

Berthold, Norbert; von Berchem, Sascha

Working Paper

Die Sozialhilfe zwischen Effizienz und Gerechtigkeit: wie kann der Spagat gelingen?

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 62

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Berthold, Norbert; von Berchem, Sascha (2003) : Die Sozialhilfe zwischen Effizienz und Gerechtigkeit: wie kann der Spagat gelingen?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 62, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/32502>

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

**Die Sozialhilfe zwischen
Effizienz und Gerechtigkeit –
wie kann der Spagat gelingen?**

**Norbert Berthold
Sascha von Berchem**

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

Nr. 62

2003

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

Die Sozialhilfe zwischen Effizienz und Gerechtigkeit – wie kann der Spagat gelingen?

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

Gesamtwirtschaftliche Effizienz und Gerechtigkeit – scheinbar unversöhnlich stehen sich diese beiden Ziele gegenüber. Es besteht ein breiter Konsens, dass der Staat in gewissem Umfang Einkommen und Vermögen von Reich zu Arm umverteilen sollte. Dafür sprechen auch alloкатive Gründe. Auf dem Weg vom Transfergeber zum Transferempfänger geht über die verschiedensten Kanäle aber ein beachtlicher Teil der Umverteilungsmasse verloren. Die meisten Ökonomen nehmen als gegeben an, dass alleine aus diesem Grund ein Mehr an Gerechtigkeit naturgesetzgleich mit einem Verlust an ökonomischer Effizienz zu erkaufen sei. Es soll nicht bestritten werden, dass aus allokativer Sicht ein gewisser Zielkonflikt besteht. Doch die Höhe der ökonomischen Effizienzverluste, die eine Volkswirtschaft durch staatliche Bemühungen für mehr Gerechtigkeit – was immer genau darunter verstanden wird – in Kauf nehmen muss, ist keinesfalls gegeben oder lediglich abhängig vom realisierten Umverteilungsvolumen. Es besteht vielmehr ein erheblicher Spielraum, wie groß die hinzunehmenden Ineffizienzen einer Umverteilungspolitik bei jedem gegebenen Transfervolumen letztlich sind. Daher ist es ein lohnendes Unterfangen, ein gesellschaftlich erwünschtes staatliches Transfersystem so auszugestalten, dass derartige Effizienzverluste möglichst gering ausfallen. Dieser Beitrag möchte eine kleine Hilfestellung geben, dass die Bewertung der gegenwärtigen Umverteilungssysteme und die Herleitung realisierbarer Verbesserungsvorschläge vor diesem Hintergrund möglichst systematisch erfolgen können. Im Zentrum soll dabei die staatliche Bereitstellung einer Grundsicherung, für Deutschland namentlich die Sozialhilfe, stehen.

2. Okuns „leaky bucket“

Eines der bekanntesten Werke, in dem der Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit diskutiert wird, ist Arthur Okuns „Equality and Efficiency: The Big Tradeoff“ aus dem Jahre 1975.¹ Okun geht mit seinen Ausführungen davon aus, dass der Konflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit unvermeidbar ist. Unabhängig davon, ob sich die Umverteilungsaktivitäten per se überhaupt ökonomisch rechtfertigen lassen oder nicht, schlägt sich jeder Euro, der von einem reicheren zu einem ärmeren Individuum transferiert wird, in einem Einkommenszuwachs beim Empfänger nieder, der definitiv kleiner ist als dieser eine Euro. Das Geld muss in einem „löchrigen Eimer“ (leaky bucket) von den Reichen zu den Armen transportiert werden. Einiges geht auf dem Weg dorthin verloren, und die Armen erhalten daher stets weniger als

¹ Vgl. Okun (1975).

den Reichen weggenommen wurde. Es bleibt letztlich Okuns Lesern vorbehalten, für sich zu entscheiden, wie viel Verlust man akzeptieren kann, ohne das umverteilende Steuer-Transfer-System als Ganzes abzulehnen. Diese werturteilsbehaftete Diskussion wird von Okun nicht weiter geführt, vielmehr identifiziert er vier Hauptgründe für die Löcher im Eimer: administrative Kosten der Umverteilung, induzierte Veränderungen des individuellen Arbeitseinsatzes, induzierte Änderungen im Spar- und Investitionsverhalten und schließlich Einstellungsänderungen in der Gesellschaft aufgrund der Umverteilungsaktivitäten. Im Ergebnis führt all dies dazu, dass staatliche Umverteilung unausweichlich zu einem geringeren gesamtwirtschaftlichen Einkommen und einer weniger effizienten Verwendung vorhandener Ressourcen führt.

Administrative Kosten fallen auf der einen Seite beim Staat im Zuge der Steuererhebung und -verteilung an. Auf der anderen Seite entstehen den Steuerzahlern dadurch administrative Kosten, dass sie sich über die für sie relevante Steuergesetzgebung informieren, eventuell einen Steuerberater finanzieren müssen und dergleichen mehr. Diese Kosten werden in der Gesamtheit als weniger gewichtig angesehen, zumal die marginalen administrativen Kosten der Besteuerung für Umverteilungszwecke eher gering sind, wenn ohnehin schon ein Steuersystem vorhanden ist, um andere, nicht-distributive, Staatsausgaben zu finanzieren. Wesentlich bedeutsamer sind die zusätzlichen administrativen Kosten, die dadurch entstehen, dass in jedem Einzelfall geprüft werden muss, ob potenzielle Transferempfänger tatsächlich auch im intendierten Sinne transferberechtigt sind. Im Falle der Sozialhilfe betrifft dies vornehmlich die Prüfung der objektiven und subjektiven Bedürftigkeit sowie der Arbeitsfähigkeit und -bereitschaft des Antragstellers.

Mit einer staatlichen Umverteilungspolitik sind stets auch mehr oder weniger gewichtige Veränderungen des individuellen Arbeitseinsatzes sowohl der Steuerzahler als auch der Transferempfänger verbunden. Potenzielle Steuerzahler werden bei höheren Steuersätzen ihren Arbeitseinsatz eher einschränken, so der Substitutionseffekt den Einkommenseffekt überwiegt. Dem Aufwand in Form von weniger Freizeit und einem höheren Arbeitsleid steht ein geringerer Ertrag gegenüber, der Anreiz, die volle Leistung zu bringen, geht zurück. Das Ausmaß dieses negativen Effektes staatlicher Umverteilungsmaßnahmen ist dabei zumindest von zweierlei abhängig: erstens von dem Verhältnis der Steuerzahler zu den Transferempfängern, zweitens davon, welcher Anteil der Steuerzahlungen insgesamt den direkt umverteilenden

Maßnahmen zugerechnet werden kann.² Die durch die Besteuerung induzierten Verhaltensänderungen der Steuerzahler sollten geringer ausfallen, wenn die zusätzliche Steuerlast durch die Redistributionsmaßnahmen für den einzelnen Steuerschuldner relativ gering ist, d.h. die Gesamtheit der Steuerzahler groß, die der Transferempfänger klein ist. Weiterhin ist die zusätzliche Verhaltensänderung davon abhängig, wie groß der Anteil der Steuerzahlungen ist, der für umverteilende Zwecke benötigt wird. Wird der Großteil des staatlichen Budgets für nicht-redistributive Zwecke verwendet, so ist die zusätzliche Verhaltensänderung aufgrund der marginalen Steuerzahlungen für staatliche Umverteilungsmaßnahmen eine relativ kleine Komponente der gesamtwirtschaftlichen Folgekosten der Besteuerung insgesamt.

Nicht nur die notwendige Beschaffung der Umverteilungsmasse über ein mehr oder weniger differenziertes Steuersystem induziert Verhaltensänderungen bei den faktischen Transferzahlern, auch bei den Empfängern staatlicher Transfers besteht stets die Gefahr induzierter und gesamtwirtschaftlich ineffizienter Verhaltensänderungen. Der Bezug staatlicher Transfers etwa im Falle von Arbeitslosigkeit und/oder Armut kann die Investitionen in marktwertbares Humankapital, die Arbeitsbereitschaft oder die Bemühungen zur Selbsthilfe negativ beeinflussen. Immer wieder wird in diesem Zusammenhang auf die ambivalenten Effekte der amerikanischen Earned Income Tax Credits verwiesen, die auf der einen Seite auch für Geringverdiener Arbeit finanziell lukrativ machen, auf der anderen Seite jedoch negative Arbeitsanreize für Verdiener mittlerer Einkommen im Phase-Out-Bereich schaffen und darüber hinaus nur sehr bedingt zu Investitionen in Humankapital anregen.³ Letztlich liegt es an der konkreten Ausgestaltung der staatlichen Transferprogramme, wie groß die induzierten und ungewollten Verhaltensänderungen bei den Empfängern sind. Was den Arbeitseinsatz betrifft, so gilt sowohl für Steuerzahler als auch für Transferempfänger, dass der staatliche Steuer-Transfer-Plan nicht nur die absolute Höhe des Arbeitseinsatzes beeinflussen, sondern darüber hinaus auch dazu anregen kann, vermehrt Arbeitseinsatz in die Schattenwirtschaft zu verlagern.

Neben administrativen Kosten und den induzierten Verhaltensänderungen bei Steuerzahlern und Transferempfängern schlägt sich eine staatliche Umverteilungspolitik ebenso im Spar- und Investitionsverhalten der Akteure einer Volkswirtschaft nieder. Die privaten und sozialen Erlöse von Ersparnis und Investitionen weichen ebenso wie die von Arbeit mehr und mehr voneinander ab, wenn in starkem Maße Einkommensumverteilung vorgenommen wird. Im Ergebnis haben insbesondere Volkswirtschaften mit generösen sozialen Sicherungssystemen

² Vgl. Blank (2002, S.10).

³ Vgl. beispielsweise Burtless (1986) und Ochel (2000); zum Earned Income Tax Credit grundsätzlich siehe etwa Hotz/Scholz (2001).

und einem hohen Maß an Umverteilung mit negativen Konsequenzen für die Akkumulation von Sach- und Humankapital zu rechnen. Das Wachstum der (Arbeits-)Produktivitäten und der Wirtschaft als Ganzes gerät in Mitleidenschaft.⁴ Schließlich nennt Okun als vierte Begründung für die Löcher im Eimer Einstellungsänderungen in der Gesellschaft aufgrund der Umverteilungsaktivitäten. Zumindest auf längere Sicht können ökonomische Anreize, die durch das Steuer-Transfer-System generiert werden, Angewohnheiten, Einstellungen und soziale Normen nachhaltig beeinflussen. Das Untergraben von Leistung und Eigenverantwortung, nachlassende Motivation, selbständig in das eigene Humankapital zu investieren oder das vorschnelle Rufen nach staatlicher Hilfe – all dies kann durch eine generöse und bevorzughende Umverteilungspolitik gefördert werden. Die sozialen Normen und gesellschaftlichen Werturteile sind jedoch nicht nur potenzielles Ergebnis der staatlich geschaffenen rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen, sie bestimmen im politisch-demokratischen Entscheidungsfindungsprozess gleichzeitig auch darüber, ob und wie sich diese Bedingungen verändern. Mit anderen Worten, es besteht stets die Gefahr eines Teufelskreislauts aus zunehmenden Umverteilungsaktivitäten und der Erosion leistungsbejahender sozialer Normen.

Im Weiteren sei insbesondere auf die induzierten Verhaltensänderungen der Transferempfänger abgestellt. Die induzierten Verhaltensänderungen der Steuerzahler hängen letztlich in starkem Maße davon ab, wie groß die Umverteilungsmasse ist, die notwendig ist, um – im konkreten Fall der Sozialhilfe – Armut zu vermeiden⁵, d.h. auch davon, wie effektiv und anreizkompatibel die Transfers an die Bedürftigen ausgestaltet sind. Ebenso sind das Ausmaß der induzierten Änderungen des Spar- und Investitionsverhaltens, die hinzunehmenden administrativen Kosten und der mögliche schleichende Wandel der gesellschaftlichen Normen und Werturteile zum großen Teil in der konkreten Ausgestaltung der Transfers begründet.

3. Kriterien effizienter Umverteilung

Interdependente Nutzenfunktionen, das Streben nach innerer Sicherheit und sozialem Frieden sowie das begründete Interesse an einer Versicherung gegen ungünstige Realisationen des Zufalls sorgen dafür, dass die Bereitstellung einer Grundsicherung gesellschaftlich erwünscht

⁴ Vgl. etwa Bibbee/Leibfritz/Thronton (1997) und Lindbeck (1998).

⁵ Unstrittig ist, dass die durch Umverteilungsaktivitäten induzierten negativen Effekte auf Seiten der Steuerzahler hierzulande gegenwärtig beträchtlich sein dürften. Die Umverteilungsmasse ist enorm, die hohe Zahl der Transferempfänger schlägt sich in einem großen Umverteilungssteueranteil nieder. Die Bruttosozialausgabenquote, der Anteil der Ausgaben für soziale Sicherung am Bruttoinlandsprodukt, beträgt in Deutschland mittlerweile rund 28 Prozent; vgl. Eichhorst/Profit/Thode u.a. (2001, S. 242).

ist. „Adverse selection“-Phänomene und potenzielles „free rider“-Verhalten verhindern jedoch eine hinreichende private Absicherung gegen das Risiko Armut. Es ist daher notwendig, dass der Staat selbst die Versicherung des Einkommensrisikos durch eine Grundsicherung vornimmt und dies über Steuermittel finanziert.⁶ Allerdings lassen sich gesamtwirtschaftliche Effizienzverluste nur dann gering halten und ist nur dann mit positiven Effekten auf das Wirtschaftswachstum (auch durch die generell als positiv zu bewertende erhöhte Wagnisbereitschaft der „Versicherten“) zu rechnen, wenn der Sozialstaat keine „Hängematte“, sondern vielmehr ein „Sicherheitsnetz“ im „offenen Zirkuszelt der Chancen und Risiken der Marktwirtschaft“ ist, und die vielen Talente dazu motivieren kann, die Seile in verschiedenen Höhen des Zeltes auch zu besteigen.⁷

Eine effiziente Umverteilungspolitik sollte also stets darauf bedacht sein, möglichst wenig unliebsame Verhaltensänderungen bei den Transferempfängern bezüglich des Arbeitseinsatzes und der Investitionen in Humankapital zu induzieren. Die Transfers sollten nach Möglichkeit vielmehr dabei behilflich sein, die zukünftigen regulären Einkommenserzielungsmöglichkeiten der Empfänger nachhaltig zu steigern und haben somit im Idealfall investiven Charakter. Sie sollten zukünftige Erträge in Form eines höheren gesamtwirtschaftlichen Einkommens und weniger staatlicher Transferzahlungen schaffen. Eine so ausgestaltete Umverteilungspolitik erhöht zugleich die Akzeptanz der Steuerzahler. Wie ist eine Transferpolitik zu konzipieren, die unliebsame Verhaltensänderungen der Begünstigten möglichst vermeiden und vielmehr langfristige, nachhaltige Erträge für die Volkswirtschaft schaffen kann?

Klar ist, dass induzierte, ungewollte Verhaltensänderungen durch die Gewährung von Transfers umso unwahrscheinlicher bzw. weniger gewichtig sind, je weniger Möglichkeiten die Transferempfänger faktisch haben, ihr relevantes Verhalten maßgeblich zu ändern. Für den konkreten Fall der staatlichen Sicherung des Existenzminimums ist folglich entscheidend, inwieweit der individuelle Arbeitseinsatz und die persönliche Bereitschaft, in marktverwertbares Humankapital zu investieren, die Einkommens- und Vermögenssituation des Einzelnen beeinflussen kann. Mit anderen Worten: Spielt der persönliche Einsatz der Betroffenen keine entscheidende Rolle, so können selbst Transferleistungen „in cash“ vor dem Hintergrund potenzieller induzierter Verhaltensänderungen unbedenklich gewährt werden. Dies betrifft vornehmlich Kranke, Behinderte, Alte und Kinder. Wenn diese Gruppen beispielsweise nicht arbeiten, man dies auch nicht von ihnen erwarten kann, dann kann auch nicht von einem

⁶ Vgl. Berthold/v. Berchem (2002a, S. 68 ff.).

⁷ Vgl. Kleinhenz (1992, S. 52).

Rückgang des Arbeitseinsatzes durch ein zusätzliches Transfereinkommen ausgegangen werden. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass diese Individuen keine Kontrolle darüber haben, ob sie arm sind und bleiben oder nicht.⁸ Bei einer Umverteilung zu *diesen* Armen ist mit geringen „leaky bucket“-Effekten und einer hohen gesellschaftlichen Akzeptanz auch für generösere Programme zu rechnen.

Ineffizienzen lassen sich nicht nur dadurch gering halten, dass Transfers hauptsächlich an Individuen gewährt werden, bei denen keine induzierten und negativen Verhaltensänderungen *möglich* sind, sondern auch dadurch, dass die Transferpläne für alle anderen entsprechend anreizkompatibel konzipiert sind, so dass negative Verhaltensänderungen *unwahrscheinlich* werden. Konkret bedeutet das, dass es für diese Gruppe notwendig erscheint, den Bezug der Transfers an gewisse Verhaltensweisen zu koppeln. Dadurch lassen sich nicht nur unliebsame Verhaltensänderungen vermeiden, es lassen sich vielmehr positive Verhaltensänderungen provozieren. Ein viel diskutiertes Beispiel dazu sind etwa die vielfältigen „welfare-to-work“-Programme im Rahmen der amerikanischen Sozialhilfe, wo Bedürftige auf der einen Seite weitreichende staatliche Unterstützung erfahren (finanzielle Hilfe, Hilfe bei der Jobvorbereitung und -suche, Hilfe bei der Kinderbetreuung, Mobilitätshilfen, Sprachkurse u.v.m.), auf der anderen Seite ein Großteil dieser Hilfeleistungen daran gekoppelt ist, dass die Empfänger aktiv und konsequent an der Reintegration in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis mitarbeiten.⁹ Ein Weiteres kommt hinzu: Das Einfordern gewisser Verhaltensweisen/Gegenleistungen setzt gleichsam einen Selbstselektionsmechanismus in Gang, lässt den Transferplan für weniger Bedürftige unattraktiver werden, verhindert auf diese Weise einfachen Missbrauch und steuert die Transferleistungen zu den tatsächlich Bedürftigen.¹⁰

Eine ebenso selektierende Wirkung hat die verstärkte Gewährung der Transfers in Form von Sachleistungen („in kind“) und weniger als Geldleistungen („in cash“). Gemäß traditioneller ökonomischer Theorie sind zwar Geldtransfers Sachtransfers vorzuziehen, weil die Empfänger dann selbst entscheiden können, wie sie den Transfer verwenden und somit entsprechend der individuellen Präferenzen das höchstmögliche Nutzenniveau erreichen können. Da staatliche Institutionen jedoch nicht nur wenig über die individuellen Präferenzen der Bürger wis-

⁸ Vgl. Blank (2002, S. 13). Möglicherweise jedoch beeinflusst die Existenz einer staatlich garantierten Grundsicherung das Verhalten der Akteure in früheren Perioden, in denen sehr wohl noch von einer gewissen Steuerungsmöglichkeit gesprochen werden kann. Ausnahmen hiervon sind Kinder oder frühzeitig Kranke.

⁹ Vgl. Berthold/v. Berchem (2001, 2002b) und Blank/Card/Robins (2000).

¹⁰ Vgl. Nichols/Zeckhauser (1982). Durch eine anreizkompatible Ausgestaltung der Transferpläne kann folglich nicht nur das Verhalten der tatsächlich Bedürftigen, sondern auch das potenzielle Mitnahmeverhalten der weniger oder überhaupt nicht Bedürftigen beeinflusst werden.

sen, sondern mitunter auch nur wenig darüber, wie bedürftig der einzelne Antragsteller tatsächlich ist, ist eine Prüfung der Bedürftigkeit im Regelfall unerlässlich. Der administrative Aufwand der notwendigen Einzelfallprüfungen ist enorm. Daher ist es in vielen Bereichen generell sinnvoll, die Hilfe vornehmlich als Sachtransfer zu modellieren. Qualität und Menge sind dabei so auszuwählen, dass das Paket von tatsächlich Bedürftigen gewünscht wird und ihnen echte Hilfe ist, von anderen jedoch nicht nachgefragt wird.¹¹ Das Einfordern einer gewissen Gegenleistung bzw. bestimmter Verhaltensweisen und auch die – zumindest teilweise – Gewährung der Transfers „in kind“ kann induzierten und ungewollten Verhaltensänderungen der Transferempfänger entgegenwirken und darüber hinaus den potenziellen Missbrauch der staatlichen Transfers und somit auch die anfallenden (administrativen) Kosten begrenzen.¹²

Damit nicht genug. Durch die mehr oder weniger offensichtliche Steuerung des Verhaltens der Betroffenen bekommt der Transferplan einen potenziell investiven Charakter. Die Transfers erhöhen nicht nur in der aktuellen Periode die individuell verfügbaren Ressourcen, sie können darüber hinaus auch das Verhalten und die Einkommenserzielungsmöglichkeiten derart beeinflussen, dass in zukünftigen Perioden mit einem höheren selbst erwirtschafteten Einkommen und weniger Transferzahlungen zu rechnen ist. Die klassischen Politikbereiche, in denen sich Transfers heute in zukünftigen volkswirtschaftlichen Gewinnen niederschlagen können, sind Gesundheit(svorsorge) und Bildung.¹³ In beiden Bereichen erhöhen möglichst frühzeitige Investitionen die Erfolgswahrscheinlichkeit; gerade im Falle der Investitionen in Humankapital wird dies immer wieder deutlich.¹⁴ Da den Ausgaben von heute die Erträge von morgen und übermorgen gegenüberzustellen sind, ist es sinnvoll, stets ein Auge darauf zu werfen, dass staatliche Transfers nach Möglichkeit einen investiven Charakter aufweisen. Auch kostspielige Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen für Arbeitslose, die vom Staat finanziert werden, wären vor diesem Hintergrund effizient, so man als gegeben annimmt, dass der Einzelne sich nicht mehr selbst helfen kann und die Maßnahmen tatsächlich geeignet sind, marktverwertbares Humankapital in hinreichender Menge zu vermitteln.¹⁵

¹¹ Vgl. Feist/Thum (2000).

¹² Dabei bedeutet die Koppelung der Transfers an gewisse Verhaltensweisen/Gegenleistungen nicht nur, dass bei Fehlverhalten mit Leistungskürzungen bzw. Streichung zu rechnen ist („Peitsche“), sondern auch dass positive Anreize gesetzt werden, die ein offensichtliches Bemühen des Transferempfängers belohnen („Zuckerbrot“). Beides sorgt in der Summe dafür, dass das Verhalten der Transferempfänger in die gewünschte Richtung gesteuert werden kann.

¹³ Vgl. Blank (2002, S. 20 ff.).

¹⁴ Vgl. Human Resources Development Centre (1997).

¹⁵ Es ist offensichtlich, dass die Hebelwirkung eine umso größere ist, je früher das erzieherische Eingreifen und die Bildung von Humankapital und Wissen erfolgt. Spätere staatliche Reparaturmaßnahmen sind leider allzu oft nur wenig effektiv; vgl. Heckman (1994).

Der tradeoff zwischen Effizienz und Umverteilung kann also in wenigstens drei Fällen gering sein. Erstens, wenn die staatlichen Unterstützungsleistungen vornehmlich an bestimmte Zielgruppen gehen, die keine Möglichkeiten haben, ihre Situation durch entsprechenden Einsatz zu verbessern. In einem solchen Fall ist auch nicht mit ungewollten Verhaltensänderungen aufgrund der Transfers zu rechnen. Können Kapazitäten, das eigene Verhalten bzw. den persönlichen Einsatz zu ändern, unterstellt werden, dann lassen sich Ineffizienzen zweitens dadurch reduzieren, dass die Transferleistungen an anreizkompatible Verhaltensanforderungen gekoppelt werden. Sowohl positive als auch negative Anreize sind geeignete Instrumente, das Verhalten der Transferempfänger in eine gewünschte Richtung zu lenken, einem leichten Missbrauch der Sozialtransfers vorzubeugen und die Kosten des Programms insgesamt relativ niedrig zu halten. Transfers „in kind“ können zusätzlich Lenkungs- und Selektionsfunktion übernehmen und sind Transfers „in cash“ in weiten Bereichen vorzuziehen. Schließlich gilt es drittens, im Rahmen der Umverteilungsmaßnahmen die zukünftigen Erträge der geleisteten Transfers im Auge zu behalten. Effizienz und Umverteilung stehen sich weitaus weniger unversöhnlich gegenüber, wenn Transferzahlungen investiven Charakter haben und das zukünftige gesamtwirtschaftliche Einkommen erhöhen und das zukünftige Transfervolumen verringern können.¹⁶

4. Die deutsche Sozialhilfe in der Kritik

Im Folgenden sei der konkrete Fall der deutschen Sozialhilfe betrachtet. Inwieweit sind die gegenwärtigen Regelungen mit den abgeleiteten Kriterien einer effizienten Umverteilung kompatibel?

Arbeitslose ohne (ausreichende) Ansprüche gegen die Arbeitsverwaltung erhalten bei Bedürftigkeit Sozialhilfe. Dieses letzte Netz sozialer Sicherung soll Personen ohne ausreichendes eigenes Einkommen und Vermögen vor dem wirtschaftlichen Fall ins Bodenlose bewahren und ihnen ein menschenwürdiges Dasein ermöglichen. Neben „Bedürftigkeit“ und „Nachrangigkeit“ ist „Hilfe zur Selbsthilfe“ der entscheidende Grundsatz der Sozialhilfe. Für generell arbeitsfähige Personen ist sie als temporäre Unterstützung für den Notfall gedacht und soll lediglich die Zeit überbrücken, bis die Transferempfänger wieder einer regulären und ausreichend bezahlten Beschäftigung nachgehen. Folglich bemisst sich der Erfolg der Sozialhilfe nicht nur daran, inwieweit elementare Armut durch sie vermieden werden kann, sondern auch

¹⁶ Vgl. dazu Blank (2002).

daran, wie geeignet sie ist, eine möglichst rasche und nachhaltige Reintegration der Transferempfänger in den regulären Arbeitsmarkt zu fördern. Dabei ist es von entscheidender Bedeutung, inwieweit es gelingt, die Selbsthilfekräfte der Betroffenen zu aktivieren.

Nicht alle Bezieher von Sozialhilfe sind generell erwerbsfähig. Je nach Definition ist rund jeder zweite Bezieher von Sozialhilfe in Form von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (Sozialhilfe im engeren Sinne) dem Arbeitskräftepotenzial zuzurechnen.¹⁷ Personen, die aufgrund ihres Alters, Krankheit, Behinderung etc. definitiv nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt selbst zu erwirtschaften, garantiert der Staat bei Bedürftigkeit das soziokulturelle Existenzminimum. Elementare Armut wird durch die staatliche Sicherung vermieden, von induzierten negativen Verhaltensänderungen (etwa ein verminderter Arbeitseinsatz) kann aufgrund mangelnder Reaktionsmöglichkeiten nicht ausgegangen werden, eine rasche und nachhaltige Arbeitsmarkt-Reintegration kann kein Ziel der staatlichen Bemühungen sein. Nur bei uneingeschränkt arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern stellt sich folglich die Frage, wie geeignet das soziale Sicherungssystem ist, die Abhängigkeit von staatlichen Transfers möglichst rasch zu beenden und eine nachhaltige Reintegration in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu fördern. Im Folgenden sei daher – so nicht explizit anderes genannt – auf die Gruppe der grundsätzlich arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger abgestellt.

Es gelingt mit der Sozialhilfe zwar, ein ausreichendes Einkommen zu sichern und somit schwere Armut zu verhindern. Allerdings verkommt diese für uneingeschränkt arbeitsfähige Personen als temporäre Hilfe zur Selbsthilfe gedachte Leistung immer häufiger zu einem Dauertransfer. Mit rund 2,7 Millionen beziehen gegenwärtig mehr als fünf mal so viele Personen wie noch Anfang der 70er Jahre Sozialhilfe in Form von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt. Die durchschnittliche bisherige Bezugsdauer der Sozialhilfe im engeren Sinne liegt mittlerweile bei gut zweieinhalb Jahren, und nahezu jeder fünfte Transferempfänger weist eine Bezugsdauer von mehr als fünf Jahren auf.¹⁸ Mit anderen Worten: Die gestiegene Langzeitarbeitslosigkeit sorgt nicht nur dafür, dass die kommunalen Sozialbehörden mit einem großen Zustrom an Sozialhilfefallzahlen operieren müssen, sie zeigt auch deutlich auf, dass unsere Sozialhilferegeln offenkundig nicht besonders geeignet sind, in Zeiten strukturel-

¹⁷ Vgl. Berthold/v. Berchem (2002a, S. 47).

¹⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt. Dabei wird im Rahmen der Sozialhilfestatistik die bisherige Dauer der Hilfestellung systematisch massiv unterschätzt; vgl. Berthold/v. Berchem (2002a, S. 45).

len Wandels ins Straucheln geratenen Menschen den Weg zurück in ein selbstverantwortetes und eigenständiges Leben zu ebnen.¹⁹

Die Gründe hierfür liegen auf der Hand.²⁰ Der Lohnabstand, d.h. die Differenz zwischen potenziellem Arbeitseinkommen und dem relevanten Sozialhilfeanspruch ist im Laufe der Jahre für alle Haushaltstypen kleiner geworden. Tendenziell verringert sich der Lohnabstand mit zunehmender Haushaltsgröße und abnehmender Qualifikation, in manchen Branchen ist der potenzielle Nettoverdienst für viele Haushaltstypen mit dem Sozialhilfeanspruch praktisch identisch oder liegt sogar darunter. Da in den neuen Bundesländern das Lohnniveau um rund 20 Prozent niedriger ist als in den alten Ländern, die Sozialhilfesätze jedoch von Anfang an fast Westniveau hatten, spielt die Problematik dort eine besondere Rolle.²¹ Erwerbstätigkeit ist folglich für eine breite Bevölkerungsgruppe wenig attraktiv, die Arbeitsanreize sind teilweise fundamental gestört. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Haushalt laufende Hilfe zum Lebensunterhalt bezieht, steigt mit sinkendem relativen Lohnabstand nachweislich an.²² Der zweite Grund dafür, warum so vielen Sozialhilfeempfängern der Weg zurück ins reguläre Berufsleben so schwer fällt, ist die hohe marginale Belastung eines zusätzlichen Arbeitseinkommens. Abgesehen von einem kleinen Freibetrag in Höhe von einem Viertel des Eckregelsatzes beträgt die Transferentzugsrate 85 bzw. gar 100 Prozent.²³ Auch prinzipiell arbeitswilligen Transferempfängern werden so gut wie keine Anreize geboten, ihren Arbeitseinsatz zu steigern, insbesondere ein schrittweiser Weg zurück in Beschäftigung wird verstellt. Die Situation der Betroffenen verschlimmert sich mit zunehmendem Verfall marktverwertbaren Humankapitals im Laufe der Zeit nachhaltig. Alles in allem muss festgehalten werden, dass eine derartige Absicherung gegen Armut mit dem Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe nicht vereinbar ist. Viele Sozialhilfeempfänger verhalten sich im Rahmen der ihnen gegebenen Möglichkeiten völlig rational, wenn sie keine größeren Anstrengungen unternehmen, in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu wechseln.

Neben mangelnden positiven Anreizen zur Arbeit zeichnet sich die deutsche Sozialhilfe auch dadurch aus, dass von den Transferempfängern kaum eine adäquate Gegenleistung abverlangt wird. Faktisch entspricht die deutsche Sozialhilfe eher einer Schenkung als einem Tausch.

¹⁹ Unabhängig davon, dass mit der Sozialhilfe vieles von dem ausgebadet werden muss, was durch die Regelungen der Arbeitslosenversicherung und die Existenz der Arbeitslosenhilfe an Schaden verursacht wird; vgl. Berthold (2000) und Berthold/Fehn/v. Berchem (2001).

²⁰ Es kann an dieser Stelle lediglich eine knappe und unvollständige Kritik geboten werden, ausführlicher dazu siehe beispielsweise Berthold/v. Berchem (2002a, 2002b) und Klös/Peter (2001).

²¹ Vgl. Boss (2002) und Schneider/Lang/Rosenfeld u.a. (2002).

²² Vgl. Sachverständigenrat (2002, Zf. 624 ff.).

Genau so, wie die deutschen Arbeitsämter offensichtlich eher nachlässig kontrollieren, ob die betreuten Arbeitslosen tatsächlich intensiv nach einem Job suchen²⁴, machen die Sozialämter aus den verschiedensten Gründen in der Praxis selten davon Gebrauch, Arbeitsunwilligen die Leistungen zu kürzen oder einzustellen.²⁵ Auch wird in Deutschland ein Großteil der Sozialhilfe zur freien Verwendung „in cash“ geleistet und kaum – wie beispielsweise in den USA – in Form von Sachleistungen oder arbeitsunterstützenden Maßnahmen.²⁶ Dies ist aus zweierlei Gründen nachteilig. Erstens werden durch eine solche Politik unliebsame Verhaltensänderungen der Transferempfänger, wie beispielsweise eine nachlassende Bereitschaft zur *regulären* Arbeit oder zur Aus- und Weiterbildung, nicht nur billigend in Kauf genommen, sondern geradezu gefördert. Von einer Steuerung des Verhaltens der Transferempfänger über ein ausgewogenes Verhältnis von Fördern und Fordern und gezielte Transfers in Form von Sachleistungen kann oft keine Rede sein. Zweitens lädt ein solches System auch Nicht-Bedürftige großzügig zum Missbrauch ein. Von der Möglichkeit, durch ein konsequentes Einfordern gewisser Gegenleistungen und eine stärkere Gewährung der Hilfe „in kind“, Nicht-Bedürftige bereits ex ante in stärkerem Maße automatisch zu selektieren, wird kaum Gebrauch gemacht. Es muss davon ausgegangen werden, dass die missbräuchliche Inanspruchnahme der Sozialhilfe erheblich ist; ein Indikator hierfür ist ohne Zweifel die Tatsache, dass erfahrungsgemäß zwischen einem Viertel und einem Drittel der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger eine ihnen verpflichtend zugewiesene und zumutbare Arbeit ablehnen, nicht zur Arbeit erscheinen bzw. ihren Antrag auf Sozialhilfe zurückziehen.²⁷

Nimmt man alles zusammen, so ergibt sich folgendes Bild: Die deutsche Sozialhilfe lädt Personen mit hoher Freizeitpräferenz bzw. Personen, die zumindest ihre Freizeit nicht für eine Tätigkeit jenseits der Schattenwirtschaft opfern wollen, zum Missbrauch geradezu ein. Die mangelnde Koppelung der Transfers an eine Gegenleistung, und die mehr oder weniger bedingungslose Gewährung der Transfers großteils „in cash“ verhindern, dass sich Nicht-Bedürftige aus dem Bezug absentieren bzw. von vornherein den Transferplan als unattraktiv empfinden. Darüber hinaus fehlt es an einer echten Steuerungsmöglichkeit des Verhaltens der Transferempfänger. Die Folgen sind unliebsame Verhaltensänderungen und eine zunehmende Entwertung marktverwertbaren Humankapitals. Der Wiedereintritt ins Berufsleben wird mit fortschreitender Arbeitslosigkeit immer unwahrscheinlicher. Ein oftmals verletztes Lohnabs-

²³ Zu den genauen Anrechnungsmodalitäten vgl. Berthold/v. Berchem (2002a, S. 50 f.) und Peter (2000).

²⁴ Vgl. Berthold/Fehn (2003).

²⁵ Vgl. Schneider/Lang/Rosenfeld u.a. (2002).

²⁶ Vgl. Berthold/v. Berchem (2002b) und Feist/Thum (2000).

²⁷ Vgl. Feist (2000, S. 139), Fuchs/Troost (2001, S. 33) und Zimmermann (1998).

tandgebot und die hohen Transferentzugsraten senken für einen Großteil der Sozialhilfeempfänger die Anreize, den Arbeitseinsatz zu steigern, die Sozialhilfe wird zur Falle.

Selbst wenn von Anfang an der Wille und das Engagement des Einzelnen vorhanden ist, schnellstmöglich wieder auf dem regulären Arbeitsmarkt Fuß zu fassen – noch etwas steht vielen dabei im Wege: die gegebene Lohnstruktur. Gerade für die Problemgruppen des Arbeitsmarktes, die Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen, fehlen Beschäftigungsmöglichkeiten, in denen eine Entlohnung entsprechend ihrer (niedrigen) Produktivitäten möglich ist. Mit ein Grund hierfür ist die Sozialhilfe. Sie generiert faktisch eine vergleichsweise hohe Untergrenze für Arbeitslöhne. Die Folge ist nicht nur eine Störung der Arbeitsanreize für die Bezieher dieser Leistung, es kommt unweigerlich auch zu einer sozialleistungsbedingten Mindestlohnarbeitslosigkeit. Ein für Geringqualifizierte erforderlicher Niedriglohnsektor wird auf diese Weise verhindert. Es gibt kaum reguläre Jobs für Arbeitnehmer, deren Produktivitäten lediglich eine Entlohnung unterhalb des faktischen Mindestlohnes rechtfertigen. Die Sozialhilfe stört die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte und ist somit mitverantwortlich für die hohe Arbeitslosigkeit, vor allem die unter Geringqualifizierten.

Gibt es für einen Großteil der bedürftigen Sozialhilfeempfänger aufgrund niedriger Produktivitäten bei gegebener Lohnstruktur keine regulären Jobs, so sind für diese Personen die Arbeitsanreize irrelevant. Zum Teil lässt sich die laxen Politik der Sozialbehörden mit der mangelhaften Aufnahmefähigkeit des ersten Arbeitsmarktes erklären. Schließlich kann einem Großteil der Transferempfänger keine reguläre Stelle angeboten werden, und implizit mag davon ausgegangen werden, dass auch grundsätzlich arbeitswillige Transferempfänger keine Chance auf einen regulären Job haben. Insofern ließen sich auch generöse Transfers „in cash“ eher rechtfertigen. Allerdings sollte die Sozialbehörde in einem solchen Fall alles daransetzen, die Transferempfänger *besser* zu machen, wenn es durch den Mindestlohncharakter der Sozialhilfe schon nicht möglich ist, *billiger* zu werden. Dies würde eine konsequente und effiziente Qualifizierung der Transferempfänger verlangen und erforderte eine alles andere als laxen Transferpolitik. Vielmehr müssten die Kommunen mit allem Nachdruck den persönlichen Einsatz und die Kooperationsbereitschaft der Bedürftigen einfordern, um möglichst rasch einen positiven Effekt erzielen zu können.

Dies ist jedoch kaum zu beobachten. Warum versuchen die Kommunen als örtliche Träger der Sozialhilfe nicht mit aller Konsequenz, ihre Klientel möglichst schnell und effizient *besser* zu machen, wenn sie schon nicht *billiger* werden können? Es ist schon lange kein Geheimnis mehr, dass staatliche Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramme „off the job“ in aller

Regel kaum positive Effekte auf die Wiedereinstellungswahrscheinlichkeit eines Arbeitslosen haben.²⁸ Entscheidend ist aber: Genau so, wie die Kommunen für die Leistungen der Sozialhilfe und faktisch auch die Arbeitsmarkt-Reintegration der Sozialhilfeempfänger verantwortlich sind, ist es die Bundesanstalt für Arbeit für die Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe. Diese Zersplitterung der Verantwortung für unterschiedliche Gruppen von Arbeitslosen eröffnet den Kommunen eine weitere Möglichkeit, den „Schwarzen Peter“ wieder loszuwerden. Diese besteht darin, die Hilfebezieher im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ entsprechend lange in – auch völlig perspektivlosen – sozialversicherungspflichtigen kommunalen Beschäftigungsverhältnissen zu parken, so dass diese Personen wieder Ansprüche nach dem SGB III erwerben und nach der „Maßnahme“ in die Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung gelangen. Die rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen generieren gewichtige vertikale fiskalische Ausgabenexternalitäten, welche die vorhandenen kommunalen Problemlösungskapazitäten nicht umfassend abrufbar machen bzw. systeminduziert fehlleiten.

Die Kommunen müssen also zwangsläufig verstärkt als „employer of last resort“ mit künstlich geschaffenen Arbeitsplätzen selbst in die Bresche springen, wenn sie die Transferempfänger nicht bloß alimentieren, sondern auch zur Arbeit anhalten und von der Möglichkeit der Lastenabwehr über den beschriebenen „Verschiebebahnhof“ Gebrauch machen wollen. Dass sich eine solche Strategie aus Sicht der einzelnen Gemeinde lohnen kann, liegt auf der Hand, alleine der Selektionseffekt ist erfahrungsgemäß immens.²⁹ Es kann daher zu Teilen nur verwundern, dass diese Möglichkeit der Lastenabwehr nicht noch intensiver genutzt wird. Für das Problem der Arbeitslosigkeit ist durch die zunehmenden Aktivitäten auf dem dritten Arbeitsmarkt freilich nicht viel gewonnen. Es besteht bei den Beschäftigungsverhältnissen stets der unumstößliche Zielkonflikt zwischen einer echten Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der Betroffenen durch Tätigkeiten möglichst nahe am ersten Arbeitsmarkt und der Vermeidung negativer Rückwirkungen auf die reguläre Beschäftigung durch möglichst „zusätzliche“, im „öffentlichen Interesse“ liegende Arbeiten. Eine effiziente Vermittlung der Hilfesuchenden ist bei gegebenen Lohnstrukturen jedenfalls schwierig, steht bei den vorliegenden rechtlich-institutionellen Bedingungen allerdings nur allzu oft auch nicht im Vordergrund der Bemühungen. Leidtragende sind in jedem Fall die Arbeitslosen.

Zusammenfassend muss festgehalten werden, dass die deutschen Sozialhilferegeln zum Missbrauch einladen, kaum positive Anreize bieten, den Arbeitseinsatz zu steigern und in

²⁸ Vgl. beispielsweise Berthold/Fehn/v. Berchem (2001), Calmfors/Forslund/Hemström (2002) und Hagen/Steiner (2000).

²⁹ Vgl. Fußnote 26.

Humankapital zu investieren, sowie kaum Mechanismen installiert sind, die das Verhalten der Transferempfänger positiv beeinflussen können. Darüber hinaus führen undifferenzierte und relativ hohe cash-Leistungen zu regional mehr oder weniger stark ausgeprägter Mindestlohnarbeitslosigkeit und verstellen den Weg zurück in den ersten Arbeitsmarkt für einen Großteil der Betroffenen. Dies trägt der Einstellung zu, man könne selbst von den arbeitsfähigen Hilfeempfängern nicht viel *fordern*, und das *Fördern* ist nur allzu oft beschränkt auf Beschäftigungen im Rahmen der strategischen kommunalen Lastenabwehr-Politik. Es wird offensichtlich, dass die mangelnde Aufnahmefähigkeit des ersten Arbeitsmarktes das Hauptproblem für eine effiziente Sozialhilfepolitik darstellt. Sicherlich ist die Höhe der Sozialhilfe für uneingeschränkt Arbeitsfähige als faktischer Mindestlohn generell zu hoch und es bedarf diesbezüglich Korrekturen. Wichtig vor allem ist jedoch: Die Sozialhilfesätze fallen bundesweit nahezu einheitlich aus, obwohl sich die Situation auf den Arbeitsmärkten, die Lohnstruktur und die Lebenshaltungskosten regional vollkommen unterschiedlich darstellen können. Es fehlt an einer Koppelung des durch die Sozialhilfe faktisch festgelegten Mindestlohnes an die jeweils vor Ort vorherrschenden Bedingungen. Regional stark schwankende, sozialleistungsbedingte Mindestlohnarbeitslosigkeit ist die Folge.³⁰

Es ist offensichtlich, dass die deutsche Sozialhilfe kaum mit den in Kapitel 3 abgeleiteten Kriterien einer effizienten Umverteilung vereinbar ist. Es gelingt zwar, elementare Armut auch im Falle der Arbeitslosigkeit zu verhindern, es gelingt jedoch offenkundig nicht, arbeitsfähige Transferempfänger möglichst rasch wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu reintegrieren. Es fehlt an einer ausgewogenen Balance zwischen „Fördern und Fordern“, die notwendig ist, um systeminduzierte negative Verhaltensänderungen zu vermeiden und dem sozialen Sicherungssystem investiven Charakter verleihen zu können. Die Eckpfeiler, die diesen ineffizienten Zustand stützen, sind auf der einen Seite die zentralen und undifferenzierenden Regelungen zur Höhe der Leistungen sowie die anreizinkompatiblen Transferentzugsraten, auf der anderen Seite die vertikalen fiskalischen Ausgabenexternalitäten zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung. Wie sehen vor diesem Hintergrund Ansätze einer dringend gebotenen Reform der deutschen Sozialhilferegeln aus? Inwieweit lassen sich die gegenwärtige offensichtlich immensen „leaky bucket“-Effekte reduzieren?

5. Ein Reformansatz

³⁰ Vgl. Berthold/v. Berchem (2002a, S. 45 ff.).

Bedürftigen, die keine Möglichkeiten haben, ihre Situation selbst zu verbessern, ist in anderer Weise Unterstützung zu gewähren als Personen, die grundsätzlich für sich selbst sorgen können. Für definitiv nicht arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger spielen die monetären Arbeitsanreize keine Rolle. Dieser Gruppe kann die Unterstützung daher weiterhin bedenkenlos in gegenwärtiger Höhe und „in cash“ gewährt werden; auch besteht in diesen Fällen keine größere Notwendigkeit, den Bezug der Transfers an gewisse Verhaltensweisen zu koppeln. Die Sozialhilfe fungiert als Versicherung und ersetzt das eigene Arbeitseinkommen durch das sozio-kulturelle Existenzminimum. Für uneingeschränkt Arbeitsfähige ist dringender Reformbedarf jedoch unübersehbar. Es bedarf einer neuen Balance zwischen „Fördern und Fordern“, um den Missbrauch der Leistung zu verringern, auf diese Weise mehr Mittel für die tatsächlich Bedürftigen verwenden zu können, und den Arbeitswilligen eine echte Hilfe zur Selbsthilfe auf dem Weg zurück in eine reguläre Beschäftigung bieten zu können.³¹

Um die Arbeitsanreize zu steigern, ist daher generell die extrem hohe Grenzbelastung hinzu-verdienten Arbeitseinkommens entscheidend abzumildern. Eine Herabsetzung der Transferentzugsrate auf etwa 50 Prozent erscheint sinnvoll. Allerdings darf diese Subvention aus allokativen und fiskalischen Gründen nicht dauerhaft gewährt werden; die Transferentzugsrate ist nach Arbeitsbeginn allmählich, etwa innerhalb von zwei Jahren, schrittweise auf 100 Prozent anzuheben. Während dieser Zeit haben die Beschäftigten die Gelegenheit und auch den Anreiz, sich in der Unternehmung zu profilieren und den Anstieg der Transferentzugsrate mit Einkommenszuwachsen aufgrund ihrer zunehmenden Arbeitsproduktivität langfristig zu kompensieren. Durch die anfänglich herabgesetzte Grenzbelastung wird ein solcher Prozess von Beginn an gefördert statt wie bisher behindert.³² Darüber hinaus ist es unerlässlich, das Niveau der Sozialhilfe für uneingeschränkt Arbeitsfähige generell abzusenken. Auf diese Weise erhöhen sich nicht nur deren Arbeitsbereitschaft und Suchanstrengung, es wird durch das dann stärker gewährte Lohnabstandsgebot weiterhin eine Auffächerung der Lohnstrukturen auch nach unten eher möglich als momentan. Ein für viele Arbeitsuchende so wichtiger

³¹ Vgl. zum Folgenden insbesondere Berthold/v. Berchem (2002a).

³² Eine Möglichkeit, Personen mit besonders geringer Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit auf dem Weg zurück in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zusätzlich zu fördern, besteht in der Implementierung so genannter Beschäftigungsgutscheine in die Sozialhilfe. Diese Gutscheine stellen eine potenzielle, temporäre Lohnsubvention für mögliche Arbeitgeber dar und erhöhen die Einstellungschancen besonders benachteiligter „outsider“. Vgl. zur grundsätzlichen Wirkungsweise solcher Gutscheine Snower (1994) und Orszag/Snower (2000), zur Implementierung in die Sozialhilfe Berthold/v. Berchem (2002a, S. 106 ff.).

Niedriglohnsektor scheitert dann nicht schon wie bisher an dem hohen Reservationslohn durch die Sozialhilfe. Es sind daher die Regelsätze der Sozialhilfe deutlich abzusenken.³³

Die Modifizierung der Transferentzugsraten und eine generelle Absenkung der Transferzahlungen an uneingeschränkt Arbeitsfähige sind notwendige Schritte einer erfolgversprechenden Reform, bei weitem jedoch noch nicht hinreichend. Die unbedingte Arbeitsbereitschaft muss als Voraussetzung für staatliche Unterstützung eingefordert werden, auf der anderen Seite muss das Bemühen des Einzelnen bestmöglich unterstützt werden. Wie genau die Balance zwischen „Fördern und Fordern“ auszusehen hat, kann niemand vorab mit Sicherheit sagen. Allerdings ist es auch weder sinnvoll noch nötig, ein verbindliches Bündel an Maßnahmen zentral zu schnüren und flächendeckend in die Tat umzusetzen. Vielmehr sind in Zukunft den Kommunen als für die Sozialhilfe verantwortlichen Gebietskörperschaften bei der Ausgestaltung der Hilfeleistungen in weit stärkerem Maße als bisher Handlungsspielräume einzuräumen.³⁴ Da die Sozialleistungen einen gebührenden Abstand zu den vor Ort erzielbaren Arbeitseinkommen halten und sich an den örtlichen Lebenshaltungskosten orientieren müssen, und da sich die Chancen der Arbeitslosen auf eine Beschäftigung regional stark unterscheiden, gehören im Rahmen dessen auch die Regelsätze und Mehrbedarfszuschläge verstärkt in den Entscheidungsbereich der Kommunen.

Neben der ausgezahlten Höhe der Sozialhilfe sollten die Kommunen auch darüber bestimmen können, wie genau die Transferentzugsrate im Zeitablauf gestaltet ist, welche konkrete Form mögliche Beschäftigungsgutscheine annehmen, welche Anforderungen an die Sozialhilfeempfänger gestellt werden und welche Sanktionen bei nicht-kooperativem Verhalten zu befürchten sind. Im Experiment auf dezentraler Ebene wird in einem solchen System um die erfolgreichsten Strategien und Methoden gerungen werden, die Programme können besser den individuellen Gegebenheiten vor Ort angepasst und „Maßanzüge“ für einzelne Problemfälle angefertigt werden. Dass ein solches „kreatives Chaos“ imstande ist, beeindruckende Erfolge im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut zu erzielen, zeigen nicht zuletzt die positiven Erfahrungen, die in den letzten Jahren in den USA gemacht werden konnten.³⁵ Mit der vielbeachteten Reform der Sozialhilfe 1996 wurde ein Großteil der Verantwortung für die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung von Programmen für Sozialhilfeempfänger an die Ebene

³³ Um tatsächlich Bedürftige weiterhin hinreichend vor Armut und gesellschaftlicher Desintegration schützen zu können, sind – ausgehend von der bestehenden Sozialhilfestruktur – die Mehrbedarfszuschläge entsprechend anzuheben.

³⁴ Zur Begründung für eine Dezentralisierung der Sozialhilfe in diesem Sinne siehe beispielsweise Boss (2002, S. 141 ff.) und Klös/Peter (2001, S. 189 ff.).

³⁵ Vgl. Berthold/v. Berchem (2001, 2002b).

der Einzelstaaten weitergegeben. Diese treten von den neu gewonnenen Entscheidungsspielflächen verstärkt Teile an die Ebene der Kommunen und Kreise ab.

Sozialpolitische Vielfalt ist an der Tagesordnung, generell kam es zu einer Schwerpunktverlagerung weg von einer großzügigen und faktisch recht bedingungslosen Alimentierung der Bedürftigen hin zu arbeitsunterstützenden Maßnahmen und einer unmissverständlichen Einforderung von Arbeitsbereitschaft und Gegenleistung für staatliche Unterstützung.³⁶ Wer zur Gegenleistung nicht bereit ist, hat dabei mit empfindlichen Sanktionen zu rechnen; im Gegenzug kann der Arbeitsuchende auf eine Vielzahl ausgebauter flankierender Hilfestellungen wie beispielsweise Beratung, Vermittlung, Arbeitsvorbereitung, Hilfe bei der Kinderbetreuung etc. vertrauen und erfährt bei Kooperationsbereitschaft und Willen zur Eigeninitiative bestmögliche Unterstützung von staatlicher Seite. Für derartige Hilfestellungen wird in den USA mittlerweile rund die Hälfte der Sozialhilfemittel aufgewendet, vor der Reform waren es noch lediglich 20 Prozent. Entsprechend macht der Anteil für cash-Transfers an Sozialhilfeempfänger nunmehr lediglich rund 50 und nicht wie früher rund 80 Prozent aus.³⁷ Eine solche Schwerpunktverlagerung täte auch hierzulande gut. Arbeitswillige Transferempfänger würden ihre Chancen auf eine reguläre Beschäftigung und ein eigenverantwortliches Leben ohne staatliche Transfers erhöhen können. Arbeitsfähige aber Arbeitsunwillige müssten damit rechnen, empfindlich sanktioniert zu werden und ihre Unterstützung durch den Staat mitunter ganz zu verlieren.³⁸ Unliebsame Verhaltensänderungen bei den Transferempfängern ließen sich auf diese Weise eindämmen und die Transferpakete bekämen zunehmend investiven Charakter.

Allerdings erfordert die Dezentralisierung der Ausgestaltungs Kompetenzen für die Sozialhilfe zumindest zweierlei, soll das kommunale Problemlösungspotenzial tatsächlich in gewünschter Weise genutzt werden. Erstens ist es zwingend erforderlich, dass neben der Regelungs- und Durchführungskompetenz auch die Finanzierungskompetenz für diesen Politikbereich abgetreten wird. Eine zentrale Finanzierung der lokal erbrachten Leistung hebt jeden Wettbewerb von vornherein aus. Nur wenn die Kommunen hinreichend stark an der Finanzierung ihrer Programme beteiligt sind, ist gewährleistet, dass nach den besten Methoden gesucht wird und die Konsequenzen der eigenen Aktionen bei allen Entscheidungen in vollem Umfang Berücksichtigung finden. Innovatives Experimentieren im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut erfordert daher mehr Flexibilität und mehr Autonomie der kommunalen Einnah-

³⁶ Auch bedingt durch fundamentale Änderungen im Bundesgesetz, das den allgemeinen Rahmen der Sozialhilfe darstellt.

³⁷ Vgl. Haskins/Sawhill/Weaver (2001).

³⁸ Dabei sollte die Sanktionsvorschrift so formuliert sein, dass die Beweislast nicht mehr bei den Kommunen liegt.

men, eine Reform der Gemeindefinanzen ist unabdingbar.³⁹ Zweitens darf es selbstverständlich nicht länger möglich sein, dass auf künstlich geschaffenen, temporären kommunalen Arbeitsplätzen neue Ansprüche gegen die Arbeitslosenversicherung geschaffen werden können. Die durch diese Möglichkeit entstandenen „Verschiebebahnhöfe“ sind letztlich zum Wohle der Arbeitslosen entgütig zu schließen.

Ein möglicher Einwand gegen eine umfassend dezentral verantwortete Sozialhilfe ist die theoretische Gefahr eines „race to the bottom“, d.h. eines sukzessiven Herunterkonkurrierens von Sozialhilfeleistungen durch den regionalen Wettbewerb der Gebietskörperschaften um mobile Produktionsfaktoren.⁴⁰ Unabhängig davon, dass es genügend Möglichkeiten gibt, diese theoretische Gefahr von Anfang an auszuschließen, ohne gleich auf die Innovationskraft eines kompetitiven Föderalismus auch im Bereich des Sozialen verzichten zu müssen: empirisch konnte die Gefahr bisher nicht bestätigt werden. Die Erfahrungen etwa der Schweiz oder der USA widerlegen vielmehr die Befürchtung, der Staat könne in einem System stärker regional organisierter Umverteilung kein akzeptables Existenzminimum mehr garantieren. Ganz offensichtlich wandern in einem solchen System bei entsprechend starken Anreizen die Arbeitslosen nicht den höheren Sozialtransfers hinterher sondern den besseren Arbeitsplatzchancen (unter Umständen in Verbindung mit einem wesentlich geringeren Sicherungsniveau). In den USA ist ein regelrechter Arbeitsplatz- und eben kein Sozialhilfetourismus zu beobachten.⁴¹

Alles in allem, eine Dezentralisierung der Sozialhilfe im beschriebenen Sinne ist der Schlüssel zum Erfolg. Nur auf diese Weise wird es möglich, unterschiedlichen Gegebenheiten vor Ort in ausreichendem Maße Rechnung zu tragen, nur so ist es möglich, für individuelle Problemfälle auch individuelle Lösungskonzepte zu erarbeiten. Darüber hinaus sorgen klare Verantwortlichkeiten und dezentrale Autonomie für ein „kreatives Chaos“, das viele Ineffizienzen verschwinden lässt und die erfolgreichsten Methoden im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut freilegt. Im Ergebnis gewinnen die Arbeitsmärkte an Funktionsfähigkeit zurück, der Missbrauch der Sozialleistungen wird erschwert und die Chancen der Arbeitslosen auf eine Beschäftigung nehmen zu. Mit anderen Worten: Eine konsistente Dezentralisierung der Sozialhilfe sorgt automatisch dafür, dass die in abgeleiteten Kriterien einer effizienten Umverteilung besser erfüllt werden. Systeminduzierte und ungewollte Verhaltensänderungen der Transferempfänger werden unwahrscheinlicher und dem sozialen Sicherungssystem kann investiver Charakter verliehen werden.

³⁹ Vgl. dazu Berthold/v. Berchem (2002a, S. 112 ff.) und Fuest/Huber (2001).

⁴⁰ Vgl. Berthold/Neumann (2001).

6. Schlussbemerkungen

Einkommensumverteilung und Allokationseffizienz werden nie beste Freunde sein. Allerdings ist die staatliche Garantie eines soziokulturellen Existenzminimums gesellschaftlich erwünscht, sie kann nicht mit dem Verweis auf den bekannten tradeoff per se in Frage gestellt werden. Es besteht jedoch ein erheblicher Spielraum, wie groß die hinzunehmenden Effizienzverluste einer Umverteilungspolitik letztlich sind. Es muss daher alles darangesetzt werden, einen Missbrauch der Sozialleistungen weitgehend zu vermeiden, gesamtwirtschaftlich ineffiziente Verhaltensänderungen durch die Transfers zu minimieren und eine möglichst aktivierende und investive Politik zu verfolgen. Der Vergleich der rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen der deutschen Sozialhilfe mit den allgemeinen Kriterien effizienter Umverteilungspolitik hat gezeigt, dass gegenwärtig zum Missbrauch regelrecht eingeladen, die Rückkehr in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis selbst für Arbeitswillige eher behindert als gefördert und die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte stark eingeschränkt wird.

Reformbedarf ist offensichtlich. Der Schlüssel zum Erfolg liegt in einer klaren und umfassenden Dezentralisierung der Gesamtverantwortung für die Sozialhilfe auf die Ebene der Kommunen. Im „kreativen Chaos“ dezentraler Experimente kann um die erfolgreichsten Methoden im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut gerungen, den unterschiedlichen Gegebenheiten vor Ort hinreichend Rechnung getragen und bei individuellen Problemen im Einzelfall auch auf individuelle Lösungen gesetzt werden. Entscheidend für den Erfolg ist darüber hinaus die Aufnahmefähigkeit des ersten Arbeitsmarktes. Eine Auffächerung der Lohnstrukturen nach unten ist Grundvoraussetzung für einen erfolgreichen Abbau der Arbeitslosigkeit unter den Problemgruppen der Sozialhilfeempfänger. Die generelle Absenkung der Sozialhilfe für uneingeschränkt arbeitsfähige Transferempfänger, verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten, sowie eine regionale Differenzierung der Sozialhilfesätze sind wichtige und notwendige Schritte in die richtige Richtung.

Doch selbst wenn die Sozialhilfe so reformiert würde, es sind für Deutschland wesentlich umfassendere Reformen notwendig, soll die Beschäftigungsmisere nachhaltig beendet werden. Vielfältige Überregulierungen auf Arbeits-, Güter- und Kapitalmärkten stehen einem hohen Beschäftigungsniveau unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Sozialhilfe

⁴¹ Vgl. exemplarisch für die Schweiz Feld /Kirchgässner (1995), für die USA Kaestner/Kaushal/Van Ryzin (2001).

von Anfang an im Wege.⁴² Mit der Reform des letzten Netzes sozialer Sicherung alleine ist noch nicht viel gewonnen. Was nützt es schon, wenn Transferempfänger zwar arbeiten *müssen* und auch *wollen*, sie dies aber nicht *können*, weil nicht ausreichend reguläre Jobs für sie vorhanden sind. Den Arbeitslosen wird die Chance genommen, wieder festen Boden unter die Füße zu bekommen und ihr Leben wieder selbst in die Hand zu nehmen. Der Staat müsste nach wie vor in die Rolle eines „employer of last resort“ schlüpfen, ein weiteres Aufblähen der zweiten und dritten Arbeitsmärkte wäre die unausweichliche Folge, die gesamtwirtschaftlichen Effizienzverluste blieben beträchtlich.

Literatur:

- Berthold, N. (2000): Mehr Beschäftigung: Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat, Bad Homburg.
- Berthold, N. und R. Fehn (2003): Unemployment in Germany: Reasons and Remedies, erscheint als CESifo Working Paper, München.
- 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: W. Müller (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, 81. Jg., H. 11, S. 630-638.
- Berthold, N. und S. von Berchem (2002a): Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut: Markt, Staat und Föderalismus, Berlin.
- Berthold, N. und S. von Berchem (2002b): Sozialhilfe im wettbewerblichen Föderalismus: Erfahrungen der USA, Lehren für Deutschland, in: G. Raddatz (Hrsg.): Bürgernah

⁴² Vgl. beispielsweise Berthold/Fehn (2003) und Heckman (2002).

- fördern und fordern – Konzepte für eine effiziente Arbeitsvermittlung und Grundsicherung, Berlin, S. 91-114.
- Bibbee, A., Leibfritz, W. und J. Thronton (1997): Taxation and Economic Performance, Economics Department Working Paper No. 176, Paris.
- Blank, R. (2002): Can Equity and Efficiency complement each other?, NBER Working Paper No. 8820, Cambridge.
- Blank, R., Card, D. und P. Robins (2000): Financial Incentives for Increasing Work and Income among Low-Income Families, in: R. Blank und D. Card (Hrsg.): Finding Jobs: Work and Welfare Reform, New York..
- Boss, A. (2002): Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize, Berlin.
- Burtless, G. (1986): The Work Response to a Guaranteed Income: A Survey of Experimental Evidence, in: A. Munnell (Hrsg.): Lessons from the Income Maintenance Experiments, Federal Reserve Bank of Boston.
- Calmfors, L., Forslund, A. und M. Hemström (2002): Does Active Labour Market Policy Work? Seminar Paper No. 700, Institute for international Economic Studies, Stockholm.
- Eichhorst, W., Profit, S., Thode, E. u.a. (2001): Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin.
- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (1995): Fiskalischer Wettbewerb in der EU: Wird der Wohlfahrtsstaat zusammenbrechen?, in: Wirtschaftsdienst, 75. Jg., H. 10, S. 562-568.
- Feist, H. (2000): Arbeit statt Sozialhilfe, Tübingen.
- Feist, H. und C. Thum (2000): Einstiegsgeld, Hilfe zur Arbeit und Sachleistungen: Neue Anreize für die Sozialhilfe, in: K. Homann (Hrsg.): Aktive Bürgergesellschaft. Reformoptionen für Arbeitsmarkt, Sozialhilfe und Familienpolitik, Köln, S. 83-117.
- Fuchs, L. und J. Troost (2001): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III, Deutscher Städtetag, Köln.
- Hagen, T. und V. Steiner (2000): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik, ZEW-Wirtschaftsanalysen, Bd. 51, Baden-Baden.

- Haskins, R., Sawhill, I. und K. Weaver (2001): Welfare Reform: An Overview of Effects to Date, The Brookings Institution, Policy Brief No. 1, Washington D.C.
- Heckman, J. (1994): Commentary: Active Labor Market Policies to Expand Employment and Opportunity, in: Federal Reserve Bank of Kansas City (Hrsg.): Reducing Unemployment: Current Issues and Policy Options, Wyoming, S. 291-311.
- Heckman, J. (2002): Flexibility and Job Creation: Lessons for Germany, NBER Working Paper No. 9194, Cambridge.
- Hotz, V. und J. Scholz (2001): The Earned Income Tax Credit, NBER Working Paper No. 8078, Cambridge.
- Human Resources Development Centre (1997): Lessons Learned: Effectiveness of Employment-Related Programs for Youth, Ottawa.
- Kaestner, R., Kaushal, N. und G. Van Ryzin (2001): Migration Consequences of Welfare Reform, NBER Working Paper No. 8560, Cambridge.
- Kleinhenz, G. (1992): Die Zukunft des Sozialstaats, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 37, S. 43-71.
- Klös, H.-P. und W. Peter (2001): Strategien einer aktivierenden Sozialpolitik, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Fördern und Fordern: ordnungspolitische Bausteine für mehr Beschäftigung, Köln, S. 177-210.
- Lindbeck, A. (1998): How can Economic Policy strike a Balance between Economic Efficiency and Income Equality?, Working Paper: the Industrial Institute for Economic and Social Research 505, Stockholm.
- Nichols, A. und R. Zeckhauser (1982): Targeting Transfers through Restrictions on Recipients, in: American Economic Review, 72 (2), S. 372-377.
- 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.
- Okun, A.M. (1975): Equality and Efficiency: The Big Tradeoff, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Orszag, M. und D. Snower (2000): The Effectiveness of Employment Vouchers: A Simple Approach, in: German Economic Review, Vol. 1 (4), S. 385-419.

Peter, W. (2000): Das Deutsche Sozialhilfesystem: Im Spannungsfeld zwischen Sozialer Fürsorge und Hilfe zur Arbeit, in: iw-trends, 27, 2, S. 57-69.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002): Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/03, Stuttgart.

Schneider, H., Lang, C., Rosenfeld, M. u.a. (2002): Anreizwirkungen der Sozialhilfe auf das Arbeitsangebot im Niedriglohnbereich, Halle (Saale).

Snowder, D. (1994): The Simple Economics of Benefit Transfer, CEPR Discussion Paper No. 1086, London.

Zimmermann, J. (1998): Kommunale Arbeitsmarktpolitik am Beispiel der Stadt Leipzig, in: Nachrichtendienst des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV), H. 2, S. 38-41.

Seit 2000 erschienen:

Nr. 32 **Mehr Beschäftigung, weniger Arbeitslosigkeit: Setzt sich das ökonomische Gesetz gegen (verbands-) politische Macht durch?**

von Norbert Berthold, 2000

erschieden in: *Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 51, Stuttgart, S. 231-259.

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

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2000

erschieden 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

erschieden 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

erschieden 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
erschieden 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

erschienen 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

erschienen 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

erschienen 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

erschienen 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

erschienen 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

erschienen 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

Nr. 58 Sozialhilfe im wettbewerblichen Föderalismus: Erfahrungen der USA, Lehren für Deutschland

von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2002

Nr. 59 Die betriebliche Weiterbildung im organisatorischen Wandel,

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2002

Nr. 60 Unemployment in Germany: Reasons and Remedies,

von Norbert Berthold und Rainer Fehn, 2002

Nr. 61 Wohlstand der Nationen oder wem nützt die Globalisierung?,

von Norbert Berthold und Oliver Stettes, 2003

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>