Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 271

zugleich Beiheft 8

Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Jahrestagung 1998

Die Zukunft des Sozialstaats

Von

A. B. Atkinson, Friedrich Breyer, Rüdiger Pohl,
Bertram Schefold, Hans-Werner Sinn, Dennis J. Snower,
Erich W. Streissler, Gert Wagner

Herausgegeben von

Richard Hauser

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 271

zugleich Beiheft 8

Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 271

zugleich Beiheft 8

Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Rostock vom 22. - 25. September 1998

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
in Rostock 1998

Die Zukunft des Sozialstaats

Von

A. B. Atkinson, Friedrich Breyer, Rüdiger Pohl,
Bertram Schefold, Hans-Werner Sinn, Dennis J. Snower,
Erich W. Streissler, Gert Wagner

Herausgegeben von

Richard Hauser

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Die Zukunft des Sozialstaats : [in Rostock 1998] / von A. B. Atkinson ...
Hrsg. von Richard Hauser. – Berlin : Duncker und Humblot, 2000
(Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; 1998)
(Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften : Beiheft ; 8)
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 271)
ISBN 3-428-10118-9

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

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-10118-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

Mit der Wahl des Generalthemas „Die Zukunft des Sozialstaats" hat der Vorstand des Vereins für Socialpolitik für die Jahrestagung 1998 in Rostock – 125 Jahre nach seiner Gründung und 50 Jahre nach seiner Wiedergründung – ein Programm vorgegeben, das nicht nur beziehungsreich für den Verein, sondern auch europaweit von besonderer Aktualität ist. Das Schwergewicht der Kerntagung, die in diesem Band dokumentiert wird, sollte dabei auf dem System der sozialen Sicherung und seinen Beziehungen zum Arbeitsmarkt liegen; Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im engeren Sinn sind einer späteren Tagung vorbehalten.

Die Frage nach der Zukunft des Sozialstaats – oder in der international üblichen Terminologie: des Welfare State – würde sich nicht stellen, wenn keine Krisensymptome diagnostiziert werden könnten. Wenn die Diagnose über das Ausmaß einer möglichen Krise auch von unterschiedlichen Werturteilspositionen über die vom deutschen Sozialstaat zu erreichenden Ziele und von der mit der Vorausschauperiode zunehmenden Unsicherheit über die künftige Entwicklung abhängt, so sind doch immer mehr Beobachter in Wissenschaft und Politik davon überzeugt, daß ernsthafte Probleme drohen. Dabei geht es um zweierlei: Zum einen handelt es sich um demographische, ökonomische und gesellschaftliche Trends, die – wenn auch mit Unsicherheit – vorhersehbar sind. Sie werden zu Funktionsstörungen des Systems der sozialen Sicherung führen und nur noch einen unbefriedigenden Zielerreichungsgrad zulassen, weil die vorhandenen Institutionen nicht auf die sich ändernden Rahmenbedingungen ausgerichtet sind und sich ihnen ohne Umgestaltung auch nicht anpassen können. Zum anderen geht es um die grundlegende Akzeptanz der mit einem Sozialstaat verbundenen Solidaritätserfordernisse; denn nur wenn diese Voraussetzung gegeben ist, können soziale Sicherungseinrichtungen ihre zweite Funktion als wesentliches Stabilisierungselement eines demokratischen Staates erfüllen. Dabei sind beide Aspekte eng verknüpft; denn eine ungenügende Erreichung der sozialen Schutzziele gefährdet auch die Akzeptanz. Um so wichtiger ist es, daß nicht durch Horrorszenarien über einen künftigen Systemzusammenbruch unbegründete Ängste geweckt werden, die die bisherige breite Akzeptanz gefährden und damit im Sinne einer self-fulfilling prophecy die Funktionsfähigkeit über das durch die Fundamentaldaten bestimmte Maß hinaus beeinträchtigen. Hier tragen auch die Wirtschaftswissenschaften und die traditionell als Bestandteil der Volkswirtschaftslehre angesehene Sozialpolitiklehre eine besondere Verantwortung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mit nur fünf Plenarvorträgen kann nicht das gesamte Spektrum der relevanten Fragen zur Zukunft des Sozialstaates abgedeckt werden. Die Auswahl der Themen und Referenten mußte sich auf Kernbereiche beschränken: Auf Überblicke über den Wandel des Sozialstaates und über seine Reformmöglichkeiten, die, in vielen Punkten unterschiedlich nuanciert, sowohl vom Vorsitzenden des Vereins für Socialpolitik, *Hans-Werner Sinn* (München), als auch von zwei britischen Referenten, *Dennis J. Snower* (London) und *Anthony B. Atkinson* (Oxford), präsentiert wurden. Auf die Alterssicherung und die Gesundheitssicherung, mit deren Problemen sich *Gert Wagner* (Frankfurt / Oder und Berlin) und *Friedrich Breyer* (Konstanz), befaßten. Und schließlich auf eine besondere Reibungsfläche zwischen dem System der sozialen Sicherung und der Arbeitsmarktpolitik, nämlich dem Konflikt zwischen tariflichen oder staatlichen Mindestlöhnen und dem Sozialhilfeniveau, der von *Rüdiger Pohl* (Halle) analysiert wurde.

Manche Aussage über die künftige Entwicklung des Sozialstaats würde weniger apodiktisch formuliert, wenn man sich immer die Wandlungen vergegenwärtigte, die die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik seit ihrer Gründung erfahren hat. *Bertram Schefold* (Frankfurt am Main) hatte es übernommen, anläßlich des 50. Jahrestags der Wiedergründung des Vereins für Socialpolitik die wechselnden Sichtweisen der Profession mit der Behandlung des Themas „Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland im Spiegel der Jahrestagungen des Vereins für Socialpolitik 1948 bis 1989" in Erinnerung zu rufen.

Ein besonderes Glanzlicht stellte die jährlich stattfindende Thünen-Vorlesung dar, in der sich *Erich W. Streißler* (Wien) mit „6 $^1/_2$-Wechselkurse" auseinandersetzte.

Neben den Referaten der Kerntagung sind in diesem Band auch die Reden des Vorsitzenden zur Eröffnung der Tagung, zur Verleihung des Gossen-Preises, zur Einführung in die Thünen-Vorlesung und zum Tagungsabschluß abgedruckt, die einen integralen Bestandteil der Tagung darstellten. Die Breite und Themenvielfalt der offenen Tagung, die sich nicht auf das Generalthema beschränkte, wird wenigstens durch die Liste der Referate dokumentiert.

Dank gebührt allen Referenten, die durch ihre Vorträge diese Jahrestagung über „Die Zukunft des Sozialstaates" zu einem auch medienträchtigen Erfolg werden ließen, und den Sponsoren, die diese Veranstaltung unterstützten. Ebenso danke ich den Mitgliedern der Vorbereitungskommission, Norbert Andel (Frankfurt am Main), Dieter Sadowski (Trier) und Robert E. Leu (Bern) für die ausgezeichnete Zusammenarbeit. Meiner Mitarbeiterin, Frau Diplomvolkswirtin Britta Rudolph, danke ich für die Unterstützung bei der Herausgabe dieses Bandes.

Frankfurt am Main, im Juni 1999 *Richard Hauser*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

I. Referate und Reden der Kerntagung

Eröffnungsrede
Von *Hans-Werner Sinn*, Vorsitzender des Vereins für Socialpolitik 11

Sozialstaat im Wandel
Von *Hans-Werner Sinn*, München 15

Evolution of the Welfare State
By *Dennis J. Snower*, London 35

Reform of the Welfare State and Economic Performance
By *A. B. Atkinson*, Oxford 53

Verleihung des Gossen-Preises und Einführung der Thünen-Vorlesung
Von *Hans-Werner Sinn*, Vorsitzender des Vereins für Socialpolitik 73

Thünen-Vorlesung: 6 $^1/_2$-Wechselkurse
Von *Erich W. Streissler*, Wien 79

Perspektiven der Alterssicherung
Von *Gert Wagner*, Frankfurt (Oder) und Berlin 113

Zukunftsperspektiven der Gesundheitssicherung
Von *Friedrich Breyer*, Konstanz 167

Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland im Spiegel der Jahrestagungen des Vereins für Socialpolitik 1948 bis 1989
Von *Bertram Schefold*, Frankfurt am Main 201

Der Konflikt zwischen tariflichen oder staatlichen Mindestlöhnen und dem Sozialhilfeniveau
Von *Rüdiger Pohl*, Halle 229

Schlußwort
Von *Hans-Werner Sinn*, Vorsitzender des Vereins für Socialpolitik 273

II. Liste der Referate der offenen Tagung 277

Verzeichnis der Referenten der Kerntagung 304

Sponsoren der Jahrestagung 1998 305

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Referate und Reden der Kerntagung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eröffnungsrede

Von *Hans-Werner Sinn,*
Vorsitzender des Vereins für Socialpolitik

Magnifizenz, Spectabilis, verehrte Gäste, meine Damen und Herren,

„So können Theorie und Praxis so wohl gar verschieden nicht sein. Ja, vielleicht hängen beide so genau zusammen, daß Praxis ohne Theorie Unding, richtige Theorie nie ohne Praxis ist."

Dies ist ein Zitat des Agrarökonomen Franz Christian Lorenz Karsten, der im ausgehenden 18. Jahrhundert als Professor an der hiesigen Universität gelehrt hat. Ich möchte es dieser Tagung als Motto voranstellen. Der Verbindung aus Theorie und Praxis hat sich auch der Verein für Socialpolitik verschrieben. Was hier verhandelt wurde, war immer politisch aktuell, und immer wurde mit theoretischem Rüstzeug recht grundsätzlich argumentiert. Auf dieser Tagung wird es nicht anders sein.

Sie wissen, daß der Verein für Socialpolitik in diesem Jahr ein besonderes Jubiläum feiert. Es sind 125 Jahre seit seiner ersten Gründung vergangen und 50 Jahre seit seiner Neugründung im Jahr 1948. Der zweite Geburtstag berührt mich persönlich ein bißchen, weil auch ich im Jahre 1948 das Licht der Welt erblickt habe. Er und ich haben also einiges gemein. Ich wurde allerdings nicht während der Nazi-Herrschaft aufgelöst, um der Gleichschaltung zu entgehen. Da unterscheiden wir uns. Auch sonst gibt es noch viele Besonderheiten. Bertram Schefold wird uns durch seinen historischen Rückblick am Donnerstag nachmittag über alles genau ins Bild setzen.

Neben der Sonderveranstaltung zum 50. Jubiläum haben wir natürlich – wie jedes Jahr – hochkarätige Redner zum Kernthema, welches den – im Wahljahr besonders aktuellen – Titel „Die Zukunft des Sozialstaates" trägt. Fünf Referate gibt es hierzu, von Dennis Snower, Anthony Atkinson, Gert Wagner, Friedrich Breyer und Rüdiger Pohl. Auch ich selbst werde etwas sagen. Ich danke Herrn Kollegen Richard Hauser und seiner Kommission für die Auswahl und Einladung der Referenten.

Wie bereits letztes Jahr wird der Verein auch heuer den mit 20000 DM dotierten Gossen-Preis an einen Ökonomen unter 45 Jahren vergeben, der sich mit seinen Arbeiten international in besonderer Weise hervorgetan hat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sie werden sich sicher an das letzte Jahr erinnern. Auch in diesem Jahr wird nicht vorher gesagt, wer der Preisträger ist. Sie müssen schon bis heute abend warten.

Im Anschluß an die Verleihung des Gossen-Preises haben wir das Vergnügen, der nun schon gut etablierten Thünen-Vorlesung zu folgen. Erich Streissler ist der Thünen-Redner und sein Referat trägt den etwas kryptischen Titel „6 1/2-Wechselkurse". Ich bin schon sehr gespannt, was sich dahinter verbirgt. Wenn ich Herrn Streisslers Anforderungen für die Ausstattung der Nikolaikirche richtig verstanden habe, könnte es fast ein Multimedia-Ereignis werden.

Bei dieser Gelegenheit möchte ich Sie auch auf eine Sonderveranstaltung hinweisen, die wir noch kurzfristig ins Programm genommen haben. Wie Sie ja sicher wissen, ist das Rittergut Johann Heinrich von Thünens ganz in der Nähe von Rostock, nämlich in Tellow. Die Museumsverwaltung von Gut Tellow hat sich freundlicherweise bereit erklärt, eine kleine Ausstellung zu Thünen auf unserer Jahrestagung zu präsentieren. Sie können sich diese Ausstellung vor und nach der Thünen-Vorlesung in der Nikolaikirche ansehen.

Schließlich haben wir mit den Referaten der offenen Tagung noch rund 200 „kleinere" Highlights – „kleiner" nur was die Länge der Vorträge betrifft. Die Auswahlkommission um Herrn Pfähler sah sich 417 eingereichten Beiträgen gegenüber – noch einmal 20 % mehr als im letzten Jahr. Nur rund die Hälfte der Beiträge konnte aufgrund der Zeit- und Raumbeschränkungen angenommen werden. Beim Durchblättern des „Book of Abstracts" bin ich jedenfalls schon auf viele spannende und wirtschaftspolitisch brandaktuelle Beiträge gestoßen. Da fällt die Wahl, in welche der gleichzeitig stattfindenden Sitzungen man gehen soll, oft schwer. Der Auswahlkommission und insbesondere ihrem Leiter, Herrn Pfähler, danke ich sehr für die geleistete Arbeit.

Lassen Sie mich auf ein paar Termine im Rahmen der Tagung hinweisen, die Sie nicht verpassen sollten. Morgen mittag findet – wie schon im letzten Jahr – ein „Arbeitsmarkt für internationale Organisationen" statt. Ab 12.15 Uhr werden Sie die Vertreter der Bank for International Settlements, der Deutschen Bundesbank und der OECD über Arbeitsbereiche, Beschäftigungsmöglichkeiten und vieles mehr informieren. Im Anschluß an die Präsentation stehen Ihnen die Vertreter der Institutionen auch noch für persönliche Gespräche zur Verfügung.

Morgen um 18.45 Uhr findet die Mitgliederversammlung des Vereins statt. Ich hoffe, Sie dort zu sehen. Es geht nicht nur um den Rechenschaftsbericht des Vorstandes für die letzten zwei Jahre, sondern auch um wichtige Wahlen. Sie sollten schon deshalb kommen, weil wir gleich im Anschluß in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

das Ständehaus gehen werden, wo der Präsident der hiesigen Landeszentralbank, Herr Kollege Krupp, uns begrüßen wird.

Ich möchte mich schon gleich zu Beginn dieser Tagung sehr herzlich für die Gastfreundschaft bedanken, die der Verein für Socialpolitik hier in Rostock genießen kann. Ich danke den lokalen Organisatoren, allen voran Frau Kollegin Doris Neuberger, die sich in aufopferungsvoller Weise über ein Jahr lang dafür eingesetzt hat, daß dieses eine erfolgreiche Tagung wird. Bislang hat die Organisation reibungslos geklappt, und ich denke, daß das auch so bleiben wird. Daß die räumlichen Verhältnisse etwas beengt sind, läßt und ließ sich leider nicht ändern. Ich denke aber, wir kommen schon zurecht.

Ich danke auch den vielen Sponsoren, die diese Tagung finanziell unterstützt haben. Der Geschäftsführer des Vereins, Herr Dr. Schöb, sowie seine Sekretärin, Frau Porak, die auch ansonsten sehr viel Arbeit mit der Organisation hatten, sind auch dafür zu loben, daß sie die Kontakte zu möglichen Sponsoren in solch großem Umfang haben herstellen können.

Mein besonderer Gruß gilt den Ehrengästen, die zu dieser Einführungsveranstaltung gekommen sind. Ich freue mich, daß Herr Staatssekretär Dr. Frieder Henf, Herr Prorektor Wolfgang Riedel sowie der Kanzler der Universität, Herr Joachim Wittern, unter uns weilen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sozialstaat im Wandel

Von *Hans-Werner Sinn**, München

A. Eine historische Sondersituation

Deutschland steht in einer historischen Sondersituation, die dem Sozialstaat zu schaffen macht. Drei den Sozialstaat belastende Entwicklungen überlagern sich.

Erstens steht die deutsche Wirtschaft unter zunehmendem Wettbewerbsdruck aus den Niedriglohnländern. Die Globalisierung rückt die hohen deutschen Löhne immer stärker in den Vergleich mit den Löhnen sonstwo auf der Welt, und immer häufiger fällt der Standortvergleich zum deutschen Nachteil aus. Die Asienkrise hat nur eine temporäre Linderung gebracht. Mit den abgewerteten Währungen werden uns die Länder aus Fernost in Kürze eine umso heftigere Konkurrenz bescheren. Hinzu kommen neue Wettbewerber in Osteuropa. Polen boomt, die Krise der Tschechischen Republik wird schnell vorübergehen, und Westungarn ist heute die am schnellsten wachsende Wirtschaftsregion Europas. Zu Löhnen, die zum Teil bei nur einem Zehntel der deutschen liegen, werden wir bedrängt. Die neuen Tiger vor unserer Haustür setzen gerade zum Sprung an. Der Lohnwettbewerb erzeugt in Deutschland Arbeitslosigkeit, wenn die hohen Löhne verteidigt werden, und wenn sie nicht verteidigt werden, erzeugt er Armut in den unteren Bevölkerungsschichten. Die Hilfe des Sozialstaates ist in dieser Situation dringender denn je.

Zweitens überaltert die deutsche Bevölkerung. Die Deutschen werden nicht nur älter, sie haben vor allem kaum noch Kinder. Die Dink-Familie ist „in". Mit zwei Einkommen und ohne Kinder ist das Pro-Kopf-Einkommen fünfmal so hoch wie mit drei Kindern und einem Einkommen. Wen wundert es da, daß zehn Deutsche nicht einmal mehr sieben Nachkommen im Laufe ihres Lebens haben und daß Deutschland in der internationalen Geburtenstatistik den drittletzten Platz belegt.

In der Mitte der dreißiger Jahre des nächsten Jahrhunderts, also gerade dann, wenn die jetzt 30- bis 40-jährigen eine Rente oder Pension beziehen wollen, wird das Verhältnis der Alten ab 65 zu den Jungen ab 20 Jahren

* Der Autor bedankt sich herzlich bei Marcel Thum, Holger Feist und Michael Reutter für nützliche Kommentare zu diesem Aufsatz

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mehr als doppelt so hoch sein wie heute, und dies auch dann, wenn man, wie das Statistische Bundesamt, eine Linderung durch eine Zuwanderung von insgesamt 11 Millionen Personen unterstellt. Man muß kein Rentenmodell auf dem Computer simulieren, um zu erkennen, daß dies der Garaus des Umlagesystems sein wird. Mit dem alten Rentensystem, wie es bis 1992 galt, hätte die Verschiebung des Verhältnisses von Alten zu Jungen eine Verdoppelung des Beitragsatzes zur Rentenversicherung von jetzt zwanzig auf vierzig Prozent bedeutet, und ohne eine Erhöhung des Beitragsatzes hätten sich die Renten bis zum Jahr 2035 gegenüber dem Niveau, das man den Beitragszahlern ursprünglich versprach, halbiert. Die Politik kann irgendeine Lösung zwischen der Halbierung der Renten und der Verdoppelung des Beitragsatzes wählen, aber zaubern kann sie nicht.

Mit den Rentenkürzungen, wie sie mit den Rentenreformgesetzen 1992 und 1999 beschlossen wurden, wurde der Mittelweg zwischen den beiden theoretischen Extremen gewählt. Wenn der Anteil der Sozialversicherungspflichtigen an der arbeitsfähigen Bevölkerung und der durchschnittliche Lohnsteuersatz konstant bleiben, steigt der Beitragsatz bis zum Jahr 2035 auf etwa 30 %. Dies jedenfalls ergibt sich aus den Berechnungen, die das *CES* für den wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft erstellt hat.

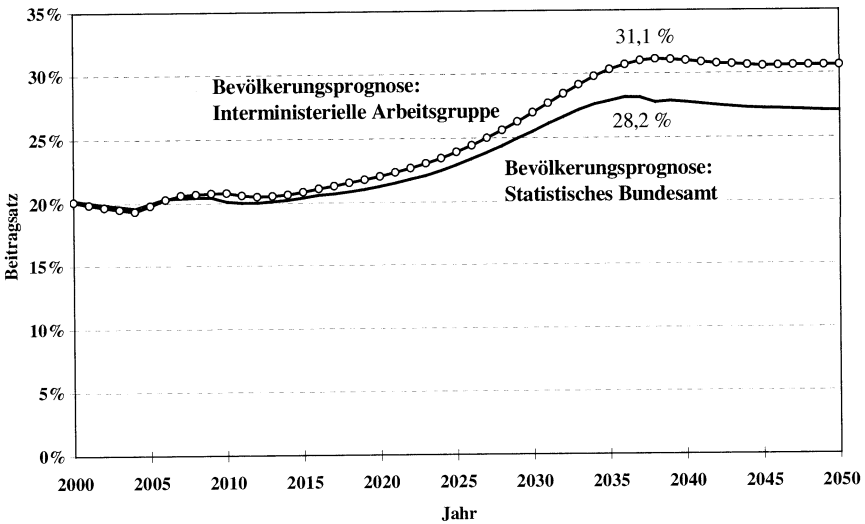
Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht das Ergebnis dieser Berechnungen.[1]

---

[1] Die Prognose beginnt im Jahr 2000 mit demselben Beitragsatz, wie er auch von der Bundesregierung für dieses Jahr prognostiziert wird (vgl. *Wissenschaftlicher Beirat,* 1998, S. 9, und *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung,* 1997, S. 16). Dabei wird gemäß Rentenreformgesetz 1999 eine Erhöhung des Bundeszuschusses von einem Prozentpunkt berücksichtigt. Für die darauffolgenden Jahre wird unterstellt, daß Änderungen im Niveau der versicherungsfremden Leistungen durch Änderungen des Bundeszuschusses abgedeckt werden, wie es der herrschenden Gesetzeslage entspricht.

In Abweichung von der Beitragsprognose schätzt die *Prognos AG* (1998) für das Jahr 2040 einen Spitzenwert der Beitragsquote von 24,5 %. Die Abweichung kommt unter anderem dadurch zustande, daß Prognos einen steigenden Anteil der Beitragszahler an der arbeitsfähigen Bevölkerung und eine Erhöhung des durchschnittlichen Einkommensteuersatzes der Sozialversicherungspflichtigen unterstellt. Beides ist unrealistisch. Statt einer drastischen Erhöhung der Quote der Sozialversicherungspflichtigen könnte es aus endogenen Gründen sogar zu einer Minderung dieser Quote kommen. Schon heute fliehen ja viele aus der sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit in die Schwarzarbeit oder die Scheinselbständigkeit. Selbst bei leicht steigender Erwerbsquote könnte die Quote der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer aus endogenen Gründen sinken. Im übrigen ist aber noch nicht einmal ein Anstieg der Erwerbsquote aus den Statistiken der letzten Jahre abzulesen. Es hat auch wenig Sinn, die Rechnungen über dreißig Jahre auf der Basis des heutigen Einkommensteuertarifs auszuführen und davon auszugehen, daß das prozentuale Wachstum der Nettolöhne und mit ihm das Wachstum der Rentenansprüche wegen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Quelle: Berechnungen des *CES* im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft

Abbildung 1: Die Entwicklung des Beitragsatzes zur Rentenversicherung

Neben der Globalisierung und der Überalterung liegt der dritte Effekt, der den Sozialstaat unter Druck setzt, in der deutschen Vereinigung. Der Aufschwung ist nicht so glatt gelaufen, wie die Politiker uns weismachen wollten. Heute liegt die ostdeutsche Absorption bei 635 Milliarden DM, doch das Sozialprodukt beträgt nur etwa 435 Milliarden DM. Die Inanspruchnahme von Gütern und Dienstleistungen seitens der Privaten und des Staates übersteigt also die eigene Erzeugung um etwa die Hälfte, ein völlig unhaltbarer Zustand. Ein Drittel des ostdeutschen Leistungsbilanzdefizits wird durch private Kapitalimporte finanziert, zwei Drittel durch öffentliche Transfers, die zum kleineren Teil für Investitionen, zum überwiegenden Teil jedoch für soziale Zwecke eingesetzt werden. Finanziert wird das Ganze auf Pump. Vor der Vereinigung lag die deutsche Staatsschuld bei

---

des Progressionseffektes dauerhaft hinter dem Wachstum der Bruttolöhne zurückbleibt. Schon die aktuell diskutierte Steuerreform wird diesen Zusammenhang zerstören. Im übrigen hat sich bei Kontrollrechnungen zu den Prognos-Ergebnissen, die von Marcel Thum am *CES* angestellt wurden, gezeigt, daß sich die niedrigen Prognos-Zahlen im wesentlichen dadurch erklären lassen, daß die Lohnsteuer annahmegemäß ansteigt und sich die übrigen Sozialversicherungsbeiträge von 20,7 % im Jahr 1995 auf 26,7 % im Jahr 2040 erhöhen. Die Erhöhung beider Werte führt dazu, daß die Nettolöhne der Arbeitnehmer in der Modellrechnung sinken und damit auch die Rentenansprüche der Rentnergeneration. Die beiden Effeke erklären für die Spitzenbelastung im Jahr 2040 eine Differenz von drei Beitragspunkten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

900 Milliarden DM, heute liegt sie bei 2200 Milliarden DM. Sie hat sich mehr als verdoppelt.

Die offizielle Staatsschuldenquote, die sich aufgrund dieser Entwicklung ergeben hat, liegt heute bei 60%. Rechnet man die implizite Staatsschuld, die heute schon in Form von Rentenanwartschaften besteht und die bei sage und schreibe 290% liegt, hinzu, so kommt man auf eine Schuldenquote von insgesamt 350%. Das Sozialprodukt von dreieinhalb Jahren ist also verpfändet. Hoffentlich erfahren die Italiener das nicht!

Wir versündigen uns mit dieser Politik an den nachfolgenden Generationen. Ihnen bürden wir nicht nur Beitragsätze von 30%, sondern zusätzlich Sondersteuern zur Bedienung einer exorbitanten Staatsschuld auf. Wir können die Lasten des Sozialstaates nicht immer nur in die Zukunft schieben, sondern müssen endlich damit anfangen, sie entweder heute zu verringern oder sie selber zu tragen.

B. Der Systemwettbewerb schließt die Zwickmühle

Selber tragen ist freilich leichter gesagt als getan, denn Steuererhöhungen sind in einer Zeit der fortschreitenden Globalisierung kaum noch möglich. Die Globalisierung drückt nicht nur auf die Löhne und erhöht insofern den Bedarf an sozialstaatlichem Schutz, sie erzeugt darüber hinaus einen neuen Systemwettbewerb, der dem Sozialstaat Finanzierungsschranken setzt, wie sie in einer geschlossenen Wirtschaft nicht bestehen. Wenn die Grenzen für Güter und Faktoren offen sind, muß der Gesetzgeber bei jeder Steuerreform die Wirkungen auf die international mobilen Faktoren mit beachten. Die deutsche Standortdebatte zeigt diese Zusammenhänge ja in aller Deutlichkeit. Fiskalische Steuern, die einem mobilen Faktor über die Kosten der von ihm genutzten Infrastruktur hinaus eine Nettolast aufbürden und die man braucht, um den Sozialstaat mitzufinanzieren, sind dann kaum noch möglich. So kann insbesondere das international hochmobile Kapital zur Finanzierung des Sozialstaates in Zukunft wohl nicht mehr herangezogen werden.

Dies ist eine wahre Zwickmühle. In einer Zeit, wo die Niedriglohnkonkurrenz Armut schafft, wo die Überalterung neue Beitragslasten entstehen läßt und wo Sozialtransfers die schwierigen Transformationsprobleme in den neuen Ländern abfedern müssen, entzieht der immer schärfer werdende Systemwettbewerb dem Sozialstaat einen Teil seiner Finanzierungsgrundlage.

Hinzu kommt, daß sozialstaatliche Maßnahmen in einer Welt mit freier Faktorwanderung ihre Wirksamkeit zu einem guten Teil verlieren. Der Sozialstaat lockt nämlich Armut an. Warum landet der größte Teil der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

EU-Immigranten in Deutschland, warum strömen immer noch so viele Menschen aus anderen EU-Ländern zu uns? Dies hat auch etwas mit der Großzügigkeit unseres Sozialsystems zu tun.

Zuwandernde Armutsflüchtlinge setzen die nationalen Wirkungen sozialstaatlicher Maßnahmen teilweise außer Kraft, denn die Zuwandernden bieten ihre Arbeitskraft auf demselben Schwarzmarkt an wie die inländischen Armen, und sie fragen dieselben Wohnungen nach wie diese. Sie nehmen den inländischen Armen Marktchancen, sie senken ihre Löhne, und sie erhöhen ihre Mieten. Kurz: sie senken den Zielerreichungsgrad der inländischen Sozialpolitik.

Zugleich wird freilich der Zielerreichungsgrad der ausländischen Sozialpolitik erhöht; denn wenn die Armen aus dem Ausland abwandern, gibt es dort einen gegenläufigen Einfluß auf die Marktchancen, die Mieten und die Löhne der dort verbleibenden Armen. Bei freier Wanderung wird also ein Teil Wirkungen der nationalen Sozialpolitik exportiert, und deshalb verringern sich die nationalen Möglichkeiten und Anreize, eine solche Politik im bisherigen Umfang weiter zu betreiben.

C. Warum wir den Sozialstaat brauchen

Es gibt Leute, die freuen sich darüber, weil sie zu den Finanziers des Sozialstaates zählen oder weil sie der Meinung sind, daß der Schlendrian, den der Sozialstaat erzeugt, mehr kostet, als eine gleichmäßigere Einkommensverteilung wert ist. Ich weiß immer nicht genau, ob ich mich dazuzählen soll oder nicht.

Richtig ist in der Tat, daß der Sozialstaat eine Vielzahl äußerst problematischer Verhaltenseffekte zur Folge hat. Die sind ja wohlbekannt. Am wichtigsten sind wohl die Wirkungen der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe auf das Arbeitsangebot. Beide Schutzsysteme zahlen, wie es in ihrer Natur zu liegen scheint, nur dann, wenn man nicht arbeitet. Sie sind insofern nicht nur Unterstützungsleistungen für Bedürftige, sondern Subventionen für das Nichtstun. Wenn man das Nichtstun subventioniert, dann ist es kein Wunder, daß sich immer mehr Leute entschließen, nichts zu tun. Oder, wie es Friedman einmal sinngemäß gesagt hat, wer Armut subventioniert, erzeugt Armut.

Dabei ist die Sozialhilfe fast noch problematischer als die Arbeitslosenversicherung, denn im Gegensatz zu letzterer ist ihre Höhe nicht an die Lohnhöhe gekoppelt. Die Sozialhilfe erzeugt faktisch eine Lohnuntergrenze im deutschen Tarifsystem, denn da niemand arbeitet, wenn der Lohn unter den Sozialhilfesätzen liegt, ist das Niveau der untersten Tariflohngruppe bereits vor den Tarifverhandlungen festgezurrt. Deutschland hat gesetzlich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vorgeschriebene Mindestlöhne, auch wenn der Jurist den entsprechenden Paragraphen nicht zu nennen vermag. Menschen, deren Grenzprodukt der Arbeit unter diesen Mindestlöhnen liegt, können keine Marktbeschäftigung finden.

Hinzu kommen die negativen Anreizeffekte der Lohnsteuern und Sozialabgaben, jedenfalls soweit diese Abgaben keinen Äquivalenzcharakter haben und nicht als Preise für staatliche Gegenleistungen aufgefaßt werden. Der Faktor Arbeit hat in den letzten Jahrzehnten einen immer größeren Teil der Finanzierungslasten des Staates zu tragen gehabt. Es ist kein Wunder, daß viele in die Schwarzarbeit, in häusliche Tätigkeiten und in die Selbständigkeit flüchten.

Bei all diesen negativen Anreizeffekten darf man freilich die positiven Wirkungen des Sozialstaates nicht übersehen. An erster Stelle werden hier häufig der soziale Frieden und die Eindämmung der Kriminalität genannt. Das sind ohne Zweifel wichtige Effekte. Noch wichtiger sind aber zwei andere (vgl. *Sinn* 1996). Am wichtigsten ist erst einmal der Schutz an sich, denn niemand weiß, ob nicht er selbst oder seine Kinder einmal auf diesen Schutz angewiesen sein werden. Die Welt, in der wir leben, ist unsicher, insbesondere auf die lange Sicht. Wer würde es schon wagen, die Einkommensposition seiner Kinder und Kindeskinder zu prognostizieren? Welches junge Ehepaar, das Nachwuchs erwartet, weiß schon, ob die eigenen Kinder gesund oder krank sein werden, ob sie gute oder schlechte Lehrer haben werden, wie intelligent die Kinder sein werden, welche Berufschancen sich ihnen bieten werden, et cetera. Der Sozialstaat, ja der umverteilende Staat an sich, bietet diesem Ehepaar wertvollen Versicherungsschutz gegen das Karriererisiko, wie sie ihn auf dem privaten Versicherungsmarkt niemals erwerben können. Nach den Rechtsordnungen der westlichen Welt ist es nun einmal nicht möglich, daß Eltern bindende Umverteilungskontrakte für ihr Kinder abschließen. Sie können zwar selbst einen Ressourcentransfer zugunsten ihrer Kinder vornehmen, aber sie können keinen Kontrakt unterschreiben, der ihre Kinder im Erfolgsfalle zwingt, Ressourcen an die weniger erfolgreichen Kinder anderer Leute abzutreten. Was sie freilich können, ist einen solchen Ressourcentransfer auf politischem Wege zu induzieren, indem sie sozial orientierte Parteien wählen, und das tun sie ja auch. Der umverteilende Staat kann in diesem Sinne als eine allokationsverbessernde Versicherungsinstitution interpretiert werden, die eine Lücke ausfüllt, die von privaten Versicherungsmärkten nicht geschlossen werden kann.

Eine positive Folge des Versicherungsschutzes, den der umverteilende Staat bietet, ist die Erhöhung der Wagnisbereitschaft der Menschen und die damit einhergehende Vergrößerung des Sozialproduktes (vgl. *Sinn* 1996). Jede Versicherung hat neben problematischen Moral-Hazard-Effekten eine Erhöhung der Wagnisbereitschaft zur Folge, die für sich genommen positiv

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu beurteilen ist, weil sie es dem Versicherten ermöglicht, ertragreiche Lebenschancen zu nutzen, an die er sich andernfalls nicht herangetraut hätte. Mit der Karriereversicherung, wie sie mit der Umverteilungstätigkeit des Sozialstaates verbunden ist, ist das nicht anders. Es würde mich nicht wundern, wenn man einmal herausfände, daß der Vorteil der indirekten Produktivitätswirkungen des Sozialstaates den direkten Versicherungsvorteil, der aus seiner egalisierenden Wirkung resultiert, übersteigt. Daß der Sozialstaat überhaupt einen signifikanten Einfluß auf die Wagnisbereitschaft hat, ist übrigens kürzlich von Edward *Bird* (1998) von der Universität Rochester nachgewiesen worden. In einer umfangreichen Querschnittsanalyse mit vielen Ländern konnte er zeigen, daß der Anteil der sozialstaatlichen Ausgaben am Sozialprodukt positiv mit der Varianz der Lebenseinkommen der Staatsbürger korreliert ist, und er hat geschlossen, daß der Wohlfahrtsstaat insofern das Wirtschaftswachstum beflügelt.

Im Lichte dieser Überlegungen sollten wir uns also hüten, den Sozialstaat per se als effizienzfeindlich zu titulieren und den angeblichen Zielkonflikt zwischen Verteilungsgerechtigkeit und Effizienz weiterhin zu zitieren. Wir sollten auch aufhören, die Umverteilungselemente in der Kranken- oder Rentenversicherung als versicherungsfremd zu interpretieren. Das alles ist viel zu kurz gedacht. Ungeachtet der vielfältigen Moral-Hazard-Effekte, die er hervorbringt, kann man den Sozialstaat in seinem ureigensten Sinne als eine Institution begreifen, die im Vergleich zum Marktergebnis paretianische Wohlfahrtsgewinne hervorzubringen in der Lage ist.

Ich warne aus diesem Grunde vor unbedachten Kahlschlägen und auch davor, auf die Kräfte des Systemwettbewerbs zu vertrauen. Der Systemwettbewerb wird den Sozialstaat schädigen, aber ich sehe nicht, wieso er in der Lage sein sollte, ihn zu verbessern. Auch ein optimal gestalteter Sozialstaat hätte wohl nur geringe Chancen, diesen Wettbewerb zu überleben.

D. Notwendige Reformen der Sozialhilfe

Statt eines Kahlschlags mit dem Hammer des Systemwettbewerbs setze ich auf Vernunft und planvolle Reformen, die die negativen Verhaltenseffekte, die der Sozialstaat auslöst, verringern.

I. Beschäftigung statt Nichtstun subventionieren

Ich beginne mit der Reform der Sozialhilfe. Manchmal wird gesagt, die Sozialhilfe sei angesichts ihres im Vergleich zum gesamten Rentenniveau geringen Finanzierungsvolumens unerheblich für das Ausmaß der Arbeitslosigkeit. Diese Meinung teile ich nicht. Da die Sozialhilfe, wie erläutert,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine Lohnuntergrenze in das Tarifsystem einzieht, hat das Ausmaß ihrer Wirkungen wenig mit dem Finanzierungsvolumen zu tun. Sie verteuert gerade die marginale Arbeit, die am ehesten freigesetzt wird, und sie schiebt das gesamte Lohngefüge nach oben. Eine Reform der Sozialhilfe könnte weitaus mehr an zusätzlicher Beschäftigung mobilisieren, als es an der Zahl des arbeitsfähigen Teils der Sozialhilfeempfänger oder an der Höhe des Finanzierungsvolumens zum Ausdruck kommt.

Um die Natur der Fehlanreize zu erkennen, ist es nützlich, ein konkretes Beispiel zu betrachten. Eine fünfköpfige Familie erhält in Deutschland ca. 30000 DM aus der Sozialhilfe, wenn niemand in dieser Familie arbeitet.[2] Entschließt sich doch ein Familienmitglied zu arbeiten, so wird die Sozialhilfe in weiten Bereichen eins zu eins mit dem Anstieg des Familieneinkommens gekürzt. Das ist ein für die Arbeitsmärkte äußerst schädlicher Effekt, der wie eine konfiskatorische Besteuerung der letzten hinzuverdienten Mark wirkt: die Grenzsteuerbelastung beträgt 100%. Die Abbildung 2 verdeutlicht diesen Fall. Bevor man die Grenzsteuerbelastung der Normalverdiener reduziert, sollt man erst einmal die implizite Grenzsteuerbelastung der Sozialhilfeempfänger unter 100% senken.

Im Prinzip kann man ja eine Sozialhilfe auf dreierlei Weise konstruieren. Erstens kann man sie so konstruieren, daß sie wegfällt, wenn man arbeitet. Dann ist sie eine Subvention für die Untätigkeit wie im deutschen System. Ich sprach schon davon. Zweitens kann man die Hilfe unabhängig davon zahlen, ob man arbeitet oder nicht. Dann ist sie das Bürgergeld, das von Miegel und anderen gefordert wird. Drittens kann man sie so ausgestalten, daß sie, abgesehen von medizinischen Indikationen, überhaupt nur dann gezahlt wird, wenn man arbeitet. Dann ist sie eine Beschäftigungssubvention.

Ich halte es für wünschenswert, Reformen in Richtung auf die dritte Variante anzustreben, also bei den Arbeitsfähigen die Zahlungen für das Nichtstun zu verringern und stattdessen den Fleiß zu prämieren. Ein Erhöhung der Einkommensgrenzen für die nur partielle Anrechnung der Sozialhilfe, also z.B. eine Erhöhung der derzeit bei 7371 DM liegenden Anrechnungsgrenze für den in der Abbildung dargestellten Fall, reicht überhaupt noch nicht aus, weil die implizite Grenzsteuerbelastung mit 70% immer noch sehr hoch wäre. Das Bürgergeld einzuführen, heißt, die implizite

[2] Anmerkung des Herausgebers: Der Anteil der Paar-Haushalte drei und mehr Kindern an allen Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) beziehenden Haushalten betrug am Jahresende 1996 lediglich 3,7% aller Bedarfsgemeinschaften. Haushalte mit drei Kindern erhielten 1996 DM 8400,– Kindergeld sowie von der Miethöhe abhängiges Wohngeld. Der zum Verlassen der Sozialhilfe erforderliche Hinzuverdienst lag (nach Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen) also bei ca. DM 20000,– pro Jahr bzw. DM 1670,– pro Monat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

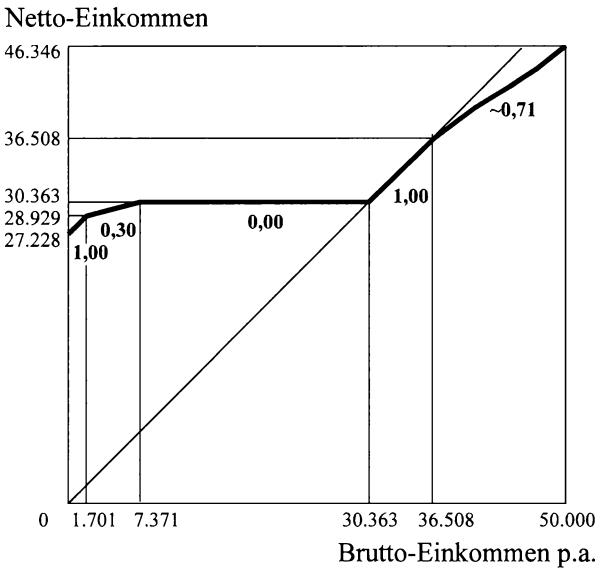


Abbildung 2: Sozialhilfe in Deutschland – der Fall der fünfköpfigen Familie

Grenzsteuerbelastung auf Null zu setzten, und die Beschäftigungssubvention bedeutet, daß die implizite Grenzsteuerbelastung negativ wird. Ich denke in der Tat, daß man die implizite Grenzsteuerbelastung für jene Personen negativ machen sollte, deren Grenzprodukt unter dem jetzigen Sozialhilfeniveau liegt.

Die seit kurzem in Deutschland unter dem Schlagwort „Kombilohn" entflammte Diskussion zeigt in die richtige Richtung. Allerdings müßte man in dem Maße, wie ein Kombilohn gezahlt wird, die Sozialhilfesätze für arbeitsfähige Personen kürzen, so daß das Ganze für den Staat belastungsneutral bleibt. Die Belastungsneutralität muß bei allem das oberste Gebot bleiben, denn aus den Gründen, die ich genannt habe, kommt eine Ausweitung des staatlichen Finanzierungsvolumens nicht in Frage. Es gibt niemanden, dem man die zusätzliche Steuerlast aufbürden könnte. Ein Problem wäre es, wenn der Kombilohn an die Höhe des früheren Lohnes gekoppelt würde, weil es dann nur zu Lohnerhöhungen und zu exzessiven fiskalischen Lasten käme. Die Subventionskomponente sollte nur die Lücke zwischen Sozialhilfe und Marktlohn auffüllen, wenn es eine solche Lücke gibt. Für Arbeitsverhältnisse in den oberen Tarifsegmenten ist eine Beschäftigungssubvention nicht angebracht.

Sowohl das Bürgergeld als auch die Beschäftigungssubvention würden die Lohnuntergrenze im jetzigen System beseitigen. Die meisten Menschen wären wohl bereit, zu Löhnen unterhalb der jetzigen Sozialhilfe zu arbei-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ten, wenn sie davon ausgehen können, daß sie ihre Sozialhilfe behalten können, und wohl jeder, der es kann, würde arbeiten, wenn er weiß, daß er ohne Arbeit nichts, mit Arbeit aber einen Lohn und die Sozialhilfe hinzu bekommt. Bei Mindestlöhnen, die sich im neuen Regime bei, sagen wir einmal, 8 DM pro Stunde einstellen würden, würden die Jobs wie Pilze aus dem Boden schießen.

Manchmal wird so getan, als wenn es in der Marktwirtschaft einen festen Arbeitskuchen gäbe, der zu verteilen sei. Entsprechende Behauptungen, wie man sie von soziologischer Seite manchmal hört, sind purer Unsinn. Israel hat in nur fünf Jahren eine Ausweitung seines Erwerbspersonenpotentials um ein Viertel erfahren, als Rußland den Juden die Auswanderung erlaubte, doch die Arbeitslosenquote ist deshalb nicht gestiegen. Weil sie sonst nicht hätten leben können, haben die Leute sich Arbeit gesucht, haben produziert, haben Einkommen erzielt und kaufkräftige Nachfrage entfaltet. Angebotspolitik ist manchmal die beste Nachfragepolitik. Say läßt grüßen. Auch die vielzitierten Beispiele aus den Niederlanden und den USA zeigen, wie flexibel der Arbeitsmarkt auf eine Lohnzurückhaltung reagiert, wenn man sie nur zuläßt.

Ich weiß, daß die dritte Variante in voller Schärfe nicht realisierbar ist, weil viele Leute sehr langsam reagieren und man sich im Übergangsprozeß bis zur Neubeschäftigung um sie kümmern muß. Die zweite Variante, das Bürgergeld, geht da schon eher, wird indes sehr teuer. Man wird es sich schwerlich leisten können, allen Staatsbürgern ein Bürgergeld auszuzahlen. Deshalb kann man die Sozialhilfe nur behutsam zugunsten einer Beschäftigungssubvention absenken. Dennoch wird der Zielerreichungsgrad der Sozialpolitik im Laufe der Zeit immer mehr ansteigen, weil es zu zusätzlichen Beschäftigungsverhältnissen kommt. Schließlich erhalten die Menschen am unteren Ende der Einkommensskala ja nach wie vor die für Sozialhilfe bereitgestellten Gelder und bekommen den Lohn für ihre Arbeit noch dazu.

Betrachten Sie dazu bitte die nachfolgende Abbildung, die den Markt für einfache Arbeit darstellen möge. In der Ausgangslage werde eine Sozialhilfe nach heutigem Muster in der Höhe BG oder CF gezahlt. Da diese Sozialhilfe nur gezahlt, wird, wenn man nicht arbeitet, erzeugt sie im Umfang HI Arbeitslosigkeit und erzeugt eine faktische Lohnuntergrenze und einen tatsächlichen Lohn der Höhe BG. Wird das System auf eine Beschäftigungssubvention umgestellt, so wird es zur Einrichtung neuer, niedrigerer Tariflohngruppen kommen, weil die Arbeitnehmer nur so in den Genuß der Beschäftigungssubvention kommen können. Der Lohn fällt auf das Niveau EG, und die Beschäftigung steigt auf GI. Um eine Senkung der Einkommen zu vermeiden, kann man eine Lohn- oder Beschäftigungssubvention der Höhe BE zahlen. In der Summe aus Lohn und Subvention hat

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

man dann genausoviel Einkommen wie vorher im Fall der Beschäftigung oder des Bezugs der Sozialhilfe. Man kann nun leicht erkennen und unschwer ein paar Formeln dazu produzieren, daß die Sache für den Staat genau dann billiger wird, wenn die Elastizität der Arbeitsnachfragekurve absolut größer als eins ist, wenn also die Nachfragekurve im relevanten Bereich flacher als eine gleichseitige Hyperbel ist.[3] Die Fläche BDFE, die

[3] Betrachtet wird ein Arbeitsmarkt, in dem in einer Laissez-faire-Situation ohne Staatseingriff die Kombination von Lohnsatz und Beschäftigung (w^*, A^*) realisiert würde. Politisch gewollt sei allerdings ein Mindestlohn w, der etwa durch eine Sozialhilfezahlung in gleicher Höhe durchgesetzt werden kann. Wir definieren die durch die Sozialhilfe resultierende Arbeitslosigkeit $A^* - A$ als Anteil γ des gesamten zur Verfügung stehenden Arbeitsvolumens A^*:

$$A^* - A = \gamma A^* (= HI). \tag{1}$$

Alternativ kann die Differenz zwischen gewünschtem Lohn und Laisser-faire-Lohn, $w - w^*$, auch durch eine Lohnsubvention überbrückt werden, deren Subventionssatz sich als Anteil δ des gewünschten Lohnes ergibt:

$$w - w^* = \delta w (= DF). \tag{2}$$

Budgetkosten K entstehen bei der Sozialhilfelösung durch Zahlungen von w an die Arbeitslosen, bei der Lohnsubvention durch die Zahlung der Subvention $w - w^*$ an die Arbeitenden. Man kann für das Verhältnis der Budgetkosten dann schreiben:

$$\frac{K_{SH}}{K_{LS}} = \frac{(A^* - A)w}{(w - w^*)A^*} = \frac{\gamma A^* w}{\delta w A^*} = \frac{\gamma}{\delta}. \tag{3}$$

Das Verhältnis zwischen γ und δ ist nichts anderes als die Arbeitsnachfrageelastizität. Man sieht dies einfach, wenn man Gleichungen (1) und (2) umschreibt zu

$$\gamma = \frac{A^* - A}{A^*} = \frac{\Delta A}{A^*} \qquad \text{und} \tag{4}$$

$$\delta = \frac{w - w^*}{w^*} = \frac{\Delta w}{w}. \tag{5}$$

Offenbar folgt nämlich aus (3) bis (5), daß

$$\frac{K_{SH}}{K_{LS}} = \frac{\Delta A / A^*}{\Delta w / w^*} \equiv \eta_{A,w}. \tag{6}$$

Ob die Budgetkosten bei der Sozialhilfe größer oder kleiner als die Budgetkosten bei Lohnsubventionen sind, hängt also von der Arbeitsnachfrageelastizität ab. Wenn, wie unterstellt, $|\eta_{A,w}| > 1$, dann liegen die Budgetkosten der Sozialhilfe bei gegebenem Zielerreichungsgrad der Sozialhilfe über den Kosten der Beschäftigungssubvention.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

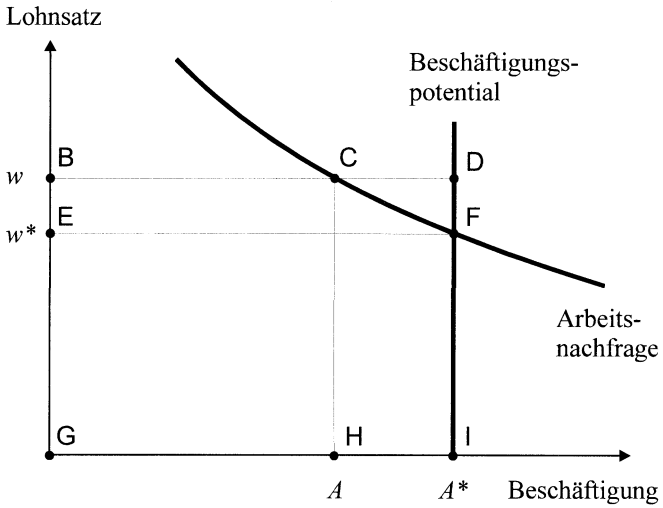


Abbildung 3: Subvention der Beschäftigung versus Subvention der Untätigkeit

die Kosten der Beschäftigungssubvention mißt, ist dann kleiner als die Fläche CDIH, die die Kosten der Sozialhilfe mißt.

Aus der makroökonomischen Produktionstheorie wissen wir, daß die langfristige Elastizität der Arbeitsnachfragekurve bei gegebenem Kapitalstock dem Quotienten aus Substitutionselastizität und partieller Produktionselastizität des Kapitals entspricht. Der Zähler in diesem Quotienten wird in vielen empirischen Untersuchungen mit gut 0,6 und der Nenner mit ungefähr einem Drittel angesetzt. Danach liegt die langfristige Nachfrageelastizität bei knapp zwei.[4] Wenn man dieses Ergebnis übertragen darf, so scheint es offenkundig zu sein, daß die Beschäftigungssubvention bei gleichem Zielerreichungsgrad der Sozialpolitik für den Staat billiger ist als die derzeit praktizierte Subventionierung der Untätigkeit. Ähnliches ließe sich mit gewissen Einschränkungen übrigens auch für das Bürgergeld zeigen.

Das Ergebnis gilt a fortiori, wenn man berücksichtigt, daß die Lohnsenkung eine Vergrößerung des Kapitaleinsatzes lohnend macht. In diesem Fall ist die Elastizität der Arbeitsnachfragekurve noch viel größer, und die fiskalischen Kosten der Beschäftigungssubvention sind noch geringer. Im theoretischen Idealfall einer perfekten internationalen Mobilität der anderen Produktionsfaktoren und im Ausland fixierter Niveaus der entsprechenden Faktorentlohnungen wäre die Elastizität der Arbeitsnachfrage sogar unendlich groß.

---

[4] *Burgess* (1988) etwa ermittelt einen Wert von 1,85, *Nickell* und *Symons* (1990) 1,92. In anderen Studien, wie etwa bei *Franz* und *König* (1986), liegt die Elastizität bei eins.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Man könnte geneigt sein, gegen die Beschäftigungssubvention einzuwenden, daß sie hohe Mitnahmeeffekte produziere und deshalb zu teuer sei. Zwar sei sie sinnvoll, wenn sie sich auf die bislang Arbeitslosen beschränken ließe, doch sei sie nicht mehr finanzierbar, wenn sie auch von den bereits Beschäftigten in Anspruch genommen werden könne. Diese Einwände sind nicht sehr überzeugend, wenn man bedenkt, daß die hier vorgeschlagene Beschäftigungssubvention dadurch wirkt, daß sie die Einrichtung neuer Tarifgruppen unterhalb der jetzigen Sozialhilfe ermöglicht und anregt. Zwei Typen von Mitnahmeeffekten sind zu unterscheiden. Zum einen könnten Beschäftigte aus höheren Tarifgruppen bestrebt sein, sich niedriger einstufen zu lassen, um die Subvention zu kassieren. Zum anderen könnten Beschäftigte, die derzeit zu einem Lohn in der Nähe der Sozialhilfe arbeiten, die Subvention beanspruchen, obwohl sie auch ohne diese Subvention arbeiten würden.

Der erste Typus von Mitnahmeeffekt ist nicht sehr wahrscheinlich, weil die geforderte Subvention ja nur die Lohnlücke bis zur jetzigen Sozialhilfe auffüllt. Wer mehr als die Sozialhilfe verdient und sich nun unterhalb der Sozialhilfe eingruppiert, um die Subvention zu kassieren, schadet sich selbst, weil er in der Summe aus Lohn und Subvention weniger als vorher erhält. Der zweite Typus von Mitnahmeeffekt wird in der Abbildung 3 bereits berücksichtigt, indem auch alle bislang schon beschäftigen Arbeitnehmer (GH) in den Genuß der Subvention gelangen. Was in der Abbildung gezeigt wird, ist ja gerade, daß es dem Staat trotz ein voll wirksamen Mitnahmeffektes gelingt, seine Ausgaben zu senken, ohne den Zielerreichungsgrad der Sozialpolitik zu verringern.

Unabhängig von der Verbilligung der Sozialpolitik bei gegebenem Zielerreichungsgrad hat die vorgeschlagene Politik noch einen anderen großen Vorteil: Sie vergrößert das Sozialprodukt und erhöht das Einkommen der anderen Produktionsfaktoren. In der Abbildung wird die Erhöhung des Sozialproduktes durch die Fläche CFIH gemessen, und die Erhöhung der Einkommen der anderen Faktoren wird durch die Fläche BCFE angegeben. Im Falle eines Absolutwerts der Elastizität von eins sind beide Flächen gerade gleich groß. Im realistischen Fall einer Elastizität von absolut mehr als eins wächst das Einkommen der anderen Faktoren um weniger als das Sozialprodukt, weil ja auch der Staat in Form der abgeleiteten Kostensenkung einen Teil des wachsenden Sozialprodukts für andere Zwecke beanspruchen kann.

Soweit die prinzipielle Modellüberlegung zur Funktionsweise der Beschäftigungssubvention. Ich will nicht dafür plädieren, aufgrund dieser Modellüberlegung die Sozialhilfe über Nacht total umzukrempeln. Doch plädiere ich für eine Reform, bei der die derzeitige Subvention für das Nichtstun sukzessive abgebaut und durch eine Subvention für die Beschäfti-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gung ersetzt wird, und zwar so, daß auch im Übergangsprozeß die Belastung für den Staat nicht steigt. Ich bin mir sicher, daß man einen sozialverträglichen Reformprozeß wird konstruieren können. Ein pragmatischer und juristisch gangbarer erster Schritt liegt meines Erachtens darin, einen in der beschriebenen Weise eingeschränkten Kombilohn mit einer drastischen Verschärfung des ohnehin schon bestehenden Arbeitsgebots der Sozialhilfeempfänger zu verbinden. Die nicht arbeitsfähigen Personen werden von dieser Maßnahme nicht betroffen, doch die arbeitsfähigen würden empfindliche Einbußen bei der Sozialhilfe hinnehmen müssen, wenn sie das Arbeitsgebot mißachten. Wer Kostgänger des Staates ist, muß sich eine gewisse Gängelung gefallen lassen. Ich sehe nicht, wieso ein solcher Schritt, wie er in ähnlicher Form ja bereits in Dänemark und anderswo realisiert wurde, im Widerspruch zu sozial- oder christdemokratischen Zielen stehen sollte.

II. Heimatland- statt Wohnsitzlandprinzip

Eine weitere Reform, die ich der Sozialhilfe angedeihen lassen möchte, ist die Abwendung vom Wohnsitzlandprinzip, also vom Prinzip, daß ein jeder, gleichgültig woher er stammt, an seinem Wohnsitz bezugsberechtigt ist. Dieses Prinzip harmoniert nicht gut mit der allgemeinen Freizügigkeit in Europa, denn es führt zu Armutswanderungen und regt die jeweiligen Nationalstaaten an, eine weniger großzügige Sozialhilfe als in den Nachbarländern zu gewähren, um so die Zuwanderung von Armen zu verhindern. In Amerika, wo die Menschen schon viel mobiler sind als derzeit noch in Europa, lenkt dieser Effekt das Staatsverhalten in hohem Maße. New York ging fast einmal bankrott, als es nach einer Verbesserung seiner Sozialhilfen von den Armen Amerikas überschwemmt wurde. Die hohe Mobilität der Menschen im Verein mit der Zuständigkeit des Wohnsitzstaates für die Sozialhilfe hat in Amerika die Bildung von Sozialstaaten verhindert.

Damit die Europäische Union diese Züge des amerikanischen Systems nicht annimmt, sollte sie zum Heimatlandprinzip bei der Zahlung der Sozialhilfe übergehen, einem Prinzip, das ich schon des längeren gefordert habe und das auch vom Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft favorisiert wird.[5] Nach diesem Prinzip bleibt das Herkunftsland für die Sozialhilfe verantwortlich, auch wenn sich ein Bedürftiger in einem anderen Land aufhält. Die Schweizer Kantone praktizieren dieses Prinzip mit einigem Erfolg, und ich sehe eigentlich nicht, wieso es nicht innerhalb der EU allgemein angewendet werden könnte. Mit einem Schlage könnte die Sozialpolitik von der Rücksicht auf die von ihr selbst ausgelösten Wande-

[5] Vgl. *Sinn* (1990), *Wissenschaftlicher Beirat* (1994).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rungsprozesse befreit werden, und es unterbliebe der Anreiz, in einen den Sozialstaat zerstörenden Abschiebewettbewerb einzutreten.

Man sollte das Heimatlandprinzip auf Wanderungen von EU-Bürgern innerhalb der Grenzen der Gemeinschaft, doch nicht auf Drittländer anwenden. Für Asylanten ist ja das Heimatlandprinzip schon deshalb nicht anwendbar, weil sie von ihrer Heimat verfolgt werden. Gerade der Zustrom der Asylanten wird jedoch ganz maßgeblich von der Großzügigkeit der jeweiligen nationalen Unterstützungsmaßnahmen gelenkt, und dies erzeugt einen unguten Wettbewerbsdruck auf die nationalen Regierungen, der dafür sorgen wird, daß man die Asylanten immer schlechter behandelt. Dieses Problem läßt sich nur durch eine europaweite Harmonisierung der den Asylanten zur Verfügung gestellten Leistungen im Verein mit einer Festlegung von Aufnahmequoten lösen.

E. Notwendige Reformen der Rentenversicherung

Nun zur Rentenversicherung, deren Reform angesichts der betroffenen Finanzierungsvolumina im wahrsten Sinne des Wortes ein Riesenproblem ist. In welche Richtung sollte man vorangehen? Viele Ökonomen plädieren für einen vollständigen Übergang in die Kapitaldeckung. Ein wahres Trommelfeuer hat in Amerika gegen das Umlageverfahren eingesetzt, und auch in Deutschland hört man das Echo sehr deutlich. Ich bin ein bißchen erschrocken über die Argumentationsdynamik und komme nicht umhin, meine Reserven auszudrücken.

Ein Großteil der Diskutanten basiert seine Position auf dem sogenannten Renditeargument. Empirisch ist es eindeutig, daß die interne Rendite auf die im Umlageverfahren eingezahlten Beiträge viel kleiner ist als die Rendite, die man am Kapitalmarkt hätte erzielen können. In Deutschland kann man nach Berechnungen des *CES* unter heutigen Verhältnissen eine reale Rendite von gerade mal zwei Prozent erwarten, während einem der Kapitalmarkt auf lange Sicht etwa 4% Rendite verschaffen dürfte. Auch in der Vergangenheit lag die Rendite bei der Rentenversicherung immer unter der Kapitalmarktrendite, sofern man nicht zu den Anfangsgenerationen gehörte, die Renten geschenkt bekamen. Manch einer schließt daraus, die Rentenversicherung sei in dem Sinne ineffizient, daß sie Ressourcen verschlingt.

Das ist in Wahrheit überhaupt nicht der Fall. Barwertmäßig betrachtet ist die Sozialversicherung über alle Generationen gerechnet ein Nullsummenspiel. Was die Einführungsgenerationen gewinnen, verlieren die nachfolgenden Generationen, abgesehen einmal von Verwaltungskosten und Spezialeffekten, die aus der Verwendung unterschiedlicher Diskontraten resultieren mögen. Wenn das System läuft, zahlt jede Generation ein, um die Vorgän-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gergeneration zu finanzieren, und erhält Ansprüche, die barwertmäßig kleiner als ihre Einzahlungen sind. Das genau ist die Bedeutung der Renditedifferenz. Den barwertmäßigen Verlust kann man als eine implizite Steuer auffassen, die eine jede Generation zu zahlen hat. Die Steuer wird benötigt, um die implizite Staatsschuld in Form der vorhandenen Anwartschaften, die durch Geschenke an die Einführungsgeneration begründet wurde und die von Generation zu Generation mit wachsendem Volumen vorangewälzt wird, zu bedienen. Der Barwert dieser über alle Generationen gestreuten Steuer ist gleich dem Barwert der Einführungsgewinne oder, auf einen beliebigen Zeitpunkt gerechnet, gleich dem Barwert der dann vorhandenen Rentenanwartschaften. Das alles ist keine Semantik, sondern pure Mathematik, die man dem Fachmann leicht beweisen kann.

Es ist völlig verfehlt, die im Umlagesystem zu entrichtende implizite Steuer – sie liegt übrigens heute bei etwa 50% bis 60% der Beiträge – als Zeichen einer fundamentalen Ineffizienz zu deuten, denn sie ist das Ergebnis einer intergenerationellen Umverteilung, sonst nichts. Auch bei einem Übergang in die Kapitaldeckung kann man sich ihrer nicht entledigen, es sei denn, man würde die bereits erworbenen Anwartschaften in den Wind schreiben, was natürlich aus vielerlei Gründen nicht geht. Einer davon ist die Eigentumsähnlichkeit dieser Anwartschaften, die vom Verfassungsgericht betont wurde. Beim Übergang in die Kapitaldeckung muß die jetzige implizite Steuer, die in den Beiträgen steckt, in eine explizite Steuer umgewandelt werden. Insofern wäre es eine Milchmädchenrechnung, wollte man aus dem Renditevorteil des Kapitaldeckungsverfahrens irgendeinen fundamentalen Vorteil herleiten. Sobald man die zur Deckung der alten Anwartschaften nötige Steuer mit ins Bild nimmt, bleibt keinerlei Nettovorteil mehr übrig bis auf, wie schon gesagt, ein paar kleine Effekte zweiter und dritter Ordnung, die mit der Verbesserung der Funktionstüchtigkeit des Kapitalmarktes zu tun haben mögen. Es hilft auch nichts, die Steuer durch eine zwischengeschaltete Staatsverschuldung in der Zeit strecken zu wollen. Der Barwert der Steuerlast bleibt immer derselbe, und er ist stets genauso groß wie der Barwert der impliziten Steuerlast im derzeitigen System.

Insofern steht auch die Behauptung, der Übergang zur Kapitaldeckung könne die Verzerrungen am Arbeitsmarkt mindern, die aus der impliziten Steuer beim Umlageverfahren resultiert, auf wackeligen Beinen. Ohne auf die genannte Barwertäquivalenz einzugehen, hat Robert *Fenge* (1995) im *Finanzarchiv* mit anderen Überlegungen gezeigt, daß ein Übergang in die Kapitaldeckung, ausgehend von einem Umlageverfahren mit einer individuellen Beitragsäquivalenz, nicht in der Lage ist, die Verzerrungen am Arbeitsmarkt zu mindern. Eine Implikation dieser Erkenntnis ist, daß eine Konzentration der Steuerlast auf eine kurze historische Zeitperiode, wie sie durch einen direkten Übergang in die Kapitaldeckung geschähe, die Last

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Verzerrungen nur noch vergrößern würde. Es ist deshalb unter dem Aspekt solcher Verzerrungen möglicherweise am besten, beim Umlageverfahren zu bleiben, weil dieses System die unvermeidliche Steuerlast sehr gleichmäßig über die Generationen verteilt.

Wenn schon allokative Argumente zur Auswahl zwischen dem Kapitaldeckungs- und dem Umlageverfahren verwendet werden sollen, so liegen sie ganz woanders (vgl. *Sinn* 1998). So kann man dem Umlageverfahren wahrscheinlich die niedrigen Geburtenraten, die es in die Krise treiben, selbst anlasten. Vor hundert Jahren war jedermann klar, daß man Kinder braucht, um im Alter nicht zu hungern. Daß heute niemand mehr so denkt, obwohl sich an diesem Faktum aus der Sicht der Volkswirtschaft wenig geändert hat, beweist sehr deutlich, wie sehr wir uns an die Rentenversicherung gewöhnt haben und wie stark ihr Einfluß auf das Reproduktionsverhalten gewesen sein muß.

Zugunsten des Umlageverfahrens muß man andererseits wohl ins Feld führen, daß sie faktisch eine Versicherung gegen Kinderlosigkeit ist. Wenn es einem nicht vergönnt ist, selber Kinder zu haben, kann man sich im Alter der Schaffenskraft der Kinder anderer Leute bedienen, um zu leben. Ich kann mir gut vorstellen, daß rationale Staatsbürger in Unkenntnis ihrer eigenen Möglichkeiten, Kinder zu bekommen, bereit sind, einen Beistandskontrakt zu schließen, der die Rentenbeiträge aller Kinder zum Zwecke einer gemeinsamen Absicherung in einen Topf zusammenwirft. Die Rentenversicherung ist ein solcher Topf.

Schließlich kann man die Rentenversicherung auch als Zwangsmittel interpretieren, das Eltern erfunden haben, um ihre Kinder angesichts des schwindenden Familienzusammenhalts zu einer Rentenzahlung zu veranlassen, die diese freiwillig nicht geleistet hätten. Wenn man Bismarcks Reichstagsrede von 1881 sorgfältig durchliest, findet man durchaus Belege für eine solche Interpretation.

Ich will die Sache hier nicht weiter vertiefen. Worauf es mir ankommt, ist darauf hinzuweisen, daß es mit der angeblichen allokativen Überlegenheit des Kapitaldeckungsverfahrens nicht weit her ist. Insofern teile ich die Position, die Friedrich *Breyer* (1989) mit anderen Argumenten schon vor Jahren formuliert hat. Ich glaube, die deutschen Ökonomen brauchen sich, was das Verständnis der Rentenversicherung betrifft, von ihren amerikanischen Kollegen nichts vormachen zu lassen. Trotz allem plädiere ich freilich für einen partiellen Übergang in die Kapitaldeckung. Der Grund dafür hat weniger mit allokativen Überlegungen als mit der drohenden Krise und mit Gerechtigkeitsüberlegungen zu tun.

Um im Alter eine Rente zu haben, muß man entweder Kinder in die Welt setzen oder sparen, oder um es noch platter zu sagen: man muß ent-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

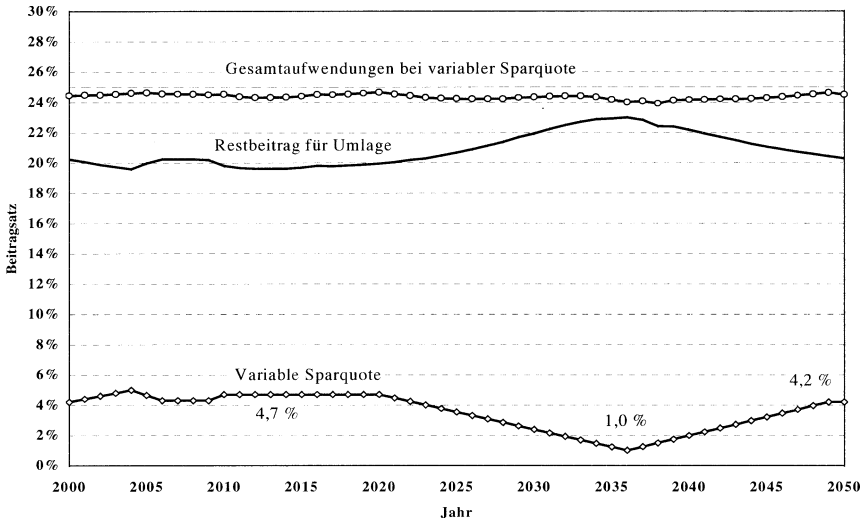
weder Humankapital oder Realkapital gebildet haben. Eine Generation, die weder Humankapital noch Realkapital gebildet hat, kann keine Rente beziehen. Die Deutschen haben sich entschieden, weniger Humankapital zu bilden, als sie es früher einmal für richtig hielten. Deshalb gibt es die Rentenkrise.

Um die Krise zu meistern, könnte man daran denken, die Fehlanreize bezüglich der Fertilitätsentscheidung, die im Umlagesystem angelegt sind, abzumildern und so die Humankapitalbildung noch zu verbessern. Der Zug dafür ist aber schon abgefahren. Es ist für eine solche Maßnahme, selbst wenn sie denn keinen politischen Beigeschmack hätte, bereits zu spät. Das einzige was noch geht, wenn man die zukünftigen Generationen nicht über Gebühr belasten möchte, ist Realkapital zu bilden. Dabei geht es nicht um die vollständige Rentendeckung, sondern nur um die Deckung der Fehlbeträge. Nur in dem Maße wie Humankapital fehlt, muß die Realkapitalbildung verstärkt werden. Ein vollständiger Umstieg vom einen zum anderen System ist im Sinne dieser Philosophie weder erforderlich noch sinnvoll. Dies, und nur dies, ist für mich eine legitime Begründung für einen partiellen Übergang in die Kapitaldeckung. Nach den Berechnungen des *CES* würde eine Pflichtersparnis von etwa vier Prozent des Bruttolohnes, die im Bereich der Krisenjahre bis auf ein Prozent verringert wird, ausreichen, die fehlende Renten zu sichern. Die Gesamtbelastung mit Umlagebeitrag und Sparbeitrag würde bei dieser Politik dauerhaft bei etwa 24 % gehalten werden können, ohne daß die Renten in Gefahr gerieten. Im Bereich der Krisenjahre um das Jahr 2035 herum wäre bereits ein Viertel der Altersrente kapitalgedeckt, und auf sehr lange Sicht ließe sich sogar die Hälfte dieser Rente so decken.

Die Politik würde den andernfalls drohenden Anstieg der Beitragsätze auf 30 % vermeiden und der Generation der heute Arbeitenden keine ungebührlichen Lasten auferlegen. Immerhin ist es ja diese Generation, die darauf verzichtet hat, im bislang üblichen Maße Geld für den Unterhalt von Kindern aufzuwenden. Sie ist der Verursacher des Problems, indem sie nicht genug Kinder in die Welt gesetzt hat, und sie hat wegen der ersparten Kinderkosten die Leistungsfähigkeit, um das benötigte Realkapital zu bilden.

Man mag in der Fortführung dieses Gedankens einwenden, daß es nicht sehr gerecht ist, alle Mitglieder der jetzt arbeitenden Generation in gleichem Maße an der nötigen Pflichtersparnis zu beteiligen, denn viele haben ja in hinreichendem Maße in Humankapital investiert. Wer Kinder hat, der kann schwerlich für die Krise des Systems verantwortlich gemacht werden. So hat unter anderem vor kurzem der Sprecher der HypoVereinsbank, Albrecht Schmidt, argumentiert. Dem würde ich zustimmen. Eigentlich sollte man die Altersrenten in der Zukunft auch nach der Kinderzahl diffe-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Quelle: Berechnungen des *CES* im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft

Abbildung 4: Der Vorschlag des Beirats beim Wirtschaftsministerium

renzieren. Diejenigen, die die Verursacher der Krise sind und die mangels Ausgaben für die Kindererziehung noch in genügendem Umfang bei Kasse sind, sollten in höherem Maße als andere zur Kapitaldeckung ihrer Renten veranlaßt werden. Das Verursacherprinzip und das Prinzip der Belastung nach der Leistungsfähigkeit sprechen beide für eine solche differenzierende Betrachtung. Von der möglichen Veränderung der Fertilitätsanreize will ich hier gar nicht reden, um zu verhindern, daß der flüchtige Leser die Argumente in den falschen Hals bekommt. Es ist die Gerechtigkeit selbst, und der gesunde Menschenverstand dazu, der uns zwingt, über den Sozialstaat etwas grundsätzlicher nachzudenken, als die Politik es uns erlauben will.

Literaturverzeichnis

Bird, E. (1998): Does The Welfare State Induce Risk Taking?, Working Paper No. 12, W. Allen Wallis Institute of Political Economy, Rochester.

Breyer, F. (1989): On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-as-you-go Financed Pension Schemes, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 145, S. 643 - 658.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1997): Entwurf zum Rentenreformgesetz 1999. Begründung, Gesetzestexte, Erläuterungen, Bonn.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Burgess, S. (1988): Employment Adjustment in UK Manufacturing, in: Economic Journal 98, S. 81 - 103.

Fenge, R. (1995): Pareto-Efficiency of the Pay-as-you-go Pension System with Intergenerational Fairness, in: Finanzarchiv 52, S. 357 - 363.

Franz, W. und H. *König* (1986): The Nature and Causes of Unemployment in the Federal Republic of Germany since the 1970s: An Empirical Investigation, in: Economica 53, S. 219 - 244.

Nickell, S. und J. *Symons* (1990): The Real Wage-Employment Relationship in the United States, in: Journal of Labor Economics 8, S. 1 - 15.

Prognos AG (1998): Auswirkungen veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland. Gutachten 1998 für den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, DRV-Schriften, Band 9, Basel.

Sinn, H.-W. (1990): Tax Harmonization and Tax Competition in Europe, in: European Economic Review 34, Papers & Proceedings, S. 489 - 504.

— (1996): Social Insurance, Incentives and Risk Taking, in: International Tax and Public Finance 3, S. 259 - 280.

— (1998): The Pay-As-You-Go Pension System as a Fertility Insurance and Enforcement Device, NBER Working Paper No. 6610, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

Wissenschaftlicher Beirat (1994): Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft vom 31. August, Bonn.

— (1998): Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft vom 20./ 21. Februar, Bonn.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Evolution of the Welfare State

By *Dennis J. Snower,* London

A. Introduction

The welfare state rests on the acknowledgement that people are not solely accountable for their own individual welfare, but the state bears some responsibility as well. The state's responsibility is generally construed as applying primarily to individuals who are not in a position to meet their basic material needs. In all advanced industrialized countries nowadays governments have assumed some responsibility of this sort, although there is considerable disagreement about how far it should extend.

In this paper I seek to provide a brief, minimalist outline of the continuing evolution of the welfare state – from its early antecedents, through its flowering in the first few decades of the postwar period, to its recent difficulties in Europe. I then proceed to analyze the sources of these difficulties by highlighting some major, perilous interactions between the welfare state and market-based economic activity. Finally I outline a broad strategy for welfare reform that may enable European countries not only to rescue their welfare services in place, but allow them to expand automatically in response to people's changing needs.

B. Background

Since the welfare state is, nowadays, a fact of life, it often strikes people as surprising that for most of their history they did without it. Only in the last two decades of the nineteenth century did some governments explicitly endeavor to help all citizens within particular categories of need. Until then, the church played a primary, though very patchy, role in Europe to provide support such as hospitals, orphanages, and alms for the poor. Throughout the Middle Ages and before, the major religions have commended charity and created institutions to support it. The Jewish and Christian tithes and the Islamic zakat may be viewed, in part, as taxes levied to provide poor relief. These institutions, however, were not early incarnations of the welfare state. They were seen as extensions of private and communal charity rather than as impersonal governmental functions.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

With the advent of the European Enlightenment, the state took over some of the welfare activities previously performed by religious institutions. In 1530 German towns were given the legal obligation to care for their poor, in 1794 Prussian states became responsible to provide food and housing to those in need, and in 1810 a Prussian law gave masters the obligation to make medical services available to their servants. When the monasteries were dispossessed in England, the state assumed a minimal care of the poor. The Elisabethan "Old Poor Law" of 1601 made this governmental responsibility explicit, establishing categories of need and levying taxes for poor relief.

Since these safety nets had many holes and were hung very close to the floor, the real burden of cushioning people against economic adversity fell on the communities to which they belonged: their family, friends, and fellow villagers. The large-scale transfer of welfare services from the voluntary charitable activities of communities to the institutional functions of the state did not take place until well into the Industrial Revolution.

One reason why the Industrial Revolution was important in this regard is that it radically weakened the influence of communities as providers of support for those who fell on hard times. The Industrial Revolution raised productivity in agriculture, thereby reducing the demand for labor in the rural villages where social ties were strong. This period also witnessed the invention of large machines, capable of mass production. These required the erection of networks of factories in cities, where large numbers of people could work with the machines and market the resulting output. The large population movements from the countryside to the cities fragmented the traditional families and wider social groups. The emerging factory system divorced production from consumption, and the place of work from home. Work ceased to be a way of life requiring the joint participation of extended families and communities, and became parceled into "jobs" associated with the fragmented tasks performed by machines and with the industrial processes capable of exploiting economies of scale in production, marketing and management.

In the process, it became increasingly difficult, and often impossible, for the children and the aged to contribute to the support of their families. Consequently care of the young and the elderly became social problems. The work generated by the Industrial Revolution was no longer a vocation that reinforced the existing social structures of support; it became a commodity to be bought and sold in the labor market, with wages reflecting the forces of demand and supply. Thereby work lost its role as a social insurance policy, enabling people to contribute to a common social enterprise as long as they were able, in return for support when they were unable.

Since jobs under the new economic regime could be switched in the pursuit of material gain, the role of education became increasingly divorced

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

from the workplace. With parents working in the factories rather than at home, and children no longer bound to pursue the occupations of their parents, the family ceased to be a natural source of education for the young. With the fragmentation of extended families and the break-up of traditional communities, education too became a social problem. These trends were doubtlessly reinforced through the decline of religion and the rise of secularism. Secularism also helped establish the nation states which eventually took responsibility for alleviating the social problems generated by the Industrial Revolution.

In this sense, the welfare state filled a void left by the disappearance of traditional community support networks. The division of labor at work came with a corresponding division of labor between production and social insurance. The transformation of work into marketable jobs defined by specialized tasks meant that people were less able to provide welfare services – such as education, old-age care, health care, and insurance against poverty – as part of their working lives. With the passage of time, the state assumed gradually increasing control over such welfare provision.

This evolution took place quite differently in different countries. In 1854 Prussian miners became covered by compulsory accident and health insurance, and in 1871 Prussian employers became legally liable to pay for a range of work injuries resulting from negligence. Then Otto von Bismarck introduced the first overall social insurance system in Germany. Sickness insurance, financed through contributions of employers and employees, became law in 1883; accident insurance was mandated in 1884; and pension rights, for workers over the age of 70, were established in 1889. Over the next decade and a half, somewhat similar developments occurred in Austria, Italy, the Netherlands, and Sweden. Various Latin American countries followed the German lead in the 1920s and 1930s.

Nineteenth century Britain, however, relied more heavily on friendly societies for medical help and laws making employers liable for compensation in case of work-related injuries. In contrast to the German system of earnings-related benefits, the expansion of the welfare state in Britain emphasized the alleviation of poverty more than insurance against economic uncertainty. The friendly societies, accordingly, provided flat-rate benefits for illness. When pension rights were legalized in 1908, the payments were non-contributory and means-tested. Unemployment insurance and health insurance were introduced on a flat-rate basis as well in the National Insurance Act of 1911.

Another implication of the division of labor promoted by the Industrial Revolution is that it made people far more economically interdependent than they were heretofore. Consequently they became more vulnerable to business cycles, including downturns characterized by widespread unem-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ployment and excess capacity. The nuclear families emerging from the Industrial Revolution were clearly unable to protect themselves against macroeconomic slumps, which thereby became a further social problem to land in the lap of the government.

By the early 1930s, the United States was the only industrialized country without a state-run comprehensive social insurance system (with the significant exception of veterans' benefits). Most welfare programs were administered on a meager, piecemeal basis at the state and local levels. The Great Depression of the 1930s provided the impetus of the federal government to become a central provider of welfare services. The Social Security Act of 1935 provided some federal unemployment insurance, old-age insurance, disability insurance and assistance for mothers, widows, and dependent children.

The next, and most powerful, expansion of the welfare state in the advanced market economies came after World War II. In Britain, the Beveridge Report of 1942 argued that the government should assume responsibility for full employment, national health, family allowances, and poverty assistance. This report, whose recommendations were partially implemented in the immediate postwar period, exerted a powerful influence on the growth of welfare states in other industrialized countries. In the United States, the Employment Act of 1946 made the federal government responsible "to use all practicable means ... to promote maximum employment, production, and purchasing power ... for the purpose of creating and maintaining, in a manner calculated to foster and promote free competitive enterprise and the general welfare, conditions under which there will be afforded useful employment opportunities, including self-employment, for those able, willing, and seeking to work."

These initiatives involved a massive increase in the state's responsibilities to cushion people against adverse economic shocks, mitigate poverty, and conduct life-cycle and intergenerational transfers of income. Accordingly, in financial terms, the lion's share of welfare state growth in most industrialized countries has occurred over the postwar period. As the state's responsibilities grew, families, localities, religious associations, and other social groupings became increasingly marginalized in the task of supporting people in need.

Despite swings in public sentiment between right- and left-wing political movements, over the first three decades of the postwar period, the expansion of the welfare state was accompanied by a gradual change in public attitudes to economic success and failure. Poverty and unemployment came to be regarded less as matters of personal failure, and more as the outcomes of market failure. This period was marked by a widespread revulsion to the social Darwinism of the late nineteenth and early twentieth cen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

turies and the social engineering of the Hitler times. In the aftermath of the Second World War, there was a heightened sensitivity to human suffering and a new appreciation that people were not responsible for all the economic and social misfortunes that hit them. In this light, the early Industrial Revolution approach to welfare services – that those unable to support themselves receive help, but that the aid be given in such small quantities and under such humiliating circumstances that people would only accept it in extremities – no longer seemed appropriate. Increasingly, poverty, unemployment, disability, and low educational attainment came to be seen as challenges to be overcome by the government rather than be individuals.

Under the influence of these social perceptions, the welfare state expanded rapidly in most advanced market economies. Naturally, it is difficult, often impossible, to find objective criteria for determining whether individuals are indeed responsible for their economic and social misfortunes. The problems of moral hazard and adverse selection obscure the boundary between individual culpability and unprovoked economic adversity. The preindustrial communities, in which people had ample knowledge of each other's abilities and motivations, were far better at dealing with these problems than nowadays governments. As the welfare state grew in the postwar period, the personal association between the financial supporters, the providers and recipients of welfare services became progressively weaker. Taxpayers, government agencies, and people in need had few points of contact permitting an assessment of the costs and benefits of welfare expenditures. As result, the information required for dispensing these services – establishing whether or not individuals were responsible for their misfortunes and were capable of overcoming them through their own efforts – became progressively harder to come by. In this sense, the expansion of the welfare state in the West contained the seeds of its own destruction.

C. The Interaction between Economic Activity and Welfare Provision

In broad brush strokes, the history of the welfare state in the West over the postwar period is a drama in two acts. We are now positioned at the end of the second act. The third act, whose text is to be written by policy makers before long, will determine whether the drama is a comedy or a tragedy.

I. The First Act

At the beginning of Act I we see Western Europe being reconstructed and the United States emerging uncontested as the world's economic superpower. On both sides of the Atlantic, these are times of rapid growth –

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

growth of output, employment, and productivity. The burgeoning economic activity keeps unemployment low and labor force participation high. The population is growing briskly.

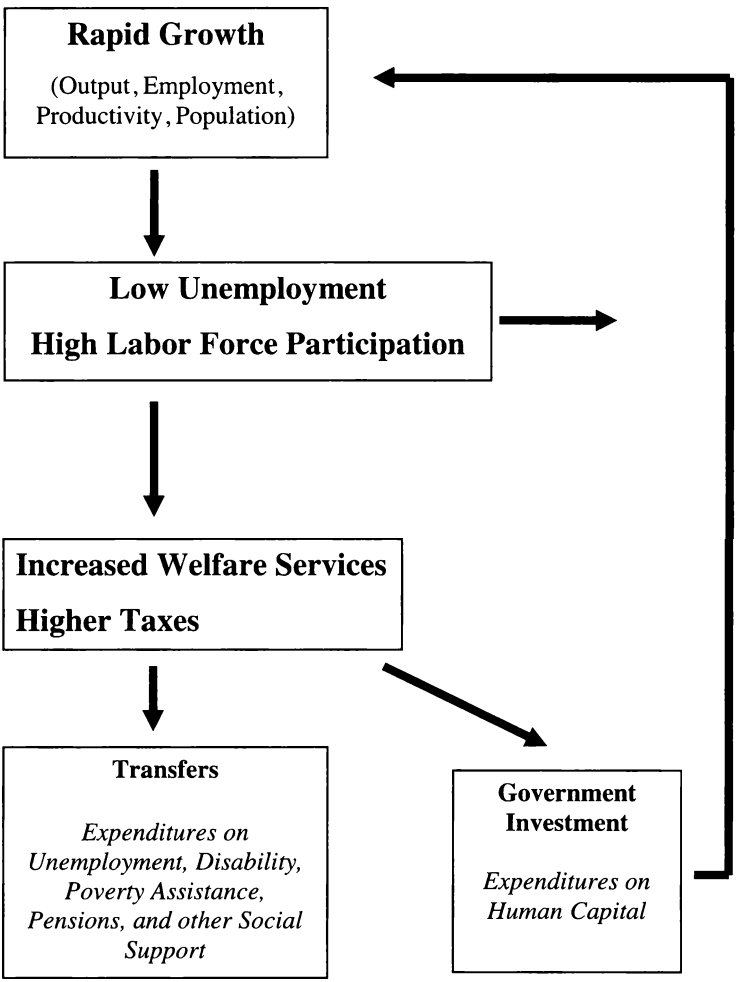


Figure 1: Act I

This is a great time to expand the welfare state in Europe, in line with the increasingly egalitarian social perceptions that arose in response to World War II. There are plenty of young and middle-aged people around to pay the taxes and social security contributions that finance the pensions of the old; plenty of employed people to pay for the unemployment, disability, and health care benefits of the jobless, disabled, and ill; and plenty of afflu-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ent people to support the poor. Since periods of unemployment are viewed largely as temporary interludes between periods of long-term employment – interludes often brought on by business downturns that attest more to the failure of governments to manage the business cycle than to the failure of individuals to do their jobs – it seems socially and economically desirable to provide more generous unemployment benefits. Since illness and disability are viewed as misfortunes beyond one's control, it seems natural to raise health care and disability benefits and broaden their coverage.

Since productivity is growing at unprecedented rates and wages are rising in tandem, it makes sense for people to remain in the workforce until they are old. Having done so, it is easy to pay the taxes required to build up the industrial infrastructure and expand the provision of education. The growth of physical and human capital, in turn, keeps productivity growing rapidly.

Since population growth and labor force participation are high, it seems to make sense to fund pensions on a Pay-as-you-go basis. Clearly the working age generations can more easily support the relatively small cohort of current pensioners than set aside equivalent amounts for their own retirement.

Under these circumstances welfare states become progressively more generous in postwar Western Europe. The United States also witnesses a significant expansion of welfare services, but on account of its more heterogeneous population and its heritage of rugged individualism, the expansion falls far short of that in Europe.

II. The Second Act

Act II opens with the first oil price shock of 1973. Driven significantly by the growth of the welfare state, the size of the public sector has grown dramatically since the early postwar years. Increasingly, the fraction of government expenditures devoted to enhancing productivity – infrastructure investment, education, and the like – has been falling in relation to transfers. Some of the transfers go from the rich to the poor, but much of them (such as pensions and health expenditures) keep circulating largely among the members of the middle class, people who rarely find themselves in desperate economic straights. As the welfare state has become more generous, people have come to see it less as a form of social insurance and more as a source of continuous entitlements.

By 1973 inflationary pressures have been building up for over half a decade. Then the price of oil and other basic commodities skyrockets, sending Western Europe and the United States into deep recession. Unemploy-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ment rates on both sides of the Atlantic rise sharply. But whereas U.S. unemployment returns to its previous level after the recession is over, unemployment in many European countries remains high through the rest of the 1970s. The reasons that are commonly given for these divergent outcomes range over differences in job security legislation, union coverage, the magnitude and duration of unemployment benefits, and the generosity of poverty assistance, disability benefits, early retirement schemes, and pensions. Many of these reasons are associated with differences in the development of the welfare states.

After the recession of the mid-1970s, it gradually becomes clear that productivity growth is not returning to its previous level. With hindsight, the mid-1970s comes to be seen as the onset of the long-term productivity slow-down in the Western world.

In 1979 there is another oil price shock, sending the West into another recession. Once again, unemployment rates rise temporarily in the U.S., but ratchet upwards in most of Western Europe. It is not until the late 1980s that European unemployment begins to decline, but by then a combination of high interest rates and restrictive monetary and fiscal policies sends Europe into another recession, raising unemployment by another notch.

The 25-year climb of European unemployment and the productivity slow-down comes at a time when the European population ages. This development makes it much more difficult to honor the welfare commitments that European governments had assumed in the first 25 years of the postwar period. The economic mechanisms underlying the difficulty are the same as those previously driving the expansion of the welfare state, except that now these mechanisms are running in reverse.

The rising unemployment rates and falling employment rates mean that the previous level of per capita unemployment benefits can be financed only through higher tax rates. For many of Europe's jobless people, unemployment has ceased to be a temporary hiatus between jobs, and becomes a way of life. The burden of unemployment is distributed very unequally, with a majority of people enjoying virtually continuous employment while a significant minority (about half of Europe's unemployed) is trapped in long-term unemployment.

In some countries – particularly the Netherlands and the U.K. – large numbers of people, suffering from the stress and hopelessness of joblessness, become classified as disabled. Many older workers who part from their jobs (voluntarily or involuntarily) go into early retirement. Some governments encourage this process in an attempt to reduce unemployment rates. But the resulting fall in expenditure on unemployment benefits simply comes at the expense of a rise in early retirement pay, in the same way that the move from unemployment to disability substitutes unemploy-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ment benefits for disability pay. The important difference, however, is that the unemployment benfits are often cheaper than the corresponding disability or retirement pay, so that further upward pressure is put on tax rates.

The aging of the European population means that a shrinking number of productive people have to support a growing number of retired ones. Thus the state-provided pensions need to be financed through even higher tax rates. A similar story can be told with regard to a variety of other welfare services – housing benefits, poverty programs, training and retraining programs, and so on.

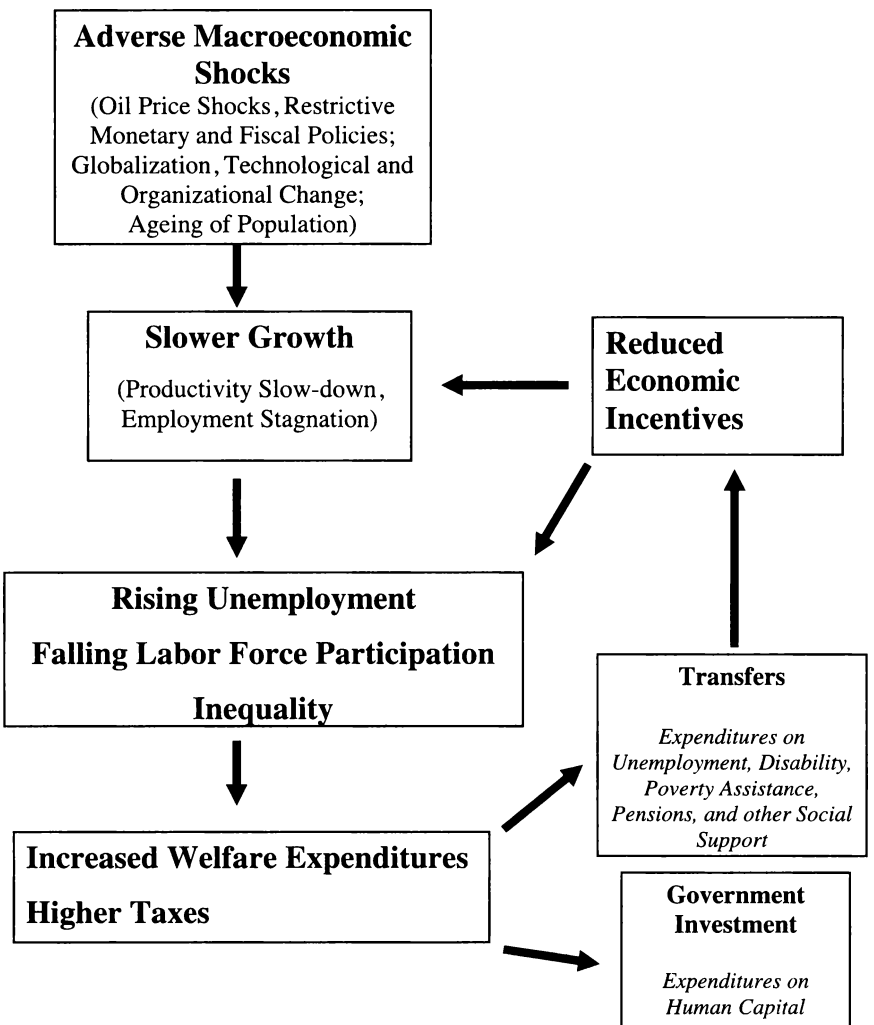


Figure 2: Act II

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

But that is not all. The increasing taxes and transfers affect people's incentives to be productive. The tax and transfer system involves taking money from people who are productively employed and giving it to those who are not, taking money from people who have earned it and giving it to those who have not. Consequently, people's incentives to work hard and to search for jobs fall, leading to a further rise in unemployment and a further fall in employment. As the tax base continues to shrink, it becomes necessary to raise the tax rates even further and to offer transfers to a yet larger group of people. And so the cycle continues.

Furthermore, as the share of taxes and transfers in GNP grows, people's return from redistributive battles – say, through lobbying government officials, wage bargaining within the public sector, or demands for more public sector employment – rises relative to the return from producing goods and services. The increasing attractiveness of rent-seeking activities augments the drop in work effort and job search effort at productive activities.

These trends are also reinforced through the productivity slow-down. When productivity growth is brisk, real wages tend to grow rapidly as well; and when people expect to receive large wage increases in the future, they have a strong incentive to find and keep their jobs and to retire as late as possible. But once productivity growth slows, this incentive weakens, discouraging employment and labor force participation.

Beyond that, some powerful economic forces – skill-biased technological change, globalization, changes in the organization of production and work – are beginning to improve the labor market opportunities of skilled workers and deteriorate those of the unskilled. In the U.S., this phenomenon is manifested in rising earnings dispersion whereas in many European countries it takes the form of widening dispersion of employment probabilities. As result, Western societies become more polarized and thus the need for welfare services by the disadvantaged rises significantly.

But in the course of the 1980s, starting in the U.K. and gradually spreading into continental Europe, governments gradually come to the conclusion that the welfare states they inherited are unsustainable. Efforts are made to roll back the state's welfare commitments. In some countries, the eligibility conditions for unemployment benefits, disability benefits, income support, state-financed health benefits, etc. are interpreted more narrowly and enforced more stringently. Elsewhere governments seek to reduce state pension expenditures. In some places the expansion of poverty programs comes to a halt or is reversed. The specific options are diverse and manifold, but they all have one thing in common: they reduce the level of state support for those in material need.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. The Quicksand Effect

Looking back on Acts I and II, it is interesting to observe how economic activity and welfare provision have interacted with one another. In the golden years of the early postwar period, it was easy to offer progressively more and more generous unemployment, sickness and disability payments, since relatively few people were unemployed, sick or disabled. It was easy to provide larger pensions, since there were relatively few pensioners. One can afford to be generous when there are few claims on one's generosity. As consequence, the incentives for work, job search, and labor force participation were presumably weakened, but these adverse effects were dominated by the favorable macroeconomic conditions that keep unemployment rates low and workforce participation high. Moreover, when labor markets were tight and growth was brisk, the welfare services above may have made an important efficiency-enhancing contribution to the European economy. By cushioning people against adverse economic shocks and facilitating life-cycle transfers, welfare states gave people greater opportunities to make appropriate matches between jobs and workers, rather than putting employers and employees under pressure to accept the first match that occurred. In this and other ways – such as provision of state education – welfare states helped to promote human capital and productivity growth.

Strikingly, when European unemployment rose and productivity slowed down in the years since the mid-1970s, this favorable symbiosis between economic activity and welfare provision came to an end. As the need for welfare services rose (due to stagnation of aggregate employment and the polarization of people's employment opportunities) and the tax base shrunk (due to declining rates of employment and labor force participation), the now generous per capita welfare benefits needed to be financed through higher tax rates. The high tax rates and transfers, in turn, reduced incentives to work and invest, thereby contributing to the problems of unemployment and deficient productivity growth. The relatively slow productivity growth, furthermore, led to relatively slow wage growth, which reduced people's incentives to stick at their jobs, and thereby led to reduced labor force participation and even more unemployment.

While the ability of welfare states to cushion people against adverse economic shocks might have been a blessing in times of prosperity, it quickly became a curse in times of adversity. When periods of unemployment are short and infrequent, it is useful to give people enough financial security to make good worker-job matches; but when these periods become long and recurrent, the challenge is not to avoid accepting inappropriate jobs, but rather to find any jobs at all. People who are unemployed for over a year usually do not need welfare support to allow them more time for job search. Under these circumstances, welfare assistance can easily become

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

the main source of support for the disadvantaged and a towering obstacle to their re-entry to the world of production and work.

Over the long haul, a pattern is emerging. Europe's welfare states have not been a firm basis for insuring their citizens against poverty and economic misfortune. They looked firm only so long as little weight was placed on them. Once sizeable minorities began to depend on their support, political pressures grew inexorably to diminish that support. Europe's welfare states were designed under fair-weather conditions; once the weather deteriorated, they eventually came to be seen as unsustainable and unaffordable. I shall call this phenomenon the "quicksand effect," thereby suggesting that the welfare state, as traditionally conceived, resembles quicksand – it gives way once enough weight is placed on it.

The root of this problem is the redistributive mechanism. It is often asserted that the welfare state provides social insurance against economic uncertainties. The common rationale for this role is that, on account of market failures, individuals are usually unable to insure themselves privately against poverty, unemployment, and other risks; thus they require the government to do it for them, primarily through the tax and transfer system. This argument rests on a misconception. Under free enterprise, insurance means paying premia in accordance with the risks one faces. The greater the risks, the greater the premia. (Teenagers, for example, pay higher premia on automobile insurance than do their parents, since the teenagers are more likely to have accidents.)

The redistributive mechanism of the welfare state, however, follows the opposite principle: the more risk-prone a person is, the more support he gets. It holds regardless of whether we consider "residual" welfare states (in which welfare provision is restricted predominantly to the poor and financed mainly by the non-poor) or "universal" welfare states (in which welfare services are provided to all citizens). In either case, *net* transfers (that is, transfers minus taxes) go from the affluent to the needy. People with a history of long-term unemployment receive more, not less, transfers than their fully employed counterparts; people prone to poverty pay lower, not higher, taxes. In this sense, redistribution is incompatible with insurance.

Thus the welfare state does not provide social insurance. It redistributes, and thus does not insure. On this account, the welfare state becomes particularly vulnerable to adverse macroeconomic shocks. These shocks increase the number of people requiring transfers and reduce the number paying taxes, and thus they make a generous welfare state unaffordable. It is well-known that the free market mechanism does not provide insurance against macroeconomic shocks (for then it is impossible to offset the bad risks by good risks). What is less well known is that the state cannot do so either. The quicksand effect is a symptom of this problem.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

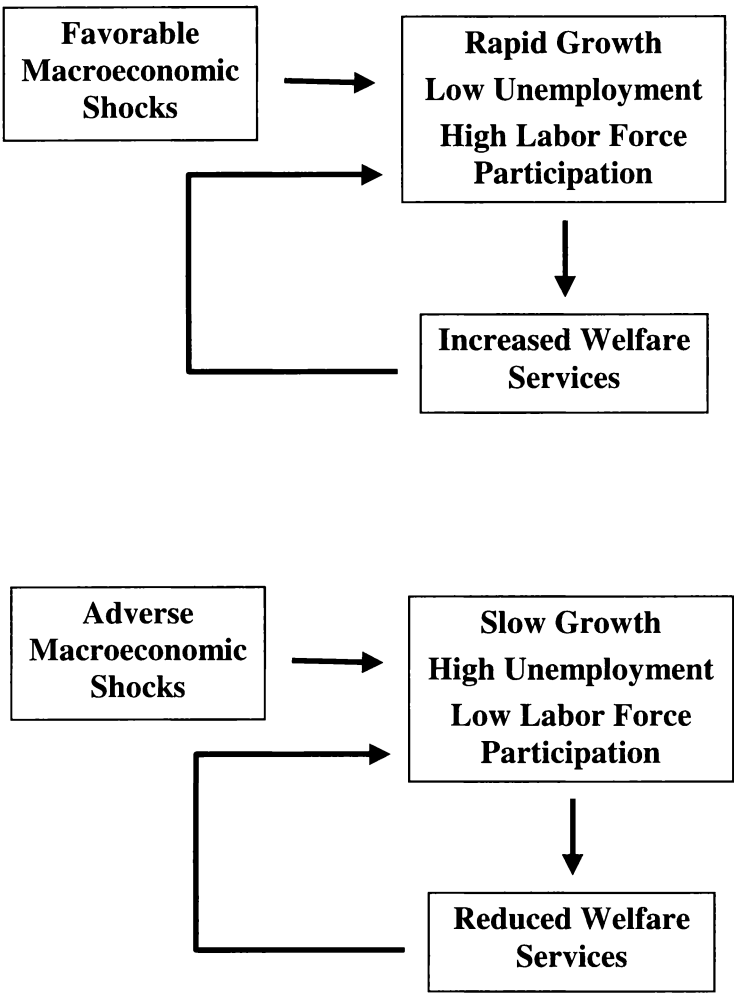


Figure 3: The Quicksand Effect

We now find ourselves at the beginning of Act III, aware of both the successes and failures of Europe's welfare states. We know that welfare states play a vital role in European societies. The aging of the European population, the gradual break-up of the traditional family, and deep, persistent, and often widening divisions between the employed and unemployed, the rich and the poor, the skilled and the unskilled – all these testify to the growing need for welfare services. We also know that these services have tended to become increasingly unsupportable for our governments and a

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

burden to our private sectors. The question we confront is where to go from here.

D. The Future of the Welfare State

The future of the welfare state, in my judgment, depends critically on how policy makers will respond to the quicksand effect. Currently, the traditional left-wing approach is to return to the original postwar conception of the welfare state, regardless of the high taxes and disincentives that may result. The traditional right-wing approach is to roll back the welfare state, reducing the redistributive role of the government, cutting back government finance and provision of goods and services, and letting free enterprise have greater sway over economic activity. Both approaches are unsatisfactory. The former calls on us to walk into the quicksand, allowing taxes and transfers to rise sharply during macroeconomic adversity, so that an increasingly restricted economic pie is divided reasonably equally among a nation's citizens. The latter adjures us to move away from the quicksand, so that a larger pie is divided more unequally – possibly so unequally that, as in the U.S. over the 1980s and early 1990s, the rich get richer and the poor get poorer in absolute terms. When the potential policy strategies are restricted to these divergent positions along an existing, undesirable equity-efficiency trade-off, the choice is just a matter of personal preference or ideology.

The debate between the advocates of the "residual" and "universal" welfare state is similarly barren. On the one hand, the means-testing required to target welfare services at the needy and disadvantaged people naturally reduces these people's incentives to improve their lot. On the other, the provision of universal welfare services requires high taxes on productive people, which reduce their incentives to remain productive. It also enables young people to choose to lead state-supported, unproductive lives – refusing employment (with the possible exception of black-economy jobs), remaining aimless and idle, keeping their ambitions low enough to match the hand-outs from the state, as well as their parents and friends – and thereby contribute to the gradual erosion of the work ethic. This debate confines our attention to another undesirable equity-efficiency trade-off.

But there is another alternative, one that involves shifting the equity-efficiency trade-off. The source of the quicksand effect – and the associated equity-efficiency trade-off – is that welfare states redistribute *money, goods, and services* among individuals. Since money is taken from economically successful people and money, goods, and services are given to those who are not, inevitably people are discouraged from being successful. This disease is the undoing of the welfare state. It erodes the vitality of the

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

market system, its capacity for growth, innovation, and responsiveness to people's changing needs. It erodes people's confidence that their taxes are being wisely spent and thereby undermines political support for care of the economically disadvantaged and discriminated.

To enable the welfare state to thrive and meet society's undisputed need for economic security, I believe the above redistributive mechanism needs to be abandoned. Governments must, where possible, stop redistributing money, goods, and services, and start redistributing *economic incentives*. The idea is simple and can be understood readily in terms of a specific example.

Consider unemployment benefits. Current unemployment benefit systems provide benefits under the condition that the recipients remain idle, and these benefits are financed through taxes falling heavily on employed people. When an unemployed person finds a job, his unemployment benefits are generally withdrawn, along with a variety of other welfare entitlements, and taxes are imposed. Thereby unemployment benefit systems discourage job search, and consequently magnify the problem they are meant to address. To avoid this difficulty, the government must stop giving the unemployed money and start giving them employment incentives. In particular, the unemployed could be given "employment vouchers," which could be converted into money (by either the employees or their employers) once they have found jobs.[1] In this way, an original *disincentive* to seek work is turned into an *incentive*. Consequently, some people, who would have otherwise been idle, become employed, contributing to the production of goods and services. The revenue from the sale of these goods and services generates profits from the employers, wages for the newly employed workers, and taxes for the government.

The employment incentives can be distributed among the unemployed in accordance with the government's equity considerations. The longer a person has been unemployed, the greater the employment voucher that person can be granted. In that way, the people with the lowest employment opportunities will tend to receive the largest employment incentives. Thus redistribution can take place simultaneously with the expansion of production and employment.

The labor economics literature has identified a variety of forces in market economies that tend to drive firm's wage costs above their socially desirable levels and consequently keep employment undesirably low: labor union pressures, efficiency wage setting (whereby firms pay high wages to stimulate the productivity of their employees), insider-outsider pressures

[1] See *Snower* (1994).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(whereby insiders use their market power to push up their wages), and so on. For these reasons, economic efficiency commonly requires that firms' labor costs are reduced. At the same time, equity considerations demand that the take-home pay of the disadvantaged, unemployment-prone workers be raised. If redistributing money – through unemployment benefits financed by taxes on the working population – improves equity, it does so only at the expense of efficiency. But redistributing employment incentives can promote both equity *and* efficiency. When employment vouchers are distributed in relation to people's previous unemployment durations, labor costs tend to be reduced most and the take-home pay be raised most for those workers with the fewest employment opportunities. Here redistribution is the handmaiden of productive activity.

Of course, the redistribution of incentives cannot eliminate all labor market inefficiency, and it does create some distortions of its own: When the long-term unemployed receive larger employment vouchers than the short-term unemployed, the short-term unemployed have diminished incentives to seek jobs; and some currently employed workers may be displaced by subsidized new recruits. But these inefficiencies are generally tiny in comparison to the inefficiencies generated by the current unemployment benefit systems.

Furthermore, the redistribution of employment incentives cannot guarantee that all people who are disadvantaged in the labor market will receive employment. Some people will remain unemployed and in need of outside support. These people can be given assistance – income support, food stamps, housing subsidies, and the like – on the same basis as under the current welfare systems. But, needless to say, this remaining group will generally be far smaller than the current unemployment pool, and thus less tax revenue will be required to support them.

The same principle can be applied to other areas of welfare state activity. The disabled can be given "disability vouchers" in relation to the length of time they have been off work. Just as the employment vouchers may be largely self-financing since what the government saves on unemployment benefits may be redirected toward employment vouchers payments, so the disability vouchers may be financed through the reduced government expenditures on disability payments. The unskilled may be granted "training vouchers" in relation to the magnitude of their existing welfare entitlements. The retirement age could be raised and pensioners be given "re-entry vouchers" related to the size of their current state pensions.

Naturally, vouchers are not the only way of redistributing economic incentives. Personalized "welfare accounts" could perform this function as well.[2] Instead of requiring people to pay taxes into the government's all-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

purpose pot from which it finances pensions, unemployment benefits, state health care, state education, and other welfare services, everyone could be required to make specified contributions to an individualized welfare accounts, from which they could make specified withdrawals under specified circumstances. In particular, each adult could be given four accounts: an *unemployment account* available for people who require financial support while unemployed, a *retirement account* for people drawing pensions, a *human capital account* to cover higher education and training, and a *health account* to pay the premia and deductibles on health and disability insurance. The government would set mandatory minimum contribution rates and mandatory maximum withdrawal rates, depending on income and age. These rates would ensure that, in aggregate, the discounted value of benefits in each account equals the discounted value of the corresponding contributions.

The government could meet its equity objectives by taxing the accounts of the rich and subsidizing the accounts of the poor. People whose welfare account balances fell to zero would receive assistance on the same terms as under the current welfare systems, and those whose balances exceeded a certain amount could use the funds for other purposes. At the end of their working lives people could use their remaining balances in their unemployment accounts and their education and training accounts to top up their pensions. People would be free to use their account balances to purchase welfare services from either the public or the private sector. Private providers would be regulated; to avoid "cherry picking," all providers of welfare services could make their prices depend on a limited number of characteristics, such as income and age.

Economic efficiency would be improved, for while current welfare transfers and associated taxes discourage productive activity, people with welfare accounts would attempt to preserve their balances by remaining productive. People are more likely to internalize the social costs of their unemployment benefits, health benefits, and so on, when they need to finance themselves from their own accounts, instead of receiving hand-outs whenever they become unproductive.

Regardless of what policy instruments are used to redistribute economic incentives in accordance with the welfare state objectives, the quicksand effect would be eliminated. No longer would it be true that welfare services augment the problems against which they were meant to offer protection. On the contrary, the greater the degree of economic adversity – the greater, for example, the unemployment problem, aging problem, skill shortage – the greater would people's incentives be to overcome the problem.

---

[2] See *Orszag* and *Snower* (1997).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In conclusion, my message is simple. The crisis of the welfare state, in my judgment, arises to a significant degree from the current redistributive mechanisms, which take money from the people performing well and giving it to those performing badly. Thereby the incentives to perform well are diminished, and consequently the welfare state becomes prone to the quicksand effect. Abandoning the redistribution of money and commodities and adopting the redistribution of economic incentives instead would put the future of the welfare state on a firmer, more sustainable foundation.

References

Orszag, Michael, and *Snower*, Dennis, J. (1997), "Expanding the Welfare System," European Economy, 4, 101 - 118.

Snower, Dennis, J. (1994), "Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies," American Economic Review, May, 84(2), 65 - 70.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Reform of the Welfare State and Economic Performance*

By *A. B. Atkinson,* Oxford

A. Analysis of Reforms of the Welfare State in Europe

One of the major political challenges currently facing Europe is the reform of the Welfare State. It is primarily a matter for national governments, but it has an important European dimension. Countries in an increasingly integrated market cannot ignore those areas of policy reserved to national government which, as this paper discusses, impinge on economic performance. If social transfers have implications for the operation of labour and capital markets, then they are relevant to the European project, even narrowly conceived as a common market. We are interdependent. Membership of the European Union implies that Sweden and the United Kingdom must have an eye to each other's policies. Significantly, the title of Assar *Lindbeck*'s painting on the cover of his recent book on the Swedish experiment (*Lindbeck*, 1997) is "In the same boat".

The analysis of possible reforms of the Welfare State is difficult and it is not surprising that there is a great deal of disagreement. Why is this so? There are three main reasons on which I want to focus: (i) diversity of institutional structure and the need to consider fully specified reforms, (ii) lack of clarity about the objectives of reform, behind which lie differences of view which people quite legitimately hold, and (iii) the limitations of the economic models which we use to analyse the impact of the Welfare State and the consequences of reforms. I begin by discussing each of these in turn; I then look in more detail at two policy areas – unemployment benefit and retirement pensions – and their impact on the labour market and the capital market, respectively.

---

* Paper prepared for the annual meeting of the "Verein für Socialpolitik", on the subject of "Die Zukunft des Sozialstaates", at Rostock, September 1998. It draws on my Munich Lectures in Economics, forthcoming as *Atkinson* (1999), and on a seminar presented in Berlin in December 1997.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Institutional Structure

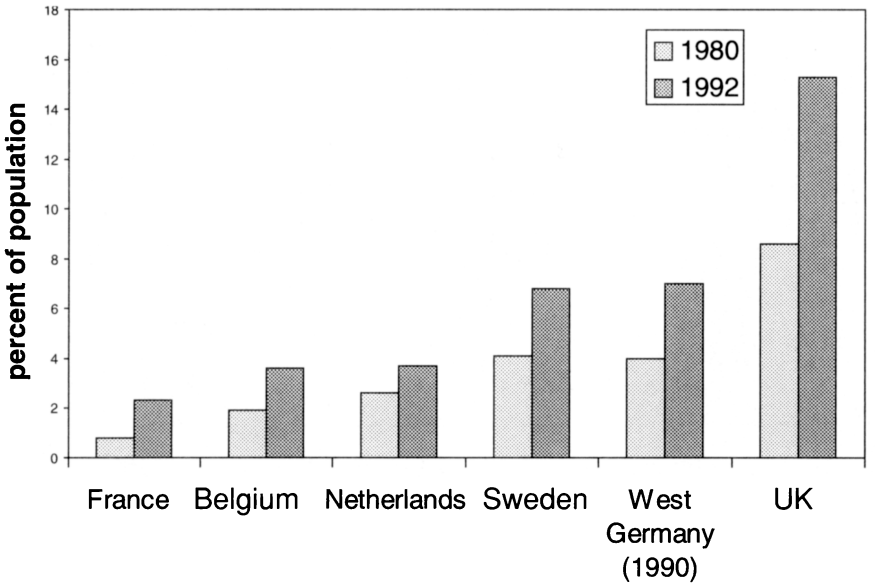
Americans often talk of "the" European Welfare state. Seen from other continents, there may appear to be a commonality in European welfare provision which marks it apart from the approaches adopted in Asia or the US. On the other hand, observing the mainland of Europe from the other side of the English Channel, one is struck more by the differences. These differences have long been caricatured in terms of Bismarck versus Beveridge. For example, *Leibfried* and *Pierson* refer to "the program designs of Bismarck (benefits based on contribution) rather than Beveridge (universal, flat-rate benefits)" (1995, p. 57).

However, while they are quite right to highlight the flat-rate nature of British benefits, the foundation of the Beveridge Plan *was* contributory benefits. To quote from the famous Report, "every citizen of working age will contribute in his appropriate class ... Each will be covered for all his needs by a single weekly contribution on one insurance document. All the principal cash payments – for unemployment, disability and retirement will continue as long as the need lasts without means test (*Beveridge*, 1942, para 20). *Beveridge* was adamant that: "benefit in return for contributions, rather than free allowances from the State, is what the people of Britain desire" (1942, para 21).

I emphasise this, because one of the main elements in the Conservative reforms of the British Welfare State in the 1980s was a shift away from the Beveridge contributory benefits towards means-tested benefits. We have shifted from social insurance back to the social assistance that Beveridge was anxious to leave behind. This has happened most evidently in the case of unemployment benefit, where National Insurance Unemployment Benefit has been replaced by a Jobseekers' Allowance, under which the insurance element is limited to 6 months (it was 1 year until 1996) and most people have only an income-tested benefit. But it is also the case for the second main group on which I focus, pensioners, that dependence on Income Support, the general social assistance scheme, has not decreased over time. As a consequence, the UK has a larger proportion of the population in receipt of cash social assistance than any other EU member. Figure 1 (*Eardley* et al., 1996, table 2.7) shows that close to one person in six is living in a family in receipt of cash assistance. This compares with one in twenty-seven in the Netherlands and one in forty in France. The UK invented the Elizabethan Poor Law under Elizabeth I and it is still going strong under Elizabeth II.

Where Beveridge does differ from Bismarck is in the benefits being flat-rate. They are also quite low. In 1948, the basic state pension was around 16 per cent of average male earnings; there was some tendency for it to

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Notation: figures relate to 1981, in place of 1980, in the case of Belgium, 1991, in place of 1992, in case of Netherlands.

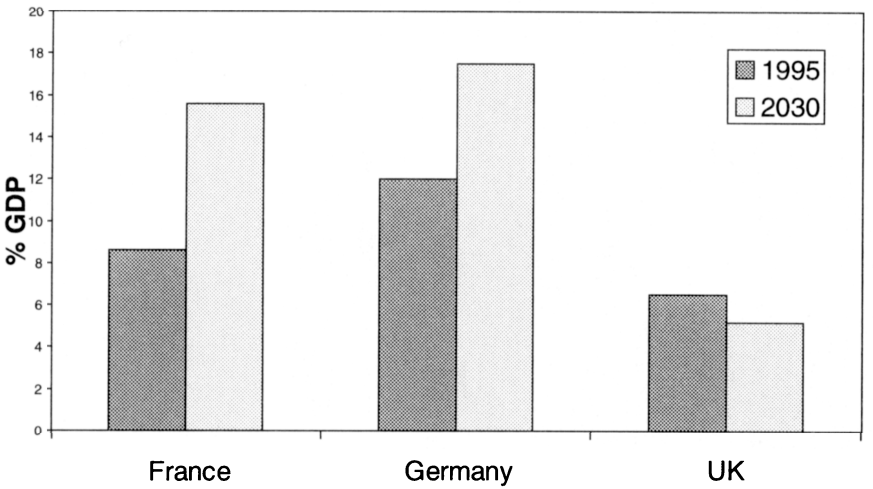
Source: Eardley et al. (1996, table 2.7)

Figure 1: People receiving cash assistance

rise over time, particularly in the 1970s. This came to an end in the early 1980s when it was decided that the pension should be indexed only to retail prices. As a result, it has fallen relative to average earnings, and the pension is projected to fall to less than a 10 per cent of average earnings by 2030. Many young people in Britain are effectively discounting their receipt of basic pension.

This major shift in the UK with regard to the basic state pension, together with the scaling down of the state earnings-related pension scheme, is the reason why spending on pensions in the UK has a quite different expected path from that in other EU Member States. Figure 2 (*Franco* and *Munzi*, 1996, graphs 8 and 11) shows official projections of state pension spending in the year 2030, compared with 1995. For countries such as France and Germany, state spending is projected to rise to around 15 % of GDP. In the UK on the other hand it is a mere 5 % – a *fall* relative to today.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Source: Franco and *Munzi* (1996, graphs 8 and 11, best scenario)

Figure 2: State expenditure on pensions

For governments which have been struggling in the past few years to meet the Maastricht fiscal criteria, such a picture may appear attractive. However, we have to ask about the other side of the picture. What is being put in the place of state pensions? We need to set out clearly what is the *alternative*, and to look at a fully specified policy package. It could be that there is a simple scaling-down of the transfer programme, with benefit and tax rates being reduced, but more commonly a structural change is proposed. Most widely urged is greater "targeting", and this is the route that has been followed in the UK with greater reliance on means-tested assistance. This may come about by design, with the introduction of new income-tested benefits, or by default, as more people are forced to rely on a general social assistance scheme. In neither case, can we ignore the consequences of these alternatives for economic performance.

II. Clarity about Objectives

Once a reform has been fully specified, we need criteria by which to assess it. These criteria have, in my view, often been left implicit or inadequately described. By "economic performance", policy-makers typically mean employment or the growth of GDP. These could be ultimate goals, in that governments can legitimately be interested in the level of economic development which a country has attained. For this purpose, employment

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

or GDP growth may be reasonable, if crude, approximations. On the other hand, they are unlikely to be the only objectives, and we have to balance them with other goals.

Put differently, we cannot lose sight of the purposes which the Welfare State is intended to serve. All too frequently, economists give the impression that social transfer programmes are simply a burden on the economy, a useless anachronism. Welfare State programmes were introduced to meet certain goals and one has to ask how far these goals could be achieved if a programme were cut or eliminated. In his early analysis of unemployment insurance, *Feldstein* recognised the need to balance the efficiency and equity considerations, when arguing that: "a reform of unemployment insurance ... could substantially lower the permanent rate of unemployment ... without reducing the protection that is available to those without work" (1976, p. 956).

The standard method by which these two sets of considerations are handled by public finance economists is by postulating a social welfare function. This was the basis for the literature in the 1970s in which *Baily* (1978), *Flemming* (1978) and others examined the welfare-maximising level of unemployment benefit.

In order to demonstrate the advantages of an explicit formulation of policy objectives, and taking unemployment benefit for illustrative purposes, I employ a simple model where unemployment arises on account of union wage-setting. The model is a closed-economy simplification of that used, for example, by *Alesina* and *Perotti* (1997). Homogeneous workers have a reservation wage normalised to one, which is less than the full employment wage in the absence of benefits and taxes. In a right-to-manage model where firms determine employment, unions bargain over wages as a mark-up $(1+m)$ over this reservation wage plus benefit equal to b. The gross wage, or total labour cost, increased by the payroll tax at rate t, is then

$$(1+t)(1+m)(1+b) \tag{1}$$

With an aggregate Cobb-Douglas production function yielding labour demand with a constant elasticity, h, we can write the employment rate e as

$$e = \{[(1+c)/[(1+b)(1+t)(1+m)]\}^h \tag{2}$$

where $(1+c)$ is the level of the gross wage at which full employment is attained.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Suppose that reform of the Welfare State means cutting b, inducing unions to reduce the negotiated wage, increasing e; and the budget saving allows t to be reduced, which has a further positive effect on employment. How can we evaluate this change? There are three groups of income-receiver in this simple model. The first two are the unemployed and the employed. Writing the social welfare function as the sum of the welfare of the employed and the unemployed, we have

$$V = eU[w] + (1 - e)U[1 + b] \tag{3}$$

so that the first element of gain from an infinitesimal gain in employment, de, is

$$\{U[w] - U[1 + b]\}\, de \tag{4}$$

This is the gain which in effect is counted when we look at employment, but there is also a second element:

$$-(1 - e)U'[1 + b]\,(-db) \tag{5}$$

which is the loss to those who remain unemployed. We are improving the position of those who become employed at the expense of intensifying the financial difficulties of those left behind. The situation is parallel to that when measuring poverty. To look only at the gain among those taken out of unemployment is like focusing on the poverty headcount to the exclusion of concern about the depth of poverty.

Nor is this the end of the calculation. We also have a term

$$-eU'[w](1 + m)\,(-db) \tag{6}$$

which is the loss to union workers from the fall in their wages. Finally, there is the third ingredient, which is the change in profits. Profits will increase. If there is a tax on profits, part of this accrues to the government in tax revenue, but the impact of the increase in net of tax profits is less clear. It may accrue to pensioners via the holdings of shares by their pension funds, but it may also accrue to personal shareholders higher up the income distribution.

One virtue of an explicit formulation is that it highlights some of the limitations of the analysis. The social welfare function (3) is written in individual terms, but in fact we are usually concerned about the welfare of families or households. People need to be married up. The effect of a cut in benefit then depends on who moves from unemployment. In the UK there has been concern that the number of jobless households has not fallen as the employment rate has risen. Work is becoming more and more concen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

trated: ie there is a positive correlation which intensifies the exclusion of those where no one is in work.

Moreover, I have been taking it for granted that all those not in employment receive benefits. This ignores the long-standing criticism of the Welfare State from an equity rather than an efficiency standpoint. We should not forget that the postwar Welfare State has been the subject of attack for several decades on the grounds that it is failing to meet its fundamental objectives of alleviating poverty, redistributing income, and guaranteeing individual security. Social security has been criticised for inadequate coverage, for excluding significant groups of the population, for being founded on an outdated model of the male breadwinner, and for failing to adapt to new forms of poverty. In the UK there has been criticism that social insurance has failed to provide adequate coverage and has left people dependent on means-tested benefits which in turn have failed to prevent people falling below the poverty line. This has underpinned campaigns for the replacement of social insurance, with its contribution conditions, by a citizen's income. In France, the Welfare State has been criticised on the grounds that contribution and other conditions are to the advantage of those in the better-paid, unionised, sector of the economy. In Italy, there has been concern that the pension system benefits insiders at the expense of outsiders. In Germany, there is criticism that people are increasingly excluded from social insurance because of the increase in long-term unemployment and in "non-standard" employment relationships. People on 620 DM jobs (1998) are not going to retire on generous pensions.

There is therefore pressure for reform of the Welfare State from a different direction: because it has failed to provide adequate social protection. Arguments are made that social transfers are themselves a source of exclusion, since the conditions of access limit them to a privileged class of workers. Non-coverage may also arise because people do not receive the benefits to which they are entitled, a problem which is significant with means-tested assistance. The latter – non-take-up – problem I return to when discussing pensions.

In order to take account of this "Failure of the Welfare State" critique, we have to modify the social welfare function to allow for the fact that a proportion (1-β) are outside the purview of the Welfare State:

$$V = eU[w] + (1-e)\beta U[1+b] + (1-e)(1-\beta)U[1] \tag{3a}$$

We cannot simply assume that the coverage of the Welfare State is universal.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Economic Modelling

The third limitation of the present analytical framework concerns the economic models that we use. Before enlarging on this, I should first point out the advantages of explicit modelling, taking my earlier example. I do so since economists are frequently criticised today for being obsessed with abstract models which neither capture reality nor provide insight.

Looking at the expression for the employment rate (2), we can see first that there are two distinct reasons why we may be concerned about the impact of the Welfare State on performance. The first is the tax burden, which enters via t; the second is the specific impact of benefits, which enter via b. It is important to distinguish these two arguments. The article by *Alesina* and *Perotti* (1997), for example, dealt with the tax cost only: there is no b in their equation, since the beneficiaries are pensioners and the benefit level does not enter wage determination. But social security reform may not yield budgetary savings. For example, in the field of pensions, a switch from state to private provisions may leave the government budget little changed, since the tax concessions absorb the saving on benefits. It is then the specific effect which makes the difference. Those who recommend cutting back the Welfare State should say whether it is because it is too expensive or because it has specifically harmful effects on economic performance.

The highly simplified model I have been using above clearly falls short of capturing all relevant features of the modern labour market. No account is taken of the possibility that unemployment may arise for reasons other than trade union power or benefits. In particular, the model makes no allowance for the heterogeneity of employment. Public policy is concerned not just with employment versus unemployment, but also with the quality of jobs. Does the welfare state discourage good jobs at the expense of marginal, badly paid jobs? Or vice versa? In order to explore this, we need to allow for segmentation within the labour market. This in turn is related to the coverage of social security. Is the rolling back of the Welfare State happening endogenously as "good" jobs covered by unemployment benefits are replaced by "bad" jobs which have no such cover?

Heterogeneity of employment is particularly relevant to the Continental discussion of social transfers as a source of exclusion. We cannot examine the contention that the conditions of social insurance and other benefits limit them to a privileged class of workers without a model which allows for such segmentation. Such considerations point to the need for a richer model of the labour market.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. The Labour Market and Unemployment Insurance

In this section on unemployment benefits, I bring together the three elements identified earlier: the institutional details of transfers which are needed in order to assess the impact of reforms, concern about the achievement of objectives, and a richer modelling of the labour market which allows for heterogeneity of employment.

I. Institutional Features of Unemployment Benefit

First, the institutional structure of benefits. As I have argued before, much economic analysis treats unemployment benefit as "the wage when not working". It assumes that there are no contribution conditions related to past employment, that the benefit is paid irrespective of the reasons for entry into unemployment, and independently of the recipient's efforts to search for new work, or of availability for work, that there is no penalty for the refusal of job offers, and that benefit is paid for an unlimited duration. On this basis, all of those out of work are assumed to be in receipt of unemployment compensation.

Real-world benefits, however, do not satisfy these assumptions. In order to receive unemployment insurance, people must typically have contributed a minimum amount over their working life, and often there is an additional condition regarding *recent* insured employment. People are typically ineligible if they have entered unemployment voluntarily or as a result of industrial misconduct. Receipt of unemployment insurance is typically conditional on being available for and seeking work. In many cases benefit receipt is tied to registration at the unemployment or employment office. Failure to accept employment if offered is a ground for terminating benefit. Finally, in all EU countries except Belgium there is a limited duration to unemployment insurance.

Unemployment *assistance* is closer to the hypothetical 'wage when not working' in that there may be no contribution conditions, and that it may be paid for an unlimited duration, although this does not of course apply to Arbeitslosenhilfe. However, people may be disqualified from unemployment assistance in the case of voluntary quitting or dismissal for industrial misconduct; and benefit may be withdrawn if claimants are not considered to be actively seeking employment or refuse suitable job offers. Moreover, unemployment assistance has the two further attributes that eligibility depends on other income, and on assets, via a means-test, and that eligibility depends via the means-test on the income and assets of other household members. Unemployed people may find that when their insurance benefits expire there is no entitlement to assistance because they have savings in the

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bank. An unemployed man whose wife is in paid work may find that her earnings take them over the means-test limit, so that he receives no further assistance when his insurance benefit ends.

These institutional features have to be incorporated into the theoretical analysis. Undoubtedly the rules are applied imperfectly. Not all those who are ineligible are disqualified from benefit. But it seems to me perverse to ignore the conditions under which benefits are paid, since the conditions are designed to meet the objection most commonly levelled against unemployment benefits by economists: that they discourage return to work. Conditions on work-seeking have been an essential part of the history of unemployment benefit. Most governments allocate significant resources to enforcement and for benefit recipients the conditions are a very real part of their lives. Whereas most economic models of unemployment benefit assume that the conditions are completely ineffective, it seems to me more reasonable to assume as a first approximation that the conditions apply. The conditions are certainly very real to many claimants.

We need therefore to distinguish between the states of unemployment with and without benefit. Empirically, non-receipt of benefit is important. In the United States, *McMurrer* and *Chasanov* find that Unemployment Insurance claimants were about 30% of total unemployment in the early 1990s, and that over the postwar period "the percentage of the unemployed who receive Unemployment Insurance benefits has declined steadily, with a particularly sharp decline in the early 1980s" (1995, p. 38).

The reasons for the decline are in part legislative changes, but they also include demographic shifts and the decline of the unionised manufacturing sector.

II. A Segmented Labour Market Model

I therefore turn to a segmented labour market model, in which there is a primary sector of "good jobs", where the wage, w_p, is set by union/employer bargaining, as above, with unions securing a mark-up over the value of a job in the secondary sector. In the secondary sector, we allow for a further element in the explanation of unemployment: the existence of efficiency wages, such that in equilibrium a firm finds it profitable to pay a higher wage, w_s, than that which clears the market. Efficiency wages may take a number of forms, but here I take the shirking version of the efficiency wage hypothesis advanced by *Shapiro* and *Stiglitz* (1984), among others. Workers are not monitored continuously and are induced to supply effort by the payment of an efficiency wage premium which is lost if they are fired.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In earlier work, I have used a segmented labour market model, with, as in *Bulow* and *Summers* (1986), efficiency wages being paid in the primary sector. There are however two reasons why this treatment now seems to me unsatisfactory. The first is that efficiency wages on their own do not account for the existence of unemployment in a two sector model if employment is always possible in a competitive secondary sector. Unemployment only arises on account of the queue for jobs in the primary sector. The second is that potential shirking seems more applicable to the secondary than to the primary sector of the economy. A situation where workers have to be induced to put in effort by the threat of dismissal is more likely to be found in the fast-food industry than in BMW or Zeneca. In the model that follows, shirking-based efficiency wages are assumed to apply in the secondary sector.

The model may be set out as follows. In both sectors, there is a risk, respectively δ_p in the primary sector and δ_s in the secondary sector, that jobs will be involuntarily terminated, the risk being substantially higher in the secondary sector. It is assumed that a primary sector worker satisfies the contribution and other conditions for social insurance, and receives insurance benefit b if unemployed. (For simplicity, I assume that the benefit is flat-rate.) A secondary sector worker has a probability, θ, of being eligible for benefit, where

$$\delta_s > \delta_p > \theta\delta_s \tag{7}$$

Secondary sector workers are assumed to be less likely to get social insurance, even though they are more prone to unemployment.

Taking a one-period view, the expected return to a primary sector job is given by

$$\Omega_p = (1 - \delta_p)w_p + \delta_p b \tag{8}$$

and that to a secondary sector worker by

$$\Omega_s = (1 - \delta_s)w_s + \theta\delta_s b \tag{9}$$

Following the standard assumption in the labour economics literature (for example, *Booth*, 1995, p. 125), the outcome of bargaining in the primary sector is assumed to be the generalised Nash bargaining solution, where employers and unions maximise

$$\Pi^{\zeta}\{(\Omega_p - \Omega_s)e_p\} \tag{10}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

where ζ is a positive parameter measuring the relative bargaining power of the employers, and e_p is employment in the primary sector. Labour demand is determined by a Cobb-Douglas production function, with constant profit share and labour demand elasticity. This leads to an upward sloping relation between w_p and w_s, as shown by the line WB in Figure 3. In the secondary sector, the wage is set by employers so that people are just induced to supply effort. This equates Ω_s and the return from saving effort, ε, at the risk λ that one is detected and fired: *ie*

$$\varepsilon + (1 - \lambda)\,\Omega_s \tag{11}$$

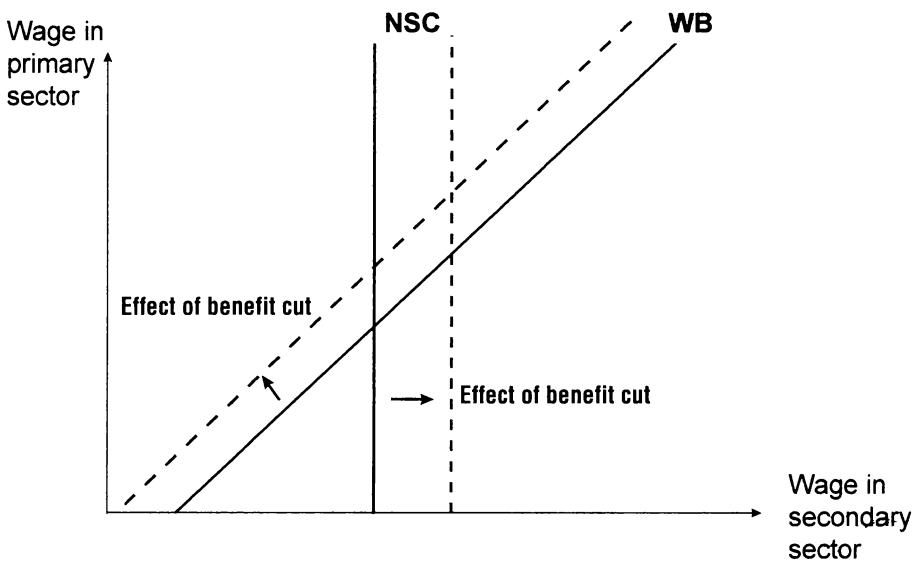


Figure 3: Effect of cut in unemployment insurance benefit

Since firing would be the result of industrial misconduct, there would be no entitlement to benefit. This No Shirking Condition is shown by the vertical line, NSC, in Figure 3. In a more elaborate model allowing for more than one period, the probability of re-employment would enter the picture, and this will depend on the degree of tightness of the labour market (see *Atkinson*, 1999).

We have therefore determined the secondary wage and hence the primary wage from the intersection in Figure 3. Employment in each sector is a declining function of the relevant wage rate.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Impact of Reforms

As stressed earlier, we need to specify the full reform envisaged. There could be a simple scaling-down of the programme, with both benefit and tax rates being reduced and no structural change. Or there could be a structural reform, as with the UK switch away from social insurance to general social assistance, or with the replacement of social insurance by a citizen's income. In what follows, I denote by a the level of the social assistance guarantee, by c the amount of citizen's income. (The alphabetical order a, b, c would be interpreted as a historical sequence by those who believe that arguments for a citizen's income will eventually predominate.) The effect on the one-period expected returns is given by

$$\Omega_p = (1 - \delta_p)[w_p + c] + \delta_p[\gamma a + b + c] \tag{8a}$$

and that to a secondary sector worker by

$$\Omega_s = (1 - \delta_s)[w_s + c] + \delta_s[\gamma a + \theta b + c] \tag{9a}$$

where γ denotes the rate of receipt of social assistance. Values of γ less than 1 may reflect non-take-up or ineligibility on account of the income or assets of other family members.

Suppose that we consider first a scaling back of the social insurance benefit, leaving the tax rate unchanged, in a situation where there is neither assistance nor citizen's income ($a = c = 0$). The reform reduces the return to both primary and secondary employment, since the scaled-back benefit forms part of the remuneration "package". This means that the wage premium paid in the secondary sector has to increase: the NSC line in Figure 3 shifts to the right. Since the insurance scheme is more valuable to the primary sector worker, the cut in benefit means that the bargained wage increases, giving rise to the new equilibrium shown in Figure 3 with higher wages in both sectors, and hence lower employment. In this case, scaling back benefits reduces employment, which is the reverse of the usual presumption. *Stiglitz*, for example, has summarised the conclusions drawn from the shirking model that he constructed with *Shapiro*: "an increase in the unemployment compensation ... results in firms having to raise their wages in order to induce workers not to shirk (the penalty for being caught is smaller at any fixed wage and unemployed level). This in turn results in a higher equilibrium unemployment rate and a higher real wage" (*Stiglitz*, 1986, p. 188). The reason that conclusion is different from that reached here is that he assumes that workers who are dismissed for shirking receive unemployment benefit, whereas in reality they face the risk of disqualification.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Some of you may find this counter-intuitive, but it has to be remembered that I am considering here only a variation in b. The tax effect is in the expected direction: a reduction in t raises employment. Indeed, if the reduction in b and in t are actuarily neutral as far as the secondary sector workers are concerned, then the total labour cost to the employer, and hence employment, remains unchanged.

Suppose now that the welfare state reform involves the replacement of insurance benefit by assistance: b is reduced and a increased by an equivalent amount. The impact on the secondary sector wage depends on whether γ is less than or greater than Θ. If secondary sector workers are more likely to receive assistance than they were insurance, then the secondary sector wage falls and employment in that sector rises. On the other hand, primary sectors lose part of their privileged position, and the bargained wage will rise on this account. So that employment rises in the secondary sector but may rise or fall in the primary sector. If secondary sector workers are less likely to receive assistance than they were insurance, then both wages rise and employment falls. (Although this may be offset by a fall in the tax rate.)

Suppose that the reform involved a citizen's income. As may be seen from (8a) and (9a), this adds c to both expected returns, so that the WB line is now independent of the amount of benefit. The effect of the switch depends on what is being replaced. The citizen's income is also neutral as far as the non-shirking condition is concerned, so that replacing either assistance or insurance by a citizen's income raises the secondary sector wage: employers have to pay a larger premium to induce effort.

Before leaving this topic, I should point out that we need a model of some richness in order to introduce the institutional elements which distinguish different reforms. In most economic models of the labour market, there is no difference in the impacts of unemployment insurance and unemployment assistance. The policy shift of the UK government would not register.

C. The Capital Market and Retirement Pensions

Segmentation of the labour market is also relevant to pensions, since workers in the secondary sector may be less fully covered for contributory state pensions. Putting the model just described in an intergenerational context would however be quite a task, so that I confine myself here to simpler intertemporal models.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Life-Cycle Model of Savings and Pensions

In order to investigate the implications of state pensions, we can in fact pull off the shelf a ready-made model: the two-period Samuelson-Diamond life-cycle model of overlapping generations. People, identical in all respects apart from their date of birth, live for two periods working for a wage w during the first and living off their savings in the second. The capital available to the next generation is equal to the savings of the preceding generation of workers. In an endogenous growth model, such as the widely used AK learning by doing model (assuming a constant labour force), this savings rate determines the rate of growth.

State pay-as-you-go pensions may be seen as a contract between two overlapping generations. Transfers are paid from the contributions of the working generation, in amount tw, to those who have retired, with the amount received by each person proportional to his or her individual contribution. Pensions are discounted by a factor $(1+r)$; on the other hand, they are expected to be higher by a factor $(1+g)$ on account of rising average incomes. As is well known, the pay-as-you-go scheme makes people worse or better off according as the rate of interest obtainable on private savings is greater or less than the rate of growth. Where the rate of growth is equal to the rate of discount, a worker values the package with social insurance taxes and benefits the same as that without taxes and benefits. However, this does not mean that savings are unaffected. The capital carried forward by individuals, as a fraction of the wage, is, where we assume a Cobb-Douglas utility function

$$s - t + (1 - s)t(r - g)/(1 + r) \tag{12}$$

where s is the (fixed) savings propensity. We can see that where $r = g$ the payroll tax would have a pure pay-as-you-go effect, with state contributions displacing private savings at the rate of 1 euro for 1 euro. Where the rate of return is greater than the growth rate, the displacement effect is less, the person being worse off since the state pension offers a lower return. On the other hand, the reduction in savings is greater than with a simple tax at rate t; it is not therefore purely the fiscal impact which is in operation but a specific feature of the pension provision: it displaces part of private savings.

II. Means-Tested Alternative and Savings Trap

However, what is the alternative to a state pension scheme? Those advocating cuts in state pensions do not usually propose that nothing takes its place. Critics wish to see a better targeting of state spending. Suppose, for

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

instance, that the level of state pension provided to those with no other resources is left unchanged but that the state benefit is withdrawn progressively from those with other sources of income. The pension ceases to be universal and becomes an "assistance pension". In a limiting case, the state benefit represents a minimum income guarantee, and is reduced at a rate of 1 euro for 1 euro of other resources.

Such a reform promises to reduce total public expenditure while still meeting the anti-poverty objective (providing the guarantee is set at a sufficient level). But the test of resources changes the intertemporal budget constraint faced by the individual. People who prior to retirement foresee that increased savings lead to a reduced state transfers adjust their savings behaviour. In the case of the minimum income guarantee, they in effect face an either/or choice. Either they save sufficient to be completely independent in old age or they reduce their savings to zero and rely solely on the state benefit.

In order to understand the implications of this proposal, we can no longer rely on the assumption of representative identical individuals but have to treat explicitly distributional differences, taken here to be differences in wage rates – see Figure 4, which is drawn for the case of Cobb-Douglas preferences. (It is also assumed for expositional purposes that the rate of growth is equal to the rate of return.) For people with wage rates

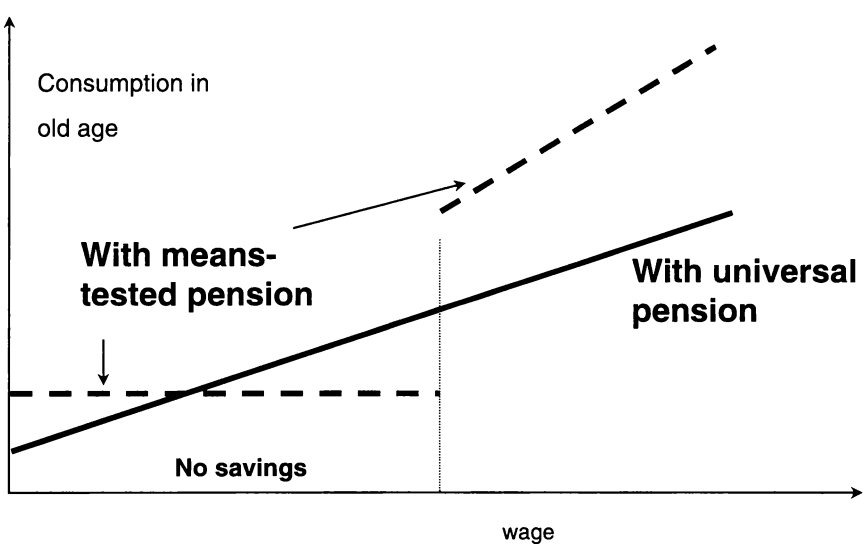


Figure 4: Effect on savings of means test

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

above a critical value, savings are higher than with a universal pension on two counts. First, the tax rate is lower. Second, the contribution is a pure tax, so that these people reduce present consumption correspondingly: the savings rate is increased not by t but by st. On the other hand, for those with wage rates below the critical value, savings are reduced to zero. Whether or not aggregate savings increase depends on the number of people above and below the cutoff, their relative wages, and the other parameters. The net impact is unclear.

Differences in savings are sometimes attributed to differences in thrift. Here, the class of non-savers is determined endogenously. It is the form of the social assistance which determines whether or not people make their own provision for old age. We can see how concerns arise about the Welfare State creating its own dependants. Such concerns do not of course arise with universal pensions. It is ironic if the Welfare State should be attacked for creating dependency when it is the pre-Welfare State assistance elements which are largely responsible.

III. Non-Take-Up of Assistance

The behaviour described above may appear highly calculating, with people planning from an early age to take advantage of the state. In fact there is the opposite anxiety – that people may not in fact take full advantage of all to which they are entitled. This has long been a concern in the UK, where there has been evidence since the 1960s that a sizeable minority of those entitled to social assistance do not take up their entitlement, leaving them in poverty. This is one of the sources of the "Failure" critique. There are many people, including the elderly, living on incomes below the level of social assistance. Since the average entitlement of those not claiming is less than that of those claiming (*Fry* and *Stark*, 1987), the shortfall of expenditure is less, but it still remains considerable.

The non-take-up of benefits is often regarded with suspicion by economists. Why should people pass up what may be quite sizeable amounts of money or valuable benefits in kind? This behaviour scarcely accords with that assumed in other branches of public finance, such as the expected utility maximising tax evader. But there are a number of explanations of the non-take-up of transfers which are quite consistent with utility maximisation. One is 'imperfect information'. Means-tested programmes are inherently complex. People may be unaware of the benefit, perhaps because they lack the skills of literacy or numeracy required to assimilate the information provided. They may be aware of its existence but not believe that they are entitled. This may happen where they have previously applied and have (correctly) been deemed ineligible but where there has been a subsequent

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

change in the programme, or in their circumstances, which makes them eligible. Lack of information has been the aspect seized on by the government, who have spent large sums on advertising. But evidence suggests that it is only part of the story. There is no obvious upward trend over time in take-up as benefits become better known. Studies which have informed people of their entitlements have found that even when aware they do not claim. This may appear irrational, but it is of course consistent with the household activity model with both money and time constraints. A benefit may raise a household above the money poverty line but at a cost in time which puts them into time poverty. In the case of the elderly, however, the time cost may not be so large.

Time costs are indeed not the only explanation. Detailed studies of the motives for not claiming reveal that it is also related to the stigma associated with receipt of assistance. Potential recipients may be deterred by the way in which the benefit is administered and the treatment they receive from officials. The wide-ranging study of social assistance in twenty four countries carried out by *Eardley* et al. (1996) found evidence of the deterrent effect in a number of countries. For Austria, they quote one response to the expert questionnaire as saying "that receipt of cash social assistance, as opposed to other social security benefits, is still highly stigmatising" (*Eardley* et al., 1996, Volume II, p. 54).

In the case of Finland, "the major obstacle to social assistance is linked to the image of the welfare agency; it is still a marginal service for 'mararginal' people. ... According to a national survey ..., the majority of people felt it would be difficult to apply for social assistance because of the stigma attached to claiming" (*Eardley*, 1996, Volume II, p. 141).

In order to model this, we need to go beyond the standard economic framework, and we may need to draw on sociology, psychology and other disciplines (see for example Lindbeck, 1995).

D. Conclusions

As I said at the outset, the reform of the Welfare State poses a political challenge. I have tried to argue in this paper that it also poses an intellectual challenge to economists. In order to understand the connection between reform of the Welfare State and economic performance,

- we need better economic models, incorporating the features of reality which are essential in understanding the role of benefits; analysis of both labour and capital markets indicates that the impact of the Welfare State on economic performance – employment or growth rates – is more complex than appears at first sight;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- economists have to recognise that an important role is played by the institutional structure of the Welfare State: the form of benefits, and the conditions under which they may be claimed, can change their impact on economic behaviour;
- we need greater clarity about social objectives, which include improved economic performance, but this is not necessarily the only concern.

References

Alesina, A., and *Perotti*, R. (1997): "The Welfare State and competitiveness", American Economic Review, vol. 87, 921 - 939.

Atkinson, A. B. (1999): The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State, MIT Press, Cambridge.

Baily, M. (1978): "Some aspects of optimal unemployment insurance", Journal of Public Economics, vol. 10, 379 - 402.

Beveridge, Sir William (later Lord) (1942): Social Insurance and Allied Services, HMSO, London.

Booth, A. L. (1995): The Economics of the Trade Union, Cambridge University Press, Cambridge.

Bulow, J. I. and L. H. *Summers* (1986): "A Theory of Dual Labor Markets with Application to Industrial Policy, Discrimination, and Keynesian Unemployment", Journal of Labor Economics, vol. 4, 376 - 414.

Coe, D. T. and D. J. *Snower* (1997): "Policy complementarities: The case for fundamental labour market reform", IMF Staff Papers, vol. 44: 1 - 35.

Eardley, T., J. *Bradshaw*, J. *Ditch*, I. *Gough,* and P. *Whiteford* (1996): Social Assistance in OECD Countries, Department of Social Security Research Report No. 47, Volumes I and II, HMSO, London.

Feldstein, M. S. (1976): "Temporary layoffs in the theory of unemployment", Journal of Political Economy, vol. 84, 937 - 957.

Flemming, J. S. (1978): "Aspects of optimal unemployment insurance", Journal of Public Economics, vol. 10, 403 - 425.

Franco, D. and T. *Munzi* (1996): "Public pension expenditure prospects in the European Union: A survey of national projections", European Economy, No. 3, 1 - 126.

Fry, V. and G. *Stark* (1987): "The take-up of supplementary benefit: gaps in the 'safety net'?", Fiscal Studies, vol. 8, 1 - 14.

Leibfried, S. and P. *Pierson* (1995): European Social Policy, The Brookings Institution, Washington, D. C.

Lindbeck, A. (1995): "Welfare state disincentives with endogenous habits and norms", Scandinavian Journal of Economics, vol. 97, 477 - 494.

— (1997): The Swedish Experiment, SNS Förlag, Stockholm.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

McMurrer, D. P. and A. *Chasanov* (1995): "Trends in unemployment insurance benefits", Monthly Labor Review, September, 30 - 39.

Shapiro, C. and J. E. *Stiglitz* (1984): "Equilibrium unemployment as a worker discipline device", American Economic Review, vol. 74, 433 - 444.

Stiglitz, J. E. (1986): "Theories of Wage Rigidity", in Keynes' Economic Legacy, ed. by J. L. Butkiewicz, K. J. Koford, and J. B. Miller, Praeger, New York.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verleihung des Gossen-Preises und Einführung der Thünen-Vorlesung

Von *Hans-Werner Sinn,* Vorsitzender des Vereins für Socialpolitik

Sehr geehrte Frau Senatorin Jans, Herr Kanzler Wittern, Herr Präsident Krupp, Herr Direktor Bartz, liebe Kollegen,

auch in diesem Jahr wird der Gossen-Preis verliehen. Es wird ein junger Wissenschaftler aus unseren Reihen, der sich in besonderer Weise internationale Anerkennung verschafft hat und nicht älter als 45 Jahre ist, geehrt. Auch in diesem Jahr hat das Preiskomitee, bestehend aus Anthony Atkinson, Bruno Frey, Martin Hellwig, Arnold Picot, Erich Streissler und mir selbst, dem erweiterten Vorstand wieder vier Kandidaten vorgeschlagen, aus denen dann per Briefwahl der Preisträger ermittelt wurde.

Es wird Sie nicht überraschen, auf wen die Wahl diesmal fiel. Es handelt sich um einen sehr jungen Ökonomen, der sich durch seine Arbeiten zur Arbeitslosigkeit, zur Deutschen Vereinigung und zur Transformation in Osteuropa einen Namen gemacht hat. Er hat unter anderem in Göttingen studiert, war als Berater der Weltbank, McKinseys, der Europäischen Kommission und des Sachverständigenrates tätig. Er hat zahlreiche Veröffentlichungen in internationalen Fachzeitschriften vorzuweisen. Dazu gehören die American Economic Review, die European Economic Review, Economica, Economic Policy und das Scandinavian Journal of Economics. Jetzt wissen Sie sicher, um wen es sich handelt. Falls doch noch nicht, so kann ich noch hinzufügen, das er als Koautor ein Lehrbuch zur Makroökonomie mitverfaßt hat, daß zu einem europäischen Standard geworden ist und mittlerweile in sieben andere Sprachen übersetzt wurde. Spätestens jetzt ist der Groschen gefallen, nicht wahr? Ja, es ist

Michael Burda

von der Humboldt-Universität.

Bevor ich Herrn Burda bitte, zu mir zu kommen, möchte ich noch einige weitere Anmerkungen zu seiner Person machen. Er hat natürlich nicht nur in Göttingen studiert, sondern hat seine Ausbildung vor allem in Amerika erhalten. Herr Burda wurde im Jahr 1959 in New Orleans in den USA geboren, er ist also heute 39 Jahre alt. Er erhielt seinen B.A. in Economics vom Harvard College und nahm dann als Doktorand am Graduiertenpro-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gramm der Harvard Universität teil. Sein Talent fiel Jeffrey Sachs auf, der ihn in der Periode von 1984 bis 1987 zu seinem „teaching fellow“ am dortigen Department of Economics machte. Darüber hinaus engagierte Sachs Herrn Burda als „research assistant“ am National Bureau of Economic Research. Herr Burda schrieb seine Doktorarbeit über das Thema „Essays on the Rise of Unemployment in Europe“ und erhielt seinen PhD im Jahr 1987. Von 1987 bis 1991 war er Assistant Professor und von 1991 bis 1993 Associate Professor of Economics am INSEAD in Paris. Seit 1993 lehrt er als Professor an der Humboldt Universität. Herr Burda ist Research Fellow am Centre for Economic Policy Research, war zwischen 1991 und 1992 Panelmitglied von „Economic Policy“ und ist Council Member der European Economic Association. Er ist unter anderem Associate Editor der Zeitschrift European Economic Review und der Zeitschrift Economics of Transition. Herr Burda ist zwar noch amerikanischer Staatsbürger, doch bin ich angesichts seiner familiären Bindungen und seiner drei hier aufwachsenden Kinder zuversichtlich, daß er uns erhalten bleibt.

Die Zusammenarbeit mit Jeffrey Sachs als Doktorand an der Harvard Universität und die Berufserfahrung an einer Business School, deren Studenten dafür bekannt sind, daß sie ihre Lehrenden nach dem Realitätsgehalt ihrer Modelle befragen, haben Herrn Burda nachhaltig geprägt. Bei Prof. Sachs und an der harten Schule des INSEAD hat Herr Burda die bemerkenswerte Fähigkeit gelernt und entwickelt, wichtige Politikfragen vor dem Hintergrund theoretischer Modelle zu analysieren. Wir haben ja in Deutschland eine bimodale Verteilung der Fähigkeiten in unserer Disziplin. Auf der einen Seite gibt es international angesehene Theoretiker, die mit hartem mathematischem Geschütz operieren. Auf der anderen Seite gibt es viele Vertreter des Faches Wirtschaftspolitik, deren Stärke bei der institutionenorientierten Analyse grundsätzlicher Probleme der Wirtschaftspolitik liegt. Michael Burda hilft, das Tal zwischen den beiden Hügeln der Häufigkeitsverteilung der Begabungen zu füllen.

Was er schreibt, ist wichtig und praktisch relevant. Seine Dissertation und die nachfolgenden Aufsätze verdeutlichen dies in aller Klarheit. Früher als andere hat er schon in den achtziger Jahren gewarnt, daß Deutschlands Lohnpolitik aus dem Ruder läuft und eine übermäßige Kapitalintensivierung der Produktion und eine Vernichtung von Arbeitsplätzen zur Folge hat. Heute, 10 Jahre später, erkennen die meisten, wie recht er mit seiner Analyse hatte. Auch was Burda zur Osterweiterung schrieb, wie er die Ost-West-Migration in Europa analysiert hat, oder was er zur Globalisierung gesagt hat, ist immer noch hoch aktuell. Er sieht die Probleme meistens richtig, er erkennt sie früher als andere, und er entwickelt sogleich ein tiefes theoretisches Verständnis für das, was er beobachtet. Das zeichnet ihn in ganz besonderer Weise aus.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wir haben uns natürlich darüber Gedanken gemacht, ob es sinnvoll ist, einen gebürtigen Amerikaner mit dem Preis auszuzeichnen. Aber das Kriterium für die Teilnahmeberechtigung ist es, in Deutschland zu lehren und zu forschen. Deutsche, die in Amerika leben, haben wir demgegenüber nicht in Erwägung gezogen. In der so definierten Grundgesamtheit stach Michael Burda durch seine Publikationen und das hohe Maß seiner Zitierungen in internationalen Fachzeitschriften hervor. Insofern ist er wirklich ein würdiger Preisträger. Ich hätte im übrigen nichts dagegen, wenn der Preis sich in Amerika herumspräche und zu einer weiteren Zuwanderung von Wissenschaftlern führte.

Lieber Michael, ich bitte Dich nun, den Preis entgegenzunehmen. Er besteht aus einer Urkunde, deren Begründungstext ich jetzt verlese, und einem kleinen, nicht unwichtigen Umschlag.

> „Anläßlich der Jahrestagung 1998 in Rostock wird *Herrn Professor Michael Burda* der **Gossen-Preis des Jahres 1998** verliehen.
>
> Michael Burda ist einer der führenden Forscher auf dem Gebiet der Empirie des Arbeitsmarktes und der Systemtransformation. Er hat die Verkrustungen des deutschen Arbeitsmarktes als Ursache der Arbeitslosigkeit ökonomisch untersucht und mitgeholfen, die Arbeitsmarktprobleme der osteuropäischen Länder zu verstehen."

Herzlichen Glückwunsch!

Lassen Sie mich nun zur zweiten Ehrung des heutigen Abends kommen. Fast auf den Tag vor fünf Jahren tagte der dogmenhistorische Ausschuß des Vereins für Socialpolitik auf dem Rittergut Johann Heinrich von Thünens in Tellow, nahe bei Rostock. Auf dieser Tagung hielt Erich Streissler einen Vortrag mit dem Titel „Die Grenzproduktivitätstheorie der deutschen Protoneoklassik unter besonderer Berücksichtigung von Johann Heinrich von Thünen". Jetzt, fünf Jahre später, spricht er nicht, oder jedenfalls nicht schwerpunktmäßig, *über* Thünen; er ist selbst der Thünen-Redner – und das in der Thünen-Stadt und hier direkt neben der Thünen-Büste, die Herr Direktor Bartz aus seinem Museum hierher gebracht hat und die jetzt so gütig auf unsere Versammlung herabschaut.

Eigentlich brauche ich zu der Person Erich Streisslers kaum etwas zu sagen, denn Sie alle haben ihn sicher schon in seinen wissenschaftlichen Aufsätzen, bei zahlreichen Konferenzen oder in seinen Medienauftritten bewundert. All das, was ihn als großen Nationalökonomen auszeichnet, fällt bei jedem seiner Auftritte ins Auge. Da ist einmal die unglaubliche Kraft seiner Formulierkunst, dann die Schärfe und Klarheit seiner Argumentation, die bei aller politischen Relevanz seiner Aussagen stets eine theoretische Fundierung aufweist. Und schließlich hört man auch immer seine österreichische Herkunft heraus: charmant, gewitzt und doch voller Schärfe.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sie wissen also schon vieles über unseren diesjährigen Redner der Thünen-Vorlesung. Lassen Sie mich dennoch einige biographische Details Ihrem Bild von Erich Streissler hinzufügen. Erich Streissler wurde 1933 in Wien geboren, ist also gerade 65 Jahre alt geworden. Die Geburtstagsgrüße im Namen des Vereins zum 65. Geburtstag, der vor kurzem gefeiert wurde, habe ich ihm übermittelt. Sein Vater hat ihm das ökonomische Denken wohl schon in die Wiege gelegt. Denn der war nicht nur Sektionsrat im Finanzministerium, sondern auch Vorstandsdirektor des Österreichischen Hypotheken- und Creditinstitutes. Erich Streißler studierte zunächst Jura und promovierte 1955 – mit sage und schreibe 22 Jahren – zum Dr. jur. in Wien. Schon ein Jahr später wurde er „akademisch geprüfter Statistiker". Damit noch nicht genug der akademischen Ausbildung: Erich Streissler vervollständigte seine Bildung mit dem Studium der Mathematik, der Geschichte und der Psychologie, und im Jahr 1962 wurde er ordentlicher Universitätsprofessor für Statistik und Ökonometrie in Freiburg im Breisgau. Da war er gerade 29 Jahre alt! Sechs Jahre später wechselte er an die Universität Wien, wo er seitdem eine Professur für Volkswirtschaftslehre, Ökonometrie und Wirtschaftsgeschichte – also praktisch alles, was unser Fach umfaßt – bekleidet.

Was kann man zu Erich Streisslers wissenschaftlichem Werk sagen? Zunächst einmal kann man seine Publikationen *einfach* zählen. Das mit dem „einfach zählen" sagt sich so leicht. Bei dem umfangreichen *Œuvre* ist das Zählen eine recht langwierige Prozedur. Wenn ich richtig gezählt habe, sind es über 150 Veröffentlichungen, darunter 16 Bücher und Broschüren und 50 Zeitschriftenaufsätze. Aber was natürlich viel schwerer wiegt als die reine Zahl der Veröffentlichungen, ist ihr Einfluß auf das ökonomische Denken. Und hier hat Erich Streissler auf vielen verschiedenen Gebieten Bemerkenswertes geleistet. Da sind zum einen die theoriegeschichtlichen Beiträge zu nennen, in denen insbesondere die Bedeutung der „Wiener Schule der Nationalökonomie" herausgearbeitet wird. Zahlreiche Beiträge über so einflußreiche Ökonomen wie Böhm-Bawerk, Menger, Wieser und natürlich nicht zuletzt Schumpeter zeugen davon. Zum anderen hat Erich Streissler auch eine Fülle von Beiträgen zu wirtschaftstheoretischen wie auch wirtschaftspolitischen Fragestellungen verfaßt. Es gibt wohl kaum ein Gebiet der makroökonomsichen Theorie, zu dem sich Erich Streissler nicht äußerst kompetent geäußert hätte: Konjunkturzyklen, Wachstumstheorie, Zinstheorie, Verteilungstheorie, Investitionstheorie.... Wenn Ihnen noch weitere Forschungsfelder einfallen, dürfen Sie diese ruhig an diese Liste anhängen; Erich Streissler hat bestimmt einen lesenswerten Aufsatz dazu verfaßt. Schließlich bliebe das Bild von Erich Streissler äußerst unvollständig, wenn man sein wirtschaftspolitisches Engagement unterschlagen würde. Immer wieder greift er in die österreichische Wirtschaftspolitik mit sachkundigen Kommentaren ein. Seit das österreichische Fernsehen aus den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bayerischen Kabelkanälen verschwunden ist, entgehen mir leider Erich Streisslers treffende und oft auch bissige Kommentare, die ich gelegentlich in den ORF-Nachrichtensendungen gesehen habe. Man wünschte sich, daß es im deutschsprachigen Raum mehr so wortgewaltige und kompetente Wirtschaftswissenschaftler gäbe, die der breiten Öffentlichkeit ökonomische Zusammenhänge vermitteln können.

Ich bin auch ganz persönlich sehr glücklich, daß die Altvorsitzenden Erich Streissler als Thünen-Redner des Jahres 1998 vorgeschlagen haben. Ich freue mich nicht nur als sein unmittelbarer Fakultätskollege in Wien, sondern auch als ehemaliger Student, für den der Name Streissler wie kein anderer mit den lebhaften Diskussionen auf den Tagungen des Vereins für Socialpolitik verbunden war, die man in den Schriften des Vereins nachlesen konnte. Damals wurde ja im Gegensatz zu heute noch fast jedes auf der Jahrestagung gesprochene Wort protokolliert. Erich Streissler hat, ohne es zu wissen, maßgeblich dazu beigetragen, daß ich Interesse an der Volkswirtschaftslehre gefunden habe. Ich habe ihn schon bewundert, lange bevor ich ihn persönlich kennenlernen konnte. Die Polemik, mit der er gegen die Neoklassik zu Felde zog, war Wasser auf die Mühlen der Vorurteile, von denen mein Denken als junger Student geprägt war. Das, so wörtlich, „Schlittenfahren auf neoklassischen Isoquanten", über das er sich lustig machte, hatte auch aus meiner damaligen Sicht herzlich wenig mit den Problemen dieser Welt zu tun.

Mehr will ich ich jetzt nicht sagen. Erich Streissler soll nun selbst zu Wort kommen. Wie einige von Ihnen vielleicht bemerkt haben, war der Titel im vorläufigen Programm noch etwas verkürzt wiedergegeben: Er hieß nur „$6\,^1/_2$". Der Zusatz „Wechselkurse" fehlte. Wir haben den eigenartigen Titel mit Schmunzeln registriert und uns gedacht: Das ist typisch Streissler. Er ist doch immer wieder für eine neue Überraschung gut. Leider hatte sich jedoch ein Druckfehler eingeschlichen. Herr Streissler hat den Druckfehler mit Humor genommen und schrieb mir: „Das Programm verkürzt den Titel auf die dann noch viel mysteriösere reine Ziffer. (...) Meine Frau ist freilich mit der an Fellini gemahnenden reinen Ziffer ganz glücklich." Sehr geehrte Frau Streissler, ich freue mich sehr, Sie ebenfalls hier in Rostock begrüßen zu dürfen, und bedanke mich für die kluge Ehrenrettung für den verkürzten Titel.

Freuen wir uns jetzt gemeinsam auf die Vorlesung

„$6\,^1/_2$-Wechselkurse"

Herr Streissler, Sie haben das Wort.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Thünen-Vorlesung: 6 1/2-Wechselkurse

Von *Erich W. Streissler**, Wien

A. Zwei obligate Verbeugungen als Einführung

1. „Ich bin vollkommen der Meinung *Schmoller*s, ‚daß die konkrete Erfassung der realen Zustände, einschließlich der psychologischen, geographischen, sozialen, technischen Vorbedingungen jeder sozialen und politischen Erscheinung die Brücke sei, auf welcher allgemeine Sätze der Theorie allein zu fruchtbarer Wirksamkeit geführt werden'"[1]: Das waren in seiner Antrittsvorlesung die Worte eines in sehr jungen Jahren zum Ordinarius in Freiburg im Breisgau ernannten gebürtigen Wieners und späteren Professors an der Universität Wien – freilich vor 112 Jahren. Es ist üblich, bei feierlichen Anlässen des Gründers und langjährigen Vorsitzenden des Vereins für Socialpolitik, Gustav von *Schmoller*, ehrend zu gedenken, eine durchaus schwierige Gesellschaftspflicht für den traditionsbewußten Nachfolger Carl *Menger*s, für welchen *Schmoller* nur ein „löwenhaft im Spreesande einherschreiten(der)" Mann der „aufgeblähten Unwissenschaftlichkeit" (*Menger,* 1884, S. 86f. bzw. S. 71) war. Aber dieses dreifache Zitat, das Zitat *Schmoller*s durch Eugen *von Philippovich*, seinerseits ins heutige Gedächtnis gerufen durch meinen verehrten Thünen-Vorredner, Kurt *Rothschild*, beschreibt präzise, was ich in diesem Vortrag über Wechselkurse darzustellen vorhabe: Auf der „Brücke" der „realen Zustände", mithin der Empirie, auf der „Brücke" der Institutionenwürdigung, ja auf der „Brücke" der „psychologischen (und) geographischen ... Erscheinung(en)" zu einer Überprüfung der „allgemeinen Theorie" der Wechselkurse zu gelangen und sie so zu „fruchtbarer Wirksamkeit" zu führen.

Denn, um das Ergebnis vorwegzunehmen: Die Volkswirtschaftslehre verfügt über ein absolut überzeugendes Doppelgestirn aprioristischer Wechselkurse. Unsere Wechselkurserklärung ist im engsten paradigmatischen Kern

---

* Der Vortrag wurde am 23. September 1998 in Rostock gehalten. Ich danke Herrn Prof. Walter Schachermayer für die wertvolle Diskussion.

[1] *Rothschild* (1998, S. 232) zitiert hier Eugen von *Philippovich* (1886, S. 46), der selbst Gustav *Schmoller* zitiert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ökonomischen Denkens angesiedelt. Aber – und *Schmoller* hätte seine Freude daran, während *Menger* erblassen müßte – diese zwingende Theorie wird durch die Fakten ganz und gar widerlegt, wie unzählige ökonometrische Studien zeigen.[2] Es gilt daher zu fragen, *warum* die Theorie versagt, eine Frage, die laufend aufgeworfen wird, aber noch nicht beantwortet ist. Und es gilt zu prüfen, welche Trümmer wir aus dem Schiffbruch der Theorie retten können.

2. Noch zwingender ist die Sitte, daß der Thünen-Vortragende Heinrich von *Thünen* herausstreicht. Auch diese Pflicht wird für denjenigen, der sich schon *vor* dem gegebenen Anlaß mit *Thünen* eingehender wissenschaftlich beschäftigt hat (*Streissler* 1995), nicht gerade leichter. Was ist der Grundgedanke der Thünenschen, transportkostenabhängigen Standorttheorie? Zitieren wir: „Das Korn, das im Umkreis einer Meile von der Stadt wächst, wird dort zum selben Preis verkauft wie das, das zwanzig Meilen weiter herkommt ... Die Grundeigentümer und Bauern in der Umgebung der Stadt gewinnen daher neben dem in der Landwirtschaft üblichen Gewinn im Preis dessen, was sie verkaufen, *den gesamten Wert der Fracht für gleiche Produkte aus weiter entfernten Gegenden* und ersparen sich überdies bei dem, was sie kaufen, den gesamten Wert dieser Fracht. *Man vergleiche die Bebauung der Böden in der Umgebung einer größeren Stadt mit der in größerer Entfernung von ihr...*"[3] – Entschuldigen Sie, ich muß mich in meinem Zitatenkasten vergriffen haben: Der Autor, der dies schrieb, heißt nämlich Adam *Smith* in seinem, *Thünen* sehr wohl bekannten *Reichtum der Völker*. Und so gilt für Thünen, wie für so viele Spätere: „One of the more immutable of the immutable economic laws is that every sentence in the *Wealth of Nations* will eventually become a book".[4]

3. So nebenbei entwickelte jedoch Johann Heinrich von *Thünen* schon in der ersten Fassung seines Werkes[5] einen viel tieferen Gedanken als den seiner auch sonst nicht unbekannten Standorttheorie; und es ist der einzige Gedanke, den er schon 1826 explizit marginaltheoretisch formulierte: *Thünen* entwickelte die erste wirtschaftswissenschaftliche Formulierung des *Grundtheorems eines intertemporalen Kapitalmarktgleichgewichtes*, dargestellt am Beispiel der Holzproduktion der Forstwirtschaft. Er führt aus: Bei abnehmendem mengenmäßigen Ertragszuwachs an Holz werden im intertemporalen Kapitalmarktgleichgewicht die Waldbäume in dem Alter

---

[2] Siehe zusammenfassend etwa Frankel und Rose (1995), sowie Lewis (1995), weiters Rogoff (1996).

[3] *Smith* (1976), neueste deutsche Übersetzung von Monika *Streissler*, erscheint bei Verlag Wirtschaft und Finanzen. (Meine Hervorhebung)

[4] *Tullock* (1969), S. 287.

[5] *Thünen* (1826). Im allgemeinen stammt die Grenzproduktivitätstheorie erst aus *Thünen* (1850).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geschlägert, in welchem ihre jährliche *Holzzuwachsrate* genau *gleich* dem *Realzinssatz* ist. Wie *Thünen* scharfsichtig erkennt, ist dieses Gleichgewicht vollkommen *unabhängig von der Höhe der Holzpreise*; und wir werden auf seine zentrale Einsicht, daß das Gleichgewicht von der bloßen Höhe oder dem Niveau des relevanten Preises unabhängig ist, noch zurückkommen. Konsequenz ist, daß zwecks Erzeugung bloßer Holzmassen Bäume in der Regel sehr jung geschlägert werden. Benötigt man aber nicht nur beliebige Tonnen Holz, sondern alte und starke Bäume, z.B. für Bauzwecke, dann muß die bereits geringe mengenmäßige Holzzuwachsrate alter und starker Bäume durch eine hinzukommende *Preissteigerungsrate* kompensiert werden. Gleichgewicht kann also nur durch eine *Veränderungsrate* der Preise erzielt werden. Eine gleiche Holzmasse muß beim Bauholz, wie *Thünen* sagt, „um so höher bezahlt werden, je stärker das Holz ist, und zwar muß *der Preis so hoch und in dem Maaße steigen*, daß dadurch die Produktionskosten des Bauholzes von jedem Grade der Stärke genau vergütigt werden" (*Thünen*, 1826, S. 149f.; *Streissler*, 1995, S. 27).

4. *Thünen* schuf damit die grundlegende *Differentialgleichung* des intertemporalen Kapitalmarktgleichgewichtes: *Mengen- plus Preiszuwachsrate jedes sich im Wert verändernden Kapitalgutes müssen zusammen im Gleichgewicht gleich dem relevanten Zinssatz sein.* Ich brauche Sie wohl nicht daran zu erinnern, daß dies – 105 Jahre vor *Hotelling* – auch genau die *Hotelling*-Regel für die erforderliche intertemporale Preisänderung erschöpfbarer Ressourcen ist.[6] Aber es ist auch die konzeptionelle Grundform der *drei Gleichgewichtsrelationen* auf dem Kapitalmarkt, die ich bei der Überprüfung der Wechselkurstheorie benötige. Denn es gilt ja: „money is an asset", ein Vermögensgut; und ebenso natürlich auch ausländisches Geld, weswegen die *Wechselkurstheorie nichts anderes als Kapitalmarkttheorie* sein kann:

Erstens, und direkt ableitbar aus *Thünen*s Satz, gilt die *ungedeckte Zinsparität*, die besagt, daß im Kapitalmarktgleichgewicht die Preis-, also Kursveränderungsrate eines Wechselkurses genau dem Zinsunterschied in den beiden relevanten Ländern gleichen muß.

Für die Relationen zwei und drei benötigen wir einen gedanklichen Zwischenschritt: nämlich den, daß die Inflationsrate nichts anderes ist als die negative Verzinsungsrate eines ansonsten zinslos gehaltenen Geldbetrages. Dann aber folgt sofort:

Zweitens, die *(relative) Kaufkraftparität*, die besagt, daß im Gütermarktgleichgewicht die Kursveränderungsrate eines Wechselkurses dem Unter-

[6] *Hotelling* (1931), *Solow* (1974); kritisch würdigend: *Streissler* (1980a, Abschnitt II).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schied zwischen den Inflationsraten der beiden relevanten Länder gleich sein muß.

Schließlich folgt drittens die *Fishersche Zinsgleichung*, die besagt, daß bei gleichbleibendem realen Zins im Kapitalmarktgleichgewicht sozusagen die „Preissteigerung" des nominellen Zinssatzes gleich der Inflationszunahme sein muß.

5. All das ist für ökonomisches Gleichgewichtsdenken ganz und gar paradigmatisch, beruht es doch auf dem schon von Adam *Smith* breitgetretenen und *Thünen* wohl bekannten Arbitrageargument: Ist z.B. der Zinssatz im Inland höher als im Ausland, so würde, meint der Ökonom, auf international integrierten, freien Kapitalmärkten ein gewaltiger Kapitalzustrom einsetzen, es sei denn, dieser Zinsvorteil wird, wie die ungedeckte Zinsparität besagt, Inländern und Ausländern durch die Wechselkursabwertung der heimischen Währung wieder genommen. Und hätte die heimische Wirtschaft längerfristig eine niedrigere Inflationsrate als das Ausland, so würden die heimischen Waren laufend billiger und die ganze Welt würde im betreffenden Inland kaufen wollen, es sei denn, eine laufende Aufwertung macht diesen laufend entstehenden Preisvorteil, wie die Kaufkraftparitätsrelation annimmt, wieder zunichte.[7]

6. Die theoretische Grundlage meines Vortrages beruht also letztlich auf *Thünen,* hingegen die Theorieskepsis, freilich nur gegenüber zu wenig durchdachter Theorie, möglicherweise auf *Schmoller.* Denn die Voraussage der Zinsparität läßt sich anscheinend überhaupt nicht in der Empirie wiederfinden und die der Kaufkraftparität bestenfalls nach Ablauf einer Periode von etwa zwanzig bis dreißig Jahren (siehe Abbildung 1).

Näher besehen erkennt man freilich zu seinem Erstaunen, daß die Literatur die genannten Gleichgewichtsbeziehungen weitgehend undurchdacht hinnimmt. Wir können es, formal betrachtet, so ausdrücken: Die Theorie des internationalen Kapitalmarktgleichgewichtes liefert uns verschiedene Varianten einer großartigen Differentialgleichung; aber es mangelt an der *Analyse ihrer Randbedingungen.* Oder, inhaltlich ausgedrückt: Was passiert mit dem Thünenschen Wald, wenn der *Zinssatz sich ändert*? Beziehungsweise, auf den Wechselkurs bezogen, bei dem üblicherweise eine (einmalige) Zinsänderung analysiert wird, was passiert, wenn der Zinssatz sich *wiederholt*, sich *laufend* ändert?

---

[7] Daß, gerade wie hier für Vermögensveranlagungen in Fremdwährung, insbesondere für langfristige, argumentiert wird, Arbitragefonds sehr limitiert sind, weil Arbitrage entgegen dem einfachen theoretischen Modell meist nicht risikolos ist, und daß daher Preisunterschiede meist keineswegs voll ausarbitragiert werden, zeigen neuerdings *Shleifer* und *Vishny* (1997)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

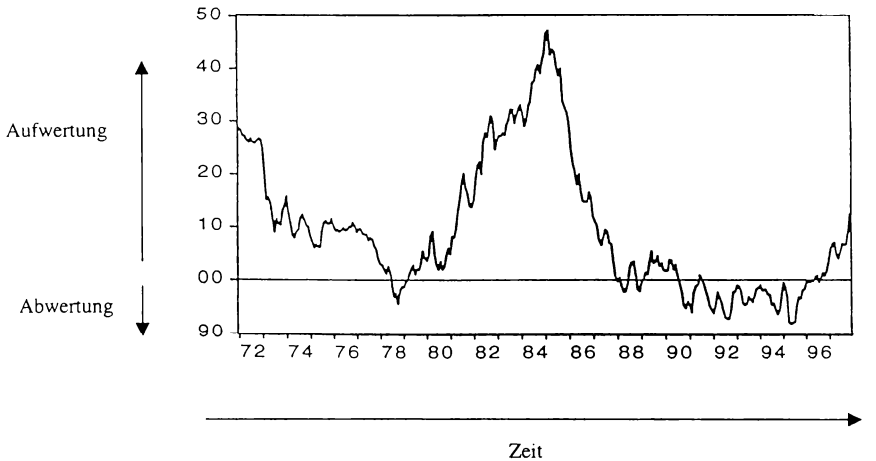


Abbildung 1: Entwicklung der Kaufkraftparität des US-$ 1970-1998

B. Überprüfung der Gleichgewichtsrelationen der Wechselkurstheorie

1. Beginnen wir also mit der Überprüfung der in den heutigen Standardlehrbüchern allgemein vertretenen Wechselkurstheorien für flexible Wechselkurse, eben der Zinsparität und der Kaufkraftparität. Nochmals: Die Zinsparität besagt, daß die erwartete Wechselkursveränderungsrate im Gleichgewicht der bekannten, gegenwärtigen Zinsdifferenz zwischen Inland und Ausland gleich sein muß. Die relative Kaufkraftparitätstheorie erklärt, daß im Gleichgewicht die erwartete Wechselkursveränderungsrate gleich dem erwarteten Inflationsunterschied zwischen Inland und Ausland sein muß. Jetzt haben wir aber *genau dieselbe Größe*, nämlich die im Gleichgewicht zu erwartende Wechselkursveränderung, *durch zwei ganz verschiedene andere Größen*, einmal den bekannten Zinsunterschied, das andere Mal den erwarteten Inflationsunterschied erklärt. Widerspricht sich das nicht? Ist unser Erklärungssystem nicht überdeterminiert? Die Antwort lautet: Ja, es ist widersprüchlich, ist überdeterminiert. Die beiden logisch gleichermaßen zwingenden Gleichgewichtsrelationen können im allgemeinen gar nicht gleichzeitig erfüllt sein.

Schreiben wir diesen Widerspruch an: Nennen wir den Logarithmus des Wechselkurses s, und zwar in der üblichen Notation als die Zahl der Einheiten heimischer Währung, die eine (oder hundert) ausländische Einheiten kaufen, so daß die Notation eine Abwertung als ein Steigen, eine Aufwertung als ein Fallen des Wechselkurses ausdrückt. Nennen wir den Erwartungswert einer Größe E und die absolute Veränderung – oder den Unter-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schied derselben – Δ, nennen wir weiters den nominellen heimischen Zinssatz i und den ausländischen i^*, so besagt die ungedeckte Zinsparität:

$$E(\Delta s) = i - i^* = \Delta i \tag{1}$$

Dabei ist Δs eine zeitliche, Δi eine regionale Differenz.

Nennen wir weiters die Inflationsraten im Inland und Ausland p beziehungsweise p^*, so besagt die relative Kaufkraftparität:

$$E(\Delta s) = E(p) - E(p^*) = E(\Delta p) \tag{2}$$

Nehmen wir schließlich noch die *Fisher*sche Zinsgleichung hinzu und nennen wir den Realzins im Inland und im Ausland r beziehungsweise r^*, so gilt:

$$i = r + E(p) \tag{3a}$$

$$i^* = r^* + E(p^*) \tag{3b}$$

Aus den beiden *Fisher*schen Zinsgleichungen für Inland und Ausland folgt:

$$\Delta i = \Delta r + E(\Delta p) \tag{4}$$

Und somit, wenn wir (1) und (2) gleichsetzen und (4) einsetzen:

$$E(\Delta s) = \Delta i = \Delta r + E(\Delta p) = E(\Delta p) \tag{5}$$

Wenn alle drei Gleichgewichtsbeziehungen erfüllt sein sollen, muß also gelten:

$$\Delta r = 0 \tag{6}$$

Beide Wechselkursgleichgewichte können nur dann gleichzeitig erfüllt sein, wenn die realen Zinssätze in beiden Ländern gleich sind.

2. Wir können dieselben Beziehungen für spätere Zwecke auch noch etwas anders schreiben. Wir führen den sogenannten realen Wechselkurs ein, dessen Logarithmus wir q nennen und der definiert ist, wenn P, P^* den Logarithmus des inländischen und des ausländischen Preisniveaus bezeichnen:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$q \equiv s + (P^* - P) \tag{7}$$

Oder, in Veränderungsraten und Erwartungswerten ausgedrückt:

$$E(\Delta q) = E(\Delta s) - E(\Delta p) \tag{8}$$

Dann besagt die relative Zinsparität (10), die relative Kaufkraftparität (11), was wiederum nur für gleiche reale Zinssätze in beiden Ländern gleichzeitig erfüllt sein kann:

$$E(\Delta q) = \Delta r \tag{10}$$

$$E(\Delta q) = 0 \tag{11}$$

3. Die Tatsache, daß die beiden Gleichgewichtsbeziehungen der Wechselkurstheorie nur gelten können, wenn die realen Zinssätze überall gleich sind, wird in der Standardliteratur, etwa in dem gegenwärtig gängigsten Lehrbuch von *Krugman* und *Obstfeld* durchaus erwähnt, ohne daß auf die Ungeheuerlichkeit dieser Feststellung hingewiesen würde.[8] Wo bleibt „die konkrete Erfassung der realen Zustände", die „die Brücke ... zu fruchtbarer Wirksamkeit ... der Theorie" sein sollte? Denn selbst zwischen den entwikkelten Industrienationen, deren Wechselkurse uns hier allein interessieren werden, also Deutschland, Europa, den USA und Japan, sind die realen Zinssätze keineswegs auch nur annähernd gleich (siehe Abbildung 2). Zu den realisierten Inflationsraten berechnet – und die erwarteten Inflationsraten sind gegenwärtig wohl nicht sehr verschieden von den Realisationen[9] – beträgt der langfristige reale Zinssatz der USA derzeit etwa 3 $^3/_4$ %, der von Japan hingegen etwa 1 $^1/_2$ %, mit dem von Deutschland, England und der Schweiz dazwischenliegend.

Und warum sollten die realen Zinssätze auch gleich sein? So vollständig sind die internationalen Kapitalmärkte, gerade wegen der Wechselkursrisiken, nicht integriert, daß nicht unterschiedliche durchschnittliche Zeitpräferenzraten zwischen Ländern und insbesondere unterschiedliche technische

---

[8] *Krugman* und *Obstfeld* (1997, S. 432) betonen sogar: „Expected real interest rates are (?) the same in different countries when relative PPP is expected to hold ... More generally, however, expected real interest rates in different countries need not be equal."

[9] *Barsky* (1994, S. 853) sagt: „The random walk, or ‚permanent' component, so dominates the variance in large samples that, as far as the probability limit is concerned, the prevailing level of inflation is a perfectly satisfactory proxy for expected future inflation."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

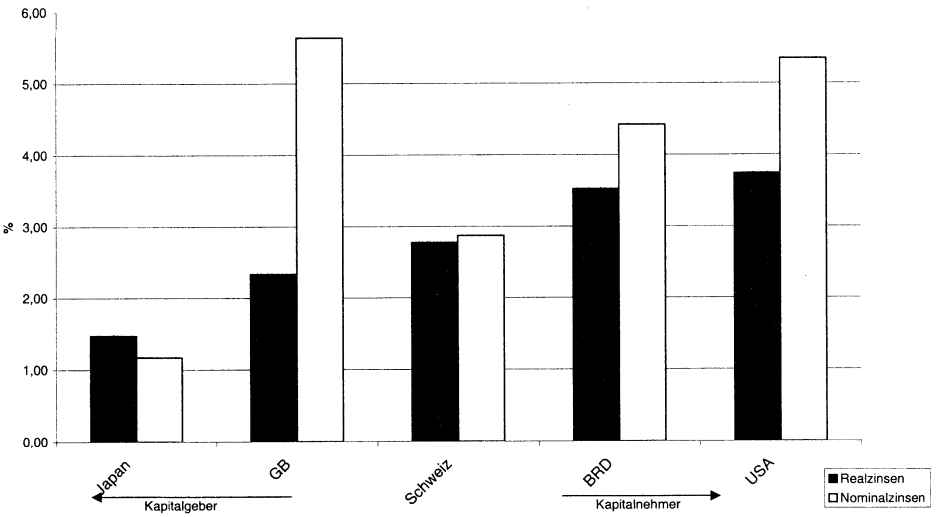


Abbildung 2: Realzinssätze in internationalen Kapitalgeber- und Kapitalnehmerländern

Fortschrittsraten und, wie wir sehen werden, noch manches andere zu Realzinsunterschieden führen würden. Gerade die neue Wachstumstheorie betont ja, daß Zinsunterschiede auf Realkapital international nicht ausgeglichen werden, weil komplementäres Humankapital fehlt, um dieselben Techniken überall zu nutzen.[10]

Zur „konkreten Erfassung der realen Zustände", um noch etwas weiter zu schmollern, bleibt schließlich noch die keineswegs triviale Frage, was „den" realen Zinssatz bei der Wechselkurstheorie zu suchen eigentlich heißt. Diesen müssen wir aus der Art und Fristigkeit der internationalen Kapitalbewegungen ableiten. Und da erkennen wir, daß keineswegs nur kurzfristig angelegtes Kapital verlagert wird, sondern bei Direktinvestitionen, Aktienkäufen und vielfach auch bei Anleihen sehr langfristige Kapitalbindungen eingegangen werden. Die *Fristigkeitsstruktur* des mobilitätswilligen Kapitals ist dabei zeitlich gesehen durchaus *variabel*. Und daher müßte für die Gültigkeit unserer Gleichgewichtsbeziehungen nicht nur irgendein realer Zinssatz in jedem Währungsgebiet gleich sein, sondern vielmehr die gesamte reale Fristigkeitskurve der Zinssätze, die gesamte reale „yield curve", was erst recht nicht der Wirklichkeit entspricht.[11]

---

[10] Für viele andere stehend z.B. *Lucas* Jr. (1990).

[11] Ähnlich reicht es für das Fehlen anzunehmender Gütermarkt-Arbitrage nicht aus, wenn der effektive, also der nach Handelspartnern gewichtete Wechselkurs eines Landes der Kaufkraftparität entspricht: Kaufkraftparität müßte paarweise zu jedem einzelnen Handelspartner gelten. Daher ist es kein Beweis einer Tendenz zur

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Wenden wir uns nunmehr der ungedeckten Zinsparitätsbeziehung näher zu. Diese ist wohl die dominierende Gleichgewichtsbeziehung angesichts der heutigen global integrierten, freien und mobilitätsbereiten internationalen Kapitalmärkte für die Weltwährungen, die mich hier allein interessieren, also für den Schmetterling Euro, der in der Puppe „Deutsche Mark" vorgeformt ist, den US-Dollar, den Yen und eventuell noch das Pfund Sterling und den Schweizer Franken. Sie beschreibt ja das Kapitalmarktgleichgewicht; und bereits 98% aller Devisentransaktionen gehen auf Kapitalbewegungen zurück, nur 2% hingegen auf die kaufkraftrelevanten Gütermarkttransaktionen. „Die Zahlungsbilanz befiehlt, die Handelsbilanz gehorcht, nicht umgekehrt"[12], drückte diese Tatsache bereits in der letztvergangenen Periode integrierter Kapitalmärkte ein finanzmarktkundiger österreichischer Ex-Finanzminister vor etwa hundert Jahren aus, der unter dem Namen *Böhm-Bawerk* selbst Ökonomen nicht unbekannt sein sollte.

Betrachten wir also die ungedeckte Zinsparität für den Logarithmus des realen Wechselkurses, bezeichnet mit q, zweckmäßigerweise nunmehr in kontinuierlicher Zeit geschrieben, für eine Realzinsänderung Δr, welche, den Marktteilnehmern voll bekannt, genau T Perioden dauert, wobei die laufende Zeitvariable t heißen möge. Nach Lösung der entsprechenden Differentialgleichung $dq/dt = \Delta r$ gilt:

$$q = \Delta r(t - T) \qquad 0 \leq t \leq T \tag{12}$$

Nehmen wir an, Δr sei eine reale Inlandszinssteigerung, die T Perioden dauert. Dann sagt die Anfangsbedingung der Differentialgleichung: Zuerst *sinkt* der reale Wechselkurs in einer *sprunghaften* Bewegung: *q wertet um $\Delta r \cdot T$ auf.* Dann aber, so sagt die Differentialgleichung selbst, wertet im Gleichgewicht q um Δr pro Periodeneinheit ab, um den Zinsvorteil für den Kapitalanleger durch den Wechselkursverlust gerade wieder wettzumachen.

5. All das ist in der Literatur mehr als bekannt. Dennoch aber wird der notwendigen Randbedingung des zeitlichen Prozesses, diesen zackenhaften Auf- oder Abwertungen in genau der umgekehrten Richtung der dann folgenden Entwicklung viel zu wenig Beachtung geschenkt. Denn was passiert, wenn die Zinsänderung länger dauert, genauer, wenn erwartet wird,

---

sog. PPP (englische Abkürzung für Kaufkraftparität) wenn, wie die Amerikaner gegenwärtig behaupten, der Dollar nahe seiner PPP liegt, weil viele Länder in jüngster Zeit gegen den US-Dollar abgewertet haben, andererseits der Dollar aber noch immer zu so einer wichtigen Währung wie der Deutschen Mark unterbewertet ist.

[12] Böhm-Bawerk (1914, S. 508) schildert in dieser bedeutenden makroökonomischen Arbeit erstmals den Einfluß von Sparen und Investieren, des näheren den Einfluß eines Budgetdefizits auf die Leistungsbilanz, entwickelt also die sog. Theorie der „Twin Deficits".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

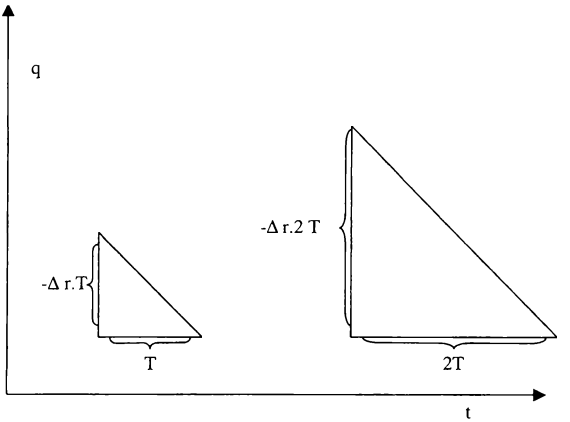


Abbildung 3: Erstausschläge der Auf- oder Abwertung

daß sie länger dauern wird? Dann werden die Erstausschläge der Auf- oder Abwertung immer größer (siehe Abbildung 3). Erwarten Sie etwa als „Neuerung" für zehn Jahre einen um 1% höheren Realzinssatz im Inland, so steigt der Logarithmus des realen Wechselkurses sprunghaft um 0,1, dieser selbst also um 10,5%, keine triviale Änderung; oder bei 2% Zinsunterschied für 15 Jahre steigt der Wechselkurs fast um 100%, also auf das Doppelte. Wenn man aber auch nur den kleinsten Zinsunterschied zwischen Inland und Ausland *für immer* erwartet, dann bricht die Theorie zusammen: dann müßte nämlich der Ausschlag des realen Wechselkurses $+\infty$ oder $-\infty$ betragen! Wir haben einen weiteren Grund gefunden für die Problematik der beiden Gleichgewichtsbedingungen der Wechselkurstheorie: Sie sind nur konsistent, wenn die realen Zinssätze erstens zwischen den beiden betrachteten Ländern gleich sind und zweitens auch gleich bleiben.

Die Theorie der ungedeckten Zinsparität kann also nur für die Darstellung der Wechselkurswirkungen *zeitweiliger* Realzinsveränderungen als angemessen angesehen werden. Das ist in der Literatur nicht sichtbar, weil – wie wir soeben gesehen haben, mit gutem Grund – immer nur *Einperiodenmodelle* betrachtet werden. Aber andererseits: Was dauert in dieser vergänglichen Welt schon ewig? Wenn wir in der Zinsparität die Analyse von im Grunde *kurzfristigen Zinsbewegungen* sehen, dann erklärt sie uns durchaus schön die zeitweiligen *Abweichungen* von der langfristigen Kaufkraftparität. Nur die zeitweiligen? So mindestens scheint es, bis wir ein voll konsistentes Prozeßmodell des Zeitablaufs gebaut haben.

6. Schon diese einfache Überlegung ermöglicht jedoch, ein wichtiges empirisches Puzzle zu lösen: nämlich, daß die ungedeckte Zinsparität bei *Regressionsanalysen nicht festzustellen* ist oder sich sogar mit dem falschen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorzeichen meldet. Erwartet wird ja, wenn wir die Zeitentwicklung des Wechselkurses betrachten, ein *positives* Vorzeichen der Korrelation des Wechselkurses mit dem Überschuß des inländischen über den ausländischen Zinssatz: Bei höherem Inlandszins wertet der Wechselkurs ab, steigt also in der üblichen Notierung.

Nun zeigt sich infolge der Anfangsbedingung der Differentialgleichung für die zeitliche Wechselkursveränderung, daß z. B. bei heimischer Zinssteigerung die Währung bei Kapitalmarktgleichgewicht zwar abwertet, aber dabei, infolge des anfänglichen Aufwertungssprunges, die ganze Zeit *im Aufwertungsbereich* bleibt. Die Korrelation zwischen Zinssatz und dem Logarithmus des Wechselkurses ist also *negativ*, nicht positiv. Wenn wir jedoch die *Veränderung* des Logarithmus des (realen) Wechselkurses betrachten, dann scheint angesichts der einfachen Differentialgleichung $dq/dt = \Delta r$ die positive Korrelation voll gesichert. Das aber ist falsch, weil wieder die einmalige starke Zacke der Anfangsbedingung in die *Gegenrichtung* bei der Berechnung der Korrelation die vielen kleinen Glieder mit umgekehrten Vorzeichen während der Restperiode so gut wie kompensiert, so daß das Ergebnis eine Nullkorrelation wird.[13]

Die ungedeckte Zinsparität kann also durchaus gelten, auch wenn sie durch das Vorzeichen des Regressionsgliedes widerlegt erscheint oder – bei alternativer Testung – nicht zu finden ist. Das größere Puzzle ist freilich noch, daß die Kaufkraftparität oft längere Zeit laufend bestätigt wird, es dann aber wieder reale Wechselkurse auf freien Devisenmärkten gibt, die durch zwanzig oder mehr Jahre permanent und persistent von der Kaufkraftparität abweichen. Um dieses Puzzle zu lösen, benötigen wir ein explizites Modell der zeitlichen Wechselkursentwicklung.

C. Ein stochastisches Modell der zeitlichen Wechselkursentwicklung bei rationalen Erwartungen

1. Konstruieren wir also ein Modell wunderschöner rationaler Erwartungen der Wechselkurse aus den beiden Gleichgewichtsrelationen, der Kaufkraftparität und der ungedeckten Zinsparität. Bei unserer Wechselkursmessung ist Kaufkraftparität gegeben, wenn $q = 0$ ist. Rationale Erwartung der Kaufkraftparität setzt voraus, daß gilt $E(q) = 0$, daß also der *Logarithmus des realen Wechselkurses im Durchschnitt null* ist. Wir wollen annehmen,

[13] Die Zacke am Anfang ist $-\Delta rT$ und ergibt in der ersten statistischen Meßperiode mit Δr multipliziert $-(\Delta r)^2 T$. Über die restlichen statistischen Perioden $T-1$ beträgt die Summe der Kovarianzen $(\Delta r)^2(T-1)$. Zusammen ist das annähernd null, insbesondere wenn die statistische Meßperiodeneinheit relativ zu T kurz ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß die Inflationsraten in den beiden, für den jeweiligen Wechselkurs relevanten Ländern richtig erkannt werden, es also *keine Inflationsüberraschungen* gibt. Wenn wenigstens die Inflationsraten im längerfristigen Durchschnitt richtig erkannt werden, ist das nur eine unwesentliche Vereinfachung.

Es verbleiben dann nur mehr *intertemporale relative Zinsschwankungen* zwischen den Ländern. Die Realzinsdifferenz muß im zeitlichen Durchschnitt ebenfalls null sein, also $E(\Delta r) = 0$, sonst würden wir ja aus dem Modell der Zinsparität aussteigen. Sind aber im langfristigen Durchschnitt die Realzinsen zwischen den beiden Ländern gleich und *schwanken* sie nur symmetrisch um diesen Wert, dann können wir die ungedeckte Zinsparität in unser Modell rationaler Erwartungen einbauen. Zwar ist dann nicht jederzeit Kaufkraftparität erreicht, aber doch im langfristigen Durchschnitt. Und die Wechselkursausschläge der Zinsparität, die sich, rationalen Erwartungen entsprechend, entwickeln, führen zu Schwankungen der Wechselkurse um den der Kaufkraftparität entsprechenden realen Wechselkurs $q = 0$.[14]

2. Nehmen wir folgenden Zinsbildungsprozeß an:

$$\Delta r_i \text{ dauere genau } T_i \text{ Perioden, } E(\Delta r_i) = 0 \tag{13}$$

Es gebe also unterschiedlich große, positive oder negative reale Zinsschocks mit Durchschnitt null, welche jeweils genau T_i Perioden dauern, wobei diese Periodendauer allen Wirtschaftssubjekten genau bekannt ist. Jeweils nach dem Zeitablauf T_i kommt der nächste Zinsschock, welcher dem Zeitpunkt nach, keineswegs aber der Höhe nach, voll bekannt ist.

Dieser Zinsprozeß generiert dann einen Verlauf des realen Wechselkurses etwa nach den *Brecht*schen Zeilen: „Und der Haifisch, der hat Zähne, und die trägt er im Gesicht". Er sieht z.B. wie folgt aus (siehe Abbildung 4):

Dieser „Haifisch" ist ganz und gar brav: Er ist das Abbild eines höchst stabilen Wechselkursprozesses, bei welchem beide Gleichgewichtsrelationen, die Kaufkraftparität natürlich nur im Sinne ihres langfristigen Durchschnittes, erfüllt sind.

Aber halt, wo bleibt die *Stochastik*? Der Zinsänderungsprozeß stellt die „Innovation" bei der Wechselkursbildung dar. Und realitätsentsprechend ist anzunehmen, daß der Zeitpunkt des jeweils nächsten Zinsschocks nicht genau bekannt ist, daß man vielmehr – und schon das ist eine sehr starke Annahme – *nur die Wahrscheinlichkeitsverteilung* seines Auftretens kennt.

[14] Wir mögen freilich bei der Annahme $E(\Delta r) = 0$ etwas kalte Füße bekommen, da wir doch wissen, daß es in Wahrheit lange, sehr lange währende Realzinsunterschiede gibt. Aber schon dieses an Dr. Pangloss gemahnende Modell generiert keineswegs die beste aller Welten!

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

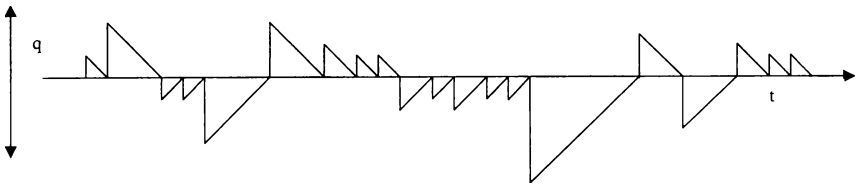


Abbildung 4: Verlauf des realen Wechselkurses aufgrund des Zinsprozesses

Nehmen wir wie üblich an, die Wartezeit bis zum nächsten Zinsschock entspreche einer gleichbleibenden und bekannten Exponentialverteilung, (wobei die genaue Art einer solchen Verteilung für das Ergebnis unwesentlich ist). Nehmen wir weiters an, die Höhe des Zinsschocks gehorche irgendeiner beliebigen, aber ebenso bekannten symmetrischen Verteilung mit Mittelwert null. Sei τ die Zufallsvariable der Zeitverteilung jeweils bis zum nächsten Zinsschock, so gelte also über den ganzen Zeitablauf gleichbleibend:

$$pr_\tau(x) = \frac{1}{T} e^{-\frac{x}{T}}, \; x > 0 \tag{14}$$

$$E(\tau) = T \quad \text{var}\,(\tau) = T^2 \tag{14 a, b}$$

Die durchschnittliche Wartezeit bis zum nächsten Zinsschock sei also T. Weiters sei die i-te Realisation eines Zinsschocks irgendeine symmetrische, i.i.d. verteilte und von τ stochastisch unabhängige Zufallsvariable ρ mit Realisation Δr_i, wobei gelte:

$$E(\rho) = E(\Delta r_i) = 0; \quad \text{var}\,(\rho) = \sigma_r^2 \tag{15}$$

(z.B. könnten die Realzinssätze, die ja beliebig negativ sein können, in jedem Land normalverteilt und ihre jeweilige Differenz, Δr_i, daher auch normalverteilt sein.)

Dann gilt: Für die Realisation eines Zinsschocks Δr_i wird bei rationalen Erwartungen angenommen, daß dieser die bekannte durchschnittliche Wartezeit T hat. Der Anfangsbedingungssprung der ungedeckten Zinsparität ist also weiterhin $-\Delta r_i \cdot T$. Und da dieser Sprung im Mittel voll abgebaut wird und die Zinsschocks erwartungsgemäß im Mittel null sind, sollte sich doch nicht viel ändern gegenüber dem deterministischen Modell mit genau bekannter Länge des jeweiligen Zinsschocks. Oder nicht?

Weit gefehlt: Die tatsächliche zufällige Realisation der Dauer des Zinsschocks ist nun x, also einmal kürzer, einmal länger als seine Durch-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schnittsdauer T, nie aber gerade T, genauer: nur mit Maß null gerade T. Im Mittelwert bleibt dadurch zwar noch immer alles gleich: Ausgehend vom Kaufkraftparitätsgleichgewicht ist der Erwartungswert des Logarithmus des realen Wechselkurses genau diese Kaufkraftparität, und zwar gemäß der Konstruktion unseres rationalen Erwartungsmodells. Aber gerade weil es sich um einen stochastischen Zeitprozeß mit Mittelwert null handelt, ist annähernd die Varianz des realisierten Logarithmus des realen Wechselkurses nach dem Zeitablauf t, wobei t die Zeit seit Beginn des Prozesses in seinem Gleichgewicht $q = 0$ ist:

$$\text{(16)} \qquad \mathrm{Var}(q) \sim T^2 \cdot \sigma_r^2 \frac{t}{T} = T \cdot \sigma_r^2 \cdot t$$

Wir ignorieren dabei die Wechselkursbewegungen jeweils *zwischen* den Endpunkten jedes Zinsanpassungsprozesses und betrachten nur *die Varianz der jeweiligen Endpunkte der Zinsanpassungsprozesse*, also zum Zeitpunkt des nächsten Zinssprunges. Das können wir mit geringem Fehler tun, wenn die Zinssprünge genügend häufig sind. Dann setzt sich die Gesamtvarianz in Gleichung (16) wie folgt zusammen: Für einen Zinsschock in Höhe von -1 springt der reale Wechselkurs um den Mittelwert der erwarteten *Zeitperiode* des Schocks hoch und wird dann bis zum nächsten Zinsschock abgebaut.[15] Der (positive oder negative) „Nichtabbau" dieses Zinsschocks in der Wechselkursdimension hat annahmegemäß Mittelwert null und, wie sich leicht beweisen läßt,[16] eine Varianz, die gleich der Varianz der Wartezeitverteilung, somit der Exponentialverteilung, also gleich T^2 ist. Für jeden

[15] Wie man aus Gl. (12) erkennt, ist für $\Delta r = 1$ $dq = dt$. Daher ist die Zeitverteilungsdimension genau 1 zu 1 in die (logarithmische) Wechselkursdimension q übertragbar.

[16] Die exponentiell verteilte zufällige Zeitvariable hat die Dichtefunktion $\frac{1}{T} e^{-\frac{x}{T}} dx$ und läuft von 0 bis ∞. In der Wechselkursdimension geht es um die Variable $z = T - x$, also die vom Mittelwert abgezogene exponentialverteilte Variable. Diese hat die Dichtefunktion $\frac{1}{T} e^{\frac{z-T}{T}} dz$ und läuft nunmehr (infolge der Variablentransformation) von $-\infty$ bis T.

Dies ist die Dichte einer Wahrscheinlichkeitsverteilung, denn $\int_{-\infty}^{T} \frac{1}{T} e^{\frac{z-T}{T}} dz = 1$.

Ihr Mittelwert ist: $\int_{-\infty}^{T} z \frac{1}{T} e^{\frac{z-T}{T}} dz = 0$.

Ihre Varianz ist: $\int_{-\infty}^{T} z^2 \frac{1}{T} e^{\frac{z-T}{T}} dz - \left[\int_{-\infty}^{T} z \frac{1}{T} e^{\frac{z-T}{T}} dz \right] = T^2$.

Das ist genau die Varianz der Zeitverteilungsfunktion (siehe Gl. 14b).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einzelnen Zinssprung muß diese Varianz multipliziert werden mit der Varianz der *Höhe* des Zinssprunges, weil die Zinssprünge ja unabhängig von den Wartezeiten verteilt sind. Diese Varianz ist $T^2\sigma_r^2$. Damit ist $T^2\sigma_r^2$ die Varianz des Logarithmus des realen Wechselkurses für einen *einzelnen Zinssprung*. Innerhalb einer Periode t gibt es im Erwartungswert $\frac{t}{T}$ Zinssprünge. So viele einzelne Variablen sind zu addieren[17], woraus sich die Gesamtvarianz $T\sigma_r^2 t$ ergibt.[18] Das liefert uns folgendes zentrales Ergebnis: *Die Varianz des Logarithmus des realen Wechselkurses steigt proportional mit der Zeit an.*

Im Schnitt macht – trotz gleichgewichtszentrierter rationaler Erwartungen – der Wechselkurs also *immer größere Ausschläge* um die Kaufkraftparität. Er kehrt zwar mit Sicherheit mit der Zeit wieder zur Kaufkraftparität zurück; aber er bleibt dann nicht dort. Ebenso erreicht er mit Sicherheit andererseits auch jeden noch so weit entfernten Punkt vom Gleichgewicht der Kaufkraftparität[19]. Der Prozeß *divergiert* in diesem Sinne (siehe Abbildung 5).

4. All das klingt höchst erstaunlich, ist aber nur das unausweichliche Ergebnis, wenn man die Wechselkursbildung, wie hier, wirklich explizit als fortlaufenden Prozeß und obendrein, wie uns „die konkrete Erfassung der realen Zustände" nahelegt, als Zufallsprozeß, als stochastischen Prozeß ausgelöst durch Realzinsstöße, modelliert. Unser stochastischer Prozeß ist relativ komplex: Der Wartezeitprozeß ist exponentialverteilt, die Höhe des Zinssprunges ganz allgemein verteilt und der „Nichtabbau" desselben ist verteilt wie der Mittelwert der Variablen. Aber, wie William *Feller*, der sich schon vor langer Zeit am eingehendsten mit dieser Art stochastischer Prozesse mit Mittelwert null beschäftigt hat, betont: „Under surprisingly mild conditions the nature of the individual changes is not important, because the observable effects depend only on their expectation and variance. In such circumstances it is natural to take the simple random-

---

[17] Siehe die exakte Lösung einer im Grunde gleichen Aufgabe bei *Cox* und *Miller* (1965), S. 239.

[18] Einen ähnlichen stochastischen Prozeß, damals aber für die Höhe der erforderlichen Währungreserven, habe ich vor dreißig Jahren in meiner bedeutendsten, aber völlig unberücksichtigt gebliebenen, wissenschaftlichen Arbeit, dem zweiten Teil meiner Wiener Antrittsvorlesung betrachtet (*Streissler*, 1969 a).

[19] *Cox* und *Miller* (168, S. 38 f.): „It follows from our results that, starting from state 0, the particle reaches any other given state with probability one, but that the mean time to achieve this passage is infinite. Having reached the given state it will return to state 0 with probability one, again with infinite mean passage time. Thus an unrestricted particle, if allowed sufficient time, is certain to make infinitely large excursions from its starting point and is also certain to return to its starting point." (All dies für den Zufallsirrweg – siehe unten – mit Mittelwert null.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

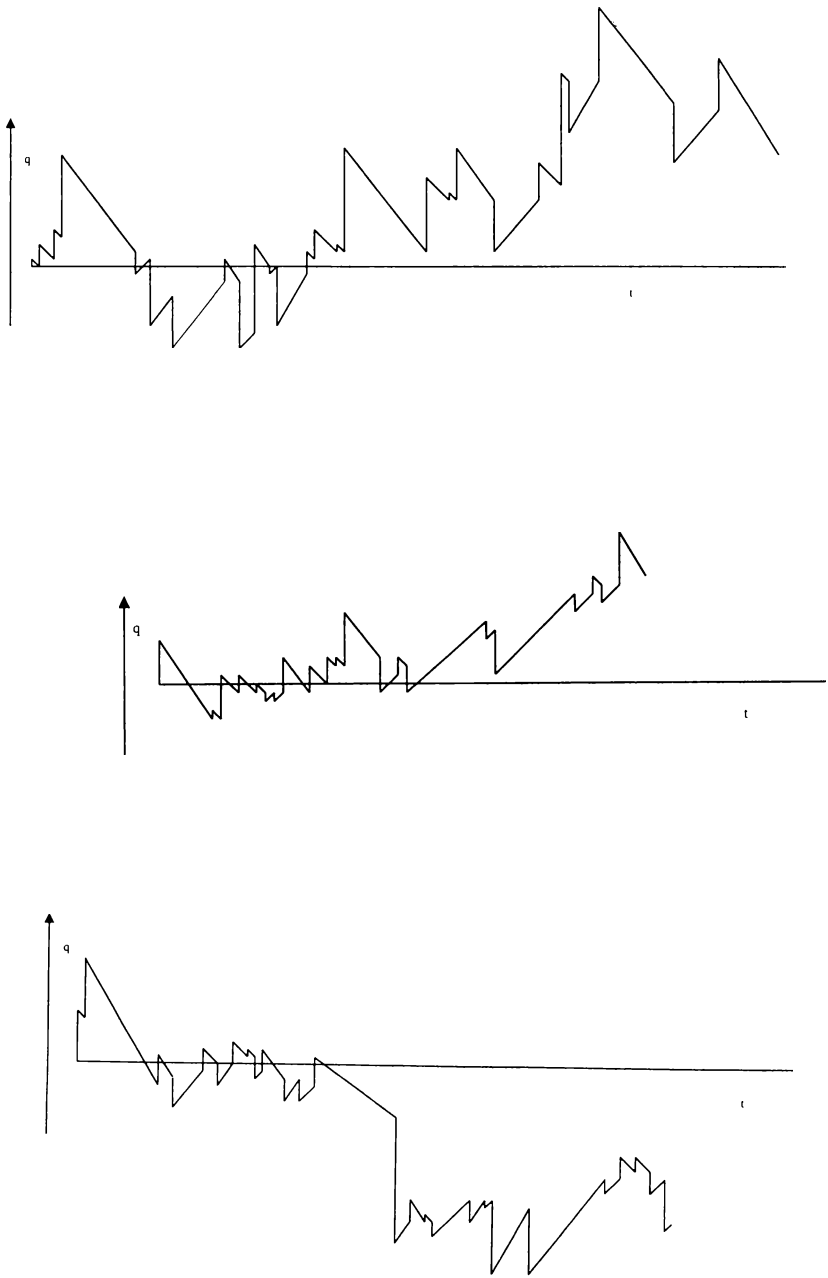


Abbildung 5: Drei zufällig generierte Beispiele des beschriebenen Prozesses

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

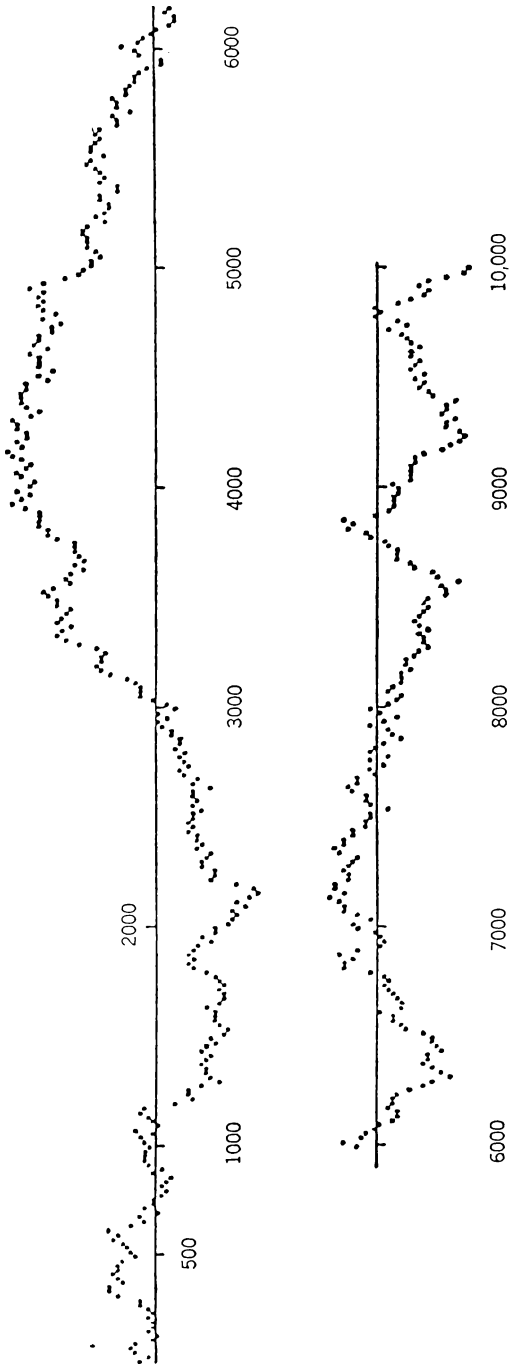


Abbildung 6: 10000 Münzwürfe aufsummiert (nach *Feller*)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

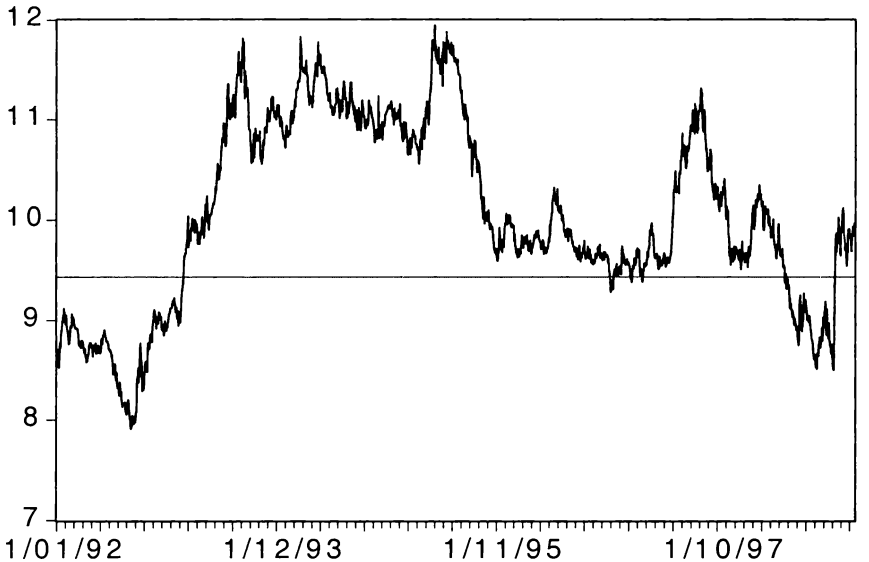


Abbildung 7: Der Yen-Schilling-Kurs seit 1992

walk model as a universal prototype" (*Feller*, 1968, S. 356; *Cox* und *Miller*, 1965, S. 212f., 235). Diese theoretische Aussage wird empirisch gestützt durch die bekannte Arbeit von *Meese* und *Rogoff* (1983), die für kurze bis mittlere Perioden gezeigt haben, daß die Bewegung des Logarithmus des Wechselkurses von einem „random walk" ohne Drift, einem einfachen zufälligen Irrweg nicht zu unterscheiden ist.[20] Wir können also die Erkenntnisse zu unbeschränkten Zufallsirrwegen ohne Drift, insbesondere von *Feller*, heranziehen: anschaulich gesprochen, die Summe aus negativ bewertetem Kopf und positiv bewertetem Adler bei vielen Münzwürfen. Diese Ergebnisse sind erstaunlich kontraintuitiv (siehe Abbildung 6).

Erstens gilt: Ist der Wechselkurs nahe beim Kaufkraftgleichgewicht, so tendiert er dazu, dort zu bleiben; sein Erwartungswert ist ja immer der Wert, den er gerade einnimmt. Das klingt sehr beruhigend, bis man zweitens hinzufügt: Ist er weit vom Kaufkraftgleichgewicht entfernt, so tendiert er ebenfalls dazu, dort, nämlich weit vom Gleichgewicht, zu bleiben. Es entstehen lange, schwingungsähnliche Bewegungen (siehe Abbildung 7; man bemerke die große Ähnlichkeit mit dem Münzwurfbild von Abbildung 6!).[21] Und damit ist unser empirisches Puzzle der langen Gleichge-

[20] Beim einfachen zufälligen Irrweg ist der Zeitabstand zwischen Schritten nicht, wie bei uns, exponentialverteilt, sondern fest; und ebenso ist die Länge der Schritte fest.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wichtsabweichungen der Wechselkurse von der Kaufkraftparität gelöst: Langfristige Wechselkursreihen sehen gerade so aus wie die von Münzwurfbildern! Und dabei erinnere ich Sie nochmals daran: ich habe Ihnen hier ein rationales Erwartungsmodell der Wechselkursbildung präsentiert!

Weiters und noch unangenehmer: *Fellers Arcus Sinus Gesetz* besagt (*Feller*, 1968, S. 79ff.), daß *Zustände nahe beim Gleichgewicht* viel *unwahrscheinlicher* sind als solche weit davon entfernt, und daß die Rückkehr zum Gleichgewicht keineswegs häufiger wird, sondern mit der Zeit vielmehr immer seltener.[22]

Wir können also nicht hoffen, daß ohne irgendeine zusätzliche Stabilisierungstendenz, jetzt, gerade ein Vierteljahrhundert nach Einführung des Systems flexibler Wechselkurse, die Wechselkurse endlich näher und näher zu ihrer Kaufkraftparität hinführen werden. Ganz im Gegenteil: Ihre Streuung müßte weiter zunehmen, und sie müßten die Kaufkraftparität immer häufiger verfehlen. *Der Versuch, Kapitalmarktgleichgewicht herzustellen, destabilisiert die Gütermarktentsprechung der Wechselkurse.*

5. Würden wir die unrealistische Annahme aufgeben, daß die Inflationsraten immer richtig erkannt werden, so würde die Varianz der Realzinssätze noch um die Inflationsvarianz und die Schätzungenauigkeit der Inflation zunehmen. Starke Inflationsausschläge führen zu starken Realzinsausschlägen und lassen die Wechselkurse stärker auseinanderdriften.[23]

---

[21] Die Linie bei 9,432 Schilling für 100 Yen ist nicht die Kaufkraftparität, sondern der Wechselkurs für Yen, zu dem die österreichische Bundesfinanzierungsagentur vor über 6 Jahren Auslandsanleihen der Republik Österreich in Yen begeben hat. Die Graphik soll zeigen, daß, obwohl der nominelle Yen-Zinssatz im Zehnjahresbereich dauernd um etwa 3% unter dem deutschen oder österreichischen lag, der Yen im Schnitt nicht – oder höchstens nur um 1% – aufwertete. Die Entwicklung entspricht somit nicht der Zinsparität!

[22] Genauer steigt die durchschnittliche Wartezeit mit den Zahlen der Rückkehr zum Gleichgewicht: „The average time between returns is bound to increase roughly linearly" (Feller, loc. cit., aber 2. Aufl. 1957, S. 87).

[23] Zum Einbau der Inflationsfehlschätzung in die Realzinsveränderung können wir folgendes Modell bauen: Nehmen wir an, daß sich die Inflationsrate p_t nach einem reinen „random walk" Prozeß entwickelt, sich also zufällig nach Maßgabe eines Schocks ε_t pro Periode verändert, wobei ε_t eine i.i.d. Variable mit Mittelwert 0 und Streuung σ^2 ist:

$$(1) \qquad p_t = p_{t-1} + \varepsilon_t, \quad E(\varepsilon_t) = 0, \quad \mathrm{var}(\varepsilon_t) = \sigma^2$$

Nehmen wir weiters an, daß die Wirtschaftssubjekte einen Schätzwert $\hat{p}_t$ der Inflation bilden, wobei sie dies mit adaptiver Anpassung, also mit geometrisch abnehmenden Gewichten, tun, also:

$$(2) \qquad \hat{p}_t = \alpha p_{t-1} + (1-\alpha)\hat{p}_{t-1}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

6. Aber, so höre ich blinde Marktapologeten sagen, Sie haben die stabilisierende Spekulation vergessen, die dann wirken wird, wenn der Wechselkurs für jedermann erkennbar weit von der Kaufkraftparität entfernt ist![24]

Aufgelöst nach den Realisationen der Inflation ergibt das bekanntlich:

$$(3) \qquad \hat{p}_t = \alpha p_{t-1} + \alpha(1-\alpha)p_{t-2} + \alpha(1-\alpha)^2 p_{t-3} + \alpha(1-\alpha)^3 p_{t-4} + \ldots..$$

Nennen wir die Varianz dieser Inflationsmutung σ_M^2. Sie ist:

$$(4) \qquad \sigma_M^2 = \alpha^2\sigma^2 + \alpha^2(1-\alpha)^2\sigma^2 + \alpha^2(1-\alpha)^4\sigma^2 + \alpha^2(1-\alpha)^6\sigma^2 + \ldots.$$

Somit nach Bildung der Summe der unendlichen geometrischen Reihe:

$$(5) \qquad \sigma_M^2 = \frac{\alpha^2}{1-(1-\alpha)^2}\sigma^2 = \frac{\alpha}{2-\alpha}\sigma^2$$

Der reale Zinssatz r_t ist der nominelle Zinssatz i_t abzüglich der verwirklichten Inflationsrate p_t:

$$(6) \qquad r_t = i_t - p_t$$

Nennen wir den realökonomischen, aufgrund von Produktivitäten, technischen Fortschritten und Zeitpräferenzraten gebildeten Zinssatz R_t und nehmen wir an, er sei voll bekannt. Seine Varianz laute σ_R^2. Nehmen wir weiter an, der nominelle Zinssatz passe sich (wie bisher auch angenommen) stets gemäß der *erwarteten* Inflationsrate an diesen realökonomischen Zinssatz an. Dann ist:

$$(7) \qquad i_t = R_t + \hat{p}_t$$

Somit ist der jeweils realisierte reale Zinssatz:

$$(8) \qquad r_t = i_t - p_t = R_t + (\hat{p}_t - p_t)$$

Der reale Zinssatz weicht somit um die Fehlschätzung der Inflation vom realökonomischen Zins R_t ab. Die Varianz von $(\hat{p}_t - p_t)$, also der Inflationsfehlschätzung heiße σ_F^2. Sie ist:

$$(9) \qquad \sigma_F^2 = \sigma_M^2 + \sigma^2 = \frac{\alpha}{2-\alpha}\sigma^2 + \sigma^2 = \frac{2}{2-\alpha}\sigma^2$$

Somit ist die Gesamtvarianz der internationalen Differenz der Realzinsen $\sigma^2(\Delta r)$, wenn die Inflationsprozesse international unkorreliert sind:

$$(10) \qquad \sigma^2(\Delta r) = \sigma_R^2 + \sigma_{R^*}^2 + \frac{2}{2-\alpha}\sigma^2 + \frac{2}{2-\alpha_*}\sigma_*{}^2$$

Aufgrund der Inflationsschätzung steigt somit die Varianz des Realzinsschocks in unserem Wechselkursmodell mit den Inflationsschätzungen α, α_*.

[24] Ich sage blinde Apologeten, denn ich selbst bin ein passionierter Marktapologet, aber hoffentlich kein blinder. Sie müssen eben, wie ich, das Marktgeschehen lieben lernen, mit allen seinen Warzen und Runzeln.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Doch nein: Denn die *durchschnittliche Wartezeit* bis zum Kaufkraftparitätsgleichgewicht beträgt von jedem Punkt außerhalb desselben – *unendlich*. Und ein noch so großer Preisvorteil mit einem noch so kleinen Zinssatz unendlich lang abdiskontiert beträgt null. Spekulanten können im Modell zwar häufig Gewinne erzielen, aber mit der Zeit gehen sie mit Sicherheit in Konkurs. Stabilisierende Spekulation ist bei einem zufälligen Irrweg der Preise nicht gewinnbringend möglich.

7. Wenden wir uns schließlich der letzten, anscheinend „unerklärlichen" empirischen Regelmäßigkeit zu, die dutzende Artikel bewegt und die durch das Ihnen präsentierte Modell ebenfalls erklärt wird. Nach der gedeckten Zinsparität bildet sich der Devisenterminkurs genau nach demselben Gesetz wie der Devisenkassakurs nach der ungedeckten Zinspariät zum späteren Zeitpunkt. Und daraus schließt man, daß der Devisenterminkurs ein unverzerrter Schätzer des zukünftigen Kassakurses sein müsse. Die gedeckte Zinsparität, die zu einem sicheren Zinssatz abgeschlossen wird, gilt dabei, auch empirisch verifizierbar, auf wirtschaftspolitisch ungestörten Kapitalmärkten immer. Regressiert man hingegen den Devisenterminkurs auf den späteren Kassakurs, so ist er diesem bei weitem nicht gleich, nicht einmal mit diesem positiv korreliert, sondern vielmehr negativ.

Meine Theorie häufiger zufälliger Zinsschocks erklärt dies zwanglos. Der ganze Theorieansatz der Analogie zwischen Devisenterminkurs und späterem Kassakurs ist nämlich falsch. Als durchaus häufige Sünde ökonomischen Denkens – sie ergibt sich wieder aus dem Einperiodenmodell – wird nämlich dabei angenommen, daß der Zinssatz über die ganze Zeitspanne des Devisentermins gleichbleibt, sich also selten ändert. Dieter *Schneider* (1998) hat diese Sünde volkswirtschaftlichen Denkens anhand der Ableitung des natürlichen Zinssatzes aus der Investitionstheorie bei *Wicksell* mit Recht gegeißelt: Diese Standardtheorie stimmt nur, wenn für alle Wirtschaftssubjekte über die ganze betrachtete Periode der Zinssatz bei allen möglichen Veranlagungen gleich ist und gleich bleibt. Ganz analog zeigt mein Periodenmodell, daß bei häufiger Zinsänderung der spätere Kassakurs aus einem Prozeß mit vielen *Zinsänderungen* entsteht, der Terminkurs aber mit dem *gleichbleibenden* Zinssatz des Anfangszeitpunktes gebildet wird. Das bedeutet, daß der Logarithmus des Kassakurses im Schnitt gleichbleibt, der Terminkurs hingegen nach Maßgabe des anfänglichen Zinsschocks sinkt oder steigt, das heißt fällt, wenn der anfängliche Kassakurs – und damit auch im Erwartungswert der zukünftige – gestiegen ist, oder steigt, wenn er gefallen ist, wodurch der negative Regressionskoeffizient resultiert.

8. Wir haben also ein rationales Erwartungsmodell mit eingebautem Gleichgewicht entwickelt; und, siehe da, in der *Varianz* divergiert es über die Zeit.[25] Als Statistiker scheint mir die zentrale statistische Weisheit zu sein, die *Bedeutung der Varianz* herauszustreichen.[26] Ökonomen hingegen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vergessen Varianzen immer wieder. Das tut auch der Erklärungsansatz rationaler Erwartungen, der ja allein auf den Durchschnitt, den Erwartungswert schaut.

Ich habe den Verdacht, daß sich *sehr viele rationale Erwartungsmodelle bei genauerer Analyse als varianzdivergent erweisen würden.* Beim Modell des effizienten Aktienmarktes entsteht kein Problem: Hier lautet das Ergebnis nur, die Kurse der Aktien zweier Unternehmen werden mit der Zeit auseinanderdriften, was niemanden beunruhigt oder erstaunt. Schon beim *Thünen*schen Wald wird es kritischer: Bei häufigen Zinsänderungen hätten die Waldbesitzer das jeweils neue, optimale Alter der Bäume für den Holzeinschlag im Schnitt gar nicht gefunden; und wenn die mecklenburgischen Großgrundbesitzer das optimale Schlägerungsalter doch fanden, dann weit eher wegen ihrer Anpassungsträgheit oder weil die Ritterkassen die Zinssätze über lange Zeiten nicht veränderten, weil also der Markt in seiner Preisbildung *unvollkommen* funktionierte. Gerade wenig preisreagible Märkte finden nicht selten eher ein Gleichgewicht.[27] Auf den Finanzmärkten aber können wir geringe Preisreagibilität nicht erhoffen; und die Häufigkeit der Zinsschocks nimmt auf globalisierten Märkten zu. Als 1968 hundert und x deutsche akademische Ökonomen öffentlich nach *flexiblen Wechselkursen* riefen – hundert und x deutsche Ökonomen rufen ja gerade auf den wenig verstandenen Finanzmärkten anscheinend nicht selten nach bemerkenswerten politischen Entscheidungen – als also gerade deutsche Ökonomen nach flexiblen Kursen riefen, waren sie sich wohl nicht darüber

---

[25] Ein Einwand könnte sein, daß der divergierende Wechselkursprozeß ausgelöst ist durch die Annahme des ebenfalls divergierenden Zinsprozesses als Anstoß. Δr divergiert tatsächlich mit der Varianz $\sigma^2_{\Delta r} \cdot \frac{t}{T}$. Inhaltlich ergibt sich das aber nur durch diese schwächste mögliche Art der Stochastisierung eines konstanten Zinssatzes. Weiters löst bei einem T, das zwar kurz, aber immerhin mit vielleicht 10 oder 15 Tagen doch noch einige Zeit dauert, ein *schwach* divergierender Zinsprozeß einen *stark* divergierenden Wechselkursprozeß mit hundert- oder mehrfacher Varianz aus. Und im übrigen führt der varianzdivergente Zinsprozeß im ersten hier dargestellten Wechselkursmodell, dem Modell genau *bekannter* Dauer des Zinsschocks, zu *keiner* Divergenz im Wechselkursprozeß.

[26] Der zentrale Satz meiner vielzitierten, diesbezüglich aber nicht zitierten Wiener Antrittsvorlesung lautete: „Never characterize a quantitative phenomenon, by only one parameter alone, but rather use (at least) two; *always take the variance in account in addition to the mean*, or more generally, a measure of dispersion in addition to a measure of location. This methodological precept in the field of measurement can serve equally well as an advice for economic theorizing" (*Streissler*, 1969b, S. 239).

[27] „*Wirklich funktionsfähig ist die Unternehmerwirtschaft nur aufgrund ihrer Friktionen*: Ohne diese wäre sie nämlich überreagibel." Diese Vermutung, daß gerade Marktunvollkommenheiten zur *Stabilisierung* von Marktanpassungsprozessen führen, habe ich geäußert in *Streissler*, 1980b, S. 53f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

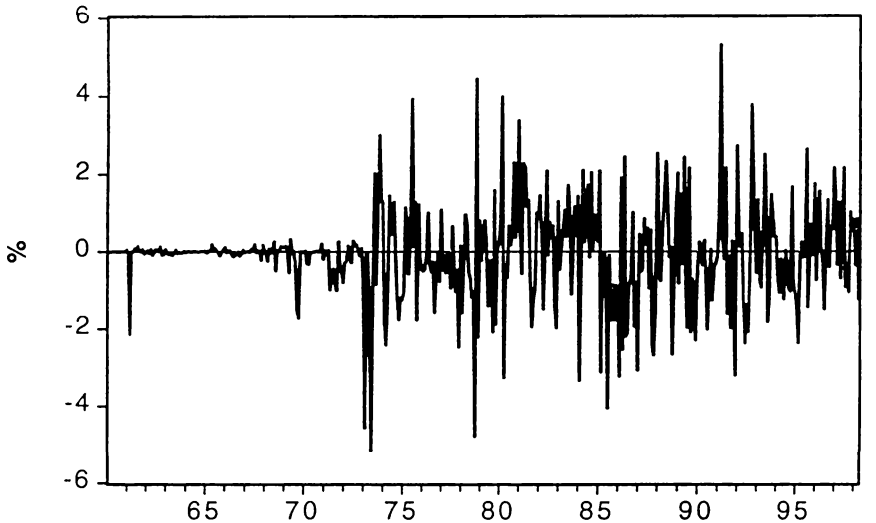


Abbildung 8: Veränderung des DM / US-$ Wechselkurses

im klaren, daß sie *gleichzeitig auch höhere Varianzen herbeisehnten* (siehe Abbildung 8).

D. Stabilisierungstendenzen

1. Der rationale Erwartungsprozeß von Gütermarktgleichgewicht und Kapitalmarktgleichgewicht auf dem Devisenmarkt führt also, für sich betrachtet, zu mit der Zeit immer größer werdenden Schwankungen, immer größeren Varianzen um die Kaufkraftparität. Aber das kann doch nicht wirklich wahr sein? Da muß es doch Stabilisierungstendenzen geben, etwa einen Boden und eine Decke für die Schwankungen, wie sie mein Lehrer, Sir John *Hicks* (1950), für den Konjunkturprozeß des Multiplikator-Akzelerator-Modells annahm? Freilich, da wir ein geschlossenes Gleichgewichtsmodell vor uns haben, müssen diese Zentrierungskräfte, diese Kräfte, die die Varianz der Devisenkurse um die Kaufkraftparität nicht ganz wegdriften lassen, *außerhalb des Modells* liegen.

Wir haben freilich schon gesehen, daß wir auf die Lagerbildungsphänomene einer gewinnorientierten, stabilisierenden Spekulation nicht vertrauen können. Ebenso wie eine bloße Mengenveränderung hilft auch eine bloße Preisveränderung der Wechselkurse nicht. Es läge ja nahe anzunehmen, daß, wenn der reale Wechselkurs relativ zur Kaufkraftparität zu hoch, also zu sehr abgewertet ist, ein Preissprung nach unten, somit eine Aufwertung, ihn dem Gleichgewicht näher führen würde. Aber das ist falsch; denn es

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

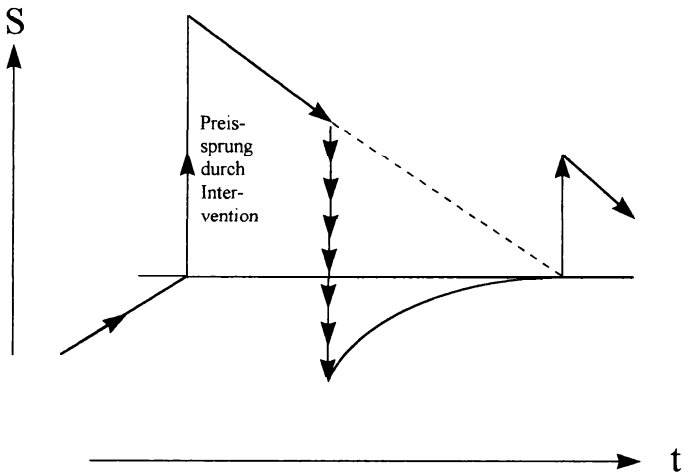


Abbildung 9: Entwicklung des Wechselkurses

war ja *Thünens große Erkenntnis, daß bloße Preisänderungen nicht zum Kapitalmarktgleichgewicht* führen.

Was passiert, wenn wir zu irgendeinem Zeitpunkt, z.B. bei einem zu hohen Wechselkurs, diesen senken, also aufwerten? Das könnte z.B. die Notenbank kurzfristig dadurch erreichen, daß sie ausländische Devisen verkauft und als Gegenwert heimisches Geld ankauft. Sofort entsteht ein Kapitalmarktungleichgewicht; und die heutigen technischen Möglichkeiten lassen dieses rasch erkennen und rasch nützen. Statt daß der Zinssatz, wie bei Aufwertung im Gleichgewicht erforderlich, im Inland niedriger als im Ausland liegt, ist der erwartete Zinssatz bis zum erwarteten Ende der Periode des laufenden Zinsschocks infolge der Geldmengenreduktion nunmehr *höher*. Die Währung muß der Zinsparität zufolge abwerten. Kapital fließt vom Ausland zu, und der Wechselkurssprung wird wieder rückgeführt (siehe Abbildung 9). Was ich hier ausführe, ist nichts anderes als die in der Literatur noch und noch erörterte Frage der *Sterilisierung* von Notenbankinterventionen[28] durch den Kapitalmarkt. Ich betone nur, *Thünen* folgend, daß all dies ebenso für jede privatwirtschaftlich verursachte Wechselkursänderung gilt.

Diese Überlegung hat noch eine weitere Konsequenz. Man würde ja annehmen, daß eine langfristige reale Aufwertung zu einem Leistungsbi-

[28] Siehe überblicksmäßig etwa *Obstfeld* (1982) sowie *Weber* (1986). Ganz entsprechend der hier gewählten Darstellung wurde erarbeitet, daß Notenbankinterventionen an sich keinen Effekt auf den Wechselkurs haben können, weil sie durch gegenläufige Kapitalbewegungen konterkariert werden, wohl aber dann, wenn sie Veränderungen von Risikoprämien auslösen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lanzdefizit, eine reale Abwertung zu einem Leistungsbilanzüberschuß führt; und daß solche Leistungsbilanzbewegungen stabilisierend wirken. Das hätte man in den „guten, alten Zeiten" des *Mundell-Fleming*-Modells gefolgert (*Mundell*, 1963; *Mundell*, 1968; *Frankel* und *Razin*, 1987). Aber diese Überlegung hat auf den weltweit integrierten Kapitalmärkten bei flexiblen Wechselkursen keine Gültigkeit mehr. Denn Leistungsbilanzungleichgewichte lösen nur Kapitalbewegungen aus und verändern daher, genügende Zinsflexibilität der Kapitalmärkte vorausgesetzt, aus den gerade beschriebenen Gründen als solche nicht den Wechselkurs. Ja, die außerordentliche Zinsflexibilität heutiger Kapitalbewegungen ist der Grund dafür, warum Leistungsbilanzungleichgewichte so leicht zu ertragen sind.

Nein, wir müssen auf *Thünen*s Zentralerkenntnis zurückgreifen; und mein letztes Kapitel ist nur ein Variationensatz zu dem anfangs angeschlagenen Thema von *Thünen*: Gleichgewicht kann nur eine *Veränderung der Preisveränderungsrate* herbeiführen, eine Veränderung des relevanten *Zinssatzes* im weitesten Sinne.

2. Die erste Stabilisierungstendenz durch Veränderung der „Zinssätze" ist das Entstehen einer *Risikoprämie*. Risikoscheue Investoren betrachten einen Zinssatz als einem niedrigeren äquivalent, wenn die Kapitalanlage ein Risiko enthält. Daraus folgt: Wird die Inlandsveranlagung relativ riskanter, so wertet der Wechselkurs ab, wird die Auslandsveranlagung riskanter, so wertet er auf.

Die Auf- oder Abwertung infolge einer neu entstehenden Risikoprämie ist umso stärker, je länger man annehmen kann, daß diese Risikoprämie dauern wird. Freilich darf man nicht annehmen, daß sie für immer währt; denn dann entstünden wieder unendlich große Wechselkursausschläge.

Nun können wir den Effekt von Leistungsbilanzüberschüssen und -defiziten doch als Stabilisatoren in unsere Theorie einbauen. Langfristige *kumulative Leistungsbilanzüberschüsse* eines Landes führen dazu, daß ein Land per Saldo zum Kapitalgeberland wird, daß es also mehr Auslandskapital hält, als sein eigenes Kapital von Ausländern gehalten wird. Auslandsveranlagung ist aber aus der Sicht der inländischen Investoren immer besonders riskant, insbesondere schon wegen der Wechselkursunsicherheit. Daher wird das Land mit langfristigen kumulativen Leistungsbilanzüberschüssen, nennen wir es Japan, eine zusätzliche Risikoprämie auf seine immer größer werdenden Auslandsveranlagungen verdienen müssen, die so wirkt, als ob langfristig die Auslandszinsen relativ zu den japanischen Inlandszinsen gesenkt würden und damit tendenziell den Yen aufwerten. Ähnliches galt für Deutschland und seine Mark vor 1989. Hingegen wird das Land mit langfristigen kumulativen Leistungsbilanzdefiziten mehr und mehr eine Risikoprämie zahlen müssen[29] und daher tendenziell abwerten. Als empirisches Beispiel drängen sich die USA auf, die seit 1982 in jedem Jahr ein

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Leistungsbilanzdefizit erlitten, somit gegenwärtig im siebzehnten Jahr defizitär sind.

Die Leistungsbilanz wirkt also doch, wenn lang genug im Ungleichgewicht, auf den Wechselkurs, aber nicht über Mengeneffekte, nicht über Preiseffekte, sondern über Veränderungen der planungsrelevanten Zinssätze.[30]

3. Freilich, stabilisierend auf den Wechselkurs wirken die Leistungsbilanzeffekte nur, wenn aufwertende kumulative Leistungsbilanzüberschüsse bei zu sehr abgewerteter Währung und abwertende kumulative Defizite bei zu sehr aufgewerteter Währung entstehen. Genau diese Stabilisierungstendenz nimmt die Standardtheorie an: Abwertung aktiviert und Aufwertung passiviert die Leistungsbilanz. Das wäre „normal". Nur leider, die Leistungsbilanzen der höchstentwickelten OECD-Länder reagieren nicht mehr „normal".[31]

Die USA mit ihrem eher unterbewerteten Dollar zeigen Leistungsbilanzdefizite, Japan und Deutschland vor 1989 mit ihren überbewerteten Währungen persistente Überschüsse. In diesem Fall müssen die Risikoprämienwirkungen langfristiger Überschüsse oder Defizite ebenfalls auftreten; aber sie haben umgekehrt *wechselkursdestabilisierende* Wirkung. Ähnliche tatsächliche Destabilisierung durch mögliche Stabilisatoren werden wir häufig finden.

---

[29] Die Standardliteratur betont für Kapitalveranlagungen im Inland und im Ausland, die nicht vollständige Substitute sind, und für *einen* prototypischen risikoscheuen Investor, daß die ungedeckte Zinsparität, Gl.1, zu modifizieren ist zu

$$E(\Delta s) = \Delta i + pr \tag{1a}$$

wobei *pr* die Risikoprämie der Auslandsveranlagung ist. Sie betont hingegen nicht, daß bei Aggregation diese Risikoprämie nur dann mit positivem Vorzeichen anfällt, wenn im *Durchschnitt* die Anleger im *Ausland veranlagen*, wenn also das Land ein Kapitalgeberland ist. Im umgekehrten Fall ist *pr negativ* zu nehmen.

[30] Ich folge hier in vielem *Krugman* (1989), der die Effekte der Risikoprämie aufgrund eines Leistungsbilanzdefizits näher analysiert. Nicht realistisch nimmt er freilich an, daß die Preisreaktion des persistenten US-Leistungsbilanzdefizits langfristig „normal" sein werde.

[31] Technisch gesprochen gilt die *Marshall-Lerner-Bedingung* nicht mehr oder so gut wie nicht mehr. Die Leistungsbilanzen reagieren nur normal, wenn Exporte und Importe genügend preiselastisch nachgefragt werden. Doch in den fortgeschrittensten Industrienationen sind die Exporte zum guten Teil hochinnovative Produkte, die eine Marktsonderstellung genießen und daher wenig preiselastisch verkauft werden, und die Importe sind zum guten Teil zur Inlandsproduktion komplementäre Industrierohstoffe, die ebenfalls eine geringe Preisnachfrageelastizität aufweisen. Leistungsbilanzen sind andererseits viel eher *einkommensabhängig*, wie im Grunde schon *Böhm-Bawerk* (1914) annahm.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Wenden wir uns als nächstes hilfeflehend an die „Unsichtbare Hand"; nicht diejenige, die geradezu reflexhaft von so vielen Ökonomen bemüht wird, welche anscheinend Adam *Smith* nie gelesen haben und daher glauben, er habe den Wettbewerbsmechanismus gemeint. Denn den Wettbewerbsmechanismus haben wir ja schon längst in unser Wechselkursmodell eingebaut, und er brachte uns nur Varianzdivergenz. Nein, die originäre „Unsichtbare Hand", bei der das Wirtschaftssubjekt „is in this, as in many other cases, led by an invisible hand to promote an end which was no part of his intention" (*Smith*, 1976), eine weit über den bloßen Unterfall des Wettbewerbes hinausgehende, allgemeine gesellschaftliche Möglichkeit. Gibt es z.B. *politische Rückkoppelungen*, die, ohne daß dies irgendwie intendiert wäre, im Effekt dazu führen, Risikoprämien der Ertragssätze auf Kapital bei aufgewerteter Währung und umgekehrt bei abgewerteter entstehen zu lassen?

Ich kenne keine diesbezüglich schlüssige Theorie, ebensowenig wie ich das zusätzliche Entstehen besonderer Innovationsstöße bei Abwertung schlüssig begründen könnte. Aber ich kenne zwei wichtige empirische Fälle: Japan handelte sich mit seiner politisch verpfuschten schweren Bankenkrise eine Risikoprämie und damit Abwertung des überbewerteten Yen ein; und was am 3. Oktober 1990 geschah, beendete die Leistungsbilanzüberschüsse Deutschlands und bescherte der damals überbewerteten Deutschen Mark eine sie schwächende Risikoprämie.

5. Eine mögliche Stabilisierungstendenz könnten *Inflationswirkungen* aufweisen. Natürlich wieder nicht die Wirkung der Inflation auf den Wechselkurs selbst; denn diese Wirkungen haben wir bereits herausgefiltert. Aber empirische Studien, vornehmlich für die USA, zeigen, daß, weil die Inflation in den nominellen Zinsen doch nicht voll reflektiert wird, die realen Zinssätze pro Inflationsprozent um etwa 0,3 Prozent fallen (*Barsky*, 1994, S. 853, 854). Über diesen Zinseffekt und möglicherweise auch noch über die Erhöhung der Besteuerung der Unternehmererträge bei Inflation[32] sowie die bei Inflationsschwankungen erforderlichen zusätzlichen Risikoprämien[33], alles im weiteren Sinne Zinsveränderungen, wertet eine zusätzliche Inflation eine Währung auch real ab. Soviel ist klar. Ob Inflation jedoch wechselkursstabilisierend wirkt, ist schon eher zu bezweifeln; denn dann müßten ja die Länder mit überbewerteten Währungen mehr zur Inflation

[32] Insbesondere *Feldstein* (1976, 1982) hat immer wieder betont, daß Inflation über das Nominalwertprinzip bei der Abschreibung von Investitionen zur Senkung der Realzinsen nach Besteuerung führt.

[33] Es ist eine immer wieder belegte empirische Regelmäßigkeit, daß die *Höhe* der Inflation mit der zeitlichen *Varianz* von Inflationsraten korreliert. Daher steigt mit der Höhe der Inflation die Wahrscheinlichkeit, Inflation*süberraschungen* ausgesetzt zu sein, was zum Ansteigen der Risikoprämien in realen Zinssätzen führen muß.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

neigen. Das Umgekehrte ist eher der Fall. Inflation hat somit wiederum möglicherweise weiter destabilisierende Wirkungen.

6. Das Wort Steuern ist gefallen. Und da drängt sich natürlich unmittelbar die Tatsache auf, daß die realen Wechselkurse durch Realzinsen *nach Besteuerung*, also durch die Nettorealzinsen getrieben werden. Und diese Selbstverständlichkeit ermöglicht es mir, einer dritten Gesellschaftspflicht des *Thünen*-Vortragenden nachzukommen, nämlich nach *Thünen* und *Schmoller* auch noch den jetzt Regierenden Fürsten auf dem Throne *Schmoller*s ehrend zu bedenken. Stellen wir uns also die „*Sinn*-Frage" (*Sinn*, 1987 und 1995). Warum wertete der US-Dollar aus tiefer Unterbewertung von 1979 bis Anfang 1985 fast um 100% auf, um dann umso rascher wieder, 1985 bis 1987, praktisch auf das Ausgangsniveau vom Ende der 70er Jahre abzuwerten? Weil in der ersten *Reagan*schen Steuerreform von 1981 eine starke steuerliche Kapitalertragsbegünstigung vorgenommen wurde, die in der zweiten *Reagan*schen Steuerreform von 1986, die ab 1985 voll vorhersehbar war, in ihr Gegenteil verkehrt wurde. Es ist das Verdienst unseres Vorsitzenden, auf die extrem starken Wechselkurseffekte hingewiesen zu haben, die von Veränderungen der Kapitalbesteuerung angesichts globalisierter internationaler Finanzmärkte ausgehen.[34] Steuerveränderungen bieten eine wichtige Stabilisierungs*möglichkeit*. Einen entsprechenden Rückkoppelungsmechanismus auch theoretisch zu formulieren, wäre eine lohnende Aufgabe für Politökonomen. Als vorläufige Überlegung klingt es aber auf alle Fälle nicht unplausibel, daß gerade Staaten mit unterbewerteter Währung dazu neigen, steuerliche Kapitalbegünstigungen vorzunehmen.

7. Kann *Lernen* auf den Wechselkursmärkten vielleicht zu deren Stabilisierung führen, um auch noch auf die von *Schmoller* empfohlene Untersuchung der „psychologischen" Vorbedingungen des Wechselkursprozesses zu kommen? Nun, es ist sicher, daß ein wenig verstandener Ursachenprozeß, daß vor allem Überraschungen über auftretende Realzinsen und Überraschungen über die Zeitpunkte ihres Auftretens zu stärkeren Wechselkursbewegungen beitragen würden. Aber mein Grundmodell der Wechselkursdivergenz ist bereits eines bei rationalen Erwartungen, also voller Verwertung aller Information, in dem nichts mehr zu lernen ist.

Karen *Lewis* (1989, 1995) hat verheißungsvolle Ansätze der Erklärung von Wechselkursproblemen über das „Lernen des Modells" vorgelegt. Und es gibt auch andere interessante Ansätze für Wechselkursmodelle bei par-

[34] Die tatsächlich aufgetretene Wechselkursveränderung ist aus seinem Ansatz freilich leichter für den scharfen Abfall nach Anfang 1985 zu begründen als für den relativ langsamen Anstieg 1981 bis 1985. Da muß es zusätzlich noch Informationsprobleme sowie hohe Kosten der Kapitalmobilisierung beim Transfer in die USA gegeben haben, welche den Anpassungsprozeß dämpften und verschliffen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tieller Information.[35] Näher besehen setzen sie dennoch unplausibel viel Information voraus, verwenden einen unerklärten „deus ex machina" oder begründen viel zu kurze Anpassungsprozesse. Bei meinem Modell müssen die Wirtschaftssubjekte neben der Inflation nur die Verteilung der Dauer des Zinsschocks lernen, was nicht zu schwer sein sollte. Bei komplexeren Modellen wäre es hingegen durchaus unklar, wie bei varianzdivergentem Prozeß überhaupt gelernt werden kann.

Am interessantesten ist wohl die Studie von *MacDonald* und *Marsh* (1996), die empirisch gezeigt haben, daß die Wechselkurshändler ganz verschiedene Modelle verwenden, ganz verschieden gute Erfolge erzielen, wobei manche persistent Gewinne machen. Der Devisenmarkt ist also im technischen Sinne ineffizient. Er ist zu komplex, um selbst von den professionellen Händlern verstanden zu werden. Der Markt bringt viele Vorteile, aber nicht alle denkbaren.

8. Wir zogen aus, Stabilisierungsmechanismen des Wechselkursprozesses zu finden und sind nur sehr „teilfündig" geworden. Was erforderlich ist, ist ein *Stabilisierungsprozeß der Zinsen selbst*. Einen solchen zu durchdenken muß freilich späteren Studien überlassen werden. Eine Rückkoppelung liegt jedoch auf der Hand. Warum sollen, wie es die ganze, amerikanisch dominierte Literatur annimmt, nur die Zinssätze die Wechselkurse treiben; *warum sollen nicht die (realen) Wechselkurse, gerade damit sie nicht divergieren, umgekehrt die (realen) Zinssätze bestimmen?*[36]

Tatsächlich zeigen empirische Studien (z.B. *Landauer*, o.J.), daß zwar die US-Zinsen von den Wechselkursen unabhängig sind, was das Denkmuster der Literatur erklärt; daß aber der US-Dollar – Deutsche-Mark-Wechselkurs gerade den langfristigen realen deutschen Zinssatz *Granger*-kausal mitbestimmt; und es ist eine der brennenden Fragen bei der Einführung des EURO, ob und inwieweit diese Zinskausalitäten sich ändern werden, ob

---

[35] *Goldberg* und *Frydman* (1996) bauen ein interessantes Modell der „theory consistent expectations", also nur qualitativ, nicht aber quantitativ richtiger Erwartungen. Modellexogen bleibt aber dann, warum und wie diese bei zu großen Abweichungen von den „fundamentals" korrigiert werden. Siehe weiters *Sutherland* (1995) und *Peruga* (1996).

[36] Grundsätzlich lassen sich die Zinsparitätsmodelle der Wechselkurse stets zu einer *Erklärung der Geldzinsen* umkehren. Verändert sich etwa der nominelle Wechselkurs bei Geldmengenveränderungen sofort genau nach Maßgabe der erwarteten Inflationsrate (wie bei rationalen) Erwartungen, oder, anders ausgedrückt, entspricht der reale Wechselkurs immer sofort seinem langfristigen Gleichgewichtswert, so folgt daraus, daß sich der kurzfristige *nominelle* Zinssatz bei Geldveränderungen *nicht verändern* darf. Die Zinselastizität des nominellen kurzfristigen Zinses bezüglich Geld müßte *null* sein. Das wäre nur konsequent: Würde die Kaufkraftparität bis auf kurzfristige Preisanpassungen immer gelten, so gäbe es, wechselkursbereinigt, ein einziges Weltgeld, so daß lokale Geldveränderungen die Zinssätze nicht beeinflussen sollten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

also der EURO die Zinsen anderer Länder bestimmen wird, statt selbst fremdbestimmte Zinsen zu erleiden.

Aber ist es nicht häretisch anzunehmen, daß der Wechselkurs eine nach zutreffender allgemeiner Ansicht vorwiegend monetär bestimmte ökonomische Größe, reale Größen, relative Preise bestimmt? Die Antwort lautet: nein. Die Wechselkurse mit ihren starken und persistenten Abweichungen von der Kaufkraftparität stellen empirisch gesehen die große, viel zu wenig beachtete, *auch langfristige Nichtneutralität des Geldes* dar. Auch theoretisch kann man zeigen, daß die Einführung eines zusätzlichen Finanzkontrakts realwirtschaftliche Gleichgewichte verändern kann, wenn der Wert dieses Finanzkontrakts nichtlinear von Preisen abhängt (*Bowman* und *Faust*, 1997). Die Wechselkurse aber sind solch nichtlineare Kontrakte; denn ihr Logarithmus hängt von einer Preisdifferenz ab. Die Einführung flexibler Wechselkurse war im Grunde die Schaffung solcher gleichgewichtsverändernder Finanzkontrakte. Sie haben die realen Zinssätze über die Schaffung zusätzlicher Risikoprämien verändert.[37] Es blieb nicht ohne reale Konsequenzen, sie vor einem Vierteljahrhundert herbeizusehnen.

9. Entgegen meinem Modell sind die Devisenmärkte im technischen Sinne nicht effizient. Angesichts der großen Unklarheiten und der Meinungsdivergenzen der Marktteilnehmer reichen die Arbitragefonds auf ihnen nicht aus, um sie ins langfristige Kaufkraftgleichgewicht zu bringen (*Shleifer* und *Vishny*, 1997). Risikoprämien sind von zentraler Bedeutung für die Stabilisierung der Wechselkursprozesse; und Risikoprämien sind eine Nichteffizienz, die der annähernd risikoneutrale, das heißt, ganz große Investor, zumal bei ganz langfristigen Kontrakten nutzen kann.

Eine der gegenwärtig deutlichsten empirischen Regelmäßigkeiten ist die, daß die großen Kapitalgeberländer der Welt, Japan und die Schweiz, einen unterdurchschnittlichen realen Zinssatz aufweisen, der nicht durch eine entsprechende Aufwertung von Yen oder Schweizer Franken ausgeglichen wird. Bei ihnen reduziert die Risikoprämie des Durchschnittsanlegers den Zins, anstelle den Wechselkurs in vollem Maße aufzuwerten. Beim EURO wird es in Zukunft wohl ähnlich werden. Die USA als das große Kapitalnehmerland müssen hingegen als Risikoprämie einen überdurchschnittlichen Zinssatz zahlen anstelle einer Wechselkursabwertung im vollen Maße (siehe Abbildung 2). Daraus folgt für große, langfristige Anleger die Konsequenz: Borge in Yen und Schweizer Franken und leihe zumal in US-Dollar und anderen Währungen mit hohen Realzinsen und geringen Abwertungstendenzen.

---

[37] Auf dem VII. Weltkongress der International Economic Association in Madrid 1983 versuchte ich, die weltweite Zunahme von Realzinsen als Folge der Einführung flexibler Wechselkurse mengenmäßig zu erklären, und zwar als Konsequenz zusätzlicher – sehr gewinnbringender – Reservehaltungen. Darüber hinaus scheint mir jetzt noch ein Preiseffekt bedeutsam: nämlich die Zunahme der Risikoprämien bei der Veranlagung auf flexiblen Wechselkursmärkten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das ist nicht graue Theorie, sondern gute Praxis. Die Republik Österreich hat das mit ihrer Staatsanleihenbegebung in Yen und Schweizer Franken und mit Veranlagung der Währungsreserven der Notenbank in gute Zinsen bringenden Währungen getan. In den letzten 25 Jahren, seit Einführung flexibler Wechselkurse, hat sie, an Zins- und Wechselkursgewinnen zusammengenommen – und die beiden sind ja, wie betont, kaum zu trennen – insgesamt etwa 25 Milliarden Deutsche Mark lukriert. Gegenwärtig sind es, Notenbank und Staatsschuldengebarung zusammengenommen, im freilich sehr variablen Schnitt schon *eher ein halbes als ein viertel Prozent des Sozialproduktes* pro Jahr. Und damit erkennen wir, daß ein Verständnis von Wechselkursen inzwischen zu einem *staatswissenschaftlichen Problem ersten Ranges* geworden ist (*Streissler*, 1998).

Literaturverzeichnis

Barsky, R. B. (1994): Expectations and Real Interest Rates, in: P. Newman u.a. (Hrsg.): The New Palgrave Dictionary of Money and Finance, Band 1, S. 850 - 856.

Böhm-Bawerk, E. Ritter von (1914): Unsere passive Handelsbilanz, in: Neue Freie Presse vom 6., 8., und 9. Jänner 1914, abgedruckt in: F. X. Weiss (Hrsg.): Gesammelte Schriften von Eugen von Böhm-Bawerk, Wien 1924, S. 499 - 515.

Bowman, D. und J. *Faust* (1997): Options, Sunspots and the Creation of Uncertainty, in: Journal of Political Economy 105/5, S. 955 - 975.

Cox, R. D. und H. D. *Miller* (1965): The Theory of Stochastic Processes, London (Reprint 1968).

Feldstein, M. S. (1976): Inflation, Income Taxes, and the Rate of Interest: A Theoretical Analysis, in: American Economic Review 66, S. 809 - 820.

— (1982): Inflation, Tax Rules and Investment: Some Econometric Evidence, in: Econometrica 50, S. 825 - 862.

Feller, W. (1968): An Introduction to Probability Theory and its Applications, 3. Aufl., New York.

Frankel, J. A. und A. K. *Rose* (1995): Empirical Research on Nominal Exchange Rates, in: G.M. Grossman und K. Rogoff: Handbook of International Economics, Vol. III, Amsterdam, S. 1689 - 1729.

Frenkel, J. A. und A. *Razin* (1987): The Mundell-Fleming Model a Quarter Century Later: A Unified Exposition, in: International Monetary Fund Staff Papers 34, S. 567 - 620.

Goldberg, M. D. und R. *Frydman* (1996): Imperfect Knowledge and Behaviour in the Foreign Exchange Market, in: Economic Journal 106, S. 389 - 893.

Hicks, J. R. (1950): A Contribution to the Theory of the Trade Cycle, Oxford.

Hotelling H. (1931): The Economics of Exhaustible Resources, in: Journal of Political Economy XXXIX, S. 137 - 175.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Krugman, P. R. (1989): The J-Curve, the Fire Sale, and the Hard Landing, in: American Economic Review 79, Papers and Proceedings, S. 31 - 35.

Krugman, P. R. und M. *Obstfeld* (1997): International Economics – Theory and Practice, 4. Aufl., New York.

Landauer, R. (o.J.): Kausalitätsanalyse zwischen kurzfristigen Zinssätzen und Wechselkursen (DM zu Yen, US-$ und Pfund Sterling), Diplomarbeit an der Universität Wien.

Lewis, K. K. (1989): Changing Beliefs and Systematic Rational Forecast Errors with Evidence From Foreign Exchange, in: American Economic Review 79, S. 621 - 636.

— (1995): Puzzles in International Financial Markets, in: G. M. Grossman und K. Rogoff: Handbook of International Economics, Vol. III, Amsterdam, S. 1913 - 1971.

Lucas jr., R. E. (1990): Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?, in: American Economic Review 80, Papers and Proceedings, S. 92 - 96.

MacDonald, R. und I. W. *Marsh* (1996): Currency Forecasters are Heterogeneous: Confirmation and Consequences, in: Journal of International Money and Finance 15, S. 665 - 685.

Meese, R. A. und K. *Rogoff* (1983): Empirical exchange rate models of the seventies: Do they fit out of sample?, in: Journal of International Economics 14, S. 3 - 24.

Menger, C. (1884): Die Irrthümer des Historismus in der deutschen Nationalökonomie, Wien.

Mundell, R. A. (1963): Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates, in: Canadian Journal of Economics and Political Science 29, S. 475 - 485.

— (1968): International Economics, New York.

Obstfeld, M (1982): Can We Sterilize? Theory and Evidence, in: American Economic Review 72, Papers and Proceedings, S. 45 - 50.

Peruga, R. (1996): Learning and the Exchange Rate: Exchange Rate Responses to Money Announcements in the Early 1980s, in: Journal of International Money and Finance 15, S. 167 - 190.

Philippovich, E. von (1886): Über Aufgabe und Methode der Politischen Ökonomie, Freiburg.

Rogoff, K. (1996): The Purchasing Power Parity Puzzle, in: Journal of Economic Literature XXXIV, S. 647 - 668.

Rothschild, K. W. (1998): Marshall und Philippovich, in: F. Baltzarek u. a. (Hrsg.): Von der Theorie zur Wirtschaftspolitik – ein österreichischer Weg, Festschrift zum 65. Geburtstag von Erich W. Streissler, Stuttgart.

Schneider, D. (1998): Geldzins, natürlicher Zins und Investitionsgüterpreise: Wirtschafts- und wissenschaftsgeschichtliche Erörterungen vor und nach Wicksell,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in: E. W. Streissler (Hrsg.): Knut Wicksell als Ökonom – Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie XVIII, Berlin, S. 187 - 214.

Shleifer, A. und R. W. *Vishny* (1997): The Limits of Arbitrage, in: Journal of Finance, LII, S. 35 - 55.

Sinn, H.-W. (1987): Capital Income Taxation and Resource Allocation, Amsterdam.

— (1995): Why Taxes Matter: Reagan's Accelerated Cost Recovery and the U.S. Trade Deficit, in: Economic Policy 1, S. 240 - 250.

Smith, A. (1976): An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Campbell und Skinner (Hrsg.), Glasgow Edition, Oxford.

Solow, R. M. (1974): The Economics of Resources or the Resources of Economics, in: American Economic Review 64, S. 1 - 14.

Streissler, E. W. (1969a): A Stochastic Model of International Reserve Requirements during Growth of World Trade, in: Zeitschrift für Nationalökonomie 29, S. 347 - 370.

— (1969b): Structural Economic Thought – On the Significance of the Austrian School Today, in: Zeitschrift für Nationalökonomie 29, S. 237 - 266

— (1980a): Die Knappheitsthese – Begründete Vermutungen oder vermutete Fakten, in: Siebert, H.(Hrsg.): Erschöpfbare Ressourcen, Berlin, S. 9 - 36.

— (1980b): Kritik des neoklassischen Gleichgewichtsansatzes als Rechtfertigung marktwirtschaftlicher Ordnungen, in: E. W. Streissler u.a. (Hrsg.): Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, Tübingen, S. 38 - 69.

— (1995): Die Grenzproduktivitätstheorie der deutschen Protoneoklassik – unter besonderer Berücksichtigung von Johann Heinrich von Thünen, in: Rieter, H. (Hrsg.): Johann Heinrich von Thünen als Wirtschaftstheoretiker – Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie XIV, Berlin, S. 17 - 41.

— (1998): Neue finanzpolitische Aufgaben des Staates, in: Conturen Nr. 9, II/98: Wirkungen und Herausforderungen der ökonomischen Globalisierung, S. 7 - 23.

Sutherland, A. (1995): State- and time-contingent switches of exchange rate regimes, in: Journal of International Economics 38, S. 361 - 374.

Thünen, J. H. von (1826): Der isolirte Staat in Beziehung auf Landwirthschaft und Nationalökonomie, oder Untersuchungen über den Einfluß, den die Getreidepreise, der Reichthum des Bodens und die Abgaben auf den Ackerbau ausüben. Hamburg.

— (1850): Zweiter Theil: Der naturgemäße Arbeitslohn und dessen Verhältniß zum Zinsfuß und zur Landrente, Rostock.

Tullock, G. (1969): The New Theory of Corporations, in: E. Streissler u.a. (Hrsg.): Roads to Freedom – essays in honour of Friedrich A. von Hayek, London, S. 287 - 307.

Weber, W. E. (1986): Do Sterilized Interventions Affect Exchange Rates?, in: Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review 10, Sommer 1986, S. 14 - 23.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Perspektiven der Alterssicherung

Von *Gert Wagner,* Frankfurt (Oder) und Berlin*

A. Einleitung

Man kann den Begriff Perspektive im Sinne von „Prognose" verstehen, d.h. es wird Leser geben, die erwarten, daß in diesem Beitrag detaillierte Modellrechnungen über die Entwicklung der Alterssicherung dargestellt werden. Diese Erwartung wird enttäuscht werden, weil im folgenden die zweite Möglichkeit, die der Begriff Perspektiven bietet, genutzt wird, d.h. es wird versucht werden, auf Basis einer breiten und theoriegeleiteten Problemanalyse Vorschläge zu entwickeln, wie die Alterssicherung in Deutschland aus Sicht der Wirtschaftswissenschaften verbessert werden kann.

Dieser Beitrag ist wie folgt aufgebaut[1]: nachdem in Teil B einige Begriffe geklärt werden, werden in Teil C Fakten zu den Institutionen der Alterssicherung in Deutschland, dem Versicherungsgrad, den Einkommen im Ruhestand und die Kritik an diesem System knapp dargestellt; Teil D gibt einen Überblick über theoretische und empirische Analysen der Alterssicherung. In Abschnitt E werden schließlich Reformperspektiven formuliert.

---

* Für Kritik und wichtige Hinweise dankt der Autor vor allem Kai A. Konrad sowie Fritz Franzmeyer, Richard Hauser, Klaus-Dirk Henke, Gustav A. Horn, Ellen Kirner, Volker Meinhardt, Christian Müller, Johannes Schwarze, Bernhard Seidel, Rudolf Zwiener, seinen VWL-Kollegen in der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Europa-Universität Viadrina, und insbesondere seinen schwerpunktmäßig für Alterssicherungsfragen zuständigen Kollegen in der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" des Deutschen Bundestages, Eckhard Knappe, Bert Rürup und Winfried Schmähl. Da der Autor nicht allen Hinweisen gefolgt ist, ist er in besonderer Weise für den Inhalt und Fehler des Textes selbst verantwortlich. Bei den Literaturrecherchen und einigen Berechnungen haben stud. rer. pol. Hannah Nielsen und cand. rer. pol. Johannes Leinert als Praktikanten am DIW sehr gut gearbeitet; auch ihnen gilt der Dank des Autors.

[1] Für neuere Literaturüberblicke und -diskussionen vgl. *Petersen* (1998) und die von *Siebert* (1998) sowie *Gahlen* et al. (1998) herausgegebenen Sammelbände. Wichtig sind auch das jüngste Gutachten des *Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft* (1998) und die entsprechenden Abschnitte in den *Sachverständigenrats*-Gutachten 1996/97 und 1998/99 sowie die dazugehörige Kritik von *Hauser* (1997).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch wenn *Atkinson* (in diesem Band) zu Recht darauf hinweist, daß bei der Analyse von sozialen Sicherungssystemen die Beachtung von Details wichtig ist, so müssen einige Spezialbereiche in diesem Überblicksbeitrag gleichwohl ausgeklammert werden: insbesondere die Beamtenversorgung, die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst, die Altersversorgung der Landwirte und die berufsständischen Versorgungswerke (vgl. dazu viele Beiträge in *Cramer* et al. 1998).

Perspektiven einer europäischen Sozialpolitik, die sich viele erhoffen, werden in diesem Beitrag nicht betrachtet, da zum ersten theoretisch wenig dafür spricht, eine (völlige) Harmonisierung der sozialen Sicherungssysteme anzustreben, und zum zweiten dies prognostisch auch nicht zu erwarten ist. Insofern staatliche Alterssicherung Elemente einer nicht-äquivalenten Besteuerung aufweist, spielt Europa allerdings theoretisch eine Rolle, weil bei großer Mobilität des Faktors Arbeit die Basis für ein nicht-äquivalentes Umlageverfahren erodieren kann. Hierzu hat sich ein eigener Zweig der (finanzwissenschaftlichen) Analyse entwickelt, der aber ebenfalls weitgehend ausgeklammert wird[2]. Dies kann man aus zwei Gründen rechtfertigen: zum ersten weist Alterssicherung in Deutschland nach wie vor starke äquivalente Elemente auf und zum zweiten zeigt die Entwicklung des EG/EU-Arbeitsmarktes, daß Arbeitskräftemobilität eine relativ geringe Rolle spielt. Und dies gilt, obwohl – so *Wildasin* (1994) – durch Migration „Pensions-Gewinne" zu erzielen wären.[3]

B. Begriffe und Ziele

Man kann den Begriff „Alterssicherung" eng auslegen und diese als einen Vorgang interpretieren, der den Konsum jenseits einer Altersgrenze, ab der jemand nicht mehr erwerbstätig sein will bzw. sein soll, absichert (vgl. z.B. *Homburg* 1987). Dies würde jedoch eine wichtige Dimension der faktisch zu beobachtenden Rentenversicherungssysteme ignorieren, nämlich die Absicherung vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit (auch Berufsunfähigkeit genannt). Da es zum Thema „vorzeitige Erwerbsunfähigkeit" keinen Bei-

[2] Vgl. dazu zum einen *Sinn* (1997b) im Hinblick auf Besteuerung und *Homburg* und *Richter* (1993) sowie *von Hagen* und *Walz* (1995) im Hinblick auf Alterssicherung.

[3] Migration innerhalb der EU spielt bislang – und aufgrund von Sprach- und Kulturgrenzen wahrscheinlich auch noch längere Zeit – keine große Rolle. Der Autor teilt ausdrücklich nicht das düstere Migrationsszenario, das *Sinn* (in diesem Band) in seinem Beitrag zeichnet. Im europäischen Binnenmarkt sollte zwar keine völlige Harmonisierung der Altersvorsorge-Systeme angestrebt werden, aber es gibt einen Forschungs- und Entscheidungsbedarf im Hinblick auf die „Portabilität" von Ansprüchen; insbesondere für Mindestansprüche bzw. Mindestversorgung und für betriebliche Versorgungsansprüche.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

trag in diesem Band gibt, wird im folgenden auch die Erwerbsunfähigkeit behandelt.

Pflegebedürftigkeit ist eine Gefahr, die im Alter zwar häufig auftritt, aber grundsätzlich droht sie in allen Altersklassen. Aufgrund von Moral-hazard-Problemen auf Seiten der Anbieter und Nachfrager ist Pflege den Problemen der allgemeinen Gesundheitsversorgung weit näher als den Problemen der Alterssicherung; deswegen wird das Pflegerisiko hier nicht behandelt (vgl. dazu den Beitrag von *Breyer* in diesem Band).

Aus Sicht eines Individuums und gegebenenfalls einer Familie ist Vorsorge notwendig, da niemand weiß,

- wie lange er lebt und
- ob und wann vorzeitige Erwerbsunfähigkeit eintritt.

Je nach dem Grad häuslicher Arbeitsteilung kann durch den Tod eines Erwerbstätigen bzw. eines ehemaligen Erwerbstätigen auch ein Sicherungsproblem für nicht-erwerbstätige Hinterbliebene auftreten.

Es sind also drei Gefahren (Alter, Erwerbsunfähigkeit, Hinterbliebenenstatus), die den folgenden Überlegungen zugrunde liegen. Der ungewöhnliche Begriff der „Gefahr" wird verwandt, weil es sich bei den drei genannten Entscheidungsproblemen nicht um wohldefinierte Risiken handelt, die auf einer Zufallsvariablen beruhen, deren Erwartungswert und deren Verteilung exakt bekannt sind, sondern weil es sich um Zufallsprozesse handelt, deren Niveau und Gestalt sich verändern können – und sich in der Vergangenheit auch verändert haben. Auf der anderen Seite handelt es sich aber nicht um Ungewißheit, da die relevanten Prozesse dem Grunde nach und in gewissen Grenzen auch der Größe nach bekannt sind. Deswegen wird der Begriff der Gefahr gewählt (vgl. *Wagner* 1998 a, S. 13).

Der deutsche Gesetzgeber geht davon aus, daß mit der staatlichen Alterssicherung folgende Ziele erreicht werden sollen (vgl. *Hauser* und *Wagner* 1992; *Enquete Kommission Demographischer Wandel* 1998, S. 245 ff.):

- Lebenstandardsicherung,
- Leistungsgerechtigkeit,
- Armutsvermeidung,
- Gleichstellung von Frau und Mann.

Im folgenden Abschnitt wird analysiert, wie gegenwärtig versucht wird, diese Ziele zu realisieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. Einige stilisierte Fakten

I. Das Ausmaß der Gefahren

Zur Entwicklung der Lebenserwartung liegen ausführliche Statistiken vor, während zur Erwerbsunfähigkeit weit weniger Material vorhanden ist. Freilich sind auch die Statistiken zur Lebenserwartung nur wenig differenziert, d.h. nach dem Alter, dem Geschlecht und dem Familienstand. Daten über soziale Differenzen, z.B. für das Bildungsniveau, sind – nicht nur in Deutschland – selten. Soziale Differenzen sind aber durchaus beachtlich, so stellt *Klein* (1996) auf Basis der Daten des sozio-oekonomischen Panels (SOEP)[4] fest, daß in Westdeutschland in den Jahren 1984 bis 1993 die Differenz in der Lebenserwartung von Frauen und Männern mit und ohne Abitur jeweils etwa 3 Jahre betrug. Da über die tatsächlichen Ursachen der Lebenserwartung nur unzureichende Informationen vorliegen, ist auch eine Prognose der Lebenserwartung und der Hinterbliebenenzahlen schwierig (vgl. *Lutz* 1998).

Es ist nicht vermessen zu behaupten, daß brauchbare Prognosen für die Entwicklung der Erwerbsunfähigkeits-Gefahr bislang nicht vorliegen. In der Vergangenheit konnte man große Veränderungen beobachten, die mit Sicherheit nicht unabhängig waren von der Interpretation des Begriffs „Erwerbsunfähigkeit" (EU ist die in der Rentendiskussion gebräuchliche Abkürzung). Dieser Begriff wird durch die Definitionen der Sozialversicherungssysteme geprägt; private Versicherungsunternehmen, die „Berufsunfähigkeit" absichern, lehnen sich faktisch stark an die Definitionen und die Prüfungen der Sozialversicherungen an. Vieles spricht dafür, daß das Ausmaß, mit welchem Ärzte Erwerbsunfähigkeit attestieren, von der allgemeinen Arbeitsmarktlage abhängt[5]. Es dürfte auch „kulturell" bedingt sein,

---

[4] Die Daten des sozio-oekonomischen Panels (SOEP) werden in diesem Beitrag an verschiedenen Stellen benutzt. Das SOEP ist eine wissenschaftsgetragene Erhebung, die außerhalb der Amtlichen Statistik vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) durchgeführt wird. Das SOEP ist eine Längsschnittserhebung von ca. 7000 Privathaushalten, in denen etwa 15000 erwachsene Personen direkt befragt werden. Es handelt sich um eine prospektive Panelstudie, d.h. dieselben Personen werden immer wieder (d.h. einmal pro Jahr) befragt. Da bekannt ist, wann ein Befragter stirbt, ist es auch möglich, eine Vielzahl seiner Merkmale, unter anderem das Bildungsniveau, zur Analyse der Lebenserwartung verschiedener sozialer Gruppen heranzuziehen.

[5] Vgl. *Krupp* (1988, S. 502). Die Abhängigkeit von ärztlichen (Vor-)Urteilen zeigte sich auch daran, daß die in Deutschland zeitweise mögliche „konkrete Betrachtungsweise" der Rentenversicherungsträger kaum eine Rolle spielt. Die konkrete Betrachtungsweise erlaubt es, Erwerbsunfähigkeitsrenten zu genehmigen, wenn zwar keine volle Erwerbsunfähigkeit vorliegt, aber für Teil-Erwerbsunfähige der Arbeitsmarkt faktisch verschlossen ist. Jedoch wurden niemals mehr als 20% aller EU-Renten aufgrund der „konkreten Betrachtungsweise" gewährt. Besonders

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

d.h. vom allgemeinen Wunsch nach einem niedrigen Rentenzugangsalter bestimmt sein.

II. Versicherung und Versorgung

Wie sieht der Status quo der Alterssicherung in Deutschland[6] aus? Um die Spezifika der Alterssicherung in Deutschland besser herauszuarbeiten, wird hier die Altersvorsorge in Deutschland mit der in den USA verglichen. Die USA werden als Vergleichsland gewählt, da es vielen als Vorbild dient; zum zweiten stehen für beide Länder gute Daten zur Verfügung, die den Vergleich erleichtern. Sowohl in Deutschland als auch den USA gibt es ein großes staatliches Altersvorsorgesystem: Die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) in Deutschland und OASDI in den USA. Bei beiden Systemen handelt es sich im Grundsatz um „umlagefinanzierte" Rentenversicherungen, d.h. die laufenden Beitragseinnahmen werden benutzt, um die laufenden Renten auszuzahlen. Dahinter steht eine bewußte intergenerationale Umverteilungsentscheidung: der ersten Rentnergeneration sollte die Last des Ansparens eines Kapitalstocks, aus dem die Rente finanziert werden kann, erspart werden (vgl. auch *Sinn* in diesem Band).

Sowohl in Deutschland als auch den USA gibt es betriebliche Vorsorge; das wichtigste System in Deutschland ist die Beamtenversorgung (die „bifunktional" ist, d.h. auch die Grundversorgung, die für abhängig Beschäftige von der GRV sichergestellt wird, übernimmt). Darüber hinaus kann jedermann für sich selbst durch Sparen und Vermögensbildung sowie den Kauf privater Versicherungspolicen für das Alter vorsorgen.

In Deutschland zwingt die Gesetzliche Rentenversicherung alle abhängig Beschäftigten sich bei ihr zu versichern; die meisten Selbständigen, alle Beamten und sogenannte „geringfügig Beschäftigte" müssen sich freilich nicht in der GRV pflichtversichern. In den USA hingegen sind praktisch alle Erwerbstätigen pflichtversichert (mit Ausnahme älterer Kohorten der staatlichen Verwaltung und der Eisenbahngesellschaften). In den USA gibt es auch keine Ausnahmen für geringfügig Beschäftigte (was zu dem – aus aktueller deutscher Sicht – bemerkenswerten Ergebnis führt, daß dort nur etwa 5 % der Erwerbstätigen weniger als 15 Stunden in der Woche arbeiten, während es in Deutschland weit über 10 % sind).

---

deutlich wurde das ärztliche Testatverhalten in der Weltwirtschaftskrise Anfang der 30er Jahre als es noch keine „konkrete Betrachtungsweise" gab. Gleichwohl schnellten die Erwerbsunfähigkeitsraten nach oben (vgl. *Schewe* und *Zöllner* 1957).

[6] Vgl. auch *Rürup* (1998a) und für eine detaillierte Darstellung *Enquete Kommission Demographischer Wandel* (1998, S. 325ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für Pflichtversicherte gilt sowohl in Deutschland als auch in den USA, daß sie im Prinzip eine Lebensstandardsicherung betreiben müssen, d.h. daß nicht nur ein Mindest-Sicherungsniveau abgesichert wird. Freilich gibt es auch eine Obergrenze des Einkommens, jenseits derer keine Pflichtbeiträge zur staatlichen Altersvorsorge mehr gezahlt werden müssen. Diese Grenze entspricht in Deutschland etwa 185 % des Durchschnittseinkommens der Versicherten, in den USA liegt sie mit etwa 225 % deutlich höher (vgl. folgende Übersicht).

Übersicht

Alterssicherung in Deutschland (West) im Vergleich zu den USA (1997)

	Westdeutschland	USA
Gesetzliches System	GRV	OASDI
Pflichtversicherte	Abhängig Beschäftigte (außer geringfügig Beschäftigten)	Erwerbstätige (außer Teilen des „öffentlichen Dienstes")
Versicherte Risiken	Erwerbsunfähigkeit, Alter, Verwitwung	Erwerbsunfähigkeit, Alter, Verwitwung
Regelaltersgrenze	65 Jahre	65 Jahre
Beitragsbemessungsgrenze (1994) (in % des Durchschnittseinkommens)	185 %	225 %
Beitragssatz	20,3 %	12,4 %
Finanzierungsverfahren	Umlage, Schwankungskapitalreserve, Staatszuschuß	Umlage, Kapitaldeckung (Staatsanleihen)
Tatsächliches Versorgungs„niveau"[1)]	86 %	84 %
Anteil Niedrig-Einkommensbezieher[2)] – bis 64 Jahre – 65 Jahre und älter	 12,4 % 15,2 %	 22,3 % 32,2 %
Ungleichheit der Netto-Einkommen (Gini Koeffizient) – bis 64 Jahre: – 65 Jahre und älter	 0,28 0,27	 0,36 0,36

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

	Westdeutschland		USA	
Komponenten und Struktur der Nettoeinkommen der 65jährigen und älteren Bevölkerung:	Anteil am verfügbaren Einkommen	Anteil der Bezieher dieser Komponente an allen Einkommensbeziehern	Anteil am verfügbaren Einkommen	Anteil der Bezieher dieser Komponente an allen Einkommensbeziehern
Staatliche Alterssicherung	76,6	98,5	46,0	96,1
Private Tranfers	4,0	23,9	15,1	59,3
Öffentliche Transfers	0,9	8,6	2,5	9,5
Erwerbstätigkeit	7,9	14,5	11,5	26,5
Kapitaleinkommen	13,8	84,8	27,6	86,7
Steuern und Beiträge	–3,3	–	–2,7	–>

1) Durchschnittliches persönliches Netto-Äquivalenzeinkommen der 65jährigen und Älteren in % des durchschnittlichen persönlichen Netto-Äquivalenzeinkommens der bis zu 64jährigen Bevölkerung (OECD-Äquivalenzskala).

2) Anteil der Personen mit einem Netto-Äquivalenzeinkommen von unter 50% des durchschnittlichen Netto-Äquivalenzeinkommens (OECD-Äquivalenzskala).

Quelle: SOEP; PSID; *Schwarze* (1999).

Die Beitragssätze zur staatlich verordneten Altersvorsorge sind in Deutschland und den USA sehr unterschiedlich. Mitte der 90er Jahre betrug der Beitragssatz in Deutschland etwa 20 %, während er in den USA nur etwa 12 % betrug.

Es sei angemerkt, daß diese Beitragssätze sowohl in Deutschland als auch in den USA aus volkswirtschaftlicher Sicht merkwürdig berechnet werden, denn sie werden nur auf den ausgezahlten Lohn bezogen. Zum vollen Lohn gehören jedoch auch die Arbeitgeberanteile der Beitragszahlungen zu den Sozialversicherungen als auch weitere „Lohnnebenkosten". Bezieht man die gezahlten Beiträge auf den vollen Lohn („Compensation" wie sie in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesen wird), ist der Beitragssatz entsprechend kleiner. Für Deutschland ergibt sich damit ein effektiver Beitragssatz für die gesetzliche Rentenversicherung von etwa 18 %[7].

[7] Für die Sozialversicherungen insgesamt ergibt sich in Deutschland ein effektiver Beitragssatz von 37 %, der offensichtlich noch weit von der „magischen Grenze" von 50 % Beitragsbelastung entfernt ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Vorsorgebeiträge für die deutsche GRV werden größtenteils für das Umlageverfahren eingesetzt, d.h. aus den Beiträgen werden die laufenden Rentenleistungen gezahlt. Die Schwankungsreserve von mindestens einer Monatsausgabe stellt einen nur unwesentlichen Teil von Kapitaldeckung in der GRV dar. Wichtiger ist, daß über die Beitragseinnahmen hinaus die gesetzliche Rentenversicherung noch einen Staatszuschuß (Bundeszuschuß) erhält. Die US-amerikanische OASDI erhält keinen Staatszuschuß und sie legt einen Teil ihrer Beitragseinnahmen als Kapital an. Freilich handelt es sich bei diesem Kapital weitgehend nur um Staatsanleihen, so daß der Unterschied zur reinen Umlagefinanzierung nur graduell ist.

Im Gegensatz zur privaten Altersvorsorge, die keinerlei verpflichtenden Charakter hat, kann der einzelne nicht (oder nur begrenzt) wählen, ob ihm ein Teil seines Lohnes in Form einer „betriebliche Altersversorgung" (BAV) zugeteilt wird. Die BAV hat im Grundsatz das Ziel, Beschäftigte längerfristig an ein Unternehmen zu binden („goldene Fessel"), die Identifikation der Mitarbeiter mit dem Betrieb, die Verbesserung des Betriebsklimas und der Wettbewerbsposition um qualifizierte Arbeitskräfte (vgl. z.B. *Ahrend* et al. 1990, *Steinmayer* 1991); hinzu können steuerliche Gesichtspunkte kommen (was in Deutschland der Fall ist; vgl. z.B. *Hofmann* 1983). Da nur für einen kleinen Teil der Arbeitnehmer eine derartige Versorgung vorliegt, vergrößert die BAV c.p. die Ungleichheit der Einkommen im Alter.

Auf das differenzierte US-amerikanische System der BAV kann hier nicht eingegangen werden; in Deutschland besteht der Kern der betrieblichen Altersversorgung in der sogenannten „Versorgungszusage"[8]. Dabei werden in der Regel vier Durchführungswege unterschieden. Bei Direktzusagen finanziert der Betrieb die Rente aus dem laufenden Ertrag bzw. aus Pensionsrückstellungen, die den Gewinn mindern und daher steuerliche Vorteile bieten. Unterstützungskassen sind rechtlich selbständig und gewähren aus einem Sondervermögen Leistungen. Bei Direktversicherungen versichert der Arbeitgeber den Beschäftigten bei einer Lebensversicherung und kann Beiträge pauschal versteuern. Pensionskassen sind wie Lebensversicherungen rechtlich selbständige juristische Personen, die auf Betriebs-, Konzern- oder Branchenebene gebildet werden.

BAV, die aus dem laufenden Ertrag bzw. aus Rückstellungen finanziert wird, hat Elemente der Umlagefinanzierung; deswegen kann es schwierig werden, die Leistungsversprechen zu erfüllen, wenn ein Unternehmen schrumpft[9]. Für Katastrophenfälle gibt es deswegen in Deutschland den

---

[8] Der Autor dankt Helmut Viebrok für eine Darstellung der betrieblichen Altersversorgung für den Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel".

[9] Vgl. *Davis* (1998, S. 110); für weitere Probleme von „booked-reserve funding" vgl. *Hviding* (1998, S. 122f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„Pensions-Sicherungs-Verein", der eine reine Umlagefinanzierung darstellt. Für die „Dynamisierung" (Anpassung) von Betriebsrenten gibt es nur sehr schwache gesetzliche Mindestvorschriften. Seit der letzten Reform des Betriebsrentengesetzes brauchen Unternehmen nur noch alle drei Jahre zu prüfen, ob eine Anpassung notwendig ist. Diese Prüfung entfällt, wenn die Renten in jedem Jahr um mindestens 1 v.H. angehoben werden. Eine derartige „Verzinsung" ist ungewöhnlich niedrig. Lediglich dann, wenn Direktversicherungen abgeschlossen wurden, erfolgt durch die Lebensversicherungsgesellschaft eine regelmäßige Anpassung der Betriebsrente.

III. Ergebnisse von Vorsorge, Versorgung und Fürsorge

Betrachtet man die Einkommensposition der 65jährigen und Älteren in Deutschland und in den USA, so erkennt man, daß diese mit etwa 85 % des Pro-Kopf-Einkommens in beiden Ländern etwa gleich ist (vgl. Übersicht). Freilich sind die Quellen der Einkommen sehr unterschiedlich: Während in Deutschland 77 % des Einkommens alter Menschen aus staatlicher Versorgung und parafiskalischen Vorsorgeinstitutionen kommt, sind es in den USA nur 46 %. In den USA spielen Kapitaleinkünfte mit 28 % eine große Rolle[10], jedoch machen diese auch in Deutschland 14 % aus, wenn man den geldwerten Vorteil mietfreien Wohnens bei alten Menschen berücksichtigt. Das heißt, daß die betriebliche und vor allem die private Altersvorsorge in den USA eine sehr große, aber auch in Deutschland eine durchaus nennenswerte Rolle spielen.

Während in Bezug auf die durchschnittliche Einkommensposition alter Menschen für Deutschland und die USA keine signifikanten Unterschiede festzustellen sind, zeigen sich große Unterschiede bei der Verteilung der Einkommen. Die Einkommensungleichheit ist in USA insgesamt größer als in Deutschland; dies gilt insbesondere auch für die Alterseinkünfte, da diese aus vielen Quellen kommen. Die ungleiche Verteilung hat die Konsequenz, daß es alte Menschen gibt, die unterhalb der „Armutsschwelle" liegen. Werden 50 Prozent des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens als Armutsschwelle definiert – vgl. Anmerkung 2 in der Übersicht für Details – dann liegt die Armutsquote für 65jährige und Ältere in den USA mit etwa 30 % doppelt so hoch wie diese Quote in Deutschland; aber viele Menschen haben auch ein höheres Einkommen als sie es aus ihrer eigenen Sicht brauchen würden. Dies zeigen Umfragen und das faktische Verhalten.

Intergenerationale private Transfers von Eltern und Großeltern zu ihren Kindern und Enkeln haben in (West)Deutschland ein beachtliches Ausmaß angenommen. Im sozio-oekonomischen Panel (SOEP) gaben im Jahre 1993

[10] Einschließlich des Wertes selbstgenutzten Wohneigentums.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

9 % der 70jährigen und Älteren an, ihre Kinder oder „sonstige Verwandte" finanziell zu unterstützen. Man kann annehmen, daß dies die Untergrenze des Anteils der Älteren ist, die „Transfers" an ihre Kinder zahlen, da im SOEP nur sehr knapp nach regelmäßigen Zahlungen gefragt wird. Der Durchschnittsbetrag machte für diejenigen, die Verwandte regelmäßig unterstützen, 4200 DM im Jahr aus; also einen nennenswerten Betrag. Und es ist nicht überraschend, daß die privaten Transfers stark einkommensabhängig sind (vgl. auch *Motel* und *Spieß* 1995).

Die Berliner Altersstudie liefert ein weiteres wichtiges Ergebnis zu einem Thema, über das in der breiten Öffentlichkeit nur wenig und bei Wirtschaftswissenschaftlern kaum diskutiert wird: Die abnehmende Konsumentensouveränität und mit dem Alter zunehmende Hilfsbedürftigkeit (vgl. *Wagner* et al. 1996, S. 292ff.). Dabei zeigt sich, daß unter den 70jährigen und Älteren höher Gebildete – bei statistischer Kontrolle des Familienstandes, des Einkommens und des Gesundheitszustandes – eher professionelle Hilfe in Anspruch nehmen als andere; d.h. daß der Service, der alten Menschen angeboten wird, keineswegs von allen genutzt wird. Dies ist weniger ein finanzielles als ein Verhaltens- und Organisations-Problem.

IV. Konsequenzen und Probleme

Es gibt einen Konsens der Prognostiker, daß die Wohnbevölkerung auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland in den nächsten Jahrzehnten deutlich „altern" wird[11], d.h. daß der Anteil der Personen, die 65 Jahre und älter sind, von derzeit etwa 15 v.H. auf über 25 v.H. im Jahre 2030 steigen wird (vgl. z.B. *Börsch-Supan* 1997a, S. 198f.). Durch den „Demographischen Wandel" werden im Jahre 2030 etwa doppelt so viele ältere Mitbürger auf jede Person im „erwerbsfähigen Alter" (zwischen 15 und 65 Jahre) entfallen wie heute, und die Finanzierung der Renten im Umlageverfahren wird schwieriger: Ceteris paribus gilt, daß entweder die Renten gesenkt und/oder die Beiträge erhöht werden müssen, um mit den von weniger Menschen gezahlten Beiträgen die Leistungen für eine größere Zahl von Rentnern zu finanzieren. Eine Senkung des Rentenniveaus erhöht u.a. die Gefahr von „Altersarmut"; eine Erhöhung der Beitragssätze reduziert den Arbeitsanreiz und kann – unter bestimmten Umständen – zu Schwarzarbeit und Arbeitslosigkeit führen. Der finanzielle Druck auf das Rentensystem wird verstärkt, wenn die Tendenz zur Frühverrentung, die wir in den letzten 20 Jahren beobachten konnten, beibehalten würde. Als Alternative gilt die

[11] Mit Hilfe einer „probabilistischen Bevölkerungsprognose", die alle vorhandenen Modellrechnungen in einen konsistenten Rahmen stellt und bewertet, hat die *Enquete-Kommission „Demographischer Wandel"* des Deutschen Bundestags die Stabilität dieses Ergebnisses quantifizieren lassen (vgl. *Lutz* und *Scherbov* 1998).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kapitaldeckung, bei der die Renten aus zuvor angespartem Kapital finanziert werden; darauf wird in Abschnitt E.I.3 unten ausführlich eingegangen werden.

Es gibt über die (gesamtwirtschaftlichen) Finanzierungsprobleme hinaus aber noch weitere Probleme der Altersvorsorge in Deutschland, die mindestens so wichtig sind, wie die Frage nach der optimalen Finanzierung.

Eine zweite Dimension des demographischen Wandels macht das Risiko der Altersarmut noch größer: hohe Scheidungsziffern. Etwa ein Fünftel der heute geschlossenen Ehen wird geschieden. Dies wäre für die Alterssicherung nicht problematisch, wenn sich nur kinderlose Paare nach kurzer Ehedauer scheiden lassen würden. Dies kommt zwar häufig vor, aber die Verlaufsdaten des SOEP zeigen (*Ott* 1992), daß die meisten Scheidungen nach 10 bis 15 Ehejahren eintreten – also dann, wenn die Kinder zwar aus dem „Gröbsten" heraus sind aber die Altersvorsorge der Mutter durch eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit – trotz Versorgungsausgleich – stark gefährdet ist; insbesondere dann, wenn keine rasche Rückkehr in die Erwerbstätigkeit gelingt. Und dieses Armutsrisiko entsteht trotz der Pflichtbeiträge, zu denen Geschiedene vor der Ehe als abhängig Beschäftigte gezwungen waren. Auf der anderen Seite können Ehepaare im Alter „überversorgt" sein.

Im Hinblick auf Sicherungslücken, in die die auf lebenslange Vollerwerbstätigkeit ausgerichtete GRV ihre Pflicht-Beitragszahler „laufen läßt", ist der sozialstrukturelle Wandel noch wichtiger als der demographische Wandel. Die „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses" ist inzwischen ja fast zu einem geflügelten Wort geworden, das die Befürworter einer Grundrente, die allen alten Menschen in gleicher Höhe zustehen würde, gerne als zentrales Argument gegen die „lohnzentrierte" GRV einsetzen (vgl. z.B. *Olk* und *Riedmüller* 1994).

Die zunehmend „buntere Welt" der Erwerbstätigkeit führt sicherlich – so auch in der Rentenversicherung – zu strukturellen Problemen; allerdings nimmt die Erwerbsbeteiligung – gemessen an den Erwerbsquoten weiterhin zu; d.h. der Anteil der Teilzeitbeschäftigten an den jeweils Erwerbstätigen steigt nicht, weil es immer weniger Menschen gäbe, die Vollzeit arbeiten, sondern dieser Anteil steigt, weil es immer weniger Nichterwerbstätige gibt (vgl. *Wagner* 1998c). Reformen der Alterssicherung sollten die insgesamt steigende Bedeutung der Erwerbstätigkeit beachten und nicht davon ausgehen, daß die „Erwerbsgesellschaft" überholt sei.

Insgesamt gibt es folgende Strukturprobleme der Altersvorsorge – die weitestgehend unabhängig vom gewählten Finanzierungsverfahren sind:

- Probleme von Lücken in der Absicherung, insbesondere auch in der Versicherungspflicht;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- auf der anderen Seite Fragen einer vom Staat erzwungenen „Überversorgung";
- Probleme des Übergangs in den Ruhestand;
- Probleme der Besteuerung;
- Probleme der Organisation der Rentenversicherung.

D. Theoretische und empirische Analysen

I. Theoretische Analyse

Ist in einer Marktwirtschaft staatliche Altersvorsorge überhaupt notwendig? Es gibt zwei völlig konträre Begründungsstränge für Marktversagen, die staatliche Eingriffe in der Altersvorsorge rechtfertigen.

Der traditionelle Begründungsstrang zielt darauf ab, daß Individuen künftige Bedürfnisse unterschätzen (Kurzsichtigkeit) und deswegen vom Staat zu ihrem Glück gezwungen werden müssen (vgl. z.B. *Kessler* und *Masson* 1989).

Der zweite Begründungsstrang baut nicht auf schlecht, sondern auf sehr gut informierten Individuen auf, die sich sowie ihre Kinder und Kindeskinder in einer unsicheren Welt gegen vielerlei Gefahren absichern wollen. Diese Menschen sind wohlinformiert; dies bedeutet aber auch, daß sie sich bewußt sind, daß sie keine perfekte Zukunftsvoraussicht haben. Sie versuchen deswegen Versicherungen vor einem „Schleier der Unwissenheit" abzuschließen. Auch wenn *Siebert* (1997c, S. 23) letztes Jahr an dieser Stelle dreimal „Nein" gerufen hat, so ist dieser Gedankengang doch fruchtbar[12, 13]. Zwar haben *Siebert* und z.B. *Hüther* (1997, S. 201) recht, daß damit kein wirtschaftspolitisch operables Leitbild gegeben wird, da Disincentives (moral hazard, Abgabenvermeidung) berücksichtigt werden müßten. Dies ist richtig, aber der „Schleier der Unwissenheit" ermöglicht

[12] Diese Entscheidungssituation wurde von John *Rawls* (1971) „popularisiert". Man findet sie bereits im „kategorischen Imperativ" von *Kant*. In die moderne ökonomische Theorie wurde sie – wahrscheinlich – von *Vickrey* (1945) eingebracht. Man kann den Schleier des Unwissens beispielsweise auch bei *Samuelson* (1964) finden (vgl. für weitere Nachweise auch *Müller* 1997, *Sinn* 1988).

[13] *Roemer* (1996, S. 247f.) weist darauf hin, daß der Philosoph Roland *Dworkin* (1981) einen Versicherungsmarkt vor einem „Schleier der Unwissenheit" vorschlägt, um Chancengleichheit herzustellen, gleichzeitig aber unterschiedliche Präferenzen zu berücksichtigen. Wie *Roemer* (1996, S. 251) zeigt, kann dieser Markt freilich keine Chancengleichheit herstellen, wenn er rein privatwirtschaftlich konstruiert ist, da dann unterschiedliche Versicherungsprämien gezahlt werden müßten, die von den nicht-beinflußbaren „Ausstattungsunterschieden" von Individuen, d.h. unterschiedlichen Chancen verursacht werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

es uns, die Gefahren, um die es geht, und die Wünsche risikoaverser Menschen besser zu erkennen als es beim Verzicht auf dieses Kalkül möglich ist[14]. Vor dem Schleier des Unwissens gibt es auf jeden Fall für risikoaverse Menschen den Wunsch nach Mindestsicherung („Armutsvermeidung"), wie sie in Deutschland mit der Sozialhilfe umgesetzt ist.

Gibt es jedoch ein staatliches Mindestsicherungssystem, ist ein zweiter staatlicher Eingriff allokativ angezeigt (vgl. z.B. *Buchholz* und *Wiegard* 1992): um zu verhindern, daß das Mindestsicherungssystem ausgenutzt wird, muß der Staat eine Versicherungspflicht auf dem Mindestsicherungsniveau erlassen. Vom eigentlichen Mindestsicherungssystem sollen aus Gründen der Anreizkompatibilität ja nur die profitieren, die unverschuldet in Not geraten sind.

Soweit herrscht heute bei Volkswirten Konsens im Hinblick auf die Altersvorsorge (auf kritische Einwände von *Breyer* und *Kolmar* (1998) wird unten eingegangen). Strittig ist, ob und wie weit der Staat über das Mindestsicherungsniveau noch mit einer Versicherungspflicht eingreifen soll. Deren Befürworter argumentieren empirisch.

Zum ersten wird Marktversagen aufgrund adverser Selektion vermutet, d.h. daß Versicherer gute und schlechte Risiken nicht unterscheiden können, wodurch sich nur die Schlechten versichern wollen. Dadurch bricht der Markt zusammen. Es ist zweifellos richtig, daß es derartige Probleme gibt (vgl. *Townley* 1988). Gleichwohl gibt es private Rentenversicherungen, die eine kaum überschaubare Fülle von Produkten anbieten.

- Freilich muß man hier beachten: alle Versicherungsmärkte sind staatlich reguliert, um den Versicherten Insolvenzschutz zu bieten. In den USA gibt es eine Diskussion, ob ein Annuitätenmarkt für alte Menschen „fair" ist. Auch in Deutschland werden die Renditen, die Lebensversicherungen bieten, kontrovers diskutiert (vgl. *Wagner* 1998b).
- Erwerbsunfähigkeit ist zwar durchaus auch „kulturabhängig" und von der Arbeitsmarktlage beeinflußt, aber es ist sicherlich möglich, zwischen guten und schlechten Risiken zu unterscheiden. Grundsätzlich kann man nicht argumentieren, daß es unmöglich sei, Erwerbsunfähigkeit und Alter auf einem Wettbewerbsmarkt zu versichern[15]. Freilich warnen selbst dezi-

---

[14] *Müller* (1998) zeigt, daß dies bei extremen Präferenzen nicht immer sinnvoll sein muß; aber bei „vernünftigen" Präferenzen gilt dies.

[15] *Breyer* und *Kolmar* (1998, S. 259ff.) weisen darauf hin, daß durch Versicherungszwang ohne Beitragssatzdifferenzierung, der die Probleme der adversen Selektion vermeidet, keine versicherungsmathematisch äquivalente Lösung erreichbar ist, da eine systematische Umverteilung von „guten" zu „schlechten" Risiken stattfindet. Freilich können sich die guten Risiken dadurch durchaus besser stellen als ohne jede Versicherung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dierte Befürworter privater Vorsorge wie *Kotlikoff* (1995) und der *Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft* (1998) vor den Problemen einer privaten Versicherung der Erwerbsunfähigkeits-Gefahr.

Zum zweiten argumentieren die Befürworter einer Versicherungspflicht, die über eine Mindestsicherung hinausgeht, mit der – bereits eingangs erwähnten – Unterschätzung künftiger Bedürfnisse, insbesondere durch junge Menschen, die kein deutlich überdurchschnittliches Einkommen zur Verfügung haben. Gegner einer weitgehenden Versicherungspflicht halten dieses Argument für nicht so gewichtig, da ein Versicherungszwang aufgrund von Ausweichreaktionen zu Effizienzverlusten führen kann. Bezüglich der Minderschätzung zukünftiger Bedürfnisse liegt eine methodisch gut gesicherte empirische Evidenz nicht vor (vgl. auch *Schwarze* und *Wagner* 1990). Ein erstaunlicher Mangel, angesichts des Gewichts, das diesem Argument zukommt. Anekdotische Evidenz gibt es freilich reichlich; auch spricht die ungleiche Verteilung (auch jenseits der Armutsschwelle) in Ländern mit viel Raum für freiwillige Vorsorge – wie z.B. den USA – für die These der selektiven Unterschätzung des Bedarfs im Alter (vgl. die Übersicht oben).

Eine über die Armutsvermeidung hinausgehende Versicherungspflicht ist also durchaus zu rechtfertigen, aber z.B. *Breyer* und *Kolmar* (1998, S. 259ff.) weisen zu Recht darauf hin, daß man aus der Legitimation einer Versicherungspflicht keineswegs unmittelbar ableiten kann, daß ein Monopolversicherer die Pflichtversicherung anbieten muß. Ob ein Monopol sinnvoll ist, hängt von zwei Faktoren ab: zum ersten von den Möglichkeiten, durch Wettbewerb innovative Versicherungsprodukte zu erzeugen; und zum zweiten von den Transaktionskosten, die durch Wettbewerb unvermeidlich anfallen. Sind nur wenige oder keine Innovationen durch Wettbewerb zu erwarten, spricht das ökonomische Prinzip dafür, die Transaktionskosten einzusparen und die Pflichtversicherung einem Monopolversicherer anzuvertrauen. Nun gilt zwar, daß auf Versicherungsmärkten eine Vielzahl von Innovationen möglich sind, aber diese nur sehr eingeschränkt, wenn es sich um ein Vertrag im Rahmen einer gesetzlich definierten Versicherungspflicht handelt.

Im Bereich der Krankenversicherung ist das gesetzlich vorgeschriebene Produkt aufgrund des permanenten medizinischen Fortschritts sehr unscharf; hier dürften Innovationen möglich sein. Aber für die rein monetären Leistungen einer Rentenversicherung ist dies nicht der Fall. D.h. solange nicht mit Kapitaldeckung gearbeitet wird, für die die Leistungsfähigkeit des Produktes ganz entscheidend von den Fähigkeiten beim Anlegen des Kapitals der Versicherten abhängt, sondern solange im Umlageverfahren gearbeitet wird, spricht vieles für einen Monopolversicherer, wie wir

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ihn in Deutschland in Form der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) kennen. Eine andere Frage ist, ob dieser Versicherer auch den gesamten Service, der mit der Abwicklung der Pflichtversicherung verbunden ist, selbst durchführen muß. Da es sich hierbei keinesfalls um ein natürliches Monopol handelt, ist Out-Sourcing möglich.

Ein Pflichtversicherungssystem wie wir es in Deutschland kennen, ist also durchaus ökonomisch nicht unvernünftig. Allerdings ist seine Absicherung über das Mindestsicherungsniveau hinaus aus Sicht der ökonomischen Allokationstheorie in besonderer Weise begründungsbedürftig.

II. Ausgewählte Verhaltenseffekte

In der internationalen Literatur wird ausgiebig diskutiert, ob die historisch gewachsenen „Wohlfahrtsstaaten" derart schlecht konstruiert sind, daß sie ihre eigenen Grundlagen zerstören (vgl. z.B. *Sinn* in diesem Band). Entsprechend ist hier zu fragen, ob die GRV sich selbst zerstört.

1. Fertilität

In Deutschland wird – intensiver als in der internationalen Mainstream-Literatur – seit langem diskutiert, ob von einem staatlichen Alterssicherungssystem, das eine Altersversorgung unabhängig von der eigenen Kinderzahl gewährleistet, negative Effekte (moral hazard) auf die Fertilität ausgehen, wodurch die Umlagefinanzierung ihre Grundlage schmälert. Dies wird am Beispiel umlagefinanzierter Systeme analysiert, obwohl natürlich auch von einem kapitalgedeckten System derartige Effekte ausgehen, da Kapital im Alter Transfers ersetzt, die von den Kindern kämen; und ohne Kinder, die produktiv arbeiten, kann auch eine kapitalgedeckte Versicherung nicht funktionieren (vgl. jüngst *Schmähl* 1998a, S. 265).

Der empirische Nachweis des Zusammenhangs von Fertilität und Rentenversicherungen ist jedoch problematisch, da in Zeitreihenanalysen der Einfluß von Rentenversicherungssystemen nur schwer von anderen säkularen Entwicklungen, insbesondere der der steigenden Realeinkommen getrennt werden kann (vgl. dazu *Börsch-Supan* 1997a, S. 213). Da höhere Realeinkommen die Opportunitätskosten für Kinder vergrößern, können diese ebenso für den in Industriegesellschaften weltweit beobachteten Rückgang der Fertilität verantwortlich sein wie die Alterssicherungsysteme, die die Sicherung innerhalb von Großfamilien überflüssig machen.

Das umgekehrte Argument, daß die positiven externen Effekte, die von der privaten Erziehung von Kindern auf die gesamte Gesellschaft und Volkswirtschaft ausgehen, von den Eltern nicht angemessen internalisiert werden, ist grundsätzlich nicht von der Hand zu weisen (vgl. neuerdings

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Werding 1998). In einem statischen Partialmodell errechnet *Sinn* (1998) einen positiven externen Effektes eines zusätzlichen Kindes für die GRV in Höhe eines Barwerts von mindestens 68 000 DM (da Kinder, die zwar nur wenig mehr Beiträge zahlen als sie Renten erhalten, wiederum Kinder haben werden, die einen kleinen positiven externen Effekt auslösen). Die Summe dieser Barwerte sollte von Kinderlosen als Kapitalbetrag in die Alterssicherung eingebracht werden. Für Kinderlose sei dies auch keine Doppelbelastung, da sie die Last der Kindererziehung nicht tragen müßten. Dadurch würde sich ein langsamer Einstieg in eine stärker kapitalgedeckte Altersvorsorge in Deutschland ergeben.

Sinn (1998 a) relativiert freilich sein eigenes Ergebnis mit dem zutreffenden Argument, daß eine (umlagefinanzierte) Alterssicherung, die nicht nach der Kinderzahl der Versicherten diskriminiert, auch eine „Versicherung gegen unfreiwillige Kinderlosigkeit" darstellt (vgl. dazu bereits *Wagner* (1984), S. 29). Damit stellt sich die Frage nach „moral hazard". Verzichten Menschen auf die Mühen der Erziehung von Kindern, weil sie wissen, daß sie im Alter nicht auf Transfers von Kindern angewiesen sind? Sinn kommt zu dem plausiblen Ergebnis, daß dies nur gilt, wenn ein umlagefinanziertes Altersvorsorgesystem über dem Mindestsicherungsniveau liegende Leistungen garantiert (vgl. für ein ähnliches Ergebnis *Wigger* 1998).

2. *Übergang in den Ruhestand*

Eine allgemeine Altersgrenze, an der abhängig Beschäftigte aus dem Erwerbsleben ausscheiden müssen, kann auch in einer Marktwirtschaft allokativ sinnvoll sein, da sie ein notwendiger Bestandteil von Senioritätsentlohnungssystemen ist, bei denen mit dem Alter die Entlohnung ansteigt und schließlich über den Wertgrenzprodukt der Arbeit liegt (vgl. *Lazear* 1979). Es gibt deswegen in betrieblichen Altersversorgungswerken in den USA massive Anreize, zu einer bestimmten Altersgrenze in Rente zu gehen. Wenn ein Versicherter freiwillig früher in Rente geht (also ohne daß er erwerbsunfähig wäre), dann sollte er Abschläge auf die Rente hinnehmen müssen, die er ja erwartungsgemäß länger beziehen wird als ein normaler Rentenzugänger. Ohne derartige Abschläge bilden Frühverrentungsmöglichkeiten einen Anreiz, durch ein frühes Ausscheiden aus dem Erwerbsleben ein gutes Geschäft zu machen.

In Deutschland gab es bislang in der GRV für „Renten wegen Arbeitslosigkeit" und „vorgezogene Renten" aus sozialpolitischen Gründen keine versicherungsmathematischen Abschläge, die die längere Rentenlaufzeit einer vor der normalen Altersgrenze angetretenen Rente durch niedrigere monatliche Rentenauszahlungen ausgleichen. Die empirischen Ergebnisse zu den vorgezogenen Altersgrenzen überraschen daher nicht: derartige

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Frühverrentungsoptionen werden nicht nur von kranken, sondern auch von gesunden Versicherten genutzt (vgl. *Börsch-Supan* 1994, *Riphahn* und *Schmidt* 1997, *Antolin* und *Scarpetta* 1998). Das ist freilich kein Politikversagen, sondern es war ja die Absicht des Gesetzgebers, langjährig Beschäftigten einen früheren Rentenzugang zu ermöglichen bzw. den Arbeitsmarkt zugunsten Jüngerer zu entlasten (vgl. *Rosenow* et al. 1991). Es soll hier nicht darüber gestritten werden, inwieweit Frühverrentungen eine besonders kluge Arbeitsmarktpolitik sind. Langfristig wichtiger sind die empirischen Befunde,

- daß der Übergang in Erwerbsunfähigkeits-Renten tatsächlich stark vom Gesundheitszustand abhängt (Ergebnisse auf Basis der SOEP-Daten von *Riphahn* 1997 und *Siddiqui* 1997); diesbezüglich ist eine Erhöhung des Rentenzugangsalters nur durch frühzeitige Prävention, aber nicht durch finanzielle Incentives beim Rentenzugang möglich;
- daß ein „gemeinsamer Rentenzugang" von Ehepaaren stattfindet und die Steuerung des Rentenzugangsalters mit Hilfe individueller Anreize erschwert (*Zweimüller* et al. 1996, *Blau* und *Riphahn* 1998);
- daß durch aktuarisch faire Abschläge Versicherte mit niedrigen Anwartschaften Mindestsicherungsprobleme bekommen können, daß es aber umgekehrt viele langjährig Versicherte gibt, die früh in Rente gehen, denen ihr Rentenniveau völlig ausreicht.

Alle Untersuchungen, die es zum Thema Lebenserwartung gibt, sprechen dafür, daß besser Gebildete eine überdurchschnittliche Lebenserwartung haben, die c.p. eine „längere Rentenlaufzeit" bedingt und dafür sorgt, daß – interpersonell gesehen – die GRV für Höherverdienende ein gutes Geschäft ist (vgl. *Wagner* 1984, S. 173 ff.; jüngst *Breyer* 1998). Umgekehrt bietet der einheitliche Beitragssatz zur GRV weder für Versicherte noch für Arbeitgeber einen Anreiz, durch Prävention Krankheiten und insbesondere arbeitsbedingte Erkrankungen und damit Frühverrentungen zu vermeiden (vgl. *Wagner* 1991).

3. Verzerrungen durch Pflicht-Finanzierung

Grundsätzlich gilt, daß jede Pflicht- bzw. Zwangs-Versicherung zu Ausweichreaktionen führen wird. Dies gilt unabhängig vom Finanzierungsverfahren, da selbst aktuarisch faire, kapitalgedeckte Versicherungen für Personen mit hoher Gegenwartspräferenz unattraktiv sein können, weil sie sich auf unvollständigen Kapitalmärkten nicht beliebig verschulden können (vgl. *Lindbeck*, 1996). Deswegen ist auch *Feldsteins* (1998, S. 302) Vorschlag, daß zur Absicherung einer unerwartet hohen Durchschnittslebenserwartung schlicht und einfach etwas mehr gespart werden sollte als es erwartungsgemäß notwendig ist, kein Patentrezept gegen Unsicherheit.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für Deutschland wird immer wieder vermutet, daß es durch die Abgabenlast (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) zu enormen Ausweichreaktionen in Richtung Schwarzarbeit und Selbständigkeit bzw. Scheinselbständigkeit kommt. Freilich zeigen eine Vielzahl mikro-ökonometrischer Analysen, daß das Arbeitsangebot von Männern sehr unelastisch ist (vgl. *Franz* 1994). Das Arbeitsangebot von Frauen ist deutlich elastischer; viele Untersuchungen sprechen dafür, daß viele Ehefrauen die Möglichkeit einer abgabenfreien „geringfügigen Beschäftigung" nutzen (vgl. *Schwarze* 1998). Freilich muß man berücksichtigen, daß diese Tätigkeit auch deswegen besonders attraktiv ist, weil im Zuge der Hinterbliebenenversorgung bzw. der Familienmitversicherung für das Krankheitsrisiko faktisch eine beitragsfreie soziale Sicherung geringfügig Beschäftigter erfolgt.

Während für abhängig Beschäftigte die Ausweichreaktionen eher gering sind, legen *Börsch-Supan* und *Schnabel* (1998, S. 175) interessante Hinweise für Ausweichreaktionen freiwillig in der GRV versicherter Selbständiger vor. Deren Beitragszahlungen sind in den letzten zehn Jahren deutlich gesunken; was sie als klare Ausweichreaktion interpretieren. Freilich zeigen sie auch, daß Selbständige eine hohes Maß an Interesse am Invaliditäts-Schutz durch die gesetzliche Rentenversicherung haben.

Besondere Bedeutung wird den Verzerrungen durch die „Lohnneben-Kosten" beigemessen. *Corneo* und *Marquardt* (1998) zeigen in einem OLG-Modell, daß in einer Ökonomie, die sowohl intragenerationale wie intergenerationale Umverteilung mit Hilfe von Umlagefinanzierung vornimmt, die intergenerationale Umverteilung (d.h. die Rentenversicherung) nicht durch Arbeitgeberbeiträge finanziert werden sollte, um das Wachstum nicht zu bremsen. Es herrscht nahezu einhellig die Meinung, daß durch die „Besteuerung des Faktors Arbeit" ein Anreiz zu kapitalintensiver Produktion gegeben wird und ceteris paribus durch die Sozialversicherungsbeiträge die Arbeitslosigkeit erhöht wird. Freilich muß man bedenken, daß die Sozialversicherungsbeiträge in die Tarifverhandlungen eingehen und ceteris paribus den ausgezahlten Direktlohn verkleinern. Dies ist auch der Grund, warum die Lohnstückkosten (in inländischer Währung gerechnet) in Deutschland trotz steigender Sozialversicherungsbeiträge nicht stärker gestiegen sind als in den Haupthandelspartnern Deutschlands (vgl. z.B. *Lindlar* und *Scheremet* 1999). *Siebert* (1997a) ist sicherlich zuzustimmen, daß durch die Sozialversicherungsbeiträge der Lohnerhöhungsspielraum systematisch verkleinert wird; aber führt das wirklich zu nennenswerten Effekten am Arbeitsmarkt? (für einen Überblick vgl. *Galler* 1999):

- In einer neueren ökonometrischen Untersuchung, die u.a. fixed effects für 32 Branchen berücksichtigt, zeigen *Riphahn* und *Bauer* (1997) für 1982 bis 1994, daß von den Sozialversicherungsbeiträgen keine wirtschaftspolitisch nennenswerten Einflüsse auf die Entwicklung der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitslosigkeit in West-Deutschland ausgegangen sind. Eine Senkung der Arbeitgeberbeiträge um 2 Prozentpunkte im ganzen Untersuchungszeitraum hätte demnach nur zu einer Senkung der Arbeitslosigkeit um 1,7 Prozent geführt (wohlgemerkt: Prozente, nicht Prozentpunkte).

- In der Volkswirtschaftslehre herrscht inzwischen weitgehend Konsens, daß „Wertschöpfungsbeiträge" keinerlei reale ökonomische Vorteile aufweisen (vgl. *Buscher* et al. 1998). Ihre Vorteile sind lediglich psychologischer Natur, da die Last derartiger Beiträge nicht unmittelbar sichtbar ist.

4. *Sparverhalten*

Ob ein Umlageverfahren das Sparverhalten ändert, ist für die Frage wichtig, ob bei einem Übergang auf ein Kapitaldeckungsverfahren durch mehr Ersparnisse Wachstum ausgelöst werden kann. Ceteris paribus verringert sich die aggregierte Sparquote im Umlageverfahren, da dieses Lebenszyklus-Sparen überflüssig macht (vgl. *Börsch-Supan* 1997a, S. 212f.) Freilich sind die Auswirkungen des Umlageverfahrens auf die Ersparnis empirisch umstritten, da es nicht nur Lebenszyklus-Ersparnis gibt, sondern noch andere Sparmotive; zu nennen sind z.B. Vorsichts- und Erbschafts-Sparen (vgl. *Meier* 1997). Insbesondere kann der Fall auftreten, daß erst durch ein Umlageverfahren ein Ruhestand möglich wird (dafür spricht historisch viel), wodurch erst ein Lebenszyklus-Sparmotiv auftritt, das ja nicht relevant ist, wenn alle Individuen zumindest erwartungsgemäß bis zu ihrem Lebensende erwerbstätig sind.

5. *Politische Ökonomie*

Sowohl die „klassischen" Ansätze der (neuen) politischen Ökonomie und eine Vielzahl von Verfeinerungen zeigen, daß Umlagesysteme dazu tendieren, die erwerbstätige Generation auszubeuten, wenn die Bevölkerung altert und der Median-Wähler Rentner (oder nahe am Rentenalter) ist (vgl. *Browning* 1975 und für einen Überblick *Breyer* 1994b). Wird jedoch die realistische Annahme von Ausweichreaktionen der Beitragszahler gemacht, ergibt sich das gegenwärtig zu beobachtende Verhalten vieler Gesetzgeber, die Rentnergenerationen durch Leistungsabsenkungen an der demographischen Last in der Umlagefinanzierung zu beteiligen, um die Beitragszahler nicht über Gebühr zu strapazieren (vgl. *Breyer* und *Stolte* 1998)[16].

[16] Im Zusammenhang mit der Frage nach der Bereitstellung öffentlicher Güter kommt *Konrad* (1995a, b) zu demselben Ergebnis wie *Breyer* und *Stolte*; mit einem Modell, das die „politische Macht" explizit modelliert, kommen *Verbon* et al. (1998) zu einem ähnlichen Ergebnis. In jüngster Zeit wird auch der Zusammenhang zwischen der Regulierung von Zuwanderung und (umlagefinanzierter) Altersvorsor-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Breyer und *Kolmar* (1998, S. 282ff.) zeigen, daß starke interpersonelle Umverteilung mehr zur Akzeptanz von umlagefinanzierten Systemen beitragen kann als dies – die aus allokativen Gründen befürworteten – versicherungsmathematisch äquivalente Systeme vermögen. Die Autoren versuchen in diesem Zusammenhang auch zu zeigen, daß Systeme, die nicht am Leitgedanken der Beitragsäquivalenz ausgerichtet sind, faktisch eher in der Lage sind, das wichtige Ziel der Armutsvermeidung zu erreichen (was zur Akzeptanz entscheidend beiträgt). Freilich ist ihre empirische Evidenz – wie *Rürup* (1998c, S. 290) und *Schmähl* (1998a, S. 295ff.) zeigen – durchaus diskussionswürdig.

Bislang wurde nicht untersucht, welche Public-Choice-Effekte eine die gesamte Bevölkerung umfassende kapitalgedeckte Rentenversicherung hätte. Es ist denkbar[17], daß Rentner und rentennahe Jahrgänge für möglichst niedrige Inflationsraten und „sichere" Rahmenbedingungen für die Kapitalverwertung optieren würden, ggf. zu Lasten von Wachstumschancen und den Beschäftigungschancen junger Menschen.

Es gibt eine Vielzahl von Literatur, die die „politischen Risiken" staatlich regulierter oder gar organisierter Altersvorsorgesysteme betont (vgl. z.B. *Berthold* 1997 und *Diamond* 1997). Diese Risiken beziehen sich zum einen auf das Renteniveau und sind damit spezifisch für das Umlageverfahren. Doch sobald in irgendeiner Form mit der Altersvorsorge „Umverteilung" verbunden ist, und sei es nur durch eine Versicherungspflicht, trifft das politische Risiko überraschender Veränderungen auch ein kapitalgedecktes System. Soweit die Renten durch Besteuerung „modifiziert" werden, ist diese Gefahr sogar gewollt.

Zur polit-ökonomischen Standardforderung gehört die institutionelle Trennung von versicherungsmathematisch gestalteten (Sozial)Versicherungen und einer mit Hilfe allgemeinen Steuer-Transfer-Systems durchgeführten Umverteilung. Als Begründung wird zum ersten eine höhere Akzeptanz der auf ihren „versicherungsmathematischen" Kern reduzierten Versicherung postuliert und zum zweiten vermutet, daß das Steuer-Transfer-System Umverteilung zielgerichteter vornehmen kann als eine Sozialversicherung. Zum dritten würde nur offen ausgewiesene Umverteilung dem Steuerzahler deren Umfang und Kosten deutlich machen, wodurch dieser sich besser über das tatsächlich erwünschte Ausmaß von Umverteilung entscheiden könne (spiegelbildlich argumentieren traditionelle Befürworter der Sozialversicherungen, daß das notwendige Ausmaß an Umverteilung gesell-

---

ge mit Hilfe von Public-Choice-Analysen untersucht. *Haupt* und *Peters* (1998) zeigen, daß die theoretischen Ergebnisse bislang wenig belastbar sind.

[17] Erich Streissler hat diesen Gedanken in der Diskussion des diesem Beitrag zugrunde liegenden Vortrags formuliert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaftlich nur akzeptiert wird, wenn es innerhalb von Sozialversicherungen nicht recht deutlich wird).

Freilich sind alle Argumente weder theoretisch noch empirisch – sieht man jüngst von *Breyer* und *Kolmar* (1998) ab – tiefergehend analysiert worden. D. h. es ist unklar, ob auf ihren „Versicherungskern" reduzierte Zwangsversicherungen besser akzeptiert werden als umfassende Sozialversicherungen; und es ist unklar, ob außerhalb einer Modell-Welt ein Steuer-Transfer-System wirklich rationaler gestaltet werden kann als eine Sozialversicherung.

Der *Sachverständigenrat* (1996, Fünftes Kapitel) hat explizit die Forderung nach einer Trennung von Versicherung und Umverteilung erhoben. *Hauser* (1997, S. 171 ff.) exemplifiziert die damit zusammenhängenden Probleme:

- Durch die bloße Forderung einer Trennung von Versicherung und Umverteilung ist das eigentlich schwierige Geschäft noch nicht erledigt, nämlich konkret festzulegen, welche sozialen Umverteilungsaufgaben geboten sind? Dafür geben weder der *SVR* noch z. B. *Berthold* (1997) operable Mechanismen der – rationalen – Entscheidungsfindung an (vgl. auch *Wagner* 1997, S. 106 ff.).
- Die Liste potentieller Umverteilungsgründe ist lang (vgl. auch den *Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft* 1998). Die wesentlichen sind: geschlechtsspezifische Unterschiede, Unterschiede im Gesundheitszustand, Unterschiede im Arbeitslosigkeitsrisiko (das die Beitragszahlung erschwert). Hinzu kommen generell niedrige (Haushalts)Einkommen, die es schwer machen, versicherungsmathematisch faire Prämien zu zahlen; als besonders wichtige Tatbestände, die Umverteilung auslösen können (und insbesondere in Deutschland auch auslösen), sind Kindererziehung und Pflege zu nennen. Bei einer Trennung von Sozialversicherung und Umverteilung müßte der Staat für all diese Tatbestände differenziere Umverteilungs-Instrumente schaffen. In diesem Falle würde sich das Problem der „Zeitkonsistenz" in verschärfter Weise stellen (vgl. zu diesem Konzept z. B. *Buchholz* und *Wiegard* 1998); dieses Problem wird aber bislang im Zusammenhang mit Alterssicherungs- und Familienpolitik nicht diskutiert.

Das polit-ökonomische Problem der Zeit*in*konsistenz kann auftreten, wenn irreversible Investitionen getätigt wurden, auf deren Basis ein wohlmeinender Staat dann eine überraschende Umverteilung durchführt (vgl. z. B. *Konrad* 1999). Kinder sind in besonderer Weise irreversible Investitionen. Zwar gibt es in Deutschland im sozialen Sicherungssystem an vielen Stellen Leistungen zugunsten von Familien, doch diese sind notorisch unzuverlässig und immer wieder von Kürzungen bedroht. Als Argument für ein Auf und Ab dieser Leistungen wird angeführt, daß es sich schließlich um

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Umverteilung handele, die vom Finanzminister im Rahmen der Abwägung vieler Ziele flexibel gestaltet werden müsse (vgl. *Schmähl* 1997). Diese Zeitinkonsistenz wird aber von potentiellen Eltern antizipiert und aufgrund derartig unsicherer Leistungen entscheiden sich viele nicht für die irreversible Investition „Kind" (vgl. *Dinkel* 1987).

Zu prüfen wäre also, ob nicht zumindest für familienbezogene „Umverteilung" bessere institutionelle Arrangements als Leistungen aus allgemeinen Steuermitteln möglich wäre? *Kotlikoff* et al. (1988) und z.B. *Esteban* und *Sakovics* (1993) arbeiten klar heraus, daß c. p. Zeitkonsistenz um so eher erreichbar ist, je höher die Kosten der Änderung der Umverteilungspolitik sind. Die selbstverwalteten Parafisken in Deutschland sind nahezu für ihre Trägheit berüchtigt. Liegt darin aber nicht auch ein Vorteil? (vgl. *Wagner* 1998a, S. 41ff.)[18]:

- Die in der Finanzwissenschaft zu findende pauschale Kritik an Parafisken als „Neben-Haushalte", die nicht der vollen Kontrolle der Parlamente unterliegen (vgl. *Smekall* 1977), ist im Hinblick auf Vorsorge und damit zusammenhängende Umverteilung durchaus diskussionswürdig (vgl. dazu z.B. *Thiemeyer* 1975, *Lampert* 1984).
- Die immer wieder angeführten negativen Verteilungswirkungen der Finanzierung von Umverteilung durch beitragsfinanzierte Parafisken sind offenbar um so geringer, je mehr Bürger (insbesondere auch Nichterwerbstätige) in Parafisken einzahlen. Ein pauschaler Staatszuschuß, der „Umverteilungsaufgaben" in Sozialversicherungen abgilt, kann überdies ein sinnvoller Kompromiß zwischen Verläßlichkeit der Parafisken und den positiven Verteilungseffekten einer Steuerfinanzierung von Umverteilung sei. In Deutschland können wir mit dem Bundeszuschuß zur GRV auch einen beachtlich hohen Staatszuschuß beobachten.

E. Reformoptionen

Die bisherigen Analysen kann man wie folgt zusammenfassen: die GRV zerstört sich zwar keineswegs selbst, aber ihre Finanzierungs- und Strukturprobleme werden aufgrund des demographischen und wirtschaftlichen Wandels größer werden. Welche Möglichkeiten stehen zur Verfügung, um zu verhindern, daß aufgrund einer schrumpfenden Bevölkerung künftige Generationen eine immer niedrigere „Rendite" mit ihrer Altersvorsorge verwirklichen können? Wie können Sicherungslücken einerseits und „Überversor-

[18] Auch *Snower* (in diesem Band) fordert, soziale Sicherung in Form getrennter Fonds zu organisieren (was nichts anderes als „Parafisken" wären) (vgl. zu diesem Argument am Beispiel der Trägheit einer föderalen Finanzverfassung auch *Buchholz* und *Wiegard* 1998, S. 50).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gung" andererseits überwunden werden? Im folgenden werden zuerst einige grundsätzliche Reformoptionen diskutiert, um dann ein kurzfristig orientiertes „Reformpaket" zu skizzieren. („Kurzfristig" meint, daß es eine Chance hat, implementiert zu werden, im Gegensatz zu utopischen Patentrezepten.)

I. Grundsätze

1. Stabilisierung der demographischen Grundlage

Kinder sollten aus ethischen Gründen nicht für die Finanzierung der „Renten-Klassen" instrumentalisiert werden, gleichwohl würden höhere Geburtenraten langfristig helfen, die Renten zu finanzieren. Die *Enquete-Kommission Demographischer Wandel* (1998, S. 583ff.) weist darauf hin, daß internationale Erfahrungen dafür sprechen, daß durch eine bessere Vereinbarkeit von Kindererziehung und Erwerbstätigkeit – gewissermaßen nebenbei – auch die Geburtenraten wieder steigen können, indem im Vorschul- und Grundschulalter bedarfsgerechte Betreuung ermöglicht wird[19].

Kurzfristig können Immigranten die Kopfzahl der erwerbsfähigen Bevölkerung anheben[20]. *Börsch-Supan* (1994) hat errechnet, daß bereits ein kontinuierlicher Strom von nur 300000 Zuwanderern jährlich (Netto-Wanderungssaldo) die erwarteten Finanzierungsprobleme für die GRV um ein Drittel merklich abmildern kann. 300000 Netto-Zuwanderer entsprechen in etwa den historischen Erfahrungen in Westdeutschland in den letzten Jahrzehnten. Angesichts der negativen externen Effekte, die vom Welt-Bevölkerungswachstum auch auf Deutschland ausgehen, sollte man eine Strategie der gezielten Zuwanderung nicht von vornherein als unsinnig ablehnen. Es ist aber auch zu berücksichtigen, daß mit Zuwanderungen gesellschaftliche Konflikte verbunden sein können. Man sollte aber bedenken, daß gezielte Zuwanderung, die die umlagefinanzierte Rentenversicherung entlasten würde, in einer Arbeitsmarktsituation erfolgen würde, in der keine Arbeitslosigkeit herrscht, sondern Mangel an Arbeitskräften. In einer solchen Situation wird Zuwanderung erfahrungsgemäß anders beurteilt als in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit.

---

[19] Die eigentliche Begründung für bessere außerhäusige Kinderbetreuung ist freilich eine pädagogische: Da „Kinder Kinder brauchen", sind frühzeitige Gruppenerfahrungen sinnvoll, die im Kleinfamilien in einer kinderarmen Nachbarschaft nicht mehr gemacht werden können (vgl. *Enquete-Kommission Demographischer Wandel* 1998, S. 648)

[20] Nach den Ergebnissen von *Sinn* (1997a) sind in einer engen ökonomischen Betrachtung Immigranten eigenen Kindern vorzuziehen, da die Kosten für die Bildung von Immigranten im Ausland erbracht werden. Dies gilt freilich nur solange, wie es keine weltweites System von „Transfer-Entschädigungen" für gebildete Migranten gibt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Insgesamt ist es freilich völlig unwahrscheinlich, daß die demographische Situation derart verändert werden kann, so daß in den nächsten Jahrzehnten die dadurch verursachten Finanzierungsprobleme der Altersvorsorge in Deutschland beseitigt werden könnten.

2. *Wirtschaftswachstum*

Zur Finanzierung der Altersvorsorge würde allgemeines Wirtschaftswachstum zweifach helfen: es würde die Arbeitslosigkeit und damit verbundene Beitragsausfälle mindern, und zudem würde durch höhere Wachstumsraten die Schere zwischen dem Lohnwachstum, das zusammen mit der Bevölkerungsentwicklung die Rendite der umlagefinanzierten Altersvorsorge bestimmt, und der Kapital-Rendite kleiner werden, die gegenwärtig ein kapitalgedeckten Rentensystem für junge Versicherte lohnender erscheinen läßt als die GVR.

Eine mit höherem Wirtschaftswachstum einhergehende weitere Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit wäre weiterhin hilfreich, da die Zahl der Beitragszahler steigen würde. Ist diese mit guten außerhäuslichen Kinderbetreuungsmöglichkeiten verbunden, wird – wie gesagt – durch steigende Frauenerwerbstätigkeit auch nicht die Fertilität gesenkt.

3. *Kapitaldeckung*

Im Umlageverfahren werden laufende Ausgaben durch laufende Beitragseinnahmen finanziert, während im Kapitaldeckungsverfahren ein Ansparprozeß dazwischengeschoben wird. Durch diesen Ansparprozeß können gewissermaßen als Nebenwirkung Wachstumsprozesse gefördert werden. *Sinn* (in diesem Band) betont zurecht, daß die Entscheidung für ein regelhaftes Umlageverfahren, das ohne diesen Ansparprozeß auskommt (durch den die Generation stark belastet worden wäre, die die traditionelle „familieninterne“ Umlage weiter hätte leisten müssen), eine bewußte Umverteilungsentscheidung war. Der „fehlende“ Kapitalstock ist deswegen keine grundlegende Ineffizienz des Umlageverfahrens.

In der theoretischen Literatur, insbesondere in makro- und wachstumsökonomischen Analysen, werden die Probleme des Ansparprozesses in der Regel vernachlässigt und zudem werden die Eigenschaften von Umlage- und Kapitaldeckungs-Verfahren vorwiegend in „risikolosen Volkswirtschaften“ diskutiert, d.h. für Modell-Volkswirtschaften in denen Risikoausgleich nicht notwendig ist. Insbesondere wird unterstellt, daß die Erwartungswerte für die Lebenserwartung (und implizit die Erwerbsunfähigkeit) bekannt (und meistens über die Zeit unverändert) sind. Wenn dementsprechend oft

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

behauptet wird, daß beim Kapitaldeckungsverfahren im Gegensatz zum Umlageverfahren die späteren Leistungen genau bekannt wären, so ist dies in der Realität gleichwohl falsch, da in einer Marktwirtschaft die Verzinsung von Beiträgen bzw. Prämien nicht über Jahrzehnte hinweg genau bekannt sein kann. Auch im Hinblick auf interpersonelle „Gerechtigkeit" müssen sich Kapitaldeckungs- und Umlageverfahren nicht unterscheiden.

Ob alle Versicherten versicherungsmathematisch faire, d.h. äquivalente Prämien und Leistungen zahlen bzw. erhalten, hängt nicht vom Finanzierungsverfahren ab, sondern davon, ob ein Rentenversicherungssystem auf freiwilliger Basis erfolgt oder vom Staat reguliert wird.

a) Makroökonomische Analysen der Kapitaldeckung

Die Finanzierungsmöglichkeiten der Umlagefinanzierung werden von der Wachstumsrate der Lohnsumme bestimmt, während für das Kapitaldekkungsverfahren die Kapitalrendite bzw. der Zinssatz ausschlaggebend sind. Alle modernen theoretischen Modelle gehen davon aus, daß – in stationären Bevölkerungen – das Wachstum der Lohnsumme unter dem des Zinssatzes liegt. Letzteres ist freilich eine langfristig nur dann realistische Annahme, wenn es nicht-vermehrbare Produktionsfaktoren gibt, wie Land oder „alte Meisterwerke" (vgl. *Homburg* 1991). Die Bedeutung von „Land" als Produktionsfaktor dürfte in einer Welt mit steigendem Humankapital abnehmen. Die „goldene Regel" der Akkumulation scheint nach wie vor die langfristig sinnvollste zu sein: Die Lohnsumme wächst mit einer Rate in Höhe des Zinssatzes. Langfristig ist Kapitaldeckung keine der Umlage deutlich überlegene Finanzierungsalternative für Altersvorsorge. Völlig unrealistisch wäre freilich die Annahme, daß der Zinssatz dauerhaft unter dem Lohnwachstum liegt. Eine solche überkapitalisierte Volkswirtschaft wäre dynamisch ineffizient, da Schulden keine Last darstellen würden.

Für Deutschland relevant ist die Frage, was passiert, wenn eine Bevölkerung schrumpft, also die beitragszahlende Basis für die Umlage kleiner wird, und gleichzeitig – weltweit gesehen – noch Kapitalmangel herrscht, d.h. daß der Zinssatz merklich über dem Lohnwachstum liegt. Das Ergebnis ist eindeutig (vgl. dazu z.B. *Homburg* 1987): Wenn in einer kleinen offenen Volkswirtschaft[21] der reale Zinssatz bei schrumpfender Bevölke-

[21] Die Offenheit der Volkswirtschaft ist zentral. Kapitaldeckung kann nur dann reales Wachstum befördern, wenn das dadurch entstehende zusätzliche Angebot an Sparkapital aufgrund sinkender Zinsen zusätzliche Investitionsprozesse auslöst, deren Erträge hinreichen, um die erhoffte Rendite durch zusätzliches Wachstum sicherzustellen. Dies ist in einer geschlossenen Volkswirtschaft unwahrscheinlich, da einem höheren Sparaufkommen eine geringere Konsumnachfrage gegenübersteht. Für den Fall, daß zusätzlich in Anlagen investiert würde, wäre dies ceteris paribus

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung über dem Lohnwachstum liegt, dann ist aus individueller Sicht eine kapitalgedeckte Altersvorsorge einer umlagefinanzierten vorzuziehen – sofern man in einer Welt ohne Gefahren lebt, in der es auch kein Konjunkturphänomen gibt.

Bleiben wir zuerst in der sicheren Welt des allgemeinen Gleichgewichts. Auch wenn das Kapitaldeckungsverfahren bei schrumpfender Bevölkerung eine höhere Rendite verspricht als das Umlageverfahren, ergibt sich gleichwohl das Problem eines pareto-optimalen Übergangs vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren, wenn die Rentner und rentennahen Jahrgänge, die Anwartschaften im Umlageverfahren erworben haben, nicht einfach enteignet werden sollen. Eine volle Enteignung will in Deutschland niemand. Damit entsteht die Frage, ob durch Einführung der Kapitaldekkung künftige Generationen so gut gestellt werden können, daß sie aus ihrem Umstellungsgewinn die Generationen, die sich auf die Umlage verlassen haben, entschädigen können. Dazu liegt eine ausdifferenzierte internationale Literatur vor, zu der insbesondere deutsche Volkswirte viel beigetragen haben.

Grundsätzlich kann ein pareto-optimaler Übergang erfolgen, wenn als Finanzierungsquelle für die Deckungslücke in der Rentenkasse, die entsteht, wenn das Umlageverfahren gestoppt wird, ein entsprechender Kredit aufgenommen wird (also die explizite Staatsschuld vergrößert wird). Wenn dieser in einem endlich langen Zeitraum vollständig abgelöst werden kann, ohne daß dadurch eine Generation schlechter gestellt wird als im Umlageverfahren, ist ein pareto-optimaler Übergang gewährleistet (vgl. für einen Überblick z.B. *Breyer* (1994a, S. 12ff.). Zwar wird durch einen höheren Kapitalbestand das Sozialprodukt und das Konsumniveau steigen; dieser Effekt wird allerdings durch die Kreditaufnahme zunichte gemacht. Dies gilt offenkundig gerade dann, wenn der Zinssatz hoch ist und im Grundsatz ein Kapitaldeckungsverfahren eine höhere Rendite abwirft als ein Umlageverfahren.

Ein optimaler Übergang auf Kapitaldeckung ist nur möglich, wenn die Beiträge im Umlageverfahren als Steuer empfunden werden und dadurch das Arbeitsangebot reduziert wird. Wenn diese „Umlagesteuer" beseitigt

---

mit sinkenden Kapitalrenditen verbunden. Hinzu kommt, daß in einer geschlossenen Volkswirtschaft die Kapitalverzinsung nicht zuletzt von der Entwicklung der Bevölkerung abhängt. Bei einem Schrumpfen der Bevölkerungszahl vermindert sich später die Zahl der – Geldanlagen suchenden – Erwerbstätigen im Verhältnis zu den Älteren, die Kapital auflösen; unter diesen Umständen wird die Rendite für das eingesetzte Kapital sinken. Das Kapitaldeckungsverfahren bietet in einer geschlossenen Volkswirtschaft somit keinesfalls die Gewähr dafür, daß die Älteren ihre Ansprüche an das erwirtschaftete Produkt erhöhen können. Als Ausweg aus dem grundlegenden, demographisch bedingten Problem erscheint ein umfangreicher Kapitalexport. Dieser ist nur in offenen Volkswirtschaften möglich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird, steigen das Arbeitsangebot und das Wachstum; aus diesem Gewinn kann die Staatsschuld abgelöst werden, die zur Befriedigung der Altansprüche aus dem Umlageverfahren aufgenommen wurde[22]. In der Tat beruht die „ältere" theoretische Literatur, die die Möglichkeiten eines pareto-optimalen Übergangs auf ein Kapitaldeckungsverfahren diskutiert hat, auf der Annahme, daß es kein versicherungsäquivalentes Rentenversicherungssystem, sondern eine mit Hilfe von Proportionalsteuern finanzierte Grundrente gibt. Damit ist eine maximale Verzerrung des Arbeitsangebotes gegeben; aus deren Aufhebung entstehen Effizienzgewinne, die zur Kompensation des Altbestandes an Rentnern benutzt werden können[23]. Dieses Ergebnis beruht freilich auf einer inkonsistenten Modellwelt, bei der im Umlageverfahren Präferenzen zugunsten von Umverteilung unterstellt werden, für das Kapitaldeckungsverfahren jedoch das Gegenteil, nämlich kein Wunsch nach Umverteilung[24]. Wenn man aber in einer Welt lebt, in der niemand Umverteilung will, dann wären Kopfsteuern die geeignete Finanzierung einer Grundrente; diese hätten keine verzerrenden Wirkungen auf das Arbeitsangebot, wodurch kein Effizienzgewinn beim Umstellung auf Kapitaldeckung entstehen könnte.

Nimmt man wie *Fenge* (1995) an, daß derjenige Teil des Umlageverfahrens, der aktuarisch fair ist (also keine intergenerationale Umverteilung darstellt), keine negativen Arbeitsanreize verursacht, kann man folgern, daß eine pareto-verbessernde Umstellung vom Umlageverfahren auf ein Kapitaldeckungsverfahren nahezu ausgeschlossen ist. In Deutschland beruht ein großer Teil der Renten im Umlageverfahren in der Tat auf gewissermaßen marktüblich verzinsten Beiträgen.

Jenseits theoretischer Überlegungen zeigen alle vorliegenden Modellrechnungen, daß ein pareto-optimaler Übergang nicht möglich ist (vgl. z.B. *Sie-*

---

[22] Je niedriger das Einkommen, desto geringer ist der Wohlfahrtsverlust durch das Umlageverfahren und folglich die zumutbare Ausgleichsangabe. Will der Staat ganz sicher sein, niemanden pareto-suboptimal zu belasten, muß er die Ausgleichsabgabe bei Einführung der Kapitaldeckung am niedrigsten Einkommen ausrichten. *Brunner* (1994) hat gezeigt, daß es dann von der Spreizung der Einkommen abhängt, ob damit noch der zur Ablösung des Umlageverfahrens aufgenommene Kredit abgetragen werden kann.

[23] Für eine geschlossene Volkswirtschaft haben *Breyer* und *Straub* (1993) auf Basis einer Pauschalsteuer eine ähnliche Übergangsmöglichkeit demonstriert. *Brunner* (1994) zeigt freilich, daß diese Möglichkeit nicht sicher ist, wenn es Einkommensspreizung gibt, und eine Grundrente mit Hilfe von einkommensproportionalen Beiträgen finanziert wird (oder durch eine entsprechende Steuerfinanzierung). Dann wäre die Abschaffung dieses Umlageverfahrens nicht für alle Einkommensgruppen mit Vorteilen verbunden und nicht für jedes Individuum ist eine Pareto-Verbesserung zu garantieren. Vgl. weiterhin auch *Hirte* und *Weber* (1997).

[24] Der Autor dankt Kai A. *Konrad* für diesen Hinweis. Jüngst findet man diesen Wechsel der Annahmen auch wieder bei *Perschau* (1998, S. 14f. und S. 35).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bert 1998), da die „Übergangsgeneration" zeitweise doppelt belastet würde, wenn die Altansprüche nicht enteignet werden. Darüber hinaus sollte berücksichtigt werden, daß in allen Modellrechnungen[25], die die Vorteilhaftigkeit des Übergangs vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren zeigen, kurzfristige gesamtwirtschaftliche Effekte nicht analysiert werden. Entweder werden kurzfristige Effekte überhaupt nicht betrachtet (wie in der Mehrzahl der Modellrechungen) oder es werden allgemeine Gleichgewichtsmodelle benutzt, die für kurzfristige Analysen nicht geeignet sind (vgl. z.B. *Meier* 1997, *Kotlikoff* 1995, 1996, sowie die Arbeiten in *Broer* und *Lassila* 1997).

Geht man von der risikofreien Modellwelt des allgemeinen Gleichgewichtes ab und versucht den Übergang auf Kapitaldeckung in der realen Welt zu analysieren, muß man kurzfristige Effekte und vielerlei Marktunvollkommenheiten berücksichtigen (vgl. z.B. *Krupp*, 1998, *Wagner* et al. 1998).

Ob das zusätzliche Sparkapital zu einem höheren Wachstum führen würde, ist offen. Kurzfristig ist zu bedenken, daß in einer gesamtwirtschaftlichen Lage, in der Mangel an effektiver Nachfrage zumindest eine von mehreren Ursachen für Arbeitslosigkeit ist, mehr Kapitalbildung, d.h. mehr Ersparnis und weniger Konsum die Arbeitsmarktprobleme noch vergrößern könnte[26].

Der niedrige Langfristzins spricht auch nicht dafür, daß die gegenwärtige Arbeitslosigkeit in Deutschland durch Kapitalmangel zu erklären wäre. In

---

[25] *Börsch-Supan* (1997c, S. 5) weist allerdings zu Recht darauf hin, daß der Stand der Diskussion (in vielerlei Hinsicht) unbefriedigend ist, weil die Übergangsmodelle, die zeigen, daß ein pareto-optimaler Übergang möglich bzw. unmöglich ist, von vielerlei Annahmen abhängen, deren Gültigkeit empirisch nicht gut gesichert ist. Die Modelle gehen von risikolosen Volkswirtschaften aus und wesentliche Entscheidungsparameter sind auch nicht enthalten. Er hebt zwei besonders hervor: Zum einen werden die Effizienzgewinne der Kapitaldeckung unterschätzt, da nicht modelliert wird, daß kapitalgedeckte Pensionsfonds (die im Wettbewerb zueinander stehen) einen starken Druck auf Unternehmen ausüben können, eine möglichst hohe Rendite zu erzielen (die freilich auch ein höheres Risiko beinhalten wird). Zum zweiten werden in allen Modellen nur individualistische Nutzenfunktionen unterstellt. Besteht allerdings Altruismus zugunsten der Kindergeneration, kann die Übergangsbelastung von der Elterngeneration durchaus als unproblematisch hingenommen werden. Freilich weiß man bislang wenig über das Ausmaß von Altruismus, insbesondere über seine einkommensspezifische Verteilung. Starker Altruismus kann im übrigen durch freiwillige Transfers von Eltern zu Kindern ein überzogenes Rentenniveau faktisch absenken.

[26] Vgl. auch *Wagner* et al. (1999). Es sei angemerkt: damit wird keineswegs behauptet, daß mehr Nachfrage automatisch die Arbeitslosigkeit senkt, sondern es geht nur um die rezessive Wirkung verminderter Nachfrage in einer Situation, die bereits durch konjunkturelle Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einer globalisierten Weltwirtschaft hat sich der Zusammenhang zwischen inländischer Ersparnis und inländischen Investitionen „gelockert" (wobei mit *Siebert* 1997c, S. 2 ein Befürworter der Kapitaldeckung als Beleg angeführt wird). Wenn die Gewinnerwartungen in einem Land gut sind, können die notwendigen Investitionen auch am Weltkapitalmarkt finanziert werden; umgekehrt muß ein vermehrtes Angebot an Spargeld nicht zu höheren Investitionen führen.

Heute angespartes Geldvermögen kann sich nur angemessen verzinsen, wenn dieses Kapital in Produktivkapital gewandelt werden kann. Ob eine rentable Ausweitung des Realkapitalstocks für ein kapitalgedecktes Rentensystem in einer geschlossenen Volkswirtschaft möglich ist, ist – wie gesagt – angesichts der Größenordnungen wenig wahrscheinlich (vgl. auch *Schmähl* 1998a). Die deutsche Volkswirtschaft ist freilich eine offene; es besteht die Möglichkeit, Kapital zu exportieren, das später als Alterseinkommen repatriiert wird, ohne daß es langfristig zu einer Renditeschwächung und zu Zinssenkungen im Inland kommen muß. Dann muß man in einer nicht risikofreien Volkswirtschaft muß allerdings auch Gefahren beachten, die aus dem internationalen Handel resultieren. Damit spielen Anlagegefahren im Ausland eine Rolle und insbesondere auch Gefahren, die vom Wechselkurssystem ausgehen. Nun kann man argumentieren, daß langfristig Wechselkurse – wie im Lehrbuch – der Kaufkraftparität folgen (vgl. wiederum *Siebert* 1997c, S. 7); kurz- und mittelfristige Probleme kann man freilich nicht ausschließen. Dabei ist insbesondere zu bedenken (vgl. *Krupp* 1997b, S. 209): die Repatriierung von Kapitalanlagen würde zu einer Passivierung der Leistungsbilanz führen. Wenn Devisenkurse auch durch Handelsströme bestimmt werden, würde dies zu einer Abwertung der DM bzw. des EURO führen, wodurch ein Teil der positiven Effekte zunichte gemacht würde (vgl. auch *DIW* 1997, S. 27). Käme es im Inland zu massiven Kapitalauflösungen, könnte dies zu Mißtrauen der Finanzmärkte und auch zu einer Abwertung führen. Anzunehmen, daß wir im Jahr 2030 eine perfekte Weltwährungsordnung haben werden, würde dem Gebot der Vorsicht widersprechen, die ja ein zentraler Grund für die Tatsache ist, daß es so etwas wie staatliche Sozialpolitik gibt (vgl. auch *Hauser* 1988, S. 191f.).

b) Mikroökonomische Analysen der Kapitaldeckung

Geht man auch in der theoretischen Analyse auf Modelle über, die Risiko, Gefahren und Unsicherheit zulassen, ergibt sich eine grundsätzlich andere Einschätzung der Vorteile von Kapitaldeckung[27].

[27] Vgl. *Smith* (1982), *Enders* und *Lapan* (1993), *Gordon* und *Varian* (1988), *Bovenberg* (1998).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine flexible Umlagefinanzierung sichert gegen Schocks jeder Art und insbesondere gegen nicht-antizipierbare Gefahren und Erhöhungen des Gefahrenniveaus ab. In gewisser Weise stellt sie eine „Versicherung auf Gegenseitigkeit" über Generationen hinweg dar[28]. *Enders* und *Lapan* (1993) zeigen, daß die negativen Anreizeffekte, die von einer Umlagefinanzierung ausgehen können, durch die Gefahren-Konsolidierungsfunktion eines Umlageverfahren überkompensiert werden können. Freilich spricht dies nicht unter allen Umständen für ein fixiertes Rentenniveau. *Thogersen* (1998) zeigt, daß ein umlagefinanzierter intergenerationaler Gefahrenausgleich, bei dem ein Rentenniveau ohne Rücksicht auf die daraus resultierende Beitragsbelastung der aktiven Generation implementiert wird, die Streuung des gesamten Lebenseinkommens vergrößern kann.

Ein Umlagesystem kann flexibel auf Gefahren und Lasten reagieren. Damit stellt sich nicht nur makroökonomisch, sondern auch mikroökonomisch die Frage nach den Grenzen einer vernünftigen Kapitaldeckung. Welches Gewicht soll Kapitaldeckung aus Sicht eines Versicherten haben? Hier sind die Gefahren der Lebenserwartung, Verwitwung und Erwerbsunfähigkeit zu betrachten. Für nicht-absehbare Gefahren ist Kapitaldeckung a priori nicht möglich und für nur schwer abschätzbare Gefahren besteht bei Kapitaldeckung die Gefahr eines zu hohen Sparens bzw. Zwangssparens.

Geht man von diesen Grundüberlegungen aus, so spricht vieles dafür, daß die Mittel, die zur Finanzierung von kaum prognostizierbaren Erwerbsunfähigkeitsrenten benötigt werden, nicht kapitalgedeckt sein sollten. Wegen der schwierigen Kalkulierbarkeit sollte auch die Hinterbliebenenversorgung nicht kapitalgedeckt erfolgen.

Wie sollten die etwa 60 % der gegenwärtigen Rentenausgaben finanziert werden, die der eigentlichen Altersversorgung dienen? Hier ist keine präzise Antwort möglich. Da die Lebenserwartung langfristig auch nicht sicher ist, sollten auf jeden Fall weniger als 100 Prozent der reinen Altersvorsorge kapitalgedeckt sein[29].

Faßt man diese Überlegungen zusammen, sollte man davon ausgehen, daß allein aufgrund mikroökonomischer Überlegungen auch im langfristigen Gleichgewicht weniger als die Hälfte der demographischen Altersvorsorge kapitalgedeckt sein sollte. Gesamtwirtschaftlich betrachtet sind bereits jetzt in Deutschland etwa 15 % der Alterseinkünfte kapitalfundiert (vgl. Abschnitt C.III. oben). Realistisch betrachtet kann es nur um eine Ausweitung der Kapitaldeckung in der Größenordnung von etwa 20 bis 30 Prozentpunkten gehen – und dies am Ende einer längeren Übergangszeit.

---

[28] Vgl. *Merton* (1983), *Wagner* (1984), *Bodie* (1990), *Breyer* (1990b).

[29] Deswegen kann man in Deutschland Umlageelemente sogar bei privaten Rentenversicherungen beobachten. Vgl. dazu *Leinert* und *Wagner* (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

c) Zwischenfazit zur Kapitaldeckung

Faßt man die Diskussion der Kapitaldeckung zusammen, so haben sich sowohl makroökonomische wie mikroökonomische Grenzen gezeigt: ein vollständiger Übergang auf Kapitaldeckung würde die „Übergangsgeneration" stark belasten und alle Generationen haben in einer unsicheren Welt kein Interesse, ihre Alterssicherung ausschließlich auf Kapitaldeckung zu stützen.

Für alle weiteren Überlegungen ist der theoretische wie empirische Befund zentral, daß es keine Alternative zur Umlagefinanzierung der GRV gibt, die pareto-optimal wäre, durch die also alle Generationen und Gruppen besser gestellt würden, als es die Beibehaltung des Umlageverfahrens verspricht. Wie *Breyer* (1994a, S. 4f.) betont, sind verteilungspolitische Entscheidungen nicht zu umgehen (vgl. auch *Fehr* 1998). Diese sind im Umlageverfahren ebenso wie im Kapitaldeckungsverfahren notwendig.

4. Langfristige Reformschritte

a) Prävention

Die Beiträge zur GRV sind in keiner Weise „risikodifferenziert" (vgl. Abschnitt D.II.2. oben), so daß davon keine präventiven Wirkungen ausgehen. Langfristig könnte es sinnvoll sein zu prüfen, ob risikodifferenzierte Beiträge für Arbeitnehmer bzw. Arbeitgeber dazu beitragen könnten, gesundheitsgefährdende Tätigkeiten und Frühverrentungen wegen Erwerbsunfähigkeit zu minimieren. Unter Umständen könnte ein neues „Pooling" von Gefahren sinnvoll sein: Krankheit und Erwerbsunfähigkeit einerseits und Alter andererseits (vgl. dazu *Wagner* 1998, S. 37ff.) Dies ist freilich keine spruchreife Reformmöglichkeit, da es bezüglich der Prävention von Krankheit und Erwerbsunfähigkeit einen großen offenen Forschungsbedarf gibt.

b) Organisation der Gesetzlichen Rentenversicherung

Es gibt eine – sowohl in der Fachöffentlichkeit wie in der breiten Öffentlichkeit weitgehend unbemerkte – Debatte über die „Regionalisierung" der Sozial- und damit auch der Rentenversicherungsträger; konkret würde dies heißen, daß die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte zugunsten umfassender Landesversicherungsanstalten (die bislang nur Arbeiter versichern) abgeschafft würde. Dahinter stehen verschiedene Ideen (vgl. *Ruland* 1998 und *Stamm* 1998):

- zum ersten sollen die Verwaltungskosten reduziert werden;
- zum zweiten soll die „Kundennähe" und die Verzahnung mit der Arbeitsmarktpolitik, z. B. bei Frühverrentungen, gestärkt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die reinen Verwaltungskosten der GRV sind ohnehin niedrig[30]. Es ist aber auch richtig, daß die Rentenberechnung schwer durchschaubar ist (*Glismann* und *Horn* 1997, S. 72) und der Service der Rentenversicherungsträger verbesserungswürdig ist (vgl. *Berger* und *Partner* 1984). Insgesamt nehmen Rentner zu wenig professionelle Dienste in Anspruch (vgl. *Wagner* et al., 1996, S. 287ff.). Wenn es hier zu Reformen kommt, sollte geprüft werden, ob der Service nicht vollständig ausgelagert werden kann. Konkurrierende „Service Provider" könnten dann die Versicherten und Rentner bedienen und „Rundum-Servicepakete" anbieten.

Eine konsequente Wettbewerbslösung für den Service der GRV ist bislang noch nicht hinreichend analysiert worden. Sie kann deswegen kurzfristig nicht implementiert werden. Da die Regionalisierung in dieser Hinsicht keine erkennbaren Vorteile bringen würde, dürfte der Status quo mittelfristig die beste Lösung sein.

Eine zweite Organisationsfrage besteht darin, ob die Umverteilungskomponenten der GRV in das steuerfinanzierte Transfersystem geschoben werden sollten. Dadurch würde zwar innerhalb der GRV mehr Transparenz hergestellt, gleichzeitig würde aber mit großer Wahrscheinlichkeit erratische Umverteilung (und Intransparenz) befördert, wie sie für das Steuer-Transfer-System (bislang) typisch ist. Deswegen scheint nach wie vor eine Kombination von Umverteilung innerhalb der Sozialversicherungen und steuerfinanzierter „Feinsteuerung" sinnvoll zu sein, wobei man freilich innerhalb des Sozialversicherungssystems noch mehr Transparenz und Verläßlichkeit mit Hilfe stärker getrennter Kassen schaffen könnte (vgl. Abschnitt D.II.5).

Von Mitgliedern der Regierungskommission, die die letzte Rentenreform der christlich-liberalen Bundesregierung vorbereitet hatte, sind im Jahr 1997 Überlegungen zur Einrichtung einer „Familienkasse" ins Spiel gebracht worden; dieser Gedanke wird von der *Enquete-Kommission Demographischer Wandel* des Deutschen Bundestages auch aufgegriffen (1998, S. 646). Bei einer Familienkasse die intertemporale Stabilität aufweisen soll, darf es sich freilich nicht nur um eine Buchhaltungsposition handeln (wie das bislang vorgeschlagen wird), sondern man müßte tatsächlich eine neue Selbstverwaltung schaffen (die also auch gewisse Kosten verursacht). Die französische *Caisse nationale d'Allocations familiales* (CNAF) kann ein institutionelles Vorbild sein, das selbstverwaltet ist, d.h. in deutscher Terminologie einen Parafiskus darstellt.

---

[30] Vgl. *Wagner* (1998b). Gleiches gilt für andere staatliche Monopolversicherer; vgl. dazu z.B. *Felder* (1996), von *Ungern-Sternberg* (1995).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Konkrete Perspektiven

1. Ausgangslage

Realistisch betrachtet kann es keine pareto-optimale Reform der Alterssicherung in Deutschland geben, die jede Gruppe und jede Generation besser stellt als im Status quo. Verteilungspolitische Werturteile und Entscheidungen sind damit unabweisbar. Dabei spielt eine große Rolle, welches Gewicht der „Wohlfahrt" verschiedener Alterskohorten zugemessen wird. In der theoretischen Literatur wird dem Nutzen künftiger Generationen ein angemessenes Gewicht zugebilligt. Im folgenden wird hingegen auch den heute lebenden Generationen ein hohes Gewicht gegeben; nicht zuletzt deshalb, weil die Erträge denkbarer Reformen, wie insbesondere die der Kapitaldeckung, keineswegs sicher sind.

2. Kurzfristige Reformschritte

a) Vereinigungsbedingte Lasten

Langfristig ohne Bedeutung, kurzfristig jedoch bemerkbar, wäre eine sachgerechte Finanzierung der Lasten der deutschen Einigung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Diese Lasten sollten aus verteilungspolitischen Gründen steuerfinanziert werden. Allokative Effekte, die durch eine geringere Belastung des Faktors Arbeit entstehen können, sollte man freilich nicht überbewerten (vgl. Abschnitt D.II.3 oben). Das oben angeführte Argument, daß es auch sinnvoll sein kann, Umverteilung parafiskalisch zu finanzieren, um Zeitkonsistenz zu gewährleisten, trifft hier definitionsgemäß nicht zu, da die Vereinigungslasten ein einmaliges Problem sind.

b) Rentenhöhe und intergenerationale Verteilungsgerechtigkeit

Da ein Rentensystem nicht akzeptiert wird, wenn es bestimmte Generationen deutlich begünstigt bzw. kraß benachteiligt, ist die bestehende „Netto"-Rentenformel, die Beitrags- und Abgabenbelastungen der Beitragszahler zum Teil an die Rentner weitergibt, grundsätzlich sinnvoll[31]. Diese grundsätzlich positive Bewertung der „Netto-Formel" schließt nicht aus, daß sie modifiziert werden kann, um auszuschließen, daß jede gezielte Steuerentlastung, z. B. vom Kindererziehenden, automatisch auch alle Rentner begünstigt.

---

[31] Mit dieser Formel ist das Verhalten institutionalisiert, das die politökonomischen Modelle von *Konrad* (1995 a, b) und *Breyer / Stolte* (1998) vorhersagen (vgl. Abschnitt D.II.5).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der gesetzlich ab 1999 vorgesehene Lebenserwartungsfaktor (vgl. *Rürup* 1998b, *Lindbeck* 1996, S. 20) in der gesetzlichen Rentenformel sollte überdacht werden.[32] Dieser Faktor läßt die Renten bei steigender Lebenserwartung weniger steigen. Er bürdet damit die Konsequenzen einer steigenden Lebenserwartung – ohne zwischen einer absehbare und einer nicht-absehbaren Erhöhung zu unterscheiden – einseitig den Rentnern auf. Mehr Vorsorge und ein späterer Renteneintritt sind jedoch für eine absehbare Erhöhung der Lebenserwartung ebenfalls sinnvolle Instrumente. Eine nicht-absehbare Erhöhung der Lebenserwartung sollte – ebenso wie in der privaten Rentenversicherung (vgl. *Leinert* und *Wagner* 1999) – im Rahmen eines intergenerationalen Risikoausgleichs nicht automatisch zu Leistungskürzungen führen.

Wenn der Gesetzgeber es für sinnvoll hält, die Renten der heutigen Rentnergeneration abzusenken, um die Beitragslast zu mindern und Raum für kapitalgedeckte Zusatzvorsorge zu schaffen, wirkt der „Lebenserwartungsfaktor" zu langsam und überdies verteilungspolitisch wenig befriedigend. Eine Reform der Besteuerung wäre gleichermaßen im Hinblick auf Minderung der Abgabenlast und die Verteilungswirkungen am sinnvollsten.

c) Rentenzugang

Ein höheres Rentenzugangsalter würde in zweifacher Weise helfen, die Interessen der Beitragszahler und Rentner zu befriedigen: Die längere Lebenserwerbszeit würde einerseits Rentenleistungen einsparen und gleichzeitig mehr Betragseinnahmen bringen; andererseits wäre es einfacher, das jetzige Rentenniveau (also die monatliche Leistungshöhe) beizubehalten. Insofern sind gesetzliche Maßnahmen, die Anreize für einen späteren Renteneintritt setzen, indem z.B. „versicherungsmathematische Abschläge" für Frührentner angewandt werden, sinnvoll. Freilich darf man dabei nicht die Versicherungsfunktion von Erwerbsunfähigkeitsrenten zerstören: Wer unfreiwillig früh in Rente geht, der sollte dafür nicht bestraft werden. Insofern darf man höhere Altersgrenzen nicht überschätzen: Erwerbsunfähigkeit wird als alternativer Rentenzugangspfad in einer nicht-perfekten Welt immer eine Rolle spielen. Ein höheres Rentenzugangsalter dürfte mittelfristig von der Arbeitsmarktlage und präventiven Gesundheitsmaßnahmen stärker beeinflußt werden als von den Details der Rentenzugangsregelungen.

---

[32] Anmerkung des Herausgebers: Dieser von der Regierung Kohl eingeführte demographische Faktor ist vor seinem Inkrafttreten 1999 durch die Regierung Schröder ausgesetzt, aber bislang nicht abgeschafft worden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

d) Strukturreform der GRV

In einer Marktwirtschaft ist eine personenbezogene Pflichtversicherung das Reformmodell für die staatlich regulierte Alterssicherung, das sowohl dem demographischen wie sozialstrukturellem Wandel gerecht wird, weil sie Anreize für Eigenverantwortung und Erwerbstätigkeit stärkt – und die traditionelle Hinterbliebenenversorgung dadurch weitgehend überflüssig wird. Hingegen hätte eine steuerfinanzierte Grundrente negative Anreizeffekte.

Eine Strukturreform der Alterssicherung, die die Eigenvorsorge stärkt, ist unabhängig von Finanzierungsverfahren bzw. Mischung verschiedener Finanzierungsmodelle sinnvoll[33]. Da der Staat die Rendite einer kapitalgedeckten Versicherung nicht garantieren und nicht steuern kann (und sollte), sollte diese Form der Vorsorge nicht-staatlichen Systemen überlassen bleiben.

Hier soll ausdrücklich betont werden: als eine unmittelbar zu einer Rentenreform gehörende Maßnahme ist eine Reform der eltern- und frauenfeindlichen deutschen Vorschul- und Schulwirklichkeit notwendig[34], da dadurch Frauenerwerbstätigkeit und Eigenvorsorge gestärkt werden.

Die weiteren Politikempfehlungen gehen von folgenden Prämissen aus: um die Beitragslast in Grenzen zu halten (wobei 20 % aber keineswegs eine magische Obergrenze sein dürfen), ist langfristig eine Erhöhung des Rentenzugangsalters anzustreben. Dies ist in erster Linie eine Frage der Arbeitsmarktpolitik und auch deswegen keine leichte Aufgabe, da einer längeren Lebensarbeitszeit auch die Wünsche vieler Arbeitnehmer entgegenstehen. Deswegen ist auch eine Senkung der Pro-Kopf-Ausgaben der gesetzlich garantierten Renten wohl unvermeidbar (*Lindbeck* 1996, S. 18). Eine derartige Senkung der Rentenausgaben sollte allerdings aus verteilungspolitischen Gründen, die für die Legitimation des gesamten Systems wichtig sind, keine pauschale Senkung des „Rentenniveaus" sein.

Im oberen Einkommensbereich besteht die Chance, durch eine Senkung der „Beitragsbemessungsgrenze", also der zwangsweise in der GRV abgesicherten Altersvorsorge, gleichzeitig die Rentenausgaben zu senken und mehr Gestaltungsspielraum für individuelle Vorsorge zu schaffen. Im unteren und mittleren Einkommensbereich muß die staatlich garantierte Vor-

---

[33] Vgl. *Rolf* und *Wagner* (1992, 1996), *Rolf* (1998), *Krupp* et al. (1981).

[34] Vgl. *Spieß* und *Wagner* (1997) sowie *Enquete-Kommission Demographischer Wandel* (1998, S. 648). Um Erwerbstätigkeit und Kindererziehung besser miteinander vereinbaren zu können, sind flexible Kindergärten und zuverlässige Schulen notwendig; zumindest muß Gelegenheit für ein Mittagessen in den Vorschuleinrichtungen und Schulen gegeben werden. Dies zu ändern, erfordert wenig Aufwand. Die Subvention von Betreuung ist – da sichtbarer – wahrscheinlich auch eher zeitkonsistent als die Zahlung monetärer Transfers an Eltern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sorge tendenziell höher als gegenwärtig sein, um auch für zeitweise Teilzeitbeschäftigte, Nichterwerbstätige und Geschiedene Renten zu verwirklichen, die über der Armutsgrenze liegen.

Wenn die GRV Personen statt Vollzeitarbeitsplätze, auf denen abhängig Beschäftigte tätig sein müssen, pflichtversichern würde, wären viele Sicherungslücken automatisch geschlossen (vgl. zu dieser Problematik z. B. auch *Rische* 1998) und die kostspielige Hinterbliebenenversorgung könnte reduziert werden. „Geringfügige Beschäftigung" gäbe es definitionsgemäß nicht mehr; der Anreiz für „Scheinselbständigkeit" wäre geringer; auch Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten wären – ohne Sonderregelungen – abgesichert. Eine derartige Versicherungspflicht für alle Wohnbürger würde bedeuten, daß die existierenden berufsständischen Versorgungswerke (für Freiberufler u. ä.), die Landwirtschaftlichen Versorgungskassen und die Beamtenversorgung entweder als „Befreiungsversicherungen" interpretiert oder in Zusatz-Versorgungssysteme übergeführt werden. Inwieweit eine an Berufe bzw. Branchen gekoppelte Vorsorge noch zeitgemäß ist, ist allerdings eine offene Frage.

Eine vollständige Versicherungspflicht, die auch alle Einkommen als Beitragsbemessungsgrundlage heranzieht, hätte auch den Vorteil, daß die Umlagefinanzierung nicht nur am Lohneinkommen festgemacht würde, sondern im Prinzip am gesamten Volkseinkommen. Das heißt, auch Erträge aus Kapital würden als Beitragsbemessungsgrundlage herangezogen.

Eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage für Beitragszahlungen vergrößert nicht automatisch staatlichen Zwang. Mit einer Ausweitung des Versichertenkreises ist ja noch nicht festgelegt, bis zu welchem Einkommen diese Beitragspflicht gilt. Die vielen freiwilligen intergenerationalen, intrafamilialen Transfers, die bereits jetzt von einkommensstarken Eltern und Großeltern zu Kindern und Enkeln fließen, sprechen dafür, daß das Einkommen, das pflichtversichert wird, niedriger sein sollte als gegenwärtig. D. h. die Beitragsbemessungsgrenze, die heute bei etwa 185 % des Durchschnittserwerbseinkommens liegt, sollte gesenkt werden (vgl. auch *Lindbeck* 1996, S. 20)[35]. Die Beitragsbemessungsgrenze kann freilich nur allmählich abgesenkt werden, da ansonsten zu große Beitragsausfälle entstehen würden, die für das Umlageverfahren benötigt werden. Umgekehrt gilt:

[35] Angesichts der höheren Lebenserwartung von Personen mit höherer Bildung und höherem Einkommen (vgl. Abschnitt D.II.2) stimmt das alte sozialpolitische Argument ohnehin nicht, daß nur durch eine hohe Beitragsbemessungsgrenze Gutverdienende voll zur Finanzierung von Umverteilung innerhalb der GRV herangezogen werden können. Vielmehr spricht vieles dafür, daß ihre überdurchschnittliche Lebenserwartung dafür sorgt, daß – interpersonell gesehen – die GRV für Höherverdienende kein schlechtes Geschäft ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

je rascher man Lücken in der Versicherungspflicht schließt, um so zügiger kann die Beitragsbemessungsgrenze abgesenkt werden[36].

Um Armut im Alter absehbar zu vermeiden, müßten Mindestbeiträge gezahlt werden, Nichterwerbstätige wären auch versichert. Sowohl an Erwerbstätige mit niedrigem Haushaltseinkommen, als auch an Nichterwerbstätige, die über kein hohes Vermögen verfügen, sollte der Staat bedarfsabhängige Transfers zahlen, damit die Last der Mindestbeiträge nicht zu hoch wird. Kindererziehende könnten explizit gefördert werden.

An dieser Stelle muß betont werden, daß man trotz einer Mindest-Beitragspflicht um eine „bedarfsabhängige Mindestsicherung" im Alter nicht herumkommt, da Sonderfälle und Sonderbedarfe auftreten können, die nicht absehbar waren. Eine Mindestsicherung im Alter sollte „altengerechter" sein als die heutige Sozialhilfe, insbesondere der Regreß auf das Vermögen der Kinder sollte stark eingeschränkt werden[37]. Es sollte geprüft werden,

---

[36] Wenn Menschen statt Arbeitsplätze pflichtversichert werden, dann stellt sich in systematischer Betrachtung die Frage, welche Rolle dann noch „Arbeitgeber-Beiträge" zur Renten- (und Kranken-) Versicherung spielen können? Vieles spricht dafür, daß die Arbeitgeberbeiträge abgeschafft werden und gleichzeitig in den parallel dazu laufenden Tarifverhandlungen der Direktlohn entsprechend aufgestockt werden sollte. Da die Arbeitgeber-Beiträge ohnehin nicht von den Arbeitgebern, sondern durch Vor- und Rückwälzung von den Konsumenten und den Arbeitnehmern getragen werden, ist nur durch die Abschaffung dieser Beiträge zu verhindern, daß es auch bei einer personenbezogenen Versicherungspflicht zu versteckten Subventionen von Erwerbstätigen zu Nicht-Erwerbstätigen kommt. Wenn man solche Subventionen will, dann sollten sie – nach Maßgabe des wirklichen Bedarfs – explizit gezahlt werden. Wenn man pauschale Arbeitgeberbeiträge, die keinerlei Anreizwirkungen haben, abschafft, können künftig Arbeitgebern individuelle Beitragszuschüsse an Arbeitnehmer vorgeschrieben werden, die besonders gefährliche Tätigkeiten ausüben. Derartige risikoäquivalente Zuschüsse hätten – wie gesagt – präventive Wirkungen und wäre eines von mehreren Instrumenten, die man braucht, wenn die Lebensarbeitszeit verlängert werden soll. Durch den Wegfall der traditionellen Arbeitgeber-Beiträge würde auch ein Großteil der völlig unproduktiven Lohn„neben"kosten-Diskussion ihrer Grundlage beraubt. Befürworter des Status-quo haben aber sicherlich auch Recht, wenn sie auf die Gefahr hinweisen, daß die Auszahlung der Arbeitgeberbeiträge an die Arbeitnehmer sehr schwierige Tarifverhandlungen erfordern würde. Weiterhin wäre zu klären, ob durch die wegfallenden Arbeitgeber-Beiträge die Unternehmen nicht mehr an der Selbstverwaltung der Sozialversicherungen beteiligt sein könnten. Vieles spricht ja dafür, daß die paritätische Selbstverwaltung nicht nur eine ärgerliche Reformbremse darstellt, sondern daß die unvermeidliche „Bremskraft" der Selbstverwaltung gleichzeitig der Garant dafür ist, daß die Sozialversicherungen versuchen, einen mittleren und verläßlichen Kurs zu fahren, der halbwegs „zeitkonsistent" ist und insgesamt der Kohäsion der Gesellschaft dient. Die gesetzliche Unfallversicherung beweist, daß paritätische Selbstverwaltung möglich ist, auch wenn nur einer der Partner zahlt; im Falle der Unfallversicherung sind es übrigens – was ja auch sinnvoll ist – nur die Arbeitgeber.

[37] Grundsätzlich gibt es keinen Grund, eine „bedarfsabhängige Mindestsicherung" für Haushalte im Ruhestand großzügiger auszustatten als für den Rest der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wie für Ruheständler das Beantragen von Sozialhilfe und deren Auszahlung vereinfacht werden kann (siehe für einen besseren Service der GRV auch Abschnitt E.I.4.b).

e) Regulierung der betrieblichen und privaten Vorsorge

Mehr private, kapitalgedeckte Altersvorsorge ist im Sinne der Diversifizierung der Vorsorge sinnvoll. Im Gegensatz zum breiten politschen Konsens, der die betriebliche Altersversorgung für gut und ausbaufähig hält[38], soll hier ausdrücklich gegen einen staatlich subventionierten Ausbau der betrieblichen Altersversorgung argumentiert werden (das bedeutet natürlich nicht, daß die bestehenden Ansprüche nicht geschützt und im Hinblick auf ihre Renditen verbessert werden sollten).

Betriebliche Altersvorsorge ist nur zu empfehlen, wenn sie Mobilität nicht hemmt, das Kapital breit gestreut und eine marktübliche Rendite garantiert ist, zum Beispiel in Form von Direktversicherungen[39] oder Pensionsfonds[40]. Es stellt sich dann aber für Arbeitnehmer die Frage, warum eine derartige Vorsorge nicht vollständig in ihrer Hand sein kann.

Das einzige Argument, das aus Arbeitnehmersicht für eine kollektive betriebliche Altersvorsorge spricht, ist gleichzeitig ein Argument für eine Versicherungspflicht. Es mag sein, daß Bezieher geringer und mittlerer Einkommen freiwillig nicht genügend Vorsorge treffen würden, so daß die betriebliche Altersvorsorge diesen Personenkreis „zu seinem Glück zwingt". Dies wäre jedoch auch betriebsunabhängig durch eine Versicherungspflicht möglich. In Deutschland gibt es freilich seit Jahrzehnten eine Diskussion über mangelnde Transparenz von Lebensversicherungsverträgen und einen ungenügenden Schutz des eingelegten Kapitals.[41] In der letzten Legislatur-

---

Bevölkerung. Insofern kann man bereits den bei der Sozialhilfe bestehenden Zuschlag für ältere Menschen in Frage stellen. Andererseits kann man argumentieren, daß Ruheständler definitionsgemäß keinen Arbeitsanreiz mehr benötigen und der „Zuschlag" für Rentner als den normalen Bedarf bezeichnen, der für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger um 20 % gekürzt wird, um einen Arbeitsanreiz zu geben.

[38] Vgl. z.B. *Schmitthenner* (1998, S. 47); zusammenfassend *Enquete Kommission Demographischer Wandel* (1998, S. 391 ff.).

[39] In diesem Falle zahlt der Arbeitgeber die Prämien für eine private Lebens- bzw. Rentenversicherung.

[40] Der Arbeitskreis „Betriebliche Pensionsfonds" beim Bundesministerium der Finanzen (vgl. *Gerke* et al. 1998) hat kürzlich Anforderungen an eine Regulierung von Pensionsfonds formuliert, die deutlich machen, daß Altersvorsorge mehr ist als ein bloßer Ansparprozess. Betriebliche Pensionsfonds sollten eine Absicherung für das Alter, Invalidität und Hinterbliebene bieten.

[41] Vgl. die nach wie vor aktuelle Kontroverse zwischen *Farny* (1983) und *Finsinger* (1988).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

periode wurde dazu ein Entwurf für eine Reform des Versicherungsvertragsgesetzes vorgelegt.[42]

Eine Prüfung, ob die Regulierung von Lebens- und Rentenversicherungsmärkten in Deutschland verbesserungsbedürftig ist, wäre um so dringlicher, je mehr sich die Absicht nahezu aller Politiker konkretisiert, die private kapitalgedeckte Altersvorsorge zu fördern und je mehr dabei ein bestimmtes, obligatorisches Mindestniveau der Vorsorge angestrebt wird. Insbesondere müßte der Gesetzgeber klären, ob er die bei privater Vorsorge implizite Ungleichbehandlung von Männern und Frauen hinnehmen will. Aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung müssen Frauen gegenwärtig – anders als in der GRV – höhere Beiträge für private Rentenversicherungen zahlen. Wenn der Gesetzgeber dies aus verteilungspolitischen Gründen nicht wünscht, müßte eine entsprechende Regulierung eingeführt werden. Diese wäre sicherlich machbar und in der Praxis umsetzbar, da sich private Rentenversicherungsgesellschaften über entsprechende Rückversicherungsverträge absichern könnten (vgl. *Wagner* 1987). Freilich tritt das Problem auf, daß Männer auf ausländische Versicherer ausweichen könnten. Deswegen wäre eine entsprechende Harmonisierung im Rahmen der EU sinnvoll.

f) Besteuerung der Altersvorsorge

Es gibt keinen Grund, warum Renten – gleich ob sie öffentlich oder privat organisiert sind – nicht versteuert werden sollten. Es ist lediglich unsinnig, sowohl die Einkommen, aus denen die Vorsorge finanziert wird, als auch die späteren Renten zu besteuern. Die Finanzwissenschaft ist sich weitgehend einig darüber, daß das „nachgelagerte Korrespondenzprinzip" die beste Art ist, wie man beim gegebenen Einkommensteuersystem Renten besteuern kann (*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* 1986, S. 65f.): der Vorsorgeaufwand für Ersparnis bleibt steuerfrei, die Renten werden voll, d.h. mit dem normalen Tarif besteuert. Dadurch wird anerkannt, daß Altersvorsorge die Leistungsfähigkeit schwächt und die Erträge, die aus der Vorsorge erwachsen, werden fair besteuert.

Das systematische Problem einer Einführung des nachgelagerten Korrespondenzprinzips besteht darin, daß es eine Übergangszeit geben müßte, um von der jetzigen Misch-Besteuerung (teilweise werden Vorsorgeaufwendungen besteuert, teilweise Renten und Erträge von der Besteuerung freigestellt, gesetzliche Renten und private betriebliche Vorsorge werden unter-

[42] Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Versicherungsvertragsgesetzes (*o. V.* 1997).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schiedlich behandelt) näher an ein rationales System zu kommen[43]. *Andel* (1997) hat dazu einen praktikablen Vorschlag vorgelegt.

F. Schlußbemerkungen zur politischen Ökonomie einer Rentenreform

In diesem Beitrag wird versucht zu zeigen, daß Detailreformen der Altersvorsorge sinnvoll sind. Aber ist dies eine realistische „Perspektive der Altersvorsorge"? Sind nicht vielmehr in Deutschland rasche Radikalreformen der Altersvorsorge notwendig, da wir vor einem nur schmalen Reformfenster stehen, weil bereits vor dem Jahr 2010 der Median-Wähler 50 Jahre alt sein wird und deswegen Einschnitte für Ältere demokratisch nicht mehr durchsetzbar sein werden? (vgl. *Börsch-Supan* und *Schnabel* 1998). Gegen diese These sprechen nicht nur die Erfahrungen der letzten Jahre, sondern auch die zitierten politökonomischen Modelle, die eine gewisse „Solidarität der Generationen" prognostizieren, wenn ältere Wähler die Ausweichreaktionen berücksichtigen, die entstehen können, wenn die aktive Generation zu stark belastet wird. Da aufgrund von Vertrauensschutz die oben skizzierten Strukturreformen, insbesondere die Ersetzung der Hinterbliebenensicherung durch eine „eigenständige Sicherung" lange Übergangszeiten erfordert, ist durchaus aktueller Handlungsbedarf gegeben. Aber es ist nicht notwendig, die „Notbremse", z.B. in Form einer Grundrente, zu ziehen (vgl. z.B. Biedenkopf 1997).

Kritiker der gesetzlichen Rentenversicherung, die die Politikempfehlung dieses Beitrages gelesen haben, werden mit großer Wahrscheinlichkeit einwenden, daß die hier skizzierte Strukturreform (wieder einmal) beweist, daß die Sozialpolitiker in ihrer typischen „Regulierungswut" zu (unnötig) komplizierten Reformen neigen. Hingegen wäre eine staatlich garantierte Grundrente hinreichend; darüber hinausgehende Vorsorge könne man privaten Entscheidungen überlassen.

Implizit wird in den einfachen Vorschlägen für einen Übergang auf eine Grundrente in Verbindung mit freiwilliger kapitalgedeckter Altersvorsorge ein Wechsel in den Präferenzen der Bevölkerung unterstellt: Während im Umlageverfahren Umverteilung gewünscht wird, wird bei Kapitaldeckung davon abgesehen. Ein derartiger Wechsel der Präferenzen ist in ökonomischen Analysen nicht zweckdienlich. Hält man die Präferenzen der Bevölkerung und der Politiker konstant, dann ist es völlig unwahrscheinlich, daß die über eine Grundrente hinausgehende private Vorsorge frei von verteilungspolitisch motivierten Eingriffen des Staates bliebe.

---

[43] Vgl. *Schrinner* (1998) für ein System der neutralen Besteuerung aller Vorsorgewege.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn nennenswerte Teile der Altersvorsorge für Jedermann auf privaten Entscheidungen beruhen würden, würde sich eine politische Debatte nicht vermeiden lassen, ob der Staat im unteren und mittleren Einkommensbereich durch Steuererleichterungen und/oder Subventionen diese Vorsorge erleichtern sollte. Das kann man bereits heute unschwer an den Steuerbegünstigungen für Lebensversicherungen und die „Betriebliche Altersvorsorge" erkennen, die dadurch – gewissermaßen ebenso wie die GRV – einen „Staatszuschuß" erhalten. Es ist extrem unwahrscheinlich, daß weitere Steuererleichterungen nicht gewährt würden; und vielleicht würden sogar explizite Transfers gezahlt. Daß diese Maßnahmen zielgenauer konstruiert wären als die gegenwärtige Umverteilung in den Sozialversicherungen ist angesichts der Undurchschaubarkeit des Steuersystems eher unwahrscheinlich!

Solange die Präferenzen der Bevölkerung auch komplexe Umverteilungswünsche einschließen, solange ist eine First-best-Allokation nicht verwirklichbar und einfache Patentrezepte würden – schwer prognostizierbare – Nebenwirkungen haben. Deswegen müssen Reformen, die Rationalität für sich beanspruchen, unvermeidbar eine gewisse Komplexität aufweisen.

Literatur

Adams, M. (1997): Die Kapitallebensversicherung als Anlegerschädigung, in: ZIP Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 18, 1857 - 1900.

Ahrend, P. et al. (1990): Die betriebliche Altersversorgung in Bayern, Herausgegeben und erstellt im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, München.

Andel, N. (1997): Die Reform der Rentenbesteuerung ist schon lange überfällig, in: Wirtschaftsdienst, 77 (1), 21 - 28.

Antolin, P. und S. *Scarpetta* (1998): Microeconometric Analysis of the Retirement Decision – Germany, OECD Economics Department Working Paper No. 204, Paris.

Barr, N. (1993): The Economics of the Welfare State (2. Aufl.), Stanford, CA.

Barth, H. J. (1998): Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung auf längere Sicht, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 6 - 8, 356 - 370.

Berger, R. und Partner (1994): Organisationsgutachten zur gesetzlichen Rentenversicherung, Gesamtdokumentation Stand 20. 12. 1994, Frankfurt.

Berthold, N. (1988): Marktversagen, Staatliche Intervention und Organisationsformen Sozialer Sicherung, in: G. Rolf et al. (Hg.): Sozialvertrag und Sicherung – Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungen und Umverteilungssysteme, Frankfurt u. New York, 339 - 370.

— (1997): Perspektiven der sozialen Sicherung, in: LIST – Schriftenreihe, Baden-Baden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Biedenkopf, K. (1997): Die Rolle des Staates in der sozialen Sicherung im 21. Jahrhundert – Hat das umlagefinanzierte Rentensystem noch eine Chance?, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 46, 177 - 194.

Blau, D. M. und R. T. *Riphahn* (1998): Labour Force Transitions of Older Married Couples in Germany, Discussion Paper No. 1911, Centre for Economic Policy Research, London.

Bodie, Z. (1990): Pensions as Retirement Income Insurance, in: Journal of Economic Literature, 28 (1), 28 - 49.

Bomsdorf, E. (1998): Die degressiv dynamische Rente – ein Beitrag zur Lösung des Rentendilemmas, in: Wirtschaftsdienst, 78 (12), 723 - 727.

Börsch-Supan, A. (1994): Migration, Social Security System and Public Finance, Referat auf der Hallenser Tagung des Ausschusses für Bevölkerungsökonomie, Manuskript, Mannheim.

— (1997a): Sozialpolitik, in: J. von Hagen et al. (Hg.), Handbuch der Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftspolitik und Weltwirtschaft, 2. Auflage, 181 - 234.

— (1997b): Privatisierungsmöglichkeiten der Sozialversicherung in Europa, Universität Mannheim, Sonderforschungsbereich 504, Arbeitspapier Nr. 97/22, Mannheim.

— (1997c): Übergangsmodelle vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren in der deutschen Rentenversicherung, Sonderforschungsbereich 504, Arbeitspapier Nr. 97/41, Mannheim.

— (1998): Germany: A Social Security System on the Verge of Collapse, in: H. Siebert (Hg.), Redisigning Social Security, Tübingen, 129 - 159.

Börsch-Supan, A. und P. *Schmidt* (1994): The Impact of the Public Pension System on Retirement Behaviour in Unified Germany, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 63 (1 - 2), 86 - 90.

Börsch-Supan, A. und R. *Schnabel* (1998): Social Security and Declining Labor-Force Participation in Germany, in: AEA Papers and Proceedings, 88 (2), 173 - 178.

Bovenberg, A. L. (1998): Comment on Felststein, in: H. Siebert (Hg.): Redesigning Social Security, Tübingen.

Bräuninger, D. und B. *Nürk* (1996): Vorfahrt für Kapitalbildung bei der Altersvorsorge – die Bedeutung von Pensionsfonds im internationalen Vergleich, in: DB Research-Bulletin (Aktuelle Wirtschafts- und Währungsfragen), 23. Juli 1996, 12 - 19.

Bräuninger, M. (1998): Rentenversicherung und Kapitalbildung, Hamburg.

Breyer, F. (1989): On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-as-you-go Financed Pension Systems, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 145, 643 - 658.

— (1990a): Ökonomische Theorie der Alterssicherung, München.

— (1990b): Das Äquivalenzprinzip in der Rentenversicherung aus wohlfahrtsökonomischer Sicht, in: Finanzarchiv, N.F., 48, 127 - 142.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (1994a): Leitlinien für eine Systemkorrektur in der Rentenversicherung, Diskussionsbeitrag Serie I – Nr. 274 der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Konstanz.

— (1994b): The Political Economy of Intergenerational Redistribution, in: European Journal of Political Economy, 10, 61 - 84.

— (1994c): Voting on Social Security – When Labor Supply is Endogenous, in: Economics and Politics, 6, 119 - 130.

— (1997): Sind „äquivalente" Renten fair?, in: R. Hauser (Hg.), Reform des Sozialstaats I, Berlin, 169 - 180.

— (1998): The Economics of Minimum Pensions, in: H. Siebert (Hg.), Redesigning Social Security, Tübingen, 273 - 294.

Breyer, F. und M. *Kolmar* (1998): Sozialpolitik und Verteilung: Ist Äquivalenz effizient, effektiv und stabil?, in: B. Gahlen et al., (Hg.), Verteilungsprobleme der Gegenwart – Diagnose und Therapie, Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Ottobeuren 27, Tübingen, 255 - 287.

Breyer, F. und K. *Stolte* (1998): Demographic Change and the Political Feasibility of Pension Reform, Manuskript, Universität Konstanz.

Breyer, F. und M. *Straub* (1993): Welfare effects of unfunded pension systems when labor supply is endogenous, in: Journal of Public Economics, 50, 77 - 91.

Broer, D. P. und J. *Lassila* (Hrsg.) (1997): Pension Policies and Public Debt in Dynamic CGE Models, Heidelberg und Helsinki.

Browning, E. K. (1975): Why the Social Insurance Budget is too Large in a Democracy, in: Economic Inquiry, 13, 373 - 388.

Brunner, J. K. (1994): Redistribution and the Efficiency of the Pay-as-you-go Pension System, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 150 (3), 511 - 523.

— (1996): Transition from a pay-as-you-go to a fully funded pension system: The case of differing individuals and intragenerational fairness, in: Journal of Public Economics, 60, 131 - 146.

Brunsbach, S. und O. *Lang* (1998): Steuervorteile und die Rendite des Lebensversicherungssparers, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 217 (2), 185 - 213.

Buchholz, W. und W. *Wiegard* (1992): Allokative Überlegungen zur Reform der Pflegevorsorge, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 209, 441 - 457.

— (1998): Zeit(in)konsistente Steuerpolitk, in: A. Oberhauser (Hg.), Probleme der Besteuerung I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 259/I, 9 - 55.

Buscher, H. S. et al. (1998): Empirical Macromodels Under Test – A Comparative Simulation Study of the Employment Effects of a Revenue Neutral Cut in Social Security Contributions, ZEW Discussion Paper No. 98 - 40, Mannheim.

Buslei, H. und F. *Kraus* (1996): Wohlfahrtseffekte eines graduellen Übergangs auf ein niedrigeres Rentenniveau, in: ZEW-Wirtschaftsanalyse, Band 6, 57 - 91.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Corneo, G. und M. *Marquardt* (1998): Arbeitgeber vs. Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung, Vortrag bei der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in Rostock, Manuskript, Bonn.

Cramer, J.-E., W. *Förster* und F. *Ruland* (Hg.) (1998): Handbuch zur Altersversorgung, Frankfurt am Main.

Davis, P. E. (1998): Pensions in the Corporate Sector, in: H. Siebert (Hg.), Redesigning Social Security, Tübingen, 93 - 116.

Diamond, P. (1996): Proposals to Restructure Social Security, in: Journal of Economic Perspectives, 10 (3), 67 - 88.

— (1997): Insulation of pension from political risk, in: S. Valdés-Prieto (Hg.), The economics of pensions – Principles, policies, and international experience, Cambridge, 33 - 57.

— (1998): The Economics of Social Security Reform, NBER Working Paper No. 6719, Cambridge, Mass.

Dinkel, R. H. (1987): Familienlastenausgleich – Reformen und kein Ende, in: Wirtschaftsdienst, 67 (2), 91 - 96.

DIW (1997): Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung, in: DIW-Wochenbericht, 64 (1 - 2), 1 - 33.

Dworkin, R. (1981): What is equality ?, Part 2: Equality of resources, in: Philosophy and Public Affairs, 10, 185 - 246 (zitiert nach Roemer 1996).

Eitenmüller, S. (1996): Die Rentabilität der gesetzlichen Rentenversicherung – Kapitalmarktanaloge Renditeberechnungen für die nahe und die ferne Zukunft, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 12, 784 - 798.

Ellickson, B. und J.*Penalva-Zuasti* (1997): Intertemporal Insurance, in: The Journal of Risk and Insurance, 64 (4), 579 - 598.

Enders, W. und H. E. *Laplan* (1993): A Model of First and Second-best Social Security Programs, in: B. Felderer (Hg.): Public Pension Economics, Wien und New York, 65 - 90.

Enquete-Kommission Demographischer Wandel (1998): Demographischer Wandel: Zweiter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik, Reihe „Zur Sache", Nr. 8/98, Bonn.

Esteban, J. M. und J. *Sakovics* (1993): Intertemporal Transfer Institutions, in: Journal of Economic Theory, 61, 189 - 205.

Farny, D. (1983): Zur Rentabilität langfristig gemischter Lebensversicherungen (Stand 1983), in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswirtschaft, Heft 2 - 3, 363 - 380.

Fehr, H. (1998): Privatisierung der deutschen Rentenversicherung: Wer gewinnt und wieviel? Vortrag bei der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in Rostock, Manuskript, Tübingen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Felder, S. (1996): Fire insurance in Germany – A comparison of price-performance between state monopolies and competitive regions, in: European Economic Review, 40, 1133 - 1141.

Felderer, B. (Hg.) (1993): Public Pension Economics, Wien und New York.

Feldstein, M. (1995): Would Privatizing Social Security Raise Economic Welfare?, NBER Working Paper No. 5281, Cambridge, Mass.

— (1997): The Case for Privatization, in: Foreign Affairs, July / August 1997, 24 - 40.

— (1998): Transition to a Fully Funded Pension System: Five Economic Issues, in: H. Siebert (Hg.), Redesigning Social Security, Tübingen, 299 - 315.

Feldstein, M. und A. *Samwick* (1997): The Economics of Prefunding Social Security and Medicare Benefits, in: NBER Working Paper No. 6055, Cambridge, Mass.

Fenge, R. (1995): Pareto-Efficiency of the Pay-as-you-go Pension System with Intragenerational Fairness, in: Finanzarchiv, 52 (3), 357 - 363.

Fenge, R. und R. *Schwager* (1995): Pareto-improving transition from a pay-as-you go to a fully funded pension system in a model with differing earning abilities, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 115 (3), 367 - 376.

Finsinger, J. (1988): Verbraucherschutz auf Versicherungsmärkten – Wettbewerbsbeschränkungen, staatliche Eingriffe und ihre Folgen, München.

Franz, W. (1994): Arbeitsökonomik, 2. Auflage. Berlin.

Gahlen, B.; H. *Hesse* und H. J. *Ramser* (Hg.) (1998): Verteilungsprobleme der Gegenwart – Diagnose und Therapie, Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Ottobeuren 27, Tübingen.

Galler, H. P. (1999): Arbeitsmarkt und soziale Sicherungssysteme – Empirische Evidenz zu den Anreizwirkungen der sozialen Sicherung, in: Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 83, Heft 1.

Gerke, W. et al. (1998): Bericht des Arbeitskreises „Betriebliche Pensionsfonds" im Auftrag des „Forums Finanzplatz beim Bundesministerium der Finanzen", Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 64, Bonn.

Glismann, H. H. und E.-J. *Horn* (1998): Renditen in der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, 78 (8), 474 - 482.

Gordon, R. H. und H. R. *Varian* (1988): Intergenerational Risk Sharing, in: Journal of Public Economics, 37, 185 - 202.

Grossman, G. M. und E. *Helpman* (1998): Intergenerational Redistribution With Short-Lived Governments, in: The Economic Journal, September 1998, 1299 - 1329.

Grütz, J. und J. *Faik* (1998): Gesetzliche Rentenversicherung und Arbeitsmarkt – Eine ökonomische Betrachtungsweise, in: Deutsche Renenversicherung, Heft 5, 292 - 313.

Hagelschuer, P. B. (1983): Lebensversicherung, Wiesbaden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hagen, J. *von* und U. *Walz* (1995): Social Security and Migration in an Aging Europe, in: J. Frieden et al. (Hg.), Politics and Institutions in an Integrated Europe, Berlin, 177 - 192.

Hain, W., S. *Eitenmüller* und S. *Barth* (1997): Von Renditen, Gerechtigkeit und Reformvorschlägen, in: Sozialer Fortschritt, Heft 9 - 10, 213 - 226.

Hanson, I. und C. *Stuart* (1989): Social Security as Trade Among Living Generations, in: American Economic Review, 79 (5), 1182 - 1195.

Haupt, A. und W. *Peters* (1998): Public pensions and voting on immigration, in: Public Choice, 95, 403 - 413.

Hauser, R. (1988): Zum Problem der staatlichen Produktion von Verläßlichkeit bei langen Zeiträumen, in: Gabriele Rolf et al. (Hg.), Sozialvertrag und Sicherung, Frankfurt und New York, 147 - 193.

— (1997): Beratung ohne Auftrag zum Abbau des Sozialstaats – zu den sozialpolitischen Reformvorstellungen des Sachverständigenrates, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 42, 159 - 182.

— (1998): Private Teilkapitaldeckung und personenbezogene Alterssicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 9 - 10, 673 - 678.

Hauser, R. und G. *Wagner* (1992): Altern und Soziale Sicherung, in: P. B. Baltes und J. Mittelstraß (Hg.), Zukunft des Alterns und gesellschaftliche Entwicklung, Berlin und New York, 581 - 613.

Heijden, E. C. M. van der; J. H. M. *Nelissen*; J. J. M. *Potters* und H. A. A. *Verbon* (1998): Transfers and the effect of monitoring in an overlapping-generations experiment, in: European Economic Review, 42, 1363 - 1391.

Helberger, C. und D. *Rathjen* (1998): Fehlerhafte Erwartungen zur Lebenserwartung in kapitalgedeckten und umlagefinanzierten Altersversicherungen, in: Heinz P. Galler und Gert Wagner (Hg.), Empirische Forschung und wissenschaftliche Politikberatung – Festschrift für Hans-Jürgen Krupp zum 65. Geburtstag, Frankfurt und New York, 389 - 419.

Henke, K.-D. (1991): Theses on the Tax Treatment of Employee Benefit Plans, in: W. Schmähl (Hg.) (1991), The Future of Basic and Supplement Pension Schemes in the European Community – 1992 and Beyond, Baden-Baden, 177 - 188.

Hirte, G. und R. *Weber* (1997): Pareto Improving Transition from a Pay-as-you-go to a Fully Funded System – is it Politically Feasible?, in: Finanzarchiv, 54, 303 - 330.

Hofmann, J. (1983): Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Besteuerung der Leistungen der betrieblichen Altersversorgung, in: Finanzarchiv, 41, 73 - 81.

Homburg, S. (1987): Theorie der Alterssicherung, Berlin.

— (1990): The Efficiency of Unfunded Pension Schemes, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 146, 640 - 647.

— (1991): Interest and Growth in an Economy with Land, in: Canadian Journal of Economics, 24, 450 - 455.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Homburg, S. und W. F. *Richter* (1990): Eine effizienzorientierte Reform der GRV, in: B. Felderer (Hg.), Bevölkerung und Wirtschaft, Berlin, 183 - 191.

— (1993): Harmonizing Public Debt and Pension Schemes in an European Community, in: B. Felderer (Hg.), Public Pension Economics, Wien und New York, 51 - 63.

Hu, S. C. (1993): Demographics and Social Security, in: Public Finance, 48 (Supplement), 239 - 252.

Hüther, M. (1997): Umbau der Sozialen Sicherungssysteme im Zeichen der Globalisierung?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 46 (2), 193 - 214.

Hviding, K. (1998): Comment on Davis, in: H. Siebert (1998a), Redesigning Social Security, Tübingen, 117 - 123.

Kessler, D. and A. *Masson* (1989): Bequest and Wealth Accumulation: Are Some Pieces of the Puzzle Missing?, in: Journal of Economic Perspectives, 3 (3), 141 - 152.

Kirner, E. und V. *Meinhardt* (1997): Gesetzliche Rentenversicherung – Senkung des Rentenniveaus nicht der richtige Weg, in: Wochenbericht des DIW, 64 (24).

Klein, T. (1996): Mortalität in Deutschland, in: W. Zapf et al. (Hg.), Lebenslagen im Wandel – Sozialberichterstattung im Längsschnitt, Frankfurt und New York, 366 - 377.

Köhler, R. (1997): Der Mythos der japanischen Lebensversicherer ist tot, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 97, 21.

Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung" (1997): Vorschläge der Kommission vom 27.01.1997, Ms., Bonn.

Konrad, K. A. (1995a): Social security and strategic inter-vivo transfers of social capital, in: Journal of Population Economics, 8, 315 - 326.

— (1995b): Fiscal federalism and intergenerational redistribution, in: Finanzarchiv, 52 (2), 166 - 181.

— (1999): Zeitkonsistente optimale Arbeitseinkommensteuer und Ausbildungsinvestitionen, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 48, 25 - 32.

Kotlikoff, L. J. (1995): Privatization of Social Security – How It Works and Why It Matters, NBER Working Paper No. 5330, Cambridge, Mass.

— (1996): Simulating The Privatization of Social Security in General Equilibrium, NBER Working Paper 5776, Cambridge, Mass.

Kotlikoff, L J., T. *Persson* und L. E. O. *Svensson* (1988): Social Contracts as Assets: A Possible Solution to The Time-Consistency Problem, in: The American Economic Review, 78 (4), 662 - 677.

Kotlikoff, Lawrence J., K. A. *Smetters* und J. *Walliser* (1998): The Economic Impact of Privatizing Social Security, in: H. Siebert (Hg.), Redesigning Social Security, Tübingen, 327 - 348.

Kotsch, H. (1996): Umlage versus Kapitaldeckung: Welches soziale Sicherungssystem gewährleistet eine effizientere Diversifikation der versicherten Risiken?, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 85 (2/3), 319 - 340.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Krupp, H.-J. (1988): Zur Begründung und zur Praxis des Wohlfahrtstaates, in: Gabriele Rolf et al. (Hg.), Sozialvertrag und Sicherung, Frankfurt und New York, 491 - 511.

— (1997a): Ist das Kapitaldeckungsverfahren in der Alterssicherung dem Umlageverfahren überlegen?, in: WSI-Mitteilungen, 50 (5), 289 - 298.

— (1997b): Makroökonomische Perspektiven einer Teilkapitaldeckung der Rentenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, 77 (4), 203 - 209.

— (1998): Langfristige Perspektiven der Alterssicherung, in: Wirtschaftsdienst, 78 (10), S. 582 - 590.

Krupp, H. J. und J. *Weeber* (1997): Die Zukunft des Sozialstaates vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung, in: Sozialer Fortschritt, 46 (11), 245 - 256.

Krupp, H.-J. et al. (Hg.) (1981): Alternativen der Rentenreform '84, Frankfurt und New York.

Lampert, H. (1984): Soziale Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Prinzip staatlicher Sozialpolitik, in: H. Winterstein (Hg.) (1984), Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates II, Berlin, 37 - 62.

Lazear, E. P. (1979): Why is there a Mantadory Retirement?, in: Journal of Political Economy, 87, 1261 - 1284.

Leinert, J. und G. *Wagner* (1999): Ergebnisse einer Umfrage zur Nachreservierung bei Umstellung der Rechnungsgrundlagen für private Renten auf die Sterbetafeln DAV 1997 R, in: Der Aktuar, 5 (1), 16 - 18.

Lindbeck, A. (1996): Incentives in the Welfare-State, Center for Economic Studies (CES) Working Paper Series No. 111, München.

Lindlar, L. (1995): Hat Westdeutschland ein Standortproblem?, in: DIW-Wochenbericht, 62 (38), 653 - 661.

Lindlar, L. und W. *Scheremet* (1999): Does Germany Have the World Highest Wage Costs?, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik (in Druck).

Lipperheide, M. (1988): Prämienanpassungsklauseln, in: Handwörterbuch der Versicherung, hrsg. von D. Farny et al., Karlsruhe, 541 - 547.

Lutz, W. (1996): Future reproductive behavior in industrialized countries, in: W. Lutz (Hrsg.): The future population of the world – What can we assume today?, London, 253 - 277.

Lutz, W. und S. *Scherbov* (1998): Probabilistische Bevölkerungsprognosen für Deutschland – Bericht für die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" des Deutschen Bundestages. Ms., Laxenburg und Groningen.

Mackenroth, G. (1952): Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: G. Albrecht (Hg.), Verhandlungen auf der Sondertagung des Vereins für Socialpolitik, Berlin, 39 - 76.

Meier, M. (1997): Das Sparverhalten der privaten Haushalte und der demografische Wandel: Makroökonomische Auswirkungen, Frankfurt am Main.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Merton, R. C. (1983): On the Role of Social Security as a Means for Efficient Risk Sharing in an Economy where Human Capital is Not Tradable, in: Z. Bodie und J. B. Shoven (Hg.), Financial Aspects of the U.S. Pension System, Chicago, 325 - 358.

Motel, A. und K. *Spieß* (1995): Finanzielle Unterstützungsleistungen alter Menschen an ihre Kinder – Ergebnisse der Berliner Altersstudie (BASE), in: Forum Demographie und Politik, Heft 7, 133 - 154.

Müller, C. (1997): Der „Schleier des Nichtwissens" und der „Schleier der Unsicherheit", Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Heft 5, 245 - 247.

— (1998): Brauchen wir einen Schleier der Unkenntnis? Vortrag bei der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in Rostock, Manuskript, Duisburg.

Neumann, M. J. M. (1998): Ein Einstieg in die Kapitaldeckung der gesetzlichen Renten ist das Gebot der Stunde, in: Wirtschaftsdienst, 78 (5), 264 - 267.

Ohsmann, S. und U. *Stolz* (1997): Beitragszahlungen haben sich gelohnt, Betrachtungen zur Rendite der Altersrenten in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Die Angestelltenversicherung, 44 (3), 119 - 124.

Olk, T. und B. *Riedmüller* (1994): Grenzen des Sozialversicherungsstaats oder grenzenloser Sozialversicherungsstaat?, in: Leviathan, Sonderheft 14, 9 - 33.

Ott, N. (1992): Verlaufsanalysen zum Ehescheidungsrisiko, in: R. Hujer et al. (Hg.), Herausforderungen an den Wohlfahrtsstaat im strukturellen Wandel, Frankfurt und New York, 227 - 253.

o. V. (1997): Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Versicherungsvertragsgesetzes, in: Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 28, 1258 - 1259.

Paul, S. (1997): Pensions-Sicherungs-Verein – Höchstes Schadensvolumen, in: Bundesarbeitsblatt, Heft 9, 22.

Perschau, O. D. (1998): Reform der Alterssicherung durch „Privatisierung"?, Diskussionspapier 1998/10 der Wirtschaftswissenschaftlichen Dokumentation der TU, Berlin.

Peters, W. (1994): Intergenerative Umverteilung, Habilitationsschrift, Bonn.

Petersen, J. H. (1998): Recent research on public pension systems – A review, in: Labour Economics, 5 (1), 91 - 108.

Raffelhüschen, B. (1998): Interne Renditen gemäß der Generationenbilanz, in: R. Schnabel et al. (1998), Effizienzvergleich – Renditen der gesetzlichen Rentenversicherung im Vergleich zu alternativen Anlageformen, Deutsches Institut für Altersvorsorge, Frankfurt am Main, 36 - 49.

Rawls, J. (1971): A Theory of Justice, Cambridge, Mass.

Ribhegge, H. (1990): Denkfehler zum Thema Alterssicherung – Kapitaldeckung versus Umlageverfahren, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 41 (3), 359 - 376.

Riphahn, R. T. (1997): Disability retirement and unemployment – substitute pathways for labour force exit? An empirical test for the case of Germany, in: Applied Economics, 29, 551 - 561.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Riphahn, R. und T. *Bauer* (1997): Labor Demand, Unemployment, and the Cost of Social Insurance Schemes in Germany, Münchener Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge 97 - 12, München.

Riphahn, R. und P. *Schmidt* (1997): Determinanten des Rentenzugangs, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, 48 (1), 113 - 147.

Rische, H. (1998): Auswirkungen von Veränderungen in der Arbeitswelt auf die Alterssicherung, in: Die Angestelltenversicherung, 45 (1), 1 - 7.

Roemer, J. E. (1996): Theories of Distributive Justice, Cambridge, Mass. und London.

Rolf, G. (1998): Für eine Mindestbeitragspflicht aller Personen im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung – Ein Wegweiser durch einen Reformpfad, in: H. P. Galler und G. Wagner (Hg.), Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung – Festschrift für Hans-Jürgen Krupp zum 65. Geburtstag, Frankfurt und New York, 485 - 501.

Rolf, G. und G. *Wagner* (1992): Ziele, Konzept und Detailausgestaltung des „Voll Eigenständigen Systems" der Altersvorsorge, in: Sozialer Fortschritt, 41 (12), 281 - 291.

— (1996): Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland – Stand und Perspektiven, in: Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte" der Wochenzeitung „Das Parlament", Nr. B35/96, 23 - 32.

Rolf, G., P. B. *Spahn* und G. *Wagner* (1988a): Sozialvertrag und Sicherung – Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungen und Umverteilungssysteme, Frankfurt und New York.

— (1988b): Sozialvertrag und Umverteilungspolitik, in: G. Rolf et al. (Hg.), Sozialvertrag und Sicherheit, 13 - 30.

Rosenow, J., F. *Naschold*, M. *Oppen* und G. *Wagner* (1991): Die Regulierung von Altersgrenzen – Strategien von Unternehmen und die Politik des Staates beim Übergang von der Erwerbsarbeit in den Ruhestand, Berlin.

Ruland, F. (1998): Wider die Regionalisierung der Rentenbeiträge, in: Soziale Sicherheit, 47 (1), 3 - 5.

Rürup, B. (1998a): Rentner, Ruhestand, in: B. Schäfers und W. Zapf (Hg.), Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, Opladen, 536 - 551.

— (1998b): Zur Berücksichtigung der Lebenserwartung in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 5, 281 - 291.

— (1998c): Koreferat zu Breyer / Kolmar, in: B. Gahlen et al. (Hg.) (1998): Verteilungsprobleme der Gegenwart – Diagnose und Therapie, Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Ottobeuren 27, 289 - 291.

Samuelson, P. (1964): A. P. Lerner at Sixty, in: The Review of Economic Studies, 31 (3), 169 - 178.

Schewe, D. und D. *Zöllner* (1957): Die vorzeitige Invalidität in der sozialen Rentenversicherung, Berlin.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schmähl, W. (1997): Änderungen der Finanzstruktur der sozialen Sicherung und insbesondere der Sozialversicherung als ein wichtiges Element eines „Umbaus" des deutschen Sozialstaats – Allokative, distributive und ordnungspolitische Begründungen, quantitative Dimensionen und ökonomische Wirkungen, in: R. Hauser (Hg.), Reform des Sozialstaats I, Berlin, 121 - 167.

— (1998a): Kapitalmarktorientierte Reform der gesetzlichen Rentenversicherung – der Stein der Weisen?, in: Wirtschaftsdienst, 78 (5), 264 - 267.

— (1998b): Comment on Börsch-Supan, Gramlich and Persson, in: H. Siebert (1998a), Redesigning Social Security, Tübingen, 186 - 196.

— (1998c): Korreferat zu Breyer / Kolmar, in: B. Gahlen et al. (Hg.) (1998): Verteilungsprobleme der Gegenwart – Diagnose und Therapie, Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Ottobeuren 27, 293 - 300.

— (Hg.) (1991): The Future of Basic and Supplement Pension Schemes in the European Community – 1992 and Beyond, Baden-Baden.

Schmitthenner, H. (1998): Zusätzliche Altersvorsorge über vermögenswirksame Leistungen – Ein Diskussionsvorschlag, in: Soziale Sicherheit (2), 45 - 48.

Schrinner, A. (1998): Die Besteuerung von Alterseinkünften und des Altersvorsorgesparens, in: Wirtschaftsdienst, 78 (8), 468 - 474.

Schwarze, J. (1999): Der Einfluß alternativer Konzeptionen von Alterssicherungssystemen auf Sicherungsniveau, Altersarmut und Einkommensverteilung – Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA, in: Hauser, R. (Hg.): Alternative Konzeptionen der sozialen Sicherung, Berlin, 127 - 168.

Schwarze, J. und G. *Wagner* (1990): Präferenzforschung für meritorische Güter, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 207 (5), 464 - 481.

Siddiqui, S. (1997): Early Retirement in West Germany: A Sequential Model of Discrete Choice, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 117, 391 - 415.

Siebert, H. (1997a): Die Einschränkung des Lohnbildungsspielraums durch die Kosten der Sozialversicherung, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1, 1 - 8.

— (1997b): Umlagesystem versus Kapitaldeckung in der Alterssicherung, Kieler Arbeitspapier Nr. 817, Kiel.

— (1997c): Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitik durch die internationale Kapitalmobilität, Kieler Arbeitspapier Nr. 832, Kiel.

— (1998a): Redesigning Social Security, Tübingen.

— (1998b): Pay-as-You-Go versus Capital-Funded Pension Systems: The Issues, in: H. Siebert (Hg.): Redesigning Social Security, Tübingen, 3 - 33.

Sinn, H.-W. (1988): Die Grenzen des Versicherungsstaates, in: G. Rolf et al., Sozialvertrag und Sicherung – Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungen und Umverteilungssysteme, Frankfurt und New York, 65 - 84.

— (1996): Social Insurance, Incentives, and Risk Taking, Center for Economic Studies (CES) Working Paper Series No. 102, München.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (1997a): The Value of Children and Immigrants in a Pay-as-you-go Pension System: A Proposal for a Partial Transition to a Funded System, CES Working Paper Series No. 141, München.

— (1997b): Deutschland im Steuerwettbewerb, in: CES Working Paper Series No. 132, München.

— (1998a): The Pay-as-you-go Pension System as a Fertility Insurance and Enforcement Device, CES Working Paper Series, München.

— (1998b): A General Comment on the Old Age Pension Problem – A Funded System for Those Who Caused the Crisis, in: H. Siebert (Hg.), Redisigning Social Security, Tübingen, 197 - 203.

Smekall, C. (1977): Die Flucht aus dem Budget, Wien.

Smith, A. (1982): Intergenerational Transfer as Social Security, in: Journal of Public Economics, 19, 97 - 106.

Spieß, C. K. und G. *Wagner* (1997): Verbesserung der außerhäuslichen Kinderbetreuung – Geordneter Wettbewerb statt öffentlichen Angebotes?, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge, Heft 4, 104 - 108.

Stamm, B. (1998): Wettbewerbsföderalismus in der Sozialversicherung, in: Soziale Sicherheit, 47(1), 1 - 2.

Steiner, V. (1996): Finanzierungsalternativen der Sozialen Sicherung und ihre Beschäftigungswirkungen, in: ZEW-Wirtschaftsanalysen, Nr. 6, 35 - 55.

Steinmayer, H.D. (1991): Betriebliche Altersversorgung und Arbeitsverhältnis, München.

Tegtmeier, W. (1998): Alterssicherung – Umlageverfahren ohne Alternative?, in: Heinz P. Galler und Gert Wagner (Hg.), Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung – Festschrift für Hans-Jürgen Krupp zum 65. Geburtstag, Frankfurt und New York, 420 - 447.

Thiemeyer, T. (1975): Soziale „Selbstverwaltung" unter ökonomischem Aspekt, in: Zeitschrift für Sozialreform, 21, 539 - 559.

Thogersen, O. (1998): A note on intergenerational risk sharing and the design of pay-as-you-go pension programs, Journal of Population Economics, 11 (3), 373 - 378.

Townley, P. G. C. (1988): Social Security and the Failure of Annuity Markets, in: Journal of Public Economics 35, 75 - 96.

Ungern-Sternberg, T. von (1995): The Limits of Competition – Housing Insurance in Switzerland, Université de Lausanne, Cahiers de recherches économiques No. 9511, Lausanne.

Valdés-Prieto, S. (Hg.) (1997): The economics of pensions – Principles, policies, and international experience, Cambridge.

Vaubel, R. (1983): Reforming Social Security for Old Age, in: H. Giersch (Hg.), Reassessing the Role of Government in the Mixed Economy, Tübingen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Veall, M. R. (1986): Public Pensions as Optimal Social Contracts, in: Journal of Public Economics, 31, 237 - 251.

Verbon, H. A. A. und M. J. M. *Verhoeven* (1992): Decision Making on Pension Schemes under Rational Expectations, in: Journal of Economics, 46, 71 - 97.

Verbon, H. A. A., *Leers*, T. und L. C. *Meijdam* (1998): Transition toward a funded Pension System: The Political Economy, in: H. Siebert (Hg.): Redesigning Social Security, Tübingen.

Vickrey, W. (1945): Measuring Marginal Utility by Reactions to Risk, Econometrica, 13, 319 - 333.

Wagner, G. (1984): Umverteilung in der Gesetzlichen Rentenversicherung – Eine theoretische und empirische Untersuchung, Frankfurt und New York.

— (1987): Anmerkungen zur Interpretation des Aufsatzes ‚Zur Rentnersterblichkeit unter besonderer Berücksichtigung langjährig berufstätiger Frauen und Männer' von Horst-Wolf Müller und Uwe Rehfeld, in: Blätter der Deutschen Gesellschaft für Versicherungsmathematik, XVIII (1), 74 - 78.

— (1990): Bevölkerungsentwicklung und betrieblicher Personalbedarf aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: B. Felderer (Hg.), Bevölkerung und Wirtschaft, Berlin, 455 - 471.

— (1991): Altersgrenze, Arbeitsmarkt und Altersaustritt, unveröffentlichte Habilitationsschrift, Berlin.

— (1997): Steine auf dem Weg zu einer effizienten Krankenversicherung, in: Beihefte der Konjunkturpolitik – Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung, 46, 89 - 115.

— (1998a): Zentrale Aufgaben beim Um- und Ausbau der Gefahrenvorsorge – Ein Versuch die Vertragstheorie sowie die Theorie des Markt- und Staatsversagens für die Sozialpolitik nutzbar zu machen, in: R. Hauser (Hg.), Reform des Sozialstaats II – Theoretische, institutionelle und empirische Aspekte, Berlin, 11 - 51.

— (1998b): Private Versicherung versus gesetzliche Rentenversicherung, in: J.-E. Cramer, W, Förster und F. Ruland (Hg.), Handbuch zur Altersversorgung, Frankfurt am Main, 799 - 813.

— (1998c): Wachsende Teilzeitbeschäftigung zu Lasten der Vollzeiterwerbstätigkeit?, DIW-Wochenbericht, 65 (44), 807 - 811.

— (1998d): Die Reform der 620-Mark-Jobs: Stückwerk, in: DIW-Wochenbericht, 65(49), 873 - 877.

Wagner, G. et al. (1996): Wirtschaftliche Lage und wirtschaftliches Handeln alter Menschen, in: K. U. Mayer und P. B. Baltes (Hg.), Die Berliner Altersstudie, Berlin, 277 - 299.

— (1998): Kapitaldeckung – Kein Wundermittel für die Altersvorsorge, in: DIW-Wochenbericht, 65 (46), 833 - 840.

— (1999): Teilkapitaldeckung der Altersvorsorge, DIW-Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Werding, M. (1998): Umlagefinanzierung als Humankapital-Deckungsverfahren: Neues zur „Mackenroth-These", Vortrag bei der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in Rostock, Manuskript, Passau.

Wigger, B. U. (1998): Pay-as-you-go Financed Public Pension in a Model of Endogeneous Growth and Fertility, Universität Mannheim, Manuskript (erscheint in: Journal of Population Economics).

Wildasin, D. E. (1994): Public Pensions in the EU – Migration Incentives and Impacts, Department of Economics, Vanderbuilt University, Nashville TN.

Winterstein, H. (Hg.) (1984): Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates II, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1986): Gutachten zur einkommensteuerlichen Behandlung von Alterseinkünften, Schriftenreihe des BMF, Nr. 38, Bonn.

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

Worldbank (1994): Averting The Old Age Crisis, Oxford University Press.

Zweimüller, R., *Winter-Ebmer*, R. und J. *Falkinger* (1996): Retirement of spouses and social security reform, in: European Economic Review, 40, 449 - 472.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zukunftsperspektiven der Gesundheitssicherung

Von *Friedrich Breyer,* Konstanz

A. Einleitung

„Zukunftsperspektiven der Gesundheitssicherung"[1] – das ist ein Thema, zu dem der Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen jedes Jahr ein Gutachten im Umfang von gut 300 Seiten vorlegt. Wenn man dazu auf ca. 30 Seiten etwas Sinnvolles sagen will, so muß man sich notgedrungen auf einzelne Aspekte beschränken. Ich möchte mich dementsprechend auf zwei Fragen konzentrieren, von denen die erste mit der Struktur und die zweite mit dem Niveau der Gesundheitssicherung zu tun hat. Dabei werden die in der jüngsten Debatte über Gesundheitspolitik zentralen Begriffe „Rationalisierung" und „Rationierung" eine wichtige Rolle spielen:

1. Frage: Welche Rationalisierungspotentiale lassen sich durch Reformen der Organisations- und Vergütungssysteme im Gesundheitswesen und bei den gesundheitsnahen sozialen Dienstleistungen noch erschließen?

2. Frage: Wird das gegenwärtige Leistungs- und Finanzierungssystem des deutschen Gesundheitswesens die Herausforderungen durch den demographischen Wandel und den medizinischen Fortschritt in der ersten Hälfte des kommenden Jahrhunderts verkraften, oder ist eine viel härtere Rationierung von Gesundheitsleistungen als heute unausweichlich?

Natürlich hängt die Dringlichkeit der zweiten Frage bis zu einem gewissen Grad davon ab, wie die erste beantwortet wird. Einige Experten (vgl. *Schwartz,* 1996) sind sogar der Auffassung, daß das in der 2. Frage angesprochene Problem vollkommen verschwindet, wenn man mit der Rationalisierung ernst macht. Daher möchte ich der naheliegenden Versuchung widerstehen und mich zunächst in der gebotenen Kürze mit Möglichkeiten der Rationalisierung beschäftigen (Abschnitt B), bevor ich mich in

---

[1] Plenarvortrag auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik zum Thema *Zukunft des Sozialstaats* in Rostock, 22. - 25. September 1998. Überarbeitete Fassung, 9. 12. 1998. Für die freundliche Bereitstellung von Daten danke ich Herrn Dipl.-Vw. Mattias Einwag (Deutsche Krankenhaus-Gesellschaft) und Frau Langner (Kassenärztliche Vereinigung Südbaden) sowie für wertvolle Hinweise zum Text Herrn Dipl.Vw. Mathias Kifmann und Herrn Prof. Dr. Hartmut Kliemt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abschnitt C der medienwirksameren zweiten Frage zuwende. Abschnitt D wird einigen abschließenden Bemerkungen gewidmet sein.

Schließlich sei noch eine Warnung ausgesprochen: Angesichts der Vielfalt der Thematik, der Bedeutung der angesprochenen Probleme und der Tatsache, daß Prognosen generell schwierig sind, vor allem wenn sie sich auf die Zukunft beziehen, sollte der Leser nicht enttäuscht sein, wenn am Ende meines Beitrags in seinen Augen mehr unbeantwortete Fragen bestehen als am Anfang.

B. Möglichkeiten der Rationalisierung im deutschen Gesundheitswesen

Die Antwort auf die Frage, welche Rationalisierungspotentiale in den einzelnen Bereichen der Gesundheitsversorgung in Deutschland noch bestehen, hängt naturgemäß davon ab, welches Ausmaß an Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung heute bereits erreicht ist. Dabei ist dem Umstand Rechnung zu tragen, daß es in den vergangenen beiden Jahrzehnten eine Flut von Reformen im Gesundheitswesen gegeben hat[2], die jedoch nach einhelliger Auffassung der meisten Beobachter noch keinen Durchbruch bei den Bemühungen um wirtschaftlichere Strukturen gebracht haben.

Daher wird es ferner darum gehen, Wege aufzuzeigen, die geeignet erscheinen, die noch bestehenden Wirtschaftlichkeitsreserven auszuschöpfen. Dabei wenden wir uns zunächst den beiden größten Leistungsbereichen der medizinischen Versorgung, dem stationären und dem ambulanten Sektor zu, bevor wir die Organisationsstruktur der Gesetzlichen Krankenversicherung beleuchten. Der letzte Unterabschnitt wird den sonstigen sozialen Dienstleistungen gewidmet sein. In allen Fällen wird das Vergütungssystem – und insbesondere seine jüngere Entwicklung – daraufhin untersucht, ob es Anreize zu wirtschaftlichem Verhalten vermittelt.

Zuvor jedoch noch eine methodische Anmerkung: Wirtschaftlichkeit ist allgemein definiert durch das Verhältnis des Ertrags einer Aktivität zum Aufwand an produktiven Ressourcen mit alternativen Verwendungsmöglichkeiten. Unter dem Ertrag müßte man im medizinischen Bereich generell den Zuwachs an Gesundheit verstehen, der durch die medizinische Leistung erzielt wird. Da dies kein operationales Konzept ist, verwendet man vielfach Hilfskonstruktionen zur Messung des Ertrags, die strenggenommen den Charakter von Zwischenprodukten haben, z.B. die Zahl der behandel-

[2] *Henke* (1997, S. 480) nennt die Zahl von 46 Gesetzen mit über 6800 Einzelbestimmungen und Verordnungen seit 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ten Patienten, differenziert nach Krankheitsart.[3] Gefragt wird dann danach, ob diese Behandlung mit dem geringstmöglichen bewerteten Ressourceneinsatz geleistet wurde.

Bisweilen ist man jedoch in der Gesundheitsökonomik noch bescheidener und wählt statt der geschilderten volkswirtschaftlichen Perspektive die des repräsentativen Beitragszahlers in einer Sozialversicherung mit Zwangsmitgliedschaft. Dann lautet die relevante Frage: Könnte das gleiche Leistungsniveau auch zu geringeren monetären Kosten erstellt werden? Eine mögliche Rechtfertigung für diese Sichtweise ist, daß bei der Erhebung der Zwangsbeiträge Wohlfahrtsverluste entstehen und daher ein geringeres Ausgabenvolumen ceteris paribus ein sinnvolles Ziel ist.

I. Rationalisierung in der stationären Versorgung

In der gesundheitsökonomischen Literatur herrscht weitgehend Konsens darüber, daß leistungsorientierte Entgeltformen den Erbringern von Gesundheitsleistungen mehr Anreiz zum effizienten Einsatz produktiver Ressourcen bieten als die Erstattung der angefallenen Kosten.[4] Die Zahlung eines festen Preises je Leistungseinheit bringt jedoch die Gefahr mit sich, daß der Anbieter dem (in der Regel schlechter informierten) Patienten eine größere Leistungsmenge offeriert, als dieser – selbst zum Preis von null – wählen würde, wenn er deren medizinischen Wert richtig einschätzen könnte. Zu denken wäre dabei etwa an diagnostische Leistungen von begrenzter medizinischer Aussagekraft. Der Anreiz, diesen Informationsvorsprung auszunutzen, ist naturgemäß umso größer, je geringer die Auslastung des Anbieters ist – mit der Folge, daß eine Zunahme der Anbieterzahl mit einem (medizinisch nicht begründeten) Zuwachs der Leistungsmenge einhergeht.

Dieses Phänomen der „angebotsinduzierten Nachfrage“ verhindert die „normale“ Marktreaktion einer Preissenkung bei Erhöhung des Angebots und treibt die Kosten des Gesundheitswesens ohne entsprechenden medizinischen Gegenwert in die Höhe. Es kann nur dann tendenziell umgangen werden, wenn als Entgeltmaßstab ein Leistungsindikator gewählt wird, auf dessen Höhe der Anbieter keinen oder nur einen geringen Einfluß hat. Die Möglichkeit, die Leistungsmenge selbst zu bestimmen, ist nun im Falle eines Krankenhauses offenkundig bei Einzelleistungen am höchsten, bei der Anzahl der Pflegetage – wegen des dominanten Einflusses der Kranken-

[3] Mit dieser Differenzierung erfaßt man zwar nicht den Erfolg der Behandlung, aber immerhin die Schwierigkeit der Aufgabenstellung, vgl. *Breyer/Zweifel* (1999, S. 332).

[4] Einen dritten Weg bildet die Vorgabe eines festen Budgets, mit dem jedoch keinerlei Anreize verbunden sind, überhaupt Leistungen zu erbringen (vgl. *Breyer/Zweifel* 1999, S. 269).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hausärzte auf die Entlassungsentscheidung – ebenfalls sehr hoch, bei der Anzahl der Behandlungsfälle jedoch am geringsten, da ein Krankenhaus nur diejenigen Patienten zur stationären Behandlung aufnehmen kann, die ihm von außen (meist von einem niedergelassenen Arzt) überwiesen werden.

Es ist daher in der Gesundheitsökonomik „common sense", daß in der stationären Versorgung die besten Wirtschaftlichkeits- und Leistungsanreize von der Zahlung eines nach Falltyp differenzierten, aber pauschalen Preises je Behandlungsfall („Fallpauschale") erwartet werden können (vgl. etwa *Breyer / Zweifel,* 1999, Kap. 9). Es ist allerdings auch zu bedenken, daß es sehr viele verschiedene Varianten der „Fallpauschalierung" gibt, die sich in ihren Anreizwirkungen erheblich voneinander unterscheiden (*Breyer,* 1993).

Beginnend mit dem Medicare-System in den USA haben mittlerweile auch zahlreiche europäische Länder ihre Systeme der Vergütung von Krankenhausleistungen auf eine Berücksichtigung der Fall-Zusammensetzung umgestellt (*Wiley,* 1998; *Neubauer* u.a., 1995; vgl. auch *Kimberly / de Pouvourville,* 1993): In Portugal und Schweden sowie in Frankreich für die Privatkliniken geschieht die gesamte Vergütung von Krankenhausleistungen mittels Fallpauschalen, während in Irland, Belgien und Italien die Fall-Zusammensetzung zur Ermittlung des Budgets eines jeden Krankenhauses herangezogen wird. In anderen Ländern (Norwegen, Schweiz) ist die fallbezogene Vergütung für die Zukunft vorgesehen. In den USA, in denen eine Fallpauschalierung schon seit Beginn der 80er Jahre eingeführt ist, können sich die Erfolge sehen lassen. So zeigen zahlreiche Auswertungen der Erfahrungen, daß die Fallpauschalierung zu einem nennenswerten Rückgang der Verweildauern und der Kosten im Krankenhaus geführt hat (*Zwanziger / Melnick,* 1988; *Hodgkin / McGuire,* 1994).

In Deutschland ist die Möglichkeit der verbindlichen Einführung von Fallpauschalen bereits im Gesundheits-Strukturgesetz (GSG) von 1992 geregelt worden; diese ist jedoch erst mit Inkrafttreten der Bundespflegesatzverordnung (BPflV 1995) am 1.1.1996 erfolgt. Der darin für alle Krankenhäuser verpflichtende Katalog umfaßte zunächst Fallpauschalen für insgesamt 73 verschiedene Falltypen aus einem eingegrenzten Bereich der Medizin, der überwiegend operative Fachgebiete umfaßt (vgl. *Deutsches Krankenhaus Institut* (DKI), 1998, S. 9).[5] Diese 73 Falltypen machten im Jahr 1996 ca. 18 Prozent aller Krankenhausfälle, 15 Prozent aller Pflegetage und 18 Prozent aller Erlöse deutscher Krankenhäuser aus (ebenda, S. 29). Seit dem 1.1.1998 umfaßt der Katalog 94 Fallpauschalen (vgl. *Deutsche Krankenhaus-Verlagsgesellschaft* (DKVG), 1998, S. 43 - 67).

---

[5] Es handelt sich dabei um die Gebiete Augenheilkunde (62 % der Fälle im Fallpauschalen-Segment), Orthopädie, Gynäkologie und Geburtshilfe (je 40 %) und Herzchirurgie (35 %). Vgl. *Deutsches Krankenhaus Institut* (1998), S. 47f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anders als der in den USA verwendete Katalog von Fallpauschalen, dessen 467 Falltypen („Diagnosis Related Groups", DRGs) primär durch die Hauptdiagnose und ansonsten nach dem Alter des Patienten und dem Vorliegen von Nebendiagnosen und Komplikationen gegeneinander abgegrenzt sind, beruht im deutschen Katalog die Definition eines Falltyps dementsprechend fast ausschließlich auf der Vornahme einer bestimmten Operation. Eine weitere Differenzierung nach Alter, Schweregrad oder Nebendiagnosen fehlt vollkommen (*Deutsches Krankenhaus Institut*, 1998, S. 109).

Die Bindung des Honorars an die Vornahme einer bestimmten Operation widerspricht der eigentlichen Idee der Fallpauschalierung diametral, denn dadurch läuft das Vergütungselement auf die Zahlung einer Einzelleistungsvergütung für die entsprechenden Operationen hinaus – mit dem einzigen Unterschied, daß die Vor- und Nachsorge des Patienten unabhängig von der Liegedauer in der Pauschale mit abgegolten ist.[6] Damit entfällt zwar der Anreiz, die Belegung der Betten durch unnötig lange Verweildauern zu sichern. Es verbleibt aber der ebenfalls verzerrende Anreiz, sich in medizinisch nicht eindeutig gelagerten Fällen *für* die betreffende Operation zu entscheiden.

Eine weitere Besonderheit der „deutschen Lösung" ist die Art der Verankerung der Fallpauschalen im Gesamtsystem der Krankenhausvergütung, das ansonsten im wesentlichen auf (abteilungsspezifischen) Tages-Pflegesätzen und Sonderentgelten für (146) aufwendige Einzelleistungen besteht, für das einzelne Krankenhaus jedoch zudem durch eine Budgetobergrenze gekennzeichnet ist. Diese Verankerung besteht darin, daß diese Budgetobergrenze zunächst um die erwarteten Erlöse aus Fallpauschalen gekürzt wird. Diese erwarteten Erlöse bilden eine Art eigenes Budget B^{FP}, das nun durch die tatsächlichen Fallpauschalen-Erlöse E^{FP} ausgeschöpft werden darf. Liegen diese über dem Budget B^{FP}, so muß das Krankenhaus von den Mehrerlösen 75 % an die Kassen abführen; liegt E^{FP} unter B^{FP}, so werden die Mindererlöse zu 50 % ausgeglichen (*Deutsches Krankenhaus Institut,* 1998, S. 24).[7] Die Vergütungsformel für das Fallpauschal-Segment lautet also, wenn R für die effektiven Erlöse steht:

$$(1) \qquad R = \begin{cases} 0{,}5\, B^{FP} + 0{,}5\, E^{FP}, & \text{falls } E^{FP} < B^{FP} \\ 0{,}75\, B^{FP} + 0{,}25\, E^{FP}, & \text{falls } E^{FP} \geq B^{FP}. \end{cases}$$

[6] Bei besonders langer Liegedauer („Ausreißer") wird zusätzlich noch eine Tagespauschale gezahlt. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, daß 20 der 94 Fallpauschalen für die „Weiterbehandlung" nach einer Operation gezahlt werden, die ihrerseits eine Fallpauschale begründet. Bedingung für die Zahlung dieser zweiten Fallpauschale ist eine bestimmte Mindest-Aufenthaltsdauer.

[7] Vor dem 2. GKV-NOG von 1997 mußten Mehrerlöse zu 100 Prozent abgeführt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Von der vereinbarten Höhe der Fallpauschale erhält das Krankenhaus somit effektiv nur 50 bzw. sogar nur 25 Prozent. Das hat erhebliche Folgen für das ökonomische Verhalten eines (gewinmaximierenden) Krankenhauses. Betrachten wir einen Falltyp mit hohen fallfixen Kosten (etwa in der Orthopädie die Einsetzung eines künstlichen Hüftgelenks) und ein Krankenhaus, das sich bei Vollbelegung einer Warteliste gegenübersieht. Dann lautet die Frage: Soll durch Verkürzung der Verweildauer der bereits operierten Patienten freie Kapazität zur Aufnahme zusätzlicher Patienten geschaffen werden? Wenn nun die für den betreffenden Typ vorgesehene Fallpauschale nur zu 25 % effektiv ausgezahlt wird, so kann dieser Betrag geringer sein als allein schon die Fremdkosten des Krankenhauses. Die mögliche Verweildauerkürzung ist also für das Krankenhaus unattraktiv.

Bei einer Befragung von knapp 600 Krankenhäusern für 1996 mit einer Rücklaufquote von 75 % gaben 65 Prozent der Krankenhäuser an, daß sie im Bereich der Fallpauschalen ihre durchschnittliche Verweildauer gesenkt hätten (*Deutsches Krankenhaus Institut*, 1998, S. 80). Allerdings liegt der Anteil der Krankenhäuser, die im Bereich des festen Budgets ihre Verweildauer gesenkt haben, mit 69 Prozent sogar noch höher. Immerhin ergibt sich bei einem Vergleich zwischen verschiedenen Fachabteilungen, daß die Verweildauersenkung positiv mit dem Anteil des Fallpauschal-Segments an der Gesamtzahl der Fälle in der jeweiligen Abteilung korreliert (ebenda, S. 87).

Auf die Frage, wodurch die Verweildauersenkung erreicht worden sei, werden hauptsächlich Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit wie bessere Ablauforganisation (67 % der Krankenhäuser), bessere Patientendurchlaufsteuerung (46 %) oder Senkung von Sachkosten (74 %) verantwortlich gemacht (ebenda, S. 92). Immerhin 22,4 % der Krankenhäuser geben an, ihre Patienten jetzt früher in Reha-Einrichtungen zu verlegen (ebenda, S. 80). Auffällig ist, daß andere Befragte wie Ärztekammern und Verbände der Krankenhausberufe keine Änderung von Diagnose- und Therapiestandards im Krankenhaus durch die Fallpauschalierung erkennen. Dies mag zum einen beruhigend sein, wenn man befürchtet, unter der Fallpauschalierung würden Patienten schneller und dafür kränker („quicker and sicker") entlassen. Zum anderen sind echte Wirtschaftlichkeitsfortschritte ganz ohne Veränderung auch der medizinischen Diagnose- und Behandlungsprotokolle nicht zu erwarten.

Insgesamt muß man konstatieren, daß der Gesetz- und Verordnungsgeber in Deutschland an das Thema „Fallpauschalen" extrem zögerlich herangegangen ist, was sich vor allem im geringen Anteil des Fallpauschal-Segments und der Beschränkung auf operative Fächer äußert. Auch in der Gestaltung der derzeit laufenden Modellvorhaben zur Weiterentwicklung der neuen Entgeltform kann man wenig Reformeifer erkennen. So sah das sogenannte Niedersachsen-Modell, an dem sich ca. 6 % aller Krankenhäuser

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beteiligten, sogar einen 100-prozentigen Ausgleich der Mehr- und Mindererlöse vor, und zusätzliche Vereinbarungen über Mindest- und Höchstmengen an Fallpauschalen haben 9 bzw. 19 % der Krankenhäuser abgeschlossen (*Deutsches Krankenhaus Institut*, 1998, S. 60).

Einziger Gegenstand dieser „Reformen" ist eine weitere Versicherung der Krankenhäuser gegen die mit Fallpauschalen einhergehende Unsicherheit ihrer Erlöse. Dieses Element ist jedoch für die Wirkung der Fallpauschalierung unentbehrlich, denn erst die Unsicherheit der Auslastung macht es für die Krankenhäuser essentiell, sich im Reputationswettbewerb durch gute Behandlungsqualität zu behaupten. Ein hundertprozentiger Ausgleich der Mehr- und Mindererlöse dagegen stellt die Ausgangssituation des festen Budgets wieder her und konterkariert damit jegliche Anreizwirkungen der neuen Entgeltform.

II. Rationalisierung in der ambulanten Versorgung

Die Entwicklung des Systems der Vergütung ambulanter ärztlicher Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung in Deutschland in den vergangenen 30 Jahren ist durch drei markante Epochen gekennzeichnet (vgl. *Frerich / Frey,* 1996, S. 76, 266). In der ersten Epoche – beginnend in den 60er Jahren – herrschte das reine Einzelleistungs-System vor, bei dem jede Leistung entsprechend einer Gebührenordnung mit einem festen Geldbetrag honoriert wird. Da gleichzeitig keinerlei Selbstbeteiligung der Patienten an den Kosten der ärztlichen Behandlung vorgesehen war, führte dieses System mit zunehmender Ärztezahl zu einem ständig steigenden Volumen an Einzelleistungen, da jeder Arzt den Anreiz hatte, so viele Einzelleistungen zu erbringen, wie es – unter Einhaltung der von ihm gewünschten Arbeitszeit und Ausschöpfung aller Möglichkeiten zur Delegation von Tätigkeiten – gerade zulässig war.

In der zweiten Epoche, die mit dem Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz von 1977 begann und erst in allerjüngster Zeit (1996) endete, galt ein zweistufiges System: Auf der oberen Stufe zahlten die Kassen an die Kassenärztlichen Vereinigungen eine Gesamtvergütung, deren jährliche Steigerungsrate auf Verbandsebene ausgehandelt wurde und seit 1993 vom Gesetzgeber – ganz im Sinne der Stabilität der Beitragssätze – an das Wachstum der Bemessungsgrundlage für die Versichertenbeiträge, der Grundlohnsumme, gekoppelt ist. Auf der unteren Stufe erfolgte die Verteilung an die einzelnen Ärzte weiterhin gemäß der von ihnen erbrachten Einzelleistungen. Diese waren inzwischen nicht mehr mit DM-Beträgen, sondern mit Punktzahlen bewertet, und der Geldwert eines Punktes („Punktwert") ergab sich in jedem Abrechnungs-Quartal erst nachträglich durch die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Division der vorher vereinbarten Gesamtvergütung durch das Gesamtvolumen der abgerechneten Leistungspunkte.

Da die Anreize für den einzelnen Arzt immer noch die gleichen waren wie unter der reinen Einzelleistungs-Vergütung, blieb der Trend zur Ausweitung der Leistungsmenge in vollem Umfang erhalten. Dazu trugen u. a. die Niederlassung zusätzlicher Ärzte und Rationalisierungsmöglichkeiten bei der Erstellung der Leistungen bei, allem voran in der Labormedizin. Da andererseits die Gesamtvergütung nur noch mäßig stieg, ging der Punktwert stetig zurück. Einige Zahlen aus einem ausgewählten Kassenarztbezirk (KV Südbaden) sollen diese Entwicklung illustrieren (vgl. Tabelle 1): Im Zeitraum 1991 - 97 stieg die kassenärztliche Gesamtvergütung nominal um 27,4 Prozent und damit nahezu im Gleichschritt mit dem Bruttoinlandsprodukt, das um 27,6 % zunahm. Von diesem Anstieg wurden 19,1 % von einer Zunahme der Zahl der Kassenärzte absorbiert, so daß für die Vergütung je Arzt noch eine Steigerung um 7 % übrigblieb. Das Volumen der zur Abrechnung vorgelegten Punkte und damit der erbrachten Einzelleistungen nahm jedoch um 74,6 % zu,[8] wovon der Löwenanteil nicht auf die gewachsene Zahl der Kassenärzte zurückging, sondern auf ein gestiegenes Punktvolumen je Arzt (+46,6 %). Entsprechend sank der Punktwert von ca. 9,5 auf wenig über 7 Pfg im Jahr 1996.[9] Diese im Volksmund „Hamsterrad-Effekt" genannte Konsequenz des zweistufigen Systems ist volkswirtschaftlich keineswegs positiv zu bewerten, da der tatsächliche Ressourcenaufwand – trotz aller Rationalisierung bei der Produktion der Leistungen – wohl am ehesten am Volumen der erbrachten Leistungen und nicht an der Höhe der gezahlten Vergütung abgelesen werden kann.

Der beschriebene Punktwertverfall veranlaßte die Kassenärztlichen Vereinigungen dann in den Jahren 1996 und 1997 zu einer drastischen Veränderung des Systems der Honorarverteilung (untere Stufe): Die Anzahl der Leistungspunkte, die von einem Arzt je Behandlungsfall (Krankenschein) im Durchschnitt abgerechnet werden darf, wird jetzt nach oben begrenzt, wobei der Schwellenwert zum einen nach dem Fachgebiet des Arztes, zum anderen nach dem Alter des Patienten (unter bzw. über 60 Jahren) differenziert ist. Aus der Anzahl der Krankenscheine für unter bzw. über 60jährige Versicherte, die ein Arzt am Quartalsende vorlegt, läßt sich also seine maximale Vergütung berechnen, die „Praxisbudget" genannt wird (vgl. *KV Süd-*

---

[8] Die Zahlen beziehen sich für 1991 - 93 ausschließlich auf Primärkassen, also alle Kassenarten bis auf Ersatzkassen der Arbeiter und Angestellten, ab 1994 auf alle Kassenarten.

[9] Im Bundesdurchschnitt sank der Punktwert allein zwischen 1993 und 1996 von 9,5 auf 7,2 Pfg, während das Honorar je Arzt um gut 1 % von 372540 auf 376643 DM anstieg (private Mitteilung der Kassenärztlichen Bundesvereinigung vom 2. 4. 1998).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1: **Daten zur kassenärztlichen Vergütung (KV Südbaden)**

Jahr	BIP Mrd. DM	Gesamtvergütung Mio DM	Kassenärzte	Gesamtvergütung je Arzt 1 000 DM	Angeforderte (vergütete) Punkte Mio.	Angeforderte Punkte je Arzt Mio.	Punktwert Pfg
1991	2854 (100,0)	914,0 (100,0)	3192 (100,0)	286,3 (100,0)	8648* (100,0)	2,709 (100,0)	9,70
1992	3076 (107,8)	986,2 (107,9)	3311 (103,7)	297,9 (104,1)	9102* (105,2)	2,749 (101,5)	9,75
1993	3155 (110,5)	1026,3 (112,3)	3686 (115,5)	278,4 (97,2)	9712* (112,3)	2,635 (97,3)	9,38
1994	3320 (116,3)	1074,1 (117,5)	3671 (115,0)	292,6 (102,2)	10638 (123,0)	2,898 (107,0)	9,30
1995	3460 (121,2)	1098,5 (120,2)	3702 (116,0)	296,7 (103,6)	11660 (134,8)	3,150 (116,3)	8,43
1996	3542 (124,1)	1159,2 (126,8)	3744 (117,3)	309,6 (108,1)	13167 (152,3) (11614)	3,517 (129,8)	7,31
1997	3642 (127,6)	1164,4 (127,4)	3802 (119,1)	306,3 (107,0)	15099 (174,6) (13091)	3,971 (146,6)	8,21

* aus den Zahlen der Primärkassen hochgerechnet – Werte in Klammern: Index (1991 = 100)

Quelle: unveröffentlichtes Material der Kassenärztlichen Vereinigung Südbaden sowie eigene Berechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

baden, 1997).[10] Aber auch ein Zuwachs der Zahl der Krankenscheine wirkt sich nicht linear auf die Vergütung aus, da auch die Zahl der abrechenbaren Behandlungsfälle – wiederum nach Fachgebieten differenziert – nach oben begrenzt ist. Bei Überschreitungen werden die zusätzlichen Fälle nur noch mit 50 bzw. 25 % der durchschnittlichen Punktzahl je Fall honoriert.

Damit ist nun die früher praktizierte einzelleistungsbezogene Vergütung fast vollständig einer Budgetierung je Arztpraxis gewichen. Da gleichzeitig durch eine strikte Zulassungsbeschränkung die Zahl der Arztpraxen limitiert ist, stellen die Ausgaben für ambulante ärztliche Behandlung keinen Faktor mehr dar, der den Beitragssatz zur GKV in die Höhe treiben könnte. Ferner ist der „(Selbst-)Ausbeutung" der niedergelassenen Ärzte durch den Zwang, immer mehr Leistungen für gleichbleibende Einnahmen zu erbringen, ein Riegel vorgeschoben.[11] Dennoch kann man das heute geltende Vergütungssystem weder unter Effizienz- noch unter Gerechtigkeitsaspekten als gelungen betrachten:

1. Der Markt für kassenärztlichen Tätigkeit ist gegenüber potentiellen neuen Anbietern streng abgeschottet. Damit werden den jungen niederlassungswilligen Ärzten und den Versicherten Chancen zur Realisierung von Handelsgewinnen vorenthalten.

2. Die vom Arzt selbst erbrachten und die veranlaßten Leistungen müssen ökonomisch als eine Einheit betrachtet werden. Das Vergütungssystem vermittelt dem Arzt jedoch keine Anreize, eine effiziente Kombination aus beiden Leistungsarten zu wählen, wie es etwa beim HMO-Modell der Fall ist (*Manning* u.a., 1984; *Luft*, 1987).

3. Auch sonst fehlen innovative und ökonomisch vielversprechende Vergütungsformen wie die Honorierung nach der Zahl der eingeschriebenen Versicherten (vgl. *Schulenburg,* 1981, S. 223 - 250; *Breyer/Zweifel,* 1999, Kap. 7).

4. Die Höhe der Praxisbudgets berücksichtigt außer dem Alter des Patienten keinerlei Indikatoren für das vom Arzt behandelte Morbiditätsspektrum und damit für den Behandlungsbedarf. Somit ist diese Regelung als ungerecht einzustufen.

Insgesamt muß man feststellen, daß das heute geltende Vergütungssystem in der ambulanten Versorgung von den beiden Zielsetzungen (Effizienz und

[10] Neben dem Praxisbudget gibt es noch eine Reihe von Zusatzbudgets für besondere Leistungsarten wie Physikalische Therapie, Sonographie oder Psychosomatik.

[11] Der Lerneffekt scheint sich jedoch im ersten vollen Jahr nach der Umstellung (1997) noch nicht vollkommen eingestellt zu haben, denn das Volumen der angeforderten Punkte lag 1997 um 29,5 % (je Arzt: um 26 %) über dem Wert von 1995, dem letzten Jahr der Honorarverteilung nach Einzelleistungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ausgabendämpfung) nur die zweite einigermaßen befriedigend erreicht und daß noch erhebliche Wirtschaftlichkeitsreserven bestehen dürften.

III. Rationalisierung durch Kassenwettbewerb

Sucht man im System der Gesetzlichen Krankenversicherung nach Rationalisierungspotential, so verdient neben den Vergütungsprinzipien (oder genauer: ihnen übergeordnet) ein anderer Aspekt Beachtung, und das ist die Organisationsstruktur der Versicherung. Hier hat es als Folge des Gesundheits-Strukturgesetzes von 1992 eine radikale Reform gegeben: Seit Anfang 1996 dürfen alle neuen Versicherungsnachfrager und seit Anfang 1997 auch alle bereits Versicherten ihre Kasse frei wählen – ein Recht, das zuvor allein den Angestellten vorbehalten war. Dadurch sind erstmals alle Kassen dem Wettbewerb um Mitglieder ausgesetzt, und dieser wird durch einen Kontrahierungszwang noch unterstützt.

Gleichzeitig wurde ein bundesweiter kassenartenübergreifender Risikostrukturausgleich eingeführt, durch den die im System der sozialen Krankenversicherung angelegte Umverteilung (zugunsten der älteren Versicherten, der Geringverdienenden und der Familien) nun nicht mehr kassenintern, sondern kassenübergreifend vorgenommen wird. Auch wenn diese Maßnahme eher mit einem Gerechtigkeitsziel (Nivellierung der enormen Beitragssatzdifferenzen) begründet wurde, hat sie eine wichtige Bedeutung für den Kassenwettbewerb. Je weniger Möglichkeiten für die Kassen offenstehen, sich Wettbewerbsvorteile durch die Selektion guter Risiken zu verschaffen, umso mehr sollten sie gezwungen sein, nach echten Effizienzverbesserungen Ausschau zu halten.

Ein solcher Effekt kann jedoch gegenwärtig aus mehreren Gründen noch nicht erwartet werden. Zum einen wird die Wirkung des Wettbewerbsparameters „Beitragssatz" dadurch reduziert, daß nach wie vor der Arbeitgeber die Hälfte des *jeweiligen* Beitrags zahlen muß. Wechselt ein Versicherter etwa zu einer Kasse mit geringerem Beitragssatz, aber schlechterem Service, so muß er die Nachteile in vollem Umfang tragen, den Vorteil des geringeren Beitrags jedoch mit seinem Arbeitgeber teilen. Dieser Mangel könnte durch Bindung des Arbeitgeberanteils an den *durchschnittlichen Beitragssatz* aller wählbaren Kassen ohne weiteres beseitigt werden.

Noch wichtiger jedoch ist es, daß den Wettbewerbern Instrumente zur Verfügung stehen, mit denen sie um die Versicherten werben können. Hier liegt in der GKV insofern eine besondere Situation vor, als der Leistungskatalog der Versicherung gesetzlich festgeschrieben ist. Soweit es sich hierbei um einen Mindestumfang handelt, gibt es dafür gute Gründe, nämlich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die damit angestrebte Umverteilung zwischen guten und schlechten Krankheitsrisiken.

Zusätzlich wurde den Kassen jedoch eines der wenigen Instrumente zur Attrahierung von Mitgliedern im Jahr 1996 im Rahmen eines „Sparpakets" gestrichen, nämlich die Erlaubnis, ihren Versicherten zusätzliche Leistungen auf dem Gebiet der Gesundheitsförderung kostenlos anzubieten und diese aus dem allgemeinen Beitragssatz zu finanzieren. Diese Maßnahme zeigt mit aller Deutlichkeit, wieviel der zuständige Gesundheitsminister von Wettbewerb hielt. Denn Versicherte, die mit der Finanzierung „unnötiger" Leistungen aus ihren Beiträgen nicht einverstanden sind, können dies ja inzwischen durch Wechsel der Kasse ausdrücken. Daher besteht keine Notwendigkeit mehr, die Versicherten gegen „Verschwendung von Beitragsmitteln" zu schützen.[12] Denn auch in dem Maße, in dem sich die betreffenden Ausgaben nicht wenigstens langfristig selbst amortisieren, kann man den dafür erforderlichen Beitragssatzanteil seit der Kassenwahlfreiheit nicht mehr als Zwangsabgabe deuten, und daher ist es keine legitime Staatsaufgabe, sich um seine Begrenzung zu kümmern.

Ein Verbot könnte allenfalls für diejenigen zusätzlichen Leistungen gerechtfertigt werden, deren Angebot primär der Selektion guter Risiken bei unvollkommenem Risikostrukturausgleich dient (vgl. *Kifmann,* 1998). Diese Begründung ist jedoch vom Gesetzgeber nie vorgebracht worden.

Selbst wenn man von einem gesetzlich fixierten Leistungskatalog ausgeht, könnte den Kassen immerhin noch überlassen werden, auf welche Weise die Leistungen von den Ärzten und Krankenhäusern beschafft und vergütet werden. Aber gerade in diesem Bereich hat der Gesetzgeber den Kassen im SGB V detailliert vorgeschrieben, daß die Verhandlungen mit den Vereinigungen der Leistungserbringer von allen Kassen gemeinsam geführt werden und einheitliche Ergebnisse bringen müssen. Dies gilt sowohl für die oben bereits erwähnte Gesamtvergütung für ambulante ärztliche Behandlung (§§ 83, 85) als auch für die von den Ärzten verschriebenen Leistungen (§ 84) und für die Budgetverhandlungen mit den Krankenhäusern (§ 109). Bis auf wenige Experimentierklauseln besteht daher für die einzelne Kasse gar keine Möglichkeit, durch innovative Gestaltung der Verträge mit den Leistungserbringern für ihre Versicherten die Leistungsqualität zu erhöhen oder die Kosten zu senken. Somit profitiert der Versicherte gar nicht davon, daß es mehrere Kassen gibt, denn das Resultat ließe sich mit einer Einheitskasse ebensogut erzielen (*Henke*, 1997, S. 490).

---

[12] Als besonders krasses Beispiel für eine solche vermeintliche Verschwendung wurde vom damaligen Bundes-Gesundheitsminister gern das Anbieten von Bauchtanz-Kursen angeführt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hier ist ein Zusammenhang mit den in den vorangegangenen Abschnitten diskutierten Systemen der Steuerung der ambulanten und stationären Gesundheitsversorgung deutlich zu erkennen: Die neu eingeführte Freiheit der Kassenwahl bedingt eine Wettbewerbssituation, in der es im eigenen Interesse der Kassen liegen muß, den Leistungserbringern Anreize zu effizientem Verhalten zu vermitteln. Daher erscheint es jetzt überhaupt nicht mehr erforderlich, daß der Gesetzgeber Vergütungssysteme, geschweige denn Vergütungsniveaus verbindlich festlegt. Ganz im Gegenteil genügte die Festlegung eines Mindestkatalogs für die versicherten Leistungen, verbunden mit der Freiheit der Gestaltung von Verträgen mit den Leistungsanbietern. Eine Kasse, die entweder unnötige zusätzliche Leistungen finanzierte oder nicht erfolgreich mit den Anbietern verhandelte, müßte angesichts des Risikostrukturausgleichs einen höheren Beitragssatz verlangen als ihre Konkurrenten und wäre nicht mehr wettbewerbsfähig.

Dementsprechend kann der neu geschaffene Kassenwettbewerb seine innovative Kraft erst dann voll entfalten, wenn nicht einmal die Vergütungs*form* vom Gesetzgeber vorgeschrieben würde. Mit welcher Vergütungsform eine ausreichende medizinische Versorgung hoher Qualität zu geringstmöglichen Kosten erreichbar ist, kann nur die Praxis erweisen, und der „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren" ist ausgezeichnet dazu geeignet, praktische Erprobungen der unterschiedlichsten, auch innovativen Vergütungsformen zu fördern.

Kommt zur Kassenwahlfreiheit die Vertragsfreiheit zwischen Kassen und Leistungsanbietern hinzu, so kann es sich keine Kasse mehr leisten, in der Funktion eines passiven Geldgebers zu verbleiben, sondern sie muß die Rolle des Gesundheitsmanagers für ihre Mitglieder übernehmen. Dies schließt übrigens auch die Suche nach dem kosteneffektivsten Bündel aus ambulanten, stationären und sonstigen Leistungen ein, das von der heute durch starre Budgetierung zementierten Struktur abweichen könnte.[13] Es ist wohl überflüssig zu betonen, daß Deutschland auch bei der Umsetzung eines solchen Managed-Care-Ansatzes eher ein Nachzügler unter den Industrieländern ist, nachdem sogar Großbritannien einen radikalen Wandel vom staatlich gelenkten System zu einem Wettbewerbssystem mit den Hausärzten als Gesundheitsmanagern („GP Fundholders") vollzogen hat. Das Konzept „interner Märkte" im Gesundheitswesen, auf denen die Leistungsanbieter um Verträge mit den Finanzierungsträgern konkurrieren, bekommt auch in anderen Ländern wie den Niederlanden, Schweden und Neuseeland eine immer größere Bedeutung.

---

[13] Es sei am Rande bemerkt, daß in einem wettbewerblichen Gesundheitswesen die Niederlassungsfreiheit der Ärzte auch nicht beschränkt werden müßte, solange die Kassen selbst entscheiden können, mit welchen Ärzten sie Versorgungsverträge schließen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV. Exkurs: Rationalisierung bei sozialen Dienstleistungen

Nicht nur bei Gesundheitsleistungen im engeren Sinne hat es im letzten Jahrzehnt eine intensive Diskussion über Kosten, Leistungen und Vergütungsformen gegeben. Das gleiche gilt auch für einen anderen Bereich sozialer Dienstleistungen, nämlich stationärer Leistungen zur Eingliederung von Behinderten. Die Vergütung für diese Leistungen ist in § 93 des Bundessozialhilfe-Gesetzes (BSHG) geregelt und folgte bis zur großen BSHG-Reform im Jahre 1996 dem Prinzip der Selbstkostendeckung. Mit dieser Reform führte der Gesetzgeber den Begriff eines *Entgelts für erbrachte Leistungen* in das Vergütungsrecht ein. Er ließ jedoch noch einen gewissen Spielraum, den die Verhandlungspartner (Verbände der Einrichtungsträger und Sozialhilfeträger) durch konkrete Vergütungsregelungen ausfüllen sollen. Diese Regelungen sollten ursprünglich bereits zum 1.1.1999 in Kraft treten. Bisher konnten sich die Sozialhilfeträger und die Verbände der Einrichtungen jedoch noch nicht auf die konkrete Ausgestaltung einigen.

1. Eckpunkte der BSHG-Reform

Der novellierte § 93 BSHG enthält die folgenden Bestimmungen zur Einführung eines leistungsbezogenen Entgeltsystems:

1. Nach § 93 Abs. 2 heißt es, eine Vereinbarung sei „mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband" zu schließen. Damit können die Einrichtungen nicht zur Teilnahme an Kollektivverhandlungen gezwungen werden.

2. Nach § 93a, Abs. 1, umfassen die Inhalte einer Vereinbarung „Art, Ziel und Qualität der Leistung". Damit wird der Leistungsbezug des Entgelts – im Gegensatz zu seinem früheren Charakter als Kostenersatz – unterstrichen.

3. Kernstück der neuen Vergütung ist nach § 93a, Abs. 2 eine „Maßnahmepauschale, die nach Gruppen von Hilfeempfängern mit vergleichbarem Hilfebedarf" differenziert sein soll. In § 93d, Abs. 1 wird der Bundesgesundheitsminister dazu ermächtigt, eine Rechtsverordnung über

- die Zahl der zu bildenden Gruppen,
- Merkmale für die Bildung der Gruppen, und
- Kriterien für die Ermittlung der Maßnahmenpauschalen

zu erlassen. Damit wird erstmals ein differenziertes Preissystem – nach dem Vorbild der Fallpauschalen im Krankenhaus – an die Stelle eines über ein heterogenes Leistungsbündel gemittelten Pauschalentgelts gesetzt.

4. § 93a, Abs. 3 bestimmt, daß eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit und der Qualität der Leistung durch den Sozialhilfeträger zu erfolgen habe,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

deren Ergebnis den Leistungsempfängern der Einrichtung zugänglich zu machen sei.

Die zuletzt genannte Bestimmung erkennt den Behinderten als autonomen und entscheidungsfähigen Menschen an und war unter dem Kriterium der Gleichbehandlung von Behinderten und Nichtbehinderten in der Gesellschaft überfällig. Die Durchführung von Qualitätsprüfungen deutet allerdings darauf hin, daß der Gesetzgeber den Wettbewerb zwischen den Einrichtungen um Leistungsempfänger für zu schwach hält, von selbst für eine hohe Leistungsqualität zu sorgen. Vollkommen systemwidrig ist dagegen die Beibehaltung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen, die in einem leistungsbezogenen Entgeltsystem nur schädliche Wirkungen entfalten kann, da sie die zum Wirtschaften erforderliche Dispositionsfreiheit des Einrichtungsmanagements wieder einengt. Hier hätte der Gesetzgeber den Mut zur Konsequenz aufbringen und auf die anreizstärkenden Wirkungen des neuen Preissystems vertrauen sollen. Problematisch ist schließlich auch die unter 1. genannte Bestimmung, da sie nicht garantiert, daß für eine gleiche Leistung in verschiedenen Einrichtungen auch das gleiche Entgelt gezahlt wird.

2. *Verfahren der Gruppenbildung und der Bestimmung der Pauschalen*

Kernstück der demnächst zu schließenden Rahmenvereinbarungen zwischen den Sozialhilfeträgern und den Verbänden der Einrichtungsträger wird es sein,

1. Gruppen von Behinderten mit vergleichbarem Hilfebedarf zu bilden, und
2. Verfahren der Ermittlung der Höhe der Pauschalen für die einzelnen Gruppen anzugeben.

Damit eine Gruppenbildung zum einen praktikabel ist, zum anderen eine ausreichende Grundlage für ein leistungsorientiertes Entgeltsystem darstellt, muß sie aus ökonomischer Sicht eine Reihe von Anforderungen erfüllen: Die Gruppen sollten alle Behinderten im Geltungsbereich des Gesetzes *vollständig* erfassen und dennoch *disjunkt* und in sich möglichst *homogen* in Bezug auf den Betreuungsaufwand sein. Außerdem sollte die Zuordnung zu einer Gruppe nach *objektiven*, von Dritten überprüfbaren Kriterien erfolgen. Besonders wichtig ist dabei das dritte Kriterium: Da allen Angehörigen einer Gruppe dasselbe pauschale Entgelt zugeordnet wird, würde eine fehlende Homogenität innerhalb der Gruppen dazu führen,

- daß die Einrichtungen mehr Augenmerk darauf legen würden, bei der Aufnahmeentscheidung die jeweils „kostengünstigeren“ Fälle herauszufinden, als sich um die Wirtschaftlichkeit der Versorgung selbst zu bemühen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- daß besonders schwer Behinderte bei der Aufnahme diskriminiert würden, wie es unter dem Selbstkostendeckungsprinzip der Fall war (vgl. *Eltzner / Roth,* 1993), und
- daß Einrichtungen mit schwereren Fällen innerhalb der einzelnen Gruppen das gleiche Entgelt erhielten wie Einrichtungen mit leichteren Fällen.

Bezüglich der Gruppenbildung sind eine Reihe unterschiedlicher Verfahren vorgeschlagen worden. Dabei läßt sich eine hinreichende Homogenität nur bei einem Verfahren erwarten, bei dem die Einordnung sich an objektiv meßbaren Indikatoren des „Hilfebedarfs" orientiert, die mit dem tatsächlichem Ressourcenaufwand in einem statistisch signifikanten Zusammenhang stehen.[14]

Den nächsten Schritt nach der Vereinbarung einer Methode der Gruppenbildung bildet die Festlegung eines Verfahrens, wie die Höhe der Maßnahmenpauschale für die jeweilige Gruppe von Behinderten in der jeweiligen Einrichtung bestimmt wird. Die hierzu denkbaren Alternativen lassen sich wiederum nach mehreren Kriterien gliedern (vgl. *Breyer*, 1994):

(1) Die Skala von Pauschalen kann a) für alle Einrichtungen einheitlich oder b) einrichtungsbezogen sein.

(2) Als *Verfahren der Bestimmung* kommen a) Verhandlungen mit der einzelnen Einrichtung, b) kollektive Verhandlungen zwischen jeweils einem Verband der Finanzierungsträger (z.B. Landeswohlfahrtsverband) und der Leistungserbringer, nach dem Vorbild von Tarifverhandlungen für Arbeitnehmer, in Frage.

(3) Ein verbindlicher Maßstab für die Höhe der Pauschalen kann a) fehlen (frei verhandelbare Entgeltskala), b) durch die Kosten der Erbringung der betrachteten Leistung *in der jeweiligen Einrichtung,* c) durch die durchschnittlichen Kosten der Erbringung der Leistung *in allen vergleichbaren Einrichtungen* gegeben sein.

Im Sinne einer leistungsgerechten Vergütung sollte die Skala von Maßnahmenpauschalen für alle Einrichtungen einheitlich sein. Entsprechend sollten Verhandlungen über die Maßnahmenpauschale nicht mit der einzelnen Einrichtung, sondern vielmehr zwischen den Verbänden geführt werden. Damit einerseits die Bedarfsdeckung gesichert ist, andererseits Anreize zur Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung bestehen, bietet sich eine Orientierung an den durchschnittlichen Kosten über alle vergleichbaren

[14] Ein solches Verfahren ist in einer gerade fertiggestellten Dissertation an meinem Lehrstuhl entwickelt worden (*Engel*, 1998). Dabei wurden für eine Stichprobe von 458 Hilfeempfängern aus vier Einrichtungen für geistig behinderte Erwachsene Hilfebedarfs- und Betreuungsaufwands-Daten erhoben und in einer Regressionsanalyse verknüpft. Die ermittelten Regressionskoeffizienten dienten zur Bildung von elf Gruppen mit recht guter interner Homogenität.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einrichtungen an, die mittels einer detaillierten Kosten- und Leistungsrechnung in repräsentativen Einrichtungen erhoben werden könnten.

Anstelle der beschriebenen „korporatistischen" Lösung wäre allerdings eine noch weitergehende Deregulierung des Marktes für Eingliederungsleistungen möglich, wenn die Sozialhilfeleistungen statt (wie heute) in Form von Sachleistungen vielmehr in Form von Geldleistungen an die Anspruchsberechtigten erbracht würden. Auch die Geldleistungen müßten die Höhe des Hilfebedarfs widerspiegeln und würden dem Hilfeempfänger die nötige Kaufkraft verleihen, sich die Betreuungsleistungen in der gewünschten Zusammensetzung und Qualität selbst zu beschaffen. Eine Regulierung nicht nur der Wirtschaftlichkeit, sondern auch der Qualität wäre damit überflüssig, da der Wettbewerb dafür sorgen würde, daß das Angebot die Präferenzen der Nachfrager bestmöglich erfüllen würde.

C. Herausforderungen für die Finanzierbarkeit des Gesundheitswesens

I. Demographischer Wandel, medizinischer Fortschritt und Gesundheitsausgaben: Methodische Überlegungen

Als eines der drängendsten Probleme für den modernen Wohlfahrtsstaat wird die Finanzierung seiner Kosten angesehen. Schon die heute dazu erforderliche Belastung der Arbeitseinkommen mit Sozialabgaben von über 40 Prozent gilt als extrem beschäftigungsschädlich, und es wird verzweifelt nach Wegen gesucht, einen weiteren dramatischen Anstieg in den kommenden 30 - 40 Jahren zu verhindern, wie er beispielsweise von *PROGNOS* (1998) vorhergesagt wird. Eine nüchterne Betrachtung des Problems verlangt dabei, zunächst einmal eine saubere Bestandsaufnahme vorzunehmen und die Frage zu beantworten: „Welche Entwicklung werden zentrale Indikatoren des Gesundheitssystems (wie der Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung) in den kommenden Jahrzehnten nehmen, wenn die gegenwärtige Politik fortgesetzt wird?"

Diese Frage ist schon als solche problematisch, weil dazu definiert werden müßte, was unter einer „Fortsetzung der gegenwärtigen Politik" verstanden werden soll. Ist es die weitere Gültigkeit der zuletzt (in der 3. Stufe der Gesundheitsreform) verabschiedeten Regelungen zur Stabilisierung des Beitragssatzes oder ist es die Einführung immer wieder neuer Einschnitte ins Leistungs- und Vergütungsrecht im Abstand von ca. vier Jahren, wie es in der Vergangenheit üblich war? Wenn das letztere gemeint ist, so ist weiter zu untersuchen, ob diese weiteren Einschnitte politisch durchsetzbar wären, und zwar sowohl gegenüber den Versicherten als auch gegenüber den Leistungserbringern im Gesundheitswesen. Die in Abschnitt B

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

referierten Erfahrungen aus den zuletzt vorgenommenen Reformen lassen daran eher zweifeln.

Wenden wir uns nun der Beantwortung der Frage nach der Entwicklung des Beitragssatzes zu, so ist es eine übliche Methode, diese aus einer Prognose über den Verlauf der wichtigsten Einflußfaktoren zu erschließen. Dies sind beim Beitragssatz

- auf der Einnahmenseite im wesentlichen die Arbeitseinkommen (bis zur Bemessungsgrenze), die wiederum durch die demographische Entwicklung (Geburten, Nettowanderungen, Erwerbsbeteiligung) und durch die Produktivitätsentwicklung bestimmt werden;
- auf der Ausgabenseite ebenfalls die demographische Entwicklung und der medizinische Fortschritt – hier vorrangig als Quelle ausgabensteigernder Produktinnovationen verstanden.

Naturgemäß interessiert man sich als Gesundheitsökonom primär für die Prognose der Ausgabenseite, und die soll im folgenden Gegenstand der Betrachtung sein, während ich mich bezüglich der Einnahmenseite (genauer: der Entwicklung der Bemessungsgrundlage für die Beitragserhebung) auf die gängigsten vorliegenden Prognosen stützen werde.

Eine sich anbietende Methode der Prognose, die auch von *PROGNOS* (1995, 1998) verwendet wurde, betrachtet die beiden Einflußgrößen „demographischer Wandel" und „medizinischer Fortschritt" als voneinander unabhängige Faktoren, deren Einflüsse man einzeln schätzen und anschließend addieren könne. Das Verfahren besteht aus zwei Stufen:

1. Auf der ersten Stufe werden die im Basisjahr (z.B. 1995) beobachteten altersspezifischen Ausgabenprofile in den diversen Altersgruppen auf die vorausberechnete Altersstruktur des Zieljahres (z.B. 2030) angewendet, um den „rein demographischen" Effekt auf die Ausgaben zu isolieren.

2. Auf der zweiten Stufe werden die einzelnen Ausgabenprofile mit Wachstumsfaktoren multipliziert, die die technologiebedingte Steigerung der Ausgaben in den einzelnen Altersklassen wiedergeben sollen.

Gegen diese additive Verknüpfung der beiden Einflußfaktoren sind zwei unterschiedliche Richtungen der Kritik vorgebracht worden, die alternativ begründen, daß man mit dieser Methode die wahre Ausgabenentwicklung unter- bzw. überschätzt.

1. Demographischer Wandel und medizinischer Fortschritt als sich verstärkende Faktoren

Daß der demographische Wandel und der medizinische Fortschritt sich in ihrer Wirkung auf die Gesundheitsausgaben nicht lediglich addieren, sondern sich gegenseitig verstärken, kann auf zweierlei Weise begründet werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Die erste Wirkungskette ist als „Sisyphus-Syndrom" bekannt geworden (vgl. *Zweifel,* 1990): Medizinischer Fortschritt führt nicht nur unmittelbar zu einem Anstieg der Gesundheitsausgaben, sondern trägt durch seine lebensverlängernde Wirkung zur Überalterung der Bevölkerung bei. Die Zunahme des Anteils älterer Wähler führt ihrerseits im politischen Prozeß zu einer verstärkten Allokation von Ressourcen ins Gesundheitswesen, so daß sich der Kreis schließt und eine neue Runde von Lebensverlängerung und Ausgabensteigerung eingeläutet wird.

2. Die Behauptung des zweiten Wirkungszusammenhangs ist eng mit dem Namen Walter *Krämer* (1993, 1996) verknüpft. Seine These basiert auf der vielfach beobachteten Multimorbidität älterer Patienten und sagt aus, daß neu gefundene Möglichkeiten der Bekämpfung einer Krankheitsart (z. B. Herz-Kreislauf-Erkrankung) das Leben des Patienten zwar verlängern, ihn aber nicht gesund machen, da dann schon bald ein anderes Leiden (z. B. Krebs) an die Oberfläche kommt, das wieder neue Behandlungsausgaben notwendig macht. Nach seiner These besteht die Hauptwirkung des medizinisch-technischen Fortschritts darin, das Leben von Personen zu verlängern, die so krank sind, daß sie ohne ihn sterben würden. Die Folge dieser Senkung der Überlebensschwelle sei, daß der durchschnittliche Gesundheitszustand sinkt. Wörtlich schreibt *Krämer* (1993, S. 31): „Die Extrajahre verbringen wir zum größten Teil im Krankenbett".

Beide Argumentationsstränge implizieren, daß man alterspezifische Ausgabenprofile nicht einfach fortschreiben kann: Nach Krämer ist die Gruppe der 80jährigen des Jahres 2030 behandlungsbedürftiger als eine entsprechende Gruppe des Jahres 1995, da sich unter jenen ein höherer Anteil von Personen befindet, die nur aufgrund von massiven medizinischen Interventionen noch am Leben sind. Nach der Sisyphus-These mag der Gesundheitszustand zwar vergleichbar sein, die politische Nachfrage nach Gesundheitsleistungen ist jedoch höher.

2. *Demographischer Wandel und medizinischer Fortschritt als sich dämpfende Faktoren*

Andererseits wird auch ein dämpfender Effekt des medizinischen Fortschritts auf die Wirkung des demographischen Wandels auf die Gesundheitsausgaben behauptet. Diese Argumentation gründet sich auf die These, daß die in Querschnittsdaten beobachtbare Differenz in den Gesundheitsausgaben zwischen älteren und jüngeren Versicherten nicht allein oder primär die Konsequenz des Lebensalters seien, sondern mit der unterschiedlichen zeitlichen Entfernung zum Tod zusammenhingen (*Fuchs*, 1984): In höheren Altersgruppen befindet sich ein größerer Anteil von Versicherten in ihrem letzten Lebensjahr, und in dem werde – in einem vergeblichen Versuch, den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tod noch abzuwenden – überproportional mehr für die Behandlung aufgewendet als in anderen Jahren. Steigt nun – sei es durch medizinischen Fortschritt oder durch gesündere Lebensweise – die Lebenserwartung, so sinken die Sterbeziffern ab, und in jeder Altersgruppe befinden sich damit weniger Personen in ihrem letzten Lebensjahr.

Wenn diese These richtig ist, so verringern sich die altersspezifischen Behandlungskosten in den betroffenen Altersgruppen über die Zeit, und der Gesamteffekt von medizinischem Fortschritt und demographischem Wandel auf die Gesundheitsausgaben ist geringer als die Summe der Einzeleffekte.

3. Empirische Evidenz: Alter und Krankheitskosten

Die oben dargestellten – widerstreitenden – Thesen sind jede für sich genommen provokant und haben daher etliche Versuche der empirischen Bestätigung oder Widerlegung nach sich gezogen.

Zum Sisyphus-Syndrom hat *Zweifel* (1990, S. 377 ff.) gezeigt, daß sich die Auswirkungen der Gesundheitsausgaben auf die Lebenserwartung an OECD-Daten gut belegen läßt, während sich für den politisch-ökonomischen Rückkopplungseffekt keine empirische Bestätigung findet.

Krämers These einer kumulativen Steigerung der Morbidität im höheren Lebensalter im Zuge einer Erhöhung der Lebenserwartung wird in einer neueren Untersuchung von *Dinkel* (1998) anhand von Daten aus dem Mikrozensus widerlegt: Der Autor vergleicht die Überlebens- und die Morbiditätsentwicklung verschiedener Geburtskohorten (1907, 1913, 1919) im Zeitverlauf und findet, daß jüngere Kohorten in jeder Lebensphase nach Vollendung des 60. Lebensjahres gegenüber älteren nicht nur einen Zugewinn an Lebensjahren erfahren, sondern einen noch weitaus größeren Zugewinn an gesund verbrachten Lebensjahren. Sollte diese Änderung *allein* auf den medizinisch-technischen Fortschritt zurückgehen, so würde die Beobachtung der These von Krämer direkt widersprechen. Möglicherweise hat sie jedoch noch andere Ursachen – wie z. B. eine gesündere Lebensweise –, die für sich genommen primär die Morbidität senken und erst in zweiter Linie – weil kranke Menschen ein höheres Sterberisiko haben als gesunde – auch die Mortalität.

Daß die Nähe zum Tod mit einer beträchtlichen Steigerung der Behandlungskosten verbunden ist, ist wiederum gut belegt. So zeigen Untersuchungen von *Lubitz / Riley* (1993), daß unter den Medicare-versicherte Rentnern in den USA auf die 5 %, die im letzten Lebensjahr stehen, 27 % der Gesamtausgaben entfallen und somit die Pro-Kopf-Ausgaben 7 mal so hoch sind wie für gleichaltrige Versicherte, die nicht in ihrem letzten Lebensjahr stehen. Eine ähnliche Relation von 5,3 : 1 finden *Zweifel* u. a. (1996) für

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine schweizerische Stichprobe, und *Busse* u.a. (1996) stellen anhand einer repräsentativen Stichprobe von Versicherten einer Ersatzkasse fest, daß in jeder Altersgruppe der Pro-Kopf-Verbrauch an Krankenhaustagen bei Versterbenden (Personen im letzten Lebensjahr) 4 bis 30 mal so hoch ist wie bei gleichaltrigen Überlebenden (bei über 65jährigen immerhin 4 bis 12 mal so hoch).

Ferner finden *Zweifel* u.a. (1996), daß unter den Versterbenden das Kalenderalter kein signifikanter Bestimmungsgrund für die Behandlungsausgaben ist, und *Lubitz* u.a. (1995) zeigen sogar, daß die Medicare-Ausgaben in den letzten zwei Lebensjahren für 70jährige Verstorbene um 50 % höher lagen als für 90jährige Verstorbene. Ähnlich finden *Busse* u.a. (1996), daß die Anzahl von Krankenhaustagen im letzten Lebensjahr bei 55-64jährigen Patienten am größten ist und mit höherem Sterbealter kontinuierlich abfällt.

Entgegen der Auffassung der Autoren tragen diese zuletzt genannten Zahlen für die Behandlungskosten in den letzten Lebensjahren jedoch wenig zur Beantwortung der Frage bei, wie sich die Zunahme der Lebenserwartung insgesamt auf die Gesundheitsausgaben auswirken wird. Denn die in jedem Jahr Versterbenden machen immer nur einen relativ kleinen Anteil aller Versicherten aus. Daher ist es mindestens ebenso wichtig zu ermitteln, wie für Überlebende die Behandlungskosten mit dem Lebensalter variieren. Dazu finden sich ebenfalls Angaben in der bereits zitierten Untersuchung von *Busse* u.a. (1996). Danach liegt die Pro-Kopf-Anzahl der Krankenhaustage unter den Nicht-Versterbenden bei allen Altergruppen unter 45 Jahren bei ca. 1 und steigt danach kontinuierlich über 2,3 (55 - 64 Jahre) auf 5,4 (über 85 Jahre) an. Auch innerhalb der Gruppe der im Rentenalter stehenden läßt sich also ein deutlicher Anstieg der Krankenhaus-Inanspruchnahme mit dem Alter feststellen, selbst wenn Ausgaben im Zusammenhang mit dem „nahen" Tod ausgeklammert werden. Wir werden unten (vgl. Abschnitt C.II.2) darauf eingehen, welche Konsequenzen dies für die Prognose der demographisch bedingten Steigerung der Gesundheitsausgaben hat.

II. Demographischer Wandel, medizinischer Fortschritt und Gesundheitsausgaben: Prognoseresultate

1. Vorliegende Prognosen

Als Ausgangspunkt und Vergleichsmaßstab für die eigenen Berechnungen sollen zunächst die Studien von *PROGNOS* (1995, S. 121 ff.; 1998, S. 83 ff.) dienen. Wie oben bereits erwähnt, werden darin die Effekte des demographischen Wandels und die des medizinischen Fortschritts auf die Gesund-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

heitsausgaben (genauer: auf die Ausgaben der gesetzlichen Krankenkassen) getrennt prognostiziert und dann zusammengefügt:

1. Der medizinische Fortschritt wird dadurch berücksichtigt, daß für die realen Pro-Kopf-Ausgaben in den einzelnen Altersklassen eine jährliche Zuwachsrate angenommen wird.

2. Die so gewonnenen Ausgabenprofile für den Prognosezeitraum werden auf die dann zu erwartende Altersverteilung der versicherten Bevölkerung angewendet.

Ad 1.: Für die realen Pro-Kopf-Ausgaben in den einzelnen Altersgruppen werden in der neueren der beiden Studien für den Zeitraum 1995 - 2040 jährliche Wachstumsraten zwischen 1,3 und 1,6 % unterstellt,[15] was ein gewichtetes Mittel von jährlich 1,4 % ergibt. Dieses Ergebnis beruht auf der Annahme, die betreffende Zuwachsrate werde durch die Wachstumsrate der Bruttoentgelte begrenzt (ebenda, S. 86). Dazu kann eine kritische Anmerkung gemacht werden:

Die für die Zukunft prognostizierten Wachstumsraten in den einzelnen Altersgruppen sind überwiegend erheblich geringer als die in der Vergangenheit (1978 - 1992) beobachteten Werte, die zwischen 0,0 % in der niedrigsten und 4,2 % in der höchsten Altersklasse lagen – mit einem gewichteten Mittel von 2,7 %. Die Begründung für diese Abweichung von 1,3 % pro Jahr nach unten („einnahmenorientierte Ausgabenpolitik") kann nicht voll überzeugen, da es politische Eingriffe zur Ausgabenbegrenzung auch in der Vergangenheit bereits gegeben hat. Unterstellt man ferner, daß – wie in manchen Bereichen zu beobachten – die Entwicklung in Deutschland der in den USA mit einer zeitlichen Verzögerung folgt, so ist eine weitaus größere Steigerung zu vermuten. Dort stiegen nämlich die altersspezifischen Gesundheitsausgaben der Rentner im Zeitraum 1985 - 95 real um 3,9 % per annum (*Fuchs,* 1998).

Daher scheinen die präsentierten Prognosen die wahre technologiebedingte Ausgabensteigerung eher zu unterschätzen.

Ad 2.: Die Multiplikation der so errechneten Ausgabenprofile mit der für die Zukunft erwartenden Besetzung der einzelnen Altersklassen dürfte dagegen den demographischen Effekt auf die Gesundheitsausgaben aus den in Abschnitt C.I.2. genannten Gründen überschätzen. Insgesamt kann man den Einfluß der Bevölkerungsentwicklung auf die Gesamtausgaben und die Pro-Kopf-Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung in drei getrennte Einflüsse zerlegen:

---

[15] Hierbei handelt es sich durchweg um die „obere Variante". In der „unteren Variante" liegen die Wachstumsraten etwas niedriger, nämlich bei 0,8 bis 1,9 % pro Jahr.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

a) den Effekt der unterschiedlichen Kohortenstärken (bei konstanter Lebenserwartung und ohne Wanderungen). Hierin spiegelt sich insbesondere die ungleichmäßige Geburtenentwicklung der Vergangenheit wider;

b) den Effekt der Wanderungen (unter Berücksichtigung der spezifischen Altersstruktur der Zuwanderer);

c) den Effekt der Änderung der Lebenserwartung. Hier kommt die angesprochene Überschätzung zum Tragen.

Eine Prognose des Gesamteffekts findet sich in *Erbsland* u. a. (1998). Die Autoren beschränken sich bewußt auf den Einfluß der demographischen Zusammensetzung auf die Gesundheitsausgaben und klammern den des medizinischen Fortschritts aus. Methodisch bedienen sie sich dabei des Kunstgriffs, den Einfluß der Lebenserwartung, der sich über die Verringerung der Sterbeziffern senkend auf die Behandlungsausgaben auswirkt, zu ignorieren, da sie ihn auf medizinischen Fortschritt zurückführen (ebenda, S. 5). Dieses methodische Vorgehen kann nicht überzeugen, weil man dann konsequenterweise den gesamten Einfluß von Änderungen der Lebenserwartung ausklammern müßte.

Im folgenden soll daher eine grobe Abschätzung versucht werden, wie stark sich der beschriebene Fehler auf die Prognose der Pro-Kopf-Ausgaben insgesamt auswirkt. Dabei gehen wir in folgenden Schritten vor:

1. Wir unterstellen, die Rest-Lebenserwartung der 60jährigen werde im Zeitraum 1992 bis 2030 um ca. 7,25 % zunehmen.[16] Bei einem Ausgangswert von 20 Jahren bedeutet dies einen Zuwachs um knapp 1,5 Jahre.

2. In *Breyer* (1999) wird gezeigt, daß die „naive Hochrechnung" von Ausgabenprofilen auf eine geänderte Altersstruktur nach einer Erhöhung der Lebenserwartung pro Jahr die Ausgabensteigerung um zwei Drittel bzw. gut 3,5 Prozentpunkte überschätzt. Bei einer Erhöhung der Lebenserwartung um 1,5 Jahre wären dies knapp 5,25 Prozentpunkte.

3. Der Anteil der Rentner an den Leistungsausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) beträgt heute ca. 43 %.[17] Im Jahr 2030 wird der Rentnerquotient sich etwa verdoppelt haben, wodurch sich der Ausgabenanteil der Rentner auf ca. 60 % erhöht. Eine Überschätzung ihrer Aus-

[16] Die Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung" unterstellte diesen Zuwachs für die Lebenserwartung der 65jährigen bei ihren Berechnungen über die Entwicklung des Rentenniveaus bei Einbau eines „demographischen Faktors" in die Rentenformel. Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1997).

[17] Die Abgrenzung zwischen der allgemeinen Krankenversicherung und der Krankenversicherung der Rentner dient hier als Annäherung für die eigentlich interessierende Abgrenzung nach dem Alter der Versicherten (unter bzw. über 60 Jahre).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gaben um 5,25 Prozentpunkte wirkt sich damit auf die Gesamtausgaben in Höhe von 3,2 % aus.

Als Fazit ergibt sich, daß die Vernachlässigung des genannten Effekts der „Nähe zum Tod" auf die altersspezifischen Pro-Kopf-Ausgaben zu einer (einmaligen!) Überschätzung der Gesamtausgaben der GKV um 3,2 Prozent führt. Ceteris paribus würde damit der Beitragssatz, der gemäß *PROGNOS* (1998) im Zeitraum 2030 bis 2040 zwischen 15,5 und 16 % betragen wird, um ca. 0,5 Prozentpunkte überschätzt. Im folgenden Abschnitt wird gezeigt werden, daß diese Überschätzung gering ausfällt, wenn man sie mit einer wahrscheinlichen Unterschätzung des Einflusses des medizinischen Fortschritts auf die Pro-Kopf-Ausgaben vergleicht.

2. *Berechnungen anhand einer ökonometrischen Schätzung*

Eine alternative Vorgehensweise zur Hochrechnung von altersspezifischen Ausgabenprofilen bildet die Simulation auf der Grundlage einer ökonometrischen Schätzung. Eine solche Schätzung wird in *Breyer / Ulrich* (1999) unter Verwendung einer Zeitreihe von GKV-Daten aus dem Zeitraum 1970 - 1995 vorgenommen. In einer einfachen Spezifikation werden die realen GKV-Ausgaben pro Mitglied (X^r) auf die realen beitragspflichtigen Einkommen der Mitglieder (Y^r), den Anteil der über 65jährigen Mitglieder ($Q65$) und einen Zeittrend (T) regressiert. Auf die Aufnahme weiterer Variablen wie Dummies für einschneidende Reformgesetze (etwa das GRG von 1988) wird verzichtet, da diese Reformen als endogene Reaktionen der Politiker auf die Ausgabenentwicklung angesehen werden müssen. Eine Prais-Winsten-Schätzung ergibt (t-Werte in Klammern):[18]

$$(2)\quad \ln X^r = \underset{(3,763)}{0{,}416} + \underset{(2{,}905)}{0{,}391} \cdot \ln Y^r + \underset{(2,394)}{1{,}268} \cdot \ln Q65 + \underset{(4,978)}{0{,}010} \cdot T, \quad R^2(\text{adj.}) = 0{,}99660$$

Alle erklärenden Variablen sind signifikant, und der Anteil der erklärten Varianz ist sehr hoch. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist vor allem deshalb Vorsicht geboten, weil auch die beiden ersten Regressoren einen positiven Zeittrend aufweisen. Die (reine) Einkommenselastizität von 0,4 impliziert, daß Gesundheitsleistungen keine Luxusgüter sind. Zu beachten ist jedoch, daß die Gleichung wegen der bereits angesprochenen politischen Bremsversuche nicht als echte Nachfragebeziehung gedeutet werden kann.

[18] Mit der linearen Spezifikation der Variablen T wird ein exponentieller Zeittrend unterstellt. Die Prais-Winsten-Regression enthält eine Korrektur für Autokorrelation.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für unser Thema noch wichtiger sind der Effekt der Altersstruktur und der Zeittrend, den wir als Proxy für den medizinischen Fortschritt interpretieren: Steigt der Anteil 65jähriger um einen Prozentpunkt, so erhöht dies am Stichproben-Mittelwert die Pro-Kopf-Ausgaben um reichlich 8 Prozent. Der reine Zeittrend – bei konstantem Pro-Kopf-Einkommen – bewirkt nach dieser Schätzung einen Anstieg um 1 % pro Jahr. Um diesen Betrag lag also das jährliche Wachstum der Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben – bei konstanter Altersstruktur – *über* der jährlichen Produktivitätssteigerung,[19] während PROGNOS (1998) die jährliche Differenz der Wachstumsraten per Annahme auf null gesetzt hat. Die PROGNOS-Vorausschätzung muß also als zu optimistisch angesehen werden. Dies zeigt sich in *Breyer / Ulrich* (1999) auch bei einer Simulation auf der Basis der Gleichung (2), die für das Jahr 2040 einen Beitragssatz von 23,1 % ergab. Ausgehend vom heutigen Niveau von 13,5 Prozent bedeutet dies – verglichen mit den von PROGNOS vorausgeschätzten 15,5 bis 16 Prozent – ein mindestens viermal so starkes Wachstum.

III. Konsequenzen für die Rationierung von Gesundheitsleistungen

In den vorangegangenen Abschnitten habe ich versucht, das Potential an Ausgabensteigerung im Gesundheitswesen für die kommenden 30 bis 40 Jahre abzuschätzen. Die Politik, die für das Gesundheitswesen die Rahmenbedingungen setzt, vor allem dadurch, daß sie die Regeln für die Gesetzliche Krankenversicherung vorgibt, hat nun eine Reihe unterschiedlicher Handlungsstrategien zur Verfügung, mit denen sie dieser Entwicklung begegnen kann. Eine zentrale Stellung nimmt dabei der Begriff der „Rationierung" ein. Im folgenden soll zunächst dieser Begriff geklärt und anschließend das Für und Wider unterschiedlicher Formen der Rationierung diskutiert werden.

1. Zum Begriff der Rationierung

Der Begriff „Rationierung" gehört zum Standard-Repertoire von Ökonomen, man sucht ihn jedoch überraschenderweise vergebens im Register von Standard-Nachschlagewerken wie dem *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft* (1977) oder dem *Gabler-Volkswirtschafts-Lexikon* (1996). Das *Macmillan Dictionary of Modern Economics* (1981) definiert „rationing" als „any method of allocating a scarce product or service other than by means of the price mechanism". Diese Definition klingt zwar vertraut, weicht jedoch von einem intuitiven Verständnis von Rationierung insofern

[19] Dabei muß allerdings eine konstante Erwerbsbeteiligung der unter 65jährigen vorausgesetzt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ab, als sie auch die unbegrenzte Abgabe zum Nullpreis umfaßt, die wir gerade im Gesundheitswesen gewöhnlich als „Nicht-Rationierung" bezeichnen. Daher halte ich es für sinnvoller, den zitierten Inhalt mit der Bezeichnung „staatliche Zuteilung" zu belegen, und diese wie folgt weiter zu differenzieren:

- „staatliche Zuteilung ohne Rationierung" liegt vor, wenn zu einem festgelegten Preis unterhalb des markträumenden Preises jeder eine unbegrenzte Menge beziehen kann;
- „staatliche Zuteilung mit harter Rationierung" liegt vor, wenn zu einem festgelegten Preis unterhalb des markträumenden Preises vom Staat geringere Mengen abgegeben werden, als die Empfänger zu *diesem* Preis zu beziehen wünschen, und ein Zukauf gesetzlich ausgeschlossen ist;[20]
- „staatliche Zuteilung mit weicher Rationierung" liegt vor, wenn zu einem festgelegten Preis unterhalb des markträumenden Preises vom Staat geringere Mengen abgegeben werden, als die Empfänger zu *diesem* Preis zu beziehen wünschen, ein Zukauf jedoch zugelassen ist.

2. *Ist Rationierung von Gesundheitsleistungen unvermeidbar?*

Daß das für das deutsche Gesundheitswesen konstitutive System der sozialen Krankenversicherung durch staatliche Zuteilung gekennzeichnet ist, ist wohl unbestreitbar: Trotz gewisser Zuzahlungen beträgt der Abgabepreis für die meisten Leistungen sogar null. Ferner sind bereits heute unbegrenzte Mengen unterhalb markträumender Preise nicht verfügbar, es liegt also Rationierung vor. Die Bundesregierung hat sich mit dem GSG '93 und den nachfolgenden Neuordnungsgesetzen darauf festgelegt, die Gesundheitsquote so lange wie möglich administrativ festzuschreiben. Das Leitmotiv der Beitragssatzstabilität, dem alle anderen Ziele untergeordnet sind, erfährt seine Rechtfertigung aus der Erhebung der Kassenbeiträge als verzerrende Lohnsteuer und den daraus folgenden negativen Konsequenzen für die Beschäftigung. Die beschönigend „Deckelung" genannten Einzelmaßnahmen laufen letztlich fast immer auf eine Rationierung der Leistungen für die Patienten hinaus.

Eine wichtige Frage lautet dabei, ob es ausreicht, die Rationierung auf Bagatell- und sonstige nicht lebenswichtige Leistungen zu beschränken, oder ob früher oder später auch lebenserhaltende Gesundheitsleistungen der Rationierung unterliegen werden. Die Antwort auf diese Frage hängt zum einen davon ab, welche Einsparungen im Gesundheitswesen noch durch Rationalisierung erzielt werden können. Unsere Beobachtungen in Abschnitt B

[20] Zu den Begriffen der „harten" und „weichen" Rationierung vgl. *Breyer/Kliemt* (1994).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

deuten darauf hin, daß zwar noch erhebliche Wirtschaftlichkeitsreserven existieren, daß es aber unwahrscheinlich ist, daß diese Möglichkeiten politisch umgesetzt werden. Ferner ist klar, daß die Ausschöpfung noch bestehender Wirtschaftlichkeitsreserven jeweils nur einen einmaligen senkenden Effekt auf die Ausgaben für Gesundheitsleistungen haben kann. Der oben aufgezeigte Trend der Ausgabensteigerungen aufgrund der Demographie und des medizinischen Fortschritts bliebe als solcher ungebrochen.

Die Fiktion, daß den Versicherten nur mehr oder weniger entbehrliche, nie jedoch lebensnotwendige medizinische Leistungen vorenthalten werden, wird in einigen anderen Ländern nicht mehr aufrechterhalten. So gibt es in Großbritannien explizite Altersgrenzen für bestimmte Leistungen der Maximalmedizin wie Organtransplantationen, und im US-Bundesstaat Oregon sind die Leistungen in der staatlich finanzierten Gesundheitshilfe für Bedürftige („Medicaid") in einer Rangliste nach Priorität geordnet – mit dem ausdrücklichen Zweck, die weniger hoch eingestuften Leistungen bei Budgetknappheit nicht mehr zu finanzieren. In Deutschland stehen selbst aufwendige Heilverfahren prinzipiell jedem Versicherten offen, und der Eindruck der Rationierung wird derzeit noch dadurch vermieden, daß diese Leistungen einzelnen Patienten nicht nach allgemeingültigen und transparenten Regeln wie dem Alter vorenthalten werden, sondern nach weniger klar definierbaren medizinischen Kriterien wie des „zu hohen Operationsrisikos" oder „zweifelhaften medizinischen Erfolgs". Ferner obliegen die Rationierungsentscheidungen dem einzelnen Arzt („bedside rationing").

Angesichts des rasanten medizinischen Fortschritts ist die Festschreibung der Gesundheitsquote mit der Fiktion, alles medizinisch Sinnvolle zu tun, schon heute nicht mehr vereinbar, und es stellt sich auch im Bereich der überlebenswichtigen medizinischen Leistungen schon lange nicht mehr die Frage des Ob, sondern nur noch die des Wie einer Rationierung.

1. Soll die Rationierung explizit, d.h. nach transparenten, allgemeingültigen Kriterien vorgenommen werden, die in den Versicherungsbedingungen der Gesetzlichen bzw. Privaten Krankenversicherung rechtlich überprüfbar spezifiziert wären, oder ist die gegenwärtige Praxis der impliziten Rationierung vorzuziehen?

2. Soll es sich um harte oder weiche Rationierung handeln, d.h. sollen Märkte für zusätzliche Leistungen erlaubt sein, auf die der einzelne im System der GKV keinen Anspruch hat?

3. Harte oder weiche, explizite oder implizite Rationierung?

Beginnen wir mit der zweiten Frage: Das Hauptargument für harte Rationierung wurde von Walter Krämer prägnant formuliert: „Vor dem Sensenmann sind wir alle gleich." Dieses Werturteil, daß man sich zwar ein schö-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

neres, aber kein längeres Leben kaufen können sollte, wird wohl von vielen geteilt, da es fundamentalen Gerechtigkeitsnormen entspricht.

Die Gegenposition beruht auf einem Standardargument der Ökonomik, nämlich der Verschiedenheit der Präferenzen in der Bevölkerung: Angesichts dessen, was heute und in naher Zukunft medizinisch möglich ist, *wollen* manche Bürger vielleicht einen steigenden Anteil ihres Einkommens für Gesundheitsleistungen ausgeben. Andere wiederum mögen es begrüßen, daß die Ausgaben für die bloße Verlängerung des Lebens begrenzt bleiben, da ihnen mehr an einer Erhöhung der Qualität des Lebens gelegen ist. Treffend formuliert es ebenfalls Walter *Krämer* (1989, S. 252): „Wir müssen uns entscheiden, ob wir dem Leben Jahre oder den Jahren Leben geben." Wahrscheinlich wird diese Entscheidung für jeden Menschen anders aussehen, wenn er bestimmen dürfte, wie er sein Einkommen zwischen den Alternativen Lebensverlängerung und Lebensqualität aufteilen wollte.

Die freiheitliche Sichtweise der Ökonomie ist es, die Präferenzen der Bürger in ihrer Unterschiedlichkeit zu akzeptieren und Institutionen zu finden, durch die möglichst jeder die Versorgung mit Gesundheitsleistungen und anderen Gütern erhält, die er wünscht, solange die Mehrkosten der Zusatzversorgung verursachungsgerecht getragen werden (*Breyer*, 1992). Eine mögliche Institution, die dies bewerkstelligt, wäre die Aufspaltung des Versicherungsschutzes in eine Grundsicherung und eine Zusatzversicherung, wie sie auch *der Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen* (1994, S. 171 - 189; 1995, S. 135 - 143) empfohlen hat. Allerdings hat der Rat bei seiner Unterscheidung zwischen Grundsicherung und Zusatzversorgung vermutlich alle überlebenswichtigen Leistungen unter die Grundsicherung subsumiert.

Sollte jedoch die Ausklammerung besonders teurer Heilverfahren oberhalb gewisser Altersgrenzen aus der Grundsicherung zu einer finanziellen Notwendigkeit werden,[21] so sprechen mehrere Gründe dafür, eine Zusatzversorgung mit diesen Leistungen zuzulassen. Und zwar zum einen der Gesichtspunkt, daß eine „Gleichverteilung der Überlebenschancen" von ihren Befürwortern wohl vor allem deshalb vertreten wird, weil die Überlebenschancen selber für so wichtig gehalten werden. Wenn eine Sache so wichtig ist, stellt sich jedoch sofort die Frage, warum ein Markt für ihre Bereitstellung verboten werden soll. Zum anderen ist zu bedenken, daß in einer Welt offener Grenzen das Verbot eines Marktes nationalstaatlich wirkungslos bleiben muß und sich gerade wohlhabende Mitglieder der Gesellschaft dem Verbot des Zukaufs von Gesundheitsleistungen durch „Opera-

[21] Mit der ethischen Rechtfertigung der altersbezogenen Rationierung von Gesundheitsleistungen wird sich ein von Hartmut Kliemt und dem Autor geleitetes Forschungsprojekt im Rahmen der DFG-Förderinitiative Bioethik beschäftigen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionstourismus" (analog zum „Abtreibungstourismus") entziehen könnten. Es ist fraglich, was ein solches Resultat mit „Gerechtigkeit" zu tun hat. Auch Krämers Vorschlag, eine zwischen Arm und Reich neutrale Rationierung durch das Nichtvorhalten von Kapazitäten zu bewerkstelligen, scheitert daran, daß Versicherungen sich exklusive Versorgungseinrichtungen für ihre Klienten halten könnten.

Bei der weiteren Auswahl zwischen expliziter und impliziter Rationierung von Gesundheitsleistungen dürften viele Menschen die implizite Form bevorzugen: Der implizite Charakter der Rationierung erlaubt es, die Fiktion aufrechterhalten, der Tod sei schicksalhaft und nicht das Ergebnis spezifischer Rationierungsentscheidungen einschließlich der eigenen früheren Entscheidung, bestimmte Leistungen nicht in den Versicherungsvertrag aufzunehmen. (vgl. etwa *Hall*, 1994).

Dem sind jedoch gewichtige Argumente entgegenzuhalten: Zum einen lassen sich die etwaigen Vorteile einer *weichen* Rationierung nur dann erzielen, wenn diese gleichzeitig *explizit* ist. Wenn etwa der gesetzliche Versicherungsschutz genau spezifizierte Lücken enthält, so können diese frühzeitig – d.h. wenn es noch nicht feststeht, wer diese Leistungen zur Verlängerung seines Lebens benötigt – durch private Versicherungsverträge ausgefüllt werden. Der Abschluß einer Versicherung ist jedoch bei Risikoaversion der bloßen Möglichkeit des Zukaufs im Bedarfsfall vorzuziehen. Zum anderen ist nicht einzusehen, warum die Aufgabe der Zuteilung von Überlebenschancen nur deswegen einzelnen Ärzten übertragen werden sollte, weil diese das *technische* Wissen haben, welche spezifischen Leistungen dafür erforderlich sind. Denn aus der technischen Kompetenz folgt keineswegs eine überlegene moralische Wertungskompetenz (*Kliemt*, 1993, S. 266). Auch viele Ärzte selbst fühlen sich durch eine solche Aufgabe überfordert (*Loewy*, 1991).

Die angesprochenen Vorteile der expliziten Rationierung, den Abschluß von Versicherungsverträgen für Zusatzleistungen zu ermöglichen, lassen sich allerdings nur unter bestimmten, nicht sehr realitätsnahen Bedingungen realisieren. Zum einen müssen die Rationierungsregeln über Jahrzehnte stabil bleiben, weil andernfalls die Prämien für den Zusatzvertrag nicht kalkuliert werden können. Und zum anderen müssen die medizinischen Leistungen als solche und ihre voraussichtlichen Kosten bei Vertragsabschluß schon bekannt sein. Dies ist aber gerade im Bereich der Maximalmedizin mit ihrem besonders rasanten technischen Fortschritt bei gegenwärtigem Stand der Versicherungsökonomik kaum zu erfüllen. Ich halte diese Problematik – die Vorhersage künftig geltender Rationierungsregeln und die Entwicklung von Versicherungsverträgen zur Abdeckung von Lücken für eine der bedeutendsten gesundheitsökonomischen Innovationen, die man sich von der Zukunft erhoffen muß.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

D. Schlußfolgerungen

Ich möchte die Schlußfolgerungen aus meinen Überlegungen in den folgenden fünf Thesen zusammenfassen:

1. Es existiert noch ein großes Potential zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit im deutschen Gesundheitswesen, das zum einen durch konsequenteren Einsatz anreizorientierter Vergütungssysteme, zum anderen durch größere Handlungsfreiheit der Kassen im Wettbewerb nutzbar gemacht werden könnte.

2. Angesichts der Geschichte der bisherigen Reformen im Gesundheitswesen ist es allerdings nicht wahrscheinlich, daß dieses Potential in den kommenden Jahrzehnten auch nur annähernd ausgeschöpft werden wird.

3. Demographische Alterung und medizinischer Fortschritt lassen – auch bei Fortsetzung der bisherigen Politik der Ausgabendämpfung – weitere erhebliche Ausgabensteigerungen erwarten, die bis zum Jahr 2040 viermal so stark ausfallen dürften wie in der Modellrechnung von PROGNOS kalkuliert.

4. Berücksichtigt man gleichzeitig die Kosten der anderen umlagefinanzierten Sozialversicherungen, so ist zu erwarten, daß in der durch Zwangsbeiträge finanzierten Gesetzlichen Krankenversicherung in weit stärkerem Maße als heute von Rationierung Gebrauch gemacht werden muß.

5. Eine starre Begrenzung des Anteils der Gesundheitsausgaben am Sozialprodukt wird jedoch den unterschiedlichen Präferenzen der Gesellschaftsmitglieder nicht gerecht, so daß die Möglichkeiten einer „weichen" Rationierung konsequent genutzt werden sollten.

Literatur

Breyer, F. (1992): Wahlfreiheit in der Gesetzlichen Krankenversicherung – eine wohlfahrtstheoretische Analyse, in: G. Gäfgen (Hrsg.), Systeme der Gesundheitssicherung im Wandel, Baden-Baden, S. 33 - 52.

— (1993): Krankenhausfinanzierung jenseits des Kostendeckungsprinzips: Die Fallpauschale, in: M. Arnold und D. Paffrath (Hrsg.), Krankenhausreport '93, Stuttgart / Jena, S. 31 - 42.

— (1994): Wirtschaftliche und rechtliche Anforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten für Pflegesätze in stationären Einrichtungen der Alten- und Behindertenhilfe nach § 93 Absatz 2 BSHG und §§ 82ff. SGB XI, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung Baden-Württemberg, unveröffentlicht.

— (1999): Lebenserwartung, Kosten des Sterbens und die Prognose der Gesundheitsausgaben, Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften 50, S. 53 - 65.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Breyer, F. und H. *Kliemt* (1994): Lebensverlängernde medizinische Leistungen als Clubgüter? Ein Beitrag zum Thema „Rationierung im Gesundheitswesen", in: K. Homann (Hrsg.), Wirtschaftsethische Perspektiven I. Theorie, Ordnungsfragen, Internationale Institutionen, Berlin, S. 131 - 158.

Breyer, F. und V. *Ulrich* (1999): Gesundheitsausgaben, Alter und medizinischer Fortschritt: eine ökonometrische Analyse, unveröff. Manuskript, Universitäten Konstanz und Greifswald.

Breyer, F. und P. *Zweifel* (1999): Gesundheitsökonomie, 3. Aufl., Berlin u. a.: Springer.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1997): Vorschläge der Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung", Pressemitteilung vom 27. 1. 1997, Bonn.

Busse, R. u. a. (1996): Leistungen und Kosten der medizinischen Versorgung im letzten Lebensjahr. Abschlußbericht. Norddeutscher Forschungsverbund Public Health, Projekt D3, unveröff. Manuskript, Hannover.

Deutsches Krankenhaus Institut (DKI) (1998): Begleitforschung zur Bundespflegesatzverordnung 1995 – Zweiter Zwischenbericht. Düsseldorf / München. Februar.

Deutsche Krankenhaus-Verlagsgesellschaft (DKVG), (Hrsg.) (1998): Krankenhausrecht, Düsseldorf.

Dinkel, R. (1998): Demographische Entwicklung und Gesundheitszustand: Eine empirische Kalkulation der Healthy Life Expectancy für die Bundesrepublik auf der Basis von Kohortendaten, unveröff. Manuskript, Universität Bamberg.

Eltzner, E. und N. *Roth* (1993): Aufnahme als Ausnahme. Dokumentation und Analyse von Aufnahmeanfragen in der Behindertenhilfe im Zeitraum 1986 bis 1991, Freiburg.

Engel, H. (1998): Bildung von homogenen Gruppen für die Vergütung von Behinderteneinrichtungen. Ein Beitrag zur Umsetzung des § 93 BSHG, unveröff. Dissertation, Universität Konstanz.

Erbsland, M., W. *Ried* und V. *Ulrich* (1998): Die Auswirkungen der Bevölkerungsstruktur auf Ausgaben und Beitragssatz der gesetzlichen Krankenversicherung, in: E. Wille (Hrsg.), Entwicklung und Perspektiven der Sozialversicherung, Baden-Baden.

Frerich, J. und M. *Frey* (1996): Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Band 3: Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der deutschen Einheit, München / Wien, 2. Aufl.

Fuchs, V. R (1984): A Note on Age, Survival Status and Health Care Expenditures, unveröff. Manuskript, National Bureau of Economic Research. September.

— (1998): Provide, Provide: The Economics of Aging, erscheint in: T. R. Saving und A. Rattenmaier (Hrsg.), Medicare Reform: Issues and Answers, Chicago.

Gabler-Volkswirtschafts-Lexikon (1996): Wiesbaden.

Hall, M. A. (1994): The Problems with Rule-Based Rationing, in: Journal of Medicine and Philosophy 19, S. 315 - 332.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (1977): hrsg. von W. Albers u.a., Stuttgart u.a.

Henke, K. D. (1997): Die Zukunft der Gesundheitssicherung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 216, Themenheft „Sozialstaat Deutschland", S. 478 - 497.

Hodgkin, D. und T. G. *McGuire* (1994): Payment Levels and Hospital Response to Prospective Payment, in: Journal of Health Economics 13, S. 1 - 13.

Kifmann, M. (1998): Community Rating and Heterogeneous Benefit Packages, unveröff. Manuskript, Universität Konstanz.

Kimberly, J. R. und G. *de Pouvourville* (Hrsg.) (1993): The Migration of Managerial Innnovation. Diagnosis-Related Groups and Health Care Administration in Western Europe, San Francisco.

Kliemt, H. (1993): Gerechtigkeitskriterien in der Transplantationsmedizin – eine ordoliberale Perspektive, in: E. Nagl / C. Fuchs (Hrsg.), Soziale Gerechtigkeit im Gesundheitswesen, Berlin u.a., 262 - 276.

Krämer, W. (1989): Die Krankheit des Gesundheitswesens, Frankfurt / M.

— (1993): Wir kurieren uns zu Tode. Die Zukunft der modernen Medizin, Frankfurt / New York.

— (1996): Hippokrates und Sisyphus. Die moderne Medizin als Opfer ihres eigenen Erfolgs, in: W. Kirch und H. Kliemt (Hrsg.), Rationierung im Gesundheitswesen, Regensburg.

KV Südbaden (1997): Honorarverteilungsmaßstab der Kassenärztlichen Vereinigung Südbaden, gültig ab 1.1.1998, unveröff., Freiburg.

Loewy, E. H. (1991): Cost Should not be a Factor in Medical Care, in: New England Journal of Medicine 302, S. 697.

Lubitz, J. D. und G. F. *Riley* (1993): Trends in Medicare Payments in the Last Year of Life, in: New England Journal of Medicine 328, S. 1093 - 1096.

Lubitz, J., J. Beebe und C. *Baker* (1995): Longevity and Medicare Expenditures, in: New England Journal of Medicine 332, S. 999 - 1003.

Luft, H. S. (1987): Health Maintenance Organizations: Dimensions of Performance, New York.

Macmillan Dictionary of Modern Economics (1981): Ed. D. W. Pearce, London / Basingstoke.

Manning, W. G. u.a. (1984): A Controlled Trial of the Effect of a Prepaid Group Practice on Use of Services, in: New England Journal of Medicine 310, S. 1505 - 1510.

Neubauer, G. u.a. (1995): Fallpauschalen im internationalen Vergleich, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit, München, Dezember.

PROGNOS (1995): Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland vor dem Hintergrund veränderter politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen, DRV-Schriften, Band 4, Frankfurt / M.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (1998): Auswirkungen veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland, DRV-Schriften, Band 9, Frankfurt / M.

Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1994): Gesundheitsversorgung und Krankenversicherung 2000: Eigenverantwortung, Subsidiarität und Solidarität bei sich ändernden Rahmenbedingungen, Sachstandsbericht 1994, Baden-Baden: Nomos.

— (1995): Gesundheitsversorgung und Krankenversicherung 2000. Mehr Ergebnisorientierung, mehr Qualität und mehr Wirtschaftlichkeit, Sondergutachten 1995, Baden-Baden.

Schulenburg, J.-M. Graf von der (1981): Systeme der Honorierung frei praktizierender Ärzte und ihre Allokationswirkungen, Tübingen.

Schwartz, F. W. (1996): Die Ethik der Lebenserhaltung, in: Ethik in der Medizin 8, S. 97 - 100.

Wiley, M. (1998): Hospital Financing in Selected Member States of the European Union, in: R. Leidl (Ed.): Health Care and its Financing in the Single European Market, Amsterdam, S. 167 - 179.

Zwanziger, J. und G. A. *Melnick* (1988): The Effects of Hospital Competition and the Medicare PPS Program on Hospital Cost Behavior in California, in: Journal of Health Economics 7, S. 301 - 320.

Zweifel, P. (1990): Bevölkerung und Gesundheitswesen: Ein Sisyphus-Syndrom?, in: B. Felderer (Hrsg.), Bevölkerung und Wirtschaft. Berlin, S. 373 - 386.

Zweifel, P., S. *Felder* und M. *Meier* (1996): Demographische Alterung und Gesundheitskosten: Eine Fehlinterpretation, in: P. Oberender (Hrsg.), Alter und Gesundheit, Baden-Baden, S. 29 - 46.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland im Spiegel der Jahrestagungen des Vereins für Socialpolitik 1948 bis 1989

Von *Bertram Schefold,* Frankfurt am Main

A. Einleitung*

Die Entwicklung der bundesdeutschen Wirtschafts- und Sozialordnung war im Zeitraum zwischen Währungsreform und Wiedervereinigung zwar nicht von fundamentalen Brüchen, jedoch von so deutlichen Veränderungen geprägt, daß wir sie in drei Perioden gliedern dürfen: Erstens, eine im Rückblick gefestigt erscheinende Epoche der pragmatischen Ordnungskonformität, zweitens, eine an wirtschaftspolitischen Experimenten reiche Phase proklamierter, aber nur halbherzig und nicht erfolgreich durchgeführter keynesianischer Globalsteuerung und Konzertierter Aktion, sowie drittens, eine den betrachteten Zeitraum abschließende Hinwendung zu einem angebotsorientierten Pragmatismus[1]. Über 1989 gehen wir nicht hinaus, da die Entwicklung Ostdeutschlands ordnungspolitisch ein Sonderproblem darstellt. Deren gegenwärtige Beurteilung[2] durch den Verein soll außerhalb dieser historischen Untersuchung[3] bleiben.

---

* Für Hilfe bei der Vorbereitung dieses Referates danke ich Herrn Dipl.-Vw. Dipl.-Pol. Alexander Ebner, ferner den Herren Dipl.-Vw. Thomas Gabelmann, Dipl.-Vw. Klaus Oppermann, Dipl.-Vw. Meinrad Rohner.

[1] Vgl. *Jaeger*, Hans: Geschichte der Wirtschaftsordnung in Deutschland, Frankfurt am Main 1988, S. 208 - 239, vgl. auch die Einteilung bei *Kloten*, Norbert: Das Stabilisierungsproblem: Konzeption und wirtschaftspolitische Praxis, in: Fischer, Wolfram (Hg.): Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Freiburg i.Br. vom 5. - 7. Oktober 1988: Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft. Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren, Berlin 1989, S. 79 - 111.

[2] Es erscheint angesichts der von der Regierung Kohl bekannten wirtschaftspolitischen Grundsätze paradox, daß der reale Keynesianismus sich in der Geschichte der Bundesrepublik kaum je als so mächtig erwies wie im ersten Jahrzehnt nach der Wiedervereinigung, wenn die wohl keiner Steigerung mehr fähigen Transfers von West nach Ost zur Meßlatte genommen werden. Wie Joan *Robinson* einmal meinte, beweist der Keynesianer größere Kunst, wenn er die Beschäftigung erhöht und den Staatshaushalt möglichst ausgleicht, und Keynes setzte sich – wenn auch nicht ohne Vorbehalt – für die Stabilität des Geldwerts ein. Vgl. *Robinson*, Joan und John

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unserer wirtschaftshistorischen Periodisierung entspricht im Ganzen die jeweilige Ausprägung vorherrschender Ordnungsvorstellungen, zumindest insofern diese sich in den zeitgenössischen Debatten des Vereins für Sozialpolitik spiegelten oder gar auf dessen Debatten selbst zurückzuführen waren. Die dogmenhistorischen Zäsuren sind dabei weniger scharf als die wirtschaftshistorischen; sie ergeben sich vor allem durch die Bezugnahme auf die Zeitumstände, denn kontroverse wissenschaftliche Positionen werden oft im Gegensatz zur Zeitmeinung eingenommen und bereiten deren Veränderungen vor, und zuweilen gibt es auch ein konservatives – und nicht schon darum notwendig falsches – Beharren auf älteren Einsichten.

Schwieriger als die Zuordnung zu finden, ist es, die Erkenntnisgewinne im Rückblick zu bewerten. Zu einer Herausforderung wird der Befund, wenn auch Erkenntnisverluste zu verzeichnen sind. Für einen Wissenschaftsfortschritt im Sinne einer ununterbrochenen Wissensakkumulation mag man bei geeigneter Wahl der Bezüge auch in der Nationalökonomie Belege finden. Der Faden der früher noch getreulich aufgezeichneten Debatten des Vereins allerdings führt auf labyrinthische Wege. Die vorgeschlagene Dreiteilung läßt sich nicht als linearer Fortschritt verstehen, und zwar schon deshalb nicht, weil es in der dritten Phase eine Rückbesinnung auf Einsichten der ersten gab. Dem an den Umgang mit ferneren Vergangenheiten gewöhnten Dogmenhistoriker sei es verziehen, wenn er der ersten Phase die größere Aufmerksamkeit schenkt; sie dürfte am wenigsten bekannt sein und verdient doch wegen der Vielfalt der Standpunkte und des langen Nachwirkens mancher Festlegungen besondere Aufmerksamkeit. Unter anderen wirtschaftspolitischen oder theoretischen Fragestellungen könnten sich im übrigen andere Einteilungen und Bewertungen ergeben[4].

Eatwell: Einführung in die Volkswirtschaftslehre, Frankfurt am Main 1977, S. 297. Vgl. *Keynes*, John Maynard: How to pay for the war, in ders.: Collected Writings, Bd. IX, London 1972, S. 367 - 439. Der keynesianischen Sozialphilosophie widerspricht es nicht, wenn die Höhe der Transfers so bemessen wird, daß die Zahl der Arbeitsplätze pro Bevölkerungseinheit im Osten so hoch ist wie im Westen, und man es gesellschaftlichen Kräften überläßt, die auf eine höhere Partizipationsrate zurückzuführende höhere Arbeitslosigkeit im Osten mit der des Westens auszugleichen. Vgl. dazu: *Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen*: Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland, Teil I, Bonn 1996.

[3] Als Quellen dienen die publizierten Bände der Jahres- und Arbeitstagungen des Vereins. Die Veröffentlichungen der Ausschüsse des Vereins gehen über das Thema hinaus und konnten nicht berücksichtigt werden. Ich habe bewußt darauf verzichtet, mich auf Erinnerungen von Vereinsmitgliedern zu stützen, und mich auch bemüht, von eigenen zu abstrahieren.

[4] Die vorliegende Arbeit setzt meine in den Büchern *Nörr*, Knut W. et al. (Hg.): Deutsche Geisteswissenschaften zwischen Kaiserreich und Republik. Zur Entwicklung von Nationalökonomie, Rechtswissenschaft und Sozialwissenschaft im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1994 sowie *Acham*, Karl et al. (Hg.): Erkenntnisgewinne und Erkenntnisverluste: Kontinuitäten und Diskontinuitäten in den Wirtschafts-, Rechts-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Phase der pragmatischen Ordnungskonformität reicht etwa von der Währungsreform 1948 bis hin zum ordnungspolitischen Meilenstein des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen aus dem Jahre 1957[5]. Die pragmatische Umsetzung des Freiburger Ordnungsgedankens begründet eine stabile wirtschaftliche Wachstumsphase während dieses Zeitraums. Welche Bedeutung die Ordnungspolitik neben anderen Faktoren im Wiederaufbau hatte, ist in jüngerer Zeit kontrovers diskutiert worden[6]. Ludwig Erhards Leitmotiv des „Wohlstands für alle" fungiert als Leitbild; es bringt zum Ausdruck, wie die gerade in der frühen Nachkriegszeit als bedrückend empfundenen Fragen der Einkommensverteilung mit steigenden Löhnen ihre Dringlichkeit verloren. Debatten um die konkrete Gestalt der Wettbewerbsordnung schließen dieses erste Kapitel der bundesdeutschen Wirtschafts- und Sozialordnung ab.

Die anschließende Phase des Strebens nach einer wirtschaftspolitischen Globalsteuerung mit ihrem besonderen Regulierungsverständnis keynesianischen Typs[7] deutete sich im Hinblick auf potentielle Veränderungen ordnungspolitischer Ideale bereits mit der Einrichtung des Sachverständigenrates im Jahre 1963 an. Der sich auch im soziokulturellen Bereich abzeichnende politische Wandel bis hin zur sozialdemokratischen Regierungsübernahme, sowie Stabilitätsgesetz und Konzertierte Aktion in deren Folge markieren ab der zweiten Hälfte der sechziger Jahre die Ordnungsentwicklung. Diese Etappe endet im institutionellen Sinne mit der Verabschiedung des Betriebsverfassungsgesetzes zur Mitbestimmung von 1976 und dem erklärten Ende der Konzertierten Aktion im Folgejahr. Die

---

und Sozialwissenschaften zwischen den 20er und 50er Jahren, Stuttgart 1998 begonnenen Untersuchungen zur jüngeren Geschichte der deutschen Nationalökonomie fort.

[5] Vgl. *Jaeger*, a.a.O., S. 228 - 230.

[6] Vgl. insbes. Abelshauser, Werner: Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945 - 1980, Frankfurt am Main 1983. Überwiegend ist man jedoch heute der Auffassung, die Währungsreform und die mir ihr verbundenen Maßnahmen hätten erst das mit dem Wiederaufbau verbundene Wachstumspotential zu realisieren erlaubt; vgl. *Buchheim*, Christoph, Die Errichtung der Bank Deutscher Länder und die Währungsreform in Westdeutschland, in: Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung seit 1948, hg. von der Deutschen Bundesbank. München 1998, S. 91.

[7] Zweifellos beherrschte eine spezifisch deutsche Rezeption des angelsächsischen Keynesianismus die Diskussion; zugleich gab es Rückerinnerungen an deutsche Konjunkturforschung der zwanziger Jahre; *Müller-Armack* empfand das Stabilitätsgesetz als Bereitstellung eines von ihm drei Jahrzehnte zuvor geforderten konjunkturpolitischen Instrumentariums. Vgl. *Schefold*, Bertram: Vom Interventionsstaat zur sozialen Marktwirtschaft. Der Weg Alfred Müller-Armacks, in: Vademecum zu einem Klassiker der Ordnungspolitik, hg. v. Schefold, Bertram. (Kommentarband zum Faksimile von Müller-Armack, A.: „Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft" in der Reihe Klassiker der Nationalökonomie), Düsseldorf 1999, S. 29.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anerkennung ausgeprägter staatlicher Steuerungskompetenzen wird jetzt von Forderungen nach einer Modifizierung der Sozialen Marktwirtschaft begleitet. Die neuen Zielsetzungen bewirken eine Steigerung der Staatsquote um zehn Prozentpunkte zwischen 1970 (39,1 %) und 1981 (49,6 %). Während die Globalsteuerung durch Lenkung der aggregierten effektiven Nachfrage den Konjunkturzyklus und die exogenen Schocks der Ölpreiserhöhungen dämpfen soll, greift die von den Gewerkschaften im Bündnis mit der regierenden Sozialdemokratie forcierte Auseinandersetzung um betriebliche Mitbestimmung direkt in unternehmerische Eigentums- und Verfügungsrechte ein. Das Scheitern der Konzertierten Aktion, und damit das vorübergehende Aufbrechen des bundesdeutschen Nachkriegskonsenses, zwang zu ordnungspolitischer Rückbesinnung.

Die teils dem Keynesianismus in seinem damaligen Verständnis, teils Politikversagen angelasteten Mängel in der Diagnose und Überwindung des Stagflationsphänomens beflügelten einen angebotsorientierten Umschwung der vorherrschenden wirtschaftspolitischen Strategien, was wiederholt als Renaissance des Freiburger Ordnungsdenkens angesichts der Überdehnung staatlicher Wirtschaftsaktivitäten und -interventionen interpretiert wurde. Den Beginn dieser dritten Etappe bezeichnet der Bonner Regierungswechsel im Jahre 1982. Forderungen nach einer ‚Entstaatlichung' des Wirtschaftslebens werden nun unter Berufung auf die entsprechenden Theoriesegmente *Hayeks* oder *Schumpeters* vorgebracht. Der ursprüngliche Ordnungsdualismus des *Euckens*chen Entwurfs wird im Sinne von *Müller-Armacks* Vision der Sozialen Marktwirtschaft als einer gestaltungsoffenen Stilidee differenziert, jedoch ohne Rückerinnerung an die Vitalpolitik *Rüstows* und *Röpkes*. Hinzu treten dagegen Themenkreise wie etwa die Strukturpolitik mit ihrer regionalen oder technologischen Komponente. Sie war schon in den siebziger Jahren gefordert worden und beschäftigte in den achtziger Jahren in der Verbindung mit Auseinandersetzungen um Umweltprobleme und Energieversorgung Parlamente und Regierung. Die Idee der Globalsteuerung trat zurück; die Staatsquote wurde etwas reduziert.

All diese Entwicklungen und Wandlungen der bundesdeutschen Wirtschafts- und Sozialordnung sowie des entsprechenden Ordnungsdenkens wurden im Rahmen der Tagungen des Vereins für Socialpolitik vorgedacht, kritisiert, modifiziert oder verworfen. Immer diente der Verein als bedeutendes Forum jener Auseinandersetzungen. Wie weit er damit auf den Verlauf des bundesdeutschen Entwicklungsweges tatsächlichen Einfluß gewann, sei dahingestellt – vielleicht weniger als zu *Schmollers* Zeiten[8]. Das Selbstver-

[8] Der ursprüngliche Verein für Socialpolitik setzte sich als Verband von reformwilligen, im ganzen der Jüngeren Historischen Schule zuzurechnenden und der wirklichen Gestaltung des endlich entstandenenen, so lange schon geforderten Deutschen Reiches zugewandten Ökonomen von klassisch-liberalem Ansatz des seit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ständnis der beteiligten Wissenschaftler von ihrer öffentlichen Aufgabe veränderte sich dabei allerdings nicht weniger als ihre Vorstellung von den Möglichkeiten der Wirtschaftspolitik überhaupt, und man darf staunen, daß auf dieser einen Bühne, der des Vereins für Socialpolitik, so verschiedene Dramen und Charakterrollen vorgetragen werden konnten: Es gab Raum für den distanzierten historischen Beobachter, für sehr eifrige Experten in Einzelfragen und für die Sendboten der Regierungspolitik, wobei der politische Gestaltungswille der Akteure, so lange er glaubhaft schien, diesem Theater mehr Zulauf verschaffte, als nötige Monologe über laissez faire. Nur wenigen, mit unvermeidlicher Willkür herausgegriffenen Hauptauftritten können wir uns hier chronologisch zuwenden. Zeitströmungen werden knapp bezeichnet; für das Verfolgen von Thematiken fehlt der Raum.

B. Pragmatische Ordnungskonformität und wirtschaftstheoretische Neuorientierung

Schon bald nach dem Zusammenbruch des NS-Regimes wurde auf Studienkonferenzen in Göttingen im Herbst 1946 sowie in Rothenburg ob der Tauber Anfang 1947 der Wunsch geäußert und zum Teil auch kontrovers diskutiert, den Verein für Socialpolitik wieder erstehen zu lassen. Die Neugründung wurde dann durch die von *Albrecht*, *Eckert* und *Zwiedineck-Südenhorst* im September 1947 einberufene Rothenburger Tagung volkswirtschaftlicher Hochschullehrer vorbereitet[9].

1858 bestehenden Kongresses der deutschen Volkswirte ab. Aktive Maßnahmen der allgemeinen Wirtschafts-, insbesondere der Sozial- und Bildungspolitik sollten die Reichtumsgegensätze mildern und die Industrialisierung fördern helfen – daher der Spottname „Kathedersozialisten". Die deutsche Nationalökonomie, namentlich *Schmoller*, gewann hohes internationales Ansehen. Der Einfluß des Vereins beruhte auf wissenschaftlicher Durchdringung der Problemstellungen, die er sich vornahm; darauf gestützt, fühlte er sich zunächst auch berechtigt, in corpore Stellung zu beziehen. Richtungskämpfe um die Stellungnahmen, der Methodenstreit um die Jahrhundertwende, ein Vordringen liberaler Theoretiker in den zwanziger Jahren bezeichnen wichtige Etappen seiner bewegten Entwicklung (zu seinem Ende und für Literaturhinweise vgl. FN 10).

[9] Der Verein für Socialpolitik war nach etwa einem Jahr der Vorbereitung im Oktober 1873 in Eisenach gegründet worden. Einen Überblick zur Geschichte des Vereins bis zum 1. Weltkrieg bietet *Lindenlaub*, Dieter: Richtungskämpfe im Verein für Socialpolitik: Wissenschaft und Sozialpolitik im Kaiserreich, vornehmlich vom Beginn d. „Neuen Kurses" bis zum Ausbruch des 1. Weltkrieges 1890 bis 1914, Köln, 1967. Im Juni 1935 schlug der Vorsitzende *Sombart* den Mitgliedern die Selbstauflösung vor. Denn „die Aufgabe, eine öffentliche Diskussion von weltanschaulich verschiedenen Standpunkten über brennende Tagesfragen zu ermöglichen" entspreche nicht dem „Geist der Zeit"; nicht „Diskussion, sondern die Dezision beherrscht die Lage." Vgl. *Boese*, Franz: Geschichte des Vereins für Socialpolitik 1872 - 1932, Berlin 1939, S. 283. Angesichts der drohenden Instrumentalisierung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Marburger Gründungstagung im September 1948, also vor nun fünfzig Jahren, hatte zwar offiziell die Situation des deutschen Außenhandels zum Gegenstand, unterschwellig ging es aber eher um eine Positionsbestimmung des Vereins. Als Konsens wurde verankert, daß die Neugründung nur eine bedingte Weiterführung der laut *Zwiedineck-Südenhorst* politisch gedachten ursprünglichen Schmollerschen Orientierung darstellte. Politisches Wollen müsse nun hinter wissenschaftlichen Pflichten zurückstehen, ohne dabei die ethische Verantwortung der Wissenschaft zu vernachlässigen[10]. Dieser Konsens überdeckte jedoch kaum die grundlegende Problematik der simultanen wirtschaftstheoretischen und -politischen Neuorientierung im damals noch nicht zur Bundesrepublik gewordenen Westdeutschland. Die elende Lage der deutschen Wissenschaft, die Schuldgefühle bei den einen, das Bedürfnis aufzutrumpfen bei den anderen, werden in jenen frühen Protokollen zuweilen schlaglichtartig deutlich, und mancher hatte etwas zu verdrängen. Neben der Rückbesinnung auf die Weimarer Epoche und die kaiserzeitliche Tradition steht, vor allem bei der jüngeren, noch nicht zu Wort kommenden Generation, der Wunsch, sich ganz an die als neu empfundene westliche Wissenschaft anzuschließen, von der im Dritten Reich vor allem die aktiven Kriegsteilnehmer abgeschnitten waren[11]. Der Vorrang der Marktwirtschaft mußte sich noch durchsetzen.

---

durch die NSDAP – von Seiten der Gauleitung Groß-Berlins wurden für die Forschung „Arbeiten im nationalsozialistischen Sinne" zur Bedingung gemacht, vgl. *Boese*: a.a.O., S. 290 – stimmte die Mitgliederversammlung im April 1936 der Selbstauflösung des Vereins zu. Die Liquidation erfolgte dann im Dezember 1936. Eine Neugründung wurde nach Kriegsende erstmals auf einer Konferenz der Göttinger Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät debattiert. Diese Diskussion wurde Anfang 1947 auf einer Studienkonferenz der Deutschen Reichsbahn in Rothenburg ob der Tauber fortgeführt. Im Juli 1947 wurde ebenfalls in Rothenburg eine Tagung der volkswirtschaftlichen Hochschullehrer veranstaltet, welche die Neugründung des Vereins im September am selben Orte vorbereitete. Die erste ordentliche Mitgliederversammlung fand schließlich anläßlich der Marburger Tagung 1948 statt. Hier wurde der Verein für Socialpolitik rechtsgültig neu konstituiert.

[10] Vgl. *Zwiedineck-Südenhorst*, Otto von: Aussprache, in: Albrecht, Gerhard und Helmut Arndt (Hg.): Verhandlungen auf der Tagung der Volks- und Betriebswirte in Marburg/Lahn vom 15. und 16. September 1948: Volkswirtschaftliche Probleme des deutschen Außenhandels, Berlin 1949, S. 110 - 118, S. 111f.

[11] *Heuß* bezeugt jedoch, daß man bis in die späten Kriegsjahre sich durch in wirtschaftswissenschaftlichen Seminaren verfügbare ausländische Zeitschriften über die internationale Diskussion informieren konnte. Vgl. *Heuß*, Ernst: Kontinuität und Diskontinuität in der Nationalökonomie nach dem 2. Weltkrieg: Ordoliberalismus versus Keynesianismus, in: Acham, Karl et al. (Hg.): Erkenntnisgewinne und Erkenntnisverluste: Kontinuitäten und Diskontinuitäten in den Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften zwischen den 20er und 50er Jahren, Stuttgart 1998, S. 331 - 349.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der sachliche Gegensatz zwischen Ordoliberalismus und Keynesianismus machte sich nicht unmittelbar geltend. Prägend war zunächst die Konfrontation zwischen der ersten Nachkriegsgeneration akademischer Keynesianer mit ihrem wirtschaftspolitischen Steuerungsanspruch, der meist von einem strikt analytischen Schwerpunkt in der theoretisch nicht sehr anspruchsvollen Darstellung begleitet war, und der stärker historisch orientierten älteren Generation deutscher Ökonomen, welche nicht nur dem Geltungsanspruch keynesianischer Entwürfe, sondern auch seiner Methode ausdrückliche Skepsis entgegenbrachten. So führte die Auseinandersetzung mit dem Thema der Vollbeschäftigung 1950 in Bad Pyrmont zu einer ersten Debatte zwischen den ‚Jungkeynesianern' um den Bonner Schumpeter-Schüler Erich *Schneider* und einer älteren Generation von Keynes-Skeptikern, deren Positionen besonders pointiert von Gerhard *Albrecht* vertreten wurden. Das Motiv der nationalen Besonderheiten spielte hierbei zumindest rhetorisch eine wichtige Rolle. *Albrecht* verwies darauf, daß es bereits in den zwanziger Jahren mit Albert *Hahn* ein deutscher Ökonom gewesen sei, der, als „Jugendsünde", das Konzept der effektiven Nachfrage vorgetragen habe. Darüber hinaus sei es Deutschland selbst gewesen, das die Konsequenzen keynesianischer Politik – gemeint war hier die nationalsozialistische Beschäftigungspolitik – zu ertragen hatte[12]. Man mochte sich gekränkt fühlen, daß die Ergebnisse der deutschen Konjunkturforschung vor 1933, welche die Chancen der Glättung der wirtschaftlichen Schwankungen vielleicht realistischer eingeschätzt hatte als Keynes, durch dessen auf der Einführung von Multiplikator und volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung beruhende analytische Fortschritte verdeckt wurden. *Schneider* zog es vor, in seinem theoretisch orientierten Vortrag zur Keynesschen Theorie auf diese Polemik nicht einzugehen. Er konzentrierte sich auf eine sachliche Darlegung der Keynesschen Beschäftigungstheorie, unterstrich dabei ihren kurzfristig angelegten Analysehorizont und leistete so einen maßgeblichen Beitrag zur bundesdeutschen Keynes-Rezeption[13].

---

[12] Vgl. *Albrecht*, Gerhard: Eröffnung und Begrüßung, in: Albrecht, Gerhard (Hg.): Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik – Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – in Bad Pyrmont vom 13. - 15. Oktober 1950: Die Problematik der Vollbeschäftigung, Berlin 1951, S. 9 - 16, S. 16.

[13] Vgl. *Schneider*, Erich: Der gegenwärtige Stand der Theorie der Beschäftigung, in: Albrecht, Gerhard (Hg.): Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik – Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – in Bad Pyrmont vom 13. - 15. Oktober 1950: Die Problematik der Vollbeschäftigung, Berlin 1951, S. 17 - 32. Hierbei betonte *Schneider*, über Keynes hinausweisend, den zyklischen Charakter langfristiger Wirtschaftsentwicklung und forderte demgemäß eine angemessen ausgerichtete Politik. Dabei maß er der Theorie noch die Fähigkeit zu, „alle denkbaren Fälle analytisch zu meistern." Vgl. *Schneider*: Vollbeschäftigung, a.a.O, S. 32. Die Debatte wurde den tatsächlichen Leistungen des bundesdeutschen Keyne-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Vertreter des deutschen Nachkriegs-Keynesianismus – zu nennen ist neben Schneider natürlich auch Karl *Schiller* – bezogen sich in ihren Darlegungen kaum je ausdrücklich auf die Historische Schule, während sich auf der anderen Seite Keynes-Skeptiker wie *Albrecht* und Adolf *Weber* auf eben diesen Bezugspunkt der deutschen wirtschaftswissenschaftlichen Tradition beriefen. Als Leitmotiv diente neben der wiederholt vorgetragenen These vom keynesianischen Charakter der NS-Wirtschaftspolitik die entsprechende Aufforderung, der Versuchung totalitärer Theorie- und Politikentwürfe durch die Rückbesinnung auf die vermittelnde Stellung der Historischen Schule zwischen Liberalismus und staatswirtschaftlichen Prinzipien zu widerstehen. Welche Gräben die Kontrahenten dabei bisweilen trennten, wobei die verbale Schärfe der Auseinandersetzung nicht unbedingt mit einer gründlichen Kenntnis der kritisierten Werke einherging, zeigte sich an Adolf *Webers* Kritik der zeitgenössischen Wirtschaftstheorie, in welcher etwa dem Neumann-Morgensternschen Entwurf der Spieltheorie – hier noch als „Theorie der Glücksspiele" bezeichnet – vorgeworfen wurde, zu ihrem Verständnis sei „höhere und höchste Mathematik" notwendig, was für sich genommen bereits anzeige, daß *Morgenstern* selbst nicht mehr als „Europäer" anzusehen sei[14].

Hinter den Eitelkeiten, mit denen sich die Schulen voneinander abgrenzten, standen tiefergehende theoretische, methodische und politische Forschungsprogramme, welche in den Debatten der folgenden Jahren gegeneinander vorgetragen wurden[15]. Charakteristisch blieben besonders die Fragen nach den Grenzen bewußter wirtschaftspolitischer Gestaltung, nach dem möglichen Widerspruch zwischen instrumenteller Rationalität und Sinnhaftigkeit, sowie nach den methodologischen Grundlagen des Erklärens und Verstehens ökonomischer Zusammenhänge. *Predöhls* Beitrag auf der außenwirtschaftlichen Arbeitstagung 1954 betonte ganz in Listscher Manier, daß sinnleer erscheinende keynesianische Beschäftigungsmaßnahmen von einer Vollbeschäftigungsposition unter bestmöglicher Nutzung der „produktiven

---

sianismus, wie sie nachfolgend von *Bombach* und anderen erarbeitet wurden, kaum gerecht

[14] Vgl. *Weber*, Adolf: Aussprache, in: Albrecht, Gerhard (Hg.): Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik – Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – in Bad Pyrmont vom 13. - 15. Oktober 1950: Die Problematik der Vollbeschäftigung, Berlin 1951, S. 53 - 55.

[15] Dabei gab es natürlich auch frühe Integrationsversuche wie jenen Walther *Hoffmans*, der auf ein Nebeneinander von modernen Wachstumstheorien und ihren wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen sowie dem Wirtschaftsstilgedanken abzielte. Vgl. *Hoffmann*, Walther G.: Vollbeschäftigung als Problem der wachsenden Wirtschaft, in: Albrecht, Gerhard (Hg.): Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik – Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – in Bad Pyrmont vom 13. - 15. Oktober 1950: Die Problematik der Vollbeschäftigung, Berlin 1951, S. 33 - 49, S. 33f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kräfte" unterschieden werden sollten[16]. Sinnfragen betonte auch *Beckerath* auf der Kölner Tagung 1956 im Rahmen seines Plädoyers für eine wertorientierte Wirtschaftspolitik, die auf Fundamenten wie dem einer gesellschaftlichen Vorstellung gerechter Verteilung beruhen müsse[17]. Sinnhaftes wirtschaftliches Handeln lag vor, wenn das Handeln der Subjekte sich nicht nur mechanisch-kausal erklären ließ, sondern einen kulturellen Bezug aufwies, der sich beispielsweise an der Umgestaltung der Wirtschaftswelt durch eine neue unternehmerische Elite oder in der Qualität der Arbeit zeigen konnte. Es sollte jedoch nicht gelingen, diese Ansätze so zu verarbeiten, daß sie zu einer für essentielle historische Zusammenhänge zugänglichen Ausformulierung der keynesianischen Botschaft geführt hätten – nicht in wirtschaftsethischer Hinsicht zur Deckung der offenen Flanke des oft als zynisch empfundenen Keynes, viel weniger noch in theoretischer. Tatsächlich erwiesen sich jene Kräfte als überlegen, die, mit durchaus unterschiedlichen Motiven, die Chance einer schöpferischen Verbindung der Sichtweise der Historischen Schule und Keynesscher Theorie zur Vertiefung des Verständnisses insbesondere von Investitionen, Ersparnissen und Konsum im Wirtschaftsablauf sich entgehen zu lassen für richtig hielten[18]. Ausnahmen bildeten der erwähnte W. *Hoffmann* und der in diesem Zusammenhang weiter unten nochmals zu erwähnende E. *Schneider*.

Eine verwandte Konstellation ergab sich bei Versuchen der Belebung sozialökonomischen Gedankengutes, wie etwa dem der Schumpeterschen Tradition. Sie boten die Möglichkeit, einen historischen Standpunkt mit aktuellen wirtschaftspolitischen Themen zu verbinden, begleitet von provokativen Attacken auf eine nun sich abzeichnende ordoliberale Hegemonie. *Salin* beschrieb auf der Tagung zur wirtschaftlichen Konzentration im Jahre 1960 die seitens der Ordoliberalen beklagten, aber als vermeidbar angesehenen Konzentrationsprozesse als unabwendbare Folge der inneren Logik des bürgerlichen Kapitalismus sowie des allgemeinen systemübergreifenden

---

[16] Vgl. *Predöhl*, Andreas: Deutschlands Stellung in der Weltwirtschaft, in: Albrecht, Gerhard (Hg.): Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik – Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – in Bad Nauheim vom 16. - 17. September 1954: Deutschland und die Weltwirtschaft, Berlin 1954, S. 19 - 35, S. 27f.

[17] Vgl. *Beckerath*, Erwin von: Politik und Wirtschaft: ist eine rationale Wirtschaftspolitik möglich?, in: Hoffmann, Walther G. (Hg.): Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik – Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – in Köln vom 26. - 28. September 1956: Einkommensbildung und Einkommensverteilung, Berlin 1957, S. 25 - 41, S. 29.

[18] Vgl. *Schefold*, Bertram: Der Nachklang der Historischen Schule in Deutschland zwischen dem Ende des Zweiten Weltkriegs und dem Anfang der sechziger Jahre, in: Acham, Karl et al. (Hg.): Erkenntnisgewinne und Erkenntnisverluste: Kontinuitäten und Diskontinuitäten in den Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften zwischen den 20er und 50er Jahren, Stuttgart 1998, S. 31 - 70.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

technischen Fortschritts. Er folgerte daraus im Rahmen der Debatten um wirtschaftspolitische Ordnungskonformität, daß die Ideen des Ordoliberalismus seit dem erfolgreichen Wiederaufbau der westdeutschen Wirtschaft ihre visionäre und praktische Leistungsfähigkeit erschöpft hätten, so daß nun das Versagen im Bereich einer gestaltenden Wirtschaftspolitik deutlich werde[19]. Im übrigen sei Konzentration im Hinblick auf die Wettbewerbsverschärfung im Zuge der europäischen Integration sogar geboten.

Salin hatte den möglichen Brückenschlag zwischen Historismus und dynamischer Wirtschaftstheorie nur angedeutet; mit Verve suchte er die Fruchtbarkeit sozialökonomischer Interdisziplinarität und Methodenvielfalt bei seiner Deutung des mit der Konzentration sich herausbildenden Kapitalismus der Manager unter Beweis zu stellen. Im Zuge der Garmischer Tagung zu Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftlichen Methodenproblemen im Jahre 1961 entwickelte sich diese Anregung zur nachdrücklichsten Manifestation des Gedankens einer verstehenden Nationalökonomie in der Nachkriegsgeschichte des Vereins. Bezeichnenderweise diente die Konjunkturpolitik als Terrain der Auseinandersetzung. Auch bei *Spiethoff*, *Schumpeter* und *Müller-Armack* hatten sich Konjunkturtheorie und historisches Verständnis im Rahmen von Darstellungen des langfristigen wirtschaftlichen Wandels wechselseitig gestützt. Dabei eignete sich gerade die Konjunkturproblematik dazu, auf die prinzipielle Offenheit wirtschaftlicher Entwicklungsprozesse zu verweisen, was dann die Erörterung weitergehender methodologischer und politischer Fragen zur Steuerbarkeit historischer Prozesse zuließ. Die Kritik an der marxistischen Geschichtsdeutung hatte unter den repräsentativen Vertretern der jüngsten Historischen Schule längst zur Ablehnung jedes materialistischen Entwicklungsdeterminismus geführt, und wenn die Geschichte nicht vorgegebenen Ideen folgte, mußte die kapitalistische Entwicklung prinzipiell offen sein; als konkretere Bestimmung bot sich eine soziologische Theorie des unternehmerischen Handelns wie bei *Schumpeter* an, mit von Aufschwung zu Aufschwung sich teilweise ablösenden unternehmerischen Eliten. Konnte dieser Gesichtspunkt nicht mit einer Wachstumstheorie verbunden werden, die – freilich anders als das gerade beliebt gewordene deterministische Solowsche Wachstumsmodell – die theoretische Autonomie der Investitionen anerkannte?

Aber man fand keine gemeinsame Sprache. *Ritschl* sah das Grundproblem des Zusammenhangs von Konjunkturdiagnose und verstehender Methode in der Einschätzung des individuellen Charakters konjunktureller

[19] Vgl. *Salin*, Edgar: Soziologische Aspekte der Konzentration, in: Neumark, Fritz (Hg.): Verhandlungen auf der Tagung des Verein für Socialpolitik – Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – in Bad Kissingen vom 18. - 21. September 1960: Die Konzentration in der Wirtschaft, Berlin 1961, S. 16 - 44, S. 16f. und S. 28.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Phänomene – jeder Zyklus eigenartig durch Zeitgeist, Unternehmensorganisation, politische Lage. Vorauszugehen habe deshalb eine Hermeneutik, die den Weg zur Einsicht in den Sinn des Untersuchungsgegenstandes weisen müsse, also Einsicht in den untersuchten Zusammenhang in einem geistigen Ganzen: auf das Individuum bezogen eine psychologische Hermeneutik, auf übergeordnete Einheiten eine Hermeneutik der Kulturideen. Das Sinnverstehen richte sich ebenso auf Zweckgebilde wie Betrieb und Unternehmen[20]. Auf derselben Ebene der Argumentation verwies *Seidenfus* auf Vordenker wie *Salin* und *Spiethoff*, als er forderte, daß anschauliche Theorien einer reinen, zeitlos-ewigen Theorie übergeordnet sein sollten, zumal die tieferen Gründe wirtschaftlicher und insbesondere konjunktureller Phänomene als letztlich immer auch kulturell bestimmter Phänomene – in Anlehnung an Galileis Diktum – weder meßbar, noch meßbar zu machen seien[21]. Ursachen und Wirkungen wirtschaftlichen Wandels seien eben auch qualitativer Natur. *Weippert* fügte hinzu, daß eine verstehende Nationalökonomie immer nur als verstehende Soziologie betrieben werden könne[22]. *Salin* verstieg sich schließlich in der Diskussion zum Vorwurf, der Verein forciere ein schädliches empirie- und praxisfremdes Verständnis der Wirtschaftswissenschaften, wobei bereits die verwendete Theorie in ihrer bisweilen abstrusen Abstraktheit inzwischen so weit von der vorbildlichen Traditionslinie List-Marx-Keynes entfernt sei, daß sie aufgrund mangelhafter politisch-gesellschaftlicher Relevanz den Charakter einer „kastrierten politischen Ökonomie" aufweise[23].

---

[20] Vgl. *Ritschl*, Hans: Die Methode des Verstehens in der Konjunkturdiagnose, in: Giersch, Herbert und Knut Borchardt (Hg.): Verhandlungen auf der Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik – Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – in Garmisch-Partenkirchen vom 25. - 28. September 1961: Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, Berlin 1962, S. 3 - 12, S. 3f.

[21] *Seidenfus*, Hellmut Stefan: Inwieweit ist die verstehende Methode für die Konjunkturdiagnose nützlich oder unerläßlich?, in: Giersch, Herbert und Knut Borchardt (Hg.): Verhandlungen auf der Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik – Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – in Garmisch-Partenkirchen vom 25. - 28. September 1961: Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, Berlin 1962, S. 13 - 29, S. 25ff.

[22] *Weippert*, Georg: Zur verstehenden Methode, in: Giersch, Herbert und Knut Borchardt (Hg.): Verhandlungen auf der Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik – Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – in Garmisch-Partenkirchen vom 25. - 28. September 1961: Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, Berlin 1962, S. 166 - 178, S. 174.

[23] Vgl. *Lampert*, Heinz: Bericht über die mündlichen Verhandlungen, in: Beckerath, Erwin von und Herbert Giersch (Hg.): Verhandlungen auf der Arbeitstagung des Verein für Socialpolitik – Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – in Bad Homburg vom 2. - 5. April 1962: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, Berlin 1963, S. 517 - 611, S. 579.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

All dies kontrastierte mit den Positionen Hans *Alberts*, der als bedeutendster deutschsprachiger Vertreter des Popperschen kritischen Rationalismus auftrat, und dabei einer politischen „Sozialtechnologie" das Wort redete, die als Grundlage rationaler Politik dienen sollte. Wissenschaftlich begleitete Politik erhält also einen Instrumentalcharakter, das heißt, sie orientiert sich notwendig am jeweiligen sozialtechnologischen Informationsstand[24]. Die möglichen Konsequenzen einer solchen Denkweise offenbarten sich auf der nachfolgenden Würzburger Arbeitstagung zu Fragen der wissenschaftlichen Interdisziplinarität. Hier wurde nicht nur eine theoretische Überlegenheit der Wirtschaftstheorie vor der „embryonischen" Soziologie postuliert, sondern auch die Ausarbeitung einer als Strukturtheorie deklarierten mathematischen Sozialtheorie gefordert[25]. Die Auseinandersetzung spielte sich dabei vermittelt auf dem Gebiet der Methodologie, nicht unmittelbar auf dem der Ordnungspolitik ab.

Seitens der inzwischen etablierten ehemaligen ‚Jungkeynesianer' war es vor allem Erich *Schneider*, der nun – noch im Rückblick überraschend – eine deutliche Wende hin zur historischen Öffnung vollzog. Er knüpfte damit an seine früheren Bonner Studien bei *Schumpeter* und *Spiethoff* an. Programmatisch nahm er eine Argumentationslinie auf, die Salin und andere im Rahmen der Vereinsdebatten vorbereitet hatten, nämlich die Rückgewinnung sozialökonomischen Gedankengutes für eine Synthese aus historischen Perspektiven und Keynesscher Theorie. *Schneider* betonte auf der Travemünder Tagung 1964, daß es gerade angesichts aktueller Problemlagen wie der internationalen wirtschaftlichen Integration einer vertieften Kooperation zwischen Ökonomie, Geschichte, Soziologie und anderen geeigneten Disziplinen bedürfe. Hierbei bezog er sich auf *Schumpeter*sche Ideen zur Integration von Theorie und Geschichte, wie sie bereits bei *Schmoller* und *Sombart* vorbildlich angedeutet worden seien. Schneider kritisierte den zunehmend sozialtechnokratischen Habitus der Ökonomen, indem er ganz in der Tradition der verstehenden Nationalökonomie auf die

---

[24] Vgl. *Albert*, Hans: Wertfreiheit als methodisches Prinzip, in: Beckerath, Erwin von und Herbert Giersch (Hg.): Verhandlungen auf der Arbeitstagung des Verein für Socialpolitik – Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – in Bad Homburg vom 2. - 5. April 1962: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, Berlin 1963, S. 32 - 63, S. 62f.

[25] *Kempski*, Jürgen v.: Wirtschaftswissenschaft und Soziologie, in: Raiser, Ludwig, Heinz Sauermann und Erich Schneider (Hg.): Verhandlungen auf der Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik – Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Würzburg vom 14. - 15. Oktober 1963: Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaft zur Rechtswissenschaft, Soziologie und Statistik, Berlin 1964, S. 237 - 242, S. 242. Bezüglich der Tagungsstruktur fällt auf, daß dem Verhältnis zwischen den Wirtschafts- und den Rechtswissenschaften etwa das doppelte Volumen dessen gewidmet wurde, was der Soziologie als Nachbardisziplin zugedacht war. Die Geschichte fand bereits kein Forum mehr.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

immanenten Erkenntnisgrenzen der formalen Analyse verwies: „An dieser Tatsache vermag auch das Aufkommen von immer vollkommeneren Rechenmaschinen nichts zu ändern. Gerade in einer Zeit, in der uns jedes Jahr neue Wachstumstheorien beschert werden, ist es wichtig, nicht zu vergessen, daß die Theorie nur ein notwendiges, niemals zu entbehrendes, aber kein hinreichendes Instrument ist zum Verständnis der Entwicklungsphänomene ... . ‚Ja, wenn man Edgeworth und Sombart, den Analytiker und Historiker und Soziologen, mischen könnte!', schrieb *Schumpeter* im Jahre 1927, und er fügte hinzu: ‚Das wird die Zeit schon von selbst besorgen.' Und was *Schumpeter* hier schon mit der Kraft des Sehers erschaute, beginnt in unserer Zeit Wirklichkeit zu werden."[26] Zumindest die letzte Schlußfolgerung *Schneiders* muß im nachhinein einstweilen als Fehleinschätzung bewertet werden.

C. Keynesianische Synthesen und Globalsteuerung

Schon mit der Rezession von 1967, dann, ab Mitte der siebziger Jahre, nach dem Ölpreisschock und der schärferen Rezession von 1975, zeichnete sich mit dem Aufkommen des Stagflationsproblems das vorläufige Ende des ‚goldenen Zeitalters' der bundesdeutschen Wirtschaftsentwicklung ab. Die Konsequenz schien für die einen in der formellen Verpflichtung des Staates zur Durchführung des keynesianischen Programms zu bestehen, während sich andere, wie etwa Herbert *Giersch*, frühzeitig für eine faktor- bzw. angebotsorientierte Stabilisierungsstrategie aussprachen. Auch er hielt allerdings damals dafür, es seien nicht nur staatliche Budgets, sondern auch die „organisierten Gruppen" an das Stabilitätsziel zu binden[27]. Gemeinsam war den Kontrahenten, daß ihre Positionen zumeist auf eine Steigerung wirtschaftspolitischer „Rationalität" abzielten. Worin diese Rationalität – abgesehen von Zugewinnen an Effizienz – bestehen sollte, das erwies sich dagegen als Ausgangspunkt weiterer Kontroversen. Dabei wurde angesichts der Verdrängung verstehender Auffassungen weniger die Frage der historischen Wandelbarkeit des Vernunftbegriffs behandelt; vielmehr stand nun die Untersuchung der Möglichkeiten einer bewußten Gestaltung, oder, mit

---

[26] Vgl. *Schneider*, Erich: Eröffnung, in: Schneider, Erich (Hg.): Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik – Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – im Ostseebad Travemünde vom 21. - 24. September 1964: Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart, Berlin 1965, S. 3 - 18, S. 7.

[27] Vgl. *Giersch*, Herbert: Rationale Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, in: Schneider, Erich (Hg.): Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik – Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – in Hannover vom 26. - 29. September 1966: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Berlin 1967, S. 113 - 142, S. 122f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

engerem und schärferem Anspruch, der rationalen Beherrschbarkeit des Wirtschaftslebens im Vordergrund.

Die Konzertierte Aktion, die der Versöhnung auseinanderstrebender ökonomischer Klasseninteressen dienen sollte, wurde in aller Deutlichkeit erstmals 1968 auf der Berliner Tagung zu Lohnpolitik und Einkommensverteilung debattiert. Hier glaubte *Arndt* in der wiederbelebten Verteilungsfrage eine potentielle Renaissance der Schmollerschen Fragestellung zu erkennen[28], aber die Gesichtspunkte – hier das Ziel der Ausschöpfung der Produktivitätszuwächse durch Geldlohnsteigerungen ohne Gefährdung der Preisstabilität, dort die Überwindung der Verelendungsschwelle – waren doch verschieden. *Bombach* knüpfte an das sozialethische Problem an. Er bezweifelte die normative Geltung der neoklassischen Verteilungstheorie. Ohne sich auf ein bestimmtes verteilungstheoretisches Modell festzulegen, forderte er in Anlehnung an James Meade, die Stabilität des Wachstumspfades durch Förderung der Vermögensbildung der von Rationalisierung bedrohten unselbständig Beschäftigten zu verbessern, was wiederum eine institutionelle Aufhebung der Verteilungskämpfe zwischen Arbeit und Kapital sowie die Ergänzung der Lohneinkommen der Arbeiter durch entsprechende Kapitaleinkommen zur Voraussetzung haben sollte[29].

Genau hier knüpfte das Selbstverständnis der Konzertierten Aktion an: Sie sollte durch eine korporatistisch zu nennende Setzung makroökonomischer Daten – gemeint war insbesondere die Lohnbildung – als institutionelles Terrain einer vorausschauenden Wirtschaftspolitik dienen. Sie sollte der Beschäftigung und dem Wachstum förderliche Erwartungen stabilisieren; einzelne Strategien wie die der Einführung eines Investivlohns blieben dabei umstritten.

Der Verein sah sich nun veranlaßt, das Problem der Wirtschafts- und Marktmacht zu diskutieren; es wurde insbesondere bei der Bonner Tagung im Jahre 1972 debattiert. Deren offizieller Titel „Macht und ökonomisches Gesetz" knüpfte an *Böhm-Bawerks* ähnlich betitelte Auseinandersetzung mit der Machttheorie der Verteilung der sozialrechtlichen Schule und insbesondere mit Rudolf *Stolzmann* an. Schon *Böhm-Bawerk* wollte, indem er Grenzen der machtpolitischen Beeinflußbarkeit der funktionalen Einkommens-

---

[28] Vgl. *Arndt*, Helmut: Eröffnung, in: Arndt, Helmut (Hg.): Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik – Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – in Berlin vom 1. - 4. Oktober 1968: Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Berlin 1969, S. 11 - 23, S. 22.

[29] Vgl. *Bombach*, Gottfried: Möglichkeiten und Grenzen einer Verteilungspolitik, in: Arndt, Helmut (Hg.): Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik – Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – in Berlin vom 1. - 4. Oktober 1968: Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Berlin 1969, S. 809 - 837, S. 836f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verteilung nachwies, eine zunehmend marxistisch beeinflußte Arbeiterschaft in die Schranken weisen. In Bonn legte *Albert* den Schwerpunkt auf die Marx-Kritik; er stellte dabei allerdings als Exemplare „quasi-gesetzlicher" Konzepte neben Marx und den Historismus auch noch den an den Geisteswissenschaften orientierten Wirtschaftsstil-Begriff der ‚jüngsten' historischen Schule, Mannheims „principia media", sowie Elias' Konzept der „gesellschaftlichen Figurationen"[30], die alle eine historische Relativierung der ökonomischen Gesetze gemeinsam hätten; der methodologische Individualismus erlaube es dagegen, ökonomische Theorie als System generalisierender nomologischer Hypothesen zu formulieren. Andere Redner versuchten, die Spielräume der Machtausübung in der Wirtschaft zu bestimmen. Darüber hinaus kam, tagespolitisch aktuell, die Mitbestimmungsfrage zur Sprache, wobei besonders Konzepte der Wirtschaftsdemokratie im Geiste Naphtalis wieder aufgegriffen wurden[31]. Der Horizont des ordnungspolitischen Selbstverständnisses erweiterte sich also nach dem Absinken der historischen und verstehenden Nationalökonomie im Kreise des Vereins zusehends um bislang stigmatisierte marxistisch-laboristische Komponenten, die natürlich auf Kritik stießen.

Die Inflationsrate, die zuvor zwischen zwei und drei Prozent lag, stand zwischen 1971 und 1975 auf durchschnittlich sechs Prozent. Um 1980 stieg die Inflation nach kurzem Sinken erneut auf dieses Niveau, und es schwächte sich außerdem das Wachstum 1980 bis 1983 fast bis zur Stagnation ab. Die Arbeitslosenquote, die 1970 noch unter einem Prozent gelegen hatte, stieg bis 1981 auf über fünf Prozent. Die entsprechenden Mißerfolge der Konzertierten Aktion bei der Erfüllung des gesetzlich definierten Stabilitätspostulats prägten zunächst die Berliner Tagung im Jahre 1974, auf welcher sich die Debatte um Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftspolitischer Interventionen vor dem Hintergrund unterschiedlicher Ordnungsbegriffe weiter verschärfte. Aus keynesianischer Perspektive wurde noch die These von den theoretisch, empirisch und politisch nicht ausgeschöpften Möglichkeiten der Globalsteuerung vorgebracht. Als Gründe galten den Fürsprechern neben dem mangelnden gesellschaftlichen Konsens über Definition, Ziele und Mittel wirtschaftlicher Stabilisierung auch unzureichende Kon-

---

[30] Vgl. *Albert*, Hans: Der Gesetzesbegriff im ökonomischen Denken, in: Schneider, Hans K. und Christian Watrin (Hg.): Verhandlungen auf der Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Verein für Socialpolitik – in Bonn vom 4. - 7. September 1972: Macht und ökonomisches Gesetz, Erster Halbband, Berlin 1973, S. 129 - 161, S. 144f.

[31] Vgl. *Kunze*, Otto: Wirtschaftsdemokratie als Programm zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht, in: Schneider, Hans K. und Christian Watrin (Hg.): Verhandlungen auf der Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Verein für Socialpolitik – in Bonn vom 4.-7. September 1972: Macht und ökonomisches Gesetz, Zweiter Halbband, Berlin 1973, S. 1215 - 1236, S. 1229ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ventionen bei der Fehlerdiagnose und -prognose, sowie die von ihnen als programmatisch verfehlt angesehene Trennung zwischen diskretionären und regelgebundenen Stabilisierungsaktivitäten[32].

Hans *Tietmeyer* konstatierte damals, daß die in den frühen sechziger Jahren von weiten Teilen der Wirtschaftswissenschaft geförderte Vorstellung der Steuerbarkeit und Machbarkeit wirtschaftlicher Prozesse durch die antizyklische Beeinflussung globaler Aggregate nun einer Skepsis Platz gemacht habe, welche aber das tatsächliche Ausmaß der politischen Regulierbarkeit des Ökonomischen vielleicht doch zu gering achte. In der deutschen Wirtschaftspolitik habe sich zumindest eine Akzentverschiebung von der diskretionären hin zur regelgebundenen Politik vollzogen, insbesondere bei der Geldpolitik der Bundesbank sowie im Kreise der Konzertierten Aktion. Eine bislang unterschätzte Bedeutung für das Steuerungsproblem hätten die auf einem eher strukturellen Niveau angesetzten Politikfelder wie die Infrastruktur-, Umwelt- oder Industriepolitiken, welche den Handlungsraum und damit die Erfolgschancen einer Globalsteuerung definierten[33]. Ein solcher Weg der strukturellen Koppelungen diskretionärer Steuerung erschien nicht zuletzt als gangbare Alternative zum regelgebundenen Ansatz, weil dieser in seiner Wirkung durch die Verhandlungsspielräume der Tarifparteien beschränkt sei[34]. Tatsächlich wurde im Zuge des Rufes nach „marktwirtschaftlicher Ordnungshygiene" auch eine „sozialtechnisch" sinnvolle Durchsetzung der Wettbewerbsprinzipen auf dem Arbeitsmarkt gefordert[35].

---

[32] Vgl. *Rose*, Manfred: Maßorientierte Stabilisierungspolitik über finanzwirtschaftliche Aktivitäten, in: Schneider, Hans K., Waldemar Wittmann und Hans Würgler (Hg.): Verhandlungen auf der Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Verein für Socialpolitik – in Zürich vom 2. - 5. September 1974: Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Erster Halbband, Berlin 1975, S. 465 - 486, S. 465 f.

[33] Vgl. *Tietmeyer*, Hans: Stabilisierungspolitik: von der Diagnose zum Programm, in: Schneider, Hans K., Waldemar Wittmann und Hans Würgler (Hg.): Verhandlungen auf der Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Verein für Socialpolitik – in Zürich vom 2. - 5. September 1974: Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Erster Halbband, Berlin 1975, S. 503 - 520, S. 503 ff. Den strukturpolitischen Gedanken führte *Peters* weiter aus, indem er neben dem Sachverständigenrat zum Strukturwandel auch ein Strukturanpassungsgesetz forderte, wobei schließlich noch „Strukturanpassungsabgaben" zu erheben wären. Vgl. *Peters*, Hans-Rudolf: Stabilisierungspolitische Gefahren protektionistischer sektoraler Strukturpolitik, in: Schneider, Hans K., Waldemar Wittmann und Hans Würgler (Hg.): Verhandlungen auf der Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Verein für Socialpolitik – in Zürich vom 2. - 5. September 1974: Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Zweiter Halbband, Berlin 1975, S. 1341 - 1363, S. 1362 f.

[34] Vgl. *Tietmeyer*: a. a. O., S. 520.

[35] Vgl. *Willgerodt*, Hans: Stabilitätsförderung durch marktwirtschaftliche Ordnungspolitik – Notwendigkeit und Grenzen, in: Schneider, Hans K., Waldemar Witt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Noch bestätigte die Kritik am Paradigma der Globalsteuerung vor allem dessen ideologische Macht. Stagflation wurde mit institutioneller Rigidität erklärt. *Starbattys* Züricher Kernthese lautete demgemäß, daß gerade das institutionelle Arrangement der Konzertierten Aktion, insofern es von Interessengruppen mit ihren jeweiligen Strategien zur Einflußnahme durchsetzt war, die Effizienz der an sich durchaus umsetzbaren Globalsteuerung minderte und letztlich zu ihrer Undurchführbarkeit führen mußte[36]. Ganz ähnlich lautete auch *Klotens* zwei Jahre später in Augsburg vorgetragenes Fazit. Mit Bezug auf die ‚ökonomische Theorie der Politik' und deren Relevanz für die jüngeren Erfahrungen mit dem Einfluß von Interessengruppen auf politische Prozesse behauptete er allgemein die Unmöglichkeit der Umsetzung einer nach rationalen Kriterien entworfenen Wirtschaftspolitik und konstatierte speziell: „Die Konzertierte Aktion konnte so auch nie sein, was sie nach dem Wortlaut des Gesetzes sein sollte, nämlich eine Form der rationalen Ausrichtung des Gruppenverhaltens auf staatliche Orientierungsdaten."[37]

Die von *Meißner* in Zürich 1974 vorgetragene Gegenposition hielt sich an das Konzept einer Einkommenspolitik zur Regulierung und Kontrolle des Anstiegs nicht nur der Löhne, sondern auch der schwer meßbaren Gewinne. Damit sollten Konzepte der Investitionslenkung, ergänzt um ausgleichende einkommenspolitische Fonds, die Mängel der aus gesellschaftsreformerischer Perspektive als zu eng empfundenen Globalsteuerung beheben[38]. Horst Siebert beharrte angesichts des Übermaßes an strukturpolitisch und institutionenökonomisch orientierten Beiträgen auf dem unverzichtba-

---

mann und Hans Würgler (Hg.): Verhandlungen auf der Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Verein für Socialpolitik – in Zürich vom 2. - 5. September 1974: Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Zweiter Halbband, Berlin 1975, S. 1443 - 1468, S. 1443 und S. 1465.

[36] Vgl. *Starbatty*, Joachim: Stabilisierungspolitik im Wechselspiel zwischen Exekutive, Legislative und organisierten Gruppen, in: Schneider, Hans K., Waldemar Wittmann und Hans Würgler (Hg.): Verhandlungen auf der Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Verein für Socialpolitik – in Zürich vom 2. - 5. September 1974: Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Erster Halbband, Berlin 1975, S. 581 - 601, S. 600f.

[37] *Kloten*, Norbert: Wissenschaftliche Erkenntnis – Politische Entscheidung, in: Helmstädter, Ernst (Hg.): Verhandlungen auf der Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Verein für Socialpolitik – in Münster vom 19. - 21. September 1977: Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Berlin 1978, S. 883 - 901, S. 895.

[38] Vgl. *Meißner*, Werner: Einkommenspolitik: Möglichkeiten der Messung und Kontrolle von Gewinnen, in: Schneider, Hans K., Waldemar Wittmann und Hans Würgler (Hg.): Verhandlungen auf der Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Verein für Socialpolitik – in Zürich vom 2. - 5. September 1974: Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Zweiter Halbband, Berlin 1975, S. 1267 - 1283, S. 1268f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ren Gehalt ökonomischer Verteilungstheorien, sah sie aber in der Perspektive nicht der Umverteilung, sondern in Wechselwirkung mit der dynamischen Allokationseffizienz: „Equity und efficiency waren und sind zentrale Ziele der Wirtschaftspolitik. Und Verteilungsfragen sind seit den Klassikern ein Grundproblem der ökonomischen Analyse. Man sollte sie nicht ... in den vorökonomischen, außerökonomischen oder den paraökonomischen Bereich verweisen."[39]

Die aktuelle ökonomische Problemlage um Inflation und Lohndynamik begünstigte nicht nur den Übergang zu einer monetaristisch begründeten Geldmengensteuerung. Jenseits der Debatten um makroökonomische Regulierungskompetenzen wirkte sie sich infolge der gestiegenen Ansprüche ganz direkt auf das Verständnis von Sozialpolitik, Sozialstaatlichkeit und Sozialer Marktwirtschaft als spezifischer Wirtschaftsordnung aus, wobei den Positionen der Kontrahenten innerhalb des Vereins natürlich immer auch ein je eigenes Ordnungsideal zugrunde lag. *Krelle* unterstrich auf der Augsburger Tagung 1976 den Bedeutungswandel, den der Begriff der Sozialpolitik in den vergangenen hundert Jahren seit der Gründung des Vereins erfahren habe. Er habe sich von der hilfreichen Unterstützung körperlich und materiell Benachteiligter hin zur Beschäftigung mit Fragen der Einkommens- und Vermögensverteilung in einer modernen Industriegesellschaft entwickelt, was auf Themen wie Bildung, Strukturwandel oder Urbanisierung deute[40]. Den Tenor der quasi ordnungswidrigen Überdehnung des Sozialstaatsprinzips griff Bonus in seinem Vortrag zu den ordnungspolitischen Aspekten öffentlicher Güter – ein Begriff, dessen Bedeutungsinhalt sich erweiterte – auf, indem er die übertriebene politisch-administrative Regulierung von Bereichen wie Umwelt, Bildung und Gesundheit beklagte und vor der Gefahr der Herausbildung eines bürokratischen „Zwangsstaates" warnte[41]. Damit waren jene Argumentationsschemata eingeführt, die

---

[39] Vgl. *Siebert*, Horst: Koreferat zum Vortrag Stabilisierungspolitische Gefahren protektionistischer sektoraler Strukturpolitik, in: Schneider, Hans K., Waldemar Wittmann und Hans Würgler (Hg.):, Verhandlungen auf der Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Verein für Socialpolitik – in Zürich vom 2. - 5. September 1974: Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Zweiter Halbband, Berlin 1975, S. 1365 - 1370.

[40] Vgl. *Krelle*, Wilhelm: Begrüßungsansprache, in: Külp, Bernhard und Heinz-Dieter Haas (Hg.): Verhandlungen auf der Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Verein für Socialpolitik – in Augsburg vom 13. - 15. September 1976: Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Erster Halbband, Berlin 1977, S. 3 - 7, S. 4ff.

[41] Vgl. *Bonus*, Holger: Ordnungspolitische Aspekte öffentlicher Güter, in: Helmstädter, Ernst (Hg.): Verhandlungen auf der Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Verein für Socialpolitik – in Münster vom 19. - 21. September 1977: Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Berlin 1978, S. 51 - 73, S. 71f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

das Programm des Keynesianismus weitgehend ablösten und so zu Ende der siebziger Jahre einen weiteren Wandel im Gefüge der bundesdeutschen Wirtschafts- und Sozialordnung ankündigten.

D. Angebotsorientierung und Freiburger Renaissance

Im Zentrum der nachfolgenden Diskussion um Bestand und künftige Ausformung der Ordnungsprinzipien des bundesdeutschen Wirtschaftssystems stand wiederum die Auseinandersetzung um eine adäquate Wirtschaftspolitik als Ausdruck des Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft, deren jeweilige Steuerungsfähigkeit neu eingeschätzt wurde. Die Hamburger Tagung spiegelte den offensichtlichen wirtschaftstheoretischen und -politischen Paradigmawechsel: hin zu einem Denken, das sich wieder auf die Selbstregulierungsfähigkeit des Marktes berief, aber nun in der Perspektive einer evolutorischen Ökonomik. *Scharpf* beklagte zwar, daß im Zuge einer „neoliberalen Gegenreformation" meist nur von Politikversagen, Entstaatlichung und Privatisierung die Rede sei, statt eben auch von Marktversagen[42]. Aber auch er bezog sich in seiner Kritik des mechanistischen Interventionsdenkens auf Hayek, der mittlerweile zum beliebtesten Fluchtpunkt der Kritiker eines technokratisch mißverstandenen Keynesianismus avanciert war[43]. Der Paradigmenwechsel wurde der Weite des Horizonts seiner beiden wichtigsten Vordenker nicht in allem gerecht. Darstellungen Schumpeters verkürzten nicht selten seine Theorie auf die Hervorhebung der Unternehmerfunktion, ohne genügende Berücksichtigung der Schumpeterschen historischen Soziologie des Unternehmers, seiner Entwicklungstheorie und seiner Auseinandersetzung mit der Sozialökonomie. Auch soziologische Aspekte bei Hayek, wie Traditionsbildung, Entstehung der Vermögen, kamen kaum zur Sprache. Indem man aber „die Formen der marktwirtschaftlichen Koordinierung im Sinne Hayekscher Entdeckungsverfahren unter immer wieder neuen Bedingungen und die wirtschaftliche Entwicklung als Prozeß schöpferischer Zerstörung"[44] deutete, verstand man wirtschaftliche Schwankungen im Sinne der vorkeynesianischen Theorie

---

[42] Vgl. *Scharpf*, Fritz W.: Die Rolle des Staates im westlichen Wirtschaftssystem: Zwischen Krise und Neuorientierung, in: Weizsäcker, Carl Christian von (Hg.): Verhandlungen auf der Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Verein für Socialpolitik – in Hamburg vom 25. - 27. September 1978: Staat und Wirtschaft, Berlin 1979, S. 15 - 44, S. 16.

[43] Vgl. *Scharpf*: a. a. O., S. 27.

[44] Vgl. *Kloten*, Norbert: Das Stabilisierungsproblem: Konzeption und wirtschaftspolitische Praxis, in: Fischer, Wolfram (Hg.): Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Freiburg i. Br. vom 5. - 7. Oktober 1988: Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft. Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren, Berlin 1989, S. 79 - 111, S. 91.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wieder als Vorbedingung des Wachstums, das sich nicht willkürlich verstetigen ließ, und die dynamische Auffassung des Wettbewerbs relativierte die Problematik der unvollkommenen Konkurrenz.

Die Argumente der auf die Selbstheilungskräfte des Marktes setzenden Keynes-Kritiker bezogen sich ferner auf das Primat der Kapitalbildung, welches durch eine Senkung der steuerlichen Belastung der Privaten, sowie durch unbedingte Preisniveaustabilität zu festigen sei. Dies sollte von einem gegen die Eskalation staatlicher Intervention gerichteten institutionellen Wandel begleitet werden[45]. Konjunktursteuerung wurde schließlich deshalb als illusionär abgelehnt, weil der Staat inzwischen eher Teil des strukturellen Problems, denn neutraler Agent einer Stabilisierungslösung sei[46]. Es gelte nun, staatliche „Regierungsfähigkeit" zu erhalten, statt „Herrschaftswissen" zu verheißen. *Sievert* schloß daraus: „Wir dürfen die Konjunkturpolitiker freisprechen, die sich darauf berufen, daß sie die Konjunktur nicht gut steuern können. Wir sollten die Politiker nicht freisprechen, die von Schumpeter nicht gehört und Hayek nicht gelesen haben."[47]

Hayeksche Themen wie Wissen und Information fanden ebenfalls Beachtung in der aufkeimenden Ökologiedebatte. Carl Christian von *Weizsäcker* unterstrich auf seinem Mannheimer Vortrag 1979, daß Wissen im Prinzip ein öffentliches Gut sei, so daß private Erträge aus erworbenem Wissen unterhalb ihres gesellschaftlichen Wertes lägen. Dieser Fall des Marktversagens mindere aber nicht die generelle Effizienz der Marktwirtschaft, denn im Ganzen dominierten die Koordinationsvorteile des Marktwettbewerbs, sowie dessen Fähigkeit zur Schaffung und Aufrechterhaltung der Ideen- und Formenvielfalt[48].

Die Nürnberger Tagung bot nun den Rahmen für das Schauspiel der Freiburger Renaissance, die keinesfalls nur zurück zum Kanon des frühen

---

[45] Vgl. *Engels*, Wolfram: Die Rolle des Staates in der Wirtschaftsordnung, in: Weizsäcker, Carl Christian von (Hg.): Verhandlungen auf der Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Verein für Socialpolitik – in Hamburg vom 25. - 27. September 1978: Staat und Wirtschaft, Berlin 1979, S. 45 - 63, S. 59ff.

[46] *Sievert*, Olaf: Die Steuerbarkeit der Konjunktur durch den Staat, in: Weizsäkker, Carl Christian von (Hg.): Verhandlungen auf der Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Verein für Socialpolitik – in Hamburg vom 25. - 27. September 1978: Staat und Wirtschaft, Berlin 1979, S. 809 - 846, S. 809f.

[47] Vgl. *Sievert*: a.a.O., S. 846.

[48] Vgl. *Weizsäcker*, Carl Christian von: Leistet der Markt die optimale intertemporale Allokation der Ressourcen?, in: Siebert, Horst (Hg.): Verhandlungen auf der Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Verein für Socialpolitik – in Mannheim vom 24. - 26. September 1979: Erschöpfbare Ressourcen, Berlin 1980, S. 795 - 814, S. 809f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ordoliberalismus führen sollte. Schiller und andere hatten noch an eine Keynes-Eucken-Synthese als Möglichkeit einer Versöhnung von „Freiburger Imperativ und keynesianischer Botschaft“[49] gedacht; sie wurde nun zusehends in eine Freiburger Hayek-Eucken-Synthese umgewandelt, soweit evolutorisches Gedankengut einbezogen wurde, oder in eine Schumpeter-Eucken-Synthese, soweit man sich auf die Neue Politische Ökonomie berief, und zwar nicht nur zur Erklärung des Staatsversagens bei der Lenkung, sondern auch zur Gewinnung ordnungspolitischer Konzepte.

Hesse beschrieb den flexiblen Charakter der Sozialen Marktwirtschaft als gestaltungsoffenen Stilgedanken: „Soziale Marktwirtschaft ist kein festgeschriebenes Gefüge exakt definierter Regeln und Institutionen; sie kann nicht praktiziert werden, indem man genaue Handlungsanweisungen ausführt, die in Gesetzesform gekleidet und in Fibeln abgedruckt worden sind. Soziale Marktwirtschaft ist vielmehr ein Stilgedanke, dem bei der ständig notwendigen Anpassung der Wirtschaftsordnung an neuartige Formen von Knappheit und an neue Ausrichtungen wirtschaftlichen Handelns gefolgt wird. Soziale Marktwirtschaft ist ein offenes, stets weiter zu entwickelndes Konzept.“[50] Was, jenseits der bloßen Verwendung des Wirtschaftsstil-Begriffes, wirkte hier noch von dem an religiösen und kulturellen Wertvorstellungen orientierten ursprünglichen Ansatz *Müller-Armacks* nach? War es nicht *Hayeks* Konzept der Ordnungsevolution, das hier mit dem Stichwort der „ständig notwendigen Anpassung der Wirtschaftsordnung“ im Gewande einer Stilrhetorik vorgetragen wurde? Sogar *Euckens* Dualismus von Markt- und Zentralverwaltungswirtschaft war aus dieser Position heraus angreifbar; der Vorwurf des Konstruktivismus und der entsprechend starren Vorstellungen von politischer Ordnungskonformität konnte auch auf ihn erstreckt werden. Die Bindung an eine einzige Ordnung sollte nun, zumindest *Herder-Dorneich* zufolge, von einem neuen „irenischen“ Paradigma

---

[49] Vgl. zu diesen Diskussionen die Darstellung bei *Kloten*, Norbert: Das Stabilisierungsproblem, a.a.O., S. 79. Im Rückblick wird hier neben der Schiller-Formel auch Neumarks „Magna Charta der Konjunkturpolitik“ als typisch für den Geist des Stabilitätsgesetzes betrachtet.

[50] *Hesse*, Helmut: Begrüßungsansprache, in: Issing, Otmar (Hg.): Verhandlungen auf der Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Verein für Socialpolitik – in Nürnberg vom 15. - 17. September 1980: Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin 1981, S. 3 - 7, S. 4. B. *Schefold* schlug auf dieser Tagung vor, die Wirtschaftsstilanalyse mit der Cambridger Theorie zu verbinden, da sie sich besser als die Neoklassik zur Erfassung der Offenheit der wirtschaftlichen Entwicklung eigne. Vgl. *Schefold*, Bertram: Die Relevanz der Cambridge-Theorie für die ordnungspolitische Diskussion, in: Issing, Otmar (Hg.): Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin 1981, S. 689-715 (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Bd. 116); wiederabgedruckt in: Wirtschaftsstile Bd. 2. Frankfurt am Main 1995, S. 9 - 38. (Fischer Wissenschaft Bd. 12505).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der „systemischen" Formenvielfalt abgelöst werden[51]. Hayeks Werk diente schließlich als Ausgangspunkt für das Grazer Tagungsthema „Information in der Wirtschaft". *Kloten* trug die These von der Wirtschaftspolitik als Suchprozeß vor. Die Vorteile der nur noch auf Verstetigung, nicht auf Feinsteuerung, abzielenden Konzeptionen antizyklischer Stabilisierungspolitik wurden nun mit dem institutionellen Argument der realistischerweise herabzusetzenden Anforderungen an die Fähigkeit zur Informationsverarbeitung der ökonomischen Agenten begründet[52].

Es genügte nicht mehr, die Wirtschaftsordnung als einmal gewählten institutionellen Rahmen zu begreifen. *Helmstädter* verwies in seiner Begrüßung zur Basler Tagung 1983 auf die fortlaufende „Erneuerung" der ordnungstheoretischen und ordnungspolitischen Diskussion im Rahmen des Vereins: „Es geht um nichts geringeres als um die Gestaltung des institutionellen Rahmens für das individuelle marktwirtschaftliche Handeln. Allzu oft wird dieser Rahmen als vorgegeben angesehen, er wird, wie man heute sagt, von den Ökonomen nicht ‚thematisiert.' Unsere Basler Tagung greift den Vorschlag des ‚neuen Institutionalismus' auf und beginnt gleichsam mit der ‚Endogenisierung' des institutionellen Rahmens."[53] In diesem Zusammenhang galt es natürlich auch, an die Errungenschaften der scheinbar vollständig in Vergessenheit geratenen Historischen Schule zu erinnern; mit der Würdigung wurde zugleich der Abstand von der älteren Methode bezeichnet: „Der Verein für Socialpolitik darf wohl für sich in Anspruch nehmen,

---

[51] Vgl. *Herder-Dorneich*, Philipp: Die Entwicklungsphasen der Sozialen Marktwirtschaft und der Paradigmenwechsel in der Ordnungstheorie, in: Issing, Otmar (Hg.): Verhandlungen auf der Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Verein für Socialpolitik – in Nürnberg vom 15. - 17. September 1980: Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin 1981, S. 671 - 687.

[52] Vgl. *Kloten*, Norbert: Informationsbedarf der Wirtschaftspolitik, in: Streißler, Erich (Hg.): Verhandlungen auf der Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Verein für Socialpolitik – in Graz vom 21. - 23. September 1981: Information in der Wirtschaft, Berlin 1982, S. 387 - 406, S. 396ff.

[53] Vgl. *Helmstädter*, Ernst: Begrüßungsansprache, in: Neumann, Manfred (Hg.): Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Basel vom 26. - 28. September 1983: Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte, Berlin 1984, S. 3 - 8, S. 7. In ähnlicher Form hatte Kirsch auf der Nürnberger Tagung die ordoliberale Vorstellung vom starken Staat als unrealistisches Ideal eines interessengruppenfreien Staates zurückgewiesen. Ordnungspolitik definierte er als politische Gestaltung der institutionellen Voraussetzungen von Konflikten zwischen diesen gesellschaftlichen Interessengruppen. Vgl. *Kirsch*, Guy: Ordnungspolitik als Gegenstand der politischen Auseinandersetzung, in: Issing, Otmar (Hg.): Verhandlungen auf der Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – Verein für Socialpolitik – in Nürnberg vom 15. - 17. September 1980: Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin 1981, S. 255 - 275.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß er der Rolle der rechtlichen und gewohnheitsmäßigen Institutionen für das wirtschaftliche Geschehen von Anfang an wissenschaftliches Interesse entgegengebracht hat. Des beschreibenden, historisch orientierten Institutionalismus früherer Zeiten erinnert man sich heute unter dem Zeichen eines neuen funktionalanalytischen Institutionalismus."[54] Dessen Leistungen bei der Erklärung der Genese von Institutionen sind nicht zu leugnen, aber sie ersetzen das Verstehen sich historisch wandelnder Werthaltungen nicht, hätte ein an Max *Weber* geschulter Sozialökonom einwenden können.

Welche Form eine solche Funktionalanalyse gerade im tagespolitischen Kontext anzunehmen vermochte und welche Distanz das Schmollersche Denken von den Vertretern des neuen Institutionalismus tatsächlich trennte, beweist exemplarisch Carl Christian von *Weizsäckers* Kritik der Gesetzgebung zur Mitbestimmung, die in einer scharfen Richterschelte mündete: „Viel wäre gewonnen, wenn unsere Nachbarwissenschaft, die Jurisprudenz, sich einiger der Analysemethoden der Ökonomie bemächtigen würde. Hätte das deutsche Verfassungsgericht vor seinem Mitbestimmungsurteil sich einmal mit dem Grundgedanken des Allgemeinen Gleichgewichts auseinandergesetzt, dann wäre es auf die Leerformel von der Funktionsfähigkeit des Unternehmens als Test für das Mitbestimmungsgesetz wohl nicht hereingefallen."[55] So sehr von Weizsäcker in der Heranziehung der ökonomischen Logik von Effizienz und Leistungsgerechtigkeit grundsätzlich recht hatte, so wenig geht eine erweiterte Funktionalanalyse auf die sozialethischen Gesichtspunkte der älteren Tradition ein, die auch noch das Wesen von, wie es hieß, Sittlichkeit und Kultur zu berücksichtigen verlangt hätte, was immer das in Fällen wie dem vorliegenden bedeuten mochte.

Als die Hitze der Mitbestimmungsdebatte abgeklungen war, erwies sich das Beschäftigungsproblem als ebenbürtiges Polarisierungsthema; ihm widmete der Verein seine Berliner Tagung 1987. Vaubel trug hier die eigentlich nicht neue, aber zeitweilig vom Kaufkraftargument verdrängte These von der auf überhöhte Reallöhne zurückzuführenden Arbeitslosigkeit vor. Die adäquate Therapie sollte in einer Deregulierung des Arbeitsmarktes bestehen: „Ohne eine Reform der Arbeitsmarktverfassung, insbesondere eine Novellierung des Tarifvertragsrechts wird sich die Massenarbeitslosigkeit in diesem Jahrhundert nicht überwinden lassen. (...) Die Verbandsfunktionäre werden Widerstand leisten. Doch wenn zwei Millionen vom

---

[54] Vgl. *Helmstädter*: a.a.O., S. 8.

[55] Vgl. *Weizsäcker*, Carl Christian von: Was leistet die Property Rights Theorie für aktuelle wirtschaftspolitische Fragen?, in: Neumann, Manfred (Hg.): Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Basel vom 26. - 28. September 1983: Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte, Berlin 1984, S. 123 - 157, S. 150.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitsmarkt ausgesperrt sind, ist Sozialpazifismus schwer zu begründen."[56]

Vogt vertrat in Fortsetzung vormaliger ‚profit squeeze'-Theorien die Gegenposition, derzufolge im Rahmen des Philippskurven-Zusammenhangs eine auf Geldwertstabilität und Aufrechterhaltung der Arbeitgeber-Marktmacht orientierte ‚Unterbeschäftigungspolitik' betrieben werde. Das Ziel sei es, die Produktivität der Arbeiter durch den Stachel drohender Arbeitslosigkeit oberhalb des Produktivitätsniveaus bei Vollbeschäftigung zu halten[57]. In der Folge unterstrich *Rothschild* die gewerkschaftliche Rolle als gesellschaftliche „Gegenmacht"[58]. *Scherf* verteidigte die These der technologisch verursachten Arbeitslosigkeit verschieden qualifizierter Arbeiterschichten, wobei er sich auf eine Autorität berief: „Leontief pflegte daran zu erinnern, daß Pferde arbeitslos geworden wären infolge der Entwicklung des Trekkers, auch wenn sie auf ihr Futter verzichtet hätten."[59]

Diese Konstellation der politisierten Nachhutgefechte zwischen den verbliebenen Keynesianern und ihren mehrheitsfähigen marktliberalen Kontrahenten prägte zuletzt auch die Bilanz, die der Verein zur Freiburger Tagung 1988 nach 40 Jahren Sozialer Marktwirtschaft vorlegte. Niemand konnte ahnen, daß damit auch eine Diskussion der Abschlußbilanz der Bundesrepublik in ihrer alten Form verbunden sein würde. Noch unbewußt schloß sich so der Kreis zur Marburger Gründungstagung. Nun sollten wieder die Möglichkeiten der Gestaltung der Sozialen Marktwirtschaft durch Ordnungspolitik im Vordergrund stehen, ganz im Sinne einer Plazierung zwischen spontaner Ordnung, die unbewußt wächst, und Konstruktivismus, der ein Ordnungsziel verwirklicht, also zwischen „Notwendigkeit und Freiheit"[60].

---

[56] *Vaubel*, Roland: Möglichkeiten einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik, in: Scherf, Harald (Hg.): Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Berlin vom 14. - 16. September 1987: Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften, Berlin 1988, S. 17 - 35, S. 32ff.

[57] *Vogt*, Winfried: Beschäftigung, Effizienz und Beschäftigungspolitik, in: Scherf, Harald (Hg.): Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Berlin vom 14. - 16. September 1987: Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften, Berlin 1988, S. 37 - 53, S. 38f.

[58] Vgl. *Rothschild*, Kurt W.: Aufgaben der Gewerkschaften in einer sich wandelnden Arbeitswelt, in: Scherf, Harald (Hg.): Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Berlin vom 14. - 16. September 1987: Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften, Berlin 1988, S. 287 - 301, S. 288.

[59] *Scherf*, Harald: Einleitung in die Podiumsdiskussion, in: Scherf, Harald (Hg.): Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Berlin vom 14. - 16. September 1987: Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften, Berlin 1988, S. 575 - 582, S. 578.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Rückblick auf den etappenweisen Wandel des Ordnungsdenkens wurde zur Begründung tagespolitisch aktueller Programme herangezogen. *Kaltefleiter* unterstrich die Einmaligkeit des mit der Währungsreform im Juni 1948 eingeleiteten Reformwerks zum Aufbau der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung: „Anders als im 19. Jahrhundert und in der Weimarer Republik besteht diese Ordnung aus einem theoretisch fundierten Konzept des Neo-Liberalismus. Es war nicht einfach die Wiedereinführung ‚kapitalistischer' Kräfte, sondern die Schaffung eines konsistenten ordnungspolitischen Rahmens, der die natürlichen Triebkräfte menschlichen Handelns in die gewünschte Richtung lenkt: Der Eigennutz ist die Triebkraft des wirtschaftlichen Handelns aller beteiligten Wirtschaftssubjekte."[61] Die das Wirtschaftswunder begründende ursprüngliche Leistungsorientierung sei dann durch ordnungspolitisch bedenkliche Tendenzen wie der Überdehnung des Sozialsystems und der Staatsquote sowie der Durchsetzung der betrieblichen Mitbestimmung beschnitten worden. Es gelte nun, entgegen vielfältigen institutionellen Widerständen, die angehäuften Ordnungs-Inkonsistenzen auszumerzen. So mutete *Kaltefleiters* Anmerkung zu den institutionellen Voraussetzungen der Währungsreform fast wehmütig an: „1948 verfügte Erhard über die unfreiwillig geliehene Machtbasis eines Diktators, die er im besten Sinne des alten Menschheitstraumes vom „guten Diktator" nutzte. (...) Platons Vision vom Philosophenkönigtum war für kurze Zeit Wirklichkeit."[62]

---

[60] Vgl. *Willgerodt*, Hans: Wertvorstellungen und theoretische Grundlagen des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft, in: Fischer, Wolfram (Hg.): Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Freiburg i. Br. vom 5. - 7. Oktober 1988: Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft. Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren, Berlin 1989, S. 31 - 60, S. 59f.

[61] *Kaltefleiter*, Werner: Bedingungen für die Durchsetzung ordnungspolitischer Grundentscheidungen nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Fischer, Wolfram (Hg.): Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Freiburg i. Br. vom 5. - 7. Oktober 1988: Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft. Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren, Berlin 1989, S. 61 - 76, S. 63ff. Die Überlegungen *Kaltefleiters* richteten sich direkt gegen die Abelshauser-These von der Freisetzung wachstumsfördernder Rekonstruktionspotentiale, die den unbedingten Vorrang der Ordnungsgestaltung verneinten. Vgl. FN 7.

[62] *Kaltefleiter*: a. a. O., S. 69. Die Diskrepanz zwischen dieser Interpretation und dem tatsächlichen Ursprung des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft wird im Rahmen einer stärker an Müller-Armacks Vorstellungen orientierten Darlegung deutlich, die betont, daß bereits der Begriff „Soziale Marktwirtschaft" auf geistige Grundlagen, auf Werte, Normen und Utopien verweist. Vgl. *Schönwitz*, Dietrich und *Wünsche*, Horst F.: Was ist „sozial" an der Sozialen Marktwirtschaft?, in: Fischer, Wolfram (Hg.): Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Freiburg i. Br. vom 5. - 7. Oktober 1988: Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft. Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren, Berlin 1989, S. 181 - 195, S. 192f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Während einige Redner mit neueren Ordnungsvorstellungen direkt an ältere anzuknüpfen meinten, war *Klotens* Folgerung weniger selbstgewiß. Der Verlust des noch Ende der siebziger Jahre nahe geglaubten „Steins der Weisen" habe Skepsis und eine anhaltende mangelnde Orientierung zur Folge gehabt[63]. Orientierungsmangel und konzeptionelle Beliebigkeit gingen nun Hand in Hand: „In der Tat, heute wird vieles unter dem Etikett „Angebotspolitik" akzeptiert, was manche ihrer Befürworter früher aus ordnungspolitischer Sicht nicht mit der Zange angefaßt hätten."[64] *Kloten* schloß mit der Anmerkung, daß angesichts des Stilwandels im stabilisierungspolitischen Denken hin zu solchen Positionen, die von manchen wissenschaftlichen Beiräten schon in den fünfziger Jahren angemahnt worden wären, Schillers Bemerkung, derzufolge sich in der bundesdeutschen Wirtschaftspolitik eine Wende „von der spät- oder postkeynesianischen nouvelle cuisine" zurück zur „alt-klassischen Hausmannskost" vollzogen habe, möglicherweise doch zu abwertend formuliert sei.[65] Das wirkliche Problem der Stabilisierungspolitik ergab sich Kloten zufolge aber nicht aus allgemeinen Theoriedefiziten, sondern aus dem Fehlen einer angemessenen Klärung des Zusammenspiels von Ordnungspolitik und Prozeßgeschehen, sowie der Beziehungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor.

E. Schluß

Nach wiederum zehn Jahren ist es offensichtlich, daß Fragen der Gestaltung der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung weiterhin von immenser Bedeutung sind, zumal der historisch einzigartige Prozeß der deutschen Wiedervereinigung von ungeahnten ordnungspolitischen Herausforderungen begleitet war. Davon soll am Ende nicht auch noch die Rede sein. Vielmehr erscheint es dem Dogmenhistoriker angemessen, sich angesichts der Fortschritte im europäischen Integrationsverfahren auf jene europäischen Stimmen zu berufen, die sich anläßlich des vierzigjährigen Jubiläums der Sozialen Marktwirtschaft schon auf der Freiburger Tagung zu Wort gemeldet hatten. Aus französischer Sicht wurde damals die These formuliert, daß Deutschland für Wirtschafts- und Sozialinnovationen besonders begabt sei, denn die Vielzahl der im historischen Verlauf international mehr oder minder erfolgreich kopierten Wirtschafts- und Gesellschaftsmodelle vom

---

[63] Vgl. *Kloten*, Norbert: Das Stabilisierungsproblem: Konzeption und wirtschaftspolitische Praxis, in: Fischer, Wolfram (Hg.):, Jahrestagung des Vereins für Sozialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Freiburg i.Br. vom 5.-7. Oktober 1988: Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft. Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren, Berlin 1989, S. 79 - 111, S. 81.

[64] *Kloten*: Das Stabilisierungsproblem, a.a.O., S. 105.

[65] Vgl. *Kloten*: Das Stabilisierungsproblem, a.a.O., S. 106f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Staatssozialismus bis hin zur Sozialen Marktwirtschaft seien erstmals in Deutschland entwickelt und zum Teil umgesetzt worden[66]. Schon in der Gründungsphase der EWG mußten sich deutsche ordnungspolitische Vorstellungen gegen andere – insbesondere der Planifikation – behaupten[67]. Spätestens mit dem Vertrag von Maastricht hat die deutsche ordnungspolitische Diskussion europäische Bedeutung erlangt.

Damit gelange ich zu folgendem Fazit. Jenseits der mannigfaltigen Brüche in den deutschen Ordnungskonzepten erkennen wir eine historische Kontinuität in der Logik ihrer Abfolge. Die theoretischen Debatten des Vereins folgten wesentlich, aber nicht ausschließlich, angelsächsischen Vorbildern. Eine ganz eigene Thematik tradierte sich dagegen in der Ordnungspolitik von einer Wissenschaftsgeneration zur nächsten, in einer Weise, die sich mit dem Begriff der Pfadabhängigkeit umschreiben läßt: Es war diese Aufgabe der Integration von Theorie und Geschichte, der Überwindung der von Eucken so bezeichneten ‚großen Dichotomie', die sich immer wieder als eine spezifische drängende wissenschaftliche Aufgabe erwies. Blickt man auf die entsprechenden Protokolle des Vereins, so stellt man fest, daß die Einsichten der Historischen Schule mutierten. Sie erschienen verwandelt in den andersartigen Konzepten der Eucken, Keynes oder des zeitweilig wieder aufgegriffenen Marx. Sie alle, und auch die später vordringenden Ideen Hayeks und Schumpeters vermochten es aber nicht, jene vermißte Dimension vollständig auszufüllen, der sich das Forschungsprogramm der verstehenden Nationalökonomie gewidmet hatte: In Fairneß zum Bestehenden ist es nicht möglich, Ordnungsfragen in angemessener Weise zu untersuchen, indem man nur auf die Effizienz eingeht und eine große Gruppe komplexer Externalitäten mißachtet, das heißt, indem man darauf verzichtet, auf gegebene historische und kulturelle Aspekte des Wirtschaftslebens einzugehen – früher hätte man von der Sittlichkeit gesprochen, heute von den Werthaltungen.

Eine Universalnorm für alle zukünftigen ordnungspolitischen Gestaltungen marktwirtschaftlicher Systeme ist nicht abzusehen. Die gegenwärtig vertretenen Ordnungsvorstellungen mögen dabei für das Jetzt angemessen sein; die banale Feststellung, daß sich mit allen anderen auch die ökonomischen Erscheinungsformen und die Ordnungen wandeln, wird nicht getrof-

---

[66] Vgl. *Bilger*, François: Soziale Marktwirtschaft im Jahrhundert der Deutschen, in: Fischer, Wolfram (Hg.):, Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Freiburg i.Br. vom 5. - 7. Oktober 1988: Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft. Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren, Berlin 1989, S. 615 - 618, S. 617.

[67] Vgl. z.B. Referate und Diskussionen über „Integrationsprobleme" der Tagung von 1964, in Schneider, E. (Hg.), Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart, a.a.O., S. 229 - 503, insbes. S. 232ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fen, um die Gegenwart zu verunsichern, sondern um dafür zu werben – ohne das gewonnene theoretische Wissen zu verdrängen! – die Sprache der Geschichte für unsere Disziplin wiederzugewinnen, die diesen Wandel beschreibt, die den je verschiedenen Werten gerecht zu werden sich bemüht und die Erörterung möglicher zukünftiger ökonomischer Lebensformen aus der im historischen Wissen versammelten Erfahrung zu vertiefen erlaubt.

Jede Wirtschaftspolitik beeinflußt die Lebensformen im größeren oder kleineren Maß. Für die Vertreter der älteren Ordnungspolitik, die wir zuweilen die Gründerväter der Sozialen Marktwirtschaft nennen, war charakteristisch, daß sie auch diesen Aspekt wirtschaftlicher Gestaltung thematisierten. Allerdings, wie Müller-Armack von seinen Begegnungen mit dem seither siegreichen Neoliberalismus Hayekscher Prägung bei Tagungen der Mont-Pèlerin-Gesellschaft schrieb, ohne sich damals damit international durchsetzen zu können: „Versuche, vor allem die Sozial-, Vital- und Gesellschaftspolitik, wie sie Röpke, Rüstow und ich anstrebten, ins Spiel zu bringen, fanden wenig Widerhall, wenn nicht gar offenen Widerspruch“[68]. Es könnte sein, daß, so wie die Nationalökonomie sich heute zu weit von ihren geisteswissenschaftlichen Wurzeln entfernt hat und Lehre und Forschung Dogmen- und Wirtschaftsgeschichte wieder stärker (natürlich nicht ausschließlich) berücksichtigen sollten, die neuere Ordnungspolitik sich fast verlorener Dimensionen der älteren zu erinnern haben wird. Ganz verloren ging die Verbindung von Geschichte und Theorie nie, wie das Werk von Erich Streißler beweist, der in diesem Jahr die Thünenvorlesung hielt.

Der Verein hat seit Gründung und Wiedergründung im ständigen Rückgriff auf tradiertes Wissen neue Synthesen der Wirtschaftsordnungslehre erarbeitet – aus der Fülle der über vierzig Tagungsbände konnten wir nur wenig präsentieren. Die Tagung selbst ist jedoch der beste Beweis, daß die Formulierung von Grundsätzen der Ordnungs- und Sozialpolitik zu den anregendsten, aber auch anspruchsvollsten und verantwortungsvollen Aufgaben gehört – eine Aufgabe, der sich der Verein mit auffälligem, auch internationalem Erfolg seit seinen Gründerzeiten gestellt hat.

---

[68] *Müller-Armack*, Alfred: Auf dem Weg nach Europa. Erinnerungen und Ausblicke. Tübingen und Stuttgart 1971, S. 45.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Konflikt zwischen tariflichen oder staatlichen Mindestlöhnen und dem Sozialhilfeniveau

Von *Rüdiger Pohl,* Halle

A. Warum Konflikt?

Im Thema wird ein Konflikt zwischen Sozialhilfe und Mindestlöhnen unterstellt. Warum Konflikt? Als Instrument eingesetzt zur Sicherung des Existenzminimums sollten sich Sozialhilfe und Mindestlohn eher ergänzen. Anders sieht es aus, wenn Beschäftigungsaspekte in den Vordergrund gerückt werden: hohe Mindestlöhne erschweren oder verhindern Bemühungen, mehr Sozialhilfeempfänger in eine Erwerbstätigkeit zu bringen. Ausgangspunkt ist die Reform der Sozialhilfe. Sie zielt darauf, die Sicherung des Existenzminimums mit erhöhten Beschäftigungsanreizen zu verbinden. Beschäftigung für Sozialhilfeempfänger läßt sich in der Regel nur in einem niedrigen Lohnsegment realisieren. Wird dieses durch zu hohe und bindende Mindestlöhne gesperrt, bleibt der angestrebte Beschäftigungseffekt aus. Darüber hinaus erzeugt ein überhöhter Mindestlohn Arbeitslosigkeit, die die Sozialhilfe finanziell belasten kann; denn verringerte Beschäftigungschancen schaffen erhöhten Sozialhilfebedarf.

Die Sozialhilfe erscheint hier als Opfer von (zu hohen) Mindestlöhnen. Sie kann freilich auch Täter sein. Sind die Mindestlöhne niedrig genug, können Beschäftigungseffekte dennoch ausbleiben, wenn das Sozialhilfeniveau gegenüber dem am Markt erzielbaren Lohn so hoch ist, daß die Sozialhilfeempfänger freiwillig arbeitslos bleiben. Das Sozialhilfeniveau definiert seinerseits implizit einen Mindestlohn, unter dem Sozialhilfeempfänger keinen Arbeitsanreiz haben, und wenn zu diesem Lohn der Arbeitsmarkt nicht geräumt werden kann, sind Sozialhilfeniveau und Arbeitslosigkeit gleichgerichtet.

Wenn Sozialhilfe und Mindestlöhne auch mit Blick auf ihre Beschäftigungseffekte zu würdigen sind, heißt das nicht, die eigentliche Kernaufgabe der Sozialhilfe – die Sicherung des sozio-ökonomischen Existenzminimums hilfebedürftiger Menschen – aus dem Blickfeld zu verlieren. Beides muß auch nicht in einem Widerspruch stehen, soweit eine Sozialhilfereform gelingt, die Existenzsicherung betreibt, indem sie Beschäftigung fördert[1].

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein solcher Reformansatz folgte der in vielen Ländern erkennbaren Strömung, soziale Leistungen insbesondere in Mindestsicherungssystemen stärker als bisher an Gegenleistungen, etwa (aber nicht nur) an die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt, zu knüpfen. So wurde die amerikanische Sozialhilfe 1996/97 radikal umgeformt; statt „Rechte ohne Pflichten" gibt es jetzt Sozialhilfe grundsätzlich nur noch auf Zeit und wenn der Empfänger bereit ist zu arbeiten (*Peter*, 1997). Auch in Europa geht es programmatisch um den Umstieg von der „passiven" zur „aktiven" oder „aktivierenden" sozialen Mindestsicherung (vgl. *Ostner*, 1998). Das Motto heißt dann auch im politischen Raum: „Keine soziale Leistung ohne Gegenleistung"[2].

Eine beschäftigungsfördernde Sozialhilfereform würde zu einer Ausweitung des Niedriglohnsektors beitragen. Das kommt der Sichtweise entgegen, derzufolge ein Abbau der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland ohnehin die Mobilisierung „einfacher Arbeit" erfordert, statt „wissensintensiver" Arbeit, weil den schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen wohl mehr nicht zugetraut wird („Mehr Beschäftigung durch Subventionierung von Niedriglohnarbeit"[3]).

Wenn es bei einer Sozialhilfereform (in Verbindung mit geeigneten Mindestlohnregelungen) um Beschäftigung gehen soll, stellt sich die Frage nach dem potentiellen Adressatenkreis. Die Anzahl der Sozialhilfeempfänger, die Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten, lag Ende 1997 bei 2,9 Millionen Personen. Davon kommt nur ein Teil für Erwerbsarbeit infrage. Dazu gehören die arbeitslos gemeldeten Sozialhilfeempfänger (Ende 1996 knapp 580000 Personen, vgl. Tabelle 1). Unter den nicht erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern gibt es eine Gruppe mit „sonstigen Gründen" (also nicht Gründen wie Aus- und Fortbildung, häusliche Bindung, Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit, Altersgründe), Ende 1996 waren es gut 470000 Personen. Unter ihnen mag ebenfalls ein Teil vermutet werden, der dem Beschäftigungspotential zuzurechnen wäre (*Klös*, 1997, S. 50). Ohne sich auf eine

---

[1] Die sehr gegensätzlichen Standpunkte in der Reform der Sozialhilfe schildert *Hauser* (1996, S. 14ff., 145). Die einen kritisieren, die Sozialhilfe erfülle wegen zu niedriger Leistungen ihre Funktion als soziale Grundsicherung nicht mehr richtig und lasse verdeckte Armut bestehen; die anderen halten die Sozialhilfe für zu großzügig bemessen und machen sie mitverantwortlich für negative Arbeitsanreize.

[2] Unter dieser Überschrift berichtete die FAZ (30.7.98) über entsprechende Forderungen des baden-württembergischen Wirtschaftsministers Walter Döring. Und bei *Eekhoff* (1996) lesen wir im Kapitel Sozialhilfe (S. 167), „daß die soziale Absicherung durch die Allgemeinheit durch eigene Leistungen zugunsten der Allgemeinheit so weit wie möglich mitgetragen werden muß". Anzumerken ist, daß die Gegenleistung nicht nur Erwerbsarbeit sein muß, sondern auch andere von der Gesellschaft als solche anerkannte „Leistungen für die Allgemeinheit" umfassen kann.

[3] So lautet eine von *Rürups* (1998, S. 8) programmatischen Thesen zur wohlfahrtsstaatlichen Politik in der globalisierten Informationsgesellschaft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gesamtzahl festzulegen, kann man doch feststellen, daß sich das Beschäftigungspotential unter den Sozialhilfeempfängern auf mehrere hunderttausend Personen summieren sollte, eine beachtliche Größenordnung. Es könnte im Zeitablauf steigen, jedenfalls nimmt die Anzahl der Sozialhilfeempfänger zu, von Ende 1991 bis Ende 1997 um mehr als ein Drittel, nämlich rund 800000 Personen.

Tabelle 1

Empfänger/-innen von Sozialhilfe 1996

		Anzahl
Erwerbsfähige (Altersgruppe von 15 bis unter 65 Jahren)		1641019
erwerbstätig		121112
arbeitslos gemeldet mit einer bisherigen Dauer der Arbeitslosigkeit ...	bis unter 12 Monate	241915
	von 12 Monaten und mehr und unbekannt	336615
aus anderen Gründen nicht erwerbstätig	Aus- und Fortbildung, häusliche Bindung, Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit, Altersgründe	469708
	sonstige Gründe	471669
im Alter bis unter 15 Jahren und von 65 Jahren und mehr		1047786
Insgesamt		2688805

Deutschland
Berichtsstand: 31.12.1996
Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen

Quelle: Statistisches Bundesamt

In diesem Beitrag geht es um eine auf Beschäftigungseffekte gerichtete Reform der Sozialhilfe. Das Ziel ist, arbeitslose Sozialhilfeempfänger verstärkt in Erwerbsarbeit zu bringen, um so die fiskalischen und volkswirtschaftlichen Kosten der Sozialhilfe zu verringern. Dafür sind Korrekturen in der Ausgestaltung der Sozialhilfe erforderlich. Zugleich muß sichergestellt werden, daß Mindestlohnregelungen die Reform nicht um ihre Wirkung bringen. In Abschnitt B werden die analytischen Zusammenhänge zwischen Sozialhilfe, Mindestlöhnen und Arbeitsanreiz skizziert. Zudem wird gezeigt, welche Ansätze für eine beschäftigungsorientierte Reform diskutiert werden. In Abschnitt C wird eine wirtschaftspolitische Bewertung vorgenommen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Sozialhilfe und Arbeitsmarkt: ein gespanntes Verhältnis

I. Sozialhilfe, Mindestlöhne, Arbeitsanreiz

Um Sozialhilfeempfänger verstärkt in Erwerbsarbeit zu bringen, kann man dort ansetzen, wo bisher die Hemmnisse für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit vermutet werden. Ein Hemmnis sind hohe Anrechnungssätze. Erwerbseinkommen wird grundsätzlich auf die Sozialhilfe angerechnet. Wird aber die Sozialhilfeleistung entsprechend gekürzt, wenn der Sozialhilfeempfänger ein Erwerbseinkommen erzielt, so lohnt sich für ihn eine Erwerbstätigkeit finanziell nicht. Der Reformansatz hier muß also lauten: „Arbeit muß sich lohnen". Damit ein Arbeitsanreiz entsteht oder verstärkt wird, muß die Anrechnung des Einkommens auf die Sozialhilfe verringert werden.

Ein Hemmnis für Arbeit kann auch das Niveau der Sozialhilfeleistung sein. Liegt das Sozialhilfeniveau über dem Marktlohn, den der Sozialhilfeempfänger erzielen könnte, wird er es vorziehen, freiwillig arbeitslos zu bleiben. Die Spreizung der Lohnstruktur nach unten wird gehemmt, weil das Sozialhilfeniveau faktisch, wenn auch nicht rechtlich einen impliziten Mindestlohn definiert[4]. Eine Absenkung des Sozialhilfeniveaus schafft oder erhöht einen Arbeitsanreiz.

Mit Hilfe von Abbildung 1 sollen diese Zusammenhänge etwas genauer betrachtet werden. Dabei ist zunächst Vollanrechnung unterstellt: Erwerbseinkommen eines Sozialhilfeempfängers wird voll auf die Sozialhilfe angerechnet. Zur Vereinfachung wird im folgenden angenommen, daß der Sozialhilfeempfänger die Arbeitszeit nicht frei wählen kann, sondern nur die Optionen Nullerwerbsarbeit und Vollzeiterwerbstätigkeit hat. Die Erhöhung des Einkommens E entlang der Abszisse in Abbildung 1 impliziert dann eine Zunahme des Stundenlohnes w (was durch die Schreibweise $E(w)$ ausgedrückt werden soll), nicht der Arbeitszeit.

Der Sozialhilfeempfänger hat einen Sozialhilfebedarf R, der das sozioökonomische „Existenzminimum" gewährleisten soll[5]. Der ausgezahlte Sozialhilfebetrag ist der Sozialhilfebedarf R abzüglich des angerechneten Einkommens aus Erwerbstätigkeit. Ist E das Erwerbseinkommen und a der Anrechnungssatz, macht die Kürzung $a \cdot E$ aus. Bei Vollanrechnung

[4] Vgl. *Siebert* (1994, S. 148f.). Die Aussage gilt bei gegebener Arbeitszeit. Bei variabler Arbeitszeit wäre zu berücksichtigen, daß der Mindestlohn im allgemeinen als Stundenlohn fixiert ist, die Sozialhilfe dagegen als Monatsbetrag.

[5] Der Sozialhilfebedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt umfaßt den Regelsatz plus Kaltmiete plus Heizkosten plus einmalige Leistungen plus (bei Alleinerziehenden) einen Mehrbedarf. Die Komponenten des Sozialhilfebedarfs variieren mit dem Haushaltstyp (vgl. unten).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

($a = 1$), kann der Sozialhilfeempfänger sein *verfügbares* Einkommen *VE* also durch Erwerbsarbeit nicht erhöhen. Das verfügbare Einkommen setzt sich zusammen aus dem ausgezahlten Sozialhilfebetrag plus dem Erwerbseinkommen *E* (netto, d.h. nach Abzug von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen)[6]. In Abbildung 1 liegt das verfügbare Einkommen auf der Strecke *RAB*, und es ist im Bereich *RA* unabhängig vom Erwerbseinkommen *E*. Somit besteht in diesem Bereich kein monetärer Arbeitsanreiz. Der Sozialhilfeempfänger ist freiwillig arbeitslos.

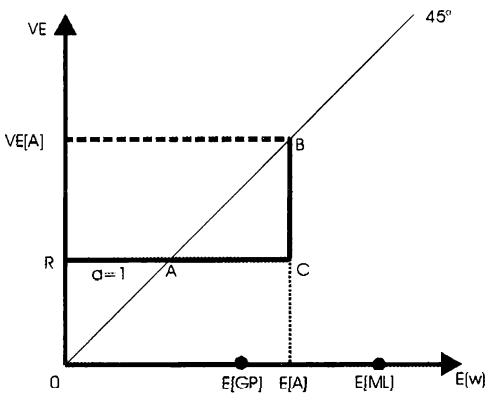


Abbildung 1: Sozialhilfe bei Vollanrechnung

Der Schwellenwert des Erwerbseinkommens, bei dem der Sozialhilfeempfänger auf den Bezug von Sozialhilfe verzichtet und stattdessen in Erwerbstätigkeit überwechselt (in Abbildung 1 mit $E[A]$ gekennzeichnet), muß nicht bei R liegen. Im allgemeinen wird der Schwellenwert um einen nicht nur marginalen Betrag über dem Sozialhilfebedarf *R* liegen. Dies ist der Fall, wenn bei dem Sozialhilfeempfänger eine Freizeitpräferenz unterstellt werden kann, so daß es einer Prämie bedarf, um den Übergang von Arbeitslosigkeit in Arbeit attraktiv zu machen[7]. In Abbildung 1 bezeichnet

[6] Formal bestehen folgende Zusammenhänge:
$VE = \max[E, R + (1 - a) \cdot E] = \max[E, R + F]$, wobei *F* den Freibetrag, also das nicht auf die Sozialhilfe angerechnete Einkommen angibt.

[7] Der Grundgedanke entspringt dem Einkommen-Freizeit-Modell. Die Budgetgerade ist *AB*, ihre Steigung wird durch den Stundenlohnsatz bestimmt. Das Optimum *C* impliziert ein Einkommen unterhalb des Existenzminimums *R*. Daher erhält das Individuum den Sozialhilfebetrag *R*, welcher ein Optimum in *D* bei einem Arbeitsvolumen von Null impliziert. Nun könnte das Individuum zusätzlich zu *R* ein Erwerbseinkommen erzielen. Seine Budgetgerade ist dann *DE*, deren Anstieg vom Stundenlohnsatz abhängt. In der Abbildung ist *DE* so gewählt, daß die Indifferenzkurve in *D* tangiert wird. Bei einem *DE* entsprechenden oder einem niedrigeren

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

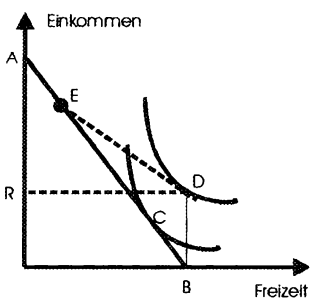
VE[*A*] die individuelle Anspruchsgrenze des Sozialhilfeempfängers[8]. Die vertikale Differenz zwischen der Anspruchsgrenze *VE*[*A*] und dem Sozialhilfebedarf *R* stellt die Prämie für den Verzicht auf Arbeit dar. Die Anspruchsgrenze *VE*[*A*] läßt sich bei einem Markteinkommen *E*[*A*] realisieren. Im Bereich *AC* von Abbildung 1 besteht also die Möglichkeit, ein höheres verfügbares Einkommen als den Sozialhilfebedarf *R* zu realisieren, jedoch wird diese Möglichkeit nicht genutzt.

Das Beschäftigungshemmnis der Vollanrechnung besteht darin, daß zum einen bei einem Lohn unterhalb *E*[*A*] kein monetärer Arbeitsanreiz für den Sozialhilfeempfänger gegeben ist („Arbeitslosigkeitsfalle"); zum anderen wird eine Ausweitung des Niedriglohnsektors via Lohnspreizung unter *E*[*A*] verhindert („Sozialstaatsfalle"), weil *E*[*A*] einen impliziten Mindestlohn darstellt.

Die hier geschilderten Zusammenhänge betreffen ausschließlich das Niedriglohnsegment der Wirtschaft. Könnte der Sozialhilfeempfänger ein Erwerbseinkommen E erzielen, das oberhalb seines Sozialhilfebedarfs (genauer: oberhalb seines Einkommensanspruchs *E*[*A*]) liegt, würde er in Erwerbstätigkeit übergewechselt sein. Arbeitslosigkeit von Sozialhilfeempfängern ist in diesem Zusammenhang also nur erklärbar, wenn das Wert-

---

Lohnsatz bleibt das Individuum im Punkt *D*. Erst wenn der Lohn über den *DE* entsprechenden Wert steigt (die Budgetgerade verläuft dann von *D* aus steiler als *DE*), wird das Individuum Arbeit anbieten. Der Lohn muß also einen Schwellenwert (durch *DE* repräsentiert) übersteigen, damit der Sozialhilfeempfänger einen Arbeitsanreiz hat.



Was würde das Individuum ohne Sozialhilfe tun? Wir wollen annehmen, daß das Individuum dann den Punkt C realisieren würde, der ihn zwar unter das sozio-ökonomische, nicht aber unter das physische Existenzminimum bringen würde. Die Unterscheidung ist insofern berechtigt, als die deutsche Sozialhilfe mit dem Transferbetrag *R* in der Tat auf ein verfügbares Einkommen oberhalb des physischen Existenzminimums zielt (vgl. Bericht der Bundesregierung, 1994, S. 5).

[8] Vgl. zu diesem Typ der grafischen Aufbereitung etwa *Spermann* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

grenzprodukt des Sozialhilfeempfängers so niedrig ist, daß der dem entsprechende Lohn $E[GP]$ unter dem Einkommensanspruch des Sozialhilfeempfängers liegt. Der Sozialhilfeempfänger ist in Bezug auf seine Qualifikation und Leistungskraft so niedrig einzuschätzen, daß er am Markt keinen Lohn oberhalb $E[A]$ erzielen kann. Damit ist zugleich klargestellt, daß es in dem vorliegenden Zusammenhang nur um das Arbeitsmarktsegment für „gering Qualifizierte" oder „einfache Arbeit" geht.

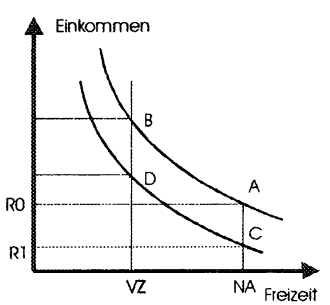
Für eine beschäftigungsorientierte Reform der Sozialhilfe gibt es zwei grundlegende Ansätze[9]. Erstens kann die Sozialhilfeleistung unter den Sozialhilfebedarf R gesenkt werden. Der Sozialhilfeempfänger würde, so der Kalkül, mit der Absenkung der Sozialhilfeleistung auch seine Anspruchsgrenze $VE[A]$ reduzieren[10]. Der geforderte Marktlohn $E[A]$ sinkt (in Abbildung 1 bewegt sich Punkt B nach links unten). Sobald der geforderte Marktlohn der Grenzproduktivität $E[GP]$ entspricht (oder sie unterschreitet), kommt es zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch den Sozialhilfeempfänger. Bei dieser Strategie wird der Sozialhilfeempfänger nicht unter das Existenzminimum geraten, sofern seine Grenzproduktivität $E[GP]$ noch oberhalb des Existenzminimums liegt. Ist die Grenzproduktivität kleiner als der Sozialhilfebedarf ($E[GP] < R$), ist dieser Weg nicht gangbar, wenn das Existenzminimum gewahrt bleiben soll.

Der zweite Weg besteht in einer nur teilweisen (oder gar keinen) Anrechnung des Erwerbseinkommens auf die Sozialhilfe. Dem Sozialhilfebezieher

---

[9] Dabei wird die Grenzproduktivität des Sozialhilfeempfängers $E[GP]$ als gegeben unterstellt. Gelänge es hingegen, $E[GP]$ anzuheben (etwa durch Bildungsmaßnahmen), ließe sich auch auf diesem Weg mehr Beschäftigung erzeugen.

[10] Die Logik dieser Annahme entspringt einem Einkommen-Freizeit-Modell. Der Sozialhilfeempfänger habe die Alternativen Nullarbeit (NA) oder Vollzeitarbeit (VZ). Die Indifferenzkurven spiegeln die Präferenzen hinsichtlich Einkommen und Freizeit. Bei einem Sozialhilfebedarf $R0$ wählt er den Punkt A; eine Arbeit nimmt er auf, wenn sein verfügbares Einkommen über das Niveau B steigt. B ist die Anspruchsgrenze. Wird der Sozialhilfebedarf auf $R1$ gesenkt, nimmt auch die Anspruchsgrenze ab, und zwar auf das Niveau D.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird also ein Freibetrag eingeräumt, das ist der Teil des Erwerbseinkommens, der nicht auf die Sozialhilfe angerechnet wird. In diesem Fall kann der Sozialhilfeempfänger durch Erwerbsarbeit sein verfügbares Einkommen um den Freibetrag über den Sozialhilfebedarf hinaus erhöhen. Bei gegebener Anspruchsgrenze $VE[A]$ kann der Marktlohn sinken, der diesen Anspruch erfüllt. Erreicht der Lohn die Grenzproduktivität des Sozialhilfeempfängers, so kommt es zu einer Erwerbstätigkeit. Das Teilanrechnungsmodell soll mit Abbildung 2 erläutert werden.

Wird eine Teilanrechnung des Erwerbseinkommens vorgenommen ($a < 1$), so steigt das verfügbare Einkommen VE mit steigendem Erwerbseinkommen E an (entlang der Strecke durch REF). Das verfügbare Einkommen ist gleich dem Sozialhilfebedarf R plus dem nach Anrechnung verbleibenden Freibetrag aus Erwerbseinkommen ($(1 - a)E$). Liegt die Anspruchsgrenze $VE[A]$ oberhalb des Sozialhilfebedarfs R, wird das im Bereich RE mögliche verfügbare Einkommen nicht realisiert. Der faktische Verlauf des verfügbaren Einkommens folgt unter Berücksichtigung des Einkommensanspruchs der Strecke $RDEF$.

Das Einkommen, bei dem die Anspruchsgrenze $VE[A]$ realisiert wird, sinkt von $E[A]$ auf $E[\min]$. Beschäftigung kann bei einem niedrigeren Lohn als bisher realisiert werden. Dies geschieht jedoch nur, wenn der Lohn $E[\min]$ an oder unter die Grenzproduktivität des Sozialhilfeempfängers $E[GP]$ sinkt.

Die Teilanrechnung wird erst beschäftigungswirksam, wenn der Anrechnungssatz einen bestimmten Grenzwert unterschreitet. Würde in Abbildung 2 die Kurve des verfügbaren Einkommens die Punkte R und B verbinden, so ergäbe sich kein Beschäftigungseffekt. Denn im Punkt B wäre $E[\min] = E[A]$, es ergäbe sich im Vergleich zur Vollanrechnung kein erhöhter Beschäftigungsanreiz.

Nunmehr werden gesetzliche oder tarifliche Mindestlöhne $E[ML]$ betrachtet. Beide Reformansätze, die Absenkung der Sozialhilfeleistung wie der Teilanrechnung, können beschäftigungsfördernde Effekte nur erzeugen, wenn gesetzliche oder tarifliche Mindestlöhne einer Absenkung des Marktlohnes nicht im Wege stehen. Anderenfalls kommt es zu unfreiwilliger Arbeitslosigkeit. Das ist dann der Fall, wenn (vgl. Abbildung 1) der dem Wertgrenzprodukt entsprechende Marktlohn des Sozialhilfeempfängers $E[GP]$ über seinem Einkommensanspruch $E[A]$ bzw. $E[\min]$ liegt (er also Arbeit anbietet), die Arbeit jedoch nicht realisiert werden kann, weil der Marktlohn unter dem gesetzlichen oder tariflichen Mindestlohn liegt $E[\min]$. Vorausgesetzt ist hierbei, daß der Mindestlohn bindet, also für alle Bereiche des Arbeitsmarktes verbindlich ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

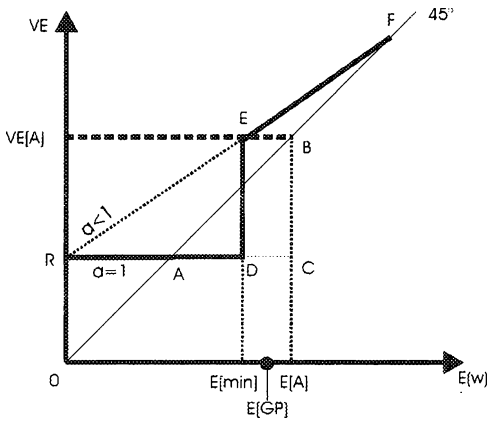


Abbildung 2: Sozialhilfe bei Teilanrechnung

II. Ansätze zur Reform der Sozialhilfe

Was soeben in seiner theoretischen Grundstruktur erörtert wurde, soll nun konkret für die Sozialhilfe dargestellt werden. Für eine Reform der Sozialhilfe gibt es verschiedene Ansätze, die zumeist unter der Überschrift „Grundsicherung" diskutiert werden (aber nicht nur auf die Beschäftigungseffekte hin konzipiert sind) (vgl. *Hauser* (1996), *Rosenfeld* (1997 II), *Becker* (1998)). Einige Reformvorschläge streben einen Ersatz der Sozialhilfe an (bedarfsorientierte Grundsicherung, Bürgergeld bzw. Negative Einkommensteuer, unbedingtes Grundeinkommen). Andere Ansätze reformieren die ansonsten beizubehaltende Sozialhilfe. Diese Ansätze stehen hier zur Diskussion. Es folgt ein knapper Überblick über die gegenwärtigen Anrechnungsregeln der Sozialhilfe („Status quo"), sodann werden Reformansätze des Bundesministers für Gesundheit (BMG-Vorschlag) und das Kombilohnmodell der BDA skizziert.

1. Sozialhilferegelungen (Status quo)

Der Bezieher von Sozialhilfe ist verpflichtet, seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts einzusetzen (§ 18 (1) BSGH). Doch bleibt es nicht bei der Verpflichtung; der Staat gibt Anreize zur Arbeitsaufnahme:

– Dem Sozialhilfeempfänger *kann* bis zur Dauer von sechs Monaten ein (degressiver) Zuschuß bis zur Höhe des monatlichen Sozialhilfebedarfes gewährt werden, wenn er eine Tätigkeit am allgemeinen Arbeitsmarkt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aufnimmt (§ 18 (5) BSHG). Der Lohn wird auf diesen Zuschuß nicht angerechnet.

- Soweit es im Einzelfall geboten ist, *kann* auch durch Zuschüsse an den Arbeitgeber darauf hingewirkt werden, daß der Sozialhilfeempfänger Arbeit findet (§ 18 (4) BSHG).

Neben diesen „*Kann*-Bestimmungen" gibt es einen Rechtsanspruch des Sozialhilfeempfängers auf Freibeträge bei einem Zuverdienst (§ 76 BSHG). Der Anreiz für eine Erwerbstätigkeit kann durch den marginalen Anrechnungssatz gemessen werden. Tabelle 2 gibt die marginalen Anrechnungssätze und die Einkommensbereiche, in denen sie gelten, an. Zur Vergleichbarkeit mit den Reformvorschlägen werden die Werte für den Haushaltstyp „Ehepaar mit 2 Kindern" aufgeführt (Angaben pro Monat).

Tabelle 2

Vergleich der marginalen Anrechnungssätze und Einkommensbereiche

Marginaler Anrechnungssatz von ... Prozent	Sozialhilfe Status quo	BMG-Vorschlag	BDA Kombilohn
	Einkommensbereich		
„Nullanrechnungsbereich": 0 Prozent	0 - 135 DM	0 - 138 DM	0 - 250 DM
„Teilanrechnungsbereich": 0 < Anrechnungssatz < 100 (in Klammern: marginaler Anrechnungssatz)	135 - 1033 DM (85 Prozent)	138 - 2669 DM (90 Prozent)	250 - 3673 DM (70/80/90 Prozent)
„Vollanrechnungsbereich": 100 Prozent	1033 - 3151 DM	2669 - 3353 DM	–

Gebietsstand: Früheres Bundesgebiet, Stand: 1.7.1998
Haushaltstyp: Ehepaar mit 2 Kindern
Regelsatz eines Haushaltsvorstands: 539 DM
Regelsatz des Haushalts: 1668 DM
Sozialhilfeanspruch des Haushaltstyps vor Anrechnung eines Zuverdienstes: 2881 DM
Sozialversicherungspflichtgrenze: 620 DM
Geldbeträge auf volle DM gerundet

Hervorzuheben ist, daß bei niedrigem Einkommen (bis 1033 DM) keine oder nur eine Teilanrechnung vorgenommen wird, während bei höheren Einkommen eine Vollanrechnung stattfindet[11]. Die Anrechnungssätze sind hier durchweg auf das *Netto*-Erwerbseinkommen bezogen, welches um

[11] Im Anhang findet man Formeln für die Berechnung des Freibetrags.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

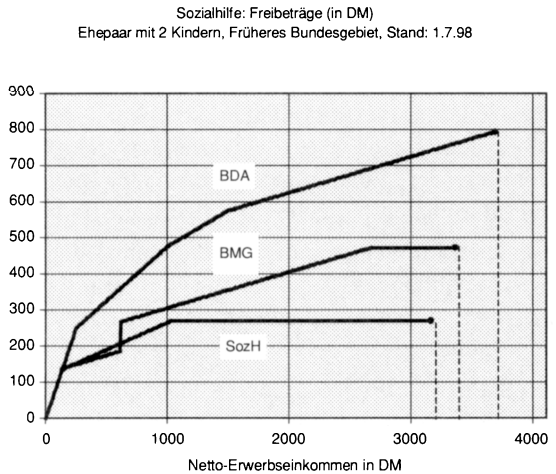


Abbildung 3: Freibeträge in Sozialhilfe (Status quo), BMG-Vorschlag und BDA-Kombilohn

Lohnsteuer unter Berücksichtigung der Werbungskosten plus Sozialversicherungsbeiträge unter dem *Brutto*-Erwerbseinkommen liegt[12, 13].

Der Zusammenhang zwischen der Höhe des Erwerbseinkommens und dem nach Anrechnung verbleibenden Freibetrag ist in Abbildung 3 dargestellt (Kurve SozH).

Der Vollanrechnungsbereich wird nach oben durch die Transfergrenze (3 151 DM) begrenzt. Die Transfergrenze ist das Einkommen, bei dem der Sozialhilfeanspruch endet. Die Transfergrenze hängt vom Haushaltstyp ab, da der Sozialhilfebedarf nach dem Haushaltstyp differenziert ist. Die Einkommensgrenzen (bis auf die Transfergrenze) sind im Status quo unabhängig von der Haushaltsgröße und auch unabhängig davon, ob das Erwerbseinkommen in einer geringfügigen oder in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung erzielt wird. In Abbildung 2 ist die Transfergrenze durch den Punkt *F* gekennzeichnet; die Sozialhilfeauszahlung ist die vertikale Differenz zwischen der Strecke *RF* und der 45°-Linie[14]. Die Teilanrechnung hat die Eigenschaft, die Transfergrenze hinauszuschieben.

---

[12] Die *gesamte* marginale Belastung des *Brutto*einkommens (Bruttolohn einschließlich der gesamten Sozialversicherungsbeiträge) eines Sozialhilfeempfängers ergibt sich aus Lohnsteuer, Sozialversicherungsabgaben und Anrechnung des Einkommens auf die Sozialhilfe.

[13] Anmerkung des Herausgebers: Das hier genannte Netto-Erwerbseinkommen umfaßt bei einer Familie mit zwei Kindern auch das Kindergeld in Höhe von DM 440,– (Stand 1998), das in die Anrechnung mit einbezogen wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. *Der Vorschlag des Bundesministeriums für Gesundheit*

Der Vorschlag des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG)[15] zielte weniger auf eine Änderung der marginalen Anrechnungssätze (die in einem Bereich gegenüber dem Status quo sogar erhöht werden) als vielmehr auf eine Neubestimmung der Einkommensgrenzen für die Anwendung der unterschiedlichen marginalen Anrechnungssätze (vgl. Formeln im Anhang).

- Der Freibetrag, der im Status quo von der Haushaltsgröße des Sozialhilfeempfängers unabhängig ist, soll mit der Haushaltsgröße steigen. Dadurch wird für Familien mit Kindern der Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung erhöht.
- Während die Status-quo-Regelung nicht danach unterscheidet, ob das Erwerbseinkommen aus geringfügiger oder aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung stammt, soll nun der Freibetrag bei Einkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung höher sein als bei einer geringfügigen Beschäftigung. Damit wird die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung begünstigt.

Für den hier gewählten Vergleichsfall eines Ehepaars mit zwei Kindern können die Werte wieder Tabelle 2 entnommen werden; gegenüber dem Status quo ist die Anhebung des Bereichs unter der Vollanrechnung festzuhalten. In diesem Bereich ist der marginale Anrechnungssatz mit 90 Prozent allerdings höher als im Status quo (85 Prozent). Die Transfergrenze liegt über dem Status quo.

Im Vergleich zum Status quo werden durch den BMG-Vorschlag die Freibeträge erhöht und zugleich der Subventionsbereich durch Anhebung der Transfergrenze ausgeweitet (vgl. Abbildung 3, Kurve BMG). Hervorzuheben ist die sprunghafte Erhöhung des Freibetrags beim Übergang von der geringfügigen zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung; unterhalb der Sozialversicherungspflichtgrenze kommt es sogar zu einer Verringerung des Freibetrags gegenüber dem Status quo.

Die BMG-Vorschlag ist so aufgebaut, daß der maximal erreichbare Freibetrag von der Haushaltsgröße abhängt, und er ist bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung höher als bei geringfügiger Beschäftigung (hier findet sogar eine Verringerung gegenüber dem Status quo statt). Dies kann der Tabelle 3 entnommen werden.

Eine Änderung des Sozialhilfebedarfs, also der Regelsätze der Sozialhilfe, sah der BMG-Vorschlag nicht vor. Insoweit stand bei diesem Reformvorschlag die Neugestaltung der Teilanrechnung im Vordergrund.

---

[14] Die Transfergrenze $E[TG]$ ergibt sich wie folgt: $E[TG] = (1/a) \cdot R$.

[15] *BMG* (1997). Der Bundesrat hat am 19.6.1998 einer entsprechenden Verordnung die Zustimmung versagt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Maximale Freibeträge im BMG-Vorschlag (Westdeutschland, Durchschnittswerte)

Haushaltsstatus	Anzahl der Kinder	Maximaler Freibetrag, DM	
		Geringfügige Beschäftigung (620 DM)	sozialversicherungspflichtige Beschäftigung
Alleinlebende/ -erziehende	0	143	296
	1	164	367
	2	186	440
Ehepaar	0	143	375
	1	164	434
	2	186	472
	3	208	489
zum Vergleich: Status quo	–	270	

3. Der Kombilohnvorschlag der Bundesvereinigung der Arbeitgeber

Die Idee eines Kombilohnes ist insbesondere von der Bundesvereinigung der Arbeitgeber (BDA) propagiert worden (*BDA*, 1997; *Gunkel* u. a., 1997). Auch hier geht es vor allem um eine Neugestaltung der Teilanrechnung, und zwar durch Änderung der marginalen Anrechnungssätze sowie der Einkommensgrenzen. Der Vorschlag enthält zwei wesentliche Elemente (für mehr Details vgl. Anhang).

- Der Freibetrag soll von der Familiengröße abhängen. Durch die haushaltsspezifische Staffelung sollen „auch Sozialhilfeempfänger in größeren Haushalten einen spürbaren wirtschaftlichen Anreiz haben, Arbeit aufzunehmen" (*BDA*, 1997, S. 2).
- Für Einkommen oberhalb dieses Freibetrags wird eine progressiv gestaltete Teilanrechnung auf die Sozialhilfe vorgeschlagen. „Diese Staffelung der Anrechnungssätze hat besonders im unteren Einkommensbereich einen positiven Anreizeffekt" (*BDA*, 1997, S. 3).

Für den Vergleichsfall eines Ehepaars mit zwei Kindern sind die Daten wieder Tabelle 2 zu entnehmen. Es gibt keinen Bereich mit Vollanrechnung, sondern die Teilanrechnung wird bis zur Transfergrenze fortgeführt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die marginalen Anrechnungssätze sind im Bereich der Teilanrechnung progressiv steigend. Die Transfergrenze liegt mit 3673 DM deutlich über dem Status quo (3151 DM), d.h. der Bereich der durch Sozialhilfeleistungen begünstigten Einkommen wird ausgeweitet. Abbildung 3 (Kurve BDA) zeigt, daß die Freibeträge nach dem Kombilohnvorschlag noch großzügiger als im Status quo und im BMG-Modell ausgestaltet sind.

Anders als der BMG-Vorschlag greift der Kombilohnvorschlag der BDA auf den Sozialhilfebedarf zu. Es wird nämlich ein Einfrieren der Regelsätze der Sozialhilfe vorgeschlagen. Damit soll einerseits die Schaffung neuer Niedriglohngruppen erleichtert werden (bei denen das Lohnabstandsgebot einzuhalten wäre). Zugleich würde der Anreiz zur Arbeitsaufnahme wegen der Stagnation der Sozialhilfe eher zunehmen. Konsequent solle von der Regel (§ 25 BSHG) Gebrauch gemacht werden, daß die Regelsätze um 25 Prozent gekürzt werden, wenn der Sozialhilfeempfänger eine zumutbare Arbeit ablehne. Nicht vorgesehen ist eine unterschiedliche Behandlung von sozialversicherungspflichtiger und geringfügiger Beschäftigung.

4. Exkurs: Der Vorschlag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung

Im Sommer 1998 hat die damalige Bundesregierung Eckpunkte eines „Kombilohnes für Arbeitslosenhilfebezieher" vorgelegt (*BMA*, 1998). Zielrichtung ist die Wiedereingliederung von Arbeitslosenhilfebeziehern in reguläre Beschäftigung. Nimmt ein Bezieher von Arbeitslosenhilfe eine versicherungspflichtige Beschäftigung auf, so erhält er für einen begrenzten Zeitraum (zwei Jahre) eine Lohnaufstockung. Der Arbeitnehmer erzielt dadurch ein Nettoeinkommen von bis zu 77 % des Nettoeinkommens, das der Berechnung der Arbeitslosenhilfe zugrunde gelegen hat. Er ist somit besser gestellt als durch den alleinigen Bezug von Arbeitslosenhilfe (57 %), aber auch durch den Bezug von Arbeitslosengeld (67 %).[16]

C. Mehr Arbeitsanreize für Sozialhilfebezieher: eine kritische Analyse

Kernstück einer Reform der Sozialhilfe, die auf den Abbau beschäftigungshemmender Elemente zielt, ist die Anrechnungsregelung. Sie ist der Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen. Wird das Erwerbseinkommen eines Sozialhilfebeziehers in geringerem Umfang als im bisherigen System auf die Sozialhilfe angerechnet, verbleibt dem Sozialhilfebezieher also ein

[16] Diese Prozentsätze gelten nur bei Vorhandensein von mindestens einem unterhaltsberechtigten Kind. Andernfalls liegen sie bei 53 % bzw. 60 % (Anmerkung des Herausgebers).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

höherer Freibetrag von seinem Erwerbseinkommen, so erhöht sich für arbeitslose Sozialhilfeempfänger der Anreiz zur Erwerbsarbeit. In der folgenden Analyse soll nicht die Logik dieses Ansatzes in Frage gestellt werden; dazu gibt es keinen Grund. Die Frage ist jedoch zu stellen nach den Erfolgschancen, aber auch den Risiken und Nebenwirkungen einer solchen Reform. Hierzu werden sechs Thesen formuliert:

These 1: Eine Absenkung der Anrechnungssätze in der Sozialhilfe wird eine Ausweitung der Beschäftigung bisher arbeitsloser Sozialhilfeempfänger bewirken. Wenn das wohl auch nur in geringem Umfang zu erwarten ist, bleibt dennoch eine beschäftigungsorientierte Sozialhilfereform sinnvoll.

Das Ziel einer beschäftigungsorientierten Sozialhilfereform besteht darin, bisher arbeitslose Sozialhilfeempfänger in eine Erwerbstätigkeit zu bringen. Vom Standpunkt der Theorie ist die Absenkung des Anrechnungssatzes ein geeignetes Mittel, um Arbeitsanreize zu schaffen und somit als Element einer Sozialhilfereform zu befürworten. Gegen diese grundsätzliche Einschätzung sprechen auch nicht Einwände, denen zufolge die quantitative Wirksamkeit dieses Instruments begrenzt sein wird.

Generell mag man ja fragen, ob wirklich der Lohn das entscheidende Hemmnis für die Erwerbsarbeit eines arbeitslosen Sozialhilfeempfängers ist. Mit der Anhebung der Freibeträge zielen sowohl BMG als auch BDA ausschließlich auf die Lohnkomponente. Freilich richtet sich die Reform bei den Sozialhilfeempfängern auf Erwerbspersonen mit einem vergleichsweise niedrigen Wertgrenzprodukt und damit eher auf „Problemfälle" des Arbeitsmarktes. Deren Beschäftigungslosigkeit ist nicht einfach einer mangelnden Bereitschaft zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zuzurechnen; vielfach wird durch die anhaltende Arbeitslosigkeit ein Prozeß der Dequalifikation und der Entmutigung ausgelöst, der überwunden werden muß, um eine Reintegration in den Arbeitsmarkt überhaupt erst zu ermöglichen. Wo soziale, psychische, mentale Hindernisse entstanden sind, ist schwerlich der Einkommensanreiz das ausreichende Mittel. Er müßte vielmehr mit anderen Maßnahmen (Bildungsmaßnahmen, Beratung, Information) verbunden werden[17]. Gegebenenfalls sind institutionelle Vorkehrungen zu schaffen, insbesondere die enge Kooperation der Sozialämter mit den Arbeitsämtern[18], damit die Arbeitsvermittlung und die Leistungsgewährung in der Sozialhilfe eng und auf den Einzelfall abgestimmt werden kann. Daß aber

[17] Vgl. *Hackenberg* und *Wagner* (1997), Rosenfeld (1997) sieht zwar in der Lohnsubvention den Kernansatz, will dies aber mit komplementären Maßnahmen (Senkung der Transfersätze, berufliche Qualifizierung, Intensivierung der Arbeitsvermittlung verbunden mit mehr Zwang (Pflichtarbeit)) verknüpft sehen.

[18] Zum Zusammenwirken von Sozialamt und Arbeitsverwaltung vgl. *Hackenberg* und *Wagner* (1997).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch anderes als monetäre Anreize notwendig ist, macht diese nicht überflüssig.

Die Reformvorschläge zur Sozialhilfe gehen durchweg davon aus, daß der Sozialhilfeempfänger freiwillig arbeitslos ist[19]. Dann ist Beschäftigung ein Arbeitsangebotsproblem, kein Problem der Arbeitsnachfrage, und der monetäre Anreiz greift mit dem Arbeitsangebot an der richtigen Stelle. Die Arbeitsgrundlage der Sozialhilfereform wird nicht verlassen, wenn die Frage gestellt wird, ob die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen so ohne weiteres unterstellt werden kann.

So sind Friktionen zu berücksichtigen. Die potentielle Nachfrage nach einfacher Arbeit ist nicht homogen. Vielmehr kommt es zu einer Differenzierung nach geforderten Qualifikationen, zu einer räumlichen Differenzierung, auch zu einer Differenzierung in den angeforderten Arbeitsrhythmen und Arbeitszeiten. Da die Struktur des Arbeitsangebots nicht mit diesem Anforderungsprofil deckungsgleich ist, sind der Ausweitung des Niedriglohnsektors hier Grenzen gesetzt.

Auch werden Unternehmen auf die Lohnsenkung bei einfacher Arbeit hin nicht nur neue Arbeitsplätze bereitstellen. Wenn Unternehmen ihren Bedarf an einfacher Arbeit bisher zu überhöhten Löhnen abgedeckt haben, diese aber durch Quersubventionierung teilfinanzierten, bleibt der Effekt aus. Quersubventionierung bedeutet hier, daß auf höher qualifizierten Arbeitsplätzen niedriger entlohnt wird, als dem Wertgrenzprodukt entspricht, zugleich aber auf gering qualifizierten Arbeitsplätzen höhere Löhne gezahlt werden, als dem Wertgrenzprodukt entspricht (vorausgesetzt wird hierbei, daß die gegenüber dem Grenzprodukt niedrigeren Löhne für qualifizierte Arbeit nicht durch den Wettbewerb am Markt für qualifizierte Arbeit unterbunden werden). Wo Lohnsenkungen für einfache Arbeit eine Verringerung der Quersubventionierung bewirken, entstehen keine zusätzlichen einfachen Arbeitsplätze.

Gestritten wird schließlich auch um die Frage, ob es in Deutschland überhaupt ein großes Potential an unerschlossener „einfacher Arbeit" gebe. In der optimistischen Variante beziffert das Institut der Deutschen Wirtschaft

[19] Wie aus unfreiwilliger Arbeitslosigkeit freiwillige werden kann, beschreibt *Eekhoff* (1996), S. 107: „Das Problem entsteht umgekehrt durch unfreiwillige Arbeitslosigkeit. Je länger sie dauert, um so mehr arrangiert der Arbeitslose sich mit dieser Situation, um so schwieriger wird es, sich wieder auf ein Beschäftigungsverhältnis einzustellen. Am ehesten werden Arbeitslose mit dieser Situation fertig, die zu Hause, in der Schattenwirtschaft, im ehrenamtlichen Bereich eine Betätigung finden. Wenn dann wieder ein Arbeitsplatz angeboten wird, der finanziell nicht besonders attraktiv ist und mit Nachteilen oder Ungewißheiten – z. B. lange Anfahrt, unbekannte oder ungewohnte Arbeit – verbunden ist, kann es vorteilhaft erscheinen, das mühsam aufgebaute Beziehungsnetz beizubehalten und auf ein Beschäftigungsverhältnis zu verzichten".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(IW) die „Dienstleistungslücke" auf 4,6 bis 9,5 Millionen Arbeitsplätze, und diese potentiellen Arbeitsplätze könnten zum größten Teil Geringqualifizierten zur Verfügung gestellt werden (*Klös*, 1997). Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) meint hingegen: „Keine Dienstleistungslücke in Deutschland"[20]. Die Schwierigkeit ist die Definition von „Dienstleistung". Zählt man dazu nur die Arbeitsplätze, die im statistisch so genannten Dienstleistungssektor bestehen (können), gibt es weniger Dienstleistungsarbeitsplätze, als wenn alle Arbeitsplätze erfaßt werden, auf denen Dienstleistungen erbracht werden (und das kann auch im Industriesektor sein).

Nicht zu übersehen ist auch das: es gibt einfache Arbeit bereits in Hülle und Fülle, gerade auch bei Dienstleistungen, nur nicht organisiert als Erwerbsarbeit. Nachbarschaftshilfe und Freizeitarbeit gehören dazu. Hier werden sich Erwerbspotentiale auch zu niedrigeren Löhnen nur begrenzt etablieren lassen. Ein weiteres Hemmnis ist der voll durchorganisierte Bereich der ehrenamtlichen Tätigkeiten. Freie Träger, Wohlfahrtsverbände, Kirchen erbringen in hohem Maße Leistungen unter Rückgriff auf ehrenamtliche Mitarbeiter, denen allenfalls ein geringes Entgelt gezahlt wird. Unter ethischen Aspekten kann diese Tätigkeit nur positiv gewürdigt werden. Aber es ist dennoch nicht zu übersehen, daß damit die Entstehung von bezahlter Arbeit in diesen Segmenten erschwert wird. Gäbe es nicht so viele junge Menschen, die sich beispielsweise als Sanitäter zu unbezahlter Arbeit bereit finden, müßten die Organisationen Sanitäter zu Marktlöhnen einstellen. Damit soll nicht ausgeschlossen werden, daß mit einer Absenkung der Marktlöhne auch eine Umwandlung von ehrenamtlicher in bezahlte Tätigkeit in den Bereich des Möglichen rückt.

Wenn alle diese Argumente auch Hemmschwellen für eine Beschäftigung arbeitsloser Sozialhilfeempfänger am ersten Arbeitsmarkt aufzeigen, fragt sich, welcher Schluß daraus zu ziehen ist. Die Sozialhilfereform erfährt ihre Legitimation dadurch, daß die Arbeitslosigkeit von Sozialhilfeempfängern als freiwillig einzustufen ist, also ein Problem auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes vorliegt; die Reform soll Verhaltensänderungen anregen. Wäre die Arbeitslosigkeit unfreiwillig, läge also ein Problem auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes vor, so wäre das eine anders gelagerte wirtschaftspolitische Herausforderung, die jedenfalls nicht durch eine Reform der *Sozialhilfe* anzupacken wäre. Wenn also in diesem Beitrag auf die Sozialhilfe abgestellt wird, macht das nur Sinn vor dem Hintergrund freiwilliger Arbeitslosigkeit.

Unabhängig von diesem methodischen Raisonnement ist zu bedenken, daß aus dem Umstand, daß es *auch* nachfrageseitige Beschränkungen für

[20] *DIW* (1996). Vgl. auch *DIW* (1998), wonach sich „kein Rückstand beim Anteil ‚einfacher Dienste' nachweisen" läßt (im Vergleich zu den USA).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern geben kann, nicht geschlossen werden kann, daß wirtschaftspolitische Eingriffe auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes *keinerlei* Beschäftigungseffekte erzielen könnten. Wie groß die erzielbaren Effekte sein werden, läßt sich letztlich nur empirisch feststellen. Das IWH hat die Arbeitsangebotseffekte abgeschätzt, die die Erweiterung der Freibetragsregelung in der Sozialhilfe im Sinne des BMG-Modells für das Land Sachsen-Anhalt haben könnte (vgl. *Trabert* u. a., 1998). Den Berechnungen zufolge würden dadurch nur rund $2\,^1/_2$ Prozent der Sozialhilfeempfänger (540 Personen) eine Erwerbstätigkeit aufnehmen wollen.

Solche Abschätzungen zeigen, daß von einer Sozialhilfereform sicherlich keine Beschäftigungswunder erwartet werden dürfen[21]. Mehr Beschäftigungsanreize durch leistungsfreundliche Freibetragsregelungen sind deswegen nicht nutzlos; denn auch ein geringer Beschäftigungseffekt ist der Resignation vor dem Problem arbeitsloser Sozialhilfeempfänger vorzuziehen.

These 2: Die tariflichen Mindestlöhne müssen abgesenkt werden, damit die beschäftigungsfördernde Sozialhilfereform nicht ins Leere läuft.

Die Sozialhilfereform reduziert den impliziten Mindestlohn, zu dem arbeitslose Sozialhilfeempfänger bereit sind, in eine Erwerbstätigkeit überzuwechseln. Das setzt freilich voraus, daß die Marktlöhne nicht gehindert werden, auf den reduzierten impliziten Mindestlohn zu sinken. Hier kommt die Tarifpolitik ins Spiel. Die tariflichen Mindestlöhne müssen niedrig genug sein, im Idealfall nicht höher als der implizite Mindestlohn E[min]. Blieben die tariflichen Mindestlöhne hoch (oberhalb E[min]), würde die Ausweitung der Freibetragsregelungen in der Sozialhilfe unwirksam werden.

Tarifliche Mindestlöhne: Da die tariflichen Mindestlöhne nicht einheitlich sind, sondern nach Leistungsanforderungen differenziert werden, ist nicht eine Absenkung aller tariflichen Mindestlöhne geboten, sondern nur jener für *einfache* Arbeiten. Denn nur in diesem Arbeitsmarktsegment stehen Marktlöhne mit der Sozialhilfe in einem Zusammenhang. Konkret muß also das Spektrum der Lohngruppen um „Leichtlohngruppen" nach unten erweitert werden.

Gegen eine Absenkung der untersten tariflichen Mindestlöhne, also gegen die Wiedereinführung von „Leichtlohngruppen" in der Industrie, gibt es Einwände (vgl. zum folgenden *Streitschrift* (o. J. (1998), S. 128). Es

[21] Hierbei ist freilich zu bedenken, daß die empirischen Abschätzungen mit großer Unsicherheit behaftet bleiben. Wir verfügen über kein mikroökonometrisch so gut spezifiziertes Modell, daß wir von einer hohen Treffsicherheit der Aussagen ausgehen könnten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

komme nicht zu Beschäftigungsgewinnen, da die dazu notwendige Substitution von Kapital durch Arbeit angesichts des hohen Rationalisierungsdrucks einer im globalen Wettbewerb stehenden Exportindustrie weder erfolgreich, noch sinnvoll sei. Überdies würden schon die vorhandenen Niedriglohngruppen gar nicht genutzt, so daß die Unternehmen bei erweiterten Möglichkeiten zu Niedriglöhnen lediglich gut bezahlte durch verbilligte Arbeit ersetzen würden.

Diese Einwände vermögen nicht zu überzeugen. Die Erschließung von Arbeitsplätzen für gering qualifizierte Sozialhilfeempfänger muß gar keine Substitution von Kapital durch Arbeit voraussetzen, beispielsweise dann nicht, wenn es sich um zusätzliche Dienstleistungen handelt (die nicht nur im Dienstleistungssektor, sondern auch im industriellen Sektor entstehen können). Der Hinweis auf den globalen Wettbewerb der Exportwirtschaft trifft nicht, wenn es sich um Arbeitsplätze in der Produktion von local goods handelt.

Die Befürchtung, daß Leichtlohngruppen lediglich zur Lohnkürzung für bisher zu höheren Löhnen Beschäftigte führen, ist angesichts der Arbeitsmarktkonstellation wenig begründet. Ein Verdrängungseffekt zugunsten bisher Beschäftigter durch jetzt erwerbstätige Sozialhilfeempfänger kann schwerlich entstehen, weil mit der Mindestlohnsenkung Arbeitsplätze besetzt werden, die zuvor aufgrund der niedrigen Grenzproduktivität der Sozialhilfeempfänger gar nicht besetzt waren. Sofern die tariflichen Mindestlöhne bindend sind, bestehen bisher unterhalb dieses Lohnniveaus überhaupt keine Beschäftigungsverhältnisse. Die Auffächerung der tariflichen Mindestlöhne nach unten führt insoweit also nicht zu einer Lohnsenkung für bereits bestehende Beschäftigungsverhältnisse, wohl aber werden bei reduziertem Lohnniveau Möglichkeiten für neue Beschäftigungsverhältnisse eröffnet. Selbst wenn die Unternehmen versuchen wollten, bisher Beschäftigte in Leichtlohngruppen herunterzustufen, müssen die Marktreaktionen bedacht werden. Mit der Herabstufung würden die Löhne unter die Grenzproduktivität der bisher auf den Arbeitsplätzen Beschäftigten fallen, was tendenziell einen expansiven Impuls auf die Arbeitsnachfrage mit lohnsteigender Wirkung auslösen müßte. Die Beobachtung, daß Niedriglohngruppen wenig genutzt würden, spricht ebenfalls nicht gegen eine Spreizung der Lohngruppen; im Verbund mit einer Sozialhilfereform, die den von den Sozialhilfeempfängern geforderten Mindestlohn senkt, können diese Lohngruppen besetzbar werden.

Lohnabstandsgebot: Im Rahmen der Sozialhilfe ist das Lohnabstandsgebot zu beachten (§ 22 (4) BSHG). Die Sozialhilfeleistung soll soweit unter einem vergleichbaren Markteinkommen liegen, daß ein Anreiz zum Arbeiten erhalten bleibt. Das Lohnabstandsgebot wäre bei einer Sozialhilfereform aufzuheben, und das könnte auch ohne Not geschehen. Bei einer Sozialhil-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fereform durch Absenkung der Anrechnungssätze bleiben die Regelsätze der Sozialhilfe unverändert; da jedoch zugleich der tarifliche Mindestlohn gesenkt werden muß, kommt es notwendig zu einer Verringerung des Lohnabstands, soweit man ihn an der Differenz zwischen Tariflohn und Regelsatz bemißt. Doch das führt gerade zu mehr Beschäftigung, weil Sozialhilfeempfänger mit niedriger Grenzproduktivität aufgrund der Lohnsenkung eine höhere Beschäftigungschance erhalten. Ein starres Lohnabstandsgebot würde die Sozialhilfereform aushebeln.

Unabhängig davon ist das Lohnabstandsgebot ohnehin fragwürdig. Es versucht Dinge zu verknüpfen, die nicht zusammenpassen, nämlich Bedarf und Leistung: den Sozialhilfesatz auf der einen Seite, der den existenznotwendigen Bedarf widerspiegelt, und den Marktlohn, der Arbeitsleistung widerspiegelt. Nimmt man den Marktlohn für gegeben, könnte ein vorgegebener Lohnabstand unter Umständen dazu führen, daß der Regelsatz unter dem Existenzminimum festzusetzen wäre. Damit würde aber gegen die Nebenbedingung verstoßen werden, daß die Sozialhilfe das Existenzminimum absichern soll. In diesem Lichte sind auch Forderungen obsolet, die Sozialhilfesätze dürften nicht schneller steigen als die Nettoeinkommen der Beschäftigten[22]. Wenn sich die Preise des existenzminimalen Warenkorbs überdurchschnittlich zu den Löhnen verteuern würden, so müßten die Sozialhilfesätze überdurchschnittlich steigen. Nimmt man hingegen die Regelsätze für gegeben, dann ist ein Lohnabstandsgebot unnütz. Der Marktlohn wird sich nämlich ohnehin um einen Lohnabstand über dem Regelsatz einspielen; denn zu einem Marktlohn, der um weniger als den geforderten Lohnabstand über der Sozialhilfeleistung liegt, werden Arbeitnehmer nicht zu arbeiten bereit sein, was die Löhne nach oben drückt, bis der Lohnabstand hergestellt ist[23].

Eine Problematik des Lohnabstandsgebots zeigt sich bei der differenzierten Betrachtung von Haushaltstypen[24]. Tabelle 4 vermittelt ein Bild vom

---

[22] Doch diese Forderung wird immer wieder erhoben, vgl. z.B: *Wirtschaftsrat* (1996, S. 26), *Eekhoff* (1996, S. 162), *Siebert* (1994, S. 157).

[23] Vgl. *Eekhoff* (1996), S. 107f.

[24] Einen Überblick über die Haushaltstypen (Bedarfsgemeinschaften) liefert folgende Tabelle:

Bezeichnung des Typs	Anzahl
Einzelne Haushaltsvorstände	564335
Paare ohne Kinder	109487
Paare mit Kindern	193424
Alleinerziehende mit Kindern	313361
Bedarfsgemeinschaften ohne Haushaltsvorstand und anderweitig nicht erfaßte Bedarfsgemeinschaften	197338
Insgesamt	1377945

Deutschland – Berichtsstand: 31.12.1996 - Bedarfsgemeinschaften von Empfängern/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen – *Quelle*: Statistisches Bundesamt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Verfügbares Haushaltseinkommen und Abstand zur Hilfe zum Lebensunterhalt

Haushaltsstatus	Anzahl der Kinder	Einkommen		
		Verfügbares Haushaltseinkommen[1]	Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt	
			DM	in vH[2]
Alleinlebende/ -erziehende	0	2436	1154	47,3
	1	2515	1905	75,7
	2	2797	2509	89,7
Ehepaar	0	2983	1838	61,6
	1	3217	2375	73,8
	2	3507	2872	81,9
	3	3895	3383	86,9

[1] Hilfsarbeiter im Produzierenden Gewerbe, Leistungsgruppe 3, Früheres Bundesgebiet, Stand 1.1.1998
[2] in vH des Verfügbaren Haushaltseinkommens

Quelle: Breuer/Engels (1998)

Abstand des Sozialhilfebedarfs zum verfügbaren Haushaltseinkommen unterer Lohngruppen, bemißt also grob den Lohnabstand[25]. Bei Alleinstehenden ohne Kinder liegt der Marktlohn mehr als doppelt so hoch wie der Sozialhilfeanspruch. Vom Anreizgesichtspunkt dürfte es eigentlich keine arbeitslosen Sozialhilfeempfänger diesen Typs geben. Es gibt sie aber doch in großer Zahl; der Lohnabstand besagt nicht viel für den Übergang von Arbeitslosigkeit zur Erwerbsarbeit.

Gesetzliche Mindestlöhne: In vielen Ländern, nicht aber in Deutschland, gibt es gesetzliche Mindestlöhne. Dabei sind differenzierte Regelungen anzutreffen, um zum Beispiel dem Alter, der Ausbildung oder den Fähigkeiten der Beschäftigten Rechnung zu tragen[26]. In den Vereinigten Staaten liegt der gesetzliche Mindestlohn bei 5,75 $ (seit September 1997). Als

[25] Eine praktische Schwierigkeit, die aber zu einer gewissen Willkürlichkeit in der Lohnabstandsmessung führt, besteht in der konkreten Abgrenzung des einbezogenen Marktlohnes. Hier gibt es eine Fülle von Möglichkeiten. Vgl. hierzu *Landessozialbericht* (1998, S. 276ff.).

[26] Regelungen dieser Art finden sich in Spanien, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden, Portugal, Belgien, für einzelne Sektoren auch in Irland und im Vereinigten Königreich. Außerhalb Europas wird dies auch in den USA und Kanada sowie auf regionaler Basis auch in Japan angewendet. Vgl. *eurostat* (1998, S. 6f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Instrument zur Armutsbekämpfung reicht er nicht aus. Eine dreiköpfige Familie erzielt bei Vollzeitarbeit und ganzjähriger Beschäftigung gerade 81 Prozent, eine vierköpfige Familie 63 Prozent der Armutslinie. Die britische Regierung wird im April 1999 wieder einen Mindestlohn einführen (FAZ vom 20.6.98). Er soll 3,60 £ pro Stunde betragen (für Jugendliche weniger). Es wird damit gerechnet, daß rund zwei Millionen Arbeitnehmer betroffen sein werden. Lohnanhebungen sind bei Teilzeitarbeitenden mehr als bei Vollzeitbeschäftigten, bei Frauen mehr als bei Männern zu erwarten.

Staatliche Mindestlöhne sind mit Blick auf die Sozialhilfe und die Intentionen ihrer Reform nicht angebracht. Angenommen, durch die Freibetragsregelung werde ein Lohn E[min] realisierbar, zu dem der bisher arbeitslose Sozialhilfeempfänger gerade eine Arbeit findet und aufnimmt. Würde der Staat einen höheren Mindestlohn als E[min] setzen, unterbindet das die angestrebte Beschäftigung; setzt der Staat den Mindestlohn unter E[min], bindet er nicht, doch ist er dann funktionslos.

Staatliche Mindestlöhne mögen allenfalls als Ersatz oder als Ergänzung für ein ansonsten nicht vorhandenes oder lückenhaftes Mindestsicherungssystem infrage kommen. Sie sollen erreichen, daß Beschäftigungsverhältnisse, wenn sie denn an der Mindestlohnhöhe nicht schon scheitern, wenigstens das Existenzminimum gewährleisten. Freilich ist die Existenzsicherung durch Mindestlöhne der durch die Sozialhilfe unterlegen. Sozialhilfe wird durch die Bedürftigkeit des Empfängers ausgelöst[27], während der Mindestlohn erst greift, wenn der Bedürftige einen Arbeitsplatz hat. Der Mindestlohn vergütet erbrachte Arbeitsleistung eines Individuums und orientiert sich anders als die Sozialhilfe nicht an Bedürftigkeitskriterien einer Bedarfsgemeinschaft (z.B. mit unterhaltsberechtigten Kindern). Damit ist die Sicherung des sozio-ökonomischen Existenzminimums bei Mindestlöhnen nicht gewährleistet, wohl aber bei der Sozialhilfe. Anreizökonomisch scheinen Mindestlöhne vorteilhaft zu sein. Sie erfordern zwingend Arbeitsleistung, lassen einen Mißbrauch durch die Empfänger nicht zu (vorausgesetzt eine geringere als die vereinbarte Arbeitsleistung wird im Betrieb aufgedeckt und sanktioniert). Dies ist jedoch kein starkes Argument gegen die Sozialhilfe, sondern unterstreicht nur, daß die Arbeitsverpflichtung von Sozialhilfeempfängern strikt durchzusetzen wäre. Man mag in der Durchsetzbarkeit dieser Verpflichtung ein Handicap der Sozialhilfe sehen; andererseits können auch Mindestlohnregelungen illegal unterlaufen[28] oder

[27] § 3 (1) BSHG: „Art, Form und Maß der Sozialhilfe richten sich nach der Besonderheit des Einzelfalles, vor allem nach der Person des Hilfeempfängers, der Art seines Bedarfs und den örtlichen Verhältnissen".

[28] *Bell* und *Wright* (1996) berichten, daß im Rahmen des britischen System of Wage Boards and Councils, welches Mindestlöhne festlegte, Unterschreitungen vorgekommen sind. Niedrige Strafen und die geringe Wahrscheinlichkeit der Aufdekkung von Verstößen hätten dies gefördert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

umgangen werden (zum Beispiel durch Kürzung der *bezahlten* Arbeitszeit) und dann ihren existenzsichernden Zweck gänzlich verfehlen.

Wo die Sozialhilfe das Existenzminimum sichert, kann insoweit auf gesetzliche Mindestlöhne verzichtet werden. Das gilt nicht umgekehrt: wo gesetzliche Mindestlöhne bestehen, wird es weitere institutionelle Vorkehrungen für die Existenzsicherung geben müssen. Empirische Untersuchungen, die Mindestlohnregelungen für sich bewerten, liefern wenig Unterstützung für die These, Mindestlöhne könnten Armut verhindern. Schon *Stigler* (1946, S. 412) hat vor über 50 Jahren den Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Lebensstandard der Familien als „weitläufig und verschwommen" bezeichnet. Das ist er auch geblieben. Eine Erhöhung der Mindestlöhne hat unbestimmte Auswirkungen auf die Verteilung von Familieneinkommen. Die Effekte hängen unter anderem ab von der Höhe und Elastizität der Nachfrage nach ungelernten Arbeitskräften, der Mobilität (Abwanderung freigesetzter Arbeitskräfte in Sektoren ohne Mindestlohnbestimmungen), den Arbeitsangebotsreaktionen von Familienmitgliedern[29]. Aus ordnungspolitischer Sicht empfiehlt es sich nicht, den Lohn, und sei es auch nur ein Mindestlohn, als Instrument der sozialen Sicherung zu benutzen. Der Lohn würde in seiner zentralen Funktion als Knappheitsindikator und Steuerungsinstrument für den Arbeitsmarkt geschwächt.

These 3: Die intendierte Sozialhilfereform wird vermutlich zu finanziellen Mehrbelastungen führen, weshalb Einsparmöglichkeiten gesucht und genutzt werden sollten

Auf den ersten Blick scheinen für den Staat durch erhöhte Freibeträge Einsparungen möglich zu sein. Soweit arbeitslose Sozialhilfeempfänger dadurch eine Tätigkeit aufnehmen, werden die Sozialhilfeleistungen per Saldo gekürzt, und aus den erzielten Markteinkommen erzielt der Staat Einnahmen (Sozialabgaben und gegebenenfalls Steuern). Langfristig könnten die fiskalischen Entlastungen größer sein als kurzfristig. Einem Teil der in Arbeit gebrachten Sozialhilfeempfänger werden sich *on the job* Aufstiegschancen bieten, die ihn allmählich von der Sozialhilfe unabhängig machen.

Daß die Bundesländer auf Druck der Kommunen dennoch den BMG-Vorschlag zur Ausweitung der Lohnsubventionen zu Fall gebracht haben, weil die finanziellen Auswirkungen ungewiß sind, weist auf finanzielle Risiken hin, und das nicht ohne Grund[30]. Abbildung 4 läßt erkennen,

[29] Vgl. *Addison* und *Blackburn* (1995), *Freeman* (1996). Aber wie so häufig, sind auch diese Thesen nicht unbestritten. So behaupten *Machin* und *Manning* (1996, S. 675) für Großbritannien, daß Mindestlöhne zwar kein perfektes Politikinstrument seien, aber dennoch „has the potential to redress some of the income inequalities for working households that are currently caused by low pay".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

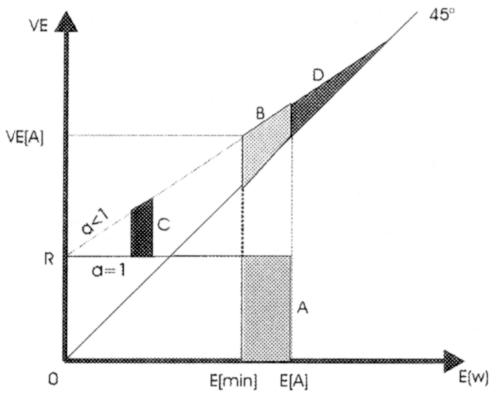


Abbildung 4: Finanzielle Entlastungen und Belastungen im Teilanrechnungssystem

welche finanziellen Entlastungen und Belastungen entstehen, wenn von einem System der Vollanrechnung (gemäß Abbildung 1) zu einer Teilanrechnung (Abbildung 2) übergegangen wird. Zwar kommt es durch die Arbeitsaufnahme bisher arbeitsloser Sozialhilfeempfänger per Saldo zu einer Einsparung für den Sozialhilfeträger. Dem Mehraufwand in Höhe der nunmehr eingeräumten Freibeträge (Fläche B) stehen dem Betrage nach höhere Einsparungen durch entfallende Sozialhilfeausgaben (Fläche A) gegenüber. Arbeitslose Sozialhilfeempfänger, die in Erwerbstätigkeit überwechseln, entlasten die Sozialhilfe.

Doch kommt es zu Mehrausgaben bei zwei anderen Gruppen. Einmal können bereits erwerbstätige Sozialhilfeempfänger den höheren Freibetrag beanspruchen, ein typischer Mitnahmeeffekt. In Abbildung 4 soll das durch die Fläche C symbolisiert werden (in der Realität werden die Einkommen der erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger nicht, wie hier angenommen, nebeneinander liegen, sondern über das Einkommensspektrum streuen). Immerhin gibt es über 120000 erwerbstätige Sozialhilfebezieher, die hiervon profitieren könnten. Zum anderen wird durch höhere Freibeträge der Kreis der Anspruchsberechtigten für Sozialhilfe erweitert („Neueintritte"). Die Sozialhilfeleistungen zugunsten der „Neueintritte" sind in Abbildung 4 durch die Fläche D erfaßt. Die Transfergrenze, also das Nettoeinkommen, bei dem der Sozialhilfeanspruch endet, liegt nämlich um so höher, je niedriger der Anrechnungssatz ist.

[30] Hohe finanzielle Risiken sind es auch, die gegen ein theoretisch ansonsten so elegantes Modell wie die Negative Einkommensteuer sprechen. Vgl. hierzu *Hauser* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

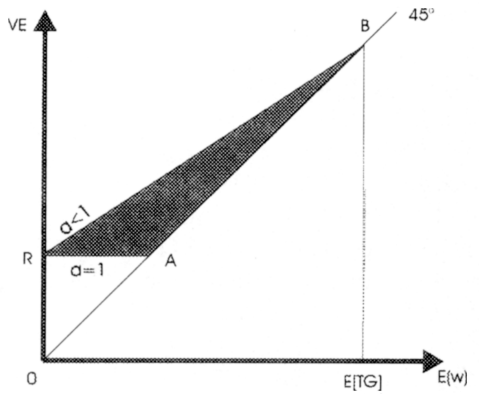


Abbildung 5: Subventionswert im Teilanrechnungssystem

Um einen Anhaltspunkt über potentielle finanzielle Implikationen der Reformvorschläge zu gewinnen, kann ein „Rechnerischer Subventionswert" und daraus ein „Rechnerischer fiskalischer Aufwand" für den Status quo, den BMG-Vorschlag und das Kombilohnmodell der BDA berechnet werden. Wie der Subventionswert dabei definiert ist, kann mit Abbildung 5 erläutert werden.

Als Indikator für den Subventionswert wird die Fläche *RAB* herangezogen. Unterstellt wird, daß jedes Erwerbseinkommen zwischen 0 DM und der Transfergrenze $E[TG]$ gerade einmal besetzt ist. Bei Vollanrechnung $(a = 1)$ des Erwerbseinkommens ist die aggregierte Sozialhilfeleistung durch die Fläche *R0A* gekennzeichnet. Bei Teilanrechnung $(a < 1)$ ist die aggregierte Sozialhilfeleistung durch die Fläche *R0B* zu erfassen. Der Subventionswert einer Regelung wird also ermittelt als Differenz zwischen den Sozialhilfeleistungen bei Teilanrechnung abzüglich denen bei Vollanrechnung. Bezieht man den sich so ergebenden Betrag auf die über die Spanne 0 bis $E[TG]$ kumulierten Einkommen, erhält man den in Tabelle 5 ausgewiesenen „Subventionswert in vH". Der „Fiskalische Aufwand" in Tabelle 5 drückt die Subventionsbeträge als Index (mit der Basis des Wertes der Status-quo-Regelung) aus. Der „Subventionswert in vH" ist in zwei Varianten berechnet: in der ersten gilt die Transfergrenze der jeweiligen Regelung, in der zweiten die höchste Transfergrenze (in den drei Modellen ist es die des BDA-Kombilohnes).

Das Ergebnis ist (vgl. Tabelle 5), daß der Subventionswert der Status-quo-Regelung 11 Prozent; beim BMG-Vorschlag 16 Prozent und beim BDA-Kombilohn 26 Prozent beträgt. Rein rechnerisch würde sich der fiska-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lische Aufwand gegenüber dem Status quo beim BMG-Vorschlag auf das 1,46-fache, beim BDA-Kombilohn auf das 2,4-fache erhöhen.

Die genannten Zahlen sollen lediglich die Subventionswerte und die aus ihnen resultierenden fiskalischen Effekte vergleichbar machen. Es handelt sich dabei jedoch lediglich um rechnerische Größen, nicht um effektive Werte. Welche finanziellen Mehrbelastungen durch den BMG-Vorschlag oder das BDA-Modell im Vergleich zum Status quo konkret eintreten, hängt nicht nur von den „Tarifen" für die Freibeträge ab, sondern auch von den Arbeitsangebotsreaktionen der Betroffenen. Durch eine Erhöhung der Freibeträge wird nicht nur das Arbeitsangebotsverhalten der bisher arbeitslosen Sozialhilfeempfänger berührt; treten sie in eine Erwerbstätigkeit ein, sinken die Zahlungen der Sozialhilfe. Mehrbelastungen entstehen durch die „Neueintritte". Wegen der Gegenläufigkeit lassen sich aufgrund theoretischer Überlegungen die fiskalischen Effekte nicht eindeutig bestimmen. Hier helfen nur empirische Abschätzungen weiter.

In der bereits zitierten mikroökonometrischen Untersuchung des IWH wurden die Konsequenzen des BMG-Vorschlags für das Bundesland Sachsen-Anhalt empirisch abgeschätzt (*Trabert* u.a., 1998) In einem mittleren (von drei durchgerechneten) Szenarien kommt das Institut zu dem Ergebnis, daß durch die Erweiterung der Freibetragsregelungen im Sinne des BMG-Vorschlags für 130 neue Arbeitsplätze Mehrkosten der Sozialhilfe in der Größenordnung von 4,8 bis 7,4 Mio. DM verursacht worden wären. Nochmals sei betont, daß diese Mehrkosten nicht durch die Erwerbstätigkeit bisher arbeitsloser Sozialhilfeempfänger verursacht werden (deren Kosten verringern sich), sondern durch die Mitnahmeeffekte und Neueintritte.

Tabelle 5

Rechnerischer Subventionswert und fiskalischer Aufwand in der Sozialhilfe

		Status quo	BMG	BDA
Subventionswert in vH	bis zur Transfergrenze der Regelung	15	19	26
	bis zur Transfergrenze des Kombilohnes	11	16	26
Fiskalischer Aufwand (Sozialhilfe = 100)		100	146	240

Anmerkung: Die Subvention wird gemessen als Differenz zwischen dem verfügbaren Einkommen bei Teilanrechnung des Erwerbseinkommens und dem bei Vollanrechnung, kumuliert über den Einkommensbereich. Der „fiskalische Aufwand" mißt die absoluten Beträge und drückt sie als Index aus. Der Subventionswert setzt die Subventionen in Beziehung zum kumulierten Netto-Erwerbseinkommen, wobei als Obergrenze einmal die Transfergrenze der jeweiligen Regelung und zum anderen die Transfergrenze des Kombilohnmodells verwendet wird. Bezugsfall ist ein Ehepaar mit 2 Kindern, Früheres Bundesgebiet, Stand: 1.7.1998.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Mehrkosten könnten unter dynamischen Aspekten in einem positiveren Licht erscheinen. Niedrig entlohnte Tätigkeiten könnten für die durch Freibeträge in Beschäftigung gebrachten Sozialhilfeempfänger ein temporäres Phänomen sein[31]. Es kann ein Aufstieg in höhere Einkommensklassen stattfinden; in diesem Fall würde sich der finanzielle Aufwand der Sozialhilfeträger allmählich zurückbilden. Der Staat hätte dann über die Freibeträge eine Investition in Humankapital finanziert. Hier wäre nur zu bezweifeln, daß diese Form der Finanzierung von Humankapitalinvestitionen effizient ist; denn schließlich sind sie nur ein Nebeneffekt der Freibetragsregelungen.

Die vom IWH berechneten Mehrkosten mögen in der Summe gering erscheinen; sie sind es nicht, wenn man den bescheidenen Beschäftigungseffekt mitbedenkt, der ihnen gegenüber steht. Pro neuem Arbeitsplatz ergibt sich ein Subventionsaufwand von 35000 DM bis 55000 DM, ein Betrag, den der Staat schwerlich durch Steuer- und Abgabenmehreinnahmen gegenfinanzieren kann. Der Subventionsaufwand müßte überschritten werden, wollte man den Beschäftigungseffekt erhöhen.

Kosten einer Politikaktivität sprechen allerdings für sich genommen noch nicht gegen die Aktivität. Wieviel sich eine Gesellschaft die Integration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt „kosten" lassen will, ist letztlich eine politische Wertungsfrage. Sie verbietet aber nicht darüber nachzudenken, ob das politische Ziel nicht auch auf einem anderen, weniger kostspieligen Weg erreicht werden kann oder ob anderweitig Einsparungen möglich sind. In den beiden folgenden Thesen wird in diesem Sinne die Kürzung der Regelsätze sowie die Begrenzung des Kreises der Berechtigten erörtert.

These 4: Eine Absenkung der Regelsätze ist kein generell gangbarer Weg einer Sozialhilfereform.

Statt Anrechnungssätze zu reduzieren, kann ein Beschäftigungsanreiz auch dadurch geschaffen werden, daß die Regelsätze der Sozialhilfe gekürzt werden, eine Sanktionslösung. Würde für den arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger der Sozialhilfebedarf unter das Existenzminimum gesenkt, hätte er schon aus existentiellen Gründen einen verstärkten Arbeitsanreiz. Dabei dürfte das Erwerbseinkommen bis zum Erreichen des Existenzminimums nicht angerechnet werden. Da auf diesem Wege weder Mitnahmeeffekte noch „Neueintritte" möglich sind, kommt es zu einer finanziellen Entlastung der Sozialhilfe.

---

[31] Vgl. empirische Ergebnisse von *Sloane* und *Theodossiou* (1996), denen zufolge niedrig entlohnte Tätigkeiten vielfach nur temporär sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nach Auffassung der BDA ist zwar keine Senkung, aber immerhin „ein Einfrieren der Sozialhilfe-Regelsätze unerläßlich", was bei weiter steigendem Markteinkommen letztlich auf eine relative Senkung der Regelsätze (relativ zu den Marktlöhnen) hinausliefe. Gegen eine solche Senkung spricht noch nicht der Einwand, dadurch würde der Sozialhilfeempfänger unter das Existenzminimum gedrückt. Denn der gekürzte Sozialhilfebedarf sollte mitsamt dem Erwerbseinkommen das Existenzminimum überschreiten.

Die so begründete Kürzung der Sozialhilfesätze liegt im Rahmen der Sozialhilfe sogar nahe, wenn man das Prinzip der Nachrangigkeit ernst nimmt. Es umfaßt unter anderem die Verpflichtung des Hilfesuchenden, seine „Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts" einzusetzen[32]. Zugespitzt: die Existenzsicherung durch Arbeit ist vorrangig gegenüber der Existenzsicherung durch Sozialhilfe. Danach muß der Sozialhilfeempfänger die Gesellschaft von Transferlasten so weit wie möglich befreien. Der Gesellschaft Transferlasten aufzubürden, indem der individuelle Einkommensanspruch hoch (jedenfalls über dem Sozialhilfebedarf) gehalten wird, ist dabei nicht vorgesehen.

Die Möglichkeit zu solchen Sanktionen ist im Sozialhilferecht gegeben. So ist eine Kürzung der Regelsätze der Sozialhilfe um 25 Prozent vorzunehmen, sofern sich der Leistungsbezieher weigert, eine zumutbare Arbeit zu leisten oder zumutbaren Maßnahmen zur Eingliederung in das Arbeitsleben nachzukommen (§ 25 (1) BSGH, i. V. m. §§ 19, 20 BSHG). Die Durchsetzung der Sanktion mag nicht leicht sein, weil nicht zuletzt die Interpretation der Zumutbarkeit schwierig ist. Aber gerade wenn mit dem BMG-Vorschlag und dem BDA-Kombilohn Reformen intendiert werden, die die Kosten der Sozialhilfe vermutlich erhöhen, wiegt die Verweigerung einer zumutbaren Leistung vor dem Hintergrund der Nachrangigkeit um so schwerer. Wo Anreize großzügiger werden, können auch Sanktionen strikter werden.

Regelsätze und Anrechnungssätze können auch im Zusammenhang gesehen werden. Eine Absenkung der Regelsätze erlaubt bei gegebener Transfereinkommensgrenze eine Verringerung des Anrechnungssatzes für das Erwerbseinkommen und erhöht dadurch den marginalen Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Freilich würde sich das Mindesteinkommen E[min], das der Sozialhilfeempfänger bei gegebenem Einkommensanspruch

[32] § 2 (1) BSHG: „Sozialhilfe erhält nicht, wer sich selbst helfen kann oder wer die erforderliche Hilfe von anderen, besonders von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen erhält."

§ 18 (1) BSHG: „Jeder Hilfesuchende muß seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen einsetzen."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

VE[*A*] verlangt, tendenziell erhöhen, weil das Einkommen nun auch noch die Absenkung des Sozialhilfebedarfes kompensieren müßte. Insoweit würde die Lohnspreizung nach unten wieder eingeschränkt.

So gut begründet die Absenkung der Regelsätze auch sein mag, hat sie doch ein entscheidendes Handicap. Es besteht die Gefahr, daß Sozialhilfeempfänger unter das Existenzminimum geraten. Unter das Existenzminimum würden Arbeitnehmer fallen, deren erzieltes Markteinkommen kleiner ist als der Kürzungsbetrag des Sozialhilfebedarfes. Selbst bei einer Anrechnungsquote von Null erreichten sie nicht das vormalige Sozialhilfeniveau. Dies schafft ein Dilemma. Wenn ein Einfrieren der Regelsätze wegen der Arbeitsanreize sinnvoll ist, stößt es doch an die Grenze, daß das Existenzminimum gesichert bleiben muß. Sozialhilfe hat die Aufgabe, „dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht" (§ 2 (2) BSHG). Handelt es sich bei der Bedarfsgemeinschaft um einen Haushalt mit Kindern, würde die Unfähigkeit, ein ausreichendes Einkommen erzielen, auch die Existenzsicherung der Kinder gefährden.

Es ist eine Merkwürdigkeit, daß in Deutschland der Druck auf Empfänger von Sozialhilfeleistungen, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen, immer stärker wird, obwohl die Arbeitslosigkeit tendenziell zunimmt und es immer schwerer wird, überhaupt Arbeit zu finden. Daß in Amerika eine Sozialhilfereform verstärkt auf Arbeit setzt, mag als Vorbild dienen; doch darf dann nicht übersehen werden, daß in den Vereinigten Staaten eine ungleich größere Beschäftigungsdynamik herrscht und Vollbeschäftigung gegeben ist[33].

Das Problem, daß ein abgesenkter Sozialhilfesatz plus Erwerbseinkommen nicht ausreicht, um das Existenzminimum zu sichern, könnte zwar durch einen Zuschlag zum Markteinkommen gelöst werden, den der Staat auszahlt. Doch wäre das widersinnig: die Kürzung der Regelsätze würde faktisch wieder aufgehoben.

Ein Ausweg bestünde darin, daß der Staat einspringt und dem arbeitslosen Sozialhilfeempfänger einen Arbeitsplatz anbietet, wobei ein Lohnsatz (mindestens) in Höhe der Differenz zwischen Existenzminimum und reduziertem Sozialhilfebetrag gezahlt werden müßte, weil der erste Arbeitsmarkt ja annahmegemäß gerade nicht den Lohn bietet, der zur Erreichung des Existenzminimums erforderlich ist. Nach Lage der Umstände könnte dies nur außerhalb des ersten Arbeitsmarktes geschehen. Dem Sozialhilfeempfänger bliebe es überlassen, am ersten Arbeitsmarkt eine höher bezahlte Tätigkeit anzustreben. Staatlich organisierte Ersatzarbeit hätte freilich nur

[33] So urteilt *Peter* (1997) über die amerikanische Sozialhilfereform: „Ohne diese Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes wäre die Kopplung der Sozialhilfe an die Arbeitspflicht gar nicht zu realisieren gewesen" (S. 72).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dann einen Sinn, wenn sie nicht zu Verdrängungseffekten am ersten Arbeitsmarkt führt. Dies mag bei geringen Fallzahlen gewährleistet werden, stößt aber um so mehr an Grenzen, je mehr Sozialhilfeempfänger einbezogen werden sollen[34].

Statt einer pauschalen Regelsatzkürzung könnte die Kürzung im Einzelfall angewendet werden. Die Kürzung müßte auf den Fall beschränkt werden, daß der Sozialhilfeempfänger eine Erwerbsarbeit aufnehmen könnte, die einen ausreichenden Lohn abwerfen würde[35]. Das Problem dabei ist die Selektion. Der Sozialhilfeträger müßte bezogen auf den Einzelfall eine Prüfung aller Umstände vornehmen, damit wirklich nur getroffen wird, wer eine ausreichend bezahlte Erwerbstätigkeit zur Verfügung hätte. Dies ist umfassend nicht ohne Kosten zu machen.

Wägt man also zwischen der Senkung der Anrechnungssätze und der Kürzung der Regelsätze ab, so hat ersteres den Vorteil, das Existenzminimum sicher zu gewährleisten; denn auch ohne ein Markteinkommen verbleibt dem Sozialhilfeempfänger dann immer sein existenzsichernder Regelsatz. Es hat freilich den Nachteil höherer Kosten. Der zweite Weg mag im ganzen Kosten einsparen, doch gefährdet er das Existenzminimum. Dieses Ergebnis einer Sozialhilfereform wäre nicht akzeptabel.

These 5: Notwendig ist eine wirksame Begrenzung des Kreises derer, die einen Vorteil durch die Sozialhilfereform erlangen können.

Der in finanzieller Sicht bedeutende Nachteil einer Verringerung der Anrechnungssätze ist die mangelhafte Zielgenauigkeit dieses Reformansatzes: die Zielgruppe der Reform sind bisher arbeitslose Sozialhilfeempfänger, die in Erwerbstätigkeit gebracht werden sollen. Das wird der Tendenz nach auch erreicht. Begünstigte sind jedoch auch Personen außerhalb der Zielgruppe: erwerbstätige Sozialhilfeempfänger (Mitnahmeeffekte) und jene Erwerbstätigen, die durch die Reform sozialhilfeberechtigt werden (Neueintritte). Die Begünstigten außerhalb der Zielgruppe verursachen die Kosten der Reform. Es ist daher zu überlegen, wie der Kreis der Anspruchsberechtigten auf die Zielgruppe beschränkt werden kann.

Die Definitionskriterien für die Zielgruppe müßten so gefaßt werden, daß Mitnahmeeffekte und Neueintritte vermieden oder wenigstens gering gehalten werden. Beispielsweise könnte man die Senkung der Anrechnungssätze

[34] Schlechte ostdeutsche Erfahrungen mit dem zweiten Arbeitsmarkt, insbesondere mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, geben Anlaß, von staatlich organisierter Ersatzarbeit eher abzuraten.

[35] *Rosenfeld* (1997 II) schlägt in diesem Sinne ein BSHG-A-Programm für erwerbstätige Sozialhilfeempfänger sowie ein BSHG-B-Programm für nichterwerbstätige Hilfeempfänger vor.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf *langzeitarbeitslose* Sozialhilfeempfänger beschränken. Freilich können solche Präzisierungen der Zielgruppe zu einer Verringerung ihrer Mitgliederzahl führen. Das für sich ist a priori weder positiv noch negativ zu werten; strittig mag es allerdings sein, nach welchen Kriterien die Zielgruppe zu präzisieren wäre (Warum langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger? Warum nicht im Sinne einer vorbeugenden Therapie eher kurzzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger?). Und ein anderer Effekt bleibt mit zu bedenken: die Diskriminierung der nicht Begünstigten. Im Beispiel würden erwerbstätige Sozialhilfeempfänger mit gleichem Erwerbseinkommen wie bisher gegenüber langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängern diskriminiert. Dies muß nicht inakzeptabel sein. Wenn das sozialpolitische Ziel, einer bestimmten Zielgruppe zu Beschäftigung zu verhelfen, hoch genug gewichtet wird, läßt das durchaus auch Diskriminierungen zu.

Diskriminierungen entstehen auch außerhalb des Bereichs der Sozialhilfe. Durch die Sozialhilfereform werden Anreize für arbeitslose Sozialhilfeempfänger zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Niedriglohnbereich erhöht. Damit werden bereits Erwerbstätige in diesem Segment ohne Sozialhilfeanspruch (weil ihr Lebensunterhalt beispielsweise durch Familienangehörige mitfinanziert wird) relativ benachteiligt. Es wäre eine eigentümliche Wirkung, wenn durch Lohnsubventionierung die freiwillige Arbeitslosigkeit arbeitsloser Sozialhilfeempfänger verringert und über Verdrängungseffekte in unfreiwillige Arbeitslosigkeit von bisher beschäftigten Niedriglohnbeziehern ohne Sozialhilfeanspruch transformiert würde.

Der Verdrängungseffekt mag klein geschrieben werden. Wenn Sozialhilfeempfänger arbeitslos bleiben, sind sie bisher vor allem mangels Qualifikation nicht in der Lage, Beschäftigte zu verdrängen, die in niedrig bezahlten Tätigkeiten zu finden oder geringfügig beschäftigt sind. Durch die Sozialhilfereform gewinnen die Sozialhilfeempfänger Qualifikation nicht hinzu. Greift aber die Reform, dann könnte über eine Ausweitung des Arbeitsangebots ein Lohndruck entstehen, der die in diesem unteren Marktsegment bereits Beschäftigten ohne Sozialhilfeanspruch belastet.

Um Diskriminierungen zu vermeiden, könnte der Staat Niedriglohnbeziehern ohne Sozialhilfeanspruch eine Unterstützung zahlen. Dadurch würde der Rubikon überschritten, denn das wäre der erste Schritt zu allgemeinen Lohnsubventionen. Es gäbe kein klares Ausschlußprinzip mehr für den Bezug von staatlichen Leistungen. Die Freibetragsregelungen der Sozialhilfe kommen einem definierbaren Personenkreis zugute, bisher arbeitslosen Sozialhilfeempfängern. Gewährt der Staat hingegen außerhalb dieses Personenkreises zur Vermeidung von Allokationsverzerrungen ebenfalls Vergünstigungen, so ist Mitnahmeeffekten Tür und Tor geöffnet. Zusätzliche tatsächliche oder scheinbare Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnbereich würden entstehen und dem Staat Kosten aufbürden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nicht viel Phantasie gehört dazu, sich vorzustellen, daß die Lohnsubvention, einmal als Instrument außerhalb der Sozialhilfe etabliert, dann auch zu anderen Zwecken als der Aufstockung von Niedriglöhnen gefordert wird: beispielsweise zur Stützung von Wirtschaftszweigen, die unter internationalen Wettbewerbsdruck gelangen. Sobald Lohnsubventionen außerhalb der Sozialhilfe implementiert werden, kann auch nicht mehr auf die Regelsätze als Bezugsgröße zurückgegriffen werden. Der Staat müßte für Erwerbstätige ohne Sozialhilfeanspruch, aber mit niedrigem Lohn eine Vorstellung über die Höhe des anzustrebenden Einkommens entwickeln. Faktisch würde dies zu staatlich bestimmten Mindestlöhnen führen.

Allgemeine staatliche Lohnsubventionen sind in diesem Beitrag nicht das Thema; unterstellt sei, daß sie nicht wünschenswert sind. Dann bleibt für die Sozialhilfereform (auf die ja nicht verzichtet werden soll) mit Blick auf die Verdrängungswirkungen nur eine Anwort: die durch die Sozialhilfe und ihre Reform entstehende Allokationsverzerrung zu Lasten der Niedriglohnbeschäftigten ohne Sozialhilfeanspruch ist hinzunehmen und nicht durch Maßnahmen außerhalb der Sozialhilfe zu glätten. Dies ist zu rechtfertigen, wenn die entsprechende politische Wertung dahintersteht. Wenn es ein akzeptiertes Ziel ist, arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger in Arbeit zu bringen, dann darf das zwar nicht um jeden Preis (in Form von Allokationsverzerrungen) geschehen; aber ebensowenig muß es ohne jeden Preis (in Form von Allokationsverzerrungen) geschehen. Sicherlich ist die Akzeptanz von Allokationsverzerrungen auch eine Frage ihres Umfangs. Es wurde bereits ausgeführt, daß die Sozialhilfereform Mehrbeschäftigung erwarten läßt, aber wohl nicht in einem Ausmaß, daß daraus inakzeptable Verdrängungswirkungen zu befürchten wären.

These 6: Eine Differenzierung der Anrechnungssätze nach der Einkommenshöhe ist gerechtfertigt, nicht jedoch die Differenzierung nach der Familiengröße und der Sozialversicherungspflicht.

Sowohl in der gegenwärtigen Sozialhilfe wie auch in den Vorschlägen des BMG und der BDA gibt es keine über den gesamten Einkommensbereich gleichen Anrechnungssätze. Vielmehr werden die Anrechnungssätze nach der Höhe des Einkommens (alle), nach der Familiengröße (BMG, BDA) und nach der Sozialversicherungspflicht (BMG) differenziert.

Einkommensbezogene Differenzierung: Bei der einkommensbezogenen Differenzierung werden geringe Erwerbseinkommen im Vergleich zu höheren Einkommen ungleich stärker begünstigt, weil sie überhaupt nicht angerechnet werden (vgl. Tabelle 2). Das erscheint gerechtfertigt, wenn man sehr niedrige Einkommen erschließen will. Das Problem ist, daß sehr niedrige Erwerbseinkommen aus der Sicht des Sozialhilfeempfängers „unattraktiv“ sind. Die Frage des „unattraktiven“ Einkommens stellt sich dann, wenn der Schwellenwert des verfügbaren Einkommens, bei dem der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

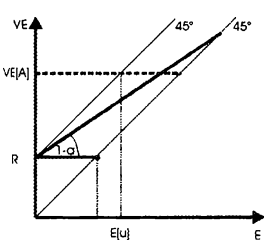
arbeitslose Sozialhilfeempfänger eine Arbeit aufnimmt (das ist $VE[A]$ in Abbildung 1) oberhalb des Sozialhilfebedarfs liegt ($VE[A] > R$). Davon ist auszugehen.

Ein arbeitsloser Sozialhilfeempfänger verfügt trotz Nullarbeit über ein Einkommen (eben die Sozialhilfe) und damit über Konsum. Im Vergleich zur Arbeitsleistung ist der Konsum „zu hoch" (aber das ist ja durch die Sozialhilfe gerade erwünscht). Entsprechend muß dann das Erwerbseinkommen hoch genug werden, um eine Konsumausweitung zu ermöglichen, die den Verzicht auf freiwillige Arbeitslosigkeit mit Blick auf den Nutzen ausgleicht. Im Ergebnis hängt also der zum Abbau der freiwilligen Arbeitslosigkeit erforderliche Freibetrag von den Präferenzen der Sozialhilfeempfänger hinsichtlich Konsum und Freizeit ab.

Der Sozialhilfeempfänger wird eine Erwerbsarbeit also erst aufnehmen, wenn das Erwerbseinkommen hoch genug ist, um zusammen mit dem Regelsatz die Anspruchsgrenze zu erreichen. Darunter liegende Einkommen bleiben „unattraktiv". Dem läßt sich tendenziell entgegenwirken, indem der Anrechnungssatz bei unteren Einkommen vergleichsweise niedrig ist.

Allerdings: auch niedrige Anrechnungssätze sind nur begrenzt wirksam. Könnte ein arbeitsloser Sozialhilfeempfänger ein Erwerbseinkommen erzielen, welches er jedoch aufgrund seines individuellen Konsum-Freizeit-Kalküls als unattraktiv empfindet und auf das er deswegen verzichtet, so ändern niedrige Anrechnungen, auch Nullanrechnungen nichts daran, daß das Einkommen unattraktiv bleibt[36]. Das ist die Eigentümlichkeit dieses Typs von Anreizeffekten. Da es in der Sozialhilfe nur darum geht, dem Sozialhilfeempfänger durch höhere Freibeträge weniger (im Grenzfall gar nichts) vom Einkommen abzuziehen aber niemals darum, ihm zum Einkommen etwas zuzugeben, bleibt ein aus der Sicht des Sozialhilfeempfängers unattraktives Einkommen auch bei großzügigen Freibeträgen unattraktiv, insoweit haben Freibeträge keinen Arbeitsangebotseffekt.

[36] „Unattraktiv" ist ein Einkommen bis zum Wert $E[u]$. Selbst bei einem Freibetrag von 100 Prozent ($a = 0$) kommt es nicht zu einer Arbeitsaufnahme, weil bis zur Grenze $E[u]$ der Einkommensanspruch $VE[A]$ nicht realisiert werden kann.



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dies ließe sich überwinden, indem bei niedrigen Einkommen nicht nur auf Anrechnungen verzichtet wird, sondern vom Staat Zuschläge gezahlt werden. Dies ist der Ansatz des amerikanischen Earned Income Tax Credit. Im Vereinigten Königreich bietet der Working Families Tax Credit Zuschläge.

Exkurs zu ausländischen Regelungen:

Das amerikanische System der Sozialhilfe umfaßt in seiner Grundstruktur (*Peter*, 1997) ein Hilfsprogramm für bedürftige Familien (Temporary Assistance for Needy Families, TANF, begrenzt auf höchstens 5 Jahre und zum Teil nur noch als Entgelt für geleistete Arbeit), Einkommenshilfen für Behinderte (Supplemental Security Income, SSI), Krankenversicherung für Arme (Medicaid), Lebensmittelmarken (Food Stamps). Es besteht grundsätzlich eine Verpflichtung zur Arbeit. Sozialhilfeempfänger müssen nach spätestens zwei Jahren eine Arbeit aufnehmen, sie können zu Gemeindearbeiten herangezogen werden. Arbeitsfähige Arme bekommen Lebensmittelmarken nur noch befristet und bei einer Mindestarbeitszeit von 20 Stunden pro Woche. Als monetärer Anreiz für die Arbeitsaufnahme dient vor allem der Einkommensteuerkredit (Earned Income Tax Credit, EITC)[37]. Der EITC ist ein Zuschuß, der Beziehern niedriger Einkommen gewährt wird. Er wird im allgemeinen zusätzlich und ohne Abstriche zu anderen sozialen Leistungen (wie Medicaid, Food Stamps) gewährt. Der Leistungsempfänger muß ein Arbeitseinkommen (mindestens 1 $) aufweisen, aus abhängiger oder selbständiger Beschäftigung, aus Vollzeit- oder Teilzeitarbeit. Der Subventionssatz ist abhängig von der Höhe des Einkommens und der Kinderzahl (vgl. Abbildung 6).

Im Vereinigten Königreich gibt der Working Families Tax Credit (WFTC), der ab Oktober 1999 den bisherigen Family Credit ersetzt[38], einen Beschäftigungsanreiz. Der Zuschuß (Basic Tax Credit) wird Familien mit niedrigem Einkommen gewährt unter der Voraussetzung, daß der Hauptverdiener mehr als 16 Stunden pro Woche arbeitet. Ein Anreiz zu längerer Arbeitszeit wird gegeben, indem bei einer Arbeitszeit des Hauptverdieners von mehr als 30 Stunden ein zusätzlicher 30 Hours Tax Credit gewährt wird. Das System enthält eine Familienkomponente, weil für jedes Kind ein altersabhängiger Child Tax Credit gezahlt wird. Der Subventionsbetrag verringert sich, wenn das Einkommen einen Schwellenwert übersteigt, wobei der Anrechnungssatz 55 Prozent beträgt. Abbildung 6 enthält für einen Bei-

[37] Die folgenden Angaben über den EITC stammen aus *Greenstein* und *Shapiro* (1998), *CBPP* (1998), *NLCH* (1998), *Economic Report* (1998).

[38] Die Angaben über den WFTC sind entnommen: *Budget 98*. Details im Anhang.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

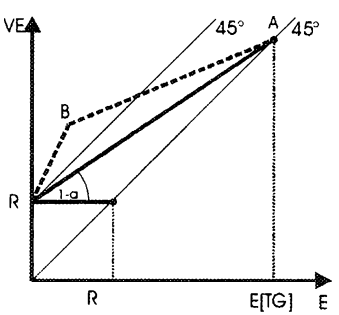
spielsfall den Verlauf der Transferleistung in Abhängigkeit vom Einkommen.

Die isolierte Betrachtung von ausländischen Zuschlagsystemen wie dem Tax Credit erlaubt keine wirtschaftspolitische Beurteilung. Schließlich sind die Tax Credits Elemente umfassender Sozialleistungssysteme, und nur die Gesamtbetrachtung erlaubt eine Würdigung. Dies kann hier nicht geschehen. Die Frage bleibt aber, welche Implikationen Zuschlagslösungen unter den Bedingungen der deutschen Sozialhilfe hätten. Es geht hier nicht um die bereits erwähnten Zuschläge im Rahmen von § 18 BSHG, sondern vielmehr um die Integration von Zuschlägen in die Anrechnungsregeln (formal wäre es einfach: der Zuschlag könnte durch einen negativen Anrechnungssatz $a < 0$ erfaßt werden).

Durch Zuschläge kann es zu einer Verlagerung der Anreizeffekte kommen: der marginale Anreiz zur Aufnahme einer sehr niedrig bezahlten Tätigkeit wird zu Lasten des marginalen Anreizes zur Aufnahme einer höher bezahlten Tätigkeit verstärkt[39]. Dieser Effekt ergibt sich, wenn die Kosten der Freibetragsregelung durch die Zuschläge nicht steigen sollen oder die Transfergrenze nicht angehoben werden soll. Was via Zuschläge für niedrige („unattraktive") Einkommen mehr aufgewendet wird, muß bei der Subventionierung höher bezahlter Tätigkeiten eingespart werden. Wie stark dieser Effekt ist, hängt davon ab, in welchem Maße überhaupt sehr niedrig oder höher bezahlte Erwerbstätigkeiten aufgenommen werden können.

Am anderen Ende der Einkommensskala sehen Status quo und BMG eine (marginale) Vollanrechnung des Erwerbseinkommens vor. Dies lähmt

[39] Dies sei mit der untenstehenden Abbildung erläutert. Die Freibetragslösung mit Teilanrechnung wird durch die Strecke *RA* wiedergegeben. Die Zuschlaglösung ist *RBA*. Bei niedrigem Einkommen (bis *B*) ist der marginale Arbeitsanreiz im Zuschlagsystem höher als im Freibetragssystem, ab *B* ist er niedriger. Unterstellt, daß der Sozialhilfebedarf und die Transfergrenze vorgegeben sind, verursacht das Zuschlagsystem höhere Kosten (um das Dreieck *RAB*).



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

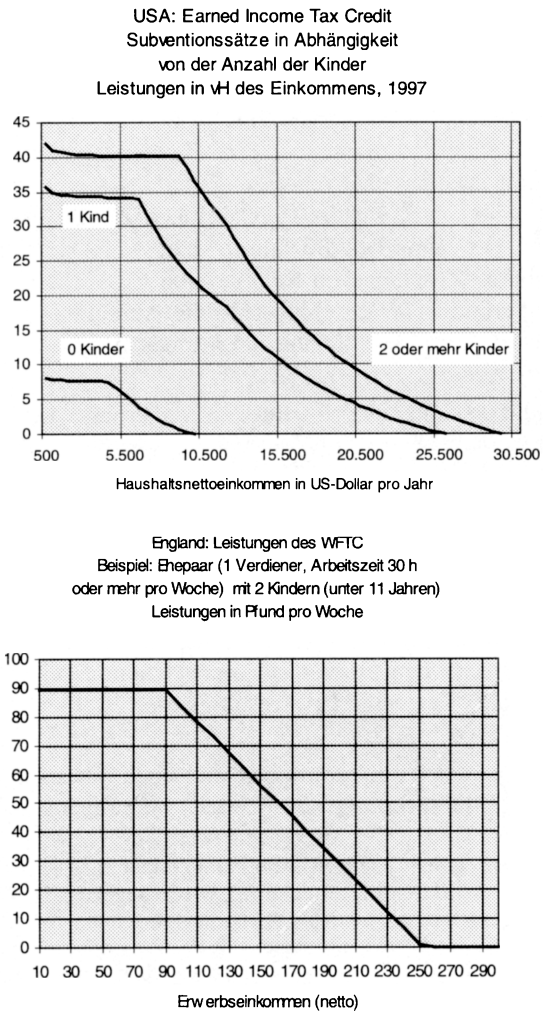


Abbildung 6: Lohnsubventionen im Ausland

den Arbeitsanreiz. Der BDA-Kombilohn hat anreiztheoretisch den Vorteil, daß es keinen Bereich mit Vollanrechnung des Erwerbseinkommens gibt. Der maximale marginale Anrechnungssatz ist 90 Prozent[40]. Dies hat aber

[40] Ebenfalls keine Vollanrechnung sieht ein Vorschlag von *Vaubel* (1998) vor. Danach soll ein konstanter marginaler Anrechnungssatz angewendet werden. Der Anrechnungssatz soll das Verhältnis des Sozialhilfebedarfs zu den Löhnen der untersten Gruppe ausdrücken, bei einem Alleinstehenden wären das rund 50 Prozent.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

seinen Preis: die Transfergrenze wird erhöht, so daß die finanziellen Lasten durch Neueintritte steigen.

Differenzierung nach der Familiengröße: Die Freibetragsregelung im Status quo sieht vor, daß die Höhe der Freibeträge nur mit dem erzielbaren Markteinkommen in Verbindung steht. Nach der gegenwärtigen Sozialhilferegelung werden die Freibeträge nicht nach der *Familiengröße* gestaffelt. Dies zu ändern war ein Ziel des BMG-Vorschlags; die Freibeträge sollten mit der Familiengröße steigen. Der Kombilohnvorschlag der BDA sieht ebenfalls einen nach der Familiengröße gestaffelten Grundfreibetrag vor, wogegen die Freibeträge oberhalb dieser Grenze nicht mehr nach der Familiengröße gestaffelt werden. In den Vereinigten Staaten hängt der Subventionssatz von der Kinderzahl ab (bis zu zwei Kindern). Im englischen System wird ebenfalls die Kinderzahl (und dazu noch deren Alter) berücksichtigt. Es gibt also eine starke Tendenz in die Richtung familienbezogener Freibeträge. Das steht einer kritischen Wertung allerdings nicht entgegen.

Da die Sozialhilfeleistung mit der Familiengröße steigt, die Marktlöhne hingegen grundsätzlich vom Familienstand des Erwerbstätigen unabhängig sind, ist es für eine mehrköpfige Familie grundsätzlich schwieriger als für einen Alleinstehenden, die Sozialhilfeleistung durch ein Erwerbseinkommen zu substituieren. Das allein rechtfertigt aber nicht die Staffelung der Freibeträge nach der Familiengröße. Nur wenn der Familienstand eines Sozialhilfeempfängers seine Erwerbschancen beeinflussen würde, wäre eine entsprechende Staffelung der Freibeträge gerechtfertigt. Der Hauptpunkt sind hier Kinderbetreuungskosten. Sie stellen ein Beschäftigungshemmnis für Alleinerziehende und für erwerbstätige Paare mit Kindern dar. Sie müßten bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einen Teil ihres Zuverdienstes für die Kinderbetreuung aufwenden. Der Arbeitsanreiz würde bei einem im Vergleich zum Fall des Alleinstehenden höheren Freibetrag entstehen.

Gleichwohl ist es nicht zwingend, daß die Kompensation der Kinderbetreuungskosten über die Staffelung des Freibetrags geschehen muß. Sofern beispielsweise öffentliche Kinderbetreuungseinrichtungen bestehen, deren Gebühren einkommensabhängig sind und / oder im unteren Einkommensbereich einen Gebührenerlaß vorsehen, gibt es keinen Anlaß für eine Staffelung der Freibeträge nach der Familiengröße. Da solche Einrichtungen in der Praxis bestehen (ob ihre Kapazitäten ausreichen, sei dahingestellt), käme eine Familienstaffelung der Freibeträge einer ungerechtfertigten Doppelbegünstigung gleich. Der britische WFTC staffelt die Anrechnungssätze nicht nach der Kinderzahl; jedoch wird ein Teil der Kinderbetreuungskosten bis zu einem Höchstbetrag übernommen, sofern bei Ehepaaren beide Partner erwerbstätig sind. Die Vergütung von Kinderbetreuungskosten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

außerhalb der Freibeträge hat den Vorteil, daß dabei nur wirklich entstandene Kinderbetreuungsaufwendungen berücksichtigt würden.

Geringfügige versus sozialversicherungspflichtige Beschäftigung: Die Benachteiligung geringfügiger Beschäftigung gegenüber sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, wie im BMG-Vorschlag enthalten, ist unangebracht. Wie Abbildung 3 entnommen werden kann, würde sich nach dem BMG-Vorschlag die Einkommenssituation geringfügig Beschäftigter gegenüber dem Status quo sogar verschlechtern. Die Reformen zielen darauf, arbeitslose Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt zu (re)integrieren. Zwar ist es durchaus wünschenswert, daß diese eine Tätigkeit aufnehmen, in der sie auch Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen erwerben. Aber unter dem vorrangigen Integrationsaspekt ist eine geringfügige Beschäftigung besser als ein Verharren in der Arbeitslosigkeit. Hierbei ist die Chance mit zu bedenken, daß die geringfügige Beschäftigung einen Einstieg in den Arbeitsmarkt bedeuten kann, aus dem sich später eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ergeben könnte. Geht man davon aus, daß sich die Beschäftigungsmöglichkeiten erweitern, wenn geringfügige Beschäftigung einbezogen wird, gibt es keinen Grund, derartige Beschäftigung mit einer unattraktiven Freibetragsregelung zu versehen.

Einwenden ließe sich, daß geringfügige Beschäftigung durch die Befreiung von der Sozialversicherungspflicht gegenüber der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung begünstigt wird, was einen niedrigeren Freibetrag rechtfertigen könnte. Doch ist die Sozialabgabenfreiheit in Wirklichkeit keine Subvention, weil sie mit einem Verzicht auf Ansprüche auf soziale Leistungen einhergeht.

Eine Geringfügigkeitsgrenze ist im geplanten britischen System vorgesehen. Sie ist aber nicht über die Einkommenshöhe, sondern über die Arbeitszeit definiert: der Anspruch auf den WFTC setzt erst bei einer Mindestarbeitszeit des Haushalts ein. Anders in den Vereinigten Staaten: dort wird eine Lohnsubvention bereits ab dem ersten hinzuverdienten Dollar fällig. Somit wird der Anreiz, eine Erwerbstätigkeit mit niedrigem Stundenlohn oder geringer Arbeitszeit aufzunehmen, in den USA stärker gefördert als in Deutschland und in Großbritannien.

D. Fazit

Anlaß für eine Sozialhilfereform gibt es genug. Unter den Sozialhilfebeziehern kann eine große Zahl von Personen vermutet werden, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen könnten. Richtig ist, durch finanzielle Anreize (Verringerung der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe) den Übergang in Erwerbstätigkeit zu unterstützen. Die Sozialhilfereform

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

muß von einer Absenkung der tariflichen Mindestlöhne (im unteren Lohnsegment) flankiert werden, weil sie sonst ins Leere läuft. Für den Staat ist mit finanziellen Mehrbelastungen zu rechnen. Um diese in einem überschaubaren Rahmen zu halten, muß die Zielgruppe der Sozialhilfereform so eindeutig eingrenzt werden, daß Mitnahmeeffekte und Neueintritte in die Sozialhilfe vermieden werden. Hinsichtlich der quantitativen Effekte (Wieviel arbeitslose Sozialhilfeempfängern gehen durch eine Sozialhilfereform in Erwerbsarbeit?) sind positive Ergebnisse zu erwarten, wenn der Umfang auch eher „gering" als „hoch" einzuschätzen ist. Das ist der wesentliche Grund, weshalb die Senkung der Regelsätze der Sozialhilfe als alternativer Ansatz zur Schaffung von Beschäftigungsanreizen für Sozialhilfeempfänger nicht in Frage kommt. Bei allen Unwägbarkeiten einer solchen Reform darf nicht riskiert werden, daß die Sozialhilfe ihre eigentliche Aufgabe, nämlich das Existenzminimum bedürftiger Menschen zu sichern, nicht mehr richtig erfüllt. Freibetragsregelungen im Rahmen der Sozialhilfe sind ökonomisch betrachtet Lohnsubventionen. Das unter den Ökonomen verbreitete Mißtrauen gegenüber Subventionen, auch Lohnsubventionen, ist berechtigt. Das verbietet es aber nicht, dieses Instrument gezielt zur Förderung einer gesellschaftlichen Problemgruppe, eben (langzeit)arbeitslosen Sozialhilfeempfängern, einzusetzen; denn ein überlegener Lösungsansatz ist nicht in Sicht.

Anhang

Berechnung der Freibeträge in der Sozialhilfe

$F = E$	sofern $E \leq 0{,}25 \cdot R$
$F = 0{,}25 \cdot R + 0{,}15 \cdot (E - 0{,}25 \cdot R)$ bis maximal $0{,}5 \cdot R$	sofern $E[TG] > E > 0{,}25 \cdot R$
$F = 0$	sofern $E \geq E[TG]$
$E[TG] = SV_i + F_{\max}$	

F	Freibetrag ($F_{\max}$ maximaler Freibetrag)
E	Nettoerwerbseinkommen (Einkommen abzgl. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sowie weiterer Absetzungen, vgl. § 76 Abs. 2 BSHG))
R	Regelsatz der Sozialhilfe eines Haushaltsvorstands
SV_i	Sozialhilfebedarf für den Haushaltstyp i[41] *vor* Anrechnung des Erwerbseinkommens
$E[TG]$	Transfergrenze (Einkommen, bei dem der Sozialhilfeanspruch endet)

[41] Zu den Haushaltstypen vgl. Fußnote 22.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Berechnung der Freibeträge im BMG-Vorschlag

$$F = \begin{cases} SoB + StB & \text{sofern } E[TG] > E \\ 0 & \text{sofern } E \geq E[TG] \end{cases}$$

$$SoB = E \text{ bis maximal} \begin{cases} (0{,}15 + 0{,}04 \cdot k) \cdot R1 & \text{bei geringfügiger Beschäftigung} \\ (0{,}3 + 0{,}04 \cdot k) \cdot R1 & \text{bei sozialversicherungspfl. Beschäftigung} \end{cases}$$

$$StB = 0,1 \cdot E \text{ bis maximal} \left\{ \begin{array}{ll} [0{,}25(n-1) \cdot 0{,}03] \cdot Rn & \text{für } n = 1, 2, \ldots, 5 \\ 0{,}1 \cdot Rn & \text{für } n > 5 \end{array} \right\} \text{sofern } E > SoB$$

$$E[TG] = SV_i + F_{\max}$$

SoB	Sockelbetrag
StB	Steigerungsbetrag
$R1$	Eckregelsatz (Regelsatz für einen Haushaltsvorstand)
Rn	Regelsatz für einen Haushalt mit n Personen
n	Anzahl der Personen in einem Haushalt
k	Anzahl der Kinder

Marginale Anrechnungssätze beim BDA-Kombilohn

Einkommensbereich	Marginaler Anrechnungssatz in vH
0 DM – Freibetrag[1]	0
Freibetrag[1] – 1 000 DM	70
1 001 DM bis 1 500 DM	80
1 501 DM bis zur haushaltsindividuellen Bedürftigkeitsgrenze[2]	90

[1] 80 DM für Alleinstehende, 150 DM für Ehepaare plus 50 DM je Kind.
[2] Transfergrenze (3 673,22 DM bei einem Ehepaar mit 2 Kindern, Früheres Bundesgebiet, Stand 1. 7. 1998).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vereinigtes Königreich: Struktur des geplanten WFTC

(£ pro Woche, in Preisen von 1998 - 99)

Basic Tax Credit wird pro Familie unabhängig von der Familiengröße gezahlt Leistungsvoraussetzung: Familie mit niedrigem Einkommen, bei der der Hauptverdiener pro Woche mehr als 16 Stunden arbeitet		48,80
Child Tax Credits wird für jedes Kind gezahlt, Betrag altersabhängig	Alter 0 - 11	14,85
	Alter 11 - 16	20,45
	Alter 16 - 18	25,40
30 Hours Tax Credit wird zusätzlich gezahlt, wenn der Hauptverdiener mehr als 30 Stunden pro Woche arbeitet		10,80
Childcare Tax Credit Kinderbetreuungskosten werden bis zu maximal 100 £ pro Woche bei einem Kind und 150 £ pro Woche für zwei und mehr Kinder berücksichtigt. Anspruchsvoraussetzung: alleinstehende Eltern arbeiten mindestens 16 Stunden pro Woche; bei Ehepaaren müssen beide Partner mindestens 16 Stunden pro Woche arbeiten		70 vH der berücksichtigten Kinderbetreuungskosten
Anrechnungssatz Sofern das Nettoeinkommen ohne WFTC einen Schwellenwert von 90 £ pro Woche übersteigt, werden die Leistungen des WFTC gekürzt		5 vH bezogen auf das 90 £ übersteigende Nettoeinkommen

Nachrichtlich: Außerhalb des WFTC wird ein Kindergeld (Child benefit) gezahlt

Literatur

Addison, J. T. und M. L. *Blackburn* (1995): Mindestlöhne und Verteilung der Familieneinkommen, in: Viktor Steiner, Lutz Bellmann: Mikroökonomik des Arbeitsmarktes, BeitrAB 192, Nürnberg.

BDA (1997): Für eine bessere Verzahnung von Arbeitsmarkt und Transfersystemen. Niedriglohnbereiche schaffen – Sozial- und Arbeitslosenhilfe reformieren, BDA-Diskussionspapier, 16. Juni 1997.

Becker, I. (1998): Vergleich und Bewertung alternativer Grundsicherungskonzepte, Arbeitspapier Nr. 18 im Rahmen des EVS-Projekts Personelle Einkommensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland, Juni 1998.

Bell, D. N. F. und R. E. *Wright* (1996): The Impact of Minimum Wages On the Wages of the Low Paid: Evidence from Wage Boards and Councils, in: Economic Journal, S. 650ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bericht der Bundesregierung (1994): Bericht der Bundesregierung zur Frage der Einhaltung des Lohnabstandsgebotes nach § 22 Abs. 3 Bundessozialhilfegesetz, Stuttgart u. a.

BMA (1998): Kombilohn für Arbeitslosenhilfebezieher. Eckpunkte (Stand 14.7.98) (Autoren: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesministerium für Gesundheit, Bundeskanzleramt).

BMG (1997): Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des § 76 des Bundessozialhilfegesetzes, Referentenentwurf des Bundesministeriums für Gesundheit, 21.11.1997.

Breuer, W. und D. *Engels* (1998): Grundinformation und Daten zur Sozialhilfe, Köln, Juli 1998, verfügbar über das Internet (www.bmgesundheit.de/sozial/grund/ubersi2.htm).

BSHG, Bundessozialhilfegesetz.

Budget 98, The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System, Number Three, The Working Families Tax Credit and Work Incentives, verfügbar über das Internet (www.hm-treasury.gov.uk/pub/html/buget.html, Juni 1998).

CBPP (1998): Center on Budget and Policy Priorities: Verschiedene Informationsartikel über den EITC (The Earned Income Tax Credit: Extra Money for People who Work; Questions and Answers About the EIC; EIC Benefits for Tax Year 1997 at Various Income Levels; EIC Participation for Tax Year 1996; A Hand up: How State Earned Income Credits Held Working Families to Escape Poverty), alle verfügbar über Internet (www.cbpp.org), Juni 1998.

DIW (1996): Keine Dienstleistungslücke in Deutschland – Ein Vergleich mit den USA anhand von Haushaltsbefragungen; DIW-Wochenbericht Nr. 14/1996.

— (1998): Das Dienstleistungs-Puzzle. Ein aktualisierter deutsch-amerikanischer Vergleich, in: DIW-Wochenbericht Nr. 35/1998.

Economic Report (1998): Economic Report of the President, Februar 1998.

Eekhoff, J. (1996): Beschäftigung und soziale Sicherung, Tübingen.

eurostat (1998): Minimum Wages 1997. A Comparative Study, Luxemburg.

Freeman, R.B. (1996): The Minimum Wage as a Redistributive Tool, in: Economic Journal, S. 639ff.

Greenstein, R. und I. *Shapiro* (1998): New Research Findings on the Effects of the Earned Income Tax Credit, in: Center on Budget and Policy Priorities, http://www.cbpp.org/311eitc.htm, 11. März 1998.

Gunkel, A. u. a. (1997): Niedriglöhne schaffen, Transfersysteme reformieren, in: arbeitgeber, 20. Juni 1997.

Hackenberg, H. und G. *Wagner* (1997): Arbeitsanreize und Arbeitshemmnisse für Sozialhilfeempfänger, in: Wirtschaftsdienst 1997/IV.

Hauser, R. (1996): Ziele und Möglichkeiten einer Sozialen Grundsicherung, Baden-Baden 1996.

Klös, H.-P. (1997): Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland, in: iw-trends, Heft 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Landessozialbericht (1998): Landessozialbericht NRW, Band 7: Arbeitnehmer und Arbeitnehmerhaushalte mit Niedrigeinkommen.

Machin, S. und A. *Manning* (1996): Employment and the Introduction of a Minimum Wage in Britain, in: Economic Journal, S. 667ff.

NLCH (1998): National Law Center On Homelessness and Poverty: Common Questions on the Earned Income Tax Credit; aus (www.nlchp.org/eitc1.htm), Juni 1998.

Ostner, I. (1998): Soziale Mindestsicherung in Europa – Konvergenz der Ziele, Divergenz der Lösungen, mimeo (erscheint demnächst).

Peter, W. (1997): Die amerikanische Sozialhilfe-Reform, in: iw-trends, Heft 4.

Rosenfeld, M. (1997): Arbeit für Sozialhilfeempfänger: Zwischen welchen Wegen können wir heute wählen?, in: Wirtschaftsdienst, Heft 9, S. 505ff.

— (1997 II): Arbeit statt / und Sozialhilfe? Alternativen für einen institutionellen Neubau der sozialen Grundsicherung in Deutschland, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Band 48, Heft 3, S. 241ff.

Rürup, B. (1998): Wohlfahrtsstaatliche Politik in der globalisierten Informationsgesellschaft, FES-Analyse (Friedrich-Ebert-Stiftung), Juni 1998.

Siebert, H. (1994): Geht den Deutschen die Arbeit aus? Wege zu mehr Beschäftigung, München.

Sloane, P. J. und I. *Theodossiou* (1996): Earnings Mobility, Family Income and Low Pay, in: Economic Journal, S. 657ff.

Spermann, A. (1996): Das „Einstiegsgeld" für Langzeitarbeitslose, in: Wirtschaftsdienst, 1996/V, S. 240ff.

Stigler (1946): Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Mindestlohngesetzgebung, (Original: The Economics of Minimum Wage Legislation, in: American Economic Review Bd. 36., Nr. 3, S. 358-365)

Streitschrift (1998): Die Sackgassen der Zukunftskommission. Streitschrift wider die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Nr. 33, Berlin.

Trabert, L. u. a. (1998): Kombilohn in Sachsen-Anhalt. Gutachten zu den erwarteten fiskalischen Wirkungen des BMG-Vorschlags zu den Freibeträgen bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, veröffentlicht in: Forschungsbeiträge zum Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt, Band 12, Kombilohn in Sachsen-Anhalt, Halle (Saale).

Vaubel, R. (1998): Sozialpolitik für mündige Bürger, in: Konrad Morath (Hrsg.): Verläßliche soziale Sicherung, Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg, S. 26ff.

Vierling, M. (1997): Subventionierung des Lohnsatzes anstelle des Einkommens, in: Wirtschaftsdienst, Heft 11/1997.

Wirtschaftsrat (1996): Reformplan Sozialstaat, Wirtschaftsrat der CDU e. V.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schlußwort

Von *Hans-Werner Sinn,* Vorsitzender des Vereins für Socialpolitik

Meine Damen und Herren,

die Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik geht jetzt zu Ende. Wir hatten eine produktive und lebendige Konferenz. Damit eine Tagung so erfolgreich wird und so glatt über die Bühne geht, ist eine Menge Arbeit hinter den Kulissen nötig. Ich möchte die Konferenz daher nicht beschließen, ohne mich bei einigen „Kulissenschiebern" in der Wissenschaftsorganisation zu bedanken.

Der erste Dank geht an Frau Neuberger, die unermüdlich und bis ins letzte Detail an der lokalen Organisation gefeilt hat, so daß in Rostock alles wie am Schnürchen ablaufen konnte. Als Frau Neuberger mir über Rostock berichtete, war ich überzeugt, daß wir nach der prächtigen Tagung in Bern im letzten Jahr nun auf den Boden der ostdeutschen Realitäten zurückgeholt würden, und meine Erwartungen waren sehr niedrig. Um so größer war die Überraschung hier in Rostock. Wir wurden von einer malerischen Stadt und einer bezaubernden Universität empfangen, und wir wurden großzügig bewirtet. Die Tagung in Rostock werden wir alle in unserer Erinnerung bewahren, und dafür, daß es eine so schöne Erinnerung ist, danken wir Ihnen, Frau Neuberger, ganz herzlich. Als Zeichen unserer Anerkennung möchte ich Ihnen ein kleines Präsent übergeben. Es handelt sich bei dem Präsent um einen Füllfederhalter.

Mich hat die lokale Organisation auch deshalb so beeindruckt, weil alles so schnell und effizient ablief, ohne einen großen Mitarbeiterstab anzuheuern. Wenn ich richtig informiert bin, war es im wesentlichen ein Drei-Frauen-Team, das die ganze Konferenz geschmissen hat. Neben Frau Neuberger waren ihre Assistentin, Monika Lindner-Lehmann, und die Sekretärin von Herrn Kollegen Brümmerhoff, Frau Dörte Bey, die treibenden Kräfte der Organisation. Als kleines Dankeschön darf ich Ihnen Blumensträuße überreichen.

Wie Sie sicher wissen, wird der ganze „Papierkram" in der Münchner Geschäftsstelle erledigt. In den Wochen vor der Konferenz wird der Weg von und zur Poststelle für unsere studentischen Hilfskräfte regelmäßig zu wahrhaft schweißtreibender Arbeit. 3000 Programmhefte, 2400 Einladungen zur Mitgliederversammlung, 600 Anmeldebestätigungen und vieles mehr,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

was in kurzer Zeit gedruckt, verpackt und versandt werden muß. Allen, die daran mitgearbeitet haben, herzlichen Dank, insbesondere meinen Studenten Frau Grass und Herr Hofmann. Daß bei all diesen Aktionen der Überblick nie verloren ging, dafür möchte ich mich bei meinen Sekretärinnen, Frau Porak und Frau Baumann, ebenfalls mit einem Blumengruß bedanken.

Mein besonderer Dank gilt Ronnie Schöb als Geschäftsführer des Vereins, der die Organisation der Tagung von zentraler Stelle aus gesteuert hat, sowie Marcel Thum, der als Schriftführer des Vereins maßgebliche Funktionen bei der Vorbereitung der Tagung übernommen hat. Meine Frau hat sich gedacht, daß es angemessen wäre, Ihnen einen Aquavit zu schenken, damit die Lebensgeister nach der anstrengenden Tagung wieder zurückkehren.

Schließlich zum „wissenschaftlichen Dank". In der Kerntagung haben wir die Möglichkeit bekommen, uns in fünf Vorträgen intensiv mit einem einzigen, brandaktuellen Thema zu beschäftigen, nämlich mit der Zukunft des Sozialstaates. In der Offenen Tagung ist die ganze Bandbreite wirtschaftswissenschaftlicher Forschung vor uns aufgefächert worden. Beides, Konzentration und Vielfalt, ist den Organisatoren der beiden Teile hervorragend gelungen.

Herr Hauser und sein Team – Norbert Andel, Robert Leu und Dieter Sadowski – haben das Thema richtig angepackt und fünf ebenso kompetente wie faszinierende Referenten eingeladen. Stellvertretend für das Team möchte ich mich bei Herrn Hauser mit einem zum Thema unserer Tagung passenden Geschenk bedanken. Es ist ein Reprint von Arthur Cecil Pigous Klassiker „Wealth and Welfare".

Letztes Jahr habe ich schon Herrn Schweizer etwas bedauert, weil sein Brieföffner von den Kuverts der 340 Einreichungen schon ganz stumpf geworden war. Ich weiß gar nicht, wie ich Herrn Pfählers Mühen richtig würdigen soll, ist die Zahl der Einreichungen doch noch einmal um gut 20 gestiegen. Auf jeden Fall ist Herr Pfähler – und mit ihm Gisela Färber, Michael Funke, Winfried Pohlmeier und Martin Weber – mit der Fülle der Einsendungen gut zurechtgekommen, wie die hohe Qualität von Beiträgen im Laufe der Tagung gezeigt hat. Ein herzlicher Dank auch an die Kommission der Offenen Tagung. Auch für Sie, Herr Pfähler, haben wir ein kleines Geschenk vorbereitet: Knut Wicksells „Finanztheoretische Untersuchungen".

Nochmals den herzlichen Dank des Vereins für Socialpolitik und meinen persönlichen Dank für die Organisatoren dieser Tagung.

Die nächste Jahrestagung findet in Mainz statt, und zwar vom 28. 9. bis 1. 10. 1999. Sie wird von der Familie Zohlnhöfer, wenn ich so sagen darf, organisiert. Die Kerntagung steht dann unter dem Motto „Die Erweiterung der EU" und wird von Lutz Hoffmann vorbereitet. Die Offene Tagung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

betreut Wolfgang Wiegard. Sie können also gleich, wenn Sie wieder zu Hause sind, mit dem Schreiben der neuen Papers beginnen.

Im Jahr 2000 werden wir uns dann übrigens in Berlin treffen, wo die „Beschäftigung im vereinten Deutschland“ das Tagungsthema sein wird.

Ich wünsche mir, daß Sie nützliche Anregungen erfahren haben und sicher wieder nach Hause zurückfinden. Damit schließe ich die diesjährige Tagung des Vereins für Socialpolitik.

Auf Wiedersehen in Mainz!

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Liste der Referate der offenen Tagung

A 1 – Geldpolitik und Lohnentwicklung

Vorsitz: *Norbert Berthold*, Würzburg

1. „Fördert die EWU die Reform der europäischen Arbeitsmärkte?"
   Norbert Berthold / Rainer Fehn, Universität Würzburg
2. „Die Flexibilität von Tarifverträgen und Geldpolitik"
   Frank Heinemann, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt / M.
3. „Geldpolitische Strategien und Nominallohnsetzung"
   Jürgen Jerger, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

A 2 – Alterssicherung I

Vorsitz: *Friedrich Breyer*, Konstanz

1. „Demographischer Wandel, endogenes Arbeitsangebot und Politische Ökonomie der Rentenreform"
   Klaus Stolte / Friedrich Breyer, Universität Konstanz
2. „Interne Renditen der gesetzlichen Rentenversicherung Deutschlands"
   Reinhold Schnabel, Universität Mannheim
3. „Umlagefinanzierung als Humankapital-Deckungsverfahren: Neues zur ‚Mackenroth-These'"
   Martin Werding, Universität Passau

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

A 3 – Ökonomie der Familie

Vorsitz: *Notburga Ott*, Bielefeld

1. „Zeitverwendung innerhalb der Familie – Eine Panel-ökonometrische Analyse"
   Miriam Beblo, FU Berlin

2. „Familienstrukturen in einer Subsistenzwirtschaft – Wieviele Männer braucht die Frau?"
   Evelyn Korn, Universität Dortmund

3. „Weniger Kinder – mehr Konsum"
   Sylvia Stiller, HWWA Hamburg

A 4 – Anreize und Risiken

Vorsitz: *Stefan Felder*, Magdeburg

1. „Eine weitere Begründung der Verschuldungshaftung"
   Dominique Demougin / Claude Fluet, Universität Magdeburg

2. „Risikostrukturausgleich, Wettbewerb und Wohlfahrt"
   Stefan Felder, Universität Magdeburg

3. „Subjektive Evaluierung und Informationseffizienz in Organisationen"
   Kay Mitusch, FU Berlin

A 5 – Arbeitsmarktrigidität

Vorsitz: *Hans Jürgen Ramser*, Konstanz

1. „Privatisierung und Effizienzlöhne"
   Laszlo Goerke, Universität Konstanz

2. „Fairness, rigide relative Löhne und Beschäftigung in einem Modell mit endogenem technischem Forschritt"
   Volker Grossmann, Universität Regensburg

3. „Humankapital erzeugt Marktmacht"
   Thomas Zwick / Joan Muysken, ZEW Mannheim

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

A 6 – Geldangebot und Geldnachfrage

Vorsitz: *Aleksander Berentsen*, Bern

1. „Geldverteilung im monetären Gleichgewicht"

   Aleksander Berentsen, Universität Bern

2. „Empirische Analyse des Geldangebotsprozesses in Deutschland: Ein Zustandsraummodell der Geldmarktsteuerung der Bundesbank"

   Claus Brand, Universität Essen

3. „Schätzung eines deutschen Geldnachfragesystems – Eine Analyse der Langfristbeziehungen"

   Kirstin Hubrich, Humboldt Universität Berlin

A 7 – Umweltpolitik I: Anreizprobleme

Vorsitz: *Eberhard Feess*, Frankfurt/M.

1. „Environmental Policy and Incentives to Adopt Advanced Pollution Abatement Technology"

   Eberhard Feess, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M.

2. „Air Pollution and Logging in a Forest-Air-System"

   Oskar von dem Hagen / Holger Wacker, Universität Oldenburg

3. „Können klimabezogene Finanzinstrumente den Anreiz zum Trittbrettfahren bei Klimaschutzmaßnahmen verringern?"

   Susanne Klimpel, Universität Heidelberg

A 8 – Löhne und Qualifikationsstruktur

Vorsitz: *Horst Entorf*, Würzburg

1. „Warum verschlechtern sich Verdienst und Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte?"

   Matthias Lücke, Institut für Weltwirtschaft Kiel

2. „Flexibilität der qualifikatorischen Lohnstruktur und Lastverteilung der Arbeitslosigkeit: Eine ökonometrische Analyse für Westdeutschland"

   Bernd Fitzenberger / Wolfgang Franz, Universität Konstanz u. Mannheim

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. „Auswirkungen von Innovationen auf Lohn- und Produktivitätsangleichung zwischen ost- und westdeutschen Unternehmen."

   Martin Falk / Friedhelm Pfeiffer, ZEW Mannheim

A 9 – Spieltheorie I: Reziprozität und Wettbewerb

Vorsitz: *Thomas Wagner*, Nürnberg

1. „Wie Du mir so ich Dir – Ein Modell der Reziprozität"

   Armin Falk / Urs Fischbacher, Universität Zürich

2. „Eine Theorie fairen, reziproken und kompetitiven Verhaltens"

   Gary Bolton / Axel Ockenfels, Universität Magdeburg

3. „Reziprozität und Effizienz"

   Thomas Wagner, Fachhochschule Nürnberg

A 10 – Spieltheorie II: Fairness und Gerechtigkeit

Vorsitz: *Siegfried Berninghaus*, Karlsruhe

1. „Fairness als Fokussierungseffekt, Folgerungen aus neuen Diktator-Spiel-Experimenten"

   Reiner Eichenberger / Felix Oberholzer-Gee, Universität Zürich

2. „Konvergenz zu gerechtem Verhalten im wiederholten Ultimatum-Spiel mit vorheriger Produktion"

   Manfred Königstein, Humboldt Universität Berlin

3. „Long-Run Evolution of Local Interaction Structures and Games"

   Siegfried Berninghaus / Karl-Martin Ehrhardt, Universität Karlsruhe

A 11 – Soziale Sicherung I

Vorsitz: *Frank Stähler*, Kiel

1. „Das Lohnabstandangebot in der Sozialhilfe: Eine optionstheoretische Perspektive"

   Holger Feist, Universität München

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. „Polizei, Sozialhilfe und innere Sicherheit"

   Dominique Demougin / Robert Schwager, Universität Magdeburg

3. „Soziale Unterstützungsleistungen und optimale Arbeitsanreize"

   Frank Stähler, Institut für Weltwirtschaft Kiel

A 12 – Arbeitslosigkeit

Vorsitz: *Michael Gerfin*, Bern

1. „Der Einfluß der Arbeitslosenunterstützung auf die Dauer der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland"

   Viktor Steiner, ZEW Mannheim

2. „Die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit durch zielgruppenorientierte Lohnsubventionen: Benefit-Transfer Program (BTP) und „Einstiegsgeld" für Langzeitarbeitslose im Vergleich"

   Alexander Spermann, Universität Freiburg

3. „Beschäftigungseffekte von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen in Ostdeutschland"

   Patrick A. Puhani / Florian Kraus / Viktor Steiner, ZEW Mannheim

B 1 – Alterssicherung II

Vorsitz: *Berthold Wigger*, Mannheim

1. „Privatisierung der deutschen Rentenversicherung: Wer gewinnt und wieviel?"

   Hans Fehr, Universität Tübingen

2. „Die deutsche Rentenreform von 1997 und ihre intergenerationellen Verteilungswirkungen"

   Jochen Jagob / Oliver Scholz, FU Berlin

3. „Alterssicherung, Altruismus und Wachstum"

   Berthold Wigger, Universität Mannheim

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B 2 – Empirische Einkommensstudien

Vorsitz: *Friedhelm Pfeiffer*, Mannheim

1. „Eine einfache Schätzung von Äquivalenzskalen unter Verwendung von subjektiven Einkommensbewertungen"

   Michael Gerfin, Universität Bern

2. „Arbeitsmarktübergänge älterer verheirateter Paare in Deutschland"

   Regina Riphahn / David Blau, Universität München

3. „Der Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Einkommen und menschlicher Fertilität: Nichtparametrische Schätzungen für ein Länderpanel"

   Sikandar Siddiqui / Holger Strulik, Universität Hamburg

B 3 – Arbeitsmärkte

Vorsitz: *Petra Riemer-Hommel*, Trier

1. „Verfügungsrechte oder Vertragsversagen: Womit lassen sich Lohnunterschiede in amerikanischen Kinderbetreuungseinrichtungen erklären?"

   Petra Riemer-Hommel, Universität Trier

2. „Verbreitung und ökonomische Wirkungen von Betriebsräten: Eine empirische Untersuchung mit Firmendaten"

   John T. Addison / Claus Schnabel / Joachim Wagner, IdW Köln

3. „Finanzmärkte, Investitionsstruktur und Arbeitseinkommensrisiko"

   Martin Summer, Universität Regensburg

B 4 – Modelle mit überlappenden Generationen

Vorsitz: *Hans Gersbach*, Heidelberg

1. „Technischer Fortschritt, Humankapital, Arbeitslosigkeit und Wachstum"

   Michael Bräuninger, Universität der Bundeswehr Hamburg

2. „Finanzintermediation und makroökonomische Risiken"

   Hans Gersbach, Universität Heidelberg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. „Der Name der Inflation. Eine experimentelle Studie von Sparverhalten, Inflation und Geldpolitik in einem Modell mit überlappenden Generationen"

   Oliver Kirchkamp / Michele Bernasconi, Universität Mannheim

B 5 – Real Business Cycle Modelle

Vorsitz: *Günter Coenen*, Frankfurt / M.

1. „Intertemporale Effekte einer fiskalischen Konsolidierung in einem RBC-Modell"

   Günter Coenen, Deutsche Bundesbank Frankfurt / M.

2. „How Did the German Post-War Governments Succeed in Stabilizing Cyclical Fluctuations?"

   Burkhard Heer, Universität Köln

3. „Einschränkungen bei der Nettoneuverschuldung: Zyklische Produktions- und Beschäftigungseffekte"

   Andreas Schabert, Universität Köln

B 6 – Finanzwissenschaft I

Vorsitz: *Wolfgang Wiegard*, Tübingen

1. „Ökonometrische Tests der Ricardianischen Äquivalenz: Einige überraschende Ergebnisse"

   Bernd Lucke, FU Berlin

2. „Wer trägt die Last der Haushaltskonsolidierung in Italien?"

   Hans Fehr / Anna Ruocco / Wolfgang Wiegard, Universität Tübingen

3. „Ein einfacher Mechanismus zur effizienten Bereitstellung öffentlicher Güter – Experimentielle Evidenz"

   Simon Gächter / Josef Falkinger / Ernst Fehr / Rudolf Winter-Ebmer, Universität Zürich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B 7 – Handelstheorie und -politik

Vorsitz: *Kai A. Konrad*, Berlin

1. „Aussenhandelstourniere"
   Kai A. Konrad, FU Berlin

2. „Das WTO Streitschlichtungs-Verfahren als dynamisches Spiel"
   Monika Bütler / Heinz Hauser, Tilburg University

3. „When Does Partial Cooperation Pay"
   Wolfgang Buchholz / Christian Haslbeck, Universität Regensburg

B 8 – Industrieökonomik I: Innovationstheorie

Vorsitz: *Wilhelm Pfähler*, Hamburg

1. „Ein strategisches Search-Modell zur Analyse von Technologieadoption und -politik"
   Heidrun Hoppe, Universität Hamburg

2. „Endogenous Innovations in a Model of the Firm"
   Werner Smolny, Universität Konstanz

3. „Second-Mover-Vorteile im technologischen Wettbewerb"
   Ulrich Lehmann-Grube / Heidrun Hoppe, Universität Hamburg

B 9 – Spieltheorie III: Verhandlungen

Vorsitz: *Heidrun Hoppe*, Hamburg

1. „Verhandlungslösungen als optimale Kompromisse"
   Andreas Pfingsten / Andreas Wagener, Universität-Gesamthochschule Siegen

2. „Umweltverhandlungen bei unsicheren Rechten und unvollständiger Information"
   Markus Lehmann, FU Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B 10 – Finanzen I

Vorsitz: *Rainer Fehn, Würzburg*

1. „Unvollkommene Kapitalmärkte und strukturelle Arbeitslosigkeit: Schaffen Pensionsfonds Abhilfe?"

   Rainer Fehn, Universität Würzburg

2. „Endogene stochastische Wertpapierpreise in Ökonomien überlappender Generationen"

   Volker Böhm / Nicole Deutscher / Jan Wenzelburger, Universität Bielefeld

3. „Zur Erwartungsbildung auf Finanzmärkten"

   Robert Dornau, ZEW Mannheim

B 11 – Arbeitsnachfrage

Vorsitz: *Michael Funke*, Hamburg

1. „Kapitalstruktur und Arbeitsnachfrage: Eine Untersuchung anhand deutscher Mikrodaten"

   Wolf Maurer / Holger Strulik / Michael Funke, Universität Hamburg

2. „Determinanten der qualifikatorischen Arbeitsnachfrage in der westdeutschen Industrie 1978-90"

   Bertrand Koebel / Martin Falk, ZEW Mannheim

3. „Unsicherheit und die Nachfrage nach Arbeit im warenproduzierenden Gewerbe in Deutschland"

   Matthias Ross / Wolfgang Maennig, Universität Hamburg

B 12 – Ökonomische Theorie des Föderalismus

Vorsitz: *Hannelore Weck-Hannemann*, Innsbruck

1. „Zur polititschen Ökonomie der Zentralisierung der Staatstätigkeit"

   Charles B. Blankart, Humboldt Universität Berlin

2. „Zentralisierung durch Mehrheitsabstimmung"

   Rainald Borck, Humboldt Universität Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. „Einige grundlegende Elemente einer europäisch-föderalen Verfassung unter Zuhilfenahme der konstitutionell-ökonomischen Theorie“

   Friedrich Schneider, Universität Linz

C 1 – Fiskalpolitik

Vorsitz: *Helmut Seitz*, Frankfurt / Oder

1. „Steuern auf Arbeit oder Kapital: Was ist besser für die Beschäftigung?“

   Ronnie Schöb / Erkki Koskela, Universität München

2. „Fiskalpolitik, Haushaltsdefizite und Parteieneinfluß: Eine Analyse der deutschen Länder“

   Helmut Seitz, Europa Universität Viadrina Frankfurt / Oder

C 2 – Konjunkturtheorie und Konjunkturpolitik

Vorsitz: *Lutz Arnold*, Dortmund

1. „Finanzmarktunvollkommenheiten, Arbeitsmarktunvollkommenheiten und Konjunkturzyklen“

   Lutz Arnold, Universität Dortmund

2. „Antizyklische Renditespreizung: Eine neue Klasse stilisierter Fakten der Konjunktur“

   Frank Schohl, Universität Jena

3. „Die Wirtschaftsprognosen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Arbeitsgemeinschaft wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute – Ein Versuch einer Evaluierung“

   Werner Smolny, Universität Konstanz

C 3 – Angewandte Ökonometrie

Vorsitz: *Peter Winker*, Mannheim

1. „Shifting Employment Patterns in Business Related Services“

   Ulrich Kaiser, ZEW Mannheim

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. „Anmerkungen zur Ersparnis-Investitions-Korrelation in Deutschland "

   Carsten-Henning Schlag / Kersten Kellermann, Statistisches Bundesamt Wiesbaden

3. „Finanzierungsrestriktionen, Produktion und Beschäftigung"

   Peter Winker, Universität Mannheim

C 4 – Finanzwissenschaft II

Vorsitz: *Gisela Färber*, Speyer

1. „Die Regulierung der öffentlichen Verwaltung. Ein Vergleich zwischen zwei Haushaltssystemen"

   Ida Bagel, Humboldt Universität Berlin

2. „Inequality and Political Consensus"

   Hans-Peter Grüner, Universität Bonn

3. „Gebührenfiskalismus? Zu den Bestimmungsgründen kommunaler Gebührenpolitik"

   Hermann Rappen / Peter Hernold, RWI Essen

C 5 – Banken I

Vorsitz: *Claudia M. Buch*, Kiel

1. „Ursachen von Banken- und Zahlungsbilanzrisiken"

   Claudia M. Buch / Ralph P. Heinrich, Institut für Weltwirtschaft Kiel

2. „Banks Supply of Loans: When Future Monetary Policy is Uncertain"

   Kay Mitusch / Dieter Nautz, FU Berlin

3. „Geld, Kredit und Kapitalbildung in einem Modell überlappender Generationen mit multiplen Zahlungsmitteln"

   Leopold von Thadden, Universität Magdeburg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C 6 – Regionalökonomik: Agglomeration

Vorsitz: *Lucas Bretschger*, Zürich

1. „Konvergenz auf der Lernkurve: Theorie und Überprüfung mit deutschen Regionaldaten"

   Lucas Bretschger / Hansjörg Schmidt, Universität Zürich

2. „Interdependenzen zwischen Forschungsinfrastruktur und den Innovationsaktivitäten in NRW und Baden-Württemberg. Empirische Befunde und Konsequenzen für die Forschungspolitik"

   Knut Blind / Hariolf Grupp, Fraunhofer-Institut Karlsruhe

3. „Marshallian Externalities and the Dynamics of Agglomeration and Regional Growth"

   Max Keilbach, TU Berlin

C 7 – Umweltpolitik II: Aktuelle Probleme

Vorsitz: *Kerstin Schneider, Dortmund*

1. „Umweltsteuern und die doppelte Dividende: Schattenseite einer aufkommensneutralen Steuerreform"

   Matthias Raith / Thorsten Bayindir-Upmann, Universität Bielefeld

2. „Energiesteuern: Gründe für die Diskriminierung des privaten Energieverbrauchs"

   Wolfram Richter / Kerstin Schneider, Universität Dortmund

3. „Kostenverteilung klimapolitischer Maßnahmen in der Europäischen Union"

   Henrike Koschel / Tobias Schmidt, ZEW Mannheim

C 8 – Internationale Arbeitsmärkte

Vorsitz: *Udo Broll*, München

1. „Läßt sich Wanderung im gemeinsamen Markt steuern?"

   Marcel Thum, Universität München

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. „Arbeitsmarktrigiditäten, Gewerkschaften und Währungsunion“

   Carsten Hefeker, Universität Basel

3. „Strategische Auslandsdirektinvestitionen bei Lohnverhandlungen mit Gewerkschaften“

   Ralf-Henning Peters, Universität Dortmund

C 9 – Ökonometrie

Vorsitz: *Bernd Fitzenberger*, Mannheim

1. „Nichtparametrische Schätzung und Variablenauswahl für saisonale Zeitreihenmodelle“

   Rolf Tschernig / Lijian Yang, Humboldt Universität Berlin

2. „Arbeitsnachfrage in Deutschland und saisonale Kointegration“

   Hans-Eggert Reimers, Hochschule Wismar

3. „Lineare Modelle mit ordinalen Einflußgrößen“

   Martin Kukuk, Universität Tübingen

C 10 – Entscheidungstheorie

Vorsitz: *Markus Pasche*, Jena

1. „Konsum- und Portfolio-Entscheidungen in Krisensituation“

   Bernhart Nietert, Universität Passau

2. „Gruppen entscheiden sich für die besseren Risiken“

   Bettina Kuon / Barbara Mathauschek / Abdolkarim Sadrieh, Universität Bonn

3. „Robustes Entscheidungsverhalten“

   Markus Pasche, Universität Jena

4. „Social Learning with Case Based Decisions“

   Matthias Blonski, Universität Mannheim

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C 11 – Institutionenwandel

Vorsitz: *Stephan Panther*, Hamburg

1. „Spezialisierung als spezifische Investition in den Markt: Eine Anwendung des Transaktionskostenansatzes auf die Entstehung der Märkte und Städte in Deutschland im Zeitraum 800-1200“

   Ulrich Bindseil / Christian Pfeil, European Monetary Institute Frankfurt / M.

2. „Strukturähnlichkeiten ökonomischer Prozesse im Zeitablauf“

   Marco Lehmann-Waffenschmidt / Joachim Schwerin, TU Dresden

3. „Geschichte, informelle Institutionen und der Transformationsprozeß in Osteuropa – Lateinische Gewinner – Orthodoxe Verlierer?“

   Stephan Panther, Universität Hamburg

C 12 – Banken II

Vorsitz: *Peter Welzel*, Augsburg

1. „Disintermediation and the Role of Banks in Europe: An International Comparison“

   Reinhard H. Schmidt / Andreas Hackethal / Marcel Tyrell, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt / M.

2. „Mergers Among German Cooperative Banks“

   Günter Lang / Peter Welzel, Universität Augsburg

D 1 – Europäische Währungsunion

Vorsitz: *Ansgar Belke*, Bochum

1. „Evidenz zu den Kosten der Intra-Europäischen Wechselkursvariabilität“

   Ansgar Belke / Daniel Gros, Ruhr-Universität Bochum

2. „Abstimmungsverhalten und Entscheidungen in der Europäischen Zentralbank“

   Matthias Brückner, European University Florenz

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. „The Stability Pact: Safeguarding the Credibility of the European Central Bank"

   Bernhard Winkler / Michael Artis, European University Florenz

D 2 – Politische Ökonomie

Vorsitz: *Charles B. Blankart*, Berlin

1. „Zur Politischen Ökonomie der wirtschaftspolitischen Beratung"

   Gebhard Kirchgässner, Universität St. Gallen

2. „Brauchen wir einen Schleier der Unkenntnis?"

   Christian Müller, Gesamthochschule Duisburg

3. „Soziale Normen, Trittbrettfahrer und Gewerkschaftsmitgliedschaft: Eine Analyse für Deutschland und Großbritannien"

   Laszlo Goerke / Markus Pannenberg, DIW Berlin

D 3 – Wirtschaftspolitik und Wirtschaftswachstum

Vorsitz: *Joachim Ahrens*, Göttingen

1. „Wirtschaftsentwicklung, Staat und die Bedeutung von Gouvernanz in Ostasien"

   Joachim Ahrens, Universität Göttingen

2. „Multiple Gleichgewichte, Gleichgewichtsauswahl und Wirtschaftspolitik"

   Joachim Grosser, Universität Regensburg

3. „Wirtschaftswachstum durch Glaubwürdigkeitsimport: Die Bedeutung der institutionellen Integration für Osteuropa"

   Daniel Piazolo, Insitut für Weltwirtschaft Kiel

D 4 – Soziale Sicherung II

Vorsitz: *Karl-Dieter Grüske*, Nürnberg

1. „Arbeitgeber- versus Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung"

   Giacomo Corneo / Marco Marquardt, Universität Bonn

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. „Umverteilungsanreize im Sozialstaat“

   Jürgen Volkert, IAW Tübingen

3. „Sozialpolitik in modernen Gesellschaften und ihre Implikationen für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik“

   Werner Schönig, Universität Köln

D 5 – Finanzen II

Vorsitz: *Peter Zweifel*, Zürich

1. „Does Banking of Permits Improve Welfare?“

   Till Requate, Universität Heidelberg

2. „Nachverhandlungen vor Vertragserfüllung“

   Achim Wambach, Universität München

3. „Wege aus der Verschuldung: Reform der Lohnpfändung“

   Christoph Zaborowski / Peter Zweifel, Universität Zürich

D 6 – Steuerwettbewerb I

Vorsitz: *Bernd Genser*, Konstanz

1. „Die Besteuerung von Kapital- und Arbeitseinkommen, Steuerwettbewerb und Vermögensverteilung“

   Clemens Fuest / Bernd Huber, Universität München

2. „Einige Verteilungs- und Effizienzaspekte internationaler Steuerkonkurrenz“

   Werner Roeger / Jan in't Veld / Don I. Asoka Woehrmann, European Commission Brüssel

3. „Der Vorteil der Dezentralisierung fiskalischer Kompetenzen“

   Ulrich Hange / Dietmar Wellisch, TU Dresden

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

D 7 – Regionalökonomik und Außenwirtschaft

Vorsitz: *Uwe Cantner*, Augsburg

1. „Explaining International Productivity Differences"
   Uwe Cantner / Horst Hanusch / Jens Krüger, Universität Augsburg

2. „Capital Mobility and the International Division of Labor"
   Michael Koop, Institut für Weltwirtschaft Kiel

3. „Eastern Enlargement of the EU: How Much is it Worth for Austria?"
   Wilhelm Kohler / Christian Keuschnigg, Universität Linz

D 8 – Industrieökonomik II: Kartelle und Wettbewerbspolitik

Vorsitz: *George Bittlingmayer*, UC Davis

1. „Microsoft and Monopoly – Does Anti-Trust Create Value in the Computer Industry?"
   George Bittlingmayer / Thomas W. Hazlett

2. „Der Fall des Kabelherstellerkartells – Zur Bedeutung des Kartellverbots"
   Verena Kern / Hans-Theo Norman, Humboldt Universität Berlin

3. „Weniger Wettbewerb durch Wettbewerbspolitik?"
   Karl Morasch, Universität Augsburg

D 9 – Industrieökonomik III: Unvollständige Information

Vorsitz: *Stephanie Rosenkranz*, Bonn

1. „Die Auswirkungen von öffentlicher Information auf Wettbewerb und FuE Investitionen"
   Jim Jin / Michael Tröge, WZB Berlin

2. „Offenbaren oder nicht? Forschungskooperation mit zweiseitig unvollständiger Information"
   Stephanie Rosenkranz, Universität Bonn

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. „Die Anreize zu interdivisionalem Informationsaustausch innerhalb von Mehrproduktunternehmen“

   Silke Neubauer, WZB Berlin

D 10 – Wachstumsmodelle

Vorsitz: *Josef Zweimüller*, Zürich

1. „Numerische Lösung der Sattelpunktdynamik in ökonomischen Wachstumsmodellen durch Rückwärtsintegration“

   Martin Brunner / Holger Strulik, Universität Hamburg

2. „Fairness, rigide relative Löhne und Beschäftigung in einem Modell mit endogenem technischen Fortschritt“

   Volker Grossmann, Universität Regensburg

3. „Patente in einem endogenen Wachstumsmodell“

   Josef Zweimüller / Ted O'Donoghue, Universität Zürich

D 11 – Umweltpolitik III

Vorsitz: *Michael Ahlheim*, Cottbus

1. „Wie groß ist die globale Dimension des Treibhauseffektes?“

   Franz Hackl / Gerald Pruckner, Universität Linz

2. „Produktivitätsgewinne durch Umweltgesetzgebung – Illusion oder berechtigte Hoffnung?“

   Armin Schmutzler, Universität Heidelberg

3. „Contingent Valuation and the Budget Constraint“

   Michael Ahlheim, BTU Cottbus

D 12 – Finanzen III

Vorsitz: *Mathias Binswanger*, St. Gallen

1. „Aktienrenditen und Realwirtschaft: Gibt es noch einen Zusammenhang?“

   Mathias Binswanger, Universität St. Gallen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. „Optimale Finanzierung bei Verdrängungswettbewerb“

   Franz Hubert, FU Berlin

E 1 – Löhne und Beschäftigung

Vorsitz: *Winfried Pohlmeier*, Konstanz

1. „Die Lohnkurve in Deutschland: Eine empirische Untersuchung mit der IAB-Beschäftigtenstichprobe“

   Uwe Blien / Badi H. Baltagi, Bundesanstalt für Arbeit Nürnberg

2. „Zentrale Lohnverhandlungen und regionale Lohnflexibilität: Ergebnisse auf Basis der gesamten Lohnverteilung“

   Thiess Büttner / Bernd Fitzenberger, ZEW Mannheim

3. „Lohnflexibilität und Beschäftigungsentwicklung: Eine Mikrodatenanalyse für Deutschland“

   Joachim Möller / Thomas Beißinger, Universität Regensburg

E 2 – Industrieökonomik IV: Unvollkommener Wettbewerb

Vorsitz: *Heidrun Hoppe*, Hamburg

1. „Duopolistischer Wettbewerb in Suchmärkten“

   Christian Pfeil / Roman Inderst, Universität Saarbrücken

2. „Make or Buy im vertikalen Oligopol“

   Walter Elberfeld, Universität Köln

3. „Sports on TV – Some Economic Aspects“

   Mathias Hafner / Alexander Neunzig, Universität des Saarlandes

E 3 – Konjunktur

Vorsitz: *Manfred Stadler*, Tübingen

1. „Vorhersage von Rezessionen mit Zinsdifferenzen: Eine Regime Switching Analyse für acht OECD-Länder“

   Ralf Ahrens, Universität Gießen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. „Unvollständige Märkte, dauerhafte Arbeitslosigkeit und internationale Konjunkturzyklen“

   Monika Merz / Latha Ramchand, Rice University

3. „Technology Trading Cartels and Demand Fluctuations“

   Hans Friederiszick, Humboldt Universität Berlin

E 4 – Industrieökonomik V: Kapazitätspolitik der Unternehmen

Vorsitz: *Wilhelm Pfähler*, Hamburg

1. „Unterinvestition und Marktstruktur“

   Volker Nocke, London School of Economics

2. „Überkapazitäten als Mittel zur Managermotivation“

   Rudolf Kerschbamer / Yannis Tournas, Universität Wien

3. „Kapazitätsentscheidungen, Produktvielfalt und Querlieferungen“

   Christoph Schenk, WZB Berlin

E 5 – Humankapital und Wirtschaftswachstum

Vorsitz: *Christiane Schäper*, Hamburg

1. „Geteilte Freude ist doppelte Freude – Geteiltes Leid ist halbes Leid?“

   Georg Licht / Ulrich Kaiser, ZEW Mannheim

2. „Bildungspolitische Wachstums- und Verteilungseffekte in einem endogenen Wachstumsmodell mit Humankapital“

   Christiane Schäper, Universität Hamburg

3. „Produktiver Konsum und Wachstum in Entwicklungsländern“

   Thomas Steger, Universität-Gesamthochschule Siegen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

E 6 – Innovation

Vorsitz: *Werner Smolny*, Konstanz

1. „Wie produktiv sind Investitionen in Forschung und Entwicklung?"
   Werner Bönte, Universität Hamburg

2. „Exportverhalten und Innovationstätigkeit im Dienstleistungssektor"
   Norbert Janz / Günther Ebling, ZEW Mannheim

3. „Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit im Vergleich – Eine ökonometrische Analyse mit Unternehmensdaten"
   Frank Reize / Friedhelm Pfeiffer, ZEW Mannheim

E 7 – Steuerwettbewerb II

Vorsitz: *Bernd Huber*, München

1. „Transferpreise und die Reform der Körperschaftsbesteuerung"
   Andreas Haufler / Guttorm Schjelderup, Universität Konstanz

2. „Modell eines fiskalischen Wettbewerbs mit Steuern und überfüllbaren öffentlichen Faktoren zwischen nichtidentischen Regionen"
   Cornelia Tausch, Bergische Universität Wuppertal

3. „Steuerwettbewerb und Transferpreissetzung"
   Alfons Weichenrieder / Kashif Mansori, Universität München

E 8 – Geldpolitische Strategien

Vorsitz: *Karen Cabos*, Hamburg

1. „Geldmengen- oder Inflationssteuerung – Was macht die Bundesbank"
   Imke Brüggemann, FU Berlin

2. „Überlegungen zu Geldmengenzielen und direkter Inflationssteuerung"
   Karen Cabos / Nikolaus A. Siegfried, Universität Hamburg

3. „Der geldpolitische Einfluß auf die Zeitstruktur der Zinssätze"
   Nina Wessels, Universität Hamburg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

E 9 – Industrieökonomik VI: Empirie

Vorsitz: *Jürgen Peters*, Augsburg

1. „Distance, Language and Other Factors: Deviations from the Law of One Price in the European Car Market"

   Matthias G. Lutz, Universität St. Gallen

2. „Skaleneffekte, Marktmacht, and Preisverhalten: Ergebnisse des deutschen Zeitungs- und Zeitschriftenmarktes"

   Erik Lehmann / Jürgen Weigand, Universität Rostock

3. „Technologische Möglichkeiten, Hochschulforschung und Innovationsaktivitäten in der deutschen Automobilzulieferindustrie"

   Jürgen Peters / Wolfgang Becker, Universität Augsburg

E 10 – Erwartungen und Lernen

Vorsitz: *Ulrich Schwalbe*, Mannheim

1. „Konvergenz adaptiven Lernens und Erwartungsstabilität: Der Fall multipler rationaler Erwartungsgleichgewichte"

   Maik Heinemann, Universität Hannover

2. „Bedürfnisse, Lernen und das Wachstum des Konsums – Ein Beitrag zur Nachfrageseite wirtschaftlichen Wachstums"

   Ulrich Witt, Max-Planck-Institut Jena

3. „Gerüchte und Märkte"

   Michael Kosfeld, Tilburg University

E 11 – Anreizstruktur

Vorsitz: *Volker Ulrich*, Greifswald

1. „Anreizstruktur in Turnieren: All-Pay Auktion mit mehreren Objekten"

   Erwin Amann, Universität Dortmund

2. „Wahlfreiheit und Prämienrisiko in der Krankenversicherung"

   Mathias Kifmann, Universität Konstanz

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. „Agency Cost and Wealth Effects in the Principal Agent Model"

   Henrik Thiele / Achim Wambach, Universität München

E 12 – Steuern I

Vorsitz: *Friedrich Schneider*, Linz

1. „Mehrheitsabstimmungen, Effizienz und die Vorteile hoher Steuern auf mittlere Einkommen"

   Pio Baake / Rainald Borck, Humboldt Universität Berlin

2. „Steuerprogression und Humankapital in unvollkommenen Arbeitsmärkten"

   Clemens Fuest / Bernd Huber, Universität München

3. „Effizienz- und Verteilungswirkungen einer zinsbereinigten Einkommens- und Gewinnsteuer"

   Hans Fehr / Wolfgang Wiegard, Universität Tübingen

F 1 – Geldpolitik

Vorsitz: *Marcel Thum*, München

1. „Informationsmanagement in der Geldpolitik: Warum Zentralbanken die Regierungen belügen"

   Helge Berger / Marcel Thum, Princeton University

2. „Wechselkursgestützte Inflationsbekämpfung und endogene Glaubwürdigkeit"

   Hans Weisfeld, FU Berlin

F 2 – Netzeffekte und Auktionen

Vorsitz: *Friedel Bolle*, Frankfurt / Oder

1. „Frequency Auctions: How They Should and How They Should Not Be Shaped"

   Friedel Bolle, Europa Universität Viadrina Frankfurt / Oder

2. „Über die Ökonomie des ‚Internet Peering'"

   Thorsten Wichmann / Pio Baake, Berlecon Research Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. „Netzeffekte, Kompatibilitätsentscheidungen und Monopolisierung“

   Bernd Woeckener, Universität Tübingen

F 3 – Experimente

Vorsitz: *Andreas Oehler*, Bamberg

1. „Institutionen und Effizienz in politischen Börsen: Erfahrungen mit einer elektronischen Börse“

   Gregor Brüggelambert, Universität-Gesamthochschule Essen

2. „Lernen im Cournot Oligopol – Ein Experiment“

   Hans-Theo Normann / Steffen Huck / Jörg Oechssler, Humboldt Universität Berlin

3. „Informationsintensität und Operative Effizienz in experimentellen Call Märkten“

   Andreas Oehler / Matthias Unser, Universität Bamberg

F 4 – Banken III

Vorsitz: *Dietmar Harhoff*, Berlin

1. „Kreditüberwachung im internationalen Kreditgeschäft“

   Thomas Gehrig, Universität Freiburg

2. „Komplementarität als Merkmal von Finanzsystemen – Eine modelltheoretische Analyse“

   Andreas R. Hackethal / Marcel Tyrell, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt / M.

3. „Bankbeziehungen kleiner und mittlerer Unternehmen in Deutschland – Erste empirische Ergebnisse“

   Dietmar Harhoff / Timm Körting, ZEW Mannheim

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

F 5 – Wechselkursentwicklung

Vorsitz: *Bernd Wilfling*, Hamburg

1. „Stabilisierung und Nichtlinearität in einem Wechselkurszielzonen-Modell mit diskreten Fundamentaldaten und diskreter Zeit“

   Christoph Knoppik, Universität Regensburg

2. „Wechselkursdynamik bei antizipierten, zeitgebundenen Regimewechseln: Zur Modellierung von Auswirkungen einer möglichen Verschiebung“

   Bernd Wilfling / Wolfgang Maennig, Universität Hamburg

F 6 – Transformation

Vorsitz: *Christian von Hirschhausen*, Bonn

1. „Das Ende der Transformation? Ein empirischer Test institutioneller Bedingungen der Systemtransformation am Beispiel des Energiesektores“

   Christian von Hirschhausen / Thomas. W. Waelde, DIW Berlin

2. „The Evolution of Industrial Structures in the European East and the New Division of Labour“

   Todor Gradev, University of London

3. „Die evolutorische Perspektive in der Transformationstheorie: Widerspruch oder Chance?“

   Silke Stahl, Max-Planck-Institut Jena

F 6a – Theorie des Fiskalföderalismus

Vorsitz: *Matthias Sutter*, Innsbruck

1. „A Federal Political Budget Cycle with States Governed by the Opposition“

   Gernot Sieg, Universität Göttingen

2. „Ein spieltheoretischer Diskussionsbeitrag zum Stabilitäts- und Wachstumspakt“

   Matthias Sutter, Universität Innsbruck

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

F 7 – Steuern II

Vorsitz: *Andreas Haufler*, Konstanz

1. „Wohlfahrtseffekte des Vorschlags zur Besteuerung der Renten in den ‚Petersberger Steuervorschlägen'"

   Hermann Buslei, ZEW Mannheim

2. „Subvention und Konsumbesteuerung bei stochastischem Wachstum"

   Christiane Clemens / Susanne Soretz, Universität Hannover

3. „Vertrauen ist gut. Eine empirische Analyse der Steuermoral am Beispiel der Stadt Zürich"

   Lorenz Götte / Marcel Kucher, Universität Zürich

F 8 – Umwelt und Steuern

Vorsitz: *Till Requate*, Heidelberg

1. „Pigou Steuern im allgemeinen Gleichgewicht bei fixierten Steuerrückerstattungsregeln"

   Andreas Lange / Till Requate, Universität Heidelberg

2. „Öffentliche Güter und die Zusatzlast der Besteuerung: Stimmt Pigous Vermutung?"

   Thomas Gaube, Universität Bonn

F 9 – Informationsökonomik

Vorsitz: *Dirk Sliwka*, Bonn

1. „Warum braucht man eigentlich Türsteher?"

   Rüdiger Schils, Universität Bonn

2. „Über Kosten und Nutzen von Delegation in Organisationen"

   Dirk Sliwka, Universität Bonn

3. „Informationsgenerierung mehrerer Agenten – Modell und Anwendung"

   Steffen Welzmiller, Universität Magdeburg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

F 10 – Spieltheorie IV

Vorsitz: *Sabine Böckem*, Dortmund

1. „Imitation in zyklischen Spielen"

   Josef Hofbauer / Karl H. Schlag, Universität Bonn

2. „Risikoaversion zahlt sich in der Klasse der 2+2 Spiele ohne reines Gleichgewicht aus"

   Dirk Engelmann, Humboldt Universität Berlin

3. „Stable Cartels in One-Shot Games"

   Sabine *Böckem*, Universität Dortmund

F 11 – Industrieökonomik VII

Vorsitz: *Ulrich Lehmann-Grube*, Hamburg

1. „Interdependenzen zwischen Produktattributen und die Bereitstellung von Qualität"

   Andreas Irmen / Hans Degryse, Universität Mannheim

2. „The Credence Goods Monopoly Problem"

   Uwe Dulleck, Humboldt Universität Berlin

3. „Kollusion bei schwankenden Wechselkursen"

   Switgard Feuerstein, Universität Heidelberg

F 12 – Umweltpolitik IV: Innovation und Umwelt

Vorsitz: *Thomas Cleff*, Mannheim

1. „Besonderheiten und Determinanten von Umweltinnovationen"

   Thomas Cleff / Klaus Rennings, ZEW Mannheim

2. „Der Einfluß der Umweltpolitik auf das Innovationsverhalten der Unternehmen – Eine ökonometrische Untersuchung"

   Jens Hemmelskamp, European Commission Brüssel

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verzeichnis der Referenten der Kerntagung

Prof. *Anthony B. Atkinson*, Nuffield College, GB-Oxford OX 1 1NF

Prof. Dr. *Friedrich Breyer*, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Universität Konstanz, D-78457 Konstanz

Prof. Dr. *Rüdiger Pohl*, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Delitzscher Straße 118, D-06116 Halle (Saale)

Prof. Dr. *Bertram Schefold*, FB Wirtschaftswissenschaften, Johann Wolfgang Goethe-Universität, D-60054 Frankfurt am Main

Prof. Dr. *Hans-Werner Sinn*, Center for Economic Studies, Universität München, Schackstraße 4, D-80539 München

Prof. *Dennis J. Snower*, Department of Economics, Birkbeck College, 7 Gresse Street, GB-London W1P 1PA

Prof. *Erich W. Streissler*, Institut für Wirtschaftswissenschaften, Universität Wien, Hohenstaufengasse 9, A-1010 Wien

Prof. Dr. *Gert Wagner*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D-14195 Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Veranstaltung wurde in dankenswerter Weise durch folgende Sponsoren unterstützt:

Bayerische Landesbank Girozentrale

Daimler Benz AG

Deutsche Girozentrale

Landeszentralbank in der Freien und Hansestadt Hamburg, in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein

Universität Rostock

Wirtschaftsministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Baden-Württembergische Bank AG

Bayerische Vereinsbank AG

Brauerei Rostock

Commerzbank AG

Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH

Hamburg Mannheimer Versicherung

Hypobank

Mannesmann AG

Merck KgaA

Robert Bosch GmbH

Siemens AG

Der Thierfelder Club e.V.

Westdeutsche Genossenschafts-Zentralbank eG

Buchhandlung Konrad Reich
Debeka-Versicherung
Getränkefabrik Elmenhorster Fruchtsäftegetränke
Getränkefabrik Glashäger

Stadtbäckerei Rostock
Techniker Krankenkasse
Thyssen Krupp Stahl AG

Des weiteren möchten wir der Universität Rostock für die freundliche Zusammenarbeit danken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50118-2 | Generated on 2025-04-29 14:26:19
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/