kontext der relevanten Anreizsysteme unternehmerischen oder politischen Handeln hat, das wird nicht deutlich. Kann die Schwächung nationalstaatlicher Erzwungungsinstanzen durch eine neue Moral der Eliten überwunden werden, wie Teile der politischen Öffentlichkeit zu hoffen scheinen? Hier ist Skepsis angezeigt.

Soziale Probleme – dies ist mittlerweile eine Trivialität der wirtschaftsethischen Diskussionen der vergangenen Dekade<sup>10</sup> – lassen sich mit Moral allein nicht lösen. Probleme der sozialen Sicherung im globalen Maßstab zeichnen sich gerade dadurch aus, daß sie auch mit noch so gutem Willen des einzelnen Verantwortungsträgers nicht überwunden werden können, sofern nicht durch Regeln und Institutionen Möglichkeiten kollektiver Selbstbindungen eröffnet sind. Dabei werden im Kontext moderner Gesellschaften nicht (eigene oder

---

<sup>9</sup> Hier berührt sich der Ansatz von Küng mit Autoren wie Rupert Lay, der sich etwa der Korruptionsthematik primär aus einer 'Beichtvaterperspektive' nähert, vgl. dazu meine Kritik in *Habisch* (1996).

<sup>10</sup> Vgl. dazu die von Karl Homann, Hans G. Nutzinger und Wulf Gaertner herausgegebenen Diskussionsbände der Ausschusses „Wirtschaftswissenschaft und Ethik“ im Verein für Sozialpolitik ('Wirtschaftsethische Perspektiven I–IV'). Kungs ausschließliche Berufung auf seinen Schweizer Landsmann Peter Ulrich ist ebenso auffällig wie die komplett fehlende Rezeption der methodischen Diskussionen im Bereich der christlichen Gesellschaftslehre, etwa bei *Messner* (1929).

fremde) *Charaktereigenschaften*, sondern *Situationseigenschaften* – insbesondere soziale Dilemmasituationen – systematisch handlungsbestimmend.

Bei Küng bleibt dagegen die Implementationsproblematik bzw. die Frage nach Anreizen für die beteiligten Akteure ungeklärt. Die Hoffnung auf eine global-interreligiöse Ethik als Bundesgenossen der Politik gegen das zunehmende Übergewicht einer globalen Ökonomie erweist sich dann aber als brüchig. Sie vermag im Kontext einer unhintergebar pluralistischen Umwelt jene Stabilität wechselseitiger Verhaltenserwartungen nicht mehr sicherzustellen, die die Voraussetzung jeder sozialen Ordnung ist. Denn Ethik ist (spätestens) in der Moderne – zumal in ihrer ‘postnationalen Konstellation’ – *kein Steuerungsinstrument* für die Gesellschaft mehr. Dies gilt im interkulturellen Raum ‘a fortiori’ deshalb, weil ein Kondensat ‘kleinster gemeinsamer Nenner’ aus höchst unterschiedlichen Religionen erst recht keine identifikationsstiftende und mithin verhaltensrelevante Funktion mehr zu übernehmen vermag<sup>11</sup>. Anstelle des erhofften interkulturellen Konsenses ist vielmehr eine machtpolitische Instrumentalisierung der Ethik zu befürchten, die ihre – allemal prekäre – ‘Reputation’ (endgültig) zerstören würde<sup>12</sup>.

Die Rolle der Ethik im internationalen Rahmen läßt sich denn auch wesentlich präziser mit einem – freilich etwas älteren – Tübinger Kollegen von Hans Küng bestimmen: Georg Wilhelm Friedrich Hegel weist in seiner Rechtsphilosophie auf die (provisorische) Orientierungsfunktion von Ethik als ‘Heuristik’ hin, die als Leitvorstellung die Suche nach geeigneten (‘anreizkompatiblen’) Institutionen nicht ersetzen, sondern ihr Orientierung geben soll<sup>13</sup>.

## F. Fazit: Die Krise normativer Sozialpolitik

Fassen wir zusammen: Das vorherrschende normative Paradigma von Sozialpolitik erweist sich als nicht globalisierungsfähig. Nicht nur das national-staatliche Erzwingungsinstrumentarium versagt angesichts der gewachsenen Mobilität, auch die demokratischen Legitimationspotentiale für ‘marktdomesti-

---

<sup>11</sup> Die dogmatisch-theologische Problematik der Argumentation Küngs kann an dieser Stelle nicht weiter beleuchtet werden, soll aber nicht unerwähnt bleiben.

<sup>12</sup> Vgl. dazu die Diskussion um die These von *Huntington* (1996) vom ‘Kampf der Kulturen’, sowie die einschlägigen Beiträge von Ulrich Beck. *Beck* (1998) S. 11 formuliert in der ihm eigenen Weise polemisch-pointiert: „Im übrigen muß die Frage erlaubt sein: Wer bestimmt eigentlich wie darüber, was die säkular-heiligen ‘kosmopolitischen Werte’ beinhalten? Bis auf weiteres ist der Verdacht begründet, daß sich darin auch eine ‘Verschweigerung der Welt’ Bahn bricht. Mit anderen Worten: Das, was sich ‘kosmopolitisch’ gibt, entpuppt sich am Ende als westliche Kleinbürger-Moral im Größenwahn.“

<sup>13</sup> Vgl. *Hegel* (1993) § 330 ff.



zierende' Eingriffe sind auf absehbare Zeit im internationalen Raum nicht abrufbar. Das Beharren auf einem normativen Paradigma von Sozialpolitik läuft dann aber auf einen aussichtslosen Abwehrkampf gegen die voranschreitenden Globalisierungsprozesse hinaus. Michael Winter zirkelt in dem oben zitierten Beitrag die verbleibende Alternative zwischen einem 'Omnipotenz- und Ewigkeitswahn in der Politik' einerseits und dem Fatalismus des Autors selbst ('Demokratische Politik als ohnmächtiges Schauspiel') ab. Auch das Ausweichen auf eine 'neue Ethik' i. S. der Steuerung über Werte erweist sich hier als unterkomplex gegenüber den anstehenden Herausforderungen.

Von diesem Ergebnis her legt sich die Frage nahe, ob das eingangs skizzierte normative Paradigma von Sozialpolitik wirklich das einzig mögliche ist. Dieses geht ja implizit davon aus, daß sich Sozialpolitik ausschließlich als Wettbewerbsnachteil darstellt. Nur wenn es sich bei Sozialtransfers ökonomisch gesehen um rein konsumtive Ausgaben handelt, denen kein angemessener Gegenwert gegenübersteht, ist mit einem 'negativen Standort- und Steuerwettbewerb' bzw. einer für den Sozialstaat tödlichen 'Abwärtsspirale' zu rechnen. Schon ein oberflächlicher Blick zeigt aber, daß dies keineswegs der Fall ist. So weisen *Henke / Schaub* (1998) darauf hin, daß für die Standortwahl eines Unternehmens natürlich nicht nur die Kostenseite, sondern das Kosten-Nutzen-Verhältnis die entscheidende Rolle spielt: „Dieser Zusammenhang bedingt auf lange Sicht die mangelnde Attraktivität eines Niedrigsteuerlandes, das im Gegenzug keine Infrastruktur, keine Rechtssicherheit und keinen Eigentumsschutz bietet, genau wie die mögliche Vorteilhaftigkeit eines Hochsteuerlandes mit exzellenten infrastrukturellen Ausgangsbedingungen und rechtlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen und Investoren.“<sup>14</sup> Zur Überwindung eines apodiktischen Antagonismus zwischen wirtschaftlicher Dynamik der Globalisierung einerseits und Sozialpolitik andererseits wäre also zunächst nach den positiven Funktionen sozialpolitischer Regelungen für die wichtigen Produktivitäts- und Standortfaktoren einer Volkswirtschaft zu fragen. Nur ein selbstvergewissernder Blick auf den 'wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik'<sup>15</sup> bzw. die Untersuchung der Frage, wie dieser genau durch die laufenden Prozesse globaler internationaler Verflechtung tangiert wird, kann vor oberflächlichen Antagonismen und Scheinwidersprüchen bewahren.

---

<sup>14</sup> *Henke/Schaub* (1998) S. 178.

<sup>15</sup> Die dazu im folgenden vorgetragenen Überlegungen erheben selbstverständlich nicht den Anspruch, als solche innovativ zu sein. Vgl. dazu etwa schon die Beiträge E. Boettcher, W. Schreiber u. a. in *Boettcher* (Hrsg.) (1957).

## **G. Rückblick: Sozialpolitik als Wettbewerbsvorteil in der ersten ökonomischen Globalisierung**

Hier erscheint zunächst ein Rekurs auf die Entstehungsgeschichte des Sozialstaates sinnvoll. Denn diese ist eng an die Industrialisierung und die Herausbildung arbeitsteiliger kapitalistischer Produktionsformen gebunden: Der hochintegrierte Lebensraum der vormodernen Gesellschaft, die Lebensgemeinschaft des 'ganzen Hauses', löste sich auf und breite Bevölkerungsschichten fanden sich in einen 'Arbeitsmarkt' integriert, auf dem menschliche Arbeitskraft nach den Gesetzen von Angebot und Nachfrage 'gehandelt' werden konnte. Die starre Ordnung der vormodernen Wirtschaftsweise hatte eine Koordinations- aber auch eine Versicherungsfunktion. Die vormoderne Solidarität miteinander, die in existentiellen Notsituationen wie Krankheit, Alter, Kriegen oder Mißernten rudimentär absicherte, war an die enge wechselseitige Abhängigkeit, aber auch die durchgängige gegenseitige Kontrolle gebunden. Innerhalb einer solchen Welt war naturgemäß nur eine sehr begrenzte regionale Arbeitsteilung realisierbar oder umgekehrt: Sie war die angemessene Gesellschaftsform für eine Welt, in der es ökonomisch nur geringe überregionale Austauschprozesse und Kooperationserträge gab.

Dies ändert sich mit den Modernisierungsprozessen im Europa und Nordamerika des 19. Jahrhunderts. Am Beginn dieser Prozesse stand zunächst eine verbesserte Verkehrsinfrastruktur, die die Vergrößerung von Märkten ermöglichte. Eine zunehmende überregionale Vernetzung von Absatz- und Gütermärkten<sup>16</sup> aber auch Arbeits- und Faktormärkten ist die Voraussetzung für die Rentabilität maschinengestützter Massenproduktion, wie sie das industrielle Zeitalter geprägt hat. Diese bringt dann der wachsenden Zahl der Industriearbeiter einen durchgreifenden Wandel ihrer Lebens- und Arbeitsbedingungen: Sie sehen sich ihrer traditionellen, hochintegrierten Lebensräume beraubt und dem 'stählernen Gehäuse' der modernen ausdifferenzierten Arbeitswelt ausgeliefert. An die Stelle der Abhängigkeit von einem personalen Gegenüber in Gestalt des Bauern oder Landbesitzers tritt für sie die Abhängigkeit von anonymen Marktgesetzen, die im auf und ab von Angebot und Nachfrage Lohnhöhe und (Über-)Lebensstandard festlegen<sup>17</sup>. Den daraus resultierenden existentiellen Lebensrisiken – sowie neuen 'systembedingten' Risiken wie Arbeitsunfällen bei gefahrgeneigter Arbeit und Arbeitslosigkeit in wirtschaftlichen Rezessionsphasen – fanden sie sich nunmehr nahezu schutzlos ausgeliefert.

---

<sup>16</sup> Ein wichtiger Indikator dafür ist die Länge des Eisenbahnnetzes; vgl. dazu ausführlich *Chandler* (1977).

<sup>17</sup> Die kulturelle Bewältigung dieses Übergangs, der zudem in Deutschland mit besonderer Dichte innerhalb nur einer Generation abgelaufen ist, hat die kulturellen Ausdrucksformen des 19. und frühen 20. Jahrhundert zutiefst geprägt.



Bei alledem hängt aber die Produktivität einer Industriegesellschaft ganz wesentlich und in zunehmendem Maße von der 'Qualität' der Arbeit ab. Zivilisationsgeschichtlich setzt die Industrialisierung zugleich eine Selbstdisziplinierung der arbeitenden Bevölkerung voraus, die aus einer zeitlich festgelegten Arbeitszeit bzw. der Trennung von Arbeits- und Lebensort resultiert: Die Fähigkeit, seinen Lebenswandel bestimmten Zeiten zu unterwerfen, die Verpflichtung, jeden Tag bei Öffnung der Fabrikttore präsent zu sein, setzt eine persönliche Kultur und Fähigkeit zur Selbstbindung voraus, die mitunter erst mühsam erlernt werden muß<sup>18</sup>. In ökonomischer Terminologie stellt bereits diese kulturelle Selbstdisziplinierung – und nicht erst das schulische Lernen bestimmter Inhalte – eine Investition in Humankapital dar, ohne die die industrielle Produktion nicht funktionieren könnte.

Hinzu treten natürlich wachsende Ausbildungserfordernisse im Bereich im eigentlichen Sinne berufsqualifizierender Kenntnisse. Ob Menschen derartige Investitionen in ihr Humankapital tätigen können, das hängt ganz erheblich von der institutionellen Gestalt ihrer Umwelt, von der Qualität ihrer Lebens- und Arbeitsbedingungen, ab. Jene Volkswirtschaften, die elementaren Schutz vor den wichtigsten Lebensrisiken gewähren können und damit gute 'Investitionsbedingungen' in Humankapital bieten, ziehen daraus handfeste Vorteile. Was Wilhelm von Humboldt in seinen 'Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen' in bezug auf die äußere Sicherheit sagt, das gilt im Kontext der Lebensbedingungen moderner Industriegesellschaften auch für die soziale Sicherheit: „Ohne Sicherheit vermag der Mensch weder seine Kräfte auszubilden noch die Früchte derselben zu genießen; denn ohne Sicherheit ist keine Freiheit.“<sup>19</sup> Hier liegt der wirtschaftliche Wert sozial-ethisch motivierter Bemühungen um humane Arbeitsbedingungen und elementare Absicherungen für die Masse der Arbeiter, wie er etwa das kontinuierliche Engagement des Sozialkatholizismus im Deutschland des 19. und 20. Jahrhunderts beseelt hat<sup>20</sup>. Eine Volkswirtschaft, die den Arbeiter als Träger des Systemrisikos aus den daraus erwachsenden Produktivitätszuwächsen entschädigte (z. B. in Form einer temporär eintretenden Arbeitslosenversicherung), konnte durch den beschleunigten Strukturwandel Wettbewerbsvorteile realisieren.

Wie genau aber beeinflußt die Existenz einer Sozialversicherung das Investitionskalkül in Humankapital? Verliert ein sozialpolitisch ungesicherter Arbeitnehmer seinen Arbeitsplatz, so ist er zur Bestreitung seines Lebensunterhaltes gezwungen, sofort nach einer neuen Beschäftigung zu suchen. Sind seine

---

<sup>18</sup> Filme wie 'Metropolis' dokumentieren, wie stark diese Veränderungen in die Existenz der Menschen eingegriffen haben.

<sup>19</sup> Von Humboldt (1792).

<sup>20</sup> Dazu die Übersicht in Rauscher (Hrsg.) (1982).

erlernten Fähigkeiten – z. B. aufgrund technischer Innovationen am Arbeitsmarkt – nicht mehr gefragt, dann wird er eine neue Beschäftigung nur im Bereich ungelernter Arbeit finden. Der Arbeitsplatzverlust ist also in der Regel mit einem volkswirtschaftlichen Verlust von Qualifikation bzw. einem Einkommensverlust des Arbeitnehmers verbunden. Erst wenn eine temporär eintretende Arbeitslosenversicherung den Lebensunterhalt des Arbeitslosen (bzw. seiner Familie) solange absichert, bis er (z. B. durch eine Umschulung) eine neue und stärker nachgefragte Qualifikation erlernt hat, wird ihm der Wiedereinstieg ins Berufsleben auf gleichem oder höherem Niveau erlaubt. Volkswirtschaftlich wird dabei neues Humankapital gebildet. Eine adäquat wirkende Sozialpolitik vermag also die (individuellen) Kosten einer Investition in Humankapital zu senken und damit zu einer Entfaltung der (kollektiven) Produktivkräfte einer Gesellschaft beizutragen.

In der Wirtschaftswissenschaft werden solche Zusammenhänge im Bereich der Versicherungstheorie diskutiert. Wo ein funktionierender Versicherungsmarkt besteht, da können Investoren tendenziell ein größeres unternehmerisches Risiko übernehmen – mit stärkeren Impulsen für Innovation und wirtschaftliches Wachstum. Für Humankapitalinvestitionen kommen allerdings derartige private Arrangements in der Regel nicht zustande, weil es dazu an Sicherheiten fehlt: Kein Kreditgeber wird das Beschäftigungsrisiko übernehmen. Mit solchen Überlegungen wird auch von liberalen Ökonomen die Notwendigkeit staatlicher Sozial- und Bildungspolitik legitimiert: Sie läuft auf die Senkung der Kosten volkswirtschaftlich erwünschter Humankapitalinvestitionen für den einzelnen Investor hinaus.

## H. Sozialpolitik und ‘Investitionen in Menschen’<sup>21</sup>

Als interessantes Ergebnis einer ersten historischen Vergewisserung ergibt sich mithin, daß die Ausbildung sozialpolitischer Institutionen selbst das Produkt eines ökonomischen ‘Globalisierungsprozesses’, also des wirtschaftlichen Zusammenwachsens und der arbeitsteiligen Verflechtung bislang weitgehend autonomer regionaler Wirtschafts- und Lebensräume gewesen ist. Durch seine sozialpolitische Führungsrolle konnte das deutsche Reich der Vorweltkriegszeit Wettbewerbsvorteile realisieren, weil es schnelleres Wachstum und in der Folgezeit auch bessere Qualifizierungsleistungen der Arbeiter erreichte<sup>22</sup>. Eine bessere ‘Humankapitalausstattung’ wiederum erlaubte höhere technische Standards im Produktionsprozeß, mehr Innovation und Produktivität. Die deutsche

<sup>21</sup> Vgl. zur Terminologie *Schultz* (1986), *Fuchs* (1990).

<sup>22</sup> In Anlehnung an den Tenor von *Homann/Pies* (1996) ließe sich also diesbezüglich von ‘Sozialpolitik für die Globalisierung’ sprechen.

Sozialgesetzgebung galt als fortschrittlich und weltweit nachahmenswert. In dieser Perspektive haben die sozialpolitischen Innovationen des Bismarck-Reiches, die ihre Wurzeln unzweifelbar im Engagement engagierter christlicher Gruppierungen beiderlei Konfession hatten, einen wesentlichen Beitrag zum schnellen wirtschaftlichen Aufholprozeß gegenüber den weit fortgeschrittenen Industriestaaten Westeuropas und Nordamerikas geleistet<sup>23</sup>.

Eine solche Perspektive erhöhter globaler Wettbewerbsfähigkeit *durch* die Schaffung sozialpolitischer Institutionen stellt den skizzierten Antagonismus eines normativen Paradigmas in Frage. Dennoch hat sie auch unter den Bedingungen tiefer wirtschaftlicher Arbeitsteilung im Kern nichts von ihrer Relevanz verloren. Ökonomisches wie gesellschaftspolitisches Leitziel bleibt vielmehr die möglichst weitgehende Entfaltung der inhärenten Produktivkräfte einer Volkswirtschaft bzw. eine Steigerung der gesellschaftlichen Kooperationserträge. Die Anforderungen bezüglich einer möglichst breiten Heranbildung von Humankapital ('human capital') sind sogar im gesellschaftlichen Entwicklungsprozeß noch deutlich gestiegen: Sie sind heute auch in der ökonomischen Wachstums- und Entwicklungstheorie deutlicher als noch vor einigen Jahrzehnten als zentraler Erfolgsfaktor erkannt. Wo sie ihre Kernfunktion erfüllt, da ist Sozialpolitik mithin kein Wettbewerbs*nachteil*, sondern gerade ein wichtiger Standort*vorteil* im globalen Wettbewerb. Länder, die sich durch das nahezu vollständige Fehlen sozialpolitischer Institutionen auszeichnen (wie etwa die Entwicklungs- und auch viele Schwellenländer), sind als Standorte für ausländische Direktinvestitionen uninteressant, insbesondere auch deshalb, weil sie eine defizitäre Humankapitalausstattung aufweisen<sup>24</sup>. Die strategische Rolle von Humankapitalinvestitionen für wirtschaftliche Entwicklungserfolge ist heute in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften breit akzeptiert, präzisere quantitative Parameter sind entwickelt. Dennoch ist der *Investitionscharakter* von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen weder im privaten noch im öffentlichen Sektor ausreichend ins Bewußtsein getreten. In diesem Sinne formuliert etwa eine jüngste OECD-Studie die Notwendigkeit, durch alle gesellschaftlichen Bereiche hinweg Notwendigkeit und Erträge von Humankapitalinvestitionen transparenter zu machen: „Better accounting for human capital as an in-

---

<sup>23</sup> Vgl. dazu umfassend *Nipperdey* (1990).

<sup>24</sup> So hindert das Fehlen eines funktionsfähigen Sozialversicherungssystems gegenwärtig z. B. Argentinien daran, die durch die Deregulierung Anfang der 90er Jahre ausgehenden Impulse auch wirklich in nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum hinein umzumünzen und so den Anschluß an den Westen zu halten: Weil in den Anpassungskrisen arbeitslos Gewordenen sofort neue Arbeit suchen müssen, kommen die notwendigen Investitionen in Humankapital – wie z. B. der Erwerb von Englisch- oder EDV-Kenntnissen – nicht zustande.

vestment can provide better signals to governments, business and individuals.“<sup>25</sup> Das gilt auch und gerade für die hier zugrunde gelegte Thematik.

Den Bezug der Sozialpolitik zur Humankapitalbildung transparent zu machen und gegen den vordergründigen Antagonismus eines normativen Sozialpolitikparadigmas festzuhalten, ist in diesem Sinne eine wichtige Aufgabe der Sozialethik. Ein solches Programm würde allerdings auf eine deutliche Perspektivenverschiebung der gegenwärtigen Diskussion hinauslaufen: An die Stelle statischer Leitvorstellungen (‘gerechte Verteilung’) treten dann dynamische Ziele, die naturgemäß schwieriger faßbar sind<sup>26</sup>. Aus ordnungsethischer Sicht ist es die Kernaufgabe der Sozialpolitik, Investitionen in Menschen institutionell zu unterstützen bzw. gesellschaftliche Rahmenbedingungen herzustellen, unter denen diese ablaufen können<sup>27</sup>. Sozialpolitische Maßnahmen stehen dann nicht mehr im Widerspruch zur ökonomischen Logik, sie müssen vielmehr daran anschlußfähig sein. Investoren in eigenes oder fremdes ‘Humankapital’ müssen mit entsprechenden Anreizen versorgt werden, die die gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit auch auf der Ebene des individuellen Kalküls transparent machen. Dies soll abschließend für die wichtigsten sozialpolitischen Bereiche gezeigt werden.

## **I. Sozialpolitik als Investition in Menschen und die anstehenden Herausforderungen**

Unter dem Stichwort ‘Sozialpolitik’ werden heute verschiedene Politikprogramme zusammengefaßt, die von ihrer Zielrichtung als auch ihrer Methodik her ganz unterschiedliche Stoßrichtungen und Instrumente entwickelt haben. Im folgenden sollen nur drei Bereiche in der skizzierten Richtung näher untersucht werden: die Familienpolitik, die Arbeitslosenversicherung und die soziale Grundsicherung. Inwiefern lassen sich diese jeweils als Investition in Humankapital charakterisieren?

---

<sup>25</sup> *OECD*, Centre for Educational Research and Innovation (1998).

<sup>26</sup> Gleichwohl ist diese Tendenz auch in der sozialetischen Diskussion der letzten Jahre unverkennbar. Dies zeigt sich in der ethischen Figur der ‘nachhaltigen Entwicklung’ (Sustainability) bzw. im jüngst von einer Arbeitsgruppe der Deutschen Bischofskonferenz vorgelegten Papier, das an Stelle der Verteilungsgerechtigkeit die ‘Beteiligungsgerechtigkeit’ als zentralen normativen Bezugspunkt wählt.

<sup>27</sup> Eine solche Perspektive findet sich systematisch erstmals entfaltet in der Humankapitaltheorie etwa bei Theodor W. Schultz und Gary S. Becker, vgl. etwa *Schultz* (1959), *ders.* (1961), *Becker* (1964).

## I. Familienpolitik

Die deutlichsten Bezüge zum vorgeschlagenen Leitparadigma stellt die Familienpolitik dar. Denn im Kontext von Familien finden explizit und in beträchtlichem Umfang wichtige Investitionen in kindliches Humanvermögen statt. Der Einsatz gegen die Kinderarbeit bzw. für die Schaffung häuslicher Freiräume familialen Lebens war in der Phase der Industrialisierung in Deutschland ein zentraler Topos etwa der sozialpolitischen Forderungen der Politik des Zentrums<sup>28</sup>. Die Rolle der Familie für die Humankapitalbildung ist im Kontext der industrialisierten Gesellschaft – trotz der Ausgliederung der eigentlichen Berufs- und Schulausbildung in die Schulen – eher noch gewachsen: Denn die primäre Sozialisation hat angesichts der gewandelten Lebensbedingungen im Kontext entwickelter Volkswirtschaften eine herausragende Bedeutung bekommen<sup>29</sup>. Weiterhin stellen Familien auch heute noch Versicherungsleistungen zur Verfügung, die Investitionen in Humankapital finanzieren helfen: Nicht nur tragen Eltern ihre Kinder heute mitunter bis ins vierte Lebensjahrzehnt hinein finanziell mit, auch Ehepartner ermöglichen einander Umschulung oder Weiterbildung<sup>30</sup> und entlasten somit die Kassen der Sozialversicherung.

Eine derartige ordnungsethische Perspektive eröffnet Alternativen zur üblichen Begründung von Familienpolitik als Verteilungspolitik zur Herstellung von 'Gerechtigkeit für Familien'. Die familienpolitisch relevante Grundfrage lautet vielmehr, wie – heute bekanntlich sehr viel heterogenere – Familien durch Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen in allen gesellschaftlichen Subsystemen in die Lage versetzt werden können, ihre wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Funktionen zu erfüllen. Das gilt in bezug auf die Bewältigung der wachsenden Mobilitätswänge am Arbeitsmarkt wie auch auf das gewandelte Verhältnis der Geschlechter. Die gerade im Kontext der Globalisierung rapide gewachsenen Anforderungen an die Humankapitalbildung verleihen solchen Fragen zusätzliche Bedeutung. Welche konkreten Strategien dabei gewählt werden, das hängt sicher von jeweils nationalen Bedingungen wirtschaftlicher und kultureller Art ab – etwa der Arbeitsmarktintegration beider Geschlechter, der Rolle von außerfamiliärer Kinderbetreuung, von den

---

<sup>28</sup> Vgl. dazu den Überblick bei *Roos* (1982).

<sup>29</sup> *Schultz* (1975) faßt den Begriff des Humankapitals präzise als 'ability to deal with disequilibria' – als je individuelle Fähigkeit, mit Ungleichgewichten umzugehen. Vermittelt werden muß mithin die Fähigkeit, 'unternehmerisch' auf immer raschere Veränderungen relevanter Lebens- und Arbeitssituationen zu reagieren: Gerade dies wird nach den Ergebnissen der modernen Entwicklungspsychologie in den ersten Lebensjahren grundgelegt.

<sup>30</sup> Ich darf an dieser Stelle dankbar erwähnen, daß ich selbst in den Genuß derartiger innerfamiliärer Leistungen gekommen bin.

Schulzeiten etc. Über die intensiv diskutierten Transferzahlungen hinaus steht hier die Veränderung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen an. Einer politischen Flankierung und Stabilisierung familialer Sozialisationsprozesse wird für die Bewältigung der Globalisierungsfolgen eine wichtige Bedeutung zukommen.

## II. Reformen der Arbeitslosenversicherung

Reformbedarf tritt angesichts der zu erwartenden wirtschaftlichen Veränderungen auch im Bereich der Arbeitslosenversicherung auf. Entstanden in der Phase des Überganges von agrarischer zu industrieller Produktion und der damit verbundenen Lohnzuwächse kommt dieser nun die Aufgabe zu, Übergänge in die Dienstleistungsgesellschaft mit stagnierenden oder teilweise sogar sinkenden Lohnschemata zu ebenen. Entstanden in der historischen Konstellation durch die höheren Löhne im industriellen Sektor von selbst Anreize zur Humankapitalbildung und waren die Qualifizierungsschemata klar bestimmt, so stellt sich die heutige Situation anders dar. Die neuen Beschäftigungsmöglichkeiten im Dienstleistungsbereich üben – zumal in einer so stark ‘industriegesellschaftlich’ geprägten Arbeitskultur wie in der Bundesrepublik – keine Faszination auf Arbeitslose aus. Hohe soziale Sicherungsniveaus garantieren aber ein gewisses Opportunitätseinkommen zur Umorientierung bzw. der damit verbundenen Fort- und Weiterbildung. Zudem ist die Informationslage über gewandelte berufliche Möglichkeiten uneinheitlich. In einer solchen Situation müssen in das System der sozialen Sicherung selbst ‘Anreizsignale’ in Richtung auf die notwendigen Aus- und Weiterbildungsschritte eingebaut werden. In diesem Sinne wird etwa gegenwärtig ein Prämiensystem der Arbeitslosenversicherung diskutiert, das – ähnlich wie in der Kfz- oder Feuerversicherung – die Beitragshöhe an ein bestimmtes Schadensvermeidungsverhalten wie etwa den Erwerb von Zusatzqualifikationen knüpft<sup>31</sup>. Leistungsseitig sind derartige Anreizwirkungen bereits heute vorgesehen, wenn etwa eine Weiterbildungsmaßnahme seitens des Arbeitsamtes verpflichtend gemacht oder Zumutbarkeitskriterien einer neuen Tätigkeit gesenkt werden können. Solche Elemente müßten allerdings noch wesentlich konsequenter durchgeführt und auch institutionell stärker mit dem praktischen Alltag in der neuen Tätigkeit verbunden werden.

Das ordnungsethische Leitbild der ‘Investition in Menschen’ ist hier besser als das eingangs skizzierte normative Paradigma geeignet, die notwendigen Veränderungsprozesse für eine zukunftsfähige soziale Sicherung anzuzeigen. Sozialpolitische Maßnahmen sollen dem einzelnen auch weiterhin glaubhaft

---

<sup>31</sup> So der Vorschlag von *Prewo* (1997).

eine grundlegende Erwartungssicherheit bezüglich seiner Umwelt garantieren und ihm dadurch die möglichst weitgehende Entwicklung seiner Fähigkeiten erlauben; und zugleich muß sie ihn mit wirtschaftlichen Anreizen versorgen, dies auch zu tun.

### III. Soziale Mindestsicherung

Schließlich gewinnt auch die Suche nach einer tragfähigen sozialen Grund-sicherung von der vorgeschlagenen ethischen Leitperspektive her neue Aspekte. Sie hätte über rein monetäre Umverteilungsfragen hinaus auf eine verbesserte Integration der wichtigsten Problemgruppen abzielen. Dazu müssen sowohl individuelle als auch soziale Voraussetzungen erfüllt werden. Sozialprogramme, wie sie etwa im US-Bundesstaat Wisconsin realisiert worden sind und als 'workfare' ähnlich auch in England greifen, binden Unterstützungszahlungen an die Teilnahme an Sozialisationsmaßnahmen oder Gemeinschaftsaufgaben, die die Voraussetzung für die Wiedergewinnung wirtschaftlicher und menschlicher Eigenständigkeit darstellen. Die sozialwissenschaftliche Forschung der letzten Jahre hat zudem die Bedeutung sozialer Vernetztheit für gelingendes Miteinander beleuchtet. Der Zugang zu Netzwerken stellt für die Betroffenen ein soziales Kapital ('social capital') dar, das eine wichtige Funktion für die Erfüllung der alltäglichen Lebensaufgaben und die Sicherstellung individueller Lebenszufriedenheit hat. Der Soziologe James Coleman hat auf die Bedeutung solcher Formationen insbesondere für die Humankapitalbildung hingewiesen ('Social Capital in the Creation of Human Capital')<sup>32</sup>. Neuere Untersuchungen zeigen, daß auch die Sozialkapitalausstattung einer Region in bestimmtem Umfang von bewußter politischer Gestaltung des institutionellen Rahmens beeinflußt werden kann. Eine Gesellschaftspolitik, die hier die notwendigen Grundlagen legt, leistet zugleich einen wichtigen Betrag dazu, daß 'Investitionen in Menschen' in größerem Umfang getätigt werden können<sup>33</sup>.

Die Beispiele zeigen: Ein am Leitbild der 'Investition in Menschen' ausgerichtetes Sozialpolitikverständnis leistet nicht einfach die Legitimation des Status quo. Sie immunisiert nicht einfach gegen Reformen, die auf die Schaffung von mehr Wahlfreiheit und Eigenverantwortung im Sozialsystem hinauslaufen. Vielmehr dient sie auch als Schema zur Kritik bestehender Regelungen, etwa wo diese Anreize darstellen, einen dauerhaften Bezug von Unterstützungsleistungen einer möglichen und zumutbaren Weiterqualifikation vorzuziehen. Sozialpolitik als 'Hängematte' führt langfristig zur Desintegration und Isolierung und ist das Gegenteil einer – im Interesse aller – an der Eröffnung

---

<sup>32</sup> Coleman (1988), ders. (1990), vgl. den Überblick bei Habisch (1999c).

<sup>33</sup> Vgl. dazu meinen Beitrag Habisch (1997).



neuer Optionen orientierten Gesellschaftspolitik<sup>34</sup>. Letztere weist insbesondere Bezüge zum Personverständnis christlicher Gesellschaftslehre auf, für die der einzelne immer Subjekt und ein Teil der Gesellschaft bleibt.

## **J. Schluß: Sozialpolitischer Anpassungsbedarf auf nationaler Ebene**

Die vordringlichen Weiterentwicklungen sozialpolitischer Sicherung liegen damit aus dem Blickwinkel einer an 'Investition in Menschen' orientierten Sozialpolitik zunächst gar nicht auf internationaler<sup>35</sup>, sondern auf jeweils nationaler Ebene. Das Zusammenwachsen der Wirtschaftsräume muß durch Anpassungen vor Ort ermöglicht und flankiert werden. Diese lassen sich als Verbesserung der Investitionsbedingungen in Menschen, in menschliches Kapital oder Humankapital charakterisieren. Dabei sind sie konzeptionell nicht antagonistisch, sondern komplementär zur Globalisierung i. S. einer zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung der nationalen Volkswirtschaften angelegt. Welche konkreten Maßnahmen dabei jeweils im Vordergrund stehen, ist dann eine Frage des 'institutional capital', der bereits bestehenden Institutionenausstattung einer Gesellschaft.

Zugleich deutet sich in dieser Perspektive eine Überwindung des eingangs skizzierten Gegensatzes von Globalisierung und Sozialstaat an. Funktionsfähige sozialpolitische Institutionen, d. h. solche, die zur Entwicklung volkswirtschaftlicher Humankapitalbestände beitragen, werden – wie bereits in der 'ersten Globalisierung' des 19. Jahrhunderts – auch weiterhin ein wichtiger Wettbewerbsvorteil eines Wirtschaftsstandorts sein. Hier berühren sich die Überlegungen mit den Ergebnissen der neueren Entwicklungstheorie, die die Humankapitalbildung als Schlüsselfaktor im Kampf gegen Armut und Unterentwicklung identifiziert hat<sup>36</sup>. Denn beide Male zeigen sich wirtschaftliche

---

<sup>34</sup> So auch der Untertitel von *DEMOS* (1997): 'From Safety Nets to Networks of Opportunity'.

<sup>35</sup> Dies schließt die Hoffnung auf eine allmähliche Konvergenz sozialer Sicherungssysteme in Europa natürlich keineswegs aus. Ein 'Wettbewerb der Ordnungen' wird hier von verschiedenen nationalen Ausgangspositionen her zu einer Imitation leistungsfähiger(er) Institutionen und Regelsysteme führen und mithin mit der Zeit Tendenzen zu mehr sozialpolitischer Gemeinsamkeit im internationalen Raum begründen. Zugleich müssen Folgeprobleme zunehmender wirtschaftlicher Verflechtung in multinationalen Vereinbarungen reguliert werden. Dies alles wird allerdings nicht dazu führen, im Sinne einer Extrapolation normativer Sozialpolitik die Dynamik der Globalisierung ethisch zu re-regulieren. Nur eine 'Sozialpolitik für die Globalisierung' kann – auf nationaler wie internationaler Ebene – die anstehenden Herausforderungen konstruktiv angehen. Das heißt natürlich nicht, daß sie auch politisch die einzig mögliche wäre.

<sup>36</sup> Vgl. dazu u. a. *Becker* (1995).



Dynamik und soziale Sicherung nicht als Gegensätze, sondern als Komplementärfaktoren menschenwürdiger und in diesem Sinne nachhaltiger Entwicklung.

## Literatur

- Beck, U.* (1998): Das Demokratie-Dilemma im Zeitalter der Globalisierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 38/98*, 3–11.
- Becker, G. S.* (1964): *Human Capital*, Chicago.
- Becker, G. S.* (1995): *Human Capital And Economic Growth*, in: *Prague economic papers* 4/3, S. 223–228.
- Boettcher, E.* (Hrsg.) (1957): *Sozialpolitik und Sozialreform*, Köln.
- Briefs, G.* (1920): *Untergang des Abendlandes. Christentum und Sozialismus. Eine Auseinandersetzung mit O. Spengler*, Freiburg.
- Chandler, A. D.* (1977): *The Visible Hand*, Cambridge.
- Coleman, J. S.* (1988): *Social Capital in the Creation of Human Capital*, in: *American Journal of Sociology* 93, S. 95–120.
- Coleman, J. S.* (1990): *Foundations of Social Theory*, 3 vol., dt. Übersetzung München.
- DEMOS* (ed.) (1997): *Escaping poverty. From safety nets to networks of opportunity. DEMOS Arguments* 13, London.
- Fuchs, V. R.* (1990): Are Americans Underinvesting In Children?, in: *D. Blankenhorn / St. Bayme / J. B. Elshtain* (Ed.), *Rebuilding the Nest. A New Commitment to the American Family*, Milwaukee, S. 53–70.
- Habermas, J.* (1998): *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt.
- Habisch, A.* (1996): Die Navigation des Sterndeuters. Rupert Lay und die Korruptionsproblematik, in: *Die Neue Ordnung* 50, 4, S. 297–303.
- Habisch, A.* (1997): Sozialpolitik als Sozialvermögenspolitik. Perspektiven nach dem Ende des Wohlfahrtsstaates in: *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften* 38, S. 192–212.
- Habisch, A.* (1999a): Sozialethik im Prozeß der Modernisierung, in: *H. Wolf* (Hrsg.), *Theologie vor dem Konzil. Zur Geschichte der katholisch-theologischen Disziplinen 1870–1962 (Programm und Wirkungsgeschichte des II. Vatikanums 3)*, Paderborn, i. V.
- Habisch, A.* (1999b): Das Ethos der Globalisierung. Die Suche nach dem einheitsstiftenden Element in der Weltgesellschaft des 21. Jahrhunderts, in: *W. Bettscheider* (Hrsg.), *Zugang zur Wirklichkeit Gottes*, St. Augustin, i. V.
- Habisch, A.* (1999c): Sozialkapital, Soziales Kapital, in: *Handbuch der Wirtschaftsethik*, hrsg. v. *W. Korff* u. a., Gütersloh u. a., Bd. III, S. 470–507.
- Hegel, G. W. F.* (1993): *Grundlegung einer Philosophie des Rechts*, Werkausgabe Bd.7, Frankfurt.

- Henke, K.-D. / Schaub, S. (1998): Reformen im Gesundheitssystem, in: Frankfurter Institut (Hrsg.), Tragfähige Soziale Sicherheit, München.
- Homann, K. (1988): Rationalität und Demokratie, Tübingen.
- Homann, K. / Pies, I. (1996): Sozialpolitik für den Markt: Theoretische Perspektiven konstitutioneller Ökonomik, in: I. Pies / M. Leschke (Hrsg.), James Buchanans Konstitutionelle Ökonomik. Konzepte der Gesellschaftstheorie 3, Tübingen, S. 203–241.
- Humboldt, W. v. (1903): Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen, Hrsg. Königl. Preuss. Ak. d. Wiss., Bd. 1 der Werkausg., Berlin.
- Huntington, S. (1996): Der Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, München.
- Küng, H. (1997): Weltethos für Weltpolitik und Weltwirtschaft, München/Zürich.
- Messner, J. (1929): Sozialökonomik und Sozialethik. Grundlegung einer systematischen Wirtschaftsethik, 2. Auflage, Paderborn.
- Nipperdey, T. (1990): Deutsche Geschichte 1866–1918, Bd.1: Arbeitswelt und Bürgergeist, München.
- OECD, Centre for Educational Research and Innovation (Ed.) (1998): Human Capital Investment. An International Comparison, Paris.
- Prewo, W. (1997): From Welfare State to Social State: Individual Responsibility and Compassion, in: H. Giersch (Hrsg.): Reforming the Welfare State, Berlin-Heidelberg S. 295–309.
- Rauscher, A. (Hrsg.) (1982): Der soziale und politische Katholizismus. Entwicklungslinien in Deutschland 1803–1963, Mainz.
- Roos, L. (1982): Kapitalismus, Sozialreform, Sozialpolitik, in: A. Rauscher (Hrsg.), Der soziale und politische Katholizismus. Entwicklungslinien in Deutschland 1803–1963, Mainz, Band II, S. 59–85.
- Schmitt, C. (1923): Römischer Katholizismus und Politische Form, 2. Auflage, Der katholische Gedanke 13, München.
- Schultz, T. W. (1959): Investment in Man: An Economist's View, in: The Social Service Review XXXIII/ 2, S. 109–117.
- Schultz, T. W. (1961): Investment in Human Capital, in: American Economic Review 51, S. 1–17.
- Schultz, T. W. (1975): The Value of the Ability to Deal with Disequilibria, in: Journal of Economic Literature 13, S. 827–846.
- Schultz, T. W. (1986): In Menschen investieren. Die Ökonomik der Bevölkerungsqualität, Tübingen.

# **Perspektiven einer internationalen Sozialordnung aus ordnungsethischer Sicht**

Von Eric Christian Meyer<sup>1</sup>

## **A. Einführung**

In seinem Text behauptet Habisch, daß der normative Ansatz der Sozialpolitik, der lediglich ethisch begründet ist und damit auf dem Dualismus von Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik beruht, nicht globalisierungsfähig sei. Eine sozialpolitische internationale Kooperation sei nicht lebensfähig, da sie die Principal-Agent-Probleme der Umverteilung nicht lösen könne, hohe Transferleistungen bei heterogenen Gemeinschaften zu leisten seien und keine Regeln existierten, die die Möglichkeit kollektiver Selbstbindungen schafften. Deshalb sei vom Antagonismus von Sozialpolitik und der Wirtschaftspolitik Abstand zu nehmen. Vielmehr sei es nötig, die Wettbewerbsvorteile der Sozialpolitik zu betonen, die in der Schaffung von neuen Humankapitalbeständen bestünden. Damit ist eine nationale Strategie der Sozialpolitik vorgegeben, um internationale Wettbewerbsvorteile zu sichern.

Bei seinen Betrachtungen geht Habisch nur auf sehr spezielle Ausprägungen der Sozialpolitik ein und läßt eine allgemeine Beschreibung der Sozialordnung aus. Damit fehlt ihm die Grundlage, die möglicherweise veränderte Begründung für verschiedene Sozialordnungen als auch die Entstehungsmöglichkeiten von internationalen Sozialordnungen zu untersuchen.

Im Folgenden sollen zunächst die Begriffe der Sozialordnung und der Globalisierung problemorientiert bestimmt werden. Anschließend wird der Frage nach der Notwendigkeit einer internationalen Sozialordnung und den Aussichten für ihre Entstehung im Rahmen einer evolutorischen und einer kontrakttheoretischen Sichtweise nachgegangen. Dabei können im Rahmen eines Korreferats diese Probleme meist nur angerissen werden, um weiteren Arbeitsbedarf aufzuzeigen.

---

<sup>1</sup> Für wertvolle Hinweise danke ich Detlef Aufderheide.

## B. Begriffsbestimmungen

### I. Die Sozialordnung

Der Begriff der „Sozialordnung“ als Teil der Wirtschaftsordnung findet in der Ökonomik keine feststehende Definition. Da die Zielgruppe einer Sozialordnung zunächst die Individuen und deren Wohlergehen sind, spricht Eucken davon, daß die Sozialpolitik „nicht als Anhängsel der Wirtschaftspolitik, sondern in erster Linie als Wirtschaftsordnungspolitik“ betrachtet werden sollte. Und weiter: „Wer die sozialen Interessen vertreten will, sollte daher sein Augenmerk vor allem auf die Gestaltung der Gesamtordnung richten.“<sup>2</sup> Die Ziele der Sozialpolitik (verstanden als Ordnung der Wirtschaft), namentlich die Versorgung der Individuen, soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit, lassen sich nach Eucken am besten über das Grundprinzip der Wettbewerbswirtschaft erreichen.<sup>3</sup>

Damit verweigert Eucken eine eigenständige Definition der Sozialordnung, die seiner Auffassung nach nur als integrierter Teil der Wirtschaftsordnung zu verstehen ist. Dieser Ansatz ist für das gegebene Problem jedoch nicht zielführend. Deshalb sollen im Folgenden die Elemente einer Sozialordnung konkretisiert werden.

Die Elemente einer Sozialordnung sind die sozialpolitischen Institutionen oder Instrumente, die sich in zwei Kategorien einteilen lassen:

- *Standards, Vorschriften und Verbote*: Hierunter fallen sowohl Regelungen wie das Verbot der Zwangs- und Kinderarbeit, Gesetze über Mindeststandards der Arbeitnehmerorganisation oder auch gesundheitspolitisch orientierte Vorschriften, wie z. B. die Maximalen Arbeitsplatzkonzentrationen (MAK).
- *Organisatorische Einrichtungen*: Hierunter fallen zum Beispiel jegliche Formen von Transfersystemen zur Einkommenssicherung oder auch die Sozialversicherungen.

Dabei sollte berücksichtigt werden, daß das Setzen von Standards und Verboten meist von organisatorischen Einrichtungen flankiert werden muß. Es reicht nicht die Kinderarbeit zu verbieten, sondern es müssen auch entsprechende Transfersysteme vorhanden sein, so daß Kinder nicht zum unverzichtbaren Lebensunterhalt ihrer Familien beitragen müssen. Ebenso kann die Einrichtung von Schulen einen solchen Standard flankieren.

---

<sup>2</sup> Vgl. Eucken (1952,1990), S. 313.

<sup>3</sup> Vgl. Eucken (1952,1990), S. 314.

Diese die Sozialordnung konstituierenden Institutionen dienen der Befriedigung der sozialen Bedürfnisse der Individuen. Als solche lassen sich kennzeichnen<sup>4</sup>:

- *Fundamentale Bedürfnisse*: Diese ergeben sich aus der Existenz von körperlich und geistig Schwachen in einer Gesellschaft, die nicht zum eigenen Lebensunterhalt befähigt sind. Diese Schwäche kann auch temporär sein (Alte, Kinder, Kranke, etc.). Ferner sind hierunter die fundamentalen Rechte der Individuen an sich selbst und ihrer Entwicklung zu fassen. Ziel der Befriedigung der fundamentalen Bedürfnisse ist die Sicherstellung der Marktfähigkeit der Individuen, um ihnen die Artikulation ihrer wirtschaftlichen Bedürfnisse zu ermöglichen.
- *Entwicklungsbedingte Bedürfnisse*: Gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen erzeugen neue Sicherheitsbedürfnisse. So ist beispielsweise mit zunehmender Arbeitsteilung eine wachsende Spezialisierung der Qualifikation verbunden, die das Risiko einer Entwertung dieses speziellen Ausbildungsbestandes erhöht. Dieses Risiko kann aufgrund der beschränkten Lernkapazitäten nicht über eine Art Qualifikations-Portfolio abgefangen werden, was eine Absicherung nötig macht. Ähnlich entstehen durch neue Produkte und Produktionsmethoden neue Schadstoffe, vor denen die Arbeiter durch Gesundheitsstandards geschützt werden.
- *Politisch geweckte Bedürfnisse*: Politische Parteien und Mandatsträger wecken sozialpolitische Bedürfnisse, um diese von ihnen selbst angelegte Nachfrage durch ihr politisches Angebot zu befriedigen. Hier sind insbesondere die Transferzahlungen zu nennen (Kindergeld o. ä.).

Es ist festzustellen, daß die Grundbedürfnisse vor allem durch Standards und Vorschriften wie z. B. die Kernarbeitsnormen der ILO gesichert werden. Je weiter sich das Land entwickelt, desto ausgeprägter werden die organisatorischen Einrichtungen des Sozialsystems wie z. B. die Sozialversicherungen. Der geweckte Bedarf, der insbesondere in den Industrieländern mit einer entwickelten Demokratie anzutreffen ist, kann in erster Linie durch Transfers befriedigt werden. Teilweise sind dieses auch sehr hochentwickelte Standards, die für die Individuen geldwert sind (z. B. niedrige Wochenarbeitszeit bei Lohnausgleich, keine Karenztage usw.). Abbildung 1 faßt diese Erkenntnisse nochmals zusammen.

---

<sup>4</sup> Die Aufzählung lehnt sich an die Darstellung in *Lampert* (1990) an.

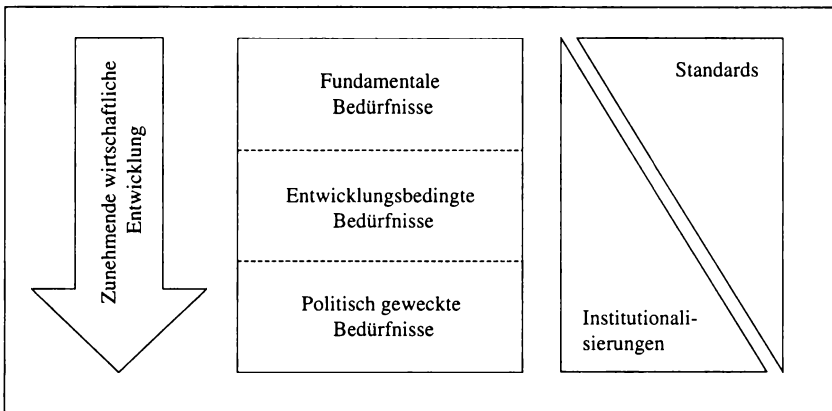


Abb. 1: Zusammenhang wirtschaftliche Entwicklung, soziale Bedürfnisse und ihre Befriedigung

## II. Globalisierung

Um die Auswirkungen der Globalisierung auf die Sozialordnung und die mögliche Notwendigkeit einer internationalen Sozialordnung zu beurteilen, bedarf es einer Beschreibung des Phänomens der Globalisierung.

1. Auslöser für den Schub der Globalisierung sind:

- a) die massive Verringerung der Informations- und Kommunikationskosten, die den internationalen Informationsaustausch und den Warenaustausch vereinfachen und die es insbesondere ermöglichen, Produktionsprozesse zu reorganisieren und diese in vorher nicht gekannter Art zu teilen und damit auch lokal verlagerungsfähig zu machen.
- b) die Zurückführung von Handels- und Kapitalverkehrsbeschränkungen.<sup>5</sup>

2. Die Globalisierung trifft nicht alle Länder gleichmäßig. Kennzeichnend ist vielmehr ein steigender Wirtschaftsaustausch, der sich zunächst besonders innerhalb der Gruppe der Industrieländer sowie in geringerem Maße zwischen den Industrieländern und einigen „emerging markets“ entwickelt. Für andere Länder insbesondere in Afrika, aber auch teilweise in Mittel- und Lateinamerika reduziert sich der Wirtschaftsaustausch sogar teilweise. Mithin muß sorgfältig differenziert werden, welche Art der „Globalisierung“ gemeint ist oder ob

<sup>5</sup> Vgl. Klodt (1998), S. 10.

sich eine Betrachtung lediglich auf eine Internationalisierung innerhalb bestimmter Ländergruppen bezieht.<sup>6</sup>

3. Die Globalisierung trifft nicht alle Faktoren gleicherweise. Kennzeichnend sind die wesentlich gewachsenen Kapitalströme, was sowohl für das Finanzkapital als auch für die Direktinvestitionen gilt.<sup>7</sup> Der Faktor Arbeit hingegen entwickelt keine derartige Mobilität, die in ähnlicher Weise den Handelsströmen folgen würde, wenngleich jedoch die Armutsmigration und die Migration durch Bürgerkriege angewachsen sind.

Da die Integration in den Internationalisierungsprozeß offenbar entwicklungsabhängig ist, kann man die Globalisierung oder besser: die Internationalisierung danach unterscheiden, zwischen welchen Ländern sie stattfindet. Unter Industrieländern, wie zum Beispiel den EU-Staaten, sprechen wir von einer homogenen Internationalisierung, da bei allen Unterschieden die Gesellschafts- und Wirtschaftsstruktur der beteiligten Länder doch relativ ähnlich, also homogen ist. Hingegen würde eine Internationalisierung zwischen Industrieländern und „emerging markets“ oder gar Entwicklungsländern eher als heterogene Internationalisierung bezeichnet.

### C. Die Notwendigkeit einer internationalen Sozialordnung

Während die Globalisierung vor allem den Faktor Kapital begünstigt, ist die Sozialordnung am Faktor Arbeit orientiert. Daraus wird vielfach die Forderung erhoben, daß es einer internationalen Sozialordnung bedürfe, da der wachsende Handel mit Ländern, die niedrige Sozialstandards besitzen, Druck auf die heimischen Sozialstandards ausübe oder daß durch den Handel mit Niedriglohnländern Druck auf das heimische Lohnniveau entsteht.

Ob solches überhaupt Probleme der Globalisierung sind und ob die Globalisierung eine internationale Sozialordnung nötig werden läßt, muß durch zwei Kriterien geprüft werden:

*1. Erzeugt die Globalisierung ein zusätzliches sozialpolitisches Marktversagen?*

---

<sup>6</sup> Für die Messung der Globalisierung bieten sich unterschiedliche Indikatoren an. Gängige Proxies für die Globalisierung sind die Direktinvestitionen, die Ströme des Finanzkapitals und das Handelsvolumen. Obige Behauptung läßt sich z. B. bei *Nunnenkamp et al.* (1994) auf Basis des Indikators der Direktinvestitionen der EU, Japans und der USA nachvollziehen.

<sup>7</sup> Vgl. *Klodt* (1998), S. 11, *Nunnenkamp et al.* (1994), S. 6 ff., *Freytag et al.* (1998), S. 21 ff.

Zusätzliche sozialpolitische Marktversagen - so sie denn tatsächlich konstatiert werden können - lassen sich unterteilen in die Intensivierung bestehender Versagen und gänzlich neue Marktversagen.

Die Globalisierung erlaubt eine wachsende internationale Arbeitsteilung, die eine verstärkte Absicherung des Risikos der Arbeitslosigkeit verlangt. So läßt sich zeigen, daß besonders offene Volkswirtschaften, wie z. B. Dänemark oder die Niederlande, ein besonders ausgeprägtes Sozialsystem besitzen.<sup>8</sup> Der wachsende internationale Verflechtung, die mit einer höheren Beschäftigungsvolatilität einhergeht, wird mit einer Ausdehnung der nationalen Sozialpolitik begegnet.

Der andere Fall wird durch den internationalen Steuerwettbewerb und seiner Bedrohung für die Finanzierung des Sozialsystems abgebildet. Die Regierungen werden um das immer mobilere Kapital durch immer niedrigere Steuern auf diesen Faktor werden, so daß die Besteuerung des Kapitals sich so weit reduzieren kann, daß sich eine Unterversorgung mit öffentlichen Gütern ergeben kann („Race to the bottom“).<sup>9</sup> Die genuinen sozialpolitischen Aufgaben des Staates sind gerade dadurch gekennzeichnet, daß sie aufgrund von Marktversagen nicht privat angeboten werden können. Durch diesen Wettbewerb durch die Hintertür werde eine Privatisierung des Angebots des öffentlichen Guts der sozialen Sicherheit angestrebt, die so nicht möglich ist.<sup>10</sup>

Dem wird entgegengehalten, daß die Sozialpolitik sich in der Realität nicht an den Marktversagen orientiert, sondern dem Eigeninteresse der Politiker folgt. Dieses (politische) Marktversagen könne durch einen Systemwettbewerb eingeschränkt werden.<sup>11</sup>

## *2. Lassen sich die sozialpolitischen Marktversagen durch eine internationale Sozialordnung besser lösen als durch nationale Sozialordnungen?*

Betrachtet man zunächst die fundamentalen Sozialstandards, wie z. B. die Kernarbeitsnormen der ILO, so erscheint eine internationale Sozialordnung zweckmäßig, da diese Standards jedem Menschen zuzubilligen sind. Dabei ist jedoch zu bedenken, daß das Erzwingen bestimmter Standards nur mit flankierenden Maßnahmen sinnvoll ist, da sich die Situation für die Individuen sonst sogar verschlechtern kann. Zum anderen macht die Einführung zahlreicher Standards und organisatorischer Einrichtungen schon aus nationaler Sicht Sinn, da damit eine Internalisierung externer Effekte und somit Effizienzgewinne

<sup>8</sup> Vgl. Rodrik (1997), S. 51. Eine Verallgemeinerung auf den OECD-Bereich gelingt allerdings nicht.

<sup>9</sup> Vgl. Fuest (1999), S. 73, Sinn (1995), S. 241.

<sup>10</sup> Vgl. Sinn (1995), S. 241

<sup>11</sup> Es handelt sich hier um die Gegenüberstellung des wohlmeinenden mit dem eigensüchtigen Bildes des Politikers.



möglich sind. So ist Kinderarbeit zwar billig, berücksichtigt jedoch nicht die gesamtwirtschaftlichen Verluste, die durch eine zu geringe Ausbildung entstehen. Es bestehen folglich „potential gains from trade“, wenn ein System institutionalisiert wird, das eine Ausbildung der Kinder ermöglicht. Diese Nicht-Realisierung von Wohlfahrtsgewinnen ist häufig dann stabil, wenn es andere unvollkommene Märkte (auch politische Märkte) gibt.<sup>12</sup> Andererseits sind manche Sozialstandards nicht mit Produktivitätsgewinnen verbunden. Eine Erhöhung von Standards über die Kernnormen hinaus wirkt in armen Ländern wie eine Steuer auf arbeitsintensive Produkte, die die komparativen Vorteile dieses Landes bedroht.<sup>13</sup>

Im Bereich der Sozialversicherungen ist eine internationale Organisation angezeigt, wenn die Versicherungsleistung dann effizienter angeboten werden kann. Ein Grund für das staatliche Angebot von Arbeitslosenversicherungen ist die starke Korrelation der Schadensfälle (sprich: steigende Arbeitslosigkeit in der Rezession). Durch Internationalisierung der Arbeitslosenversicherung kann diese Korrelation reduziert werden, sofern eine globale Krise ausgeschlossen wird.

## **D. Zur Möglichkeit einer internationalen Sozialordnung**

Zur Erklärung der Entstehung von Institutionen gibt es zwei ökonomische Erklärungsansätze: durch das geplante Handeln von Individuen, wie es die Kontrakttheorie beschreibt, oder als nicht-intendiertes Nebenergebnis menschlichen Handelns, wie es von Hayek in der Tradition von Adam Smiths unsichtbarer Hand und den Arbeiten Carl Mengers darlegt.<sup>14</sup> Es ist nun zu prüfen, ob und wie eine internationale Sozialordnung durch einen dieser Mechanismen entstehen kann.

### **I. Die spontane, nicht geplante Entwicklung von Ordnungen**

Von Hayeks Vorstellungen über die Entstehung von Ordnungen stehen im Kontrast zum Gedanken einer von den Individuen wohl kalkulierten, konstruierten Ordnung durch die Organisation menschlichen Handelns. Seiner Auffassung nach sind Ordnungen die nicht geplanten Resultanten menschlichen Inter-

---

<sup>12</sup> Vgl. *Berthold/Hilpert* (1999), S. 130.

<sup>13</sup> Vgl. *Golub* (1997), S. 21.

<sup>14</sup> *von Hayek* (1973), S. 35 ff. unterscheidet die beiden sich ergebenden Arten der Ordnung mit den griechischen Begriffen *taxis* für die geplante Ordnung und *kosmos* für die sich spontan entwickelnde Ordnung

agierens, die sich quasi selbst erzeugen und insbesondere nicht vorhersehbar sind. Dieses Interagieren wiederum ist an bestimmte Regeln gebunden, die sogenannten Verfahrens- oder Gerechtigkeitsregeln, denen die Individuen „in gewisser Hinsicht folgen, [so] daß ihre Reaktion sind in gewissem Maße ähnlich sind.“<sup>15</sup> Damit agieren die Individuen nicht gleich im Sinne gleicher Ergebnisse, sondern nur ähnlich, gebündelt durch die Verfahrensregeln. Die Regeln dürfen explizit keine Ergebnisregeln sein, die individuenspezifisch sind, sondern müssen Regeln sein, die das Verhalten unabhängig von Zweck oder Ziel der einzelnen Handlung zum Inhalt haben. Solche Regeln können nur Verbotsregeln sein, die „Eingriffe in die geschützte Sphäre anderer Menschen“ verhindern.<sup>16</sup> Daraus folgt, daß eine (Sozial-) Ordnung im Hayekschen Sinne niemals auf ein Ergebnis wie soziale oder distributive Gerechtigkeit abzielen kann. Die Ergebnisse einer Ordnung sind gerecht, wenn die Regeln dieses waren.

Wenn in einer Gesellschaft die Existenz dieser Verfahrensregeln gesichert ist, so kann der evolutive Mechanismus der Entwicklung von Institutionen greifen. Folgen die Individuen diesen Regeln, so entwickeln sich Institutionen in einer bestimmten Weise, „weil die Koordination der Handlungen, in dem von ihnen gesicherten Bereich sich als wirksamer erwies als die durch alternative Institutionen, mit denen sie konkurriert und die sie verdrängt haben.“<sup>17</sup> Gewisse Institutionen setzen sich also durch, weil sie sich nach ihrer Erfindung als angepaßter und anderen gegenüber als überlegen erwiesen haben.

Wendet man diese Ansichten auf eine internationale Sozialordnung an, so kann eine solche Sozialordnung nur als Teil einer Gesamtordnung gedacht werden. Bestimmte sozialpolitische Ziele oder institutionelle Ausgestaltungen sind weder konstruierbar noch prognostizierbar und widersprechen dem theoretischen Konzept Hayeks. Zur Verwirklichung einer Sozialordnung ist lediglich die möglichst freie Ausgestaltung der Tauschbeziehungen und der individuellen Zielverfolgung nötig, die nur durch den durch Verfahrensregeln bestimmten Schutz der (Eigentums-) Rechte des Einzelnen beschränkt wird.

Damit vermittelt der selbstgenerierende Mechanismus der Ordnungsbildung zunächst eine optimistische Perspektive für eine internationale Sozialordnung. Verzichtet man auf die Erfüllung bestimmter sozialer Ergebnisse, so wird sich eine (verhaltens-)gerechte Ordnung selbst bei sehr heterogenen Kollektiven herausbilden, sofern hinreichende Austauschbeziehungen zwischen den Individuen bestehen. Gerade diese werden jedoch, wie in Abschnitt B.II. festgestellt, durch die Globalisierung gewährleistet.

---

<sup>15</sup> Vgl. von Hayek (1969), S. 39.

<sup>16</sup> Vgl. von Hayek (1969), S. 115.

<sup>17</sup> Vgl. von Hayek (1969), S. 102.

Bei näherer Betrachtung ergeben sich jedoch einige Probleme, die einer weiteren Analyse bedürfen:

- Zur Entwicklung der Ordnung sind für alle Individuen gleiche Verfahrensregeln nötig. Bei einer heterogenen Internationalisierung muß jedoch bezweifelt werden, daß diese identischen Regeln für alle Individuen existieren. Vielmehr ist davon auszugehen, daß die Verhaltensregeln zum Schutz des Individuums, der seine freie Entfaltung und damit die Einbringung seines idiosynkratischen Wissens gewährleistet, voneinander abweichen. Es existieren in einzelnen Jurisdiktionen offenbar Regel-Sets, die unterschiedlich weit fortgeschritten sind.<sup>18</sup> Folglich ist zu fragen, welche Auswirkungen diese für die Individuen unterschiedlichen Verfahrensregeln für die Herausbildung einer internationalen Ordnung haben.
- Selbst wenn man gleiche Verfahrensregeln unterstellt, ergibt sich das Problem der asymmetrischen Betroffenheit der einzelnen Produktionsfaktoren durch die Internationalisierung. Aufgrund der stärkeren Senkung der Mobilitätskosten für den Faktor Kapital (vgl. B.II.) intensivieren sich die Austauschbeziehungen nicht gleichmäßig über alle Individuen. Dadurch existieren Subgruppen, die über ihre neuen Austauschbeziehungen Zugang zu neuem Wissen besitzen, der sich anderen Gruppen nur indirekt erschließt. Es ist zu mutmaßen, daß sich bei derart asymmetrischen Austauschbeziehungen wohl primär eine internationale *Handelsordnung* entwickeln wird, während die internationale *Sozialordnung* sich nicht ähnlich bildet. Vielmehr ist mit einer Reaktion der nationalen Sozialordnung auf diese Entwicklung zu rechnen. Allgemein ist die Frage zu stellen, ob für die Herausbildung einer Sozialordnung stets der direkte Kontakt aller Individuen nötig ist, oder ob auch der indirekte Kontakt (über Kapitaleigner oder Importeure) hinreichend ist.<sup>19</sup>
- Insbesondere im Fall der heterogenen Internationalisierung ist ferner davon auszugehen, daß die neu zu generierenden Tauschbeziehungen nicht machtfrei sind, sondern von den wirtschaftlich potenteren Industriestaaten möglicherweise unter Mißachtung der in ihrer jedoch nicht in der anderen (schwächeren) Jurisdiktion gültigen Verhaltensregeln beeinflußt werden. Auch hier stellt sich die Frage nach einer Analyse eines solchen Machteinflusses.

---

<sup>18</sup> Vanberg (1981), S. 8 weist darauf hin, daß die zur Ordnungsbildung notwendigen Verfahrensregeln selbst einem Evolutionsprozeß unterliegen. Es ist folglich davon auszugehen, daß Verhaltensregeln selbst entwicklungs determiniert sind.

<sup>19</sup> Für einen kurzen Anriß des Problems von Subgruppen in der Gesellschaft vgl. von Hayek (1973), S. 46 f.

## II. Die kontrakttheoretische Erklärung von Institutionen

Im Gegensatz zu den evolutiven, nicht geplant entstehenden Institutionen des vorigen Abschnitts unterstellt die kontrakttheoretische Erklärung eine bewußte und individuell wohlkalkulierte Entscheidung des Kollektivs für die Bildung neuer Institutionen. Basis für alle Entscheidungen über subkonstitutionelle Regelungen ist die Zustimmung *aller* Individuen des Kollektivs zu einer Verfassung. Das Konstrukt, das diese Zustimmung in einem individualistischen Rahmen ohne Ausübung eines Zwangs gewährleistet, ist der „Schleier der Unsicherheit“. Die Individuen nehmen ihre Entscheidung über die zur Abstimmung vorliegenden Regelung unter diesem „Schleier der Unsicherheit“ vor, d. h., es ist für sie nicht möglich zu erkennen, welche Vor- und Nachteile sie unter dieser Regelung erfahren werden, da sie ihre eigene Position in der Gesellschaft nicht kennen, oder diese hinreichend unsicher ist. Damit sind für das einzelne Individuum alle Verfassungen gleich attraktiv, und eine Zustimmung zur vorgeschlagenen Verfassung durch alle Individuen ist möglich. Hat der „Schleier der Unsicherheit“ hingegen Löcher, so entstehen bei den Individuen aufgrund der konkreten Kenntnis über ihre zukünftige Position in der Gesellschaft Präferenzen für bestimmte Verfassungen.

Für die Betrachtung einer internationalen Sozialordnung soll davon ausgegangen werden, daß diese Ordnung Verfassungsrang hat, mithin also eine Einstimmigkeit erreicht werden muß. Damit ist eine Erklärung einer internationalen Sozialordnung bei heterogenen Jurisdiktionen kaum möglich. Die Heterogenität entlang der Jurisdiktionsgrenzen sorgt für eine Aufhebung der Unsicherheit. Es ist für die Individuen klar erkennbar, welche Position sie in diesem bezüglich der Sozialordnung integrierten Raum auf absehbare Zeit einnehmen werden. Als Beispiele mögen zwei Länder mit einer reichen und einer armen Bevölkerung dienen, die über ein Mindesteinkommen abstimmen, oder über zwei Länder mit unterschiedlicher Altersstruktur (eher alte Bevölkerung und eher junge Bevölkerung), die über ein Rentensystem im Umlageverfahren abzustimmen haben.

Stellenweise wird eine Umverteilung im Rahmen einer Sozialordnung auch als postkonstitutionelle Duldungsprämie an die sozial Schwachen für die Konsentierung des Gesellschaftsvertrages interpretiert.<sup>20</sup> Es ist fraglich, ob eine solche Rekonstruktion auch bei der Ordnungsfusion einer internationalen Sozialordnung greift, da das Drohpotential des gemeinsamen Gesellschaftsvertrages nicht existiert.

---

<sup>20</sup> Vgl. *Homann/Pies* (1996).

### III. Fazit

Die Erklärung einer internationalen Sozialordnung durch den evolutorischen und den kontrakttheoretischen Ansatz weist noch zahlreiche Probleme auf. Tendenziell scheint der kontrakttheoretische Ansatz eher für die Form der homogenen Internationalisierung anwendbar zu sein, während der evolutorische Ansatz auch – bei allen noch zu klärenden Fragen – in Fällen der heterogenen Internationalisierung anwendbar ist.

### Literatur

- Berthold, N. / Hilpert, J.* (1999): Sozialstandards unter globalem Druck: Erhalten, senken, erhöhen, in: H. *Berg* (Hrsg.) (1999): Globalisierung der Wirtschaft, Berlin, S. 127–156.
- Eucken, W.* (1952, 1990): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen.
- Freytag, A. / Meier, C.-P. / Weiß, P.* (1998): Befund: Globalisierung in verschiedenen Facetten, in: J. B. *Donges* / A. *Freytag* (Hrsg.) (1998): Die Rolle des Staates in einer globalisierten Wirtschaft, Stuttgart, S. 9–36.
- Fuest, C.* (1999): Wird der Sozialstaat Opfer des Steuerwettbewerbs?, in diesem Band.
- Golub, St. S.* (1997): International Labour Standards and International Trade, IMF Working Paper WP/97/37.
- Hayek, F. A. v.* (1973): Law, Legislation and Liberty, Volume 1: Rules and Order, London.
- Hayek, F. A. v.* (1969): Freiburger Studien, Tübingen
- Homann, K. / Pies, I.* (1996): Sozialpolitik für den Markt: Theoretische Perspektiven konstitutioneller Ökonomik, in: I. *Pies* / M. *Leschke* (Hrsg.) (1996): James Buchanans konstitutionelle Ökonomik, Tübingen, S. 203–239.
- Klodt, H.* (1998): Globalisierung: Phänomen und empirische Relevanz, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 17 (Globalisierung, Systemwettbewerb und nationale Politik), S. 7–34.
- Lampert, H.* (1990): Notwendigkeit, Aufgaben und Grundzüge einer Theorie der Sozialpolitik, in: T. *Thiemeyer* (Hrsg.) (1990): Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik, Berlin, S. 9–72.
- Nunnenkamp, P. / Gundlach, E. / Agarwal, J. P.* (1994): Globalisation of Production and Markets (Kieler Studien Nr. 262), Tübingen.
- Rodrik, D.* (1997): Has Globalization gone too far?, Washington, DC.
- Sinn, H.-W.* (1995): Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, Wirtschaftsdienst, S. 240–249.
- Vanberg, V.* (1981): Liberaler Evolutionismus oder vertragstheoretischer Konstitutionalismus, Tübingen.



# **Perspektiven einer globalen Sozialordnung aus sozialetischer Sicht**

Von Johannes Wallacher

Die Frage, wie in modernen pluralen Gesellschaften der Sozialstaat begründet werden kann und in welchem Umfang sozialstaatliche Maßnahmen gerechtfertigt sind, ist in der öffentlichen wie in der theoretischen Diskussion heftig umstritten. Weiter verschärft wird diese Kontroverse durch die wachsende internationale wirtschaftliche Verflechtung und die damit verbundene Zunahme des Wettbewerbsdrucks. Während etwa eine von Habisch als „klassische“ Sozialpolitik bezeichnete Richtung einen prinzipiellen Widerspruch zwischen Sozialpolitik und Wettbewerbsfähigkeit unterstellt und die Aufgabe von Sozialpolitik vor allem darin sieht, den Wettbewerb zu „domestizieren“, haben sich die Vertreter eines ökonomischen Liberalismus vom normativen Leitbild der sozialen Gerechtigkeit verabschiedet und rechtfertigen Sozialpolitik ausschließlich mit dem funktionalen Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit bzw. der ökonomischen Entwicklung. Ich möchte im folgenden darstellen, warum meines Erachtens beide Positionen unzureichend sind, eine Sozialordnung zu begründen und daran anschließend auf eine mögliche Alternative hinweisen.

## **A. Zum Zusammenhang zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Sozialpolitik**

Der prinzipielle Widerspruch, der zwischen internationalem Wettbewerb und Sozialpolitik als 'Domestizierungsparadigma' konstruiert wird, scheint mir vordergründig und interessengeleitet zu sein. Bereits Joseph Schumpeter betont, daß soziale Sicherheit und stabile Erwartungshaltungen eine wesentliche Produktionskraft offener Ökonomien im Sinne einer Versicherungsfunktion darstellen, eine Einsicht, die folgendes, häufig zitierte Bild pointiert ausdrückt: „Motorcars are travelling faster than they otherwise would 'because' they are provided with brakes.“<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Nach *Rieger/Leibfried* (1997), S. 785.

Investitionen in das Human- und Sozialkapital einer Gesellschaft sowie eine soziale Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik können wesentlich zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Die Entwicklung vieler Industriegesellschaften zu Wohlfahrtsstaaten in den vergangenen Jahrzehnten stellte eine der wesentlichen Voraussetzungen für eine dauerhaft stabile Weltmarktintegration dar.<sup>2</sup> In der sozialwissenschaftlichen und politischen Diskussion besteht jedoch ein weitgehender Konsens darüber, daß die Globalisierungsprozesse den nationalen Wohlfahrtsstaat untergraben, ohne einen entsprechenden Ersatz zu schaffen. Die Tatsache, daß Globalisierung einerseits für ihren Erfolg eine effektive Sozialpolitik benötigt, andererseits aber den Handlungsspielraum für einzelstaatliche Sozialpolitik beeinträchtigt, wird von Vobruba<sup>3</sup> als *Globalisierungsdilemma* bezeichnet.

Zwischen Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Entwicklung besteht daher weder ein prinzipieller Widerspruch noch ein strikt linearer Zusammenhang, gibt es doch auch sozialpolitische Maßnahmen ohne unmittelbaren Beitrag zur Stärkung der Wirtschaftskraft wie etwa die Finanzierung von Behindertenwerkstätten oder die Pflege alter Menschen. Wirtschafts- und Sozialpolitik sind trotz vielfältiger Verflechtungen eigenständige Politikbereiche, die in bestimmten Fällen auch konfliktieren können. Der Zusammenhang zwischen Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Entwicklung und damit auch das Globalisierungsdilemma steht in einem unmittelbaren Bezug zu dem spannungsreichen Verhältnis von Wettbewerb und Kooperation, von dem moderne Gesellschaften geprägt sind.

Die Leistungsfähigkeit von wettbewerbsorientierten Marktsystemen ist heute unbestritten, haben sie doch eine hohe Arbeitsproduktivität, Wohlstand und Zuwachs an Freizeit für breite Bevölkerungsschichten ermöglicht und zudem beachtliche Sozialleistungen finanzierbar gemacht. Dieser Erfolg ist auf den marktwirtschaftlichen Wettbewerb zurückzuführen, der anderen Formen der Regelung und Koordinierung wirtschaftlichen Handelns offenkundig überlegen ist. Die vorherrschende neoklassische Wirtschaftstheorie erklärt die Steuerungsform des Wettbewerbs auf der Basis eines methodischen Individualismus. Das komplexe Wirtschaftsgeschehen ist nach dieser Vorstellung das Resultat rationaler Individuen, die in ihren Handlungen strikt ihr eigenes Interesse verfolgen. Das rationale und eigennutzorientierte Verhalten setzt schöpferische Initiativen frei, die, von einer „unsichtbaren Hand“ geleitet, den allgemeinen Wohlstand erhöhen.

---

<sup>2</sup> Eine umfassende Begründung für diese These geben *Rieger/Leibfried* (1997). Ein empirischer Beleg dafür wird von *Massow/Plümper* (1998) erbracht.

<sup>3</sup> Vgl. *Messner/Vobruba* (1998), S. 12 f.



Auch wenn das individuelle Leistungsstreben und der marktwirtschaftliche Wettbewerb wesentlich zum Erfolg von Marktsystemen beitragen, führen sie doch als ausschließliche Leitbilder und Steuerungsformen zu riskanten Fehlentwicklungen.<sup>4</sup> Die wirtschaftliche Leistung orientiert sich nämlich nicht direkt an Bedürfnissen, sondern allein an der kaufkräftigen Nachfrage; sie kann auch nicht einfach mit Arbeitsanstrengung gleichgesetzt werden, und in komplexen, arbeitsteiligen Produktionsprozessen ist sie nur noch schwer individuell zurechenbar. Darüber hinaus sind die Zugangsvoraussetzungen der Individuen zum Wettbewerb aufgrund der unterschiedlichen natürlichen Begabung und des sozialen Umfeldes ungleich verteilt. Der Markt kann daher nicht von sich aus eine gerechte Verteilung von Reichtum und Arbeit produzieren, geschweige denn zur Versorgung derjenigen beitragen, die wie Alte, Kranke und Behinderte nicht oder nur bedingt „marktfähig“ sind. Das Wettbewerbsprinzip bedarf daher eines ergänzenden Kooperationsprinzips mit entsprechenden Kooperationsregeln, um die „Gerechtigkeitslücke“ des Marktes zu korrigieren. Zu fragen ist in diesem Zusammenhang also, wie eine solche Kooperation zu begründen bzw. wie das Verhältnis von Wettbewerb und Kooperation auszutarieren ist.

## B. Ökonomische Begründungen der Moral

Ökonomische Moraltheorien suchen den Zugang zur Moral, indem sie vom rationalen, eigennutzorientierten Individuum einerseits und der Situation marktwirtschaftlicher Konkurrenz andererseits ausgehen. Kooperatives Handeln wird dabei allein mit dem funktionalen Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit begründet. Die von Karl Homann und seiner Schule geprägte *ökonomische Theorie der Moral*<sup>5</sup> verortet in ihrer zweistufigen Konzeption die Gerechtigkeit ausschließlich in der gesellschaftlichen Regelung des Marktgeschehens, nicht mehr im Bereich der individuellen moralischen Handlungen. Wenn die Individuen im Rahmen der vorgegebenen Regeln zweckrational und eigennutzorientiert handeln, wird das Verfolgen des Eigeninteresses durch eine entsprechende Rahmenordnung in eine moralisch erwünschte Richtung gelenkt. Die grundlegende Botschaft „Der systematische Ort der Moral in der modernen Wirtschaft ist die Rahmenordnung“ wird paradigmatisch als „die für jede zeitgemäße Wirtschaftsethik zentrale Grundthese einer Theorie der Moderne“<sup>6</sup> angesehen und die Ordnungsethik an die Stelle einer Handlungsethik gesetzt.

---

<sup>4</sup> Hengsbach (1998), S. 52 f. meint, daß das Wettbewerbs-Paradigma als dominantes gesellschaftliches Leitbild in den letzten 20 Jahren ein Konkurrenzfieber entfacht hat, das ganze Nationen in einen „Wettlauf der Besessenen“ hineingetrieben hat.

<sup>5</sup> Vgl. dazu vor allem Homann/Blome-Drees (1992).

<sup>6</sup> Homann/Pies (1994), S. 9 (Rz. 35).

Der Institutionenethik kommt in komplexen Gesellschaften in der Tat eine immer größere Bedeutung zu. Wenn aber die individuelle Ebene „moralfrei“ bleibt, stellt sich allerdings die Frage, welche Quellen der Moral es dann noch gibt, aus der die Rahmenordnung gestaltet werden soll.<sup>7</sup> Eine strikte Trennung von Handlungsethik und Ordnungsethik vernachlässigt außerdem die Tatsache, daß gerade in ausdifferenzierten Gesellschaften Systemveränderungen wesentlich aus individuellen Handlungen erwachsen können, wie etwa die zunehmende Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure verdeutlicht. Individuelles moralisches Handeln und Rahmenordnung sind nur bedingt trennbar und sollten daher in einem wechselseitigen Bedingungsverhältnis begriffen werden. Die Regeln, welche nach Homann die Rahmenordnung ausmachen, „Verfassung, Gesetze, also insbesondere das öffentliche Recht, das Privatrecht und das Strafrecht, ferner die speziellen Bereiche des Wirtschaftsrechts wie das Gesellschaftsrecht, das Arbeits- und Tarifrecht, das Wettbewerbsrecht, Mitbestimmungsregelungen und der gesamte Komplex der Unternehmensverfassungen, ferner die Haftungsregeln, schließlich bestimmte moralische und kulturelle Verhaltensstandards“<sup>8</sup>, sind überwiegend Rechtsvorschriften. Daher plädiert Rottländer dafür, diesen Ansatz „nicht als Moraltheorie, sondern als einen Beitrag zur Verhältnisbestimmung von Ökonomie und Rechtstheorie“<sup>9</sup> und damit als Institutionenökonomik aufzufassen.

Ein ähnliches Problem ergibt sich in dem Ansatz von Michael Baumann, den er unter dem Titel *Der Markt der Tugend*<sup>10</sup> vorstellt. Da das Wettbewerbsprinzip allein nicht ausreicht, um die Leistungsfähigkeit der Marktwirtschaft hervorzubringen, muß sich das rational handelnde Individuum aus Eigeninteresse eine moralische Identität erwerben. Wenn der Markt Tugenden verlangt, so die Auffassung von Baumann<sup>11</sup>, vermag die Gesellschaft die erforderliche Moral auch zu produzieren. Auch hier bleibt die Kluft zwischen der Semantik rein eigennutzorientierten Handelns und der Moralsprache bestehen. Da in beiden Ansätzen moralisches Handeln keinen Eigenwert besitzt, sondern lediglich instrumentalisiert wird, können sich Ethik und Ökonomie nicht auf gleicher Stufe begegnen und voneinander lernen. Dies ist erst möglich, wenn die Ökonomie bereit ist, „von der Ethik zu lernen, daß das moralische Handeln der Menschen einen Niederschlag in den ökonomischen Kategorien selbst finden

---

<sup>7</sup> Zur kritischen Anfrage an die ökonomische Theorie der Moral vgl. Rottländer (1996).

<sup>8</sup> Homann/Blome-Drees (1992), S. 23.

<sup>9</sup> Rottländer (1996), S. 170.

<sup>10</sup> Baumann (1996).

<sup>11</sup> Vgl. Baumann (1996), S. 365–408.

muß“, so wie „die Ethik von der Ökonomik lernen kann, den handlungskanalierenden Rahmenbedingungen eine größere Bedeutung beizumessen“.<sup>12</sup>

### C. Konsequenzen für die sozialetische Reflexion

Die Institutionenökonomik vermag einen wichtigen Beitrag für die Sozialstaatsbegründung zu leisten, indem sie darauf hinweist, die Spielräume zur sozialen Gestaltung der Wirtschaftspolitik und das Potential der Sozialpolitik zur Stärkung von Wirtschaftsstandorten systematischer auszuleuchten und aktiver zu nutzen, als dies in der Vergangenheit üblich war. Das Leitbild der „Investition in Menschen“ ist dazu zweifelsohne ein ganz zentrales Instrument. Da ein integriertes Konzept zur Lösung des Spannungsverhältnisses von wirtschaftlicher Dynamik und Sozialpolitik nicht absehbar ist und sich wichtige Bereiche der Sozialpolitik nicht durch ihre ökonomische Funktionalität, sondern letztlich nur normativ begründen lassen, sollte Sozialpolitik jedoch nicht nur aus ihren funktionalen Beiträgen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit bzw. der ökonomischen Entwicklung gerechtfertigt werden. Auch moderne ausdifferenzierte Gesellschaften benötigen zur Korrektur der Gerechtigkeitslücke des Wettbewerbes und zur Begründung kooperativen Verhaltens moralische Voraussetzungen.

Eine aussichtsreiche Vermittlung zwischen den divergierenden Interessen des Wettbewerbs und der Kooperation bietet die politische Philosophie des egalitären Liberalismus<sup>13</sup> an. In der Tradition von John Rawls geht sie vom autonomen Individuum aus, das sich jedoch zugleich der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet weiß. In Abgrenzung von einem ökonomischen Liberalismus, der durchgängig vom Menschenbild des rationalen, strikt eigennutzorientierten Individuums ausgeht, verkürzt der egalitäre Liberalismus den Menschen nicht auf einen rationalen Egoisten, sondern legt ihm auf, den spannungsvollen normativen Prinzipien der Freiheit, Gleichheit und Solidarität gleichermaßen Rechnung zu tragen und somit ein freiheitskompatibles System der sozialen Sicherung zu errichten. Ein Ausgleich zwischen diesen Grundorientierungen kann dann gelingen, wenn den Akteuren der Lohn ihrer individuellen Arbeit und Leistung zukommt, natürliche und soziale Ungleichheiten aber durch geeignete kompensatorische Maßnahmen entschärft werden. Die Gesellschaft erweist sich dann als Solidargemeinschaft, wenn sich ihre Mitglieder dazu bereit erklären, die willkürlichen, moralisch blinden Ausgangsverteilungen nach Ge-

<sup>12</sup> Rottländer (1996), S. 171.

<sup>13</sup> Zur Sozialstaatsbegründung durch den egalitären Liberalismus vgl. Kersting (1998), S. 116–125.

rechtigkeitskriterien zu korrigieren und für die notwendige Finanzierung aufzukommen.

Die Prinzipien einer gerechten Verteilung bestimmt der egalitäre Liberalismus nach der Rawlsschen Gesellschaftsvertragslehre, in der eine fiktive Verhandlungssituation zwischen den autonomen Individuen einer Gesellschaft konstruiert wird mit der Aufgabe, sich über das grundlegende Ziel der sozialen Gerechtigkeit zu verständigen.<sup>14</sup> Um ein faires Ergebnis zu erreichen, wird für die Verhandlungen, in denen alle in einer Generation lebenden Mitglieder vertreten sein müssen, ein sogenannter „Schleier des Nichtwissens“ postuliert, nach dem die Vertragspartner ihre Identität und Position innerhalb der Gesellschaft nicht kennen. Damit soll gewährleistet werden, daß nicht nur die Verfolgung des eigenen, sondern auch eines allgemeinen Interesses erreicht wird. Der egalitäre Liberalismus löst das Gerechtigkeitsproblem dadurch, daß sich die politische Gemeinschaft nicht nur als Kooperationsgemeinschaft, sondern auch als Solidargemeinschaft versteht. Diese Gemeinschaft verständigt sich in den Verhandlungen nach Kersting auf zwei Verteilungsprinzipien.<sup>15</sup> Dies ist zum einen eine besondere Verantwortung gegenüber den Armen und Benachteiligten, die nach dem Rawlsschen Unterschiedsprinzip aufgrund der ungleichen Ausgangsvoraussetzungen besteht, und zum anderen das „Prinzip einer marktunabhängigen Grundgüterversorgung“.

Ein Vorteil des egalitären Liberalismus besteht darin, daß sich seine gerechtigkeits-theoretischen Überlegungen aufgrund der universalen Geltung menschenrechtlicher Prinzipien wie Menschenwürde und sozialer Menschenrechte zumindest grundsätzlich auf den globalen Kontext übertragen lassen. Wenn auch die Ausweitung des Unterschiedsprinzips auf alle Bürger einer Weltgesellschaft derzeit wenig praktikabel erscheint, können doch gerechtigkeits-theoretische Aspekte in die zwischenstaatlichen Beziehungen aufgenommen werden. Danach besitzen diejenigen Staaten und Bevölkerungsgruppen, die von der weltwirtschaftlichen Integration profitieren, eine besondere Verantwortung gegenüber den Verlierern dieser Integrationsprozesse. Das Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit ließe sich im internationalen Kontext durch eine wirtschaftliche Weltordnungspolitik, welche den Entwicklungsländern eine faire Teilnahme am weltwirtschaftlichen Wettbewerb ermöglicht<sup>16</sup>, sowie durch eine Stärkung sozialer Menschenrechte einbringen. In den Entwicklungsländern stellt neben der Stabilisierung makroökonomischer Rahmenbedingungen (Unabhängigkeit monetärer Instanzen, staatliche Haushaltsdisziplin, Geldwertstabilität) und der institutionellen Kapitalbildung (Verwaltung, Rechtsprechung

<sup>14</sup> Rawls (1975), insbesondere S. 332–344.

<sup>15</sup> Vgl. Kersting (1998), S. 120.

<sup>16</sup> Zu den institutionellen und strukturellen Säulen einer solchen wirtschaftlichen Weltordnungspolitik vgl. Hauchler u. a. (1997), S. 165 f.

und demokratische Verfassung) vor allem die Bildung von Humankapital (Gesundheit, Erziehung, Berufsbildung) eine entscheidende Grundlage für wirtschaftliche Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit und damit die Minderung von Armut dar. Der Stärkung dieser Faktoren sollte in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit Vorrang eingeräumt werden.

Darüber hinaus ist mit dem egalitären Liberalismus auch eine generationenübergreifende Perspektive erfaßbar, insofern den verhandelnden Akteuren unter dem „Schleier des Nichtwissens“ auch nicht bekannt ist, welcher Generation sie angehören.<sup>17</sup> Dem Aspekt der intergenerationellen Gerechtigkeit kann durch das Leitbild der dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung („sustainable development“) Rechnung getragen werden, das seit der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (*UNCED*) 1992 in Rio de Janeiro von der internationalen Staatengemeinschaft als verbindlich für die Umwelt- und Entwicklungspolitik anerkannt wird.<sup>18</sup>

Das Spannungsfeld von ökonomischer und sozialer Entwicklung wird durch das Sustainability-Konzept noch um einen ökologischen Aspekt erweitert. Nach dem Leitbild der dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung dürfen diese drei gesellschaftlichen Teilziele weder voneinander abgespalten noch gegeneinander ausgespielt werden.<sup>19</sup> Bei der Umsetzung dieses Leitbildes kommt den Industrienationen aufgrund ihres hohen, nicht universalisierbaren Ressourcenverbrauchs und ihrer politisch, wirtschaftlich und sozio-kulturell dominanten Rolle eine besondere Verantwortung zu.

Der egalitäre Liberalismus erlaubt eine Begründung des Postulats der sozialen Gerechtigkeit, ohne sich auf metaphysische Voraussetzungen oder eine göttliche Instanz zu berufen, was in pluralen und zunehmend säkularisierten Gesellschaften als Vorteil anzusehen ist. Dessen ungeachtet finden sich aber auch in allen großen Weltreligionen Anknüpfungspunkte für das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit und einer umfassenden Verantwortung für alle Menschen. Diese Prinzipien in die gesellschaftliche Diskussion einzubringen, war schon immer und ist auch heute eine ureigene und wichtige Aufgabe der Religionen. Sie stellen dort, wo solche Traditionen lebendig sind und die Mitglieder der Religionsgemeinschaften sich diesen Werten verpflichtet fühlen, auch heute eine wichtige Motivationsquelle für kooperatives und solidarisches Verhalten als notwendige Ergänzung und Korrektur zum Konkurrenzprinzip dar. Auch wenn die Verständigung der Religionen auf ein Mindestmaß an universal gültigen Werten bei der Lösung sozialer Probleme nicht einfach ist und unter

<sup>17</sup> Rawls (1975), S. 319–327.

<sup>18</sup> An diesem Beispiel wird deutlich, daß sich entgegen der pessimistischen Prognose von Herrn Habisch auch in Wertfragen ein internationaler Konsens erreichen läßt.

<sup>19</sup> Zur Darstellung und ethischen Begründung des Sustainability-Konzepts vgl. Vogt (1998).

den heutigen Gegebenheiten allein nicht ausreicht, wäre es doch sicher verfehlt, dieses Potential einfach zu vernachlässigen, da die Religionen in großen Teilen der Welt auch heute faktisch immer noch einen erheblichen Einfluß besitzen.

## Literatur

- Bauermann, M.* (1996): Der Markt der Tugend. Recht und Moral in der liberalen Gesellschaft. Eine soziologische Untersuchung, Tübingen.
- Hauchler, I. et al.* (Hrsg.) (1997): Globale Trends 1998. Fakten, Analysen, Prognosen, Frankfurt a. M.
- Hengsbach, F.* (1998): Marktkonkurrenz auf der Grundlage gesellschaftlicher Kooperation, in: N. Brieskorn / J. Wallacher (Hrsg): Homo oeconomicus: Der Mensch der Zukunft?, Stuttgart u. a., S. 47–76.
- Homann, K. / Blome-Drees, F.* (1992): Wirtschafts- und Unternehmensethik, Göttingen.
- Kersting, W.* (1998): Der Markt – das Ende der Geschichte? Zur sozialphilosophischen Kritik des liberal-ökonomistischen Gesellschaftsmodells, in N. Brieskorn / J. Wallacher (Hrsg): Homo oeconomicus: Der Mensch der Zukunft?, Stuttgart u. a., S. 93–129.
- Massow, P. / Plümper, T.* (1998): Die Erkenntnisgrenze der Diskursanalyse, in: Politische Vierteljahresschrift 39, S. 590–601.
- Messner, D. / Vobruba, G.* (1998): Die sozialen Dimensionen der Globalisierung, Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität GH Duisburg (INEF), Report 28.
- Rawls, J.* (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a. M.
- Rieger, E. / Leibfried, S.* (1997): Die sozialpolitischen Grenzen der Globalisierung, in: Politische Vierteljahresschrift 38, S. 771–796.
- Rottländer, P.* (1996): Ordnungsethik statt Handlungsethik? Bemerkungen zum wirtschaftsethischen Programm der neuen Institutionenethik, in: Orientierung 60, S. 165–171.
- Vogt, M.* (1998): „Sustainable development“, in: W. Korff et al. (Hrsg.), Lexikon der Bioethik, 3, Gütersloh, S. 500–502.

## Autorenverzeichnis

- Prof. Dr. *Ulrich Druwe*, Institut für Politikwissenschaft, Johannes-Gutenberg-Universität Mainz
- Prof. Dr. *Rolf Eschenburg*, Institut für Genossenschaftswesen, Abteilung Lateinamerika, Universität Münster
- Holger Feist*, CES, Universität München
- Wolfram Feuerhake*, Institut für Steuerrecht, Universität Münster
- Dr. *Clemens Fuest*, Staatswirtschaftliches Institut, Universität München
- Prof. Dr. *Werner Glastetter*, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Wirtschaftspolitische Abteilung, Universität Bielefeld
- Prof. Dr. *André Habisch*, Professur für Christliche Gesellschaftslehre, Katholische Universität Eichstätt
- Prof. Dr. Dr. *Franz Haslinger*, Institut für Volkswirtschaftslehre, Abteilung Wachstum und Verteilung, Universität Hannover
- Prof. Dr. Dr. *Christian Kirchner*, LL.M., Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht, Humboldt-Universität zu Berlin
- Dr. *Martin Kolmar*, Institut für Gesellschafts- und Wirtschaftswissenschaften, Finanzwissenschaftliche Abteilung, Universität Bonn
- PD Dr. *Martin Leschke*, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Geld und Währung, Universität Münster
- Dr. *Christoph Lütge*, Seminar für Philosophie, Technische Universität Braunschweig
- Eric Christian Meyer*, Lehrstuhl für Volkswirtschaftstheorie, Universität Münster
- Dr. *Ingo Pies*, Institut für Verkehrswissenschaft, Universität Münster
- Dr. *Andreas Renner*, Walter Eucken Institut, Freiburg
- Dr. *Peter Schallenberg*, Kommende, Dortmund
- Prof. Dr. *Michael Schramm*, Theologische Fakultät Erfurt
- Prof. Dr. Dr. h.c. *Jochen Schumann*, Lehrstuhl für Volkswirtschaftstheorie, Universität Münster
- Dr. *Jürgen Volkert*, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen
- Dr. *Johannes Wallacher*, Institut für Gesellschaftspolitik, Hochschule für Philosophie, München
- Prof. Dr. *Joachim Wiemeyer*, Lehrstuhl für Christliche Gesellschaftslehre, Ruhr-Universität Bochum
- Prof. Dr. *Hans-Michael Wolfgang*, Institut für Steuerrecht, Universität Münster