

Berthold, Norbert; von Berchem, Sascha

Working Paper

Sozialhilfe im wettbewerblichen Föderalismus: Erfahrungen der USA, Lehren für Deutschland

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 58

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Berthold, Norbert; von Berchem, Sascha (2002) : Sozialhilfe im wettbewerblichen Föderalismus: Erfahrungen der USA, Lehren für Deutschland, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 58, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/32467>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

**Sozialhilfe im wettbewerblichen Föderalismus:
Erfahrungen der USA, Lehren für Deutschland**

**Norbert Berthold
Sascha von Berchem**

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

Nr. 58

2002

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

Sozialhilfe im wettbewerblichen Föderalismus: Erfahrungen der USA, Lehren für Deutschland

Norbert Berthold
Sascha von Berchem

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Sanderring 2

D-97070 Würzburg

Tel.: 0931-312925

Fax: 0931-312774

Email:

norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de

sascha.vonberchem@mail.uni-wuerzburg.de

1. Einleitende Bemerkungen

In Zeiten raschen strukturellen Wandels und rasanten arbeitssparenden technischen Fortschritts sind Geringqualifizierte besonders hart von Arbeitslosigkeit betroffen, wenn der Arbeitsmarkt die notwendige Anpassungsflexibilität, vor allem flexible Lohnstrukturen, vermissen lässt. Es droht ihnen der Verlust ihres Arbeitsplatzes, da die von den Unternehmen zu zahlenden Reallöhne immer weniger durch die abnehmenden Arbeitsproduktivitäten getragen werden. Arbeitslosengeld, Arbeitslosen- und Sozialhilfe verhindern für die Betroffenen den finanziellen Fall ins Bodenlose. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die Bundesanstalt für Arbeit nach dem SGB III und die Kommunen nach dem Bundessozialhilfegesetz sollen auf dem Weg zurück in ein Beschäftigungsverhältnis helfen. Beide Systeme sozialer Sicherung entpuppen sich bei genauerem Hinsehen jedoch als ungeeignet, arbeitslos gewordene Individuen effizient und effektiv wieder ins Erwerbsleben einzugliedern. Die ökonomischen Fehler der Ausgestaltung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe sowie zentral gesteuerter Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik einschließlich Beratung und Vermittlung der Arbeitsämter ist bekannt. Dringender Reformbedarf ist offensichtlich, innovative Vorschläge liegen auf dem Tisch.¹

Unser Augenmerk gilt der Sozialhilfe, an die Arbeitslose verwiesen werden, wenn sie zu geringe oder gar keine Ansprüche gegen die Arbeitsverwaltung (mehr) haben. Für grundsätzlich arbeitsfähige Personen als temporäre Hilfe zur Selbsthilfe gedacht, verkommt dieses letzte Netz sozialer Sicherung immer häufiger zu einem Dauertransfer. Ein mit zunehmender Familiengröße bei Geringqualifizierten oft verletztes Lohnabstandsgebot und die hohe marginale Belastung eines hinzuverdienten Arbeitseinkommens verringern die Arbeitsanreize der Hilfeempfänger und behindern den Wiedereintritt ins Erwerbsleben. Daneben legt die Sozialhilfe faktisch einen Mindestlohn fest, der einfache Arbeit sukzessive aus dem Markt preist. Es fehlt für geringqualifizierte Arbeitnehmer mehr und mehr ein Lohnsektor, in dem eine Bezahlung entsprechend ihrer Arbeitsproduktivitäten möglich ist. Das Problem sozialhilfebedingter Mindestlohnarbeitslosigkeit wiegt in der Praxis umso schwerer, je zentraler die wichtigen Größen der Sozialhilfe festgelegt werden, je zentraler Lohnfindungsprozesse organisiert sind und je heterogener die Lage auf den einzelnen Arbeitsmärkten ist.² Obwohl sich die Lage auf den lokalen Arbeitsmärkten in Deutschland teilweise erheblich unterscheidet und unterschiedliche (Mindest-)Lohnstrukturen zur Vermeidung massenhafter und verfestigter Arbeitslosigkeit

¹ Vgl. Berthold/Fehn/von Berchem (2001), Berthold/von Berchem (2002).

² Vgl. Berthold (2002).

notwendig wären, erfolgen Lohnabschlüsse im Großen und Ganzen flächendeckend und undifferenziert. Auch haben die Kommunen keinen wirklichen Gestaltungsspielraum, wenn es darum geht, die Modalitäten der Sozialhilfe festzulegen. Von einem echten strategischen Steuerungspotenzial über entscheidende Parameter, wie etwa die Höhe der Regelsätze, die Transferenzugsraten, individuelle Anforderungen an die Hilfeempfänger, kann keine Rede sein.

In Deutschland sind die Kommunen zwar die Zahlmeister und werden in zunehmendem Maße von Bund, Ländern und Tarifpartnern als Lastesel missbraucht. Notwendige Steuerungsmöglichkeiten haben sie dabei jedoch nicht. Die Folgen sind offensichtlich: Es fehlt sozialpolitische Vielfalt, innovative Ansätze im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut sind selten, den unterschiedlichen Gegebenheiten vor Ort kann kaum durch individuelle Konzepte entsprochen werden. Ein Großteil dessen, was in der kommunalen Beschäftigungspolitik realisiert wird, gilt der Lastenabwehr. Dieses Ziel ist, gerade bei einem nur wenig aufnahmefähigen regulären Arbeitsmarkt, nicht unbedingt mit dem Ziel vereinbar, Hilfeempfänger nachhaltig wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Völlig anders stellt sich die Situation in den USA dar. Traditionell ist dort der föderale Staatsapparat weitaus weniger zentralistisch organisiert, spätestens seit der großen Sozialhilfereform im Jahre 1996 ist sozialpolitische Vielfalt und ein intensiver Wettbewerb der dezentralen Gebietskörperschaften auch im Bereich des Sozialen an der Tagesordnung. Von Deutschland aus wird immer häufiger auf dieses amerikanische Modell geschielt. Wisconsins Sozialhilfeprogramm W-2 gilt als Paradebeispiel amerikanischer Sozialpolitik. Die Rufe werden lauter, vergleichbare Methoden im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut auch hier zu verwenden. Lösungen, die in einem spezifisch nationalen „setting“ auch auf der Grundlage national gewachsener Wertvorstellungen entwickelt wurden, sind zwar nicht einfach übertragbar. Dennoch können wir aus den Erfahrungen lernen, die in Amerika gemacht wurden.

2. Weshalb sind die föderalen Strukturen in den USA weniger zentralistisch, warum wird weniger umverteilt als in Europa?

Vergleicht man europäische Staaten mit Amerika, so fällt eines sofort ins Auge: Der Einfluss der zentralen Regierung in Washington ist im Vergleich zu den Zentralregierungen in Europa wesentlich geringer. Das Strafrecht, einschließlich der umstrittenen Todesstrafe, ist eine Domäne der Einzelstaaten; zentralstaatlicher Zugriff ist nicht möglich. Darüber hinaus gibt es, abgesehen von der Einkommensteuer, kein vereinheitlichtes Steuerrecht. Es ist Sache der ein-

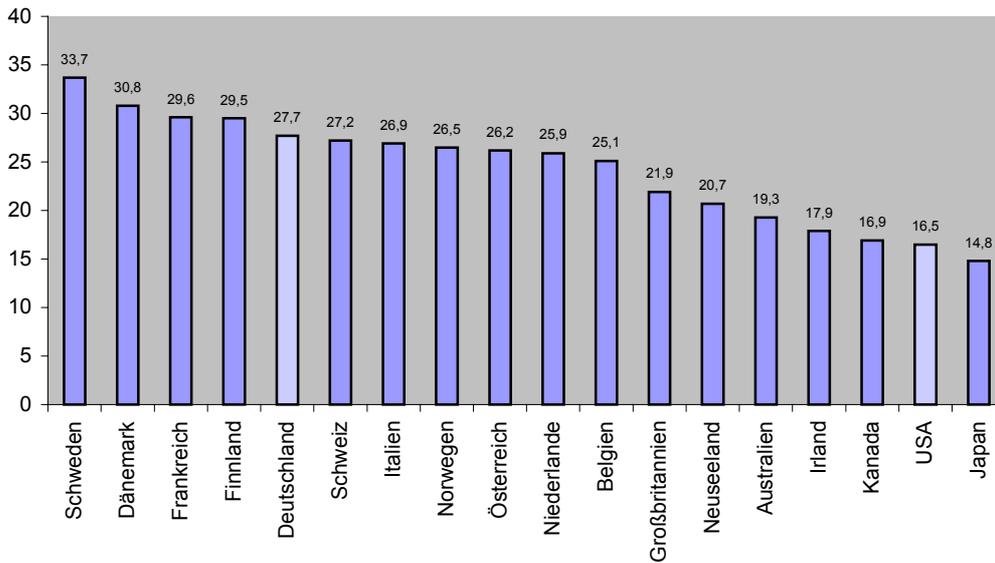
zelen Staaten, ob sie eine State Tax einführen oder wie hoch sie die Mineralölsteuer festlegen. Für Verkaufssteuer und Kfz-Steuer gilt dies ebenso. Auch im Bereich des Sozialen haben die Einzelstaaten weitreichende Entscheidungs- und Handlungsspielräume. Es ließen sich weitere Beispiele für Bereiche anführen, in denen wettbewerbsförderale Elemente enthalten sind, die man in Europa vergeblich sucht. Auch verbleiben in Amerika die einzelstaatlichen Steuern im betreffenden Bundesstaat. Transferzahlungen zwischen den einzelnen Mitgliedern finden kaum statt. Auf diese Weise bleibt dort Unterschiedlichkeit und Vielfalt erhalten, der Bürger kann zwischen verschiedenen Preis-Leistungs-Paketen wählen. „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Raum“ ist in den USA kein Ziel wirtschaftspolitischer Aktivitäten, kann es auch nicht sein.³

Der unterschiedliche Grad der Zentralisierung im föderalen Staatsgebilde ist nicht der einzig auffällige Unterschied zwischen den USA und den meisten europäischen Ländern. Ebenso offensichtlich ist, dass in den USA relativ wesentlich weniger Geld für soziale Sicherung ausgegeben wird als in den allermeisten OECD-Staaten. Die Bruttosozialausgabenquote, der Anteil der Ausgaben für soziale Sicherung am Bruttoinlandsprodukt, beträgt in den USA mit 16,5 Prozent im Jahr 1997 nur rund 60 Prozent der Quote für Deutschland und die Hälfte der für Schweden (vgl. Abb. 1). Interessant dabei ist, dass Amerika und Europa von Beginn der Expansion des öffentlichen Sektors an völlig unterschiedliche Muster ihre Sozialpolitik aufweisen. Es lassen sich auch keine Brüche in den Verhältnissen durch die globale „Explosion“ des Sozialstaates in den 60er und 70er Jahren feststellen; schon jeher, seit Ende des 19. Jahrhunderts, ist die unterschiedliche Gangart offensichtlich.⁴ Diese Erkenntnis ist wichtig, die beobachtbaren Unterschiede zwischen Europa und den USA lassen sich nicht durch spezifische Perioden oder Ereignissen erklären.

³ Dass die Verfolgung des Ziels einheitlicher Lebensverhältnisse im Raum letztlich die Chancen ganzer Regionen auf Wohlstand vernichten kann, mussten große Teile Ostdeutschlands im Zuge der Wiedervereinigung schmerzlich erfahren.

⁴ Vgl. Alesina/Glaeser/Sacerdote (2001).

Abb. 1: Anteil der Sozialausgaben in % des BIP, 1997



Quelle: Eichhorst/Profit/Thode u.a. (201, S. 243).

Die Gründe, weshalb die föderalen Strukturen in den USA weniger zentralistisch als in Europa sind und ein relativ geringer Anteil des amerikanischen Bruttoinlandsproduktes für distributive Elemente der Sozialen Sicherung ausgegeben wird, sind vielschichtig und teilweise interdependent. Vieles lässt sich nur mit historisch gewachsenen Wertvorstellungen, die sich zwischen Amerika und Europa erheblich unterscheiden, erklären. Als im März 1781 die Articles of Confederation ratifiziert wurden, wurde damit kein Vertrag zwischen Volk und Zentralregierung geschlossen, in einem Freundschaftsabkommen wurde nur das Verhältnis zwischen den einzelnen und souveränen Staaten Amerikas fixiert. Grundlegende Befugnisse erhielt die Zentralregierung nur im außenpolitischen Bereich, der Kongress hatte keine Steuerhoheit. Die Gelder mussten von den einzelnen Staaten bewilligt werden. Der Kongress hatte auch keine Möglichkeit, den Außenhandel zu regulieren. Die Einzelstaaten gaben ihre absolute Souveränität erst auf, als 1789 die Verfassung verabschiedet wurde. Allerdings nimmt diese Verfassung eine klare Kompetenzzuweisung zwischen den Organen auf nationaler Ebene einerseits und den Kompetenzen der Gliedstaaten andererseits vor. Dabei entziehen sich wesentliche Teilbereiche des Politischen der Intervention des Zentralstaates, verfassungstheoretisch hat der Zentralstaat ausschließlich die Kompetenzen, die ihm Kraft Verfassung ausdrücklich zugestanden werden. Eine Vermischung von Aufgaben und Einflussbereichen, wie im deutschen Grundgesetz geregelt, lässt sich aus der amerikanischen Verfassung nicht ableiten. Diese fordert vielmehr einen starken kompetitiven Föderalismus mit wenigen, klar umrissenen Befugnissen der Zentralregierung.

Allerdings kann der durch die Verfassung vollzogene Übergang von der Konföderation zur Föderation mitunter als erster Schritt zu einer dominierenderen Rolle Washingtons gewertet werden. In der Tat hat seitdem die Zentralmacht auch Mittel und Wege gefunden, die föderalen Strukturen aufzuweichen.⁵ Bereits als Präsident Lincoln im amerikanischen Bürgerkrieg die Sezessionsbewegung der Südstaaten mit Gewalt niederschlug, war klar, dass Machtfülle und Dominanz der Zentralregierung über das in der Verfassung manifestierte Maß hinaus angewachsen waren. Dieser Prozess setzte sich im Laufe der Zeit weiter fort. Vor allem im vergangenen Jahrhundert zog die Zentralregierung weitere Kompetenzen an sich, die strikte Trennung zwischen Zentralgewalt und Gliedstaaten erodierte. Beispielhaft sei die Verfassungsänderung von 1913 genannt, durch die der Kongress ermächtigt wurde, eigene Einkommensteuern zu erheben. Dies ebnete den Weg zu föderalen Ausgabenprogrammen und Finanzzuweisungen an die Einzelstaaten und damit zu weiterer Zentralisierung. Mitte der 30er Jahre sorgte die von Präsident Roosevelt verantwortete New-Deal Gesetzgebung, vor allem die 1935 durchgesetzten Sozialreformen, für weitere dramatische Erweiterung der Befugnisse der Zentralregierung. Das gilt auch für die von John F. Kennedy initiierten Sozialreformen der 60er Jahre. Die Liste ließe sich beliebig fortsetzen. Es wurden in der Vergangenheit lokale Ansätze in vielen Bereichen im Sinne eines „one-size-fits-all“ zunichte gemacht, statt auf die Kräfte eines kompetitiven Föderalismus zu vertrauen. Der Zentralisierungsgrad erreichte dabei zwar nie das Ausmaß der meisten europäischen Länder, Amerika entfernte sich aber immer weiter von Thomas Jeffersons Idee eines starken kompetitiven Föderalismus mit klar definierten und begrenzten Befugnissen der Zentralregierung.

Erst seit den 70er Jahren lassen sich Ansätze einer Gegenbewegung erkennen, die den zentralen Machtzuwachs begrenzen sollen. Richard Nixon bemühte sich während seiner Amtszeit, redistributive Aufgaben der Zentralen zuzuordnen und die Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter sowie die Umsetzung der redistributiven Programme den einzelnen Staaten zu überlassen.⁶ Vor allem die Folgen der ersten Ölkrise unterbrachen diese ersten Schritte der notwendigen Korrektur. Auch Ronald Reagan versuchte eine radikale Abkehr von der zentralistischen Politik der vergangenen Jahrzehnte und strebte eine Neuordnung der fiskalpolitischen Kompetenzen an. Reagans Reformbemühungen beschränkten sich schließlich darauf, die föderalen Finanzzuweisungen zu kürzen, es fehlte ihm die Mehrheit der Republikaner im Repräsentantenhaus. Erst seit Republikaner in beiden Häusern des Kongresses die Mehrheit ha-

⁵ Vgl. Apolte (1996) und Klitz (2002).

⁶ Vgl. Conlan (1988).

ben, versucht man sich an einem neuen Anlauf zur Dezentralisierung fiskalpolitischer Kompetenzen. Als ein Meilenstein dieser Bemühungen gilt die Sozialhilfereform im Jahr 1996. Bill Clinton gab mit der Unterzeichnung des Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA) den Einzelstaaten einen Großteil der Kompetenzen zurück, die sie im Laufe der vergangenen Jahrzehnte verloren hatten, und korrigierte damit zum Teil die Sündenfälle der Vergangenheit.

Trotz der schleichenden Zentralisierung in den vergangenen 200 Jahren sind in den USA wesentliche Bestandteile des Wettbewerbsföderalismus erhalten geblieben, zu keiner Zeit herrschten auch nur annähernd so zentralistische Strukturen wie in Europa. Es ist bemerkenswert, dass es selbst in den USA zu einer schleichenden Zentralisierung und Verwischung der Kompetenzen kam, obwohl die Verfassung, auf die sich die Vereinigten Staaten stützen, dies streng genommen gar nicht vorsieht bzw. duldet. Zu einem im Vergleich zu europäischen Strukturen recht frühen Stadium der Zentralisierung beginnt man jedoch, sich wieder auf die Stärken eines funktionierenden föderalen Wettbewerbs zurückzubedenken. Die Notwendigkeit zum Umlenken, auch und gerade im Bereich der sozialen Sicherung, wurde erkannt. In einer Zeit, in der ein dramatischer Anstieg der Sozialhilfefallzahlen zu verzeichnen war, und die Bevölkerung mehr und mehr ihre Unzufriedenheit mit den staatlichen Sozialhilfeprogrammen äußerte, setzte man die Hoffnung auf den föderalen Wettbewerb der einzelnen Gliedstaaten um die besten Methoden und Programme.

Es hat den Anschein, das amerikanische Volk holt sich in vielen Bereichen die föderalen Strukturen zurück, die Jefferson gewollt hat und die größtenteils in der amerikanischen Verfassung beschrieben sind. Dies ist auch eine Frage der Mentalität und der Wertevorstellungen der amerikanischen Bevölkerung. Freiheit und Selbstbestimmung sind die Antriebsfeder der Vorstellung, der Staat sollte nicht viel mehr tun, als individuelle Freiheits- und Eigentumsrechte schützen. Der Begriff des Big Government hat eine deutlich negativere Bedeutung („I love my country but I fear my government“) als etwa in Deutschland, wo schnell nach staatlichen Eingriffen gerufen wird. Im Kern konnten sich die Vereinigten Staaten ein gesundes Misstrauen gegenüber staatlicher Macht, Intervention und zentraler Bevormundung bewahren. Wettbewerblicher Föderalismus und eine auf Freiheit ausgerichtete „Leave Us Alone“-Mentalität der Bürger sind historisch gewachsene, tragende Säulen der Erfolgsstory der Vereinigten Staaten, auch die Sündenfälle der Vergangenheit konnten diese Säulen nicht zum

Einsturz bringen. In jüngster Zeit, so hat es den Anschein, besinnt man sich wieder verstärkt auf sie.

Das in den USA traditionell höhere Gewicht der Eigenverantwortung und die Skepsis gegenüber staatlichen Aktivitäten schlägt sich auch in einem geringen Anteil der Steuern und Abgaben am BIP von nur rund 20 Prozent nieder. In den skandinavischen Ländern aber auch Deutschland liegt dieser Anteil deutlich höher, in Schweden bei etwa rund 53, in Deutschland bei über 37 Prozent.⁷ Diese Zahlen spiegeln die Verstaatlichung europäischer Volkswirtschaften im Vergleich zu den USA deutlich wider. Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass es in Amerika nicht nur weniger Staat sondern auch weniger Sozialstaat als in Europa gibt. Europäische Länder sind im Verhältnis zu Amerika schon jeher viel großzügiger zu ihren Arbeitslosen und Armen. Gerade bei den Sozialtransfers an private Haushalte (inklusive Sozialhilfe) unterscheiden sich europäische Länder und die USA erheblich. Gemessen in Prozent des BIP geben europäische Länder im Durchschnitt rund das Doppelte dafür aus wie die USA.⁸ Es stellt sich folglich unabhängig von der Frage des Zentralisierungsgrades wirtschaftspolitischer Kompetenzen die Frage, warum die USA kein mit Europa vergleichbares Soziales Sicherungssystem hat.⁹

Eine hohe Vor-Steuer-Einkommensungleichheit bzw. eine sehr „schräge“ Einkommensverteilung können eine starke Präferenz für Umverteilung ökonomisch plausibel erklären. Allerdings trägt dieses Argument nicht sehr weit, sind doch in den USA die Vor-Steuer-Einkommensungleichheit deutlich größer bzw. die Verteilung der Einkommen wesentlich „schräger“ ist als in Europa.¹⁰ Auch verfügt Europa nicht über effizientere, weniger verzerrende Steuer- und Transfersysteme, das unterschiedliche Umverteilungsniveau lässt sich so ebenso wenig erklären. Eine plausible ökonomische Erklärung kann jedoch die (vermeintlich) höhere soziale Mobilität in Amerika sein. Danach sind Individuen mit einem größeren erwarteten Einkommenszuwachs eher gegen ein hohes Maß an Umverteilung, da sie selbst bei gegenwärtig geringem Einkommen davon ausgehen können, in Zukunft Netto-Verlierer der Umverteilung zu sein. Ob in einer Volkswirtschaft viel oder wenig staatliche Umverteilung vorgenommen wird, hängt dieser Idee nach von der sozialen Aufwärtsmobilität des Median-

⁷ Vgl. Eichhorst/Profit/Thode u.a. (2001, S. 239).

⁸ Europa durchschnittlich 18,1 %, Deutschland 20,5 %, USA 11 %; Daten für 1999. Vgl. OECD (2001).

⁹ Zum Folgenden vergleiche insbesondere Alesina/Glaeser/Sacerdote (2001).

¹⁰ Vgl. beispielsweise Deininger/Squire (1996): Vor-Steuer-Gini-Koeffizient: USA 38,5 – Europa im Durchschnitt 29,6 – höchster europäischer Koeffizient Großbritannien 32,3. Anteil des Vor-Steuer-Einkommens, der auf das höchste Einkommensquintil entfällt: USA 43,5 % - Europa im Durchschnitt 37,1 % - höchster europäische Wert 39 %.

wählers ab.¹¹ Zwar ist der Grad sozialer Mobilität zwischen den einzelnen Einkommensgruppen in Amerika bei Weitem nicht so hoch wie von der amerikanischen Bevölkerung angenommen und unterscheidet sich nur geringfügig von der etwa in Deutschland.¹² Der Erklärungsgehalt dieser Theorie steigt allerdings, wenn man bedenkt, dass Amerikaner im Vergleich zu Europäern in weit stärkerem Maße daran glauben, dass in ihrem Land eine große soziale Aufwärtsmobilität vorhanden ist und die Armen gute Chancen haben, ihrer Notlage aus eigener Kraft zu entfliehen.¹³

Die historisch gewachsene Einstellung und das Denken der Bevölkerung können entscheidende Faktoren für den Grad staatlicher Umverteilungsaktivitäten darstellen. Hier unterscheidet sich Amerika und Europa ganz erheblich. Werden in Europa etwa Sozialhilfeempfänger als Opfer der Gesellschaft und des Schicksals angesehen, gelten sie in Amerika eher als faul und an ihrer Misere selbst schuld. Woran genau dies liegt, lässt sich nicht mit Bestimmtheit sagen, offensichtlich ist dieser Interpretationsunterschied allerdings. Während in Europa große Teile der Bevölkerung ein hohes Maß an Ungleichheit als unerwünscht ansehen und staatliche Umverteilungsaktivitäten gutheißen, ist es in Amerika lediglich eine sehr kleine Gruppe der linksgerichteten Reichen, die aus ideologischen Gründen Ungleichheiten abgebaut wissen möchte.¹⁴ Dies liegt auch an der (vermeintlich) höheren sozialen Mobilität in Amerika – insbesondere die Tatsache, dass dort selbst unter den Armen Ungleichheit nicht unbedingt als schlecht angesehen wird –, die unterschiedliche Bewertung von Armut spielt dabei jedoch eine erhebliche Rolle.

Der in Amerika weniger stark ausgeprägte Altruismus den Armen gegenüber lässt sich auch damit erklären, dass die Bevölkerung verglichen mit Europa wesentlich rassenheterogener ist und die amerikanischen Minderheiten unter den Armen überproportional vertreten sind. Die Armutsrate der Farbigen in Amerika ist mit rund 24 Prozent mehr als drei mal so hoch wie die Weißer ohne spanischer oder latein-amerikanischer Abstammung. 70,5 Prozent der amerikanischen Bevölkerung sind nicht-hispanische Weiße, unter den Armen ist diese Gruppe trotzdem mit rund 46 Prozent in der Minderheit (1999). In keinem europäischen Land gibt es eine Bevölkerungsminderheit, die so relativ arm ist, wie die Farbigen in Amerika.¹⁵ Eine Umver-

¹¹ Vgl. Benabou/Ok (2000) und Alesina/La Ferrara (2001).

¹² Vgl. Gottschalk/Spolaore (2002). Die Autoren verweisen darauf, dass der Grad sozialer Mobilität für verschiedene Einkommensniveaus durchaus recht unterschiedlich sein kann.

¹³ Vgl. Alesina/Glaeser/Sacerdote (2001, S. 20).

¹⁴ Vgl. Alesina/Di Tella/MacCulloch (2001).

¹⁵ Vgl. Alesina/Glaeser/Sacerdote (2001, S. 30).

teilung zu „diesen“ Armen ist von vielen Wählern schon aufgrund der Rassenzugehörigkeit potenzieller Empfänger der Transfers unerwünscht. Man kann schwer erklären, warum Individuen am liebsten in einer Gruppe ihrer Rasse leben und warum interpersoneller Altruismus an Rassengrenzen endet. Voreingenommenheit der anderen Rasse gegenüber ist jedoch ein fundamentales gesellschaftliches Problem in den USA, unter dem vor allem die farbige Bevölkerung leidet. Weiße Amerikaner denken bei Armen eher an Mitglieder einer anderen Gruppe, Europäer dagegen sehen auch die Armen als Mitglieder ihrer eigenen Gruppe an und sind eher an deren Wohlergehen interessiert. Diese Überlegungen werden gestützt, wenn man in den Vereinigten Staaten die Großzügigkeit der in den einzelnen Bundesstaaten gewährten Sozialhilfetransfers mit dem jeweiligen farbigen Anteil an der Bevölkerung in Zusammenhang bringt. Es zeigt sich eine starke negative Beziehung zwischen der Großzügigkeit der Programme und dem farbigen Anteil der Bevölkerung. Staaten mit mehr Afro-Amerikanern haben tendenziell weniger generöse Programme. In all diesen Staaten sind die Farbigen in der Minderheit, in der Gruppe der Armen aber überproportional stark vertreten. Diese „in-group-out-group“-Einstellung mit all ihren negativen Auswirkungen und dem immensen Konfliktpotenzial wird zusätzlich gefördert, wenn Arm und Reich, bzw. Farbige und Nichtfarbige, geographisch und sozial isoliert sind.

Neben diesen ökonomischen und verhaltens- bzw. einstellungsabhängigen Variablen, sind zur Erklärung der relativ geringen Umverteilungsaktivitäten in den USA politische Variable wichtig. Vor allem das Zwei-Parteien-System und das amerikanische Wahlverfahren haben die Entstehung und das Wachstum einer einflussreichen sozialistischen Partei verhindert.¹⁶ Somit waren arme Minderheiten im politischen Entscheidungsfindungsprozess von jeher unterrepräsentiert. Allerdings ist es unwahrscheinlich, dass bei Konstanthaltung der amerikanischen Geschichte insgesamt (inklusive der traditionellen Stabilität der amerikanischen Verfassung, des Bürgerkrieges, der großen Immigrationsbewegungen, der ethnischen Fragmentierung usw.) eine Änderung des Wahlverfahrens für den Kongress eine amerikanische Sozialpolitik hervorgebracht hätte, die mit der von Frankreich, Deutschland oder Schweden vergleichbar wäre. Vielleicht wollen die Amerikaner darüber hinaus sogar genau deswegen gar keine Änderung ihres Wahlverfahrens, weil sie die Konsequenzen daraus für die politischen Ergebnisse fürchten.¹⁷

¹⁶ Vgl. Lipset (1996).

¹⁷ Die Qualität eines Systems Sozialer Sicherung bemisst sich nicht nur daran, wie groß das staatliche Budget dafür ist. Eine größere Zielgenauigkeit und weniger Ineffizienzen sind Qualitätsmerkmale, die sich unmittelbar in weniger Ausgaben niederschlagen können.

3. Wie verändert der Welfare Act die Balance zwischen „Fördern“ und „Fordern“, weshalb stärkt er die Stellung der Bundesstaaten?

Als Bill Clinton am 22. August 1996 vor dem Kongress verkündete „Today we are ending welfare as we know it“ und mit der Unterzeichnung des PRWORA den lange geplanten Kurswechsel amerikanischer Sozialpolitik vollzog, ging es nicht darum, das Sicherungsniveau weiter herunterzufahren. Vielmehr erhoffte man sich durch eine auf Gegenleistung beruhende, neue Form der Sozialhilfe auf dezentraler Ebene, die gesteckten Ziele besser erreichen zu können. Für prinzipiell arbeitswillige Transferempfänger bedeutet dies keinesfalls eine generelle Schlechterstellung durch die Neuerung. Hauptziel der Reform war, die Transferabhängigkeit bedürftiger Eltern, faktisch insbesondere Mütter, möglichst umfassend zu beenden. Dies habe vornehmlich durch gezielte Jobvorbereitung und gesteigerte Arbeitsanreize zu geschehen. Es ging dabei auch darum, alleinerziehende Mütter – mit entsprechender Unterstützung bei der Kinderbetreuung – dem Arbeitskräftepotenzial zurechnen zu können. Ferner ist es explizites Ziel der 96er Reform, die Zahl außerehelicher Schwangerschaften (insbes. bei Teenagern) zu verringern und die Entstehung und Aufrechterhaltung von Ehen zu fördern. Neben arbeitsmarkt- und sozialpolitischen, spielten demnach auch familienpolitische Aspekte eine tragende Rolle im Zielkatalog der Reform. Diese sollen jedoch nicht im Vordergrund der Betrachtung stehen.

Um die gesteckten Ziele zu erreichen, wurden in einem ersten Schritt verschiedene Programme des alten Systems eliminiert, insbesondere das AFDC-Programm (Aid to Families with Dependent Children), wonach Familien mit zu geringem eigenen Einkommen bei Bedürftigkeit einen Anspruch auf staatliche Unterstützungszahlungen hatten, das JOBS-Programm (Job Opportunities and Basic Skills Training), ein nach zentralen Vorgaben von den Staaten einzurichtendes „welfare to work“-Programm zur Hilfe bei der Jobsuche, Qualifikation, Ausbildung, Sprachtraining etc., oder auch das Emergency Assistance-Programm, durch das Familien in besonderen Notlagen kurzfristig finanzielle Hilfe, z.B. Wohngeld, erhalten konnten. An deren Stelle trat nun ein einziges Sozialhilfeprogramm im engeren Sinne, das TANF-Programm (Temporary Assistance for Needy Families). Alle Besonderheiten des neu geschaffenen Systems Sozialer Sicherung können hier nicht genannt, grundlegende Unterschiede zu vorher sollen jedoch knapp erläutert werden.¹⁸

¹⁸ Eine Übersicht über das neue Sozialhilfeprogramm TANF bietet z.B. Moffit (2002).

Ganz anders geregelt als vorher sind die Modalitäten der Finanzierung. Die Einzelstaaten erhalten keine 1:1-Zuweisungen in Form einer endlos sprudelnden Geldquelle mehr, TANF-Mittel werden jährlich in Form eines fixen „block grants“ zugewiesen. Dafür wendet der Bund pro Jahr gegenwärtig rund 16,5 Mrd. US-\$ auf, wobei die pauschale Zuweisung an die Einzelstaaten dem jeweils höchsten Betrag an Bundesmitteln entspricht, den der Bundesstaat unter dem alten AFDC-Programm erhalten hat.¹⁹ Um die volle Zuweisung zu erhalten, müssen die Staaten 80 Prozent der Summe, die sie 1994 selbst für AFDC und damit zusammenhängende Programme ausgegeben haben, auch jetzt noch selbst beisteuern. Diese Eigenleistung kann auf 75 Prozent gedrückt werden, wenn die zentral gesetzten Zielvorgaben erfüllt werden, bei Nichterfüllung drohen Kürzungen der Zuweisungen. So müssen die Staaten beispielsweise einen zunehmenden Anteil ihrer Sozialhilfeempfänger eine spezifische Stundenzahl pro Woche in Arbeitsaktivitäten haben. Bis zum Jahr 2002 stieg dieser geforderte Satz auf 50 Prozent bei mindestens 30 Stunden pro Woche. Diese Anforderung kann teilweise oder auch ganz erfüllt werden, wenn die Zahl der Empfänger von Sozialhilfe entsprechend verringert wird.²⁰

Von diversen zentralen Zielvorgaben abgesehen, ist durch den Welfare Act ein Großteil der Verantwortung für die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung der Programme von der Bundesebene auf die Einzelstaaten übertragen worden. Sie haben faktisch größte Freiheiten, ihre Programme selbst zu entwickeln und die Regeln festzulegen, nach denen Familien (Cash-) Unterstützung erhalten können. Dabei schafft die neue Gestalt des zentralen Finanzierungsanteils in Form der fixen Zuweisung starke Anreize für die Gliedstaaten, möglichst effizient und effektiv mit den Mitteln zu wirtschaften. Tatsächlich ist zu beobachten, dass die einzelnen Staaten vermehrt und auf unterschiedlichste Weise mit den gewonnenen Handlungsspielräumen experimentieren. Die konkrete Umsetzung verschiedener Maßnahmen wird zunehmend auch auf die kommunale Ebene der Kreise und Städte verlagert. Trotz aller sozialpolitischen Vielfalt, eines ist allen Programmen gemein: Finanzielle Bedürftigkeit ist kein hinreichender Grund für den Bezug staatlicher Unterstützungsleistungen, vielmehr ist Arbeit bzw. konsequente Arbeitsvorbereitung und -suche notwendige Bedingung hierfür. Bei Nichterfüllung der Anforderungen ist mit empfindlichen Sanktionen, bis hin zur Streichung sämtlicher Cash-Transfers für die gesamte Familie, zu rechnen. Der Bezug von Sozialhilfe ist darüber hinaus offiziell auch zeitlich begrenzt. TANF-Zuweisungsmittel dürfen nicht für Sozialhilfezahlungen an Familien verwendet werden, die bereits mehr als fünf Jahre (kumulativ) Hilfe erhalten

¹⁹ Ausschlaggebend hierfür ist entweder 1994, 1995 oder der Durchschnitt der Jahre 1992, 1993 und 1994.

²⁰ Vgl. etwa U.S. Department of Health and Human Services.

haben („federal 5-years-time-limit“). Bis zu 20 Prozent der Hilfeempfänger können von den Staaten von diesem Limit befreit werden. Es steht den Staaten allerdings offen, auch über die 5-Jahresfrist hinaus Familien aus eigenen Mitteln zu unterstützen, mitunter wurden jedoch eigene Zeitlimits installiert, die teilweise erheblich restriktiver sind.²¹

Neben Arbeitsanforderungen, Sanktionen, Zeitlimits und bisweilen auch weniger großzügigen Transferzahlungen „in cash“ konnte die Arbeitsbereitschaft der Transferempfänger vor allem auch dadurch erhöht werden, dass sich Arbeit im Vergleich zum Nichtstun mehr und mehr lohnt. Hierbei sind es nicht nur die Reformen der Sozialhilfe selbst, die für starke Anreize sorgen. Eine tragende Rolle kommt vielmehr den Instrumenten zu, die erst greifen, wenn der Transferempfänger eine Arbeit aufgenommen hat, insbesondere dem Earned Income Tax Credit (EITC).²² Der bei der Einkommensteuerschuld gewährte EITC wurde in den letzten Jahren massiv ausgeweitet und bildet heute einen der wichtigsten Ansätze zur Armutsbekämpfung in Amerika. Familien mit zwei und mehr Kindern können heute eine Gutschrift in Höhe von 40 Prozent ihres Arbeitseinkommens bis zu einem Maximum von 4.008 US-\$ erhalten. Das ist mehr als drei mal so viel wie noch 1990. 16 Staaten haben eigene EITCs, die auf den Bundestarifen basieren und zusätzlich Arbeitsanreize schaffen können.²³ Die positiven Effekte des EITC auf das Arbeitsangebot der Arbeitslosen sind unbestritten. Schätzungen gehen davon aus, dass die Ausweitung des EITC ungefähr 60 Prozent des Beschäftigungszuwachses bei alleinerziehenden Müttern verursacht hat.²⁴ Für diese Gruppe wurden durch die 96er Reform die Voraussetzungen für eine Integration in den Arbeitsmarkt grundlegend verbessert. Wesentlicher Reformbestandteil war eine massive Ausweitung und Vereinfachung der staatlichen Hilfe bei der Kinderbetreuung (Child Care). Gerade vor dem Hintergrund der vielen alleinerziehenden Mütter, die AFDC-Leistungen bezogen haben, erschien es plausibel, diese Gruppe grundsätzlich dem Arbeitskräftepotenzial zurechnen zu können, wenn die Kinder ein gewisses Mindestalter erreicht haben und tagsüber entsprechend versorgt und betreut werden können.

²¹ Vgl. Bloom/Pavetti (2001).

²² Der EITC greift den Grundgedanken einer negativen Einkommensteuer auf, indem er Arbeitnehmern mit niedrigem Arbeitseinkommen Steuergutschriften gewährt. Ist die Steuergutschrift höher als die zu entrichtende Einkommensteuer, so wird der Differenzbetrag an die Berechtigten ausgezahlt, ansonsten erfolgt eine Verrechnung mit der Einkommensteuerschuld. Anspruchsberechtigt sind grundsätzlich nur Erwerbstätige, hiervon insbesondere solche mit Kindern.

²³ Zum EITC grundsätzlich siehe etwa Hotz/Scholz (2001).

²⁴ Vgl. Meyer/Rosenbaum (2000).

Arbeitsfähige Empfänger von Sozialhilfe sehen sich in den USA folgender Situation gegenüber: Auf der einen Seite verlangt der Staat von ihnen, möglichst schnell einer regulären Arbeit nachzugehen bzw. die Anforderungen an sie auf dem Weg dahin konsequent zu erfüllen. Bei fehlender Leistungsbereitschaft ist mit empfindlichen Sanktionen zu rechnen, die gesetzten Zeitlimits signalisieren unmissverständlich, dass finanzielle Unterstützung durch den Staat kein Dauerzustand ist. Auf der anderen Seite bietet der Staat durch die verschiedenen arbeitsorientierten Programme auf dem Weg zu einer regulären Beschäftigung bestmögliche Hilfestellung. Qualifizierung, Sprachkurse, Training und (Weiter-) Bildung gehören dabei ebenso dazu wie gezielte Unterstützung bei der Jobsuche oder die Hilfe bei der Kinderbetreuung. Sozialhilfeempfänger werden allerdings nicht nur mit Nachdruck zur Arbeit angehalten und bei der Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt umfassend unterstützt, Arbeit lohnt sich im Vergleich zum Nichtstun auch mehr und mehr. So verfügte eine alleinerziehende Mutter mit zwei Kindern 1988 durchschnittlich über ein Einkommen von 10.937 US-\$, wenn sie ganztags zum festgesetzten Mindestlohn arbeiten ging, und über ein Einkommen von 8.612 US-\$, wenn sie überhaupt nicht arbeitete. Für 1999 ergaben sich für denselben Fall 15.018 bzw. 7.967 US-\$, der für die Arbeitsbereitschaft entscheidende Lohnabstand wuchs in dem Zeitraum von 2.325 auf 7.051 an.²⁵

Die Sozialpolitik hat sich in den USA generell geändert. Die unbedingte Bereitschaft zu einer Gegenleistung, sei es in Form von Arbeit oder konsequente Verfolgung dieses Ziels, ist Voraussetzung staatlicher Hilfestellung. Durch die Reform wurde eine neue Balance zwischen „Fördern“ und „Fordern“ gesucht, um massenhafte und verfestigte Transferabhängigkeit zu vermeiden. Das vom Kongress verabschiedete Gesetz, der PRWORA, gibt die Richtung vor, die fixen Zuweisungen an die Einzelstaaten sind daran geknüpft, dass verschiedene zentral gesetzte Zielvorgaben erfüllt werden. Für weite Bereiche der konkreten Gestaltung und Umsetzung der Programme (Höhe der Transfers, Anspruchsberechtigung, Anforderungen an Transferempfänger, Transferentzugsrate, Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, Sanktionen, Zeitlimits etc.) wurde den Gliedstaaten allerdings die Verantwortung übertragen. Wie genau die Balance zwischen „Fördern“ und „Fordern“ auszusehen hat, sollen die einzelnen Bundesstaaten jeweils selbstverantwortlich für sich und vor dem Hintergrund der jeweiligen Gegebenheiten vor Ort beantworten. Im föderalen Wettbewerb wird dabei um die besten Ansätze gerungen.

²⁵ Vgl. Blank/Ellwood (2001, S. 68).

4. Begünstigt der Wettbewerb zwischen den Bundesstaaten sozialpolitische Vielfalt, welche Faktoren beeinflussen die lokale Politikwahl?

Die Entscheidungsbefugnisse der einzelnen Bundesstaaten reichen in alle Bereiche der Sozialhilferegelungen hinein. Die Staaten können ihre „welfare to work“-Programme weitgehend selbst und individuell für unterschiedliche Zielgruppen ausgestalten, Bedürftigkeitsgrenzen und die Höhe der (maximal möglichen) Cash-Unterstützung sowie die Transferenzugsrate bei eigenem Arbeitseinkommen festlegen, unabhängig von den im Bundesgesetz fixierten Regelungen eigene Sanktionen und Zeitlimits installieren, (Arbeits-)Anforderungen sowie pekuniäre und nicht-pekuniäre Unterstützungsleistungen für die Bedürftigen in Eigenregie bestimmen und vieles mehr. Fast alle Bundesstaaten haben die Transferenzugsrate gegenüber den alten Bestimmungen verringert sowie die Vermögensfreibeträge für finanzielles Vermögen und Automobile erhöht. Fast überall wurden Regelungen getroffen, die im Gegensatz zum Bundesgesetz verlangen, dass bereits vor Ablauf von 24 Monaten die Transferempfänger in Arbeitsaktivitäten sind.²⁶ Dadurch lassen sich auf der einen Seite positive Arbeitsanreize und räumliche Mobilität der Transferempfänger erhöhen, auf der anderen Seite wird unbedingte Bereitschaft zur Arbeit eingefordert.

Abgesehen von diesen Programmelementen, die man fast in allen Gliedstaaten wiederfinden kann, unterscheiden sich die einzelnen Programme mitunter erheblich. Außerdem bestanden schon vor der 96er Reform zwischen den Staaten teilweise beträchtliche Unterschiede in Höhe und Gestalt der Sozialhilfe. Eine Kategorisierung der unterschiedlichen Politiken erweist sich als sehr schwierig, nicht zuletzt weil die konkrete Umsetzung der Maßnahmen mehr und mehr auch auf die Ebene der Kreise und Kommunen übertragen wird. Die Strategien unterscheiden sich auch innerhalb eines einzelnen Bundesstaates teilweise ganz erheblich. Tabelle 1 ist ein Versuch, die unterschiedlichen TANF-Programme anhand ausgewählter Komponenten zu charakterisieren. Sie soll einen Eindruck von den verschiedenen Strategien und der sozialpolitischen Vielfalt vermitteln.

²⁶ Vgl. Gais/Weaver (2002).

Tab. 1: TANF-Programme der Staaten im Vergleich

Bundesstaat	Großzügigkeit der Transferzahlungen	Transfer-entzugsrate	Sanktionen	Zeitlimits	Arbeitsanreize insgesamt
Alabama	niedrig	hoch	streng	moderat	mittel
Alaska	hoch	mittel	lax	moderat	schwach
Arizona	mittel	hoch	moderat	lax	schwach
Arkansas	niedrig	mittel	lax	streng	mittel
California	hoch	niedrig	lax	lax	mittel
Colorado	mittel	hoch	moderat	moderat	schwach
Connecticut	hoch	niedrig	moderat	streng	mittel
Delaware	mittel	hoch	streng	streng	mittel
DC	mittel	mittel	lax	moderat	schwach
Florida	mittel	niedrig	streng	streng	stark
Georgia	mittel	hoch	streng	streng	mittel
Hawaii	hoch	niedrig	streng	moderat	mittel
Idaho	mittel	hoch	streng	streng	mittel
Illinois	mittel	niedrig	moderat	moderat	stark
Indiana	mittel	hoch	lax	lax	schwach
Iowa	mittel	niedrig	streng	moderat	stark
Kansas	mittel	mittel	streng	moderat	stark
Kentucky	niedrig	hoch	moderat	moderat	mittel
Louisiana	niedrig	niedrig	streng	streng	stark
Maine	mittel	niedrig	lax	lax	mittel
Maryland	mittel	hoch	streng	lax	mittel
Massachusetts	hoch	niedrig	streng	streng	mittel
Michigan	mittel	mittel	streng	lax	mittel
Minnesota	hoch	mittel	lax	moderat	schwach
Mississippi	niedrig	niedrig	streng	moderat	stark
Missouri	mittel	mittel	lax	moderat	schwach
Montana	mittel	mittel	lax	moderat	schwach
Nebraska	mittel	hoch	streng	streng	mittel
Nevada	mittel	mittel	moderat	streng	stark
New Hampshire	hoch	niedrig	lax	moderat	mittel
New Jersey	mittel	mittel	streng	moderat	stark
New Mexico	mittel	niedrig	moderat	moderat	stark
New York	hoch	niedrig	lax	lax	mittel
North Carolina	niedrig	mittel	moderat	streng	stark
North Dakota	mittel	hoch	streng	moderat	mittel
Ohio	mittel	niedrig	streng	streng	stark
Oklahoma	mittel	mittel	streng	moderat	stark
Oregon	mittel	mittel	moderat	streng	stark
Pennsylvania	mittel	mittel	moderat	moderat	mittel
Rhode Island	hoch	niedrig	lax	lax	mittel
South Carolina	niedrig	hoch	streng	streng	mittel
South Dakota	mittel	hoch	streng	moderat	mittel
Tennessee	niedrig	hoch	streng	streng	mittel
Texas	niedrig	hoch	moderat	moderat	mittel
Utah	mittel	niedrig	streng	streng	stark
Vermont	hoch	mittel	moderat	lax	schwach
Virginia	mittel	hoch	streng	streng	mittel
Washington	hoch	niedrig	lax	moderat	mittel
West Virginia	mittel	hoch	moderat	moderat	schwach
Wisconsin	hoch	hoch	streng	moderat	mittel
Wyoming	mittel	hoch	streng	moderat	mittel

Quelle: Blank/Schmidt (2001).

Manche Staaten scheinen auf eine Politik zu setzen, die Arbeitsanreize hauptsächlich über Zwang und/oder geringe Transferzahlungen sowie das Androhen harter Sanktionen bei Verfehlungen steigern soll. Andere versuchen das Ziel zu erreichen, indem finanzielle Anreize zur Ausweitung des Arbeitsangebotes (eigene EITCs, geringe Transferentzugsraten usw.) geschaffen werden. Wieder eine andere Strategie versucht, beide Möglichkeiten miteinander zu verbinden. Es ist noch zu früh, die langfristigen Effekte der unterschiedlichen Ansätze zu beurteilen, die bisherigen Forschungsergebnisse bieten aber einige aufschlussreiche Erkenntnisse.²⁷ Praktisch alle „welfare-to-work“-Programme, die arbeitslose Transferempfänger möglichst rasch zu arbeitsorientierten Maßnahmen verpflichten, haben einen signifikant positiven Effekt auf die Beschäftigung und das Einkommen der Teilnehmer, sie verringern die Sozialhilfefallzahlen und -zahlungen. Dabei haben „work-first“-Programme bzw. Programme, die auf eine möglichst rasche Reintegration in den regulären Arbeitsmarkt abzielen, kurzfristig den größeren Effekt. Programme, die zunächst stärker auf Qualifizierung und Humankapitalbildung setzen und tendenziell teurer sind, scheinen mittel- bis längerfristig ebenso positive Gesamteffekte zu haben.²⁸ Die bisherigen Evaluierungen kommen zu dem Ergebnis, dass gemischte Strategien die besten Gesamtergebnisse erzielen. Eine Kombination von „work-first“-Programmen für die einen und Qualifizierungsmaßnahmen für die anderen Transferempfänger bzw. kombinierte Maßnahmenpakete für ein und denselben Transferempfänger scheinen optimal.

Die Gefahr vieler Arbeitsprogramme ist, dass sich viele ehemals Arbeitslose finanziell dadurch nicht oder unerheblich besser stellen. Zusätzliches eigenes Arbeitseinkommen auf der einen wird oftmals durch den Verlust an öffentlichen Sozialtransfers auf der anderen Seite überkompensiert, Armut wird dadurch nur sehr bedingt vermieden.²⁹ Daher kommen den finanziellen Anreizen zur Arbeit, die durch großzügigere Vermögensfreibeträge, geringere Transferentzugsraten oder die Steuergutschriften durch die EITCs geschaffen werden, besondere Bedeutung zu. Die Untersuchungen der verschiedenen Programme zeigen ebenso eindeutige wie wenig verwunderliche Resultate: Positive finanzielle Arbeitsanreize können die Beschäftigung der Transferempfänger erhöhen und Armut verringern. Offenkundig am wirksamsten sind Programme, die finanzielle Arbeitsanreize mit verpflichtenden Arbeitsaktivitä-

²⁷ Teilweise kann dabei auf die Auswertung von Daten älterer Sozialhilfeprogramme zurückgegriffen werden, die einzelne Staaten in Eigenverantwortung bereits vor Inkrafttreten des 96er Welfare Actes mit Erlaubnis des Bundes installiert haben. Vgl. Blank (2002, S. 63 ff.).

²⁸ Vgl. beispielsweise Bloom/Michalopoulos (2001) und Hotz/Imbens/Klerman (2000).

²⁹ Dies gilt zumindest kurzfristig. Längerfristig sollte es den ehemaligen Transferempfängern möglich sein, durch das Erwerben marktverwertbaren Humankapitals „on the job“ und die damit verbundenen Produktivitätssteigerungen, auch ihr Arbeitseinkommen entsprechend zu steigern.

ten und klar definierten potenziellen Sanktionen verknüpfen. Solche Programme haben in der Regel allesamt positive Effekte auf die Beschäftigung und verringern die Armut signifikant. Arbeitsangebot und verfügbares Einkommen nehmen zu.³⁰ Eine Politik, die arbeitsfähige Transferempfänger unmissverständlich zu Arbeit anhält und ihnen auch genügend finanzielle Anreize dafür bietet, führt nicht nur zu den besten Ergebnissen im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut. Darüber hinaus erfährt ein solcher Politik-Mix in der Bevölkerung auch die notwendige Akzeptanz, die notwendig ist, um im Experiment mitunter auch ungewöhnliche Wege erkunden zu können.

Neben diesen grundlegenden und nicht wirklich überraschenden Resultaten, die bisherige Evaluierungen liefern, wird es in Zukunft interessant sein zu beobachten, welche konkreten Maßnahmenpakete bei welcher konkreten Problemlage am besten Arbeitslosigkeit und Armut vermeiden können. Dass man diese Frage nie abschließend und für jeden konkreten Fall wird beantworten können, spielt in einem föderalen System, in dem umfassendes dezentrales Experimentieren im institutionellen Wettbewerb um die besten Methoden möglich ist, keine Rolle. Werden die Regelungen vornehmlich zentral vorgegeben, obwohl die Probleme regional völlig unterschiedlich sein können und unterschiedliche Lösungsansätze erfordern, sollte diese Frage der Zentralen schwere Kopfschmerzen bereiten.

Die sozialpolitische Vielfalt in den Vereinigten Staaten ist beträchtlich. Es wird im Laufe der Zeit möglich werden, genaueres zu den längerfristigen Effekten der einzelnen Strategien zu eruieren. Interessant ist bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Frage, warum einzelne Staaten teilweise elementar unterschiedliche Strategien verfolgen, obwohl zumindest in Grundzügen bekannt ist, welche Effekte die verschiedenen Bausteine haben und wie ein möglichst erfolgversprechendes Gesamtpaket aussehen sollte. Was beeinflusst die einzelnen Gliedstaaten bei ihrer Politikwahl? Es wurde bereits darauf verwiesen, dass mit zunehmendem Anteil von Farbigen an der Bevölkerung die Großzügigkeit der Unterstützungszahlungen tendenziell abnimmt. Begründet wurde dies mit einer „in-group-out-group“-Einstellung und mangelndem Altruismus der Weißen, die in allen Staaten in der Mehrzahl sind, wohingegen Farbige in der Gruppe der Bedürftigen überproportional vertreten sind. Dieser Faktor schlägt nicht nur auf die Höhe potenzieller Transferzahlungen an Bedürftige durch, auch kürzere Zeitlimits und härtere Sanktionen finden sich eher in Staaten mit hohem Prozentsatz an Farbigen an der Ge-

³⁰ Vgl. Blank (2002).

samtheit der Sozialhilfeempfänger.³¹ Doch nicht nur dort. Harte Sanktionen, sofortiges Einfordern von Arbeitsaktivitäten und eine strenge zeitliche Befristung der Unterstützungsleistungen stehen auch in einem signifikanten Verhältnis zu den politischen Strukturen und Machtverhältnissen eines Staates. Eine solche Politik findet sich wesentlich wahrscheinlicher in von Republikanern (conservatives) dominierten Staaten wieder als in von Demokraten (liberals) dominierten.

Neben ideologischen und politischen Faktoren spielt die finanzielle Situation der Bundesstaaten eine nachweisbare Rolle für die Politikwahl. Entscheidend sind die TANF-Mittel, die den Staaten zugewiesen werden. Die Großzügigkeit vorhandener eigener EITCs und der Transferentzugsraten hängt stark davon ab, wie viele Mittel den Bundesstaaten pro Bedürftigem zur Verfügung stehen. Die finanziellen Anreize sind erwartungsgemäß in Staaten großzügiger ausgebaut, die mehr Mittel zur Verfügung haben. Nicht vergessen werden darf, dass die Höhe der TANF-Mittel, die den einzelnen Staaten in Form der „block grants“ zugewiesen werden, auch davon abhängt, wie viel die Staaten an Sozialhilfeleistungen ausgegeben haben, bevor der PRWORA in Kraft getreten ist. Staaten, die traditionell pro Bedürftigem sehr viel aufgewandt haben, können sich dies auch heute eher leisten als andere Staaten, die unter Umständen schon seit langem eine weniger teure Politik verfolgen. Die Erfahrung zeigt allerdings, eine teure muss nicht automatisch auch eine gute Politik sein.

Alles in allem scheinen restriktive Politiken, die (Cash-) Unterstützung verstärkt einschränken und auf Zwänge ausgerichtet sind, eher durch die politischen Gegebenheiten und die ethnische bzw. rassenmäßige Zusammensetzung der Bevölkerung in einem Staat bestimmt zu werden. Dagegen bestimmt die finanzielle Ausstattung der Staaten offenkundig hauptsächlich darüber, in welchem Umfang positive finanzielle Anreize zur Arbeit – etwa durch zusätzliche Steuergutschriften bei der Einkommensteuer oder geringere Transferentzugsraten – geboten werden.³² Den „block grants“ kommt durch die Verknüpfung vergangener Ausgaben mit den aktuellen Zuweisungen dabei eine gewichtige und zweifelhafte Bedeutung zu. Es verwundert schließlich, dass die politischen Entscheidungen der einzelnen Staaten augenscheinlich nicht von der jeweiligen staatspezifischen sozialen Problemstruktur abhängen. So haben das jeweilige Ausmaß der Sozialhilfeabhängigkeit oder der Arbeitslosigkeit bestenfalls marginale Effekte auf die Politikwahl, statistisch einwandfrei nachweisen lässt sich ein Zusammenhang nicht. Die ideologischen, politischen und ethnischen Faktoren sowie die finanzielle Situation

³¹ Vgl. Alesina/Glaeser/Sacerdote (2001) und Bloom/Pavetti (2001).

³² Vgl. Gais/Weaver (2002).

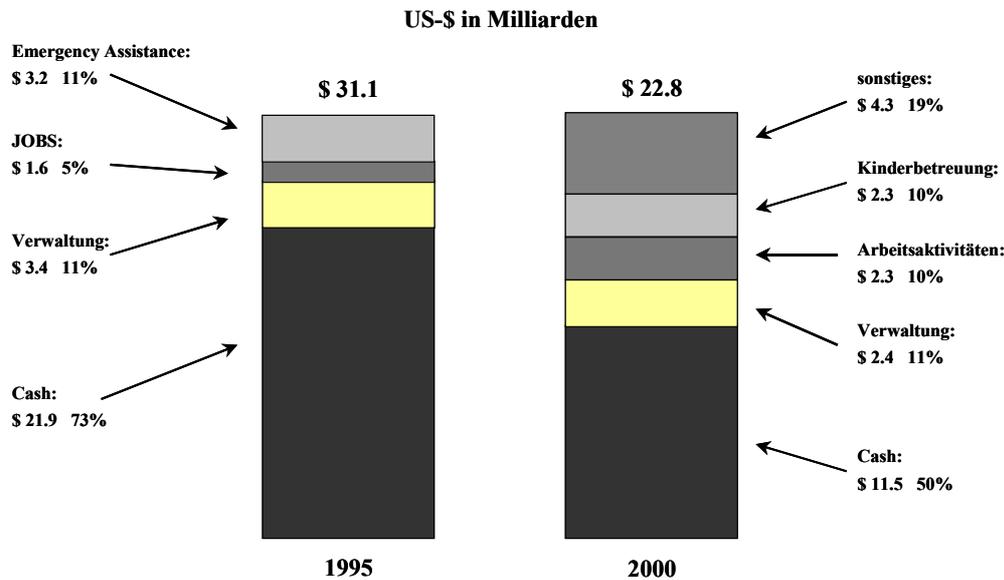
scheinen hinsichtlich der einzelstaatlichen Politikwahl die dominanten Größen zu sein. Interessanterweise übt offensichtlich die Höhe und Entwicklung der Sozialhilfefallzahlen auf Bundesebene einen bedeutenden Einfluss auf die Innovationsfreudigkeit und Politikgestaltung der Gliedstaaten aus.³³ Eine plausible ökonomische Erklärung hierfür lässt sich schwer finden; möglicherweise benötigen die Gliedstaaten noch Zeit, um ihre eigenen Programme so weit zu spezifizieren und dynamisieren, dass eine Orientierung an nationalen Größen diesbezüglich weniger relevant wird.

5. Wie erfolgreich ist der amerikanische Weg, welche Lehren lassen sich für Deutschland ziehen?

Durch die Reform der amerikanischen Sozialhilfe 1996 hat sich grundlegendes geändert. Finanzielle Bedürftigkeit alleine ist kein hinreichender Grund mehr für staatliche Unterstützungsleistungen. Den Transferempfängern wird eine Gegenleistung vor allem in Form konsequenter Bereitschaft zur Arbeit unmissverständlich abverlangt. Die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung der Programme obliegt in starkem Maße den Bundesstaaten selbst, die vermehrt Kompetenzen auch auf die kommunale Ebene verlagern. Insgesamt ist trotz aller Vielfalt eine generelle Verlagerung des Schwerpunktes weg von Transfers „in cash“ hin zu Transfers „in kind“ feststellbar. Machte der Anteil für Cash-Transfers 1995 noch rund 75 Prozent der Sozialhilfeausgaben der Bundesstaaten aus, so beträgt dieser Anteil nunmehr nur noch 50 Prozent. Maßnahmen, die die Aufnahme von Arbeit unterstützen, kommt größere Bedeutung zu (vgl. Abb. 2).

³³ Vgl. Lieberman/Shaw (2000).

Abb. 2: Schwerpunktverlagerung amerikanischer Sozialhilfe



Quelle: Congressional Research Service; The Brookings Welfare Reform & Beyond Initiative, Februar 2002.

Der Erfolg dieser neuen Ausrichtung und stärkeren Dezentralisierung der Sozialhilfe ist, auch wegen der jeweils gewählten Strategie, von Bundesstaat zu Bundesstaat unterschiedlich. Insgesamt ging die Rechnung in jedem Fall auf. Selbst die größten Befürworter der Reform haben nicht damit gerechnet, dass der Erfolg derart rasch und deutlich sichtbar sein wird. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger ist von seinem Höchststand von über 14 Millionen im Jahre 1993 auf rund 5,3 Millionen zum Ende des Jahres 2001 gefallen. Seit 1996 hat sich die Zahl der Familien, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, mehr als halbiert, sie beträgt gegenwärtig noch ca. 2,1 Millionen.³⁴ Neben einer Verringerung der Sozialhilfefallzahlen zeichnet sich die zweite Hälfte der 90er Jahre vor allem durch einen massiven Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen aus. Dabei ist der Anstieg besonders bei Frauen mit niedrigen Qualifikationen und bei alleinerziehenden Müttern dramatisch. In der letzten Gruppe nahm die Arbeitsaufnahme insbesondere bei denjenigen Müttern zu, die noch nie verheiratet gewesen sind. Das ist die Klientel, die in der Vergangenheit am wahrscheinlichsten zu Sozialhilfeempfängern wurde und in der Regel auch besonders lange Sozialhilfe bezog. Die Hauptzielgruppe wurde durch die Reformen erreicht.³⁵

Weniger Empfänger von Sozialhilfe und höhere Beschäftigungsquoten alleine sagen noch nicht allzu viel darüber aus, ob es den betreffenden Haushalten auch tatsächlich besser geht

³⁴ Vgl. The Administration For Children and Families.

³⁵ Vgl. Blank/Ellwood (2001) und Haskins (2001).

als vor den Reformen. Geeignete Indikatoren hierfür sind vielmehr der Verdienst/das verfügbare Einkommen sowie das Ausmaß an Armut. Auch hier kann eine erfreuliche Bilanz gezogen werden. Die Verdienste sind ebenso gestiegen wie das verfügbare Einkommen. Letzteres beinhaltet natürlich auch Essensmarken, Krankenversicherungsschutz, Kinderbetreuung oder Steuergutschriften durch den EITC.³⁶ Dabei ist vor allem bemerkenswert, dass nicht nur das verfügbare Einkommen, sondern auch der davon selbst erarbeitete Anteil tendenziell zugenommen hat (vgl. Tab. 2)

Tab. 2: Zusammensetzung des durchschnittlichen Jahreseinkommens einer Familie mit weiblichem Haushaltsvorstand und Kindern in den unteren beiden Einkommensquintilen

Kategorie	Jahr						Veränderung 1993-1999 in %	
	1993	1994	1995	1996	1997	1998		1999
unterstes Einkommensquintil								
Total	6 711	7 436	7 813	7 502	7 201	7 233	7 606	+13
Verdienst durch Arbeit	1 331	1 555	1 715	1 843	1 827	1 932	2 417	+82
Sozialhilfe (Cash)	2 107	1 408	1 419	1 821	1 504	1 478	1 218	-42
Essensmarken	1 276	1 408	1 419	1 222	1 199	1 010	988	-23
EITC	209	382	479	562	552	578	716	+243
sonst.	1 788	2 683	2 781	2 054	2 119	2 235	2 267	+27
zweites Einkommensquintil								
Total	13 201	14 164	14 964	14 653	14 851	15 592	16 019	+21
Verdienst durch Arbeit	4 815	5 520	6 669	6 454	6 836	8 384	9 603	+99
Sozialhilfe (Cash)	3 099	2 999	2 840	2 566	2 158	1 634	1 361	-56
Essensmarken	1 684	1 774	1 454	1 483	1 330	1 126	810	-52
EITC	678	1 084	1 305	1 374	1 561	1 878	1 973	+191
sonst.	2 925	2 787	2 696	2 776	2 966	2 570	2 272	-22

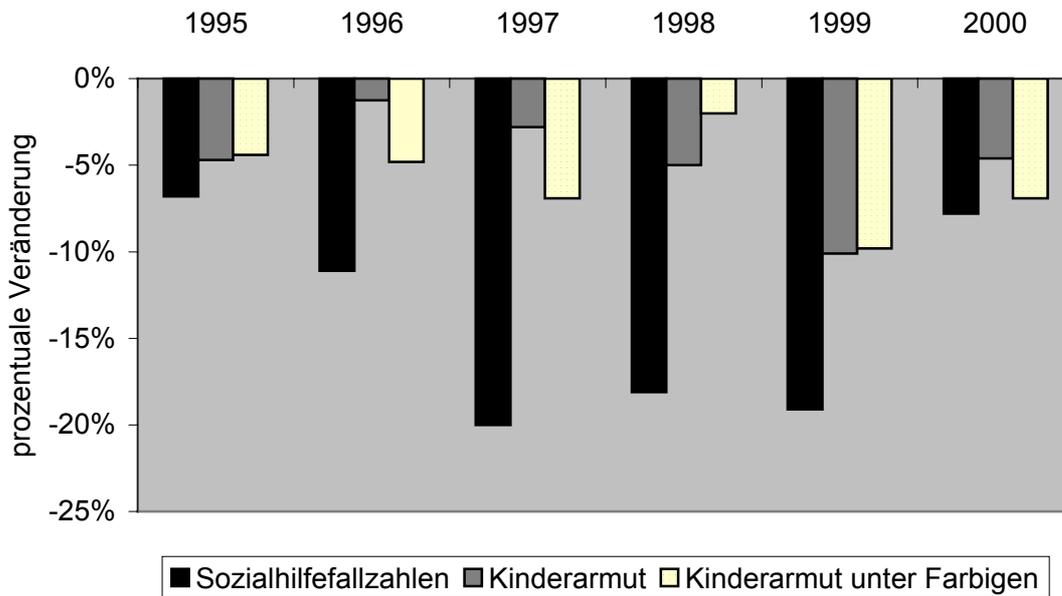
Quelle: Haskins (2001); eigene Berechnungen. Einkommen nach Steuer und Transfers in konst. 1999-Dollar.

Wie die Erwerbstätigenquoten der Hauptzielgruppen der Reform und die verfügbaren Einkommen tendenziell zugenommen haben, so hat neben der Zahl der Sozialhilfeempfänger auch die Zahl der insgesamt in Armut lebenden in den letzten Jahren eindeutig abgenommen. Besonders erfreulich dabei ist die Entwicklung der Kinderarmut (vgl. Abb. 3). Die Rate der in Armut lebenden Kinder ist 1999 niedriger als in irgendeinem anderen Jahr seit 1979; die Rückgänge der Kinderarmut unter Farbigen der Jahre 1997 und 1999 sind die größten jemals erfassten, das Niveau von Kinderarmut unter farbigen Kindern ist so niedrig wie nie. Beachtenswert ist dabei, dass offizielle Statistiken, etwa die des Census Bureau, in der Vergangenheit Milliarden an Dollar staatlicher Transfers nicht berücksichtigten. So machen EITC und Essensmarken etwa 20 Prozent des Einkommens alleinerziehender Mütter in den unteren zwei

³⁶ Die Gewährung von Essensmarken (Food Stamps) und Krankenversicherungsschutz für Kinder und zunehmend auch Erwachsene (Medicaid) ist i.d.R. einkommensabhängig und losgelöst davon, ob potenzielle Empfänger Sozialhilfe beziehen bzw. ob sie arbeiten oder nicht. Dennoch können die Staaten bei Missachtung gewisser Auflagen die Essensmarken reduzieren und Medicaid zumindest für Erwachsene ganz einstellen. Als problematisch ist die Situation zu bezeichnen, dass ein großer Teil der Familien, die für Food Stamps und Medicaid berechtigt sind, die Leistungen aus verschiedenen Gründen tatsächlich jedoch nicht in Anspruch nehmen. Vgl. dazu Berthold/von Berchem (2001, S. 635) und Blank (2002).

Quintilen des Einkommens aus. Beides ist nicht in der offiziellen Armutsmessung berücksichtigt.³⁷

Abb. 3: Simultaner Rückgang der Sozialhilfefallzahlen und Kinderarmut (prozentuale Veränderung gegenüber dem Vorjahr)



Quelle: Haskins u.a. (2002).

Der Einwand, die positive Entwicklung in den USA liege nur daran, dass Mitte der 90er Jahre ein starker ökonomischer Aufschwung eingesetzt hat, ist nicht haltbar. Eine günstige wirtschaftliche Entwicklung hat mit dazu beigetragen, viele Sozialhilfeempfänger (wieder) in Arbeit zu bringen, dennoch kann ihr alleine nicht die erfreuliche Performance zugerechnet werden. Es ist schwer zu trennen, welchen Anteil die starke Wirtschaft und welchen die verschiedenen Politikparameter hatten. Die meisten Studien finden einen signifikanten Effekt sowohl für die Politikmaßnahmen als auch für die wirtschaftliche Entwicklung. So liegt der Anteil des Rückganges der Sozialhilfefallzahlen zwischen 1996 und 1999, der unmittelbar der Sozialhilfereform zugerechnet werden kann, zwischen 35 und 50 Prozent.³⁸ Alles auf die günstige wirtschaftliche Entwicklung zu schieben und den Erfolg des 96er Welfare Actes in Frage zu stellen, ist falsch. Richtig ist wohl eher, dass die Reform der Sozialhilfe einen Teil zur günstigen wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen hat.

³⁷ Es gibt durchaus Anzeichen, dass die ärmsten aller Familien mit weiblichem Haushaltsvorstand und Kindern in Einzelfällen in den letzten fünf Jahren an verfügbarem Einkommen verloren haben und somit schlechter gestellt sind als vor der Reform. Vgl. Center on Budget and Policy Priorities (2001). Nimmt man jedoch die Konsumausgaben und nicht das Einkommen als Referenzgröße, kann man auch zu konträren Resultaten gelangen. So haben in den 90er Jahren die Konsumausgaben der alleinerziehenden Mütter mit sehr niedrigem Einkommen zugenommen. Vgl. Haskins (2001).

³⁸ Vgl. beispielsweise Council of Economic Advisers (1999) und Hill/O'Neil (2001).

Man kann es nicht schlecht reden, Amerikas Sozial(hilfe)politik erweist sich als wesentlich erfolgreicher in Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut als der deutsche Ansatz. Allerdings lassen sich die deutschen Probleme nicht einfach lösen, indem wir den amerikanischen Weg einschlagen. Sozialpolitik wird immer auch auf der Grundlage national gewachsener Wertvorstellungen entwickelt, ein blindes Kopieren ist nicht realisierbar, es macht wenig Sinn. Das amerikanische System der sozialen Sicherung ist mit dem hiesigen nicht ohne Weiteres vergleichbar und mit den zentraleuropäischen Wertvorstellungen nur schwer vereinbar. Dennoch lassen sich die Erfahrungen, die in den letzten Jahren in Amerika gemacht werden konnten, auch hierzulande nutzbar machen.

Ein Kernstück der erfreulichen Entwicklung in den USA ist die fundamentale Schwerpunktverlagerung in der Sozialhilfe weg von umfassenden und endlos gewährten Cash-Transfers an Bedürftige hin zu konkreten und verpflichtenden Hilfestellungen auf dem Weg (zurück) in Arbeit. Bei Bereitschaft zur Arbeit bzw. konsequenter Arbeitsvorbereitung unterstützt der Staat nicht nur finanziell, er schafft – etwa durch Hilfen bei der Kinderbetreuung³⁹ – auch günstige Rahmenbedingungen, die eine Arbeitsaufnahme erleichtern. Dabei sind Arbeit bzw. Arbeitsvorbereitung erforderliche Gegenleistungen, die von uneingeschränkt arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern verlangt werden. Es wird auch in weit stärkerem Maße als in Deutschland vorausgesetzt, dass die Betroffenen eigenverantwortlich und selbstständig aktiv werden. Nicht erst die Erfolge in Amerika lassen es auch hier dringend notwendig erscheinen, eine derartige Neuausrichtung in der Sozialhilfe vorzunehmen. Bestmögliche Hilfestellung „in kind“ ist hohen finanziellen Transfers in jedem Fall vorzuziehen. Dabei ist der in der Praxis übliche Sozialhilfe-Schenkungsvertrag in einen funktionierenden und verbindlichen Tauschvertrag umzuwandeln. Die „Vorleistungspflicht“ liegt eher beim arbeitsfähigen Hilfeempfänger als beim Staat.

Abgesehen von Zwang und Sanktionen steigt die Bereitschaft zur Arbeit auch mit positiven finanziellen Anreizen. Auch hier unterscheidet sich die Situation der Sozialhilfeempfänger in Deutschland und in den USA fundamental. Während hier eine Arbeitsaufnahme wegen des oft fehlenden Lohnabstandes und der hohen Grenzbelastung bei Hinzuverdienst eher bestraft als gefördert wird, haben Arbeitslose in den USA einen sehr starken Anreiz, eine Arbeit aufzunehmen. Von einer Verletzung des Lohnabstandsgebots kann dort keine Rede sein, die von den

³⁹ Es spricht im Übrigen nichts dagegen, auch in Deutschland alleinerziehende Mütter früher dem Arbeitskräftepotenzial zuzurechnen, wenn eine geeignete Betreuung der Kinder tagsüber gewährleistet ist.

einzelnen Staaten festgelegten Modalitäten der Anrechnung von hinzuverdientem Einkommen und die Existenz des EITC stellen sicher, dass sich Arbeit auch für Niedrigqualifizierte von Anfang an lohnt („make work pay“). Der EITC ist in den USA das wichtigste Instrument zur Vermeidung von Armut und hat erheblichen Anteil an der Ausweitung des Arbeitsangebotes von Arbeitslosen. Allerdings gehen von ihm negative Effekte auf das Arbeitsangebot von Beziehern mittlerer und höherer Einkommen im Phase-out-Bereich aus. Der Gesamteffekt auf das Arbeitsangebot kann somit nicht ohne Weiteres als positiv bezeichnet werden.⁴⁰ Der EITC regt auch nur bedingt an, eigenverantwortlich Humankapital zu bilden, handelt es sich doch im Prinzip um eine dauerhafte Subvention niedriger Einkommen, die nicht zeitlich begrenzt ist. Schließlich darf auch nicht vergessen werden, dass in den USA ein solches Instrument wegen relativ niedriger (Mindest-) Löhne für Geringqualifizierte⁴¹ und eines verglichen mit Europa sehr dünnen Netzes sozialer Sicherung notwendig ist. Insgesamt passt ein Instrument wie der EITC eher zu den Gegebenheiten in den USA, es ist schwierig auf Deutschland zu übertragen.

Das Ziel, die Arbeitsanreize für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger nachhaltig zu steigern ohne dabei das Arbeitsangebotsverhalten weiterer Gruppen von Arbeitnehmern negativ zu beeinflussen, lässt sich in Deutschland besser erreichen, indem das Sozialhilfeniveau für uneingeschränkt Arbeitsfähige generell abgesenkt, die Transferenzugsrate bei Hinzuverdienst von gegenwärtig bis zu 100 auf etwa 50 Prozent gesenkt wird. Aus allokativen und fiskalischen Gründen sollte die Absenkung zeitlich befristet erfolgen.⁴² Nach Aufnahme einer Beschäftigung ist die Transferenzugsrate über einen gewissen Zeitraum hinweg schrittweise wieder auf 100 % anzuheben. Während dieser Zeit hat der Beschäftigte die Möglichkeit, sich „on the job“ zu profilieren und entsprechendes Humankapital zu bilden. Mit zunehmender Produktivität ist es ihm dann möglich, den Anstieg der Transferenzugsrate durch einen steigenden Arbeitslohn zu kompensieren.

Das Experimentieren mit unterschiedlichen Programmen auf dezentraler Ebene hat in Amerika zu weit gefächerten Variationen im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut geführt. Gerade durch das Übertragen auch eines großen Teils der finanziellen Verantwortung an die ein-

⁴⁰ Vgl. Ochel (2000).

⁴¹ Es ist nicht nur der EITC, der die Mindestlöhne so niedrig hält. Darüber hinaus muss konstatiert werden, dass Geringqualifizierte in den USA im Schnitt über eindeutig geringere Qualifikationen und somit auch Produktivitäten verfügen als die Gruppe der Geringqualifizierten in Deutschland. Vgl. etwa Freeman/Schettkat (2000) und Bell/Nickell (1996).

⁴² Vgl. Berthold/Fehn/von Berchem (2001).

zelen Staaten haben diese ein starkes Interesse daran, die Mittel möglichst effektiv einzusetzen. Im Ergebnis ist ein insgesamt sehr erfolgreicher Wettbewerb um die besten Methoden zu beobachten. Daran sollte sich Deutschland in jedem Fall ein Beispiel nehmen. Wie genau die neue Balance zwischen „Fordern“ und „Fördern“ auszusehen hat, kann nicht von der Zentralen vorgegeben sein. Um effiziente Ansätze muss vielmehr im institutionellen Wettbewerb in möglichst dezentralen Experimenten immer wieder neu gerungen werden. Unterschiedliche regionale Probleme verlangen nach individuellen Lösungen, welche die spezifischen Gegebenheiten vor Ort hinreichend berücksichtigen können.

Amerika hat den richtigen Weg eingeschlagen, auch wenn gewisse zentrale Regelungen – etwa die 20 Prozent-Regel für Befreiungen vom 5 Jahres-Zeitlimit – willkürlich erscheinen und die Politik der Einzelstaaten mitunter negativ beeinflussen können. Darüber hinaus ist zwar ein Großteil der Verantwortung für Sozialhilfeempfänger auf die Ebene der einzelnen Staaten übertragen worden, diese scheinen aber nur zögerlich bedeutsame Kompetenzen an die kommunale Ebene weiterzugeben. Nun zeigt die Erfahrung, dass die staatlichen Programme insgesamt recht erfolgreich waren, die „leichten Fälle“ durch gesteigerte Arbeitsanreize und grundlegende Hilfestellungen (wieder) in Arbeit und Brot zu bringen. Bei den „schwierigen Fällen“ aber, also bei Personen, die aufgrund verschiedenster Barrieren nicht sofort eine Arbeit aufnehmen können, erweisen sich die staatlichen Programme als relativ wirkungslos.⁴³ Hier scheint eine Menge Problemlösungspotenzial der kommunalen Ebene ungenutzt, sind doch gerade für die etwas problematischeren Fälle individuelle Lösungen vor Ort gefragt.

Die zentralen Vorgaben, die es trotz aller sozial(hilfe)politischen Befugnisse für die Bundesstaaten in Amerika noch gibt, schränken die Politik der dezentralen Gebietskörperschaften mitunter unnötig stark ein. Diese Vorgaben der Zentralen sind in engem Zusammenhang mit den zugrundeliegenden Finanzierungsstrukturen zu sehen. Auf der einen Seite mag es als notwendig erachtet werden, dass sich die Zentrale an der Finanzierung beteiligen und letztlich die Zahlungsfähigkeit der dezentralen Einheiten garantieren muss. Auf der anderen Seite stärken derartige Mischfinanzierungen stets die Vorstellungen und die Einflussnahme der Zentralen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Zuweisungen an die Erfüllung bestimmter Kriterien und den Nachweis gewisser Ergebnisse durch den Empfänger gekoppelt sind. Die im Rahmen der TANF-Programme gezahlten „block grants“ werden für bestimmte Zwecke an

⁴³ Vgl. Loprest/Zedlewski (2001).

die unteren Gebietskörperschaften gezahlt, allerdings nicht im Rahmen eines eng ausgelegten Ausgabenprogramms, sondern eher pauschal zur Wahrnehmung bestimmter allgemeiner Ausgaben eines Bereiches. Damit sind die „block grants“ zwar ebenfalls als zweckgebundene Zuweisungen zu sehen, doch weisen sie erheblich größere Freiheitsgrade für die empfangenden Gebietskörperschaften auf und überlassen diesen mehr Autonomie als so genannte „categorical grants“, die nur streng zweckgebunden gezahlt werden und auch nur in diesem engen Sinne verwendet werden dürfen.⁴⁴ Insofern stellt das Finanzierungskonstrukt der „block grants“ einen Kompromiss dar, der auf der einen Seite die Einzelstaaten finanziell entlasten und ihnen autonome Politik ermöglichen soll, auf der anderen Seite wird über die daran geknüpften zentralen Vorgaben die Autonomie der Staaten wieder eingeschränkt und der zentrale Einfluss gestärkt. Besonders problematisch daran ist, dass die Höhe der Zuweisungen an das jeweilige einzelstaatliche sozialpolitische Ausgabenvolumen der Vergangenheit gekoppelt ist. Auf diese Weise sollen unterschiedliche Bedarfe berücksichtigt werden, es wird dadurch faktisch jedoch auch eine verschwenderische und ineffiziente Politik der Vergangenheit belohnt und sozialpolitische Ausgabendisziplin bestraft.

Eine Beteiligung der Zentralen an der Finanzierung und die zentralen Vorgaben und Zwänge können als Bremse gegen einen sozialpolitischen „race to the bottom“ im föderalen Wettbewerb gesehen werden.⁴⁵ Beides sollte an Bedeutung verlieren, wenn die denkbare Gefahr eines sukzessiven Herunterkonkurrierens von Sozialleistungen durch den regionalen Wettbewerb der Gebietskörperschaften um mobile Produktionsfaktoren empirisch von geringer Relevanz ist. Nun widerlegen die Erfahrungen (nicht nur) der USA die Befürchtung, der Staat könne in einem System stärker regional organisierter Umverteilung kein akzeptables Existenzminimum mehr garantieren. Auf der einen Seite gibt es Indizien dafür, dass die Reichen auf lokaler Ebene in stärkerem Maße bereit sind, für Sozialhilfeempfänger zu zahlen, die sie kennen.⁴⁶ Die räumliche Dimension der Motive für Umverteilung kann dafür sprechen, dass eine dezentrale Lösung einer zentralen überlegen ist. Dies dürfe aber davon abhängen, inwieweit sich die zahlende Bevölkerung mit dem System der Sozialhilfe einverstanden erklärt. Zunehmende Faktormobilität diszipliniert die öffentliche Hand und härtet ihre Budgetrestriktion, Ineffizienzen gehen zurück. Auf der anderen Seite ist es offenkundig so, dass Arbeitslose in einem solchen System starker Anreize nicht den höheren Sozialtransfers, sondern den besseren Arbeitsplatzchancen (unter Umständen in Verbindung mit einem wesentlich geringeren

⁴⁴ Vgl. Apolte (1996, S. 15 ff.)

⁴⁵ Vgl. Berthold/Neumann (2001).

⁴⁶ Vgl. etwa Ashworth/Heyndels/Smolders (1999).

Sicherungsniveau) hinterher wandern. Die Reform der USA hat weniger einen Sozial-, sondern vielmehr einen Arbeitsplatztourismus gefördert. Im Übrigen lässt sich in den USA auch nicht feststellen, dass restriktive Programmelemente gegenüber echten Hilfestellungen („in cash“ und „in kind“) kontinuierlich an Gewicht gewinnen.⁴⁷

Die Erfahrungen Amerikas bekräftigen: Deutschland braucht eine generelle Neuausrichtung der Sozialhilfe. Auch in diesem Bereich sind dezentrale Ansätze sinnvoll und möglich, ohne dass die staatlich bereitgestellte Grundsicherung unter ein kritisches Niveau fällt. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass in Deutschland die kommunalen Gebietskörperschaften für die Sozialhilfeempfänger zuständig sind. Allerdings ist es ökonomischer Unfug, dass die Regelungen mehr oder weniger zentral und einheitlich getroffen werden, die Umsetzung und Finanzierung aber den Kommunen überlassen wird. Die lokale Zuständigkeit ist sinnvoll, es sollten den Kommunen jedoch wesentlich mehr Möglichkeiten gewährt werden, entscheidende Parameter der Sozialhilfe – etwa die genaue Höhe, Anrechnungsmodalitäten bei Hinzuverdienst, Anforderungen an Transferempfänger usw. – eigenverantwortlich festzulegen. Nur in möglichst lokalen Experimenten lassen sich Antworten auf sich immer wieder ändernde, regional unterschiedliche Fragestellungen finden und Unterschiede in den Gegebenheiten vor Ort hinreichend berücksichtigen. Zentrale Vorgaben sind auf das Notwendigste zu reduzieren, nach Möglichkeit zu vermeiden.

Sollte eine Mischfinanzierung zwischen Zentrale und dezentralen Einheiten notwendig erscheinen, so ist sie durch pauschale (degressiv ausgestaltete) Zuweisungen auszugestalten, potenzielles „Moral Hazard“-Verhalten der dezentralen Gebietskörperschaften muss minimiert werden. Um tatsächlich einen effizienten Mitteleinsatz anzuregen, muss der Löwenanteil der Belastung von den Kommunen getragen werden. Jeder Euro, den sie ausgeben, muss einen Teil ihrer Einnahmen aufzehren. Man muss deshalb den Kommunen die Möglichkeit geben, auch auf der Einnahmenseite autonomer wirtschaften zu können. Eine flexiblere und autonomere Einnahmenseite erfordert eine grundlegende, längst überfällige Reform der Gemeindefinanzen. Ein erfolgversprechender Ansatz, die Finanzautonomie der Kommunen auf verfassungskonforme Art und Weise zu stärken, liegt darin, die Gewerbebeertragsteuer abzuschaffen und einen kommunalen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zu implementieren.⁴⁸ Es ist eine wichtige Aufgabe einer grundlegenden Reform der Gemeindefinanzen, auf diesem Feld einen gangbaren Weg zu finden. Gelingt es, Einnahmen-, Ausgaben- und

⁴⁷ Vgl. Gais/Weaver (2002) und Kaestner/Kaushal/Van Ryzin (2001).

⁴⁸ Vgl. z.B. Fuest/Huber (2001).

Aufgabenkompetenzen im erforderlichen Maße an die dezentrale Ebene abzutreten, so ist im Ergebnis mit einem innovativen Experimentieren um die besten Methoden im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut zu rechnen.⁴⁹

6. Einige Bemerkungen zum Schluss

Was bringt der Blick über den großen Teich für die Lösung der offenkundigen Probleme hierzulande? Die Erfahrungen, die im Amerika der letzten Jahre gemacht werden konnten, liefern nicht unbedingt erstaunlich neue Erkenntnisse. Nach einer Zeit schleichender Zentralisierung und zunehmender Verwischung der politischen Verantwortung hat man sich dort wieder auf die Stärken eines wettbewerblichen Föderalismus zurückbesonnen, auch im Bereich des Sozialen. Darüber hinaus wurde ein Wechsel in der grundsätzlichen Philosophie des Bezugs der Sozialhilfe vollzogen: Arbeit bzw. die unbedingte Bereitschaft zur Arbeit sind unumstößliche Voraussetzungen für staatliche Unterstützungsleistungen. Diese Leistungen zielen verstärkt auf die Reintegration in eine reguläre Beschäftigung und weniger auf die bloße Alimentierung des Transferempfängers ab. Die positiven Resultate dieser „neuen“ Form der Sozialpolitik können nicht verwundern, bestenfalls das Ausmaß und die Deutlichkeit des Erfolges mag überraschen.

Die Beobachtungen sollten Mut machen, auch in Deutschland tiefgreifende Reformen auf dem Felde des Sozialen anzugehen. Deutschland braucht eine generelle Neuausrichtung in der Sozialhilfe, eine neue Balance zwischen „Fördern“ und „Fordern“. Arbeitsbereite Transferempfänger werden von dieser Innovation profitieren, Arbeitsunwillige können nicht länger ihre Nichtstun auf Kosten der Allgemeinheit finanzieren. Bei entsprechender Transparenz wird eine solche Form sozialer Sicherung auch in Deutschland in der Gesellschaft die notwendige Akzeptanz finden und als „sozial gerecht“ empfunden werden. Allerdings ist sozialpolitischer Erfolg nur bei ausreichend flexiblen Arbeitsmärkten möglich. Gibt es wegen einer zu komprimierten Lohnstruktur nicht genügend Jobs auch für Arbeitnehmer mit geringeren Qualifikationen, muss der Staat noch stärker in die Rolle eines „employer of last resort“ schlüpfen, die zweiten und dritten Arbeitsmärkte würden noch weiter aufgebläht. Die negativen Auswirkungen einer solchen Politik sind bekannt.⁵⁰ Es fehlt in Deutschland – das wird im

⁴⁹ Darüber hinaus darf es nicht länger möglich sein, auf künstlich geschaffenen, temporären kommunalen Arbeitsplätzen neue Ansprüche gegen die Bundesanstalt für Arbeit zu schaffen. Die durch diese Möglichkeit entstandenen „Verschiebebahnhöfe“ sind endgültig zu schließen.

⁵⁰ Vgl. Berthold/Fehn/von Berchem (2001).

Vergleich zu Amerika überdeutlich – ein Lohnsektor, in dem auch geringqualifizierte Arbeitnehmer produktivitätsorientiert entlohnt werden. Eine stärkere Lohndifferenzierung ist unerlässlich.

Wie genau die Balance zwischen „Fördern“ und „Fordern“ auszusehen hat, kann nicht zentral festgelegt werden. Zu unterschiedlich und wechselhaft sind die Problemlagen vor Ort. Diesen spezifischen Gegebenheiten muss wesentlich stärker als bisher entsprochen werden. Lernen, wie die jeweiligen Probleme am besten zu lösen sind, kann man nur durch lokale Experimente, nicht durch zentrale Vorgaben. In Deutschland sind solche Experimente gegenwärtig nicht möglich. Dabei sind die Vorteile eines möglichst unverzerrten und dezentral organisierten Wettbewerbs offensichtlich: Innovation, Diversifikation und Disziplinierung staatlicher Aktivitäten. Auch die föderalen Strukturen in den USA entsprechen nicht (mehr) dem Idealtypus eines föderalen Systems mit klaren Verantwortlichkeiten und möglichst dezentraler staatlicher Aufgabenerfüllung. Sie kommen ihm aber deutlich näher als das deutsche Modell des kooperativen Föderalismus, das sich bereits bei oberflächlicher Betrachtung als Scheinföderalismus erweist. Deutschland muss sich auf den Weg machen, kann dabei Amerika nicht kopieren, sollte aber die gleiche Richtung einschlagen.

Literaturverzeichnis:

- Alesina, A., Di Tella, R. und R. MacCulloch (2001): Inequality and Happiness: Are Europeans and Americans Different?, NBER Working Paper No. 8198, Cambridge MA.
- Alesina, A., Glaeser, E. und B. Sacerdote (2001): Why doesn't the US have a European-style Welfare System?, NBER Working Paper No. 8524, Cambridge MA.
- Alesina, A. und E. La Ferrara (2001): Preferences for Redistribution in the Land of Opportunities, NBER Working Paper No. 8267, Cambridge MA.
- Apolte, T. (1996): Fiskalföderalismus in den Vereinigten Staaten: Vorbild oder schlechtes Beispiel für Europa?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 22, H. 2, S. 170-194.
- Ashworth, J., Heyndels, B. und C. Smolders (1999): Redistribution as a Local Public Good: An Empirical Test for Flemish Municipalities, Unveröffentlichtes Manuskript, Department of Economics, University of Durham.
- Bell, B. und S. Nickell (1996): Changes in the Distribution of Wages and Unemployment in OECD Countries, in: The American Economic Review, Vol. 86, No. 2, Nashville, S. 302-308.
- Benabou, R. und E. Ok (2000): Social Mobility and the Demand for Redistribution, The Quarterly Journal of Economics, Bd. 116, 2, S. 447-487.
- Berthold, N. (2002): Sozial- und Arbeitslosenhilfe: keine Hilfe zur Selbsthilfe, in diesem Sammelband.
- Berthold, N., Fehn, R. und S. von Berchem (2001): Innovative Beschäftigungspolitik – Wege aus der Strukturkrise, Bad Homburg.
- Berthold, N. und M. Neumann (2001): Sozialsysteme im Wettbewerb: das Ende der Umverteilung?, in: Müller, W. (Hrsg.): Regeln für den europäischen Systemwettbewerb: Steuern und soziale Sicherungssysteme, Marburg, S. 253-286.
- Berthold, N. und S. von Berchem (2001): Sozialpolitik und hohe Arbeitslosigkeit – amerikanische Verhältnisse auch für Deutschland, in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 81. Jg., H. 11, S. 630-638.
- Berthold, N. und S. von Berchem (2002): Sicherung gegen Arbeitslosigkeit und Armut: Markt, Staat und Föderalismus, erscheint demnächst.
- Blank, R. (2002): Evaluating Welfare Reform in the United States, NBER Working Paper No. 8983, Cambridge MA.
- Blank, R. und D. Ellwood (2001): The Clinton Legacy For America's Poor, NBER Working Paper No. 8437, Cambridge MA.

- Blank, R. und L. Schmidt (2001): Work, Wages, and Welfare, in: Blank, R. und Haskins, R. (Hrsg.): The New World of Welfare, The Brookings Institution, Washington, D.C., S. 70-102.
- Bloom, D. und C. Michalopoulos (2001): How Welfare and Work Policies Affect Employment and Income: A Synthesis of Research, New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Bloom, D. und L. Pavetti (2001): State Sanctions and Time Limits, in: Blank, R. und Haskins, R. (Hrsg.): The New World of Welfare, The Brookings Institution, Washington, D.C., S. 245-269.
- Conlan, T. (1988): New Federalism, Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan, Washington, D.C.
- Council of Economic Advisers (1999): Economic Expansion, Welfare Reform, and the Decline in Welfare Caseloads: An Update. Technical Report, Executive Office of the President, Washington, D.C.
- Deininger, K. und L. Squire (1996): A New Data Set Measuring Income Inequality, World Bank Economic Review, 10 (3), S. 565-591.
- Eichhorst, W., Profit, S., Thode, E. u.a. (2001): Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin.
- Freeman, R. und R. Schettkat (2000): The Role of Wage and Skill Differences in the US-German Employment Differences, NBER Working Paper No. 7474, Cambridge MA.
- Fuest, C. und B. Huber (2001): Zur Reform der Gewerbesteuer, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft im Saarland.
- Gais, T. und R.K. Waever (2002): State Policy Choices Under Welfare Reform, Welfare Reform & Beyond Policy Brief No. 21, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Gottschalk, P. und E. Spolaore (2002): On the Evaluation of Economic Mobility, The review of economic studies, Bd. 69, 1, S. 191-208.
- Haskins, R. (2001): Effects of Welfare Reform on Family Income and Poverty, in: Blank, R. und Haskins, R. (Hrsg.): The New World of Welfare, The Brookings Institution, Washington, D.C., S. 103-136.
- Haskins, R., Kane, A., Sawhill, I. und R.K. Weaver (2002): Results to Date, in: Haskins u.a. (Hrsg.): Welfare Reform and Beyond. The Future of the Safety Net, The Brookings Institution, Washington, D.C., S. 9-19.

- Hill, M.A. und J.E. O'Neil (2001): Gaining Ground? Measuring the Impact of Welfare Reform on Welfare and Work, Civic Report No. 17, Center for Civic Innovation, Manhattan Institute, New York.
- Hotz, V., Imbens, G. und J. Klerman (2000): The Long-Term Gains from GAIN: A Re-Analysis of the Impacts of the Californian GAIN Programm, NBER Working Paper No. 8007, Cambridge MA.
- Hotz, V. und J. Scholz (2001): The Earned Income Tax Credit, NBER Working Paper No. 8078, Cambridge MA.
- Kaestner, R., Kaushal, N. und G. Van Ryzin (2001): Migration Consequences of Welfare Reform, NBER Working Paper No. 8560, Cambridge MA.
- Klitz, W. (2002): Federalism in the U.S.A. and the Federal Republic of Germany, Essay on the Current Discussion in Germany about Federalism, Friedrich Naumann Stiftung, April 2002.
- Lieberman, R. und G. Shaw (2000): Looking Inward, Looking Outward: The Politics of State Welfare Innovation under Devolution, Political Research Quarterly, Vol. 53, 2, S. 215-240.
- Lipset, S. (1996): American Exceptionalism, Norton, New York.
- Loprest, P. und S. Zedlewski (2001): Will TANF Work for the Most Disadvantaged Families?, in: Blank, R. und Haskins, R. (Hrsg.): The New World of Welfare, The Brookings Institution, Washington, D.C., S. 311-334.
- Meyer, B. und D. Rosenbaum (2000): Making Single Mothers Work: Recent Tax and Welfare Policy and its Effects, NBER Working Paper No. 7491, Cambridge MA.
- Moffit, R. (2002): The Temporary Assistance For Needy Families Program, NBER Working Paper No. 8749, Cambridge MA.
- Ochel, W. (2000): Steuergutschriften und Transfers an Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich – der angelsächsische Weg zu mehr Beschäftigung und weniger Armut, in: ifo Schnelldienst 21/2000, 53. Jg., S. 13-23.
- OECD (2001): OECD Economic Outlook database.
- The Administration For Children and Families, Department of Health and Human Services; <http://www.acf.dhhs.gov>
- U.S. Department of Health and Human Services: Major Provisions of the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996; <http://www.acf.dhhs.gov>

Seit 2000 erschienen:

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

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2000

erschienen in: Ott, C. und Schäfer, H.-B. (Hrsg.), *Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts*, Tübingen 2001, S. 1-29.

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

von Norbert Berthold und Eric Thode, 2000

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

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

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2000

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

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

von Rainer Fehn, 2000

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

Nr. 37 The Positive Economics of Corporatism and Corporate Governance

von Rainer Fehn und Carsten-Patrick Meier, 2000

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

Nr. 38 Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Währungsunion

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2000

erscheint in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*

- Nr. 39 **Das Bündnis für Arbeit –
Ein Weg aus der institutionellen Verflechtungsfalle?**
von Norbert Berthold, 2000
erschieden in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 2 (2001), 4, S. 383-406.
- Nr. 40 **Institutions and Structural Unemployment:
Do Capital-Market Imperfections Matter?**
von Ansgar Belke und Rainer Fehn, 2000
erschieden in: Center for European Studies, *Working Paper Series 00.8 (December 2000)*, Harvard 2000
- Nr. 41 **Sozialsysteme im Wettbewerb – das Ende der Umverteilung?**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2001
erschieden in: Müller, W., Fromm, O. und Hansjürgens B. (Hrsg.): *Regeln für den europäischen Systemwettbewerb – Steuern und soziale Sicherungssysteme*, Marburg 2001, S. 253-286.
- Nr. 42 **Die föderale Ordnung in Deutschland –
Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?**
von Norbert Berthold, Stefan Drews und Eric Thode, 2001
erschieden in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 50 (2001), 2, S. 113-140.
- Nr. 43 **Ist die Globalisierung der Totengräber nationaler Sozialpolitik?**
von Rainer Fehn, 2001
erschieden in: Theurl, E. (Hrsg.): *Globalisierung: globalisiertes Wirtschaften und nationale Wirtschaftspolitik*, S. 115-144.
- Nr. 44 **Die Betriebliche Mitbestimmung und die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes
im Zeichen des strukturellen Wandels**
von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2001
erschieden in: *Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 52, Stuttgart, S. 15-36.

- Nr. 45 **Institutioneller Wettbewerb und Soziale Sicherungssysteme in Europa**
von Rainer Fehn, 2001
erschieden in: Apolte, T.: *Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme unter Reform-
druck: Fehlentwicklungen und Lösungsansätze aus institutionenökonomischer Sicht*,
Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Nr. 68 (2002), S. 351-375.
- Nr. 46 **Korporatismus auf dem Arbeitsmarkt und institutionelle Rahmenbedingungen
auf dem Kapitalmarkt: Zwei Seiten ein- und derselben Medaille?**
von Rainer Fehn, 2001
erschieden in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 27 (2001), 3, S. 250-
271.
- Nr. 47 **Der Sozialstaat der Zukunft – mehr Markt, weniger Staat**
von Norbert Berthold, 2001
erschieden in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 27 (2001), 1, S. 22-
43.
- Nr. 48 **Labor Market Policy in the New Economy**
von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2001
- Nr. 49 **Die Gewinnbeteiligung – Wundermittel im organisatorischen und strukturellen
Wandel?**
von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2001
erschieden in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften: review of economics*, Bd. 52,
Göttingen, S. 287-315.
- Nr. 50 **Venture Capital Investment and Labor Market Performance:
A Panel Data Analysis**
von Ansgar Belke, Rainer Fehn und Neil Foster, 2001
erschieden in: *CESifo working paper series*, 652, München.

Nr. 51 Familienpolitik: Ordnungspolitische Leitplanken im dichten Nebel des Verteilungskampfes

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002

erschienen in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Bd. 71, Berlin, S. 26-42.

Nr. 52 Die Zukunft der europäischen Sozialpolitik: Wettbewerb oder Koordination?

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2002

erschienen in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 28, Baden-Baden, S. 36-58.

Nr. 53 Struktureller Wandel, „new economy“ und Beschäftigungsentwicklung: Welche Rolle spielen die institutionellen Rahmenbedingungen auf dem Kapitalmarkt?

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002

Nr. 54 Arbeitsmarktflexibilisierung und Arbeitslosigkeit

von Rainer Fehn, 2002

Nr. 55 Unterentwickelter Risikokapitalmarkt und geringe Beschäftigungsdynamik: Zwei Seiten derselben Medaille im strukturellen Wandel

von Ansgar Belke und Rainer Fehn, 2002

Nr. 56 Opting-Out Klauseln und der europäische Einigungsprozess: Eine sezeptionstheoretische Analyse

von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2002

Nr. 57 Sozial- und Arbeitslosenhilfe: aus der Armutsfalle zur Hilfe zur Selbsthilfe

von Norbert Berthold, 2002

unter folgender Adresse stehen die Beiträge im pdf-Format zum Download bereit:
<http://www.wifak.uni-wuerzburg.de/wilan/wifak/vwl/vwl4/publik/diskuwue.htm>