

**Probleme der sozialen  
Sicherungssysteme im  
europäischen Integrationsprozeß**

Stefan Kokot

PfIEG-Forschungsberichte

Nr. 20

Juni 1997

Stefan Kokot ist Dipl.-Volkswirt und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung) am Fachbereich wirtschaftswissenschaften der Johann Wolfgang Goethe-Universität. Er war von Mai 1996 bis März 1997 wissenschaftlicher Mitarbeiter des von der Volkswagen-Stiftung finanzierten Forschungsprojektes „Pflegesicherung in der EG“. Der Autor bedankt sich bei der Volkswagen-Stiftung für die finanzielle Unterstützung, bei Prof. Dr. Notburga Ott und Dipl.-Vw. Rafael Gerke für die kritische Durchsicht verschiedener Fassungen dieses Beitrags, sowie bei den am 25. Oktober 1996 anwesenden Teilnehmern des Herbstseminars des Arbeitskreises „Bevölkerungsökonomie“ der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft in Bad Homburg v. d. H. für ihre anregenden Diskussionsbeiträge im Rahmen eines Vortrags einer (sehr) frühen Fassung dieses Forschungsberichtes.

## **Zusammenfassung**

Die soziale Dimension des europäischen Einigungsprozesses steht derzeit, nicht zuletzt wegen der geplanten Währungsunion im Rahmen der Europäischen Union, im Brennpunkt einer kontroversen Diskussion. Im Rahmen dieses Beitrags sollen Probleme der sozialen Sicherungssysteme erörtert werden, die sich explizit aus dem Verlauf des Integrationsprozesses ergeben könnten. Es wird zunächst ein knapper Überblick über die seit Gründung der Europäischen Gemeinschaften erfolgten Maßnahmen im Bereich der Sozialpolitik gegeben. Daran schließt sich eine Typologisierung der sozialen Sicherungssysteme in den Mitgliedstaaten an und eine zusammenfassende Darstellung der beiden grundlegenden ordnungspolitischen Konzeptionen für den europäischen Integrationsprozeß, des Wettbewerbskonzeptes einerseits und des Harmonisierungskonzeptes andererseits, an.

Während das Wettbewerbskonzept von vielen, meist eher neoliberal orientierten Ökonomen als das prinzipiell überlegenere ordnungspolitische Paradigma angesehen wird, mehren sich die kritischen Stimmen, die das Wettbewerbskonzept zwar nicht unbedingt prinzipiell ablehnen, jedoch auf Schwächen einer zu starr an der neoliberalen Interpretation des Wettbewerbskonzeptes orientierten Umsetzung hinweisen. Im Bereich der Sozialpolitik wird vor allem von Seiten der Gewerkschaften vor einem „Sozialdumping“ gewarnt. Eine weitere Ineffizienz des Wettbewerbskonzeptes, wird in der Möglichkeit eines sog. „race to the bottom“ gesehen, dem bei einer Anwendung des Subsidiaritätsprinzips drohenden, ruinösen Wettbewerb der europäischen Sozialstaaten. Die theoretische und empirische Relevanz der Thesen vom „Sozialdumping“ und des „race to the bottom“ wird diskutiert. Abschließend wird ein Ausblick auf die künftige Entwicklung gewagt und es werden Lösungskonzepte für die befürchteten Fehlentwicklungen erörtert.

### **Anschrift des Autors:**

Dipl.-Vw. Stefan Kokot  
c/o Prof. Dr. R. Hujer  
Professur für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung)  
Johann Wolfgang Goethe-Universität  
Mertonstraße 17  
D-60054 Frankfurt/Main Germany

Tel.: +49 (0)69-798 28117

Fax: +49 (0)69-798 23673

e-mail: kokot@wiwi.uni-frankfurt.de

WWW: <http://www.wiwi.uni-frankfurt.de/professoren/empwifo/>

## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis .....	1
Abbildungsverzeichnis .....	2
Tabellenverzeichnis .....	2
1 Einleitung .....	3
2 Sozialpolitik auf der Ebene der Europäischen Union .....	5
3 Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Systeme der sozialen Sicherheit in den Ländern der Europäischen Union .....	12
4 Wettbewerb der Systeme oder Harmonisierung? .....	19
4.1 Das Wettbewerbskonzept .....	19
4.1.1 Die Grundstruktur des Systemwettbewerbs .....	19
4.1.2 Implikationen für die Systeme der sozialen Sicherung .....	24
4.2 Das Harmonisierungskonzept .....	26
5 Mögliche Fehlentwicklungen im Bereich der sozialen Sicherung bei Anwendung des Wettbewerbskonzepts .....	28
5.1 Beschäftigungspolitische Implikationen des Wettbewerbskonzepts .....	29
5.1.1 Die „Sozialdumping“-These: Begründung und empirische Evidenz .....	29
5.1.2 Ein Modell des Sozialdumpings .....	37
5.2 Soziale Sicherung, Migration und das Wettbewerbskonzept .....	42
5.2.1 Einschränkungen der Finanzierungsbasis der sozialen Sicherungssysteme bei räumlicher Mobilität der Beitragszahler .....	42
5.2.2 Die „race to the bottom“-Hypothese .....	46
6 Ausblick: Konvergenz auf hohem Niveau oder „race to the bottom“? .....	54
Anhang .....	59
Literatur .....	62

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Sozialleistungen pro Kopf und Bruttoinlandsprodukt pro Kopf 1994 .....	17
Abb. 2:	Struktur des Systemwettbewerbs .....	22
Abb. 3:	Gesamtwirtschaftliche Bruttolohnkosten in der EU 1980 und 1994 .....	31
Abb. 4:	Gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität in der EU 1980 und 1994 .....	32
Abb. 5:	Vergleich der Entwicklung der Lohnstückkosten und des realen Bruttoinlandsproduktes in Deutschland und Spanien 1980-1994 .....	33
Abb. 6:	Sozialdumping .....	38
Abb. 7:	Entwicklung der Sozialleistungen pro Kopf in der Europäischen Union (EU-12) 1980-1994, Median und Quartilsabweichung .....	55

## Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Finanzierungsstruktur der Sozialleistungen 1993 .....	15
Tab. 2:	Bismarck-Modell und Beveridge-Modell des Wohlfahrtsstaates .....	16
Tab. 3:	Struktur der Arbeitskosten im Produzierenden Gewerbe 1992 .....	35
Tab. A.1:	Grunddaten zu den Mitgliedsländern der EU 1994 .....	57
Tab. A.2:	Laufende Ausgaben für Sozialleistungen nach Funktionen 1993 .....	59

## 1 Einleitung

Die soziale Dimension des europäischen Einigungsprozesses steht aufgrund der Einführung des Binnenmarktes im Jahre 1992 und der geplanten Währungsunion im Rahmen der Europäischen Union im Brennpunkt einer kontroversen Diskussion. Den prognostizierten Wohlfahrtsgewinnen durch den verstärkten Wettbewerb auf den Güter-, Kapital- und auch Arbeitsmärkten sowie durch den Wegfall von effizienzmindernden Transaktionskosten und sonstigen Handelsbarrieren steht eine weit verbreitete Unsicherheit in Bezug auf einen möglichen Verlust an sozialer und Arbeitsplatzsicherheit in der Öffentlichkeit gegenüber. Euroskeptiker und Optimisten aus den Bereichen der Wirtschaft, der Politik und nicht zuletzt der Wissenschaft diskutieren die möglichen Vor- und Nachteile, ohne daß sich bisher ein Konsens herausgebildet hätte<sup>1</sup>. Ein solcher Konsens wäre wohl nicht wirklich wünschenswert, denn schließlich tragen diese Kontroversen auch zur Sensibilisierung der öffentlichen Meinung bei, sie wecken Interesse und erhalten es am Leben, und induzieren so auch Lerneffekte auf beiden Seiten des (imaginären) Grabens zwischen den Lagern.

Im Rahmen dieses Beitrags sollen Probleme der sozialen Sicherungssysteme erörtert werden, die sich explizit aus dem sich derzeit abzeichnenden Verlauf des Integrationsprozesses ergeben könnten. M.a.W: Es wird hier nicht um diejenigen Herausforderungen gehen, mit denen sich die Mitgliedsländer der Europäischen Union nach menschlichem Ermessen auch ohne eine weitere Vertiefung und Erweiterung der Union konfrontiert sehen. Um konkret zu werden: Weder das Problem der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit, noch die künftigen, in der Hauptsache wohl demographisch bedingten, Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherungssysteme, speziell der Alterssicherungssysteme, werden im Mittelpunkt der nachfolgenden Erörterung stehen. Ob und inwiefern eine solche Trennung zwischen integrationsbedingten Problemen einerseits und sich unabhängig von der Integration stellenden Problemen andererseits überhaupt zulässig und sinnvoll sein kann, darüber läßt sich sicherlich vortrefflich streiten. Hier wird jedenfalls die Ansicht vertreten, daß zumindest eine gedankliche Trennung möglich und auch zweckmäßig ist, selbst wenn

---

<sup>1</sup> Einen differenzierten Überblick über die von Europessimisten einerseits und Eurooptimisten andererseits vertretenen Positionen hinsichtlich der Implikationen der europäischen Integration für den Sozialstaat gibt Platzer (1996).

sich die politischen Entscheidungsträger in der Realität zeitgleich mit beiden Arten von Problemen konfrontiert sehen und Lösungen finden müssen.

Der vorliegende Beitrag ist wie folgt aufgebaut: In Abschnitt 2 wird ein knapper Überblick über die seit Gründung der Europäischen Gemeinschaften im Jahre 1958 auf der europäischen Ebene erfolgten Maßnahmen im Bereich der Sozialpolitik gegeben. Daran schließt sich in Abschnitt 3 eine ebenfalls knapp gehaltene Typologisierung der sozialen Sicherungssysteme in den Mitgliedstaaten an. Diese Typologisierung baut, vor allem um einen übersichtlichen Bezugsrahmen für die spätere Diskussion zu schaffen, auf den Grundkonzeptionen der Systeme der Staatsbürgerversorgung und der Sozialversicherungssysteme des „klassischen Typs“ auf, wobei sicherlich weitergehende Differenzierungen denkbar sind und in der einschlägigen Literatur auch vorgeschlagen wurden<sup>2</sup>. In Abschnitt 4 werden dann die grundlegenden ordnungspolitischen Konzeptionen für den europäischen Integrationsprozeß im allgemeinen dargestellt, sowie deren Implikationen für den Bereich der sozialen Sicherungssysteme herausgearbeitet. In Abschnitt 5 werden schließlich anhand zweier in der einschlägigen Literatur und in der öffentlichen Diskussion über den europäischen Einigungsprozeß häufig kolportierter Thesen, mögliche zukünftige Problemfelder im Bereich der sozialen Sicherung erläutert. Die Relevanz der Thesen vom „Sozialdumping“ und des „race to the bottom“ wird, auch im Hinblick auf empirische Gesichtspunkte, ausführlich diskutiert, bevor im letzten Abschnitt ein Ausblick auf die künftige Entwicklung gewagt wird und Lösungskonzepte erörtert werden. Im Anhang findet sich ergänzendes statisches Material zur wirtschaftlichen Lage und zu den sozialen Sicherungssystemen der EU-Mitgliedsstaaten. Soweit dies möglich war, werden in diesem Beitrag Daten auf vergleichbarer Basis<sup>3</sup> für alle 15 derzeitigen Mitgliedsländer präsentiert.

---

<sup>2</sup> Für einen Überblick vgl. Schmidt (1988), S. 158-182, oder Schmid (1996), S. 45-63.

<sup>3</sup> Leider sind diese noch nicht für alle interessierenden Variablen verfügbar, so daß teilweise nur Daten für die EU-12 (also ohne Österreich, Finnland und Schweden, die erst seit dem 1.1.1995 Mitglieder in der EU sind) herangezogen werden konnten.

## 2 Sozialpolitik auf der Ebene der Europäischen Union<sup>4</sup>

Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) von 1957 haben die Vertragspartner bereits in der Präambel die Absicht bekundet „durch gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt (...)“ zu sichern sowie „den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete (...)“ zu verringern. Das Vertragswerk enthält zwar Normen, die mitunter als „Ansätze einer Sozialpolitik auf europäischer Ebene“<sup>5</sup> bezeichnet werden, die aber wohl eher als Bestandteile eines europäischen Sozialrechts zu interpretieren sind. Die Sozialpolitik selbst verfügt auf der europäischen Ebene nicht über den Status einer „gemeinsamen Politik“, wie sie bspw. für die Bereiche Landwirtschaft (Art. 3d)<sup>6</sup> und Verkehr (Art. 3e) in den Römischen Verträgen vorgesehen ist. Ein Indiz, daß sie von Anfang an eine eher untergeordnete Rolle auf der europäischen Ebene gespielt hat.

Bedeutsam für den sozialen Bereich die Art. 48-51 EWG-Vertrag sind, in denen die Grundlagen für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte innerhalb der Gemeinschaft gelegt werden. In Art. 117 wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, daß die Mitgliedstaaten „auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken“ haben und daß dadurch „auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung“ ermöglicht werden soll. In Art. 118 werden einer gemeinsamen Sozialpolitik enge Grenzen auferlegt, indem die Gemeinschaftskompetenz auf die Koordinierung der „Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsländern“ durch die Kommission beschränkt wird. Dieser Artikel hat eine eindeutig restriktive Bedeutung, auch weil die der Kommission durch Art. 118 zur Verfügung gestellten Rechtsmittel von geringerer Bedeutung sind<sup>7</sup>. Von Bedeutung ist ferner Art. 119, in dem der Grundsatz des gleichen Entgelts bei gleicher Arbeit für Männer und Frauen festgeschrieben wird<sup>8</sup>. Schließlich wird in den

---

<sup>4</sup> Eine ausführliche Darstellung der Geschichte der europäischen Sozialpolitik findet sich bei Berié (1993) und Europäisches Parlament (1991). Einen kurzen Überblick geben Schuster/Vaubel (1996) S. 173-176.

<sup>5</sup> Schuster/Vaubel (1996), S. 173.

<sup>6</sup> Soweit nicht anders angegeben, bezieht sich die Angabe von Artikeln auf den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25.3.1957 in der durch den Vertrag von Maastricht abgeänderten Fassung vom 7.2.1992 (im folgenden als EWG-Vertrag bezeichnet).

<sup>7</sup> Vgl. dazu Europäisches Parlament (1991), S. 13-14.

<sup>8</sup> Der Art. 119 begründete zunächst jedoch keine Gemeinschaftszuständigkeit, sondern fiel in den Kompetenzbereich der einzelnen Mitgliedsstaaten. Erst nach den als Leitentscheidungen geltenden

Art. 123 bis Art. 127 die Einrichtung und Tätigkeit des Europäischen Sozialfonds (ESF) geregelt.

Die Errichtung des ESF 1960 kann als erste, sozialpolitisch bedeutsame Maßnahme der Gemeinschaft angesehen werden. Ursprünglich waren die Mittel dieses Fonds für die Förderung der beruflichen Verwendbarkeit sowie der örtlichen und beruflichen Freizügigkeit der Arbeitskräfte vorgesehen. Der Sozialfonds wurde seither mehrfach reformiert und ist seit 1989 in den weiteren Rahmen der europäischen Strukturpolitik eingebettet. Ein bedeutender Teil seiner Mittel (36% im Zeitraum 1989-1993) wurde für Projekte zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit, zur Eingliederung von Jugendlichen in das Erwerbsleben, sowie zur Anpassung von Arbeitskräften an industrielle Wandlungsprozesse verwendet. Der größte Teil der Fondsmittel (1989-1993: 56%) wurde jedoch für Regionen mit wirtschaftlichem Rückstand bzw. mit rückläufiger industrieller Entwicklung eingesetzt. Der verbleibende Anteil an der gesamten Mittelausstattung des ESF, die sich im Zeitraum 1989-1993 auf 20,792 Mrd. ECU belief, diente ebenfalls regionalpolitischen Zwecken<sup>9</sup>.

Das „Sozialpolitische Aktionsprogramm“ von 1974 markiert einen Wendepunkt in der Sozialpolitik auf der europäischen Ebene. Waren die Maßnahmen bis dato eher passiver Natur, so können die im Rahmen des Aktionsprogramms vorgesehenen Initiativen als Ausdruck der Einsicht in die Notwendigkeit aktiver sozialpolitischer Begleitmaßnahmen zur Vermeidung bzw. Linderungen von negativen sozialen Auswirkungen der Verwirklichung des gemeinsamen Marktes angesehen werden. Zwar wurde die Mehrheit der Initiativen nicht verwirklicht, dennoch gingen von diesem Aktionsprogramm wichtige Impulse vor allem auf die Bereiche der Gleichbehandlung von Männern und Frauen und auf bestimmte Bereiche des Arbeitsrechtes aus<sup>10</sup>.

Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1987 stellt einen weiteren Schritt zu einer aktiveren Ausgestaltung der sozialen Dimension des Gemeinsamen Marktes dar. So wer-

---

Defrenne-Urteilen des Europäischen Gerichtshofes in den 70er Jahren und den im Anschluß an das erste sozialpolitische Aktionsprogramm von 1974 erlassenen Richtlinien zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen konnten sich die Betroffenen auch vor den innerstaatlichen Gerichten auf den Gleichheitsgrundsatz des Art. 119 berufen. Vgl. dazu Berié (1993), S. 39 sowie S. 49-54.

<sup>9</sup> Hauptsächlich zur Umstellung von Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung, sowie zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes. Vgl. dazu auch Eurostat (1995), S. 58-71 sowie Europäische Kommission (1995), S. 97-106.



den der Gemeinschaft durch die EEA neue sozialpolitische Zuständigkeiten gemäß Art. 118a (Verbesserung der Arbeitsumwelt, Mindestvorschriften), 118b (Dialog zwischen den Sozialpartnern) sowie 130a bis 130e (Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt) ausdrücklich zugewiesen<sup>11</sup>. Die wohl wichtigste Neuerung durch die EEA stellt jedoch die Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip bei der Verabschiedung von Richtlinien durch den Ministerrat im Rahmen des neuen Art. 100a dar. Dieser sieht in Abs. 1 für Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die zur Errichtung oder zum Funktionieren des Binnenmarktes notwendig sind, generell qualifizierte Mehrheitsentscheidungen<sup>12</sup> vor; der Geltungsbereich wird aber in den folgenden Absätzen wieder eingeschränkt<sup>13</sup>.

Zur Umsetzung der sozialpolitischen Ziele wurde auf der Sitzung des Europäischen Rates 1989 von allen Mitgliedsländern, mit Ausnahme Großbritanniens, eine „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“<sup>14</sup> verabschiedet. Anders als es der populäre Titel des Dokumentes „Sozialcharta“ suggeriert, stellt diese Charta lediglich eine Absichtserklärung dar und besitzt keinerlei rechtliche Verbindlichkeit. Mit der Verabschiedung der Sozialcharta wurde dennoch die Hoffnung verbunden, sie könnte zu einer Richtschnur für die weitere Entwicklung des Arbeits- und Sozialrechts in der Gemeinschaft werden.

---

<sup>10</sup> Vgl. dazu Berié (1990), S. 48 und Europäisches Parlament (1991), S. 20-22 sowie 50-53.

<sup>11</sup> Dem Rat wird durch den neuen Art. 118a Absatz 1 die Befugnis zur Verabschiedung von Richtlinien erteilt, um die „Verbesserung der (...) Arbeitsumwelt zu fördern“ und die „Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer“ zu schützen. Interessant daran ist, daß in diesem Artikel von einer „Harmonisierung der (...) bestehenden Bedingungen bei gleichzeitigem Fortschritt“ die Rede ist. Allerdings werden die Möglichkeiten zur Harmonisierung in Form von Mindestvorschriften durch eine Reihe von Klauseln in folgenden Absätzen eingeschränkt.

<sup>12</sup> Zu einer *qualifizierten Mehrheit* bedarf es 62 der insgesamt 87 Stimmen im Rat. Die qualifizierte Mehrheit soll im Zuge des Maastricht II Vertrages als generelle Abstimmungsregel, gegebenenfalls ergänzt durch eine „besonders qualifizierte“ Mehrheitsentscheidung, die rund 80% der Stimmen im Rat verlangen würde, eingeführt werden, um die EU auch bei steigender Mitgliederzahl entscheidungsfähig zu halten.

<sup>13</sup> Die Einschränkungen beziehen sich vor allem in Abs. 2 auf die sozialpolitisch bedeutsamen Bereiche der „Bestimmungen über die Freizügigkeit“ und „die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer“. Vor dem Hintergrund einer bislang eher restriktiven Auslegung seitens des Rates, wird daher auch die Streichung dieses Absatzes gefordert. Vgl. Europäisches Parlament (1991), S. 29-31 und S. 64-65.

<sup>14</sup> Vgl. Europäische Kommission (1990a).

Zur Umsetzung der Sozialcharta wurde gleichzeitig ein „Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte“<sup>15</sup> vorgelegt. Das ursprüngliche Ziel, diese Maßnahmen bis zum Start des Binnenmarktes am 1. Januar 1993 in allen Unterzeichnerstaaten umzusetzen, wurde jedoch nicht erreicht. Tatsächlich wurden von den insgesamt 21 vorgeschlagenen Richtlinien vom Ministerrat bis 1995 lediglich 17 in Richtlinien umgesetzt<sup>16</sup>. Diese Richtlinien sind inhaltlich vor allem im Bereich des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz und des Arbeitsrechtes angesiedelt.

Durch den Vertrag von Maastricht werden die sozialpolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft erneut ausgeweitet. Ursprünglich war vorgesehen, diese Kompetenzerweiterung direkt in den Vertragstext aufzunehmen. Aufgrund der kompromißlosen Ablehnung seitens der britischen Delegation wurde dann ein Abkommen über die Sozialpolitik (ASP)<sup>17</sup> beigefügt, das für das Vereinigte Königreich bislang nicht gilt.<sup>18</sup>

Durch das ASP wird der Kern des im Rahmen der sozialpolitischen Kompetenzen der Kommission zum Einsatz kommenden Aktionsinstrumentariums festgelegt. Neben den vorgesehenen Rechtsmitteln sind im ASP auch die Entscheidungsverfahren für sozialpolitische Maßnahmen auf der EU-Ebene konkretisiert. Nach Art. 2, Abs. 1 ASP können vom Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit gemäß Art. 2 Abs. 2 ASP auf Vorschlag der Kommission und unter Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Europäischen Parlaments gemäß des in Art. 189c EWG-Vertrag festgelegten Verfahrens in den Bereichen

- „Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer,
- Arbeitsbedingungen,
- Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer,

---

<sup>15</sup> Vgl. Europäische Kommission (1990b).

<sup>16</sup> Vgl. Schuster/Vaubel (1996), S. 175. Das sozialpolitische Aktionsprogramm enthält insgesamt 47 Initiativen, wobei neben den erwähnten Richtlinienvorschlägen auch Vorschläge für eine Reihe von weiteren Maßnahmen enthalten sind, die größtenteils nicht unmittelbar in verbindliche EU-Normen umgesetzt werden sollen. Für einen Überblick vgl. Europäische Kommission (1990b), S. 58-59.

<sup>17</sup> Der genaue Titel lautet „Abkommen zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland über die Sozialpolitik“ und ist Bestandteil der Protokolle zum Vertrag über die Europäische Union.

- Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz,
- berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen unbeschadet des Artikels 127“ EWG- Vertrag

Richtlinien über Mindestvorschriften beschlossen werden. Nach Art. 2 Absatz 3 ASP gilt hingegen für die Beschlüsse des Ministerrates im Rahmen des oben beschriebenen Verfahrens in den Bereichen

- „soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer,
- Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages,
- Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung (...),
- Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten,
- finanzielle Beiträge zur Förderung der Beschäftigung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen, und zwar unbeschadet der Bestimmungen über den Sozialfonds“

weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip.

Daneben sind in Art. 3 ASP Regelungen zur Förderung des Dialogs der Sozialpartner untereinander und zur Anhörung der Sozialpartner<sup>19</sup> auf der Gemeinschaftsebene enthalten, sowie die Bedingungen für vertragliche Beziehungen mit rechtlich bindender Wirkung für alle Unterzeichnerstaaten des ASP auf der Grundlage von Vereinbarungen der Sozialpartner untereinander in Art. 4 ASP festgelegt. In Art. 6 ASP wird ferner der Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen festgelegt, während in den Art. 5 und 7 ASP der Kommission als Aufgaben die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten sowie die Erstellung von jährlichen Berichten und unregelmäßig

---

<sup>18</sup> Zum Verlauf der Verhandlungen und zur juristischen Konstruktion des britischen „opting out“ vgl. Schulz (1992). Die am 1. Mai 1997 neu gewählte Labour Regierung unter Tony Blair hat inzwischen angekündigt, daß sie das Abkommen über die Sozialpolitik zu unterzeichnen gedenkt.

<sup>19</sup> Mit dem Terminus „Anhörung“ ist gemeint, daß die Interessensverbände der Arbeitgeber und die Gewerkschaften zur Stellungnahme im Vorfeld von sozialpolitisch relevanten Beschlüssen der Kommission aufgefordert werden sollen.

erscheinenden Sonderberichten über die Verwirklichung der in Art. 1 ASP genannten Ziele<sup>20</sup> zugewiesen wird.

In jüngster Zeit wurde von der Kommission ein neues Weißbuch<sup>21</sup> zur Sozialpolitik veröffentlicht. Bereits in den beiden einleitenden Passagen des Weißbuchs wird deutlich, daß die Kommission auf der oben angesprochenen aktiven Politik im sozialen Bereich beharrt und dementsprechend ihre Prioritäten setzt. Priorität besitzt dabei die Erhaltung und Schaffung von neuen Arbeitsplätzen, wobei explizit an die im 1993 verabschiedeten Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung unterbreiteten Vorschläge angeknüpft wird<sup>22</sup>. Obwohl gerade im Bereich der Beschäftigungspolitik eine aktive Arbeitsmarktpolitik gefordert wird, betont die Kommission, daß es nicht darum gehen solle, „die Kompetenzen der nationalen, regionalen und lokalen Stellen an sich zu ziehen“<sup>23</sup>. Vielmehr steckt das vorliegende Weißbuch einen Rahmen ab, innerhalb dessen sich die EU bewegen kann, um den künftigen Herausforderungen im Bereich der Sozialpolitik gerecht zu werden, wobei die Existenz gemeinsamer Wertvorstellungen über das europäische Gesellschaftsmodell konstatiert wird, zu dessen Bausteinen Grundwerte wie Demokratie und Persönlichkeitsrechte, Tariffreiheit und Marktwirtschaft, Chancengleichheit für alle, sowie soziale Sicherheit und Solidarität zählen.

Hinsichtlich der künftigen Leitsätze und Ziele wird zunächst auf das *Subsidiaritätsprinzip* verwiesen, welches in Art. 3b des EWG-Vertrages verankert ist. Dabei wird betont, daß der bisherige Schwerpunkt gesellschaftlicher Solidarität in der durch staatliche Umverteilung erzielten Einkommenssicherung lag. Diese „passive Solidarität“ soll durch eine „bessere Verteilung der Chancen“ ergänzt bzw. ersetzt werden. In Zukunft soll wohl den Anreizstrukturen für eine Wiedereingliederung von Sozialleistungsempfängern in das Erwerbsleben verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt werden soll („aktiver Ansatz“). Dem entsprechend wird auch in Bezug auf die gegenwärtigen Finanzierungsprobleme der so-

---

<sup>20</sup> Als Ziele sind in Art. 1 ASP genannt: Förderung der Beschäftigung, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, Förderung des sozialen Dialogs, Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen. Es handelt sich hierbei im wesentlichen um die gleichen Ziele, die in den Art. 2, Art. 117 und Art. 118b des EWG-Vertrages aufgeführt sind.

<sup>21</sup> Vgl. Europäische Kommission (1994).

<sup>22</sup> Vgl. dazu auch Franz/Profit (1994).

<sup>23</sup> Europäische Kommission (1994), S. 7.

zialen Sicherungssysteme und auf den weiteren sozialen Fortschritt einem Abbau der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit Priorität beigemessen.

Einen zweiten Eckpfeiler für die künftigen Maßnahmen stellt die Erhaltung der Vielfalt der europäischen Gesellschaften, speziell im Hinblick auf die sozialen Sicherungssysteme, dar. Daher strebt „die Union keine totale Harmonisierung der Sozialpolitik“ an, sondern verfolgt eine Politik der „Konvergenz der Ziele und Maßnahmen über einen bestimmten Zeitraum durch Festlegung gemeinsamer Zielsetzungen“. Diese Festlegung von gemeinsamen Zielen soll den Mitgliedsstaaten als „Orientierungshilfe bei der Modifizierung ihrer jeweiligen Systeme“ dienen. Damit einher geht die im ASP vorgesehene Festlegung von, an der wirtschaftlichen Stärke der einzelnen Mitgliedsstaaten orientierten, Mindestvorschriften. Die Festlegung von Mindestvorschriften wird als Notwendigkeit, im Hinblick auf die Gefahr „eines niedrigen sozialen Standards als Instrument unlauteren Wettbewerbs“ bezeichnet und sie wird in diesem Kontext auch als „Schutz gegen Sozialdumping zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit“ genannt.<sup>24</sup>

Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang auf zwei gegensätzliche Standpunkte und stellt fest, daß „in dieser Frage kein erkennbarer Konsens besteht“<sup>25</sup>. Der eine Standpunkt betont die Kosten hoher Standards, die einen negativen Einfluß auf die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen habe, der zweite Standpunkt hingegen hebt die Produktivität als „Schlüssel zur Wettbewerbsfähigkeit“ hervor, die durch ein hohes Schutzniveau positiv beeinflußt werde.

Trotz des fehlenden Konsenses hat sich eine Reihe von Mitgliedsstaaten zusammengefunden, die auf der Basis legislativ verbindlicher und durchsetzbarer Mindestvorschriften den sozialen Fortschritt vorantreiben wollen<sup>26</sup>, insbesondere in den Bereichen

- „individueller Kündigungsschutz;
- Schutz der Privatsphäre der Arbeitnehmer (...);

---

<sup>24</sup> Vgl. Europäische Kommission (1994), S. 13 und S. 51-53. Neben den im ASP vorgesehenen Verfahren bei der Festlegung von sozialpolitischen Mindestvorschriften, ist im EWG-Vertrag auch in den Bereichen Arbeitsschutz (Art. 118a), Verbraucherschutz (Art. 129a) sowie Umweltschutz (Art.130s, 130t) die Möglichkeit zum Erlaß von EU-weiten Mindestvorschriften vorgesehen.

<sup>25</sup> Europäische Kommission (1994), S. 36.

<sup>26</sup> Gemeint sind hier die Unterzeichnerstaaten der Sozialcharta und des ASP, also die EU-12 ohne das Vereinigte Königreich. Die am 1. Januar 1995 beigetretenen Mitglieder Österreich, Finnland und Schweden haben die Sozialcharta und das ASP ebenfalls ratifiziert.

- Gleichbehandlung bei Teilzeitarbeit und befristeten Arbeitsverhältnissen (...);
- Schutz von Arbeitnehmern, die für ihre Rechte eintreten oder die Übernahme unzulässiger Arbeiten ablehnen, vor Diskriminierung;
- Recht auf Lohnfortzahlung an staatlichen Feiertagen und im Krankheitsfall;
- Recht der Arbeitnehmer auf Anhörung bei betriebsinternen Fragen, die sie persönlich betreffen“.<sup>27</sup>

Im Bereich des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz sind weitere Maßnahmen geplant. Alles in allem geht es hier vor allem um arbeitsrechtliche Regulierungen, die auf der Basis des Art. 118a des EWG-Vertrages und auf der Basis von Art. 2, Abs. 2 des ASP zu einheitlichen und rechtlich verbindlichen Mindestvorschriften gemacht werden sollen. Zudem wurde ein „mittelfristiges sozialpolitisches Aktionsprogramm“<sup>28</sup> verabschiedet, welches eine Reihe von neuen Initiativen enthält.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß der Gestaltungsschwerpunkt für den Bereich der Sozialpolitik, insbesondere für die Systeme der sozialen Sicherung, nach dem Willen der EU-Mitgliedsländer wohl auf absehbare Zeit auf der nationalstaatlichen Ebene verbleiben soll. Die von der Kommission betriebenen Maßnahmen in diesem Bereich sollen hauptsächlich dazu dienen, Diskriminierungen durch eine Koordinierung der nationalen Politiken zu vermeiden sowie eine Unterschreitung von Mindestschutzniveaus zu verhindern. Ob diese Politik den in Abschnitt 5 dieses Beitrags erörterten Herausforderungen im Rahmen des europäischen Einigungsprozesses gewachsen ist, soll in Abschnitt 6 erörtert werden. Zunächst sollen hier jedoch einige grundlegende Merkmale der europäischen Sozialstaaten dargestellt werden.

### **3 Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Systeme der sozialen Sicherheit in den Ländern der Europäischen Union**

Die gegenwärtigen Unterschiede in der Ausgestaltung der Systeme der sozialen Sicherung auf nationaler Ebene lassen sich vor allem auf die Unterschiede in der Grundkonzeption und in der von Land zu Land unterschiedlichen historischen Entwicklung (die sich auch in regional unterschiedlichen Präferenzen sowohl bezüglich der Reichweite der

---

<sup>27</sup> Europäische Kommission (1994), S. 36.

sozialen Sicherungssysteme<sup>29</sup>, als auch bezüglich Art und des Niveaus der Leistungen niederschlagen kann) zurückführen.

Zunächst zu den Grundkonzeptionen: Hier lassen sich innerhalb der EU zumindest zwei grundlegende ordnungspolitische Konzeptionen der Sozialpolitik vorfinden:<sup>30</sup>

1. *Systeme der Staatsbürgerversorgung*: In diesem Systemtyp ist das Sozialstaatsprinzip<sup>31</sup> am stärksten ausgeprägt. Ökonomische und soziale Sicherheit sollen hier im Ideal unabhängig von ökonomischen bzw. berufsgruppenspezifischen Merkmalen (Erwerbsstatus) gewährt werden und zielen vorrangig auf Armutsvermeidung ab. In organisatorischer Hinsicht gilt das Prinzip der Einheitsversicherung. Die Sozialleistungen wirken in idealtypischer Weise im Vergleich zum „klassischen“ Systemtypen stärker umverteilend<sup>32</sup>, wobei die Finanzierung der Leistungen zu einem erheblichen Teil direkt aus Steuermitteln erfolgt. Zudem spielen staatlich organisierte Sozialdienstleistungen (z.B. die staatlichen Gesundheitsdienste in Großbritannien) eine große Rolle. Vorzufinden ist dieser Typ vor allem in den skandinavischen Ländern (Schweden, Norwegen, Finnland und Dänemark) und in Großbritannien.
2. *Systeme der Sozialversicherung des „klassischen Typs“*: Man kann in Abgrenzung zum Staatsbürgermodell hier von einem Arbeitnehmer- oder Erwerbersonenorientierten-Sozialstaat reden, da sich der in den Sozialversicherungsschutz einbezogene

<sup>28</sup> Vgl. European Commission (1995).

<sup>29</sup> Der Begriff *Reichweite der sozialen Sicherungssysteme* bezieht sich sowohl auf den zur Finanzierung herangezogenen Personenkreis als auch auf den Kreis der Leistungsempfänger.

<sup>30</sup> Vgl. dazu im weiteren Schulte (1991), S. 550; Schmidt (1988), S. 158-161. Die beiden Autoren unterscheiden zudem noch einen dritten Modelltyp, die sog. „selektiven Sicherungssysteme“. Da dieser Typ in der Realität vor allem in nicht EU-Ländern vorzufinden ist (z.B. in Kanada, Australien, Neuseeland), wird hier auf eine explizite Charakterisierung verzichtet. Zum sozialen Sicherungssystem der Schweiz, welches auch zu diesem Modelltyp gezählt werden darf, vgl. Hühner (1995), S. 7-16.

<sup>31</sup> Das *Sozialstaatsprinzip* ermächtigt und verpflichtet den Staat im Rahmen der rechtlichen und wirtschaftlichen Möglichkeiten über die formale Grundrechtsgewährleistung hinaus, in einem politisch zu bestimmenden Umfang auch die materiellen Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Grundrechte seiner Bürger (Freiheit, Entfaltung der Persönlichkeit, Freiheit der Berufswahl, Gleichberechtigung und Chancengleichheit) zu schaffen. In der BRD ist das Sozialstaatsprinzip in den Art. 20 und 28 GG festgeschrieben. Vgl. Lampert (1996), S. 15-16.

<sup>32</sup> Gemeint sind hiermit in erster Linie die intertemporalen Verteilungseffekte bezogen auf den einzelnen Versicherten sowie die Umverteilungseffekte zwischen den Versichertenhaushalten. Ob sich diese relativ stärkeren Umverteilungswirkungen, die aufgrund der idealtypischen Konzeption vermutet werden dürfen, auch im Vergleich der real existierenden Systeme einstellen, ist eine empirisch sehr schwierig zu beantwortende Frage, der im Rahmen dieses Beitrags nicht weiter nachgegangen wird.

Personenkreis hauptsächlich aus der Gruppe der abhängig Beschäftigten und ihrer Familienangehörigen zusammensetzt. In organisatorischer Hinsicht sind die Sparten der Sozialversicherung in nach Risikoart (Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit) und nach Berufsgruppenzugehörigkeit (Arbeiter, Angestellte, Beamte etc.) differenzierten Versicherungen unterteilt. Im Gegensatz zu dem eher bedarfsorientiert ausgerichteten Konzept des Staatsbürgermodells, sind die Sozialleistungen hier primär am Ziel der sozio-ökonomischen Stattsicherung des einzelnen Versicherten ausgerichtet. Die Beiträge und Leistungen sind in der Hauptsache nach dem Arbeitseinkommen gestaffelt, so daß dadurch der auf dem Arbeitsmarkt erzielte relative Status im Bereich der sozialen Sicherung reproduziert wird. Die Umverteilungswirkung dürfte folglich, zumindest im Bereich der Lohnersatzleistungen, niedriger als beim ersten Systemtyp sein. Bei der Finanzierung lassen sich wiederum zwei unterschiedliche Typen unterscheiden: Zum einen der „Dreierbund“, bei dem an der Festlegung der Modalitäten die Arbeitnehmer, die Arbeitgeber und der Staat beteiligt sind (vorzufinden in Deutschland und in Österreich), zum anderen den Typ des „Zweierbundes“, bei dem die Arbeitgeber und der Staat involviert sind (Italien, Frankreich). Geldleistungen in Form von Einkommenstransfers spielen beim klassischen Typ eine wesentlich größere Rolle als staatlich organisierte Dienstleistungen. Der Staat tritt hier hauptsächlich als Verteiler von monetären Transfers auf, weniger als Produzent von sozialen Diensten<sup>33</sup>.

Tabelle 1 zeigt die in der EU bestehenden Unterschiede bei der Finanzierung der Sozialleistungen. Man sieht, daß in Ländern, deren Sicherungssysteme typischerweise zu den „klassischen“ Typen gerechnet werden, die Beitragsfinanzierung den größten Teil ausmacht. Diesen Ländern, zu denen Frankreich mit 77,9%, Deutschland mit 69,3%, und Italien mit 66,3% gezählt werden, steht eine Gruppe gegenüber, die sich durch einen relativ hohen Finanzierungsanteil aus öffentlichen Mitteln, in der Hauptsache wohl allge-

---

<sup>33</sup> Dies zeigt sich auch bei der Ausgestaltung der Pflegesicherung. In der BRD sollen hier in erster Linie die familiären Netzwerke als Pflegedienstleister herangezogen werden. Die Förderung der familiär-häuslichen Pflegearrangements ist erklärtermaßen ein Hauptziel des 1994 in Kraft getretenen Pflegeversicherungsgesetzes [vgl. Mager (1997)]. Im Großbritannien hingegen werden schwerpunktmäßig staatliche (und private) Pflegedienste gefördert [Fieber (1997)].



meine Steuereinnahmen, auszeichnet. In diese Gruppe werden typischerweise Dänemark mit 81,2%, Großbritannien mit immerhin 43,9%<sup>34</sup> und Irland mit 60,7% eingeordnet.

**Tab. 1: Finanzierungsstruktur der Sozialleistungen 1993**

Land	Sozialbeiträge		Zuweisungen aus öffentlichen Mitteln	Sonstige Einnahmen
	von			
	Arbeitgebern	Versicherten		
Deutschland	38,4	30,9	27,4	3,3
Belgien	41,5	27,4	21,0	10,1
Dänemark	6,8	5,1	81,2	6,9
Frankreich	49,8	28,1	19,6	2,5
Griechenland	46,8	27,7	17,6	7,9
Irland	23,2	15,2	60,7	0,9
Italien	49,2	17,1	30,1	3,7
Luxemburg	30,1	21,6	41,0	7,3
Niederlande	20,2	42,2	21,9	15,8
Portugal	40,3	13,7	37,2	8,8
Spanien	52,4	16,5	28,9	2,2
Vereinigtes Königreich	26,1	15,6	43,9	14,4
<b>EU-12</b>	<b>39,4</b>	<b>24,3</b>	<b>30,1</b>	<b>6,2</b>

Anteile an der Gesamtfinanzierung der Sozialleistungen des jeweiligen Landes.

Quelle: Statistisches Bundesamt (1996a), S. 136 (Tab. 13.1); eigene Berechnungen.

Tabelle 2 bietet zusammenfassend eine Gegenüberstellung der grundlegenden Charakteristika der beiden Systemtypen, die in der Literatur auch häufig unter dem Signet *Fürsorgemodell* (Beveridge-Modell) bzw. *Versicherungsmodell* (Bismarck-Modell) zu finden sind.

<sup>34</sup> Zählt man die sonstigen Einnahmen hinzu, zu denen in der Hauptsache Zinsen, Mieten und Regreßnahmen gegen Dritte zählen, kommt man für Großbritannien auf einen Anteil von 58,3% an den Ausgaben, die nicht durch Beiträge finanziert werden.

**Tab. 2: Bismarck-Modell und Beveridge-Modell des Wohlfahrtsstaates**

	Versicherungsmodell (Bismarck- Modell)	Fürsorgemodell (Beveridge- Modell)
Gesicherte Personen	Gruppe der versicherten Arbeitnehmer (Erwerbstätige)	die gesamte Bevölkerung
Finanzierung	Beiträge nach Löhnen/Gehältern (Erwerbseinkommen)	Staatsbudget (Steuern)
Geldleistungen	Bemessung auf der Grundlage der ausgefallenen Löhne/Gehälter (Erwerbseinkommen)	einheitliche Pauschalleistungen
Sachleistungen	Sachleistungen der Versicherung oder im Wege der Kostenerstattung	kostenlos (Bereitstellung durch staatlichen Gesundheitsdienst)
Verwaltung	z. T. privat, häufig paritätisch (Arbeitgeber/Arbeitnehmer)	öffentlich

Quelle: Schulte (1991), S. 550; eigene Ergänzung.

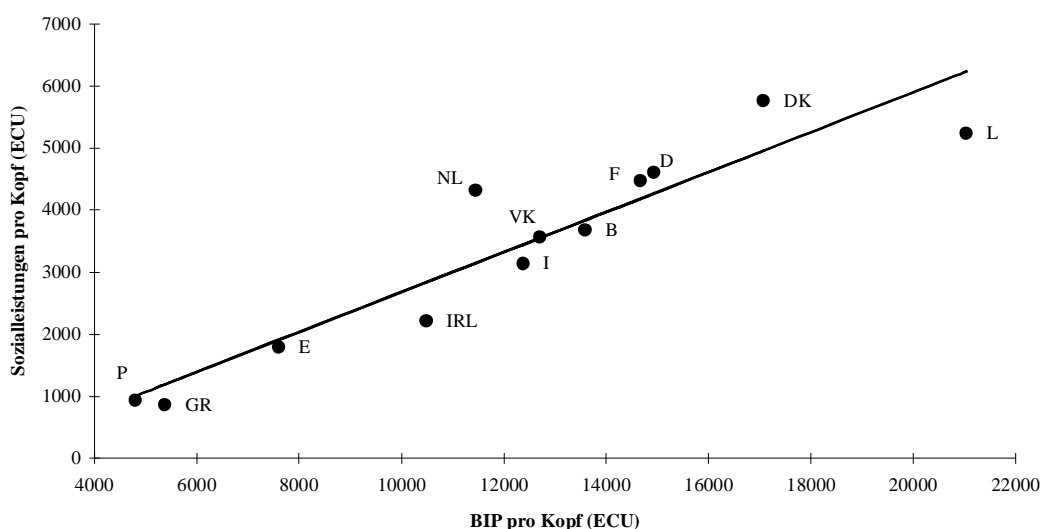
In der Realität treten diese Modelltypen nicht in Reinform auf, sondern in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen. Besonders stark ausgeprägt ist das Nebeneinander von verschiedenen Systemelementen in Irland, Belgien und den Niederlanden. In diesen Ländern haben etwa die Rentenversicherungen den Charakter umfassender Volksversicherungen, während andere Sozialversicherungszweige den Mitgliederkreis aufgrund von Einkommensgrenzen oder anderer Kriterien eingrenzen. Zudem läßt sich hier auch eine mehr oder minder stark ausgeprägte Ergänzung der staatlichen Systeme durch private oder „gemischte“ (d.h. öffentlich-private) Systemelemente beobachten.

Es ist darauf hinzuweisen, daß sich trotz der in den verschiedenartigen Organisationskonzepten angelegten Unterschiede eine gewisse Annäherung zwischen den Systemen nicht leugnen läßt. Dies ergibt sich zum Teil durch die in vielen Ländern vorgenommene Ausweitung des Leistungsumfanges und des einbezogenen Personenkreises. Zudem gibt es gewisse Übereinstimmungen bei den Zielsetzungen, die mehr oder weniger allen real existierenden Systemtypen zugrunde liegen: Sicherung eines Mindesteinkommens für alle Bürger sowie Gewährleistung eines Einkommens für Arbeitnehmer, welches auch in Zeiten, in denen keiner Erwerbstätigkeit nachgegangen wird bzw. werden kann (wegen Krankheit, Mutterschaft, Arbeitslosigkeit oder im Alter) einen Lebensstandard ermög-

licht, der sich an der individuellen Position in der Einkommenshierarchie vor der Erwerbstätigkeit orientiert<sup>35</sup>.

Stärker noch als die in den Grundkonzeptionen angelegten Unterschiede in den sozialen Sicherungssystemen dürfte sich jedoch der Stand der wirtschaftlichen Entwicklung innerhalb der EU bemerkbar machen, wie bei einem Vergleich der Ausgaben für die soziale Sicherung deutlich wird.

**Abb. 1: Sozialleistungen pro Kopf und Bruttoinlandsprodukt pro Kopf 1994**



Angaben in ECU in Preisen von 1985.

Quelle: Eurostat (1996a), S. 21 (Tabelle B.3.); S.104-106 (Tabellen D.1. - D.3.); S. 109 (Tabelle D.6.); eigene Berechnungen.

Wie Abbildung 1 zeigt, besteht eine streng positive Korrelation zwischen den (jeweils als pro-Kopf-Größe gemessenen) Sozialleistungen (*SL*) und dem Bruttoinlandsprodukt (*BIP*) als Indikator für den erreichten Entwicklungsstand des jeweiligen Landes. Eine Regression der Sozialleistungen auf das BIP ergab die folgenden Koeffizienten (t-Werte in Klammern):

<sup>35</sup> Vgl. Chassard/Quintin (1992), S. 104-107. Allerdings ist es fraglich, inwiefern diese Zielsetzungen tatsächlich in allen Mitgliedstaaten umgesetzt worden sind. Gegenbeispiele im Bereiche der Mindestsicherungssysteme werden von Leibfried (1992, 1994) genannt. Insbesondere die Mindestsicherungssysteme der südlichen EU-Länder sind offenbar nicht vollständig in Bezug auf den einbezogenen Personenkreis, weshalb diese auch von Leibfried als rudimentäre (bzw. „latin rim-“) Systeme bezeichnet werden. Vgl. dazu auch: Wagner (1993), S. 189-195.

$$SL = -535,34 + 0,32 BIP$$

(-1,04)      (8,09)

$$(R^2 = 0,87; \bar{R}^2 = 0,85; F = 65,34)$$

Gemäß dieser Regression implizierte im Jahre 1994 eine Differenz von 100 ECU im Pro-Kopf Einkommen zwischen zwei Mitgliedsländern eine Differenz bei den Sozialleistungen pro Kopf in Höhe von 32 ECU. Die angegebenen Teststatistiken deuten auf einen statistisch signifikanten Zusammenhang hin.

Eine mögliche Erklärung für diesen Sachverhalt könnte darin liegen, daß erst im Zuge der fortschreitenden wirtschaftlichen Entwicklung einer Volkswirtschaft die Notwendigkeit eines höheren Umfangs an sozialer Sicherung entsteht, da der Zusammenhalt der traditionellen Solidargemeinschaften (Familie, Nachbarschaft etc.) durch die im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung ansteigende Erwerbsbeteiligung und die resultierende höhere regionale und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte geschwächt wird.

Der wirtschaftliche Entwicklungsprozeß ist zudem mit Anpassungslasten verbunden, die sich auf der Ebene der einzelnen Arbeitskraft aus der Entwertung von Humankapital, dem Risiko der Arbeitslosigkeit und den Kosten der räumlichen und beruflichen Mobilität ergeben können. Aus der Existenz dieser Anpassungslasten lassen sich dann bestimmte Aufgaben für eine staatliche Sozialpolitik ableiten, wie etwa die Sicherung einer als gerecht empfundenen Verteilung dieser Lasten in der Gesellschaft sowie die Verringerung der individuellen Anpassungslasten.<sup>36</sup> An die Stelle der traditionellen Solidargemeinschaften tritt dann verstärkt die Versichertengemeinschaft der staatlich initiierten Systeme der sozialen Sicherung, wobei der Bedarf an sozialer Sicherung an das Ausmaß der Mobilität gekoppelt ist; das Ausmaß der Mobilität wiederum hängt vom bereits erreichten Wohlstandsniveau der betreffenden Volkswirtschaft ab. Folgt man dieser Interpretation, dann stellt die Herausbildung von sozialen Sicherungssystemen zur Linderung dieser Risiken mithin eine Voraussetzung für die langfristig positive wirtschaftliche Entwicklung dar<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Vgl. Lampert (1996), S. 14-15.

<sup>37</sup> Es gibt interessanterweise in der Literatur zur sog. „neuen“ Wachstumstheorie eine Reihe von Untersuchungen, die Entwicklungsunterschiede auf Unterschiede in dem Ausmaß der Einkommensungleichheit und auf den Einfluß von politischen Institutionen zurückführen. Wie sich empirisch zeigt, führt eine stärkere Einkommensungleichheit im internationalen Vergleich zu niedrigeren Wachstumsraten des Sozialproduktes. Für einen Überblick vgl. Persson/Tabellini (1992, 1994) oder Verdier

## 4 Wettbewerb der Systeme oder Harmonisierung?

In Bezug auf die grundsätzliche ordnungspolitische Strategie für den europäischen Integrationsprozeß lassen sich zwei, im Prinzip gegensätzliche, Standpunkte vertreten. Eine weitverbreitete These behauptet, daß die ökonomische Integration am besten auf dem Wege eines Wettbewerbs zwischen den nationalen institutionellen Regelungen vorangetrieben werden könne. Die jeweilige Begründung für die Vorteilhaftigkeit dieser Strategie kann explizit auf der Basis theoretischer Erwägungen erfolgen oder aber, wie es speziell unter Sozialpolitikern und Juristen verbreitet zu sein scheint<sup>38</sup>, vornehmlich auf Praktikabilitätsargumenten beruhen.

Die Gegenthese beruht auf der Befürchtung, daß ein solcher „Wettbewerb der Systeme“ zu unerwünschten Ergebnissen in vielen Bereichen führen wird. Einer dieser Bereiche betrifft eine der Kernfunktionen der modernen Sozialstaaten: die Umverteilung von Einkommen. Insofern als die sozialen Sicherungssysteme eine Umverteilungsfunktion erfüllen, sind auch sie negativ betroffen. Hier stößt man wiederum auf eine recht heterogene Gruppe an Argumenten und Lösungskonzepten. Der Vorschlag, unterschiedliche nationale Regelungen generell anzugleichen, bevor man einen gemeinsamen Binnenmarkt schafft (ex-ante Harmonisierung), spielte vor allem in der Frühzeit des europäischen Einigungsprozesses eine Rolle. In jüngster Zeit werden den befürchteten Problemen entsprechend differenzierte Maßnahmen vorgeschlagen. Diese werden im Anschluß an die Darstellung der Grundkonzeptionen „Wettbewerb“ vs. „Harmonisierung“ diskutiert.

### 4.1 Das Wettbewerbskonzept

#### 4.1.1 Die Grundstruktur des Systemwettbewerbs

Das von einer Reihe von Autoren<sup>39</sup> vorgeschlagene Konzept des Systemwettbewerbes knüpft an eine Vielzahl von theoretischen Vorläufern<sup>40</sup> an und läßt sich in folgenden Kernaussagen zusammenfassen:<sup>41</sup>

---

(1994). Eine explizite Untersuchung des Einflusses der Herausbildung von sozialen Sicherungssystemen fand zwar nicht statt, doch läßt sich vermuten, daß diese, sofern ihre Existenz zur Minderung von Einkommensungleichheit und somit zur Vermeidung von Verteilungskonflikten beitrug, einen impliziten, positiven Einfluß auf die Wachstumsrate haben.

<sup>38</sup> Vgl. bspw. Wittrock (1991); Deleek (1990); Schmähl (1989) oder auch Lampert (1996), S. 390-398.

<sup>39</sup> Vgl. z.B. Siebert (1989), Siebert/Koop (1990), Giersch (1990a), Donges et al. (1992), Hauser (1993), Streit (1994, 1996), Mussler/Streit (1996).

*Systemwettbewerb* läßt sich als Interaktionsprozeß interpretieren, in dem sowohl Elemente des ökonomischen, als auch des politischen Wettbewerbs wirksam sind und der genau wie die beiden Teilprozesse selbst auch regelgeleitet ist. Grundlegend für die Wirksamkeit des Systemwettbewerbs ist im ökonomischen Bereich die Möglichkeit von internationalen Faktorwanderungen. Die Variation von institutionellen Arrangements („Regeln“) wird als Wettbewerbsparameter von Regierungen angesehen. Ziel der Variation ist es, mobile Faktoren zu attrahieren und dadurch auch die Produktivität der immobilen Faktoren zu erhöhen.

Zudem wird, der Terminologie Hirschmans (1974) folgend, davon ausgegangen, daß im ökonomischen Bereich das Prinzip „exit“ (Abwanderung), im politischen Bereich hingegen das Prinzip „voice“ (Widerspruch) dominiert: Eine *Abwanderung* von mobilen Produktionsfaktoren wird als institutionelle Arbitrage interpretiert, da sie immer auch die Wahl länderspezifischer institutioneller Arrangements impliziert. Als Abwanderung kann auch die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen aus dem Ausland interpretiert werden, sofern die Anwendung des Ursprungslandsprinzips auf den Bereich der Produktregulierung einen Wettbewerb von Produkten aus unterschiedlichen Regulierungsregimen zuläßt<sup>42</sup>. *Widerspruch* stellt in diesem Zusammenhang „jeder wie auch immer gearbete Versuch, einen ungünstigen Zustand zu verändern, anstatt ihm auszuweichen (...)“<sup>43</sup> dar. Die Möglichkeit des Widerspruchs von Betroffenen wird als Grundbestandteil jedes politischen Systems verstanden.

„Voice“ allein begünstigt jedoch nur die Privilegien- und Rentensuche von diversen Verteilungskoalitionen und führt zur *Systemverkrustung*. Damit ist gemeint, daß durch politische Eingriffe in das Marktgeschehen, die den freien Wettbewerb eindämmen oder aber Kompensationen für Wettbewerbswirkungen darstellen, im Ergebnis die Anreize zu

---

<sup>40</sup> Vgl. dazu Vihanto (1992), der den Wettbewerb explizit aus der Sicht der österreichischen Schule (von Hayek, Mises) interpretiert, sowie Giersch (1990b), der den Standortwettbewerb vor dem Hintergrund der Theorien von Schumpeter und von Thünen diskutiert.

<sup>41</sup> Vgl. dazu im folgenden Streit/Mussler (1995), S. 76-80, sowie Streit (1995) und die dort genannte Literatur.

<sup>42</sup> D.h., daß der Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse, etwa im Zuge der GATT Verhandlungen, und die gegenseitige Anerkennung von Produktregulierungen eine Voraussetzung für die Wirksamkeit des Systemwettbewerbs darstellt. Für den Güterhandel im Binnenmarkt wurde die Anwendung des Ursprungslandprinzips im Bereich der Produktregulierungen durch das berühmte „Cassis-de-Dijon“-Urteil des EuGH von 1979 weitgehend etabliert.

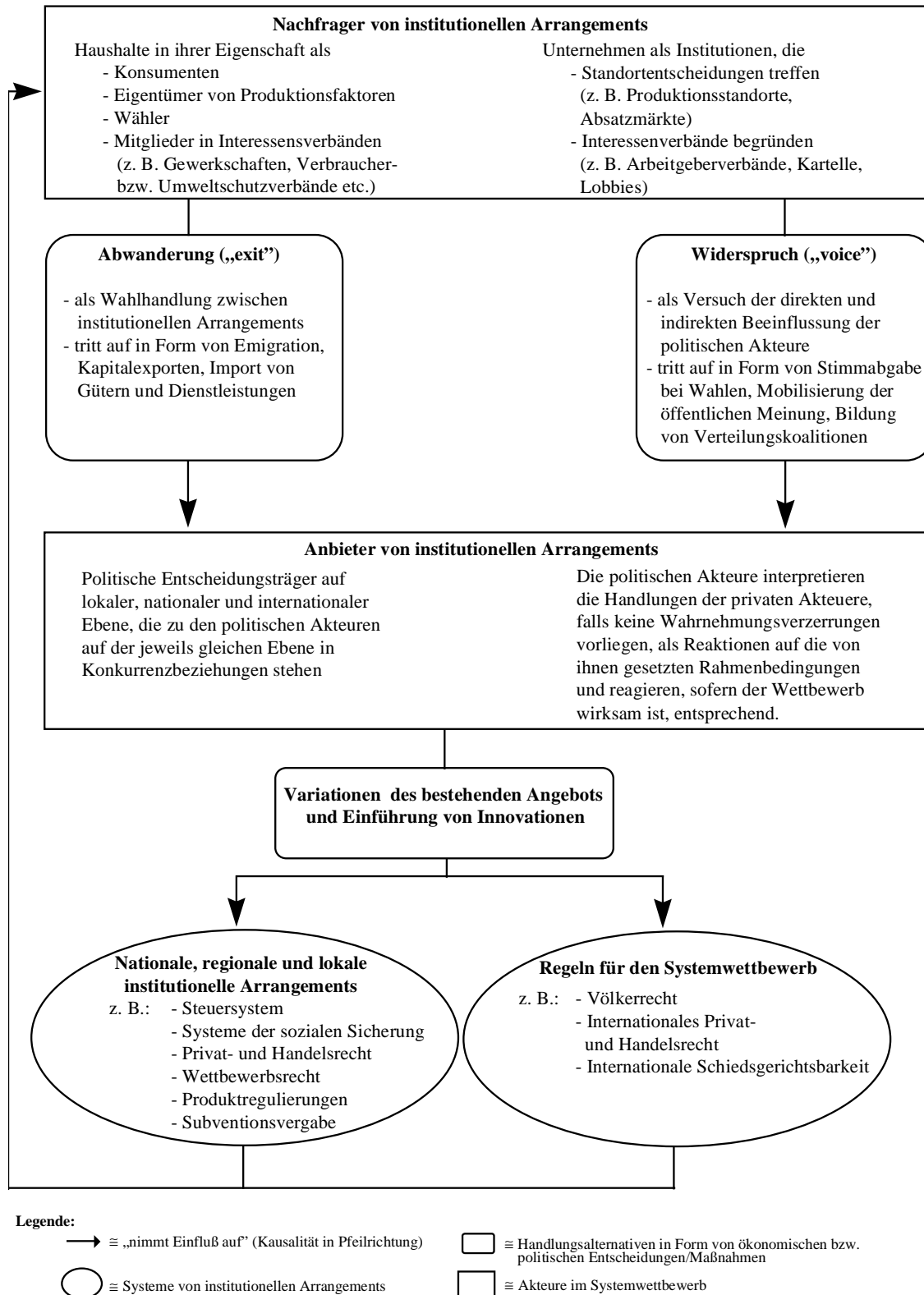
ökonomischem Wettbewerb verringert werden. Mithin wirkt der Einfluß von „exit“ im Zuge des Systemwettbewerbs der sonst wohl vorherrschenden Systemverkrustung positiv entgegen.

Somit agieren die privaten ökonomischen Akteure (Unternehmen und Haushalte) bei ihren Lokalisationsentscheidungen als Nachfrager von institutionellen Arrangements einzelner Staaten (oder untergeordneter Gebietskörperschaften), wobei sie den Einfluß unterschiedlicher Regeln auf die erwarteten Nettoerträge ihrer Ressourcen ausnutzen. Die politischen Akteure hingegen fungieren im Systemwettbewerb als untereinander konkurrierende Anbieter von Regeln und sie reagieren, falls der Wettbewerbsmechanismus wirksam ist, auf Abwanderung, indem sie neue, attraktivere Regeln in ihr Angebot aufnehmen, um dadurch vermehrt mobile Faktoren anzuziehen. Abbildung 2 bietet zusammenfassend ein stilisiertes Schema der im Systemwettbewerb vermuteten Wirkungszusammenhänge.

---

<sup>43</sup> Hirschman (1974), S. 25.

Abb. 2: Struktur des Systemwettbewerbs



Bezüglich der hier skizzierten Wirkungskanäle des Systemwettbewerbs besteht jedoch noch ein großer Klärungsbedarf, sowohl in theoretischer, als auch in empirischer Hinsicht. Als äußerst kritisch ist beispielsweise die Interpretation der internationalen Fak-



torwanderungen als Arbitrageprozeß einzuschätzen. Es darf wohl zu recht bezweifelt werden, ob es vorwiegend Unterschiede der institutionellen Rahmenbedingungen sind, die als ursächlich für den beobachteten Umfang und die Richtung von internationalen Faktorwanderungen angesehen werden dürfen. Gleiches gilt für die internationalen Güterhandelsströme. In diesem Zusammenhang ist auch auf die bestehenden Informations- und Wahrnehmungsdefizite der Akteure hinzuweisen.

Die Vorzüge des Wettbewerbskonzepts als integrationspolitischer Strategie basieren daher hauptsächlich auf den folgenden „Grundvermutungen zur Funktionsweise des Systemwettbewerbs“ [Streit (1996), S. 226]:<sup>44</sup>

- Durch den Wettbewerb der Systeme wird den privaten Akteuren ein breiteres Spektrum an Wahlmöglichkeiten geboten als bei ex ante Harmonisierung. Dadurch werden sie überhaupt erst in die Lage versetzt, die Vor- und Nachteile unterschiedlicher institutioneller Arrangements vergleichend zu prüfen und durch die Ausnutzung von Arbitragemöglichkeiten ein Urteil abzugeben.
- Diese Bewertung der bestehenden Systeme stellt einen Anreiz für die politischen Akteure dar, nach neueren, attraktiveren Angeboten zu suchen. In dieser Anreizwirkung spiegelt sich die Funktion des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren<sup>45</sup> wider.
- Zudem wirkt der Systemwettbewerb auch als Kontrollverfahren, indem er den politischen Entscheidungsträgern Beschränkungen ihres Handlungsspielraumes auferlegt.

Ob sich im Rahmen des hier skizzierten, iterativen Prozesses des Systemwettbewerbs, die vermuteten positiven Wirkungen einstellen werden, ist jedoch als weitgehend offene Frage anzusehen. Bevor näher auf mögliche Fehlentwicklungen eingegangen wird, soll noch ein Überblick über die Implikationen des Systemwettbewerbs für den Bereich der sozialen Sicherungssysteme gegeben werden.

---

<sup>44</sup> Vgl. im folgenden auch Streit (1996), S. 226-228 und Sun/Pelkmans (1995), S. 82-83.

<sup>45</sup> Die Hypothese, „daß Wettbewerb nur deshalb und insoweit wichtig ist, als seine Ergebnisse unvorhersagbar und im ganzen verschieden von jenen sind, die irgendjemand bewußt anstreben hätte können (...)“ [Hayek (1968), S. 3], beruht auf der Annahme, daß es einen konstitutionellen Wissensmangel aller beteiligten Akteure gibt. Daher sei ökonomischer Wettbewerb nicht nur grundsätzlich effizient als Allokationsmechanismus, sondern vor allem auch als Entdeckungsverfahren.

#### 4.1.2 Implikationen für die Systeme der sozialen Sicherung

Wendet man das Wettbewerbskonzept auf die Systeme der sozialen Sicherung an, so gibt es zunächst keine Anhaltspunkte für eine Veränderung des Status quo in diesem Bereich. Im Gegenteil sehen Anhänger des Wettbewerbskonzeptes vor allem wohlfahrtsökonomische Argumente für einen „bestmöglichen Effizienztest der nationalen Sozialstaaten als Standortfaktoren“ [Paqué (1989), S. 116] sprechen. Aus ökonomischer Sicht seien in einem gemeinsamen Markt die Kosten und Nutzen des Sozialstaates nichts anderes als ein einzelner Bestandteil eines ganzen Bündels an Faktoren, welche gemeinsam die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes sowohl als Anbieter von Gütern als auch als Produktionsstandort beeinflussen. Genausowenig wie sich für andere Standortfaktoren eine ökonomisch plausible Begründung für eine Angleichung finden läßt, sei dies für den „Produktionsfaktor Sozialstaat“ möglich.

Zudem ergeben sich dynamische Vorteile einer dezentralen Wettbewerbslösung im Bereich der sozialen Sicherung. Nur durch das Nebeneinander der unterschiedlichen sozialen Sicherungssysteme entstehen Anreize, nach effizienteren Modellen zu suchen. Durch die Vergleichsmöglichkeiten im Rahmen eines Wettbewerbs der Systeme der sozialen Sicherheit kann in einem integrierten Wirtschaftsraum ein effizienteres Arrangement leichter aufgespürt und von den anderen Staaten in das eigene System integriert werden oder wiederum als Anreiz für eine weitere Suche nach überlegenen Arrangements dienen.<sup>46</sup>

Aus der Sicht der Wettbewerbskonzeption kommt eine Vereinheitlichung der rechtlichen Rahmenbedingungen prinzipiell nur beim Vorliegen von Marktunvollkommenheiten oder Marktversagen in Frage. Hierzu lassen sich grenzüberschreitende externe Effekte oder die Existenz von positiven Skalenerträgen (etwa durch eine länderübergreifende, einheitliche Verwaltung der Sozialversicherungen) zählen<sup>47</sup>. Doch auf eine Überlegenheit von vereinheitlichten Regelungen ist auch im Falle von Marktversagen keineswegs automatisch zu schließen. Auch in diesem Fall sollten Nutzen, Kosten und Risiken von möglichen Alternativen stets sorgfältig gegeneinander abgewogen werden, bevor im Einzelfall für oder wider eine zentrale Regelung auf EU-Ebene entschieden wird.

---

<sup>46</sup> Vgl. Lehner (1991), S. 26.

<sup>47</sup> Vgl. Lehner (1991), S. 26-27; Hauser (1993), S. 467-472.

Daher lautet die Grundvermutung aus Sicht des Wettbewerbskonzepts, die Zuständigkeiten für die Sozialpolitik im Zuge der europäischen Integration seien in Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip<sup>48</sup> auf der einzelstaatlichen Ebene zu belassen. Mithin wird kritisiert, daß das im Rahmen der Maastricht-Konferenz verabschiedete ASP dem Subsidiaritätsprinzip widerspreche, da es auch im Bereich der Sozialpolitik Ratsentscheidungen auf der Grundlage des qualifizierten Mehrheitsprinzips zulasse. Dies könne, so die These von Vaubel (1993, 1995), Tendenzen zu einer weiteren Zentralisierung der Entscheidungsgewalt innerhalb der EU fördern. Zudem bestehe die Möglichkeit, daß die hochregulierten Mitgliedsländer für die EU sozialpolitische Mindestnormen durchsetzen könnten, die in den eigenen Ländern bereits erfüllt sind, aber in anderen Ländern die Arbeitskosten erhöhen würden. Diese Strategie des „raising rivals' costs“ wird als eigentliches Motiv der Forderungen nach einer Ausweitung der sozialpolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft vermutet<sup>49</sup>.

Es erscheint fast schon müßig darauf hinzuweisen, daß verteilungspolitische Zielsetzungen im Wettbewerbskonzept keine explizite Beachtung finden<sup>50</sup>. Dem scheint die grundsätzliche Überzeugung vieler Befürworter des Wettbewerbskonzepts zu entsprechen, der soziale Bereich sei in den westlichen Wohlfahrtsstaaten ohnehin zu stark ausgebaut und die auch in den Systemen der sozialen Sicherheit angelegten Umverteilungseffekte seien aus ökonomischer Sicht ineffizient und behinderten eher die wirtschaftliche Entwicklung<sup>51</sup>. Vor allem die negativen Anreizwirkungen der staatlichen Umverteilungspolitik schränken den freien Wettbewerb ein, so daß dessen oben angesprochene Funktion als

---

<sup>48</sup> Dieses wurde im Rahmen der Maastrichter Regierungskonferenz in Art. 3b des EWG-Vertrages verankert und schränkt die Gesetzgebung auf der Gemeinschaftsebene auf jene Bereiche ein, „die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen“ und in denen die „Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“

<sup>49</sup> So auch Donges et al. (1996), S. 8: „Es geht den reichen Ländern darum, durch Harmonisierung sozialer Regelungen Arbeit in den anderen Ländern ähnlich teuer zu machen, wie sie bei ihnen schon ist.“

<sup>50</sup> „Redistribution im Sinne einer Korrektur von Marktergebnissen setzt Finanztransfers von einkommensstarken Personen (Regionen) zu einkommensschwachen Personen (Regionen) voraus. Diese Aufgabe kann selbstverständlich Regulierungswettbewerb nicht leisten.“ [Hauser (1993), S. 469].

<sup>51</sup> Vgl. bspw. Donges et al. (1996), S. 46-48.

Entdeckungsverfahren seine positiven Wirkungen nicht entfalten könne<sup>52</sup>. Mithin wird vermutet, daß der sich ergebende Wettbewerbsdruck auch und gerade im Bereich der sozialen Sicherung eine der vorherrschenden Systemverkrustung entgegenwirkende, heilende Wirkung entfalten wird und im Resultat zu einer Korrektur von ökonomisch ineffizienten Regelungen führen wird.

## 4.2 Das Harmonisierungskonzept

Winfried Schmähl [(1990), S. 24] beschreibt *Harmonisierung* als Einführung einheitlicher rechtlicher Regelungen in verschiedenen Ländern, wobei es zunächst gleichgültig ist, ob die Vereinheitlichung durch supranationales Recht<sup>53</sup> oder durch nationale Rechtsakte erfolgt. Der Begriff Harmonisierung kann im Kontext der sozialen Sicherungssysteme prinzipiell auf unterschiedliche Sachverhalte angewandt werden. So kann das bereits existierende System eines Landes als Vorbild für die anderen dienen oder es kann durch die Harmonisierung ein in dieser Form noch nicht existentes System geschaffen werden. Beides wäre als *vollständige Harmonisierung* zu bezeichnen.

Andererseits könnte sich eine Harmonisierung auch lediglich auf einzelne Elemente der nationalen Sicherungssysteme beziehen. Für eine solche *partielle Harmonisierung* kommt eine ganze Palette an Charakteristika von Einzelbereichen der sozialen Sicherung in Betracht. So könnte bspw. in Erwägung gezogen werden, den einbezogenen Personenkreis, die Finanzierungsarten<sup>54</sup>, die Leistungsformen und/oder auch das Niveau bestimmter Leistungen EU-weit einheitlich zu gestalten.

---

<sup>52</sup> Vgl. Vihanto (1992), S. 422, wo es heißt: „The redistributive policies of the central government, or merely the anticipation of such policies, can hamper the discovery process and create poverty not only by discouraging the alertness of private individuals but also by weakening the incentives of local government agents to seek profitable opportunities.“

<sup>53</sup> Ein solches Vorgehen würde bedeuten, daß der Ministerrat zwingende Rechtsvorschriften in Form von Verordnungen und Richtlinien erlassen müßte, die auf nationaler Ebene von Regierungen und Behörden durch Änderungen der bestehenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften umgesetzt werden müßten. Dieser *normative Ansatz* zur Gestaltung des europäischen Sozialraums [vgl. Europäische Kommission (1990c), S. 67] wurde in einzelnen Bereichen angewandt, wie bspw. bei der gleichen Entlohnung von Männern und Frauen.

<sup>54</sup> Bzw. die Finanzierungsverfahren, wobei dieser Gesichtspunkt bei oberflächlicher Betrachtung nicht allzu relevant zu sein scheint, weil in den Ländern der EU die staatlichen Sicherungssysteme im wesentlichen im Umlageverfahren finanziert werden, unabhängig davon ob zur Finanzierung Beiträge erhoben werden oder ob die Leistungen aus allgemeinen Steuermitteln bezahlt werden. Vgl. für die Rentenversicherung Tatzel (1991), S. 255. Allerdings bestehen beträchtliche Unterschiede zwischen den jeweiligen, umlagefinanzierten Sicherungssystemen, unter anderem im Hinblick auf den zur Fi-

Eine Harmonisierung der sozialen Sicherungssysteme hätte aus ordnungspolitischer Sicht vor allem statische Effizienzvorteile. Diese liegen in der Verringerung von Such- und Transaktionskosten und in der Schaffung eines transparenten rechtlichen Rahmens. Hierdurch könnte auch die Vergleichbarkeit der effektiven Kosten des Faktors Arbeit innerhalb des EU-Wirtschaftsraumes erhöht werden, so daß eine ineffiziente Reallokation von Arbeit und Kapital vermieden wird<sup>55</sup>. Zudem wird ein (weiteres) Auseinanderdriften der sozialen Standards in der Gemeinschaft verhindert. Mithin erleichtert eine Harmonisierung so auch die Mobilität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital. Allerdings setzt diese Sichtweise an einer sehr statischen Interpretation des Wettbewerbsprozesses an. Durch eine möglichst vollständige Harmonisierung werden Verzerrungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, die aus einer unterschiedlichen hohen Belastung mit „Sozialkosten“ resultieren, beseitigt. Freilich würde der Wettbewerb der sozialen Sicherungssysteme bei einer vollständigen Harmonisierung unterbunden werden, so daß den vermuteten, kurzfristigen Effizienzgewinnen bei rein statischer Betrachtung die ebenfalls vermuteten, langfristig höheren Effizienzgewinne bei dynamischer Betrachtung gegenüber zu stellen sind.

Die Forderung nach vollständiger Harmonisierung im Interesse eines nicht verzerrten ökonomischen Wettbewerbes spielte vor allem in der Anfangsphase des europäischen Integrationsprozesses eine Rolle. So fand sich im Schlußkommuniqué der Regierungskonferenz von Messina 1955 die Forderung nach einer schrittweise fortschreitenden Harmonisierung der Sozialpolitik gleichrangig neben dem Vorhaben der Schaffung eines gemeinsamen Marktes. Allerdings wuchs der Widerstand gegen eine Harmonisierung im sozialen Bereich schnell an, zumal sich bald zeigte, daß eine Harmonisierung sozialer Kostenelemente zur Vermeidung eines verzerrten Wettbewerbs nicht nötig erschien, da

---

finanzierung herangezogenen Personenkreis oder die zur Finanzierung herangezogene Abgaben bzw. Steuern, so daß sich hier Probleme bei einer Harmonisierungslösung absehbar sind.

<sup>55</sup> Ineffizient im Vergleich zu der (hypothetischen) Situation bei Nichtvorhandensein der Unterschiede in Niveau und Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherungssysteme. Häufig wird, zumal in der öffentlichen Debatte in der BRD, die Ursache für solche Ineffizienzen einseitig vor allem in der ungleichen Belastung von Unternehmen in den einzelnen EU-Ländern durch Steuern und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung gesehen. Vor allem durch die im internationalen Vergleich als exorbitant hoch angesehene Belastung der deutschen Unternehmen mit Steuern und Lohnnebenkosten entstehe Arbeitslosigkeit, lautet eine oft verwendete These. Die Relevanz dieser These in Bezug auf die arbeitgeberbezogenen Sozialabgaben soll bei der Diskussion der Sozialdumpingthese erörtert werden.

diese Kostenunterschiede sich nach intensiverer Analyse als niedriger erwiesen, als zunächst vermutet wurde [Berié (1993), S. 36-39].

Den gewichtigsten Einwand gegen das Harmonisierungskonzept dürften allerdings die Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung angesichts der Unterschiede der bestehenden Systeme der sozialen Sicherheit und des hieraus resultierenden Koordinierungsbedarfs darstellen. Diese Aufgabe dürfte kurz- bis mittelfristig weder politisch noch gesetzestechnisch zu bewältigen sein<sup>56</sup>. Mithin dürfte eine vollständige Harmonisierung der sozialen Sicherungssysteme als ordnungspolitisches Leitbild für die Gestaltung der „Sozialen Dimension“ der EU nicht in Frage kommen, und die Forderung nach einer vollständigen Harmonisierung der sozialen Sicherungssysteme wird meines Wissens in der aktuellen Diskussion auch nicht mehr erhoben.

## **5 Mögliche Fehlentwicklungen im Bereich der sozialen Sicherung bei Anwendung des Wettbewerbskonzepts**

Auch wenn eine vollständige Harmonisierung der sozialen Sicherungssysteme in den Ländern der EU als realistische Option wohl ausscheidet, kann nicht ohne weiteres von optimalen Resultaten bei einem Systemwettbewerb ausgegangen werden. Eine Gegenposition hinsichtlich der Wünschbarkeit und der möglichen Auswirkungen des Systemwettbewerbs stellt die „Selektionsthese“ dar.<sup>57</sup> Demzufolge kann ein Wettbewerb zwischen Staaten selbst bei Abwesenheit von externen Effekten unerwünschte Ergebnisse bringen, gerade weil der Staat eine Reihe von Aufgaben erfüllt, die der private Wettbewerb nicht erfüllen kann. Insofern wäre es wenig sinnvoll den Markt, dessen Versagen Staatstätigkeit ja erst notwendig macht, durch einen Wettbewerb zwischen den Nationalstaaten quasi durch die Hintertür wieder einzuführen. So stellt sich die Frage, ob ein Wettbewerb zwischen Staaten hinsichtlich der Bereitstellung von öffentlichen Gütern, deren private Produktion zu ruinösem Wettbewerb führen kann, dann nicht auch zu einem ruinösen Wettbewerb zwischen den Staaten führen müßte<sup>58</sup>. Bezüglich der sozialen

---

<sup>56</sup> Vgl. Lampert (1996), S. 395.

<sup>57</sup> Vgl. im folgenden Sinn (1995), S. 241.

<sup>58</sup> Vor allzu einfachen Analogieschlüssen zwischen dem privaten Wettbewerb und dem oben beschriebenen Systemwettbewerb sei gewarnt. Wie Sinn (1996a) in Erwiderung auf eine Kritik an seiner Selektionsthese von Blankart (1996) feststellt, gerät man so leicht in arge Interpretationsschwierig-

Dimension staatlichen Handelns läßt sich analog die Frage stellen, ob nicht das Problem der adversen Selektion<sup>59</sup>, welches private Versicherungslösungen verhindert, auch einen Wettbewerb der sozialen Sicherungssysteme zum Scheitern verurteilen wird.

Nach der Selektionsthese gibt es eine a priori Vermutung für Zentralisierung von Staatsaufgaben in jenen Bereichen, bei denen ein ruinöser Wettbewerb zwischen den Staaten aufgrund einer hohen Mobilität der Betroffenen befürchtet werden muß. Im folgenden sollen zwei Problemfelder, die infolge des Systemwettbewerbs im Bereich der sozialen Sicherungssysteme akut werden könnten, ausführlicher erörtert werden.

## **5.1 Beschäftigungspolitische Implikationen des Wettbewerbskonzepts**

### **5.1.1 Die „Sozialdumping“-These: Begründung und empirische Evidenz**

Ein Argumentationsstrang in der Debatte um die soziale Dimension des Binnenmarktes setzt an der Befürchtung an, es werde im Rahmen der EU-Integration zu einem *Sozialdumping* kommen<sup>60</sup>. Es wird vermutet, daß Länder mit niedrigerem Leistungsniveau und Länder mit überwiegender Finanzierung der Sozialleistungen aus allgemeinen Steuereinnahmen einen Wettbewerbsvorteil genießen, gegenüber den Ländern mit vergleichsweise höherem Leistungsniveau und Beitragsfinanzierung<sup>61</sup>. Es bestehe daher die

---

keiten. So ist bspw. völlig unklar wie ein Gleichgewicht im Systemwettbewerb zu interpretieren ist, bei dem am Ende ein einzelner Monopolist übrig bleibt. Da man sich „kaum vorstellen kann, daß eine Situation gemeint ist, in der alle Europäer in Deutschland oder Frankreich wohnen, kann der Monopolist eigentlich nur der europäische Zentralstaat sein.“ [Sinn (1996a), S. 94] Es ist jedoch gerade diese Tendenz zur Zentralisierung der Staatsstätigkeit im europäischen Integrationsprozeß, der durch eine Anwendung des Wettbewerbskonzepts entgegengewirkt werden soll.

<sup>59</sup> Die Problematik der „adversen Selektion“ in Versicherungsmärkten besteht, wenn die Versicherer sich auf ihrem Markt mit zwei Gruppen von Versicherungsnehmern, „guten Risiken“ mit niedriger Schadenswahrscheinlichkeit und „schlechten Risiken“ mit vergleichsweise hoher Wahrscheinlichkeit konfrontiert sehen, ohne in der Lage zu sein zwischen diesen beiden Typen von Nachfragern unterscheiden zu können, um die Versicherungsprämie entsprechend zu differenzieren. Die Existenz von adverser Selektion kann zum Zusammenbruch des Versicherungsmarktes führen. Vgl. Schlesinger (1994), S. 127-134 für eine einführende Darstellung der Problematik und eine Diskussion von Vorschlägen zur Behebung dieses Problems. Ein etwas anders geartetes Problem liegt darin begründet, daß privatwirtschaftliche Risikoversorge unter Konkurrenzbedingungen in bestimmten Bereichen dazu führen kann, daß die nach dem versicherungstechnischen Äquivalenzprinzip kalkulierten Prämien, die nach dem individuellen Schadensrisiko differenziert werden, für viele Menschen aus dem eigenen Einkommen nicht finanzierbar erscheinen, so daß dann nur „gute“ Risiken privaten Versicherungsschutz erwerben würden.

<sup>60</sup> Auch im Rahmen der GATT-Verhandlungen wurde die Möglichkeit eines Sozialdumpings diskutiert und mit der Forderung nach Aufnahme von verbindlichen Sozialklauseln in Handelsverträgen mit Entwicklungsländern verknüpft. Einen Überblick über die Kontroverse um das Sozialdumping im Rahmen der GATT-Verhandlungen bietet Scherrer (1995).

<sup>61</sup> Vgl. Petersen (1993), S. 25.

Möglichkeit, daß durch einen Abbau von sozialen Leistungen und Rechten oder durch eine langsamere Realisierung des sozialen Fortschritts einige Mitgliedsländer der EU versuchen könnten, auf Kosten der Länder mit höheren sozialen Standards Wettbewerbsvorteile zu erlangen<sup>62</sup>. Als unerwünschte Konsequenz der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion könnten daher Produktionsstandorte und Arbeitsplätze aufgrund von relativ höheren Sozialstandards ins kostengünstigere Ausland verlagert werden. Die Gegenreaktion der durch das Dumping negativ betroffenen Länder könnte einen Prozeß auslösen, der zu einem EU-weiten Abbau der sozialen Standards und so zu einer Konvergenz der Systeme der sozialen Sicherheit auf dem niedrigsten gemeinsamen Nenner führen könnte („soziale Abwertungsspirale“)<sup>63</sup>. Hauptleidtragende einer solchen Entwicklung wären in erster Linie wohl die Arbeitskräfte in den nördlichen EU-Ländern, die neben dem Abbau von sozialen Leistungen auch von einem höheren Risiko der Arbeitslosigkeit bedroht wären.

Ein erstes Problem bei der Diskussion der Relevanz der Sozialdumpingthese stellt die Operationalisierung dar. Welche Entwicklungen im Rahmen der europäischen Integration sollen überhaupt als Auswüchse eines unlauteren Wettbewerbs angesehen werden? Häufig setzt der Vorwurf des Dumpings an bestehenden Arbeitskostenunterschieden an. Diese Unterschiede können aus niedrigeren Direktentgelten, aus vergleichsweise weniger strengen Arbeitsmarktregulierungen (bspw. bezüglich des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz) oder aber aus generell niedrigeren Sozialschutzleistungen resultieren, wobei die beiden letztgenannten Punkte die Arbeitskosten indirekt beeinflussen. An diesen Überlegungen anknüpfend, versuchte die EG-Kommission in ihrem Beschäftigungsbericht 1989, soziales Dumping zu definieren als „Nutzung eines niedrigeren Standards von Arbeitsbedingungen und Sozialleistungen - und zwar unter dem, den die wirtschaftliche Produktivität normalerweise rechtfertigen würde - um Marktanteile zu erobern“ [zitiert nach: Käding (1990), S. 63].

---

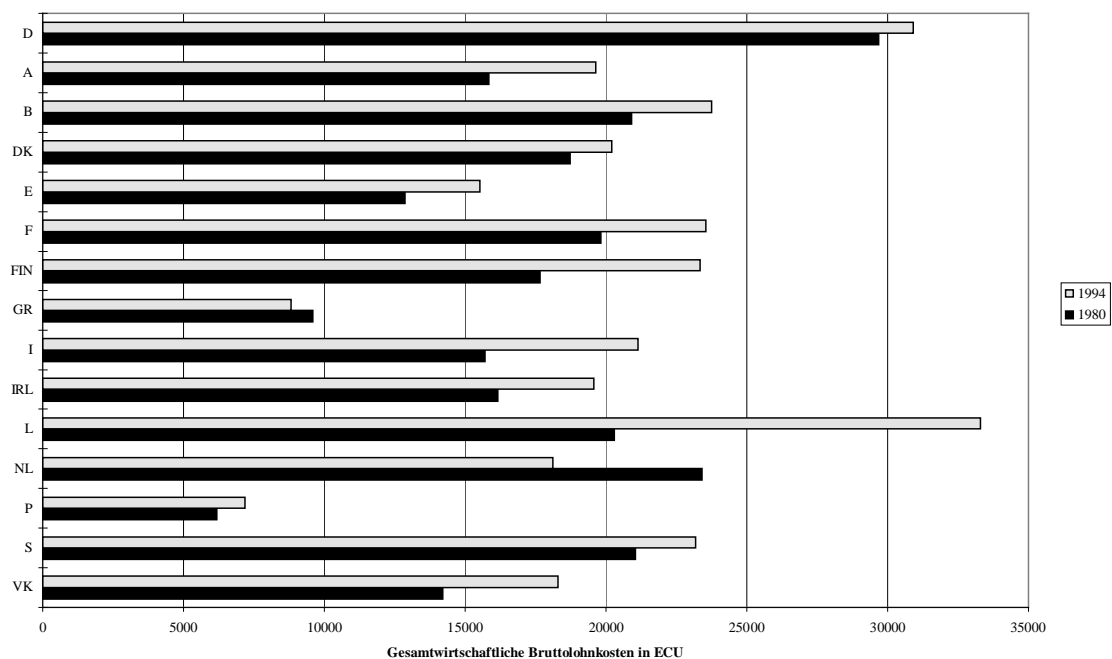
<sup>62</sup> Seit dem „Opting out“ der britischen Regierung bei der Verabschiedung der Sozialcharta stand diese im Verdacht, durch gezielten Abbau sozialer Regulierungen eine Politik des Sozialdumping zu betreiben. Vgl. Robin (1997).

<sup>63</sup> Vgl. Heise/Küchle (1996), S. 243, wo es heißt: „Ohne Sozialunion ist deshalb nach Wegfall des ‚Geldschleiers‘ in Form der nationalen Währungen ein Unterbietungswettbewerb bei den Sozialkosten zu befürchten. Der Anpassungsdruck wird letztlich auf dem jeweils niedrigsten nationalen Regulierungsniveau enden und deshalb fast überall mit einem (zumindest partiellen) Sozialabbau verbunden sein.“



In dieser Definition kommt bereits zum Ausdruck, daß das Vorliegen von Unterschieden in der Höhe der absoluten Arbeitskosten kein geeignetes Indiz für einen unlauteren Wettbewerb darstellen kann. Vielmehr sind diese Unterschiede in Beziehung zu setzen zu etwaigen Unterschieden in der Produktivität. Einen Überblick bezüglich der innerhalb der Mitgliedsstaaten der EU vorhandenen Unterschiede der Kosten des Faktors Arbeit vermitteln die nachfolgenden Abbildungen 3 und 4.

**Abb. 3: Gesamtwirtschaftliche Bruttolohnkosten in der EU 1980 und 1994**



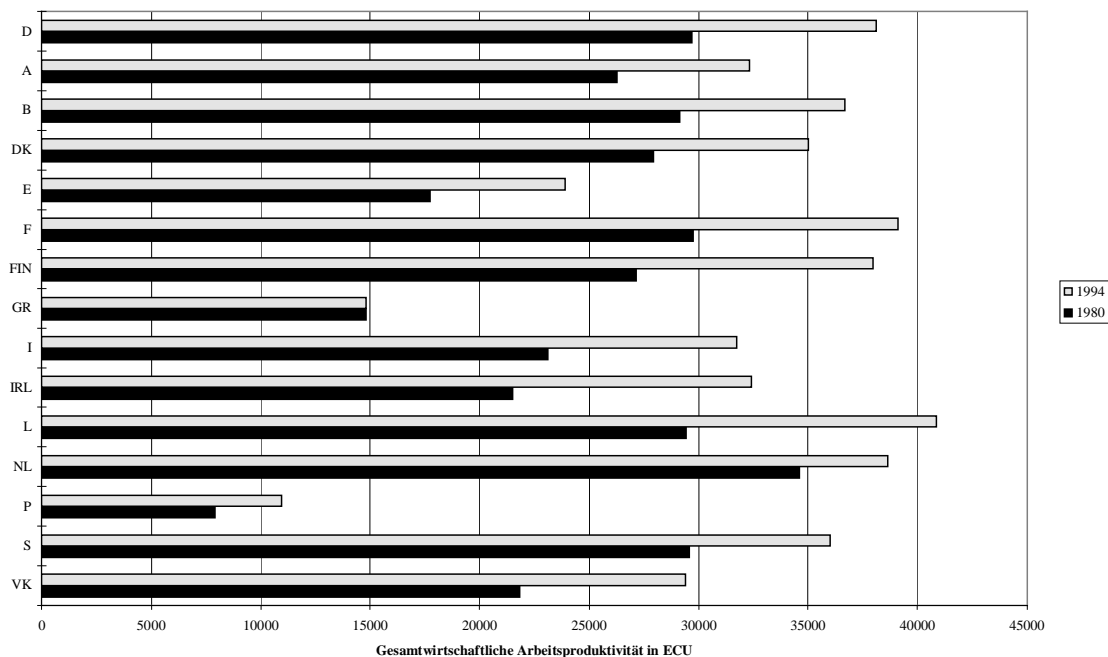
Berechnet als Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit in Preisen von 1985 je abhängig Beschäftigten. Für Österreich und Finnland: Zahlen von 1980 und 1993. Für Deutschland: Nur alte Bundesländer.

Quelle: Eurostat (1996a), S. 106 (Tab. D.3) und S. 109 (Tab. D.6); Eurostat (1996b), S. 104 (Tab. 042); Statistisches Bundesamt (1995); S. 655 (Tab. 24.2); OECD (1996); eigene Berechnungen.

In Abbildung 3 sind die *gesamtwirtschaftlichen Bruttolohnkosten*, als Verhältnis der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit zur Anzahl der abhängig beschäftigten Arbeitnehmer, für die Jahre 1980 und 1994 dargestellt. Mit Hilfe dieses Indikators lassen sich internationale Vergleiche der Faktorkosten für den Arbeitseinsatz durchführen, da hier die Lohnkosten in umfassender Abgrenzung über alle Sektoren der Volkswirtschaft abgebildet werden und zudem auch die Höhe der Lohnnebenkosten in den Vergleich mit einbezogen ist<sup>64</sup>. Zudem läßt sich mit Hilfe dieses Indikators eine Rangfolge der nationalen Lohnkosten ermitteln. Ein solcher Vergleich würde aber die bestehenden Produktivi-

tätsunterschiede zwischen den Mitgliedsländern der EU vernachlässigen. Diese Unterschiede sind aus Abbildung 4 ersichtlich, in der die *gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität*, errechnet als Quotient aus Bruttoinlandsprodukt und Anzahl der Erwerbstätigen, abgebildet ist.

**Abb. 4: Gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität in der EU 1980 und 1994**



Berechnet als Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1985 je Erwerbstätigen. Für Österreich und Finnland: Zahlen von 1980 und 1993. Für Deutschland: Nur alte Bundesländer.

Quelle: Eurostat (1996a), S. 106 (Tab. D.3) und S. 109 (Tab. D.6); Statistisches Bundesamt (1995); S. 655 (Tab. 24.2); OECD (1996); eigene Berechnungen.

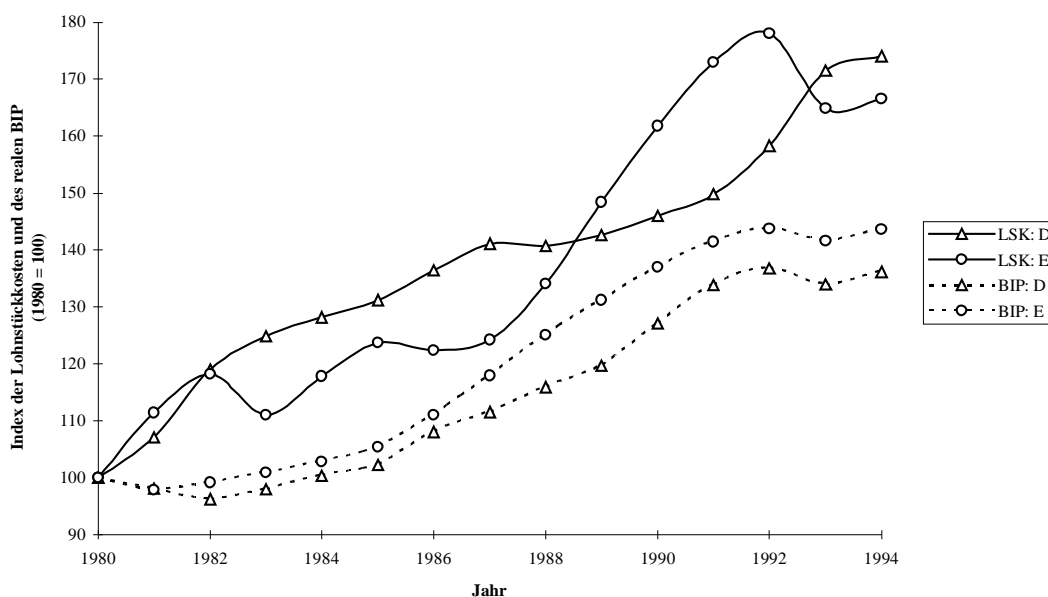
Eine Gegenüberstellung dieser beiden Größen zeigt, daß sich die höheren Lohnkosten in den nördlichen, wirtschaftlich stärker entwickelten EU-Ländern auch in einer entsprechend höheren Produktivität niederschlagen et vice versa. In der Tendenz besetzen die Länder, die bei den Bruttolohnkosten vorne liegen, auch bei der Arbeitsproduktivität die vorderen Plätze. Es ergibt sich eine ausgeprägt positive Korrelation zwischen den beiden Indikatoren<sup>65</sup>, so daß niedrigere Lohnkosten in einem Land nicht zwangsläufig zu niedrigeren Stückkosten führen müssen. Mithin scheinen die Lohnkostenunterschiede lediglich die bestehenden Produktivitätsunterschiede zu reflektieren

<sup>64</sup> Vgl. Harges/Schmitz (1994), S. 650.

<sup>65</sup> Der Rangkorrelationskoeffizient nach Spearman betrug 0,92 für 1980 bzw. 0,76 für 1994.

Es bleibt noch zu prüfen, ob es bei längerfristiger Betrachtung Indizien für ein systematisches Zurückbleiben der Löhne hinter dem durch die wirtschaftliche Dynamik zu rechtfertigenden Maße gegeben haben könnte. Hierzu soll ein Vergleich der Entwicklung der Lohnstückkosten mit dem Bruttoinlandsprodukt, als Indikator für die Wirtschaftsentwicklung, herangezogen werden. Die *Lohnstückkosten* sind bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung definiert „als Relation zwischen den Einkommen aus unselbständiger Arbeit je beschäftigten Arbeitnehmer zum realen Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen“<sup>66</sup> und können als Maßzahl für die Veränderung der Arbeitskosten je Produkteinheit interpretiert werden. In Abbildung 5 sind Indices für die Lohnstückkosten und das Bruttoinlandsprodukt für Spanien (stellvertretend für die Gruppe der Niedriglohnländer) und die Bundesrepublik Deutschland dargestellt.

**Abb. 5: Vergleich der Entwicklung der Lohnstückkosten und des realen Bruttoinlandsproduktes in Deutschland und Spanien 1980-1994**



LSK: Berechnet als Quotient aus dem Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je abhängig Beschäftigten und dem BIP in Preisen von 1985 je Erwerbstätigen, jeweils umgerechnet in ECU. BIP: Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen, umgerechnet in ECU und deflationiert mit dem Index der Verbraucherpreise in ECU (1985=100). Für Deutschland: Nur alte Bundesländer.

Quelle: Eurostat (1996a), S. 106 (Tab. D.3) und S. 109 (Tab. D.6); Statistisches Bundesamt (1995); S. 655 (Tab. 24.2); OECD (1996); eigene Berechnungen.

Im betrachteten Zeitraum ergab sich in beiden Ländern im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt ein stärkerer Anstieg der Lohnstückkosten, bezogen auf das Basisjahr 1980.

<sup>66</sup> Brümmerhoff/Lützel (1994), S. 240.

Dabei war der Verlauf der Lohnstückkosten in Spanien von weitaus stärkeren Schwankungen, um einen allerdings deutlich erkennbaren Aufwärtstrend, geprägt als in Deutschland, wo sich nach einem zunächst relativ starken Anstieg in der ersten Hälfte der achtziger Jahre eine Tendenz zur Stagnation bzw. zu einem Rückgang der Zuwachsraten ab der zweiten Hälfte der achtziger Jahre abzuzeichnen scheint. Der im Zuge des Wiedervereinigungsbooms zwischen 1991 und 1993 erfolgte sprunghafte Anstieg kann, aufgrund einer moderateren Entwicklung in den Folgejahren, als „Ausreißer“ angesehen werden.

Zur Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts ist anzumerken, daß hier ein stärkerer Anstieg in Spanien über nahezu den gesamten Zeitraum zu beobachten war. Dabei ist allerdings zu bedenken, daß Spanien sich anfangs auf einem wesentlich niedrigeren Niveau als Deutschland befand und sich an diesem Niveauunterschied auch am aktuellen Rand wenig geändert hat. Der Quotient aus deutschem und spanischem BIP lag bei rund 3,87 im Jahre 1980; für 1994 ergab sich ein Wert von rund 3,76.

Detailliertere Einsichten in die zugrundeliegende Kostenstruktur ermöglicht die Zerlegung der gesamten Arbeitskosten in einzelne Kostenbestandteile. Tabelle 3 zeigt die Struktur der Arbeitskosten des Produzierenden Gewerbes<sup>67</sup> in den EU-Mitgliedsländern. Die *Arbeitskosten* sind definiert als Aufwendungen, die vom Arbeitgeber im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Arbeitskräften getragen werden und lassen sich in direkte und indirekte Kostenbestandteile zerlegen. Die *direkten Arbeitskosten* in Spalte 3 setzen sich aus den regelmäßig gezahlten Bruttoverdiensten der Arbeitnehmer (inclusive der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung), Sonderzahlungen (z.B. Weihnachtsgeld), der Vergütung arbeitsfreier Tage sowie etwaigen Naturalleistungen zusammen. Die *indirekten Arbeitskosten* in Spalte 4 enthalten im wesentlichen die gesetzlichen, tariflichen und freiwilligen Aufwendungen und Leistungen der Arbeitgeber für die soziale Sicherheit der Beschäftigten (Spalte 5).

---

<sup>67</sup> Diese wurden erhoben bei Unternehmen mit 10 oder mehr Beschäftigten in den Branchen Bergbau, Verarbeitendes Gewerbe ohne Energie- und Wasserversorgung sowie Baugewerbe gemäß der wirtschaftssystematischen Gliederung nach der Allgemeinen Systematik der Wirtschaftszweige in den Europäischen Gemeinschaften (NACE).

**Tab. 3: Struktur der Arbeitskosten im Produzierenden Gewerbe 1992**

Land	Arbeitskosten <sup>b</sup> je Stunde	Struktur der Arbeitskosten <sup>c</sup>		
		Direkte Kosten	Indirekte Kosten	darunter: Soziale Sicherheit
Deutschland				
alte Länder	23,14	76,5	23,5	21,4
neue Länder	11,96	77,8	22,2	19,4
Belgien	20,10	68,4	31,6	29,5
Dänemark	19,27	93,1	6,9	3,5
Finnland	17,57	76,0	24,0	21,1
Frankreich	18,79	70,3	29,6	26,7
Griechenland	6,79	79,1	20,9	19,9
Irland	12,36	83,0	17,0	14,1
Italien <sup>a</sup>	13,70	70,6	29,4	26,2
Luxemburg	17,17	83,7	16,3	15,6
Niederlande	19,20	74,8	25,2	22,7
Österreich <sup>a</sup>	14,75	76,1	23,9	17,7
Portugal	5,34	75,1	24,9	19,7
Schweden	19,02	68,7	31,3	31,3
Spanien	14,40	71,4	28,6	22,5
VK	12,81	84,8	15,2	12,7

<sup>a</sup> Zahlen für 1988. <sup>b</sup> Durchschnittliche Arbeitskosten im Produzierenden Gewerbe für alle Arbeitnehmer in ECU. <sup>c</sup> Jeweils in Prozent der gesamten Arbeitskosten je Stunde. VK = Vereinigtes Königreich.

Quelle: Statistisches Bundesamt (1996b), S. 70 (Tab. 3.2.1).

Die Daten in Spalte 2 zeigen, daß erhebliche Unterschiede in der Höhe der Arbeitskosten je Stunde zwischen den EU-Ländern bestehen. Dabei ist allerdings zu bedenken, daß in Tabelle 3 die Produktivitätsunterschiede zwischen den Ländern nicht berücksichtigt sind, so daß vor einer voreiligen Überbewertung dieser Unterschiede gewarnt werden muß. Wesentlich aufschlußreicher ist ein Blick auf die Struktur der Arbeitskosten in den Spalten 3 bis 5. Hier spiegelt sich die bereits in Abschnitt 3 diskutierte Heterogenität bei der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme teilweise wider. In Ländern, in denen die Finanzierung an den Erwerbseinkommen anknüpft, wie Deutschland, Belgien, Niederlande, Frankreich oder Italien, ist ein vergleichsweise hoher Sozialkostenanteil zu beobachten (über 20%), während die typischen „Beveridge“-Länder Großbritannien (mit 12,7%) und Dänemark (mit nur 3,5%) eher am unteren Ende der Skala zu finden sind. In

Schweden und Finnland, die gemeinhin auch zu den „Beveridge-Ländern“ gezählt werden, liegen die Sozialkostenanteile hingegen in einer vergleichbaren Größenordnung, wie bei der ersten Gruppe. Bemerkenswert ist, daß die Arbeitskosten je Stunde (Spalte 2) zwischen den skandinavischen und den „Bismarck“-Ländern kaum variieren. Offenbar werden die in der Finanzierung der sozialen Sicherung angelegten Unterschiede bereits durch die Höhe der direkten Arbeitskosten in einem beträchtlichem Maße kompensiert.

Anders verhält es sich mit der Gruppe der peripheren EU-Mitglieder. Länder wie Spanien, Portugal, Griechenland und Irland liegen zwar mit ihren Sozialkostenanteilen recht dicht bei den „Bismarck“-Ländern; allerdings befinden sie sich bei den absoluten Arbeitskosten am unteren Ende der Skala. Hier sorgen die direkten Kosten also nicht für eine Kompensation, allerdings dürften diese Unterschiede, wie erläutert, durch die höhere Arbeitsproduktivität der „High-Cost“-Länder weitgehend aufgefangen werden<sup>68</sup>.

Diese Datenlage weckt bereits erste Zweifel an der Sozialdumpingthese. Ein „Ausspielen von billigeren gegen teure Arbeitskräfte“ [Acker (1994), S. 217] scheint vor diesem Hintergrund nicht sonderlich realistisch zu sein. Doch sollte zumindest die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, daß die Datenlage sich ändern kann, zumal wenn sich so gravierende Änderungen in den Rahmenbedingungen abzeichnen, wie es derzeit scheint. Die für die Jahrtausendwende angepeilte Währungsunion und der heute bereits deutlich spürbare Konsolidierungsdruck auf die öffentlichen Haushalte zur Einhaltung der Konvergenzkriterien<sup>69</sup> bilden nur einen Teil des sich ändernden weltwirtschaftlichen Umfeldes. Hinzu kommen die vermeintlichen (oder tatsächlichen) Anpassungszwänge aus dem bereits länger währenden Prozeß der weltweiten Handels- und Kapitalverkehrsliberalisierung („Globalisierung“). Die Furcht vor der Möglichkeit eines sozialen Dumpings wird allein schon durch das wirtschaftliche Erstarken der Schwellenländer im südostasiatischen Raum am Leben erhalten werden, angesichts der wenig ausgebauten Sozialsysteme in den Ländern dieser Region. Im folgenden soll daher anhand einer bewußt einfach ge-

---

<sup>68</sup> Das Gleiche dürfte für Großbritannien gelten.

<sup>69</sup> Die Erwartung, daß künftige Konsolidierungsmaßnahmen, auch zur Einhaltung der Maastrichter Konvergenzkriterien, schwerpunktmäßig an den Sozialausgaben ansetzen dürften, spiegelt sich auch in der folgenden Einschätzung des Bundesministeriums der Finanzen wider [BMF (1997), S. 16-17]: „Die Ausgaben für Soziale Sicherung stellen eine äußerst dynamische Komponente im Budget des Bundes dar. Sie können vor dem Hintergrund einer angestrebten Staatsquotensenkung nicht unangestastet bleiben. Im Gegenteil: Um das ohnehin schon überproportionale Gewicht der Ausgaben für

haltenen theoretischen Analyse diskutiert werden, ob und wie ein soziales Dumping durch die Senkung von sozialen Arbeitskosten der Unternehmen Wirklichkeit werden könnte.

### 5.1.2 Ein Modell des Sozialdumpings

Das der These vom Sozialdumping zugrundeliegende Kalkül läßt sich wie folgt darstellen: Betrachtet wird das Entscheidungsproblem eines repräsentativen, gewinnmaximierenden Unternehmens, welches mit Hilfe von Arbeitsleistungen  $N$  und Kapital  $K$  einen homogenen Output gemäß der Produktionsfunktion  $f(N, K)$  herstellt und sich sowohl auf dem Absatzmarkt, als auch auf den Faktormärkten als Preisnehmer verhält. Wenn zusätzlich zum Lohnsatz  $w$ <sup>70</sup> noch arbeitgeberbezogene Sozialbeiträge ( $b$  entspricht dem Beitragssatz) erhoben werden und die Arbeitnehmer zusätzliche Steuern und Abgaben ( $t$  stellt den Steuer- und Abgabensatz dar) an den Fiskus zu entrichten haben, dann lautet die Gewinnfunktion  $\pi$

$$(1) \quad \pi = p f(N, K) - \frac{(1+b)}{(1-t)} w^n N - q K,$$

wobei mit  $p$  der Preis des Outputgutes (bzw. das Preisniveau des repräsentativen Güterbündels) und mit  $q$  die Nutzungskosten je Einheit des Kapitalgutes bezeichnet seien. Der gewinnmaximale Arbeitseinsatz  $N^*$  muß daher die folgende Bedingung erster Ordnung erfüllen:

$$(2) \quad \begin{aligned} \frac{\partial \pi}{\partial N} &= 0 \\ \frac{w^n}{p} &= \frac{(1-t)}{(1+b)} \cdot f_N \end{aligned}$$

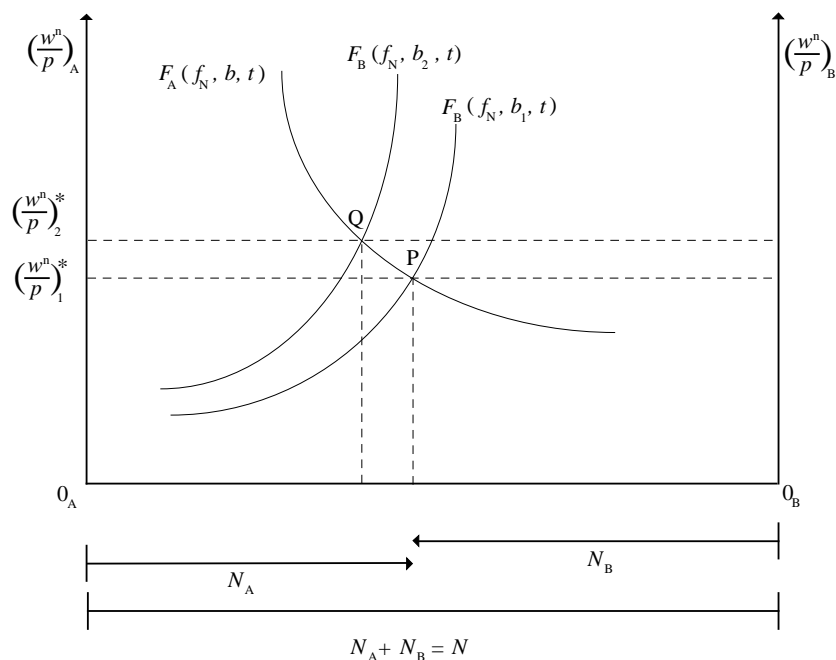
Gleichung (2) fordert, daß der Nettoreallohn  $w^n/p$  dem, um die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung  $(1+b)$  und die arbeitnehmerbezogenen Steuern und Abgaben  $(1-t)$  bereinigten Grenzprodukt des Faktors Arbeit  $f_N$  entsprechen muß. Der Term auf der rechten Seite von Gleichung 2 sei im folgenden als  $F(f_N, b, t)$  bezeichnet.

Soziale Sicherung im Bundeshaushalt nicht noch weiter zu erhöhen, muß eine angestrebte Reduzierung der Gesamtausgaben auch und vor allem an den Sozialausgaben ansetzen.“

<sup>70</sup> Die Variable  $w$  stellt aus Sicht der Arbeitnehmer den Bruttolohnsatz dar, während  $w^n = (1-t) w$  den Nettolohnsatz bezeichnet. Aus Sicht des Unternehmens stellt der Term  $(1+b) w$  die gesamten Arbeitskosten dar.

In Abbildung 6 ist die Funktion  $F(f_N, b, t)$  für den Zweiländerfall abgetragen. Die Gesamtbeschäftigung der beiden Länder entspricht dabei der Strecke  $\overline{0_A 0_B}$ , wobei der Arbeitseinsatz  $N_A$  in Land A vom Punkt  $0_A$  aus nach rechts gemessen wird, während der Arbeitseinsatz  $N_B$  in Land B vom Punkt  $0_B$  aus nach links abgetragen wird<sup>71</sup>. Ein internationales Gleichgewicht ist, bei vollkommener Mobilität der Arbeitskräfte, im Schnittpunkt der beiden Graphen (Punkt P) zu erwarten, in dem der Nettoealohn in beiden Ländern gleich hoch  $[(w^n/p)_A = (w^n/p)_B = (w^n/p)^*]$  ist.

**Abb. 6: Sozialdumping**



Senkt nun eines der beiden Länder seinen Beitragssatz, so ist dies gleichbedeutend mit einer Verschiebung der entsprechenden „Arbeitsnachfragefunktion“<sup>72</sup>. In Abbildung 6 ist der Fall einer Senkung des Beitragssatzes in Land B von  $b_1$  auf  $b_2$  dargestellt. Sind die Arbeitskräfte international vollkommen mobil, so wird sich ein neues Gleichgewicht in

<sup>71</sup> Die Form der Darstellung setzt also implizit voraus, daß die Höhe der Gesamtbeschäftigung  $N = N_A + N_B$  in beiden Ländern konstant ist. Diese Annahme wurde zur Vereinfachung der Darstellung getroffen und ist für die Ableitung der qualitativen Schlußfolgerungen nicht essentiell.

<sup>72</sup> Aus Gleichung 2 ließe sich auch eine Arbeitsnachfragefunktion der Form  $N^D = N^D(w/p, b, K)$  mitsamt Eigenschaften herleiten, sofern bestimmte zusätzliche Annahmen bezüglich der zugrundeliegenden Produktionstechnologie erfüllt sind. Die Darstellung in Abbildung 6 impliziert lediglich, daß  $f_N > 0$  und  $f_{NN} < 0$ , so daß  $\partial N^D / \partial (w/p) < 0$ . Es sei darauf hingewiesen, daß die abgebildete Funktion  $F(f_N, b, t)$  im gewählten Modellrahmen nicht der Arbeitsnachfragefunktion entspricht, da die Aufteilung des Bruttolohnsatzes  $w$  auf Steuer- und Beitragszahlungen der Arbeitnehmer  $t w$  und auf



Punkt Q einstellen. Im neuen Gleichgewichtspunkt Q ist der Nettoreallohnsatz im Vergleich zum ursprünglichen Gleichgewicht in beiden Ländern gestiegen. Zudem fand eine Verschiebung der Beschäftigungsanteile zwischen den beiden Ländern statt. Land B konnte durch die Senkung der Arbeitgeberbeiträge seine Beschäftigung zu Lasten der Beschäftigung in Land A erhöhen. Bei einer eher trägen Arbeitskräftemobilität, für die europäischen Länder derzeit eine sicherlich realitätsnähere Annahme<sup>73</sup>, ist mit einem (zumindest vorübergehenden) Anstieg der Arbeitslosigkeit in Land A zu rechnen<sup>74</sup>. Dieser Mechanismus des „Beschäftigungsklaus“ durch Sozialabbau stellt den Kern der These vom Sozialdumping dar.

Die Wahrscheinlichkeit, daß es tatsächlich zu einem sozialen Dumping in dieser Form kommt, kann aber als eher niedrig eingeschätzt werden, zumal die Darstellung in Abbildung 6 auf einer Reihe von vereinfachenden Annahmen beruht, die sich in erster Linie auf die vermuteten Beschäftigungseffekte einer solchen einseitigen Reduktion der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung beziehen. Hierzu zählen:<sup>75</sup>

*Beitragsinzidenz:* In der Formulierung der Gleichung 1 wurde implizit angenommen, daß die Unternehmen nicht in der Lage seien, die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung vor- oder rückzuwälzen, etwa in Form von höheren Produktpreisen oder eines langsameren Anstiegs der Bruttolöhne<sup>76</sup>. Es dürfte aber durchaus nicht die Ausnahme sein, daß Unternehmen auf ihren Absatzmärkten eine gewisse Preissetzungsmacht haben oder aber mit den Gewerkschaften eine entsprechende Zurückhaltung bei der Festsetzung der

den verbleibenden Nettolohn  $w^n$  für die Nachfrageentscheidung der Arbeitgeber irrelevant ist, zumindest in diesem Partialmodell.

<sup>73</sup> Vgl. dazu auch die Ausführungen im Abschnitt 5.2.2 dieses Beitrags.

<sup>74</sup> Die Kostenentlastung der Unternehmer in Land B dürfte sich, bei zunächst konstantem Arbeitsangebot in B, in einem höherem Bruttolohnangebot niederschlagen, um zusätzliche Arbeitskräfte zu attrahieren. In einem gemeinsamen Arbeitsmarkt müßten die Unternehmen in Land A nachziehen, um nicht alle Arbeiter zu verlieren. Dazu wären sie, ceteris paribus, gezwungen auf einem Punkt ihrer Arbeitsnachfragekurve mit einer entsprechend höheren Grenzproduktivität zu produzieren. Zusammengefaßt impliziert dies eine Verringerung der Beschäftigung (Anstieg der Arbeitslosigkeit) in Land A, einen Anstieg der Reallohne in beiden Ländern, sowie einen Anreiz für die Arbeitslosen in Land A nach B auszuwandern. Bei Abwesenheit von anderweitigen Friktionen, würde das neue Gleichgewicht in Punkt Q, das Vollbeschäftigung in beiden Ländern impliziert, durch eine allmähliche Emigration der arbeitslosen „A-Länder“ erreicht werden.

<sup>75</sup> Vgl. im folgenden auch Franz/Profit (1994), S. 12-19; Peeters (1988), S. 43-48 sowie Euzéby (1995), S. 228-235.

<sup>76</sup> Formal würde dies bedeuten, daß entweder  $dp/db > 0$  oder  $dw/db < 0$  oder beides.

Tariflöhne<sup>77</sup> aushandeln können. Zudem verbleibt den Unternehmen bei Erhöhungen der Beitragslast auch ein gewisser eigener Handlungsspielraum, wenn man bedenkt, daß die Effektivverdienste in vielen Branchen über dem durch Tarifverhandlungen festgelegten Niveau liegen. Eine Erhöhung der Lohnschere könnte mithin durch eine Minderung der Lohndrift kompensiert werden. Auch eine Einschränkung von freiwilligen betrieblichen Sozialleistungen dürfte in Frage kommen. Bei einer Verringerung der Arbeitgeberbeiträge könnte daher eine Überwälzung mit umgekehrten Vorzeichen stattfinden, so daß diese Entlastung durch einen Anstieg anderer Kostenbestandteile kompensiert würde. Mithin kann keine eindeutige a priori Vermutung bezüglich der Inzidenz getroffen werden, so daß sich dieser Punkt nur empirisch klären läßt<sup>78</sup>.

*Anpassung der Arbeitsnachfrage:* Selbst wenn sich per Saldo eine Kostenentlastung der Unternehmen durch die Beitragssenkung ergibt, so wäre bei realitätsnaher Betrachtung nicht zwingend gewährleistet, daß sich ein „Beschäftigungsklau“ in dieser Form einstellt. Bei einer Untersuchung der Beschäftigungswirkungen von arbeitgeberbezogenen Sozialabgaben ist zu differenzieren zwischen der Zahl der Beschäftigten und der durchschnittlichen Arbeitszeit je Beschäftigten (als Maßzahl für den Auslastungsgrad des Faktors Arbeit). Bei den Sozialversicherungsbeiträgen spielt zudem die Unterscheidung zwischen (quasi-)fixen und variablen Lohnkostenbestandteilen eine Rolle. *(Quasi-)fixe Kostenelemente* ergeben sich dabei aus der Tatsache, daß Arbeitgeberbeiträge wohl in den meisten EU-Staaten zwar proportional zu den Brutto-Arbeitsentgelten erhoben werden, aber nur bis zu einer festgelegten Beitragsbemessungsgrenze<sup>79</sup>. Daher können die Arbeitgeberbeiträge für Beschäftigte unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze als variable Arbeitskosten angesehen werden, für die Beschäftigten, die ein höheres Einkommen aufweisen, stellen diese Beiträge hingegen einen personenbezogenen, (quasi-)fixen Kostenbestand-

---

<sup>77</sup> Etwa mit dem Argument, der durch die Produktivitätszuwächse gegebene Verteilungsspielraum für die Tarifverhandlungen sei durch den Anstieg der Arbeitgeberbeiträge eingeschränkt. Vgl. Lipp (1988), S. 366-368.

<sup>78</sup> Allerdings sind auch die Möglichkeiten der empirischen Bestimmung der Beitragsinzidenz nur unvollkommen. Euzéby (1995), S. 229 kommt daher zu folgender Einschätzung: „It follows that neither theoretical analyses nor econometric studies can provide a definitive evaluation of incidence.“

<sup>79</sup> Diese Beitragsbemessungsgrenze liegt in Deutschland seit dem 1.1.1997 für die Arbeitslosen- und Rentenversicherung (der Arbeiter und Angestellten) bei einem monatlichen Einkommen von 8200.- DM (West) bzw. 7100.- DM (Ost), während für die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge jeweils eine Grenze in Höhe von 75% dieser Werte gilt. Die Beiträge zur gesetzlichen Unfallversiche-

teil dar, der sich bei steigendem Lohnsatz bzw. steigender Stundenzahl nicht mehr erhöht.

Die Existenz von Beitragsbemessungsgrenzen impliziert somit einen regressiven Verlauf der durchschnittlichen Beitragsbelastung bei steigenden Verdiensten der Arbeitnehmer. Dieser regressive Verlauf hat aus beschäftigungspolitischer Sicht unerwünschte Anreizwirkungen auf die Struktur der Arbeitsnachfrage, da sich zum einen eine Diskriminierung von Teilzeitstellen zugunsten von Vollzeitstellen, zum anderen eine Diskriminierung von Neueinstellung gegenüber einer Ausweitung von Überstunden ergeben dürfte<sup>80</sup>. Mithin muß eine Senkung der Arbeitgeberbeiträge daher aufgrund der Möglichkeit von Substitutionsprozessen zwischen den beiden Dimensionen der Arbeitsnachfrage nicht unbedingt die vermuteten Effekte eines Anstiegs der Zahl der Beschäftigten bewirken. Welche Form die Reaktion der Arbeitsnachfrage auf eine Senkung des Beitragssatzes annimmt, ist wiederum eine Frage, die letztlich nur empirisch geklärt werden kann<sup>81</sup>.

Doch selbst wenn die Darstellung in Abbildung 6 eine einigermaßen zutreffende Beschreibung in Bezug auf die Beitragsinzidenz und die Anpassung der Arbeitsnachfrage darstellen würde, so wären weitere Zweifel an der Stichhaltigkeit der Sozialdumpingthese angebracht. Es ist wohl kaum anzunehmen, daß sich die Arbeitnehmer bzw. ihre Gewerkschaftsvertreter über einen höheren Reallohn freuen würden, ohne den damit einhergehenden Verlust an sozialer Sicherung zu beklagen. Die Darstellung impliziert in dieser Hinsicht eine gewisse „Soziallohnillusion“ der Arbeitnehmer in Land B: Sollten die sozialen Sicherungssysteme aufgrund der gesunkenen Arbeitgeberbeiträge insgesamt geringere Einnahmen aufweisen<sup>82</sup>, so müßten in der Folge auch die Ausgaben gesenkt

---

ung werden allein von den Arbeitgebern getragen, wobei als Bemessungsgrundlagen die Entgelte der Versicherten sowie unternehmensspezifische Unfallgefahrenklassen dienen.

<sup>80</sup> Vgl. Buch (1997), S. 40-42, und Peeters (1988), S. 56-57.

<sup>81</sup> Vgl. Franz/Profit (1994) für eine Diskussion diverser empirischer Studien zu diesem Sachverhalt. Die Autoren gelangen zur Einschätzung, daß eine Senkung der Arbeitgeberbeiträge zwar eine Möglichkeit zur Senkung der Arbeitskosten darstellt, andererseits aber „die Beschäftigungseffekte wegen der zumindest temporären Möglichkeit der Anpassung über die Arbeitszeit“ (S.15) nicht überschätzt werden sollten.

<sup>82</sup> Hierbei sind zwei gegenläufige Effekte zu beachten: Der Finanzierungsspielraum verringert sich ceteris paribus aufgrund der Beitragssenkung für die Arbeitgeberseite, er erhöht sich aber auch infolge der gestiegenen Beitragseinnahmen auf Arbeitnehmerseite. Dieser zweite Effekt resultiert wiederum aus zwei, gleichgerichteten Teileffekten: Zum einen steigt der Lohnsatz an, so daß selbst bei unveränderter Beschäftigungslage mehr Einnahmen in die Sozialkassen fließen würden, andererseits bleibt aber die Beschäftigung nicht konstant, sondern steigt ebenfalls. Zudem könnte sich auf der Ausgabenseite des Sozialbudgets weiterer Finanzierungsspielraum ergeben durch einen eventuellen

werden. Es sei denn man würde zur Gegenfinanzierung andere Einnahmenarten erhöhen. Eine Erhöhung der Arbeitnehmer-Beitragssätze dürfte wohl auf heftigen Widerstand der Gewerkschaften treffen. Werden hingegen allgemeine Steuereinnahmen zur Gegenfinanzierung herangezogen<sup>83</sup>, so ergibt sich zwar wiederum das Problem der Bestimmung der entsprechenden Inzidenzwirkung. Zumindest ist aber nicht a priori auszuschließen, daß Steuererhöhungen zur Finanzierung von Sozialausgaben die positiven Beschäftigungswirkungen kompensieren könnten. Am Ende wäre so nichts gewonnen.

## **5.2 Soziale Sicherung, Migration und das Wettbewerbskonzept**

### **5.2.1 Einschränkungen der Finanzierungsbasis der sozialen Sicherungssysteme bei räumlicher Mobilität der Beitragszahler**

Wie im vorangehenden Abschnitt bereits angeklungen ist, stellt die zu einseitige Fokussierung der Sozialdumpingthese auf die Einnahmenseite des staatlichen Sozialbudgets einen wesentlichen Kritikpunkt dar. Es wurden zudem allein die beschäftigungspolitischen Aspekte einer einseitigen Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung explizit untersucht. Diese Form der Analyse bot sich zwar aufgrund der in der Literatur zum Sozialdumping vorgebrachten Argumentation an, doch sie bleibt letztlich unbefriedigend, denn sie erfaßt nur einen Teil der vermuteten, aus der Dynamik des europäischen Integrationsprozesses resultierenden, Tensionen auf die nationalen Systeme der sozialen Sicherung.

Für diesen Bereich der Staatstätigkeit könnten sich restriktive Auswirkungen aufgrund der Verwirklichung der freien Wahl des Wohnsitzes und des Arbeitsplatzes innerhalb des gemeinsamen Marktes ergeben. Die uneingeschränkte Mobilität der Steuer- und Beitragszahler könnte, so steht zu befürchten, zu einer Aushöhlung der Finanzierungsbasis der staatlich initiierten Systeme der sozialen Sicherung führen, wenn der Personenkreis der Nettozahler sich der Finanzierung des Sozialstaates entziehen kann durch Abwanderung in einen Mitgliedsstaat mit niedrigeren Sozialleistungen und entsprechend niedrigeren Steuer- und Beitragssätzen („Steuerflucht“). Umgekehrt bestehen für Nettoempfän-

---

Rückgang der Arbeitslosigkeit. Ob sich per Saldo ein solcher *Selbstfinanzierungseffekt* einstellt, ist aber mehr als fraglich, zumal aufgrund von diversen Unvollkommenheiten auf den Arbeitsmärkten (bspw. Mismatch von Arbeitskraft- und Arbeitsplatzprofilen) kurzfristig nur die verminderten Einnahmen zu Buche schlagen, während sich die vermuteten Beschäftigungseffekte mit unbestimmter zeitlicher Verzögerung einstellen dürften.

ger von staatlichen Transferleistungen Wanderungsanreize in ein Land mit einem höheren staatlichen Umverteilungsvolumen („Sozialtourismus“)<sup>84</sup>. Dieser Argumentationsstrang zielt also auf die budgetären Wirkungen von Mobilitätsprozessen ab, speziell auf die hierdurch geschaffenen Restriktion für staatliche Umverteilungs- und Sozialpolitik. Diese sind bei näherer Betrachtung eng miteinander verzahnt.

Soziale Sicherung setzt bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung immer Umverteilung von Ressourcen voraus und zwar unabhängig von der ordnungspolitischen Grundkonzeption des sozialen Sicherungssystems (und der konkreten Ausgestaltung der Finanzierung). Man kann diesen Umstand mit dem Mackenrothschen Satz, „daß aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muß“ [Mackenroth (1952), S. 41], begründen. Denn der Teil der Bevölkerung, der nicht aktiv an der Entstehung des Volkseinkommens beteiligt ist und daher auch keinerlei Faktoreinkommen bezieht, muß seinen Konsum durch einen Verzicht des aktiven Teils auf Konsumgüter aus der laufenden Produktion bestreiten. Ein Verzicht auf der Verwendungsseite des Sozialproduktes setzt aber einen entsprechenden Verzicht der Aktiven auf der Verteilungsseite voraus. Diese Umverteilung von Ressourcen von dem Kreis der „Financiers“ der Sozialleistungen zu dem, wie auch immer abgegrenzten Kreis der Leistungsempfänger kann als Versicherung, genauer noch als Einkommenssicherung<sup>85</sup> im weitesten Sinne verstanden werden.

Nun ist es eines der Standardergebnisse der ökonomischen Theorie des (fiskalischen) Föderalismus, daß die intraregionale Umverteilung von Einkommen in einem System von konkurrierenden Gebietskörperschaften zu fiskalischen Externalitäten führt, ähnlich wie die Bereitstellung von lokalen öffentlichen Gütern, wenn deren Finanzierung durch die Besteuerung von mobilen Faktoren erfolgt. Tiebouts (1956) Analyse der Bereitstellung öffentlicher Güter in einem System von kommunalen Gebietskörperschaften erfolgte

---

<sup>83</sup> In beiden Fällen wäre anzunehmen, daß  $dt/db < 0$ .

<sup>84</sup> Hier muß einschränkend darauf hingewiesen werden, daß der Mobilität des Kreises der Nettoempfänger derzeit noch durch eine Vielzahl von restriktiven Regelungen auf der EU-Ebene Grenzen gesetzt sind. So genießen bspw. die Empfänger von Fürsorgeleistungen (in der BRD: Sozialhilfe) grundsätzlich keine Freizügigkeit bezüglich des Wohnortes innerhalb der EU. Allerdings wird im Weißbuch zur Sozialpolitik „eine Überprüfung der im abgeleiteten Recht festgelegten Bedingungen der Freizügigkeit, insbesondere in bezug auf das Bleibe- und Aufenthaltsrecht (...)“ [Europäische Kommission (1994), S. 39], speziell im Hinblick auf die Freizügigkeit von Empfängern von Arbeitslosenunterstützung, angemahnt.

weitgehend in Analogie zur Bereitstellung privater Güter in einem Konkurrenzmarkt: Wettbewerb von Gebietskörperschaften untereinander führt zu einem differenzierten Angebot an öffentlichen Gütern, während die Bürger ihre individuellen Präferenzen durch Lokalisationsentscheidungen offenbaren („voting with your feet“). Tiebout selbst schloß seinen Aufsatz mit der Einschätzung ab, daß so zumindest eine „second best“-Lösung für das Problem der effizienten Allokation von öffentlichen Gütern erreicht werden kann, analog zu der Allokation von privaten Gütern in einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell bei Existenz von Raumüberwindungskosten<sup>86</sup>. Jedoch ist diese optimistische Einschätzung in der Folge nicht unumstritten geblieben<sup>87</sup>.

In Bezug auf die Möglichkeiten der staatlichen Umverteilungstätigkeit in einem System von konkurrierenden lokalen Gebietskörperschaften, wie sie die Mitgliedsstaaten der EU aus Sicht des in Abschnitt 4.1 dargestellten Wettbewerbskonzepts darstellen, können daher Restriktionen vermutet werden. Diese Restriktionen können bei Beibehaltung der Zuständigkeit der einzelnen Nationalstaaten, wie unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip gefordert wird, zur Nichterreicherung der angestrebten Verteilungsziele führen. Die ökonomische Intuition hinter diesem Resultat, läßt sich wie folgt zusammenfassen:

In einer extremen Tiebout-Welt mit vollkommener Mobilität führt die Konkurrenz von lokalen Gebietskörperschaften dazu, daß sich die Individuen entsprechend ihrer Präferenzen für die von den lokalen Regierungen angebotenen Bündel an öffentlichen Gütern und in Abhängigkeit von den differierenden Steuer- und Beitragssätzen auf der Finanzierungsseite auf die existierenden Gebietskörperschaften verteilen. Typischerweise impliziert eine solche Gleichgewichtsallokation von Individuen, daß sich eine weitgehende Homogenität der Einkommensverteilung innerhalb jeder einzelnen Gebietskörperschaft, bei gleichzeitiger Heterogenität der Einkommen zwischen den Gebietskörperschaften, ergibt. Geht man von der Einkommensverteilung über das gesamte Föderationsgebiet aus, so kann man sich bezüglich der Allokation der Individuen in einem solchen Tiebout-

---

<sup>85</sup> Vgl. Eisen (1988), S. 127.

<sup>86</sup> „The solution, like a general equilibrium solution for a private spatial economy, is the best that can be obtained given preferences and resource endowments.“ Tiebout (1956), S. 424.

<sup>87</sup> Für einen Überblick über (neoklassische) Weiterentwicklungen des Tiebout-Modells der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter vgl. Rubinfeld (1987). Mit ökonomischen Aspekten des Fiskalföderalismus beschäftigt sich ausführlich Oates (1972). Zur Problematik der Steuerpolitik in Staaten mit föderalistischer Fiskalverfassung vgl. Inman/Rubinfeld (1996).

Gleichgewicht jede lokale Gebietskörperschaft als durch ein spezifisches Segment aus dieser Gesamteinkommensverteilung charakterisiert vorstellen. Eine Umverteilung innerhalb einer Gebietskörperschaft ist dann im Extremfall schlichtweg nicht mehr möglich (und genaugenommen auch nicht nötig), eben weil es keine bedeutsamen Einkommensdisparitäten auf lokaler Ebene mehr gibt<sup>88</sup>.

Umverteilung von Einkommen kann in diesem Fall sinnvollerweise nur noch zwischen den lokalen Gebietskörperschaften, also bspw. im Rahmen eines horizontalen Finanzausgleichs oder durch eine Zuteilung der Umverteilungskompetenzen auf eine übergeordnete föderale Ebene, bewerkstelligt werden<sup>89</sup>. Diese Möglichkeit besteht auf der EU-Ebene derzeit aber nicht. Zwar haben die Aktivitäten der Europäischen Union etwa im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik sicherlich auch eine gewisse Umverteilungswirkung, jedoch hat die EU nicht die Kompetenzen, um eine annähernd umfassende Schutzfunktion zu erfüllen, wie es die nationalen Sozialstaaten tun. Nach Ansicht vieler Befürworter des Wettbewerbskonzeptes soll dies auch in Zukunft so bleiben<sup>90</sup>. Dabei werden von dieser Seite stets die allokativen Nachteile einer Verlagerung der Umverteilungspolitik auf die EU-Ebene betont, während mögliche nachteilige Auswirkungen, auch in Bezug auf den Zielerreichungsgrad (*Effektivität*) der sozialen Sicherungssysteme, bestritten oder zumindest als unerheblich abgetan werden im Vergleich zu den möglichen Wohlfahrtsgewinnen bei Umsetzung des Wettbewerbskonzeptes.

Folgt man jedoch der oben angesprochenen, versicherungstheoretischen Interpretation der sozialen Sicherung<sup>91</sup>, so kann man zeigen, daß sich gerade durch die Umsetzung des Wettbewerbskonzeptes allokativ Nachteile ergeben könnten, namentlich wenn die staatliche Umverteilungstätigkeit eingeschränkt oder gar gänzlich außer Kraft gesetzt wird. Aus der Sicht dieses Begründungsstrangs sollte das Niveau staatlicher Umverteilung „ex

---

<sup>88</sup> Vgl. Rubinfeld (1987), S. 627. Für eine Herleitung dieser Ergebnisse in einem Modell mit expliziter Berücksichtigung des sich durch Anwendung eines kollektiven Entscheidungsprozesses ergebenden politischen Gleichgewichts vgl. Eppl/Romer (1991).

<sup>89</sup> Wildasin (1991) untersucht ein hierarchisches System von Gebietskörperschaften mit einem gemeinsamen Arbeitsmarkt und zeigt, daß die Umsetzung von Umverteilungszielen auf der föderalen Ebene im Rahmen eines vertikalen Finanzausgleichs mit horizontalem Effekt erfolgen kann.

<sup>90</sup> Vgl. beispielhaft die in Abschnitt 4.1.2 zitierten Beiträge.

<sup>91</sup> Vgl. dazu die von Rolf/Spahn/Wagner (1988a) herausgegebene Sammlung von Referaten. Für einen Überblick eignen sich insbesondere die zusammenfassenden Beiträge von Rolf/Spahn/Wagner (1988b) und Rolf (1988).

ante“ festgelegt werden. Dadurch werden planmäßige Verteilungskorrekturen durch soziale Sicherungssysteme beim Vorliegen von Unsicherheit über die Zukunft und zumindest partiellem Marktversagen allokativ begründbar. Die staatlichen Sicherungsarrangements bieten ihren Bürgern langfristige Planbarkeit und Verlässlichkeit, so daß die auf einem solchen „Sozialvertrag“ beruhenden Sicherungsziele effektiver und in bestimmten Bereichen auch ökonomisch effizienter erreicht werden können als durch private Lösungen.<sup>92</sup>

„Ex ante“ ist aus Sicht dieser Interpretation zu verstehen als ein Zeitpunkt, zu dem die Individuen ihre eigenen Fähigkeiten und Defizite bezüglich der Möglichkeiten zur Erzielung von Markteinkommen noch nicht kennen. Es läßt sich zeigen, daß bei Annahme von ökonomisch rationalem Verhalten für risikoaverse Wirtschaftssubjekte ein umfassender Versicherungsvertrag gegen diese unvorhersehbaren Lebens- und Karriererisiken im Alter von Null Jahren abgeschlossen werden sollte<sup>93</sup>, zu einem Zeitpunkt also, in dem der Abschluß eines privaten Versicherungsvertrages, wenn es denn einen privaten Versicherungsmarkt für diese Risiken gäbe, für das Individuum selbst noch gar nicht möglich wäre. Es wird daher vorgeschlagen<sup>94</sup>, das Problem aus der Sicht werdender Eltern zu betrachten, die sich bezüglich dieser Lebens- und Karriererisiken ihrer Kinder in Ungewißheit befinden. Aus deren Sicht kann daher ein „Sozialvertrag“, durch den zumindest ein Teil dieses Risikos vom Staat versichert werden kann, mithin die einzig mögliche Form der Vorsorge für ihre Kinder sein, bei Nichtexistenz von privaten Versicherungsmärkten für diese Risiken.

### 5.2.2 Die „race to the bottom“-Hypothese

Die Implikationen des Systemwettbewerbs und der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips für die modernen Wohlfahrts- und Sozialstaaten ist auf der Basis der zuvor dargestellten versicherungstheoretischen Fundierung sozialer Sicherung und vor dem Hintergrund der bekannten Implikationen des Tiebout-Modells inzwischen auch von einigen Autoren<sup>95</sup> modelltheoretisch ergründet worden. Hans Werner Sinn [(1996b), S. 21-35] entwickelte

---

<sup>92</sup> Vgl. Rolf/Spahn/Wagner (1988b), S. 20.

<sup>93</sup> Vgl. Mirrlees (1995), S. 384.

<sup>94</sup> Vgl. Sinn (1996b), S. 23-25, sowie Sinn (1988, 1994) für eine modelltheoretische Herleitung.

<sup>95</sup> Vgl. neben dem nachfolgend dargestellten Ansatz von Sinn auch Verbon (1990).



ein Modell, welches die Auswirkungen des Systemwettbewerbs auf die Möglichkeiten der Finanzierung von staatlicher Umverteilungspolitik besonders drastisch offenlegt. Es wird die Annahme getroffen, daß ein rationaler Staat das Subsidiaritätsprinzip beachtet und daher nur solche (sozialen) Risiken via Umverteilung versichert, die der private Versicherungsmarkt aufgrund der oben angesprochenen adversen Selektion nur unvollständig oder gar nicht versichern kann<sup>96</sup>.

Die staatliche Einkommenssicherung erfolgt über ein Steuer-Transfersystem: Das individuelle Arbeitseinkommen  $Y_i$  wird zum Steuersatz  $t$  proportional besteuert; das resultierende Steueraufkommen wird für Lump-Sum-Transfers  $T$  verwendet. Das staatliche Budget wird durch:

$$(3) \quad T = t \cdot \bar{Y}$$

beschrieben<sup>97</sup>. Gleichung (3) besagt, daß der Pro-Kopf-Transfer  $T$  in Höhe des Steueraufkommens aus dem durchschnittlichen Arbeitseinkommen  $\bar{Y}$  fixiert wird. Da das Arbeitseinkommen aus Sicht der Arbeitnehmer langfristig unsicher ist in Bezug auf die angesprochenen Karriere- und Lebensrisiken, ergibt sich durch die Einführung eines solchen Steuer-Transfersystem ein gewisser Versicherungsschutz: Die Individuen, die ein unterdurchschnittliches Arbeitseinkommen haben<sup>98</sup> sind die Begünstigten, während die Personen mit überdurchschnittlichen Einkommen den Kreis der Financiers darstellen. Es ist darauf hinzuweisen, daß diese Form der Umverteilung aus der oben dargelegten „ex ante“-Perspektive für beide Gruppen allokativ vorteilhaft ist, sofern es sich um risikoaverse Individuen handelt, da die langfristige Einkommensunsicherheit durch die Gewährung des Pro-Kopf Transfers für alle Beteiligten reduziert wird.

Voraussetzung für den Abschluß von nutzenstiftenden Versicherungskontrakten ist allerdings nicht nur, daß sie vor Realisation des Schadens abgeschlossen werden, sondern auch „ex post“ ohne die Möglichkeit der Modifikation eines der Vertragspartner ausgeführt werden. Bezogen auf die Versicherungsleistung des Wohlfahrtsstaates bedeutet

---

<sup>96</sup> Vgl. dazu den einleitenden Teil des 5. Abschnitts dieses Beitrags. Für eine weitergehende Diskussion der Möglichkeiten und Grenzen privater Sicherung sozialer Risiken vgl. Eisen (1988).

<sup>97</sup> Das gesamte Steueraufkommen ist durch  $\sum_{i=1}^k t \cdot Y_i = k \cdot T$  gegeben, wobei  $k$  die Anzahl der Individuen darstellt. Nach Division dieses Ausdrucks durch  $k$  ergibt sich Gleichung 3.

<sup>98</sup>  $Y_i$  kann auch einen Wert von Null annehmen.

dies, daß die „guten Risiken“ keine Möglichkeit haben dürfen, sich aus dem System auszuklinken, denn sie sind ja gerade die Nettozahler, die den „Pechvögeln“ eine Kompensationzahlung finanzieren. Solange dies gewährleistet ist, funktioniert die staatliche Versicherung.

Bei offenen Grenzen läßt sich dies allerdings nicht mehr garantieren. Im Rahmen der Europäischen Union existiert für die Financiers durch die Niederlassungsfreiheit für Arbeitskräfte eine Möglichkeit, sich der Finanzierung der sozialen Sicherung zu entziehen. Ökonomisch sinnvoll ist dies freilich nur dann, wenn sich in einem anderen EU-Land die Umverteilungsaktivität des Staates auf einem niedrigeren Niveau vollzieht, d. h. im Sinn-Modell müßte sich sowohl der Steuersatz, als auch die Höhe der Transferzahlungen auf einem niedrigeren Niveau befinden. Umgekehrt besteht ein Anreiz für die (Netto-)Begünstigten in ein EU-Land mit höherem Transferniveau auszuwandern.

Zusammen mit der Annahme vollkommener Mobilität der Arbeitskräfte führt die fehlende Kooperation der einzelnen Nationalstaaten bei der Festlegung ihrer Umverteilungsaktivität im 2-Länder Fall dazu, daß das „race to the bottom“ unter den gemachten Annahmen das einzige Gleichgewicht ist. Die Regierungen beider Länder verhalten sich bei der Wahl des Steuersatzes strategisch, indem sie die durch die Mobilität der Steuerzahler und Transferempfänger induzierten Budget-Effekte antizipieren. Eine optimale Strategie stellt für beide Regierungen lediglich die Wahl eines Steuersatzes und eines dazu korrespondierenden Pro-Kopf-Transfers in Höhe von Null dar, da bei jeder Abweichung von diesem Nash-Gleichgewicht bei Wahl eines positiven Steuersatzes (bzw. Pro-Kopf-Transfers) seitens eines Landes ein durch die Abwanderung von Netto-Steuerzahlern (bzw. Zuwanderung von Transferempfängern) verursachtes Budgetdefizit die Folge wäre.

Als eigentlichen Grund für das Versagen des Systemwettbewerbs benennt Sinn das Subsidiaritätsprinzip. Der Staat versichert gemäß dem Subsidiaritätsprinzip nur solche Risiken, die von den Privaten nicht versichert werden können. In einer Welt, in der Mobilität über Staatsgrenzen hinweg nicht, oder nur zu sehr hohen Kosten möglich ist, kann der Staat den notwendigen Ressourcentransfer von den „Glücklichen“ hin zu den „Glücklosen“ erzwingen. Mit dem Recht den Wohnsitzstaat zu wechseln, schwindet jedoch die Macht des Staates. Allerdings lassen sich zum Modell von Sinn (1996b) einige einschränkende Kritikpunkte benennen. Hierzu zählen:

*Migration:* Bei der Modellierung wurde vollkommene Mobilität der Arbeitnehmer unterstellt. Zudem wurde die Lokalisationsentscheidung allein auf Unterschiede in den Nettoeinkommen zurückgeführt, was in dem gewählten Modellrahmen darauf hinausläuft, daß die Nettozahler das Land wählen, in dem die niedrigsten Steuersätze herrschen, während die Nettobegünstigten das Land mit den höchsten Steuersätzen wählen. Diese Modellierung des Migrationsverhaltens ist schon auf der theoretischen Ebene unbefriedigend, weil sie dem Nutzen in Form von Einkommensverbesserungen etwaige Kosten der Mobilität (z.B. Raumüberwindungskosten) nicht gegenüberstellt. Auch nichtpekuniäre Kostenbestandteile, die mit der Migrationsentscheidung verbunden sind und gerade bei Wanderungsbewegungen zwischen Nationalstaaten für viele Menschen prohibitiv hoch sein dürften, spielen hier eine Rolle<sup>99</sup>.

Bei eingehenderer Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Einkommensverteilung und Migration<sup>100</sup>, zeigt sich zudem, daß die Auswanderungsentscheidung auch sehr stark von der Möglichkeit der Migranten abhängt, im Zielland der Migration ihre relative Position in der Einkommensverteilung zu reproduzieren. So ist es durchaus möglich, daß es einem Arbeitnehmer mit überdurchschnittlichem Einkommen in seinem Heimatland nicht gelingen wird, auch im Zielland „über dem Durchschnitt“ zu landen, et vice versa. Wenn zudem nach Auswanderung das (Netto-)Einkommen auch absolut sinkt, würde, trotz niedrigerer Steuersätze im Zielland, kein ökonomischer Anreiz zur Auswanderung mehr bestehen.

Untersucht man rückblickend die Entwicklung der intra-EU Mobilität<sup>101</sup> von Arbeitnehmern, so fällt auf, daß die Migration von relativ unqualifizierten Arbeitskräften aus dem „armen“ Süden in den „reichen“ Norden, die noch bis Mitte der 70er Jahre das vorherrschende Muster darstellte, in den 90er Jahren von einem anderen Muster abgelöst wurde: In Nordwesteuropa dominierte die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften, die vor allem innerhalb der EU und in anderen OECD-Mitgliedsländern rekrutiert wurden, während die vergleichsweise geringe Nachfrage nach Niedrigqualifizierten durch Ein-

---

<sup>99</sup> Zur ökonomischen Theorie der Migration gibt es eine Reihe von Übersichtsartikeln, vgl. etwa Borjas (1994); Delbrück/Raffelhüsch (1993); Shields/Shields (1989) oder Molho (1986).

<sup>100</sup> Vgl. Borjas (1987) für ein Modell, das den Einfluß von Unterschieden in der Einkommensverteilung zwischen zwei Ländern auf die Migrationsentscheidung untersucht.

<sup>101</sup> Vgl. dazu Straubhaar/Wolter (1996), S. 483-484; Werner (1994), S. 239-242, und Walwei/Werner (1992), S. 487-494.

wanderung aus Drittländern (Nordafrika, Osteuropa) befriedigt wurde. Die südlichen EU-Länder hingegen sind heute selbst zu Zielregionen für eher niedrigqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten geworden. Zudem ist festzustellen, daß die innergemeinschaftlichen Wanderungen von qualifizierten Arbeitskräften häufig innerhalb eines multinationalen Unternehmens stattfinden, also eher eine Form von innerbetrieblicher Mobilität darstellen. Es wird erwartet, daß gerade diese Form der Wanderung in Zukunft weiter zunehmen dürfte, wobei es sich allerdings häufig nicht um eine permanente Verlagerung des Wohnsitzes handelt, sondern um einen zeitlich begrenzten Aufenthalt. Insgesamt wird die Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb der EU als eher niedrig eingestuft. Zudem zeigt sich in ökonomischen Studien auch, daß die innergemeinschaftlichen Wanderungsströme im Vergleich mit den Binnenwanderungen in den USA eine weitaus niedrigere Reagibilität in Bezug auf regionale Beschäftigungsschocks aufweisen, was als problematisch vor allem im Hinblick auf die geplante Währungsunion angesehen wird<sup>102</sup>.

Geht man davon aus, daß die höherqualifizierten Arbeitskräfte, die in die nördlichen EU-Länder einwandern, im Zielland einen Platz im oberen Teil der Einkommensskala einnehmen, während die niedrigqualifizierten Zuwanderer in den Süden der EU tendenziell im unteren Teil der dortigen Einkommenshierarchie landen, so läßt sich schließen, daß die tatsächlichen intra-EU Wanderungsströme eher in einer entgegengesetzten Richtung verlaufen, als es das Sinn-Modell nahelegen würde. Wie allerdings, so ist zu fragen, steht es mit den in Zukunft zu erwartenden Wanderungsströmen innerhalb der EU und aus Drittstaaten?

Bei der derzeit anvisierten Erweiterung der EU ist mit verstärkten Zuwanderungen vor allem aus Osteuropa zu rechnen: So kommt das DIW (1997) in einer Modellrechnung auf ein jährliches Zuwanderungspotential aus den fünf derzeit aussichtsreichsten Beitrittskandidaten<sup>103</sup> von 340 bis 680 Tausend Personen bis zum Jahr 2030 in den gesamten EU-Raum. Neben den Ost-West Wanderungen, werden auch gewaltige Zuwanderungspotentiale in Nord-Süd-Richtung, hauptsächlich aus den an das Mittelmeer grenzenden Staaten Nordafrikas und aus der Türkei vermutet. Diese, oft im Hinblick auf die künfti-

---

<sup>102</sup> Vgl. dazu die in diesem Kontext häufig zitierte Studie von Blanchard/Katz (1992) für die USA und den weniger bekannten Aufsatz von Decressin/Fatás (1995) für die EU.

<sup>103</sup> Es handelt sich um die Gruppe der CEFTA-Länder (Central European Free Trade Area), bestehend aus Polen, Ungarn, Tschechien, der Slowakei und Slowenien.

gen, demographisch bedingten Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung positiv bewertete<sup>104</sup> Zuwanderung könnte jedoch bei Betrachtung der Gesamtwirkung auf das Umverteilungspotential der sozialen Sicherungssysteme auch restriktiv wirken, namentlich dann, wenn die Zuwanderer mehrheitlich zu dem Kreis der Nettobegünstigten gehören. Ob dies der Fall sein wird, ist allerdings angesichts der Komplexität und Unübersichtlichkeit bezüglich der Verteilungseffekte der real existierenden sozialen Sicherungssysteme eine empirisch äußerst schwierig zu beantwortende Frage<sup>105</sup>. In welcher Form sich künftige Wanderungsströme auf die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme auswirken werden, bleibt daher offen.

*Modellierung des politischen Gleichgewichts:* Die von Sinn (1996b) quasi ad hoc vorgenommene Modellierung des politischen Gleichgewichts, also hier der durch den „Sozialvertrag“ festgelegten Höhe der Transferzahlungen und des Steuersatzes, dürfte aus Sicht des Wettbewerbskonzeptes einen gravierenden Kritikpunkt darstellen. Denn dieses geht, wie die in Abschnitt 4.1.1 dargelegte Möglichkeit des Widerspruchs belegt, explizit von einer endogenen Staatstätigkeit aus.

In der „Tiebout“-Literatur finden sich zahlreiche Beispiele dafür, daß sich der Umverteilungsspielraum auch bei endogener Modellierung der Entscheidung über die Ausgestaltung des Steuer/Transfer-Systems einschränken dürfte, oft im Rahmen eines Medianwählermodells<sup>106</sup>. Im Zusammenhang mit der Finanzierung von sozialen Sicherungssystemen kann hier auch auf den bereits erwähnten Aufsatz von Verbon (1990) verwiesen werden. Dieser geht von einer Benthamischen Wohlfahrtsfunktion als zu maximierender Zielfunktion eines „sozialen Planers“ aus, welche die Form

$$(4) \quad W = \sum \varepsilon_i \cdot EU_i ,$$

hat. In Gleichung (4) stellen die  $\varepsilon_i$ , das „politische Gewicht“ der Gruppe  $i$ , eine Maßzahl für deren Einfluß auf den Entscheidungsprozeß dar, während  $EU_i$  die korrespondierenden Erwartungsnutzenfunktionen bezeichnet, in welche die Nettoeinkommen als Argumente eingehen. Diese Nutzenfunktionen werden mit den gruppenspezifischen Wahr-

---

<sup>104</sup> Vgl. z. B. Hof (1996), S. 140-143.

<sup>105</sup> Vgl. Ulrich (1994) für einen Versuch der Evaluation von Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme in Bezug auf die bisherige Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland.

<sup>106</sup> Vgl. bspw. Wildasin (1991); Epple/Romer (1991) oder Brown/Oates (1987).

scheinlichkeiten für den Bezug von Sozialleistungen gewichtet. Die Einteilung der Gesamtpopulation in Gruppen entspricht bei Verbon im wesentlichen der oben erfolgten Differenzierung nach Nettobegünstigten und Nettozahlern<sup>107</sup> der sozialen Sicherungssysteme. Im politischen Gleichgewicht bei Einwanderung ist dann, bei Annahme eines höheren politischen Gewichts der Financiers im Vergleich zu den Begünstigten und einem zu vernachlässigenden politischen Einfluß der Einwanderer, ein Rückgang des Finanzierungsspielraums im Vergleich zu einer Situation mit geschlossenen Grenzen zu erwarten<sup>108</sup>. Ob es aber tatsächlich zu einem niedrigeren Niveau bei den Sozialtransfers kommt, hängt dann von der konkreten Spezifizierung der Nutzenfunktionen ab.

Bei Berücksichtigung der Endogenität der Staatstätigkeit kann somit eine Einschränkung der „race to the bottom“-Hypothese dahingehend vermutet werden, daß es nicht zum vollständigen Untergang des Sozialstaates kommen wird. Dennoch kann es, bei durchaus plausiblen Annahmen bezüglich der politischen Gewichte einzelner Bevölkerungsgruppen, zu einer weitgehenden Einschränkung des staatlichen Versicherungsschutzes kommen, die aus Sicht der Betroffenen das Erreichen des präferierten Umverteilungsniveaus verhindern und so die Einhaltung des ursprünglich festgelegten „Sozialvertrages“ unmöglich machen würde.

*Konkurrenz über die Ausgabenseite und Symmetrie:* Einen möglichen weiteren Kritikpunkt stellt die Festlegung des Steuersatzes als Wettbewerbsparameter der Regierungen dar. Im allgemeinen gibt es jedoch, wie Wildasin (1988) in einem Modell mit Besteuerung von international mobilem Kapital gezeigt hat, zwei unterschiedliche Arten von Gleichgewichtskonstellationen im Fiskalwettbewerb, je nachdem ob die untersuchten Gebietskörperschaften die Steuersätze als Wettbewerbsparameter ansehen oder über die Höhe der Transfers miteinander konkurrieren<sup>109</sup>. Zudem wäre zu untersuchen, welche

---

<sup>107</sup> Genaugenommen handelt es sich bei Verbon (1990) um eine Erweiterung des von Wright (1986) entwickelten Modells einer Arbeitslosenversicherung, in der die oben erwähnten Wahrscheinlichkeiten für den Bezug von Sozialleistungen den gruppenspezifischen Arbeitslosenquoten der Arbeitskräfte entsprechen. Die Arbeitskräfte mit einer überdurchschnittlichen Arbeitslosenquote stellen dabei die Gruppe der Nettobegünstigten dar, während die „low risk“-Arbeiter den Kreis der Nettozahler stellen.

<sup>108</sup> Verbon (1990), S. 492 kommt zu der Einschätzung, „that the mobility of labor due to the internal Market leads to a downward pressure on the coverage of social insurance systems. Differences in the systems do not necessarily disappear, however.“

<sup>109</sup> Die Gleichgewichtstypen entsprechen sich bei Wildasin (1988) zumindest in dem Spezialfall, in dem es eine sehr große Zahl von sich im Wettbewerb befindlichen Gebietskörperschaften („vollkommene

Eigenschaften sich für die resultierenden Gleichgewichte, falls überhaupt ein Gleichgewicht existiert, ergeben würden, wenn man die von Sinn unterstellte Symmetrieeigenschaft<sup>110</sup> aufgibt. Die Mitgliedsländer der EU unterscheiden sich bekanntlich in einer ganzen Reihe von relevanten Eigenschaften, im Bereich des Steuer- und Sozialsystems nicht nur in der Höhe der Steuersätze und der Transferleistungen, sondern auch in der konkreten Ausgestaltung der Leistungsarten und Anspruchsvoraussetzungen und in den zur Finanzierung von Sozialleistungen herangezogenen Steuer- und Beitragsarten sowie in der Definition der Bemessungsgrundlagen für die einzelnen Steuern und Beiträge. Hier scheint eine Erweiterung des Sinn-Modelles um die genannten Aspekte angebracht zu sein, die im Rahmen dieses Beitrags allerdings nicht geleistet werden kann.

Zusammenfassend kann eine gewisse Plausibilität der „race to the bottom“ Hypothese aus heutiger Sicht zumindest nicht völlig abgestritten werden, wenngleich wohl kaum mit einem vollständigen Sozialabbau zu rechnen ist. Zu fragen ist jedoch, angesichts der jüngsten Berichte über die Ausnutzung von Steueroasen innerhalb der EU durch multinational operierende Unternehmen<sup>111</sup>, ob nicht vielmehr die „Steuerflucht“ auf Seiten der Unternehmer zu unerwünschten Einnahmeausfällen in einer relevanten Größenordnung führen könnte. Für das gesamte Staatsbudget könnte diese Entwicklung langfristig zu weiter steigenden Defiziten führen, wenn kompensierende Ausgabenkürzungen nicht möglich und/oder erwünscht sind und alternative Einnahmequellen nicht erschlossen werden können. Ein „Defizit-Spending“ zur Finanzierung von Sozialleistungen erscheint, nicht nur im Hinblick auf die im Maastricht-Vertrag festgelegten Konvergenzkriterien für den Schuldenstand und die Neuverschuldung, keine sinnvolle Option zu sein. Für die sozialen Sicherungssysteme im engeren Sinne muß diese Entwicklung aber nicht zwingenderweise zu Finanzierungsengpässen führen, zumindest nicht in den Ländern der EU, die ihre Sozialversicherungsleistungen hauptsächlich über Beitragseinnahmen der Versicherten und der Unternehmen finanzieren, solange mit der steuermindernden Verlage-

---

Konkurrenz“) gibt und die Steuerzahler (bei Wildasin handelt es sich um die Gruppe der Kapitaleigner) keinen Nutzen aus den Transferzahlungen ziehen.

<sup>110</sup> Die von Sinn unterstellte Identität der Länder impliziert gleiches technisches Wissen (i.e. identische Produktionsfunktion), identische Bevölkerung und identische Verteilung der Risiken. Zudem müßte auch angenommen werden, daß in beiden Ländern die Definition der Steuerbemessungsgrundlage identisch ist. Um einen „fairen“ Steuerwettbewerb in Gang zu setzen, wird von einigen Autoren ironischerweise eine partielle Harmonisierung in Bezug auf die Bemessungsgrundlage gefordert. Vgl. z.B. Mans (1996), S. 340-346.

rung von Gewinnen und Kapitalerträgen nicht auch eine Verlagerung von Produktionsstandorten und Beschäftigungsanteilen verbunden ist. Aber definitiv auszuschließen ist dies aus heutiger Sicht freilich auch nicht.

## **6. Ausblick: Konvergenz auf hohem Niveau oder „race to the bottom“?**

Die hier aufgezeigten Problemfelder des europäischen Integrationsprozesses bei Anwendung des Wettbewerbskonzepts sprechen nicht grundsätzlich für eine andere Integrationsstrategie. Dennoch ist es wichtig, zur Kenntnis zu nehmen, daß die Möglichkeit von unerwünschten Beeinträchtigungen des sozialen Fortschritts nicht auf reinen Vermutungen gründet, sondern auf einer theoretisch fundierten Argumentation. Auch wenn die möglichen Auswirkungen des Systemwettbewerbs aus heutiger Sicht manchem als stark überzeichnet und zu dramatisch erscheinen mögen, so deutet die voranstehende Erörterung doch zumindest an, was am Endpunkt einer langen Reise auf die Reisenden warten kann. Und wenn es sich dabei um ein unerwünschtes Reiseziel handelt, so sollten bereits heute Weichenstellungen erfolgen, die den Zug in eine andere Richtung lenken. Es liegt letztlich an den politischen Entscheidungsträgern, diese unerwünschten Konsequenzen durch geeignete Maßnahmen auch in Zukunft zu vermeiden, und es liegt an der Öffentlichkeit, die Politiker auf ihr Unbehagen (im Sinne eines „Widerspruchs“) unmißverständlich aufmerksam zu machen.

Die Entwicklung der Sozialausgaben in den letzten fünfzehn Jahren in der europäischen Union scheint weder für die Relevanz eines Sozialdumpings, noch für die „race to the bottom“-Hypothese zu sprechen. Wie die folgende Abbildung 7 zeigt<sup>112</sup>, nahmen die Sozialleistungen pro Kopf im EU-Durchschnitt von 1980 bis 1994 nahezu stetig zu. Auch

---

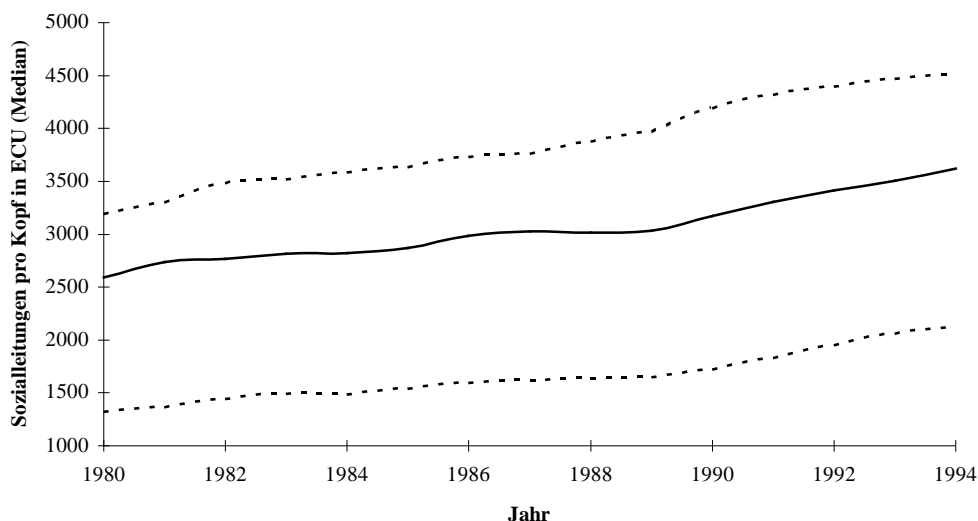
<sup>111</sup> Vgl. dazu Hanke (1997a, 1997b).

<sup>112</sup> In Abbildung 7 wurde der Median und dazu korrespondierend die Quartilsabweichung verwendet, damit die Schiefe der Verteilung innerhalb der EU deutlich zutage tritt. Wie sich zeigt, ist das untere Viertel der EU-Länder deutlich weiter vom Median entfernt, als das obere Viertel. Bei Verwendung des arithmetischen Mittels und der Standardabweichung hätte fälschlicherweise der Eindruck einer symmetrischen Abweichung vom Mittelwert in beiden Richtungen entstehen können.



der relative Abstand zwischen den Ländern hat sich verringert<sup>113</sup>, was zeigt, daß auch die wirtschaftlich schwächeren EU-Mitglieder im Rahmen ihrer „Aufholjagd“ den sozialen Fortschritt vorantreiben. Natürlich sind diese aggregierten Daten nur ein sehr grober Indikator für die individuellen Wohlstandspositionen der EU-Bürger. Ein Vergleich der personellen Einkommensverteilungen in den Mitgliedsstaaten etwa mag hier zu einem differenzierteren Bild beitragen, vor allem im Hinblick auf die unterschiedliche Effektivität der nationalen Sicherungssysteme bei der Vermeidung von Einkommensarmut.

**Abb. 7: Entwicklung der Sozialleistungen pro Kopf in der Europäischen Union (EU-12) 1980-1994, Median und Quartilsabweichung**



Sozialleistungen pro Kopf in ECU in Preisen von 1985. Ab 1991: Wiedervereinigtes Deutschland.

Quelle: Eurostat (1996a), S. 20-21 (Tab. B.3); eigene Berechnungen.

Dennoch läßt sich kaum ernsthaft leugnen, daß von der europäischen Integration bereits viele positive Initiativen auf den sozialen Bereich ausgegangen sind. Bei der Frage des gleichen Entgelts von Männern und Frauen etwa sind Zweifel angebracht, ob sich Fortschritte in diesem Tempo auch ohne die wegweisenden Defrenne-Urteile des Europäischen Gerichtshofes ergeben hätten. Sicherlich lassen sich noch zahlreiche weitere Beispiele finden, auch Gegenbeispiele mögen darunter sein. Es soll an dieser Stelle jedoch nicht darum gehen, Bilanz zu ziehen und zu beurteilen, welche Resultate sich quasi

<sup>113</sup> So betrug das Verhältnis zwischen dem jeweiligen Maximum und Minimum der realen Pro-Kopf Sozialausgaben 1980 noch rund 9,3 [Maximum: 3.826,3 ECU (DK), Minimum: 411,5 ECU (P)], während es 1994 bei rund 6,7 lag [Maximum: 5.762,9 ECU (DK), Minimum: 861,1 ECU (GR)].

„unter dem Strich“ für den sozialen Bereich durch die Existenz der Europäischen Union eingestellt haben. Vielmehr steht noch eine Erörterung, der sich aus den gezeigten möglichen Fehlentwicklungen ergebenden künftigen Handlungsfelder aus. Hier soll zumindest ansatzweise angedeutet werden, welche wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen ergriffen werden sollten, damit es zu einer Konvergenz des sozialen Fortschritts auf hohem Niveau kommt, und nicht zu dem dargestellten Negativszenario eines „race to the bottom“.

Ein zentraler Kritikpunkt von Sinn (1996b) betrifft die Anwendung des Subsidiaritätsprinzip im europäischen Integrationsprozeß, da dies eine Ineffizienz des Systemwettbewerbs offenlegt. Eine naheliegende Möglichkeit diese Ineffizienz zu beheben, wäre es eine vierte, europäische Staatsebene zu errichten, die dann die nicht mehr von den einzelstaatlichen Instanzen durchführbaren Aufgaben übernimmt, wie z.B. die Einkommensumverteilung über eine europäische Einkommenssteuer und ergänzend die Etablierung von gesamteuropäischen, sozialen Sicherungssystemen. Eine solche Lösung würde auf eine europaweite Harmonisierung der Finanzierungs- und Leistungsseiten der sozialen Sicherungssysteme hinauslaufen und erscheint schon aus den in Abschnitt 4.2 genannten Gründen aussichtslos zu sein. Zudem würde eine solche Lösung auch, angesichts der noch bestehenden Einkommensunterschiede, zwischen den EU-Ländern zu einer massiven, regionalen Umverteilung von Nord nach Süd führen, wenn in allen EU-Ländern nicht nur relative, sondern auch absolute Unterschiede in Bezug auf die Höhe der Leistungen beseitigt werden sollten. Damit wäre jedoch der staatliche Versicherungsschutz innerhalb der „reicheren“ Staaten weitgehend außer Kraft gesetzt. Ähnliche Probleme dürften auch gegen eine EU-weite Finanzausgleichsregelung sprechen, zumindest wenn man das Volumen der Finanzausgleichszahlungen, das notwendig wäre, um innerhalb der EU ein weitgehend gleiches Niveau an Sozialleistungen zu gewährleisten, in Rechnung stellt.

Hans-Werner Sinn [(1995), S. 247] schlägt daher die Anwendung des *Heimatlandprinzips* vor, demzufolge die nationalen Steuer- und Transfersysteme in zwei Komponenten aufgespaltet werden sollten: Die zur Finanzierung öffentlicher Güter nach dem Äquivalenzprinzip verwendeten Steuern sollten weiterhin am Wohnsitz des Steuerdestinars, bzw. nach dem Quellenlandprinzip erhoben werden. Die Erhebung von redistributiven Steuern und Sozialbeiträgen sollte ebenso wie die Gewährung von Sozialleistungen an

die Nationalität der Personen gebunden werden. Konkret bedeutet dies, daß der Steuerpflichtige unabhängig von seinem derzeitigen Wohnort redistributive Steuern und Sozialabgaben an den Fiskus seines Heimatlandes abführt und von dort auch Sozialleistungen empfängt.

Inwiefern die Einführung von *sozialen Mindeststandards* innerhalb der EU, wie sie im Kontext der Sozialdumpingdebatte häufig vorgeschlagen wird, einen positiven Beitrag zur Vermeidung eines unerwünschten Sozialabbaus darstellen könnte, ist umstritten<sup>114</sup>. Zunächst wäre hier zu konkretisieren, nach welchen Kriterien solche Mindeststandards von welcher Instanz festgelegt werden sollten und vor allem in Bezug auf welche Sachverhalte. Ob es durch das im Rahmen von Art. 2, Absatz 2 und 3 des ASP festgelegte Verfahren zu befriedigenden Lösungen kommen wird, bleibt abzuwarten. Zudem ist zu bedenken, daß wenn eine umfassende Regelung für den Bereich der sozialen Sicherungssysteme angestrebt werden soll, nicht nur die Höhe von Lohnersatzleistungen und anderen monetären Transferzahlungen einbezogen werden müßten, sondern auch die Sachleistungen bspw. im Bereich der Krankenversicherung und der Pflegesicherung, arbeitsrechtliche Regulierungen<sup>115</sup> und nicht zuletzt die Erhebung von Steuern und Beiträgen (wobei nicht nur die Höhe der Steuer- und Beitragssätze, sondern auch die Ausgestaltung der jeweiligen Bemessungsgrundlagen eine Rolle spielen) auf der Finanzierungsseite. Dieses Manko einer unzureichenden Konkretisierung in Bezug auf soziale Mindeststandards trifft auch auf die im Rahmen des Weißbuchs zur Sozialpolitik vorgeschlagene Politik der „Konvergenz der Ziele und Maßnahmen über einen bestimmten Zeitraum durch Festlegung gemeinsamer Zielsetzungen“<sup>116</sup> zu.

Diese kurze Zusammenstellung verdeutlicht zudem, daß hier mit einem hohem administrativem Aufwand allein schon bei der vollständigen Erfassung aller relevanten Gesichtspunkte zu rechnen ist, wobei eine wirksame Kontrolle bei der Umsetzung der beschlossenen Regelungen weitere Schwierigkeiten bereiten dürfte. Es scheint daher naheliegend zu sein, zunächst nur eine Auswahl an Merkmalen zu treffen, die solchen Min-

---

<sup>114</sup> Vgl. dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 4.2.1.

<sup>115</sup> Wobei hier schon zahlreiche gemeinsame Standards etwa in Bereich der Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen sowie im Bereich der Sicherheit am Arbeitsplatz existieren.

<sup>116</sup> Europäische Kommission (1994), S. 13. Vgl. dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 2 dieses Beitrags.

deststandards unterliegen sollen. Allerdings entsteht hier wiederum die Gefahr des Ausnutzens von Regulierungslücken, so daß von einer schrittweisen Ausweitung der Mindestregulierung auf weitere, als problematisch erkannte Bereiche auszugehen ist. Eine Anhebung der Mindestnormen im Gleichklang mit den erzielten Fortschritten in der wirtschaftlichen Entwicklung der Mitgliedesstaaten ist ebenfalls unumgänglich. Es stellt sich hier freilich die Frage, mit Hilfe welcher Indikatoren „wirtschaftliche Entwicklung“ operationalisiert werden soll. Sicherzustellen ist jedenfalls, daß hierbei auch auf den ungleichmäßigen Konjunkturverlauf in den Mitgliedsländern Rücksicht genommen werden muß.

Langfristig dürfte die Festlegung und schrittweise Anhebung von Mindestnormen wohl zu einer weitgehenden Vereinheitlichung der Leistungsniveaus und der Finanzierungsmodalitäten führen, wobei sich auf diesem Wege eher Lerngewinne durch die Möglichkeit einer länderspezifisch unterschiedlichen Umsetzung erzielen lassen dürften, als bei einer „ex ante“ Harmonisierung. Zudem lassen sich, da durch die gemeinsame Festlegung von Mindeststandards zumindest ansatzweise eine kollektive Rationalität in den Wettbewerb der Systeme eingeführt wird, so auch mögliche Auswüchse eines „ruinösen“ Wettbewerbs zwischen den Mitgliedesstaaten vermeiden. Man könnte die Festlegung von Mindestnormen daher als einen gesunden Mittelweg zwischen den Extremen eines völlig unregulierten Systemwettbewerbs einerseits und einer vollständigen Harmonisierung andererseits betrachten, mit dessen Hilfe das Ziel einer Konvergenz der sozialen Sicherung auf hohem Niveau erreicht werden kann.

## Anhang

**Tab. A.1: Grunddaten zu den Mitgliedsländern der EU 1994**

Land	BIP real	Wachstumsrate	Inflationsrate	Staatsquote	Staatsdefizit	Abgabenquote	Schuldenstand	Anteil am Intra-EU Handel	
	(in Mrd. ECU)	1980-1995		in v.H. des BIP	in v.H. des BIP	in v.H. des BIP	in v.H. des BIP	Einfuhr	Ausfuhr
Deutschland	1089,2	2,0	2,7	19,5	2,5	42,6	50,4	22	24
Belgien	137,5	1,7	2,4	15,0	5,3	47,2	136,0	11 <sup>b</sup>	11 <sup>b</sup>
Dänemark	88,9	2,1	2,0	25,3	3,5	51,2	76,0	2	2
Frankreich	849,5	1,9	1,7	19,6	5,8	44,2	48,4	17	16
Griechenland	56,1	1,4	10,9	14,0	12,1	36,8 <sup>a</sup>	110,4	2	1
VK	741,8	2,2	2,4	21,6	6,8	33,8	50,3	14	13
Irland	37,4	3,8	2,4	16,0	2,0	37,6	91,1	2	3
Italien	708,2	1,9	4,0	17,1	9,0	40,7	125,6	12	11
Luxemburg	8,5	3,2	2,2	12,8	-2,2	44,7	5,9	-	-
Niederlande	205,5	2,1	2,7	14,2	3,2	47,5	77,6	9	11
Portugal	47,6	2,3	5,2	17,2	5,8	32,5 <sup>a</sup>	70,0	2	2
Spanien	297,7	2,5	4,7	16,9	6,9	35,8	63,1	7	6
Österreich	113,3	2,1	3,0	18,8	4,5	43,1	65,0	-	-
Finnland	76,6	1,8	1,1	22,4	6,3	47,1	59,5	-	-
Schweden	144,0	1,4	2,2	27,3	10,8	50,4	79,3	-	-
<b>EU-15</b>	<b>4601,6</b>	<b>2,0</b>	<b>3,1</b>	<b>19,0</b>	<b>5,5</b>	<b>-</b>	<b>68,2</b>	<b>100<sup>c</sup></b>	<b>100<sup>c</sup></b>

<sup>a</sup> Zahlen für 1993. <sup>b</sup> Zahlen für Belgien und Luxemburg. <sup>c</sup> Ohne Finnland, Österreich und Schweden, die erst seit 1995 EU-Mitglieder sind. - = Nicht Verfügbar. VK = Vereinigtes Königreich. *BIP real* = Bruttoinlandprodukt zu Marktpreisen deflationiert mit dem Index der Verbraucherpreise in ECU (1985 = 100). *Wachstumsrate* = Durchschnittliche jährliche Zuwachsrates in v.H. des realen BIP. *Inflationsrate* = Veränderung der Preisindizes für die Lebenshaltung gegenüber dem Vorjahr in v.H. *Staatsquote* = Staatsverbrauch in v.H. des BIP. *Staatsdefizit* = Haushaltsüberschuß (-) bzw. Haushaltsdefizit (+) des Gesamtstaats in v.H. des BIP.

Quellen: BMWi (1996), S. 122 (Tab. 6.2); S. 124 (Tab. 6.4.1); S. 126-127 (Tab. 6.5); S. 152 (Tab. 8.3); S. 153 (Tab. 8.4);

**Tab.: A.1 (Fortsetzung)**

Land	Anteil des EU-Handels		Bevölkerung Tsd. Personen	Erwerbstätige Tsd. Personen	Arbeitslosenquote in v.H. der EP	NRR 1990/95	Altersquote	Wechselkurs 1 ECU = ... WE
	Einfuhr	Ausfuhr						
Deutschland	47,2	48,9	81 422	35 840	8,4	0,62	22,20	1,925
Belgien	71,0 <sup>b</sup>	71,9 <sup>b</sup>	10 116	3 748	10,0	0,79	23,53 <sup>a</sup>	39,656
Dänemark	49,7	47,6	5 205	2 537	8,2	0,82	22,92	7,543
Frankreich	59,8	60,8	57 900	21 720	12,3	0,83	22,52	6,583
Griechenland	64,4	53,8	10 426	3 786	8,9	0,66	21,85 <sup>a</sup>	288,026
VK	50,8	52,9	58 395	25 657	9,6	0,87	24,29 <sup>a</sup>	0,776
Irland	55,9	68,4	3 571	1 207	14,7	-	18,08	0,794
Italien	56,3	53,4	57 204	20 024	11,4	0,61	22,85 <sup>a</sup>	1915,059
Luxemburg	-	-	404	165	3,2	-	19,93 <sup>a</sup>	39,656
Niederlande	55,7	72,5	15 382	6 706	7,2	0,77	19,18	2,158
Portugal	71,1	75,5	9 902	4 440	7,0	0,74	21,36	196,896
Spanien	61,2	77,0	39 149	11 728	24,1	0,58	21,68	158,918
Österreich	-	-	8 030		6,5	-	22,29	13,540
Finnland	-	-	5 088	2 046	18,4	0,89	20,95	6,191
Schweden	-	-	8 781	3 926	9,8	1,01	27,84	9,163
<b>EU-15</b>	<b>55,3<sup>c</sup></b>	<b>58,2<sup>c</sup></b>	<b>370 974</b>	<b>143 530</b>	<b>11,2</b>	<b>-</b>	<b>22,40<sup>a</sup></b>	<b>-</b>

*Abgabenquote* = Einnahmen des Gesamtstaats (Steuern und Sozialabgaben) in v.H. des BIP. *Anteil am Intra-EU Handel* = Anteil des jeweiligen Landes am gesamten innergemeinschaftlichen Handel. *Anteil des EU Handels* = Anteil der Einfuhr bzw. Ausfuhr in EU-Länder an der Gesamteinfuhr bzw. Ausfuhr des jeweiligen Landes. *EP* = Erwerbspersonen. *NRR* = Nettoreproduktionsrate. *Altersquote* = Anteil der Bevölkerung im Alter von über 65 Jahren an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre). *WE* = Währungseinheiten.

Quellen: Eurostat (1996a): S. 104 (Tab. D.1); S. 105 (Tab. D.2); S. 106 (Tab. D.3); S. 109 (Tab. D.6); OECD (1996); Statistisches Bundesamt (1996a), S. 38 (Tab.1.4), S. 45 (Tab. 3.2); S. 50 (Tab. 3.8); S. 143 (Tab. 14.6); S. 158 (Tab. 16.3); S. 162 (Tab. 17.4); S. 227 (Tab. 1.11); eigene Berechnungen.

**Tab. A.2: Laufende Ausgaben für Sozialleistungen nach Funktionen 1993**

Land	Sozialleistungen für					Verwaltungs- kosten	Andere laufende Ausgaben
	Gesundheit	Alter und Hinterbliebene	Mutterschaft, Familie	Beschäftigte, Arbeitslosigkeit	Wohnen und anderes		
Deutschland	36,84	39,01	7,65	9,03	3,15	2,65	1,62
Belgien	32,17	43,22	7,55	11,08	1,35	3,32	1,31
Dänemark	27,39	33,12	11,47	18,44	7,01	2,57	- <sup>a</sup>
Frankreich	32,10	41,17	8,96	7,87	4,35	3,86	1,69
Griechenland	23,47	63,03	1,04	3,24	4,42	3,35	1,45
Vereinigtes Königreich	30,13	39,75	11,00	6,99	8,30	3,72	0,11
Irland	35,41	26,80	12,10	16,33	4,89	4,33	0,09
Italien	29,64	59,65	3,57	2,11	0,03	3,43	1,56
Luxemburg	37,88	45,12	12,12	1,01	0,34	2,86	0,67
Niederlande	42,58	35,42	5,16	8,75	3,62	3,88	0,60
Portugal	42,27	38,58	5,13	6,19	2,80	4,85	0,18
Spanien	33,99	39,07	1,79	20,41	1,42	2,41	0,91
<b>EU-12</b>	33,41	42,80	7,24	8,39	3,65	3,30	1,20

Anteile an den Gesamtausgaben für Sozialleistungen des jeweiligen Landes.

<sup>a</sup> Nichts vorhanden.

Quelle: Statistisches Bundesamt (1996a), S. 137 (Tab. 13.2.1); eigene Berechnungen.

## Literatur

**Acker, Sabine** (1994): Soziale Sicherheit in der europäischen Union - Kritische Anmerkungen zur aktuellen europäischen Sozialpolitik, in: *Sozialer Fortschritt*, 43. Jg., Nr. 9, S. 216-218.

**Berié, Hermann** (1993): Europäische Sozialpolitik. Von Messina bis Maastricht, in: Gerhard Kleinhenz (hrsg.): *Soziale Integration in Europa I* (Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. Bd. 222/I), Berlin: Duncker & Humblot, S. 31-107.

**Blanchard, Olivier J./Katz, Lawrence F.** (1992): Regional Evolutions, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 22, Nr. 1, S. 1-75.

**Blankert, Charles B.** (1996): Braucht Europa mehr zentralstaatliche Koordination? Einige Bemerkungen zu Hans-Werner Sinn, in: *Wirtschaftsdienst*, 76. Jg., Nr. 2, S. 87-91.

**BMF** (1997): Der Bundeshaushalt 1996 1. - 3. Quartal Januar bis September. Volkswirtschaftliche Analysen (Nr. 1): Arbeitslosigkeit - Auswirkungen auf den Bundeshaushalt, (*BMF Dokumentationen Nr. 1/97*), Bonn: Bundesministerium der Finanzen.

**BMWi** (1996): *Wirtschaft in Zahlen '96*, Bonn: Bundesministerium für Wirtschaft.

**Borjas, George J.** (1987): Self-Selection and the Earnings of Immigrants, in: *American Economic Review*, Vol. 77, Nr. 4, S. 531-553.

**Borjas, George J.** (1994): The Economics of Immigration, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 32, Nr. 4, S. 1667-1717.

**Brown, Charles C./Oates, Wallace E.** (1987): Assistance to the Poor in a Federal System, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 32, Nr. 4, S. 307-330.

**Brümmerhoff, Dieter/Lützel, Heinrich [hrsg.]** (1994): *Lexikon der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen*, München/Wien: Oldenbourg.

**Buch, Holger** (1997): Mehr Beschäftigung durch alternative Berechnung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, in: *Sozialer Fortschritt*, 46. Jg., Nr. 1-2, S. 40-44.

**Chassard, Yves/Quintin, Odile** (1992): Der Sozialschutz in der Europäischen Gemeinschaft: Auf dem Weg zur politischen Konvergenz, in: *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Vol. 45, Nr. 1-2, S. 103-122.

**Decressin, Jörg/Fatás, Antonio** (1995): Regional labor market dynamics in Europe, in: *European Economic Review*, Vol. 39, Nr. 9, S. 1627-1655.

**Delbrück, Christopher/Raffelhüsch, Bernd** (1993): Die Theorie der Migration, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 212, Nr. 3-4, S.341-356.

**Deleek, Herman** (1991): Die Systeme sozialer Sicherheit im europäischen Einigungsprozeß, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 35. Jg., Nr. 10, S. 582-606.

**DIW** (1997): Europäische Union: Osterweiterung und Arbeitskräftemigration, in: *DIW-Wochenbericht*, 64. Jg., Nr. 5, S. 89-96.

**Donges, Juergen B./Eekhoff, Johann/Hamm, Walter/Möschel, Bernhard/Neumann, Manfred J. M./Sievert, Olaf [Kronberger Kreis]** (1996): *Sozialunion für Europa?*, (Schriftenreihe Bd. 31), Bad Homburg: Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik.



**Donges, Juergen B./Engels, Wolfram/Hamm, Walter/Möschel, Wernhard/Neumann, Manfred J. M./Sievert, Olaf [Kronberger Kreis]** (1992): *Einheit und Vielfalt in Europa. Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung*, (Schriftenreihe Bd. 25), Bad Homburg: Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V.

**Eisen, Roland** (1988): „Versicherungsprinzip“ und Umverteilung - Einige theoretische Überlegungen zu den Grenzen des Versicherbaren, in: Gabriele Rolf/Paul Bernd Spahn und Gert Wagner (hrsg.): *Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme*, Frankfurt/New York: Campus, S. 117-127.

**Epple, Dennis/Romer, Thomas** (1991): Mobility and Redistribution, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 99, Nr. 4, S. 828-858.

**Europäische Kommission** (1990a): Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, in: *Soziales Europa*, Nr. 1/90, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, S. 51-56.

**Europäische Kommission** (1990b): Das Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, (KOM (89) 568 endg. vom 29. November 1989), in: *Soziales Europa*, Nr. 1/90, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, S. 57-83.

**Europäische Kommission** (1990c): *Die soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft*. 4. Aufl. (Reihe Europäische Dokumentationen - 2/1990), Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

**Europäische Kommission** (1994): *Weißbuch - Europäische Sozialpolitik. Ein zukunftsweisender Weg für die Union*, (KOM (94) 333 vom 27. Juli 1994), Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

**Europäische Kommission** (1995): *Sozialporträt Europas*, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

**Europäisches Parlament** (1991): *Die Sozialpolitik im europäischen Einigungsprozeß*, Gutachten, bearbeitet von Eliane Vogel-Polsky, (Generaldirektion Wissenschaft: Reihe „Soziales“ Nr. 9), Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

**European Commission** (1995): Medium-term social action programme 1995-1997, (COM (95) 134), in: *Social Europe*, Nr. 1/95, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, S. 8-34.

**Eurostat** (1995): *Europa in Zahlen*, 4. Ausgabe, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

**Eurostat** (1996a): *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980 - 1994*, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

**Eurostat** (1996b): *Erhebungen über Arbeitskräfte. Ergebnisse 1994*, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

**Euzéby, Alain** (1995): Reduce or rationalize social security contributions to increase employment?, in: *International Labour Review*, Vol. 134, Nr. 2, S. 227-241.

- Fieber, Andreas** (1997): Pflegesicherung im Vereinigten Königreich, (*PfLEG-Forschungsbericht Nr. 11*), Frankfurt a.M.: Johann Wolfgang Goethe-Universität.
- Franz, Wolfgang/Profit, Stefan** (1994): Wege aus der Unterbeschäftigung im Weißbuch der EU-Kommission. Eine kritische Würdigung, (*CILE-Diskussionspapier Nr. 15*), Konstanz: Center for International Labor Economics.
- Giersch, Herbert** (1990a): Europa 1992 - Ordnungspolitische Chancen und Risiken in: *Aussenwirtschaft*, 45. Jg., Nr. 1, S. 7-20.
- Giersch, Herbert** (1990b): Thünen-Vorlesung: Raum und Zeit im weltwirtschaftlichen Denkansatz, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 110. Jg., Nr. 1, S. 1-19.
- Hanke, Thomas** (1997a): Flucht in die Oasen, in: *Die Zeit*, 52. Jg., Nr. 14 vom 28.3.1997, S. 25.
- Hanke, Thomas** (1997b): Kartell der Egoisten, in: *Die Zeit*, 52. Jg., Nr. 15 vom 4.4.1997, S. 22.
- Hardes, Heinz-Dieter/Schmitz, Frieder** (1994): Die Entwicklung der Arbeitskosten in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 213, Nr. 6, S. 646-669.
- Hauser, Heinz** (1993): Harmonisierung oder Wettbewerb nationaler Regulierungssysteme in einem integrierten Wirtschaftsraum, in: *Aussenwirtschaft*, 48. Jg., Nr. 4, S. 459-476.
- Hayek, Friedrich A.** (1968): *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren* (Kieler Vorträge N.F. 56), Kiel.
- Heise, Arne/Küchle, Hartmut** (1996): Globalisierung, Sozialkonkurrenz und Europäische Integration. Standortsicherung durch Sozialabbau, in: *WSI Mitteilungen*, 49. Jg., Nr.4, S. 237-244.
- Hirschman, Albert O.** (1974): *Abwanderung und Widerspruch* (Schriften zur Kooperationsforschung Bd. 8), Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Hof, Bernd** (1996): Szenarien künftiger Zuwanderungen und ihre Auswirkungen auf Bevölkerungsstruktur, Arbeitsmarkt und soziale Sicherung, in: *Allgemeines Statistisches Archiv*, Bd. 80, S. 109-145.
- Hühner, Tim** (1995): Die soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit in der Schweiz, (*PfLEG-Forschungsbericht Nr. 7*), Frankfurt a.M.: Johann Wolfgang Goethe-Universität.
- Inman, Robert P./Rubinfeld, Daniel L.** (1996): Designing tax policy in federalist economies: An overview, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 60, Nr. 3, S. 307-334.
- Käding, Klaus** (1990): Soziales Dumping im Europäischen Binnenmarkt?, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 36. Jg., Nr. 2, S. 62-69.
- Lampert, Heinz** (1996): *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 4. Aufl., Berlin usw.: Springer.
- Lehner, Stefan** (1991): Ordnungspolitische Aspekte der „sozialen Dimension“ des Binnenmarktes, in: Ulrich Walwei/Heinz Werner (hrsg.): *Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Binnenmarktes*, (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 142), Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), S. 20-29.

- Leibfried, Stephan** (1992): Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community, in: Zsuzsa Ferge/Jon Eivind Kolberg (hrsg.): *Social Policy in a Changing Europe*, Frankfurt a. M./Boulder: Campus /Westview Press, S. 245-279.
- Leibfried, Stephan** (1994): The Social Dimension of the European Union: En Route to Positvely Joint Sovereignty?, in: *Journal of European Social Policy*, Vol. 4, Nr. 4, S. 239-262.
- Lipp, Ernst-Moritz** (1989): Lohnnebenkosten und Beschäftigung, in: Harald Scherf (hrsg.): *Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften*, (Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. Bd. 178), Berlin: Duncker & Humblot, S. 359-376.
- Mackenroth, Gerhard** (1952): Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Gerhard Albrecht (hrsg.): *Verhandlungen auf der Sondertagung des Vereins für Sozialpolitik - Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Berlin 1952*, (Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. Bd. 4), Berlin: Duncker & Humblot, S. 39-76.
- Mager, Hans Christian** (1997): Pflegesicherung in der Bundesrepublik Deutschland, (*PfLEG-Forschungsbericht Nr. 9*), Frankfurt a.M.: Johann Wolfgang Goethe-Universität.
- Mans, Angela** (1996): Steuerpolitik in der Europäischen Union zwischen Wettbewerb und Harmonisierung, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 65. Jg., Nr. 3, S. 331-353.
- Mirrlees, J.A.** (1995): Alfred Marshall Lecture: Private risk and public action: The economics of the welfare state, in: *European Economic Review*, Vol. 39, Nr. 3/4, S. 383-397.
- Molho, Ian** (1986): Theories of Migration: A Review, in: *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 33, Nr. 4, S. 396-419.
- Mußler, Werner/Streit, Manfred E.** (1996): Integrationspolitische Strategien in der EU, in: Renate Ohr (hrsg.): *Europäische Integration*, Stuttgart/Berlin/Köln: W. Kohlhammer, S. 265-292.
- Oates, Wallace E.** (1972): *Fiscal Federalism*, New York usw.: Harcourt Brace Jovanovich.
- OECD** (1996): *OECD Health Data 96. A Software for the Comparative Analysis of 27 Health Systems*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Paqué, Karl-Heinz** (1989): Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes- Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik, in: *Die Weltwirtschaft*, Nr.1/89, S. 112-123.
- Peeters, Jan** (1988): The 'Maschinenbeitrag' Debate in Europe: In Search of the Optimal Financing Base for Social Security, in: *Journal of Social Policy*, Vol. 17, Nr. 1, S. 41-60.
- Persson, Torsten/Tabelini, Guido** (1992): Growth, Distribution and Politics, in: *European Economic Review*, Vol. 36, Nr. 4, S. 593-602.
- Persson, Torsten/Tabellini, Guido** (1994): Is Inequality Harmful for Growth?, in : *American Economic Review*, Vol. 84, Nr. 3, S. 600-621.

**Petersen, Jørn Henrik** (1993): Europäischer Binnenmarkt, Wirtschafts- und Währungsunion und die Harmonisierung der Sozialpolitik, in: *Deutsche Rentenversicherung*, Nr. 1-2/93, S. 15-49.

**Platzer, Hans-Wolfgang** (1996): Erosionsvehikel, Rettungsanker oder Gestaltungsfaktor? Die Auswirkungen der Europäischen Union auf den Sozialstaat, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr.1, S. 23-35.

**Robin, Guillaume** (1997): Soziales Dumping in Großbritannien, in: *Le Monde diplomatique*, Nr. 2/97 (Beilage der tageszeitung vom 14.2.1997), S. 6-7.

**Rolf, Gabriele** (1988): Kontroversen über Begründungen und Ausgestaltung staatlicher Versicherungs- und Umverteilungspolitik, in: Gabriele Rolf/Paul Bernd Spahn und Gert Wagner (hrsg.): *Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme*, Frankfurt/New York: Campus, S. 515-541.

**Rolf, Gabriele/Spahn, Paul Bernd/Wagner, Gert [hrsg.]** (1988a): *Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme*, Frankfurt/New York: Campus.

**Rolf, Gabriele/Spahn, Paul Bernd/Wagner, Gert** (1988b): Wirtschaftstheoretische und sozialpolitische Fundierung staatlicher Versicherungs- und Umverteilungspolitik, in: Gabriele Rolf/Paul Bernd Spahn und Gert Wagner (hrsg.): *Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme*, Frankfurt/New York: Campus, S. 13-42.

**Rubinfeld, Daniel L.** (1987): The Economics of the Local Public Sector, in: Alan J. Auerbach/Martin Feldstein (hrsg.): *Handbook of Public Economics*, Vol. II, Amsterdam usw.: North-Holland, S. 571-645.

**Scherrer, Christoph** (1995): Internationale Arbeitnehmerstandards. Geeignete Instrumente gegen „Sozialdumping“?, in: *WSI-Mitteilungen*, 48. Jg., Nr. 11, S. 712-723.

**Schlesinger, Harris** (1994): Zur Theorie der Versicherungsnachfrage, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswirtschaft*, 83. Jg., Nr. 1/2, S. 113-136.

**Schmähl, Winfried** (1989): Europäischer Binnenmarkt und soziale Sicherung- einige Aufgaben und Fragen aus ökonomischer Sicht, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswirtschaft*, 78. Jg., Nr. 2, S.25-50.

**Schmähl, Winfried** (1990): Soziale Sicherung in Deutschland und der EG-Binnenmarkt - Anmerkungen aus ökonomischer Sicht - , in: Schmähl Winfried (hrsg.): *Soziale Sicherung im EG-Binnenmarkt: Aufgaben und Probleme aus deutscher Sicht*, Baden-Baden: Nomos, S. 12-38.

**Schmid, Josef** (1996): *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung Leistungen und Probleme*, Opladen: Leske + Budrich.

**Schmidt, Manfred G.** (1988): *Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, (Grundwissen Politik Bd. 2), Opladen: Leske + Budrich.

**Schulte, Bernd** (1991): Die Folgen der EG-Integration für die wohlfahrtsstaatlichen Regimes, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 35. Jg., Nr. 9, S. 548-580.

**Schulz, Otto** (1992): Auf dem Weg zur Sozialunion. Die Ergebnisse des Gipfels von Maastricht, in: *Sozialer Fortschritt*, 41. Jg., Nr. 4, S.79-84.

- Schuster, Thomas/Vaubel, Roland** (1996): Europäische Sozialpolitik, in: Renate Ohr (hrsg.): *Europäische Integration*, Stuttgart/Berlin/Köln: W. Kohlhammer, S. 173-199.
- Shields, Gail M./Shields, Michael P.** (1989): The Emergence of Migration Theory and a Suggested New Direction, in: *Journal of Economic Surveys*, Vol. 3, Nr. 4, S. 277-304.
- Siebert, Horst** (1989): Perspektiven zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes, in: *Kyklos*, Bd. 42, Nr. 2, S. 181-201.
- Siebert, Horst/Koop, Michael J.** (1990): Institutional Competition. A Concept for Europe?, in: *Aussenwirtschaft*, 45. Jg., Nr. 4, S. 439-462.
- Sinn, Hans-Werner** (1988): Die Grenzen des Versicherungsstaates - Theoretische Bemerkungen zum Thema Einkommensverteilung, Versicherung und Wohlfahrt, in: Gabriele Rolf/Paul Bernd Spahn und Gert Wagner (hrsg.): *Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme*, Frankfurt/New York: Campus, S. 65-84.
- Sinn, Hans-Werner** (1994): A Theory of the Welfare State, (*NBER Working Paper Series No. 4856*), Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Sinn, Hans-Werner** (1995): Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine Nationale Fiskalpolitik, in: *Wirtschaftsdienst*, 75. Jg., Nr. 5, S. 240-249.
- Sinn, Hans-Werner** (1996a): Das Prinzip des Diapositivs. Einige Bemerkungen zu Charles B. Blankert, in: *Wirtschaftsdienst*, Vol. 76. Jg., Nr. 2, S. 92-94.
- Sinn, Hans-Werner** (1996b): Das Subsidiaritätsprinzip und der Systemwettbewerb, *Aufsatz für die Tagung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik in Hamburg vom 29. bis 31 Mai 1996*, vervielfältigtes Manuskript.
- Statistisches Bundesamt** (1995): *Statistisches Jahrbuch 1995 für das Ausland*, Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Statistisches Bundesamt** (1996a): *Statistisches Jahrbuch 1996 für das Ausland*, Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Statistisches Bundesamt** (1996b): Löhne, Gehälter und Arbeitskosten im Ausland 1995, (*Fachserie 16: Löhne und Gehälter, Reihe 5*), Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Straubhaar, Thomas/Wolter, Achim** (1996): Aktuelle Brennpunkte der europäischen Migrationsdiskussion, in: *Wirtschaftsdienst*, 76. Jg., Nr. 9, S. 481-490.
- Streit, Manfred E.** (1994): Westeuropas Wirtschaftsverfassungen unter dem Druck des Systemwettbewerbs, in: *LIST FORUM für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 20, Nr. 2, S. 111-124.
- Streit, Manfred E.** (1995): Dimensionen des Wettbewerbs -Systemwandel aus ordnungsökonomischer Sicht-, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 44. Jg., Nr. 2, S. 113-134.
- Streit, Manfred E.** (1996): Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß, in: Dieter Cassel (hrsg.): *Entstehung und Wettbewerb von Systemen*, (Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. Bd. 246), Berlin: Duncker & Humblot, S. 223-244.
- Streit, Manfred E./Mussler, Werner** (1995): Wettbewerb der Systeme und das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union, in: Lüder Gerken (hrsg.): *Europa zwischen*

*Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität*, Berlin usw.: Springer, S. 75-107.

**Sun, Jeanne-Mey/Pelkmanns, Jacques** (1995): Regulatory Competition in the Single Market, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, Nr. 1, S. 67-89.

**Tatzel, Otto** (1991): Vergleich der sozialen Sicherungssysteme in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften, in: Rainer Mackensen/Wolfgang Schwartz/Max Wingen (hrsg.): *Bevölkerungsbewegungen in der Europäischen Gemeinschaft*, Stuttgart: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, S. 245-263.

**Tiebout, Charles M.** (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 64, Nr. 5, S. 416-424.

**Ulrich, Ralf E.** (1994): Foreigners and the Social Insurance System in Germany, in: Gunter Steinmann/Ralf E. Ulrich (hrsg.): *The Economic Consequences of Immigration to Germany*, Heidelberg: Physica, S. 61-80.

**Vaubel, Roland** (1993): Das Sozialpolitische Abkommen von Maastricht widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip, in: Lüder Gerken (hrsg.): *Europa 2000 - Perspektive wohin? Die europäische Integration nach Maastricht*, Freiburg i. Br.: Haufe, S. 107-129.

**Vaubel, Roland** (1995): Social Regulation and Market Integration: A Critique and Public-Choice Analysis of the Social Chapter, in: *Aussenwirtschaft*, 50. Jg., Heft 1, S. 111-132.

**Verbon, Harrie A.A.** (1990): Social Insurance and the Free Internal Market, in: *European Journal of Political Economy*, Vol. 6, Nr. 3, S. 487-500.

**Verdier, Thierry** (1994): Models of political economy of growth: A short survey, in: *European Economic Review*, Vol. 38, Nr. 3/4, S. 757-763.

**Vihanto, Martti** (1992): Competition between local Governments as a Discovery Procedure, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 148, Nr. 3, S. 411-436.

**Wagner, Antonin** (1993): Soziale Mindestsicherung in Europa. Vom Gemeinsamen Markt zum europäischen Sozialraum, in: Gerhard Kleinhenz (hrsg.): *Soziale Integration in Europa I* (Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. Bd. 222/I), Berlin: Duncker & Humblot, S. 179-209.

**Walwei, Ulrich/Werner, Heinz** (1992): Europäische Integration: Konsequenzen für Arbeitsmarkt und Soziales, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 25. Jg., Nr. 4, S. 483-498.

**Werner, Heinz** (1994): Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderungen: Das Beispiel Europa, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 27. Jg., Nr. 4, S.372-378.

**Wildasin, David E.** (1988): Nash Equilibria in Models of Fical Competition, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 35, Nr. 2, S. 229-240.

**Wildasin, David E.** (1991): Income Redistribution in a Common Labor Market, in: *American Economic Review*, Vol. 81, Nr. 4, S. 757-774.

**Wittrock, Achim** (1991): Harmonisierung der Sozialleistungen in der EG?, in: Rainer Mackensen/Wolfgang Schwartz/Max Wingen (hrsg.): *Bevölkerungsbewegungen in der*

*Europäischen Gemeinschaft*, Stuttgart: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, S. 227-244.

**Wright, Randall** (1986): The Redistributive Roles of Unemployment Insurance and the Dynamics of Voting, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 31, Nr. 3, S. 377-399.